



Evaluación Alianza para el Campo 2004



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

SAGARPA



Informe de Evaluación Estatal **Programa Fomento Agrícola**

Baja California

MÉXICO

Septiembre de 2005

Informe de Evaluación Estatal
Programa Fomento Agrícola

Baja California

Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Lic. Eugenio Elorduy Walther

Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Juan Pablo Hernández Díaz

Secretario de Fomento Agropecuario

M. C. Carlos Ramón Orozco Riezzo

Subsecretario de Fomento Agropecuario

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

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda Secretario

Ing. Francisco López Tostado Subsecretario de Agricultura

Ing. Joel Ávila Aguilar Coordinador General de Enlace y Operación

Ing. Simón Treviño Alcántara Director General de Fomento a la Agricultura

Ing. Eduardo Benítez Paulín Director General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico

MVZ. Renato Olvera Nevárez Director General de Planeación y Evaluación

Ing. José Luis Montalvo Espinoza Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. José Luis Montalvo Espinoza....Presidente
Ing. Francisco Javier Salazar Aguilar....Representante del Gobierno Federal
M. C. Carlos Ramón Orozco Riezzo.....Representante del Gobierno del Estado
Ing. Rafael Mejía Díaz.....Representante del FOFAEBC
Ing. Eduardo Pérez Estrada..... Representante de CONAGUA
Sr. Jorge Hiraes Vargas..... Representante de los Productores Ganaderos.
Ing. Ernesto Moreno Moreno.....Representante de los Productores Agrícolas
Dr. Eduardo Sánchez López.....Representante de profesionistas y académicos

M. C. Rene Alberto Palacios Barrios. Coordinador del CTEE

Entidad Evaluadora Estatal

Herrera Zazueta y Asociados S. C.
(HERZA y Asociados SC)

ESTE ESTUDIO FUE REALIZADO POR LA ENTIDAD EVALUADORA ESTATAL:

HERRERA ZAZUETA Y ASOCIADOS S. C.
(Consultoría para promover el Desarrollo Rural)

Lic. Ernesto Z. Herrera Ramírez
Director del Proyecto

Asesores

MC. Sandra Luz Zazueta Beltrán
MAE Rubén Flores Martínez
MP Alejandro Martínez Partida
(Candidato a Dr. en Desarrollo Rural)

Apoyo técnico profesional
Ing. Adrián Herrera Zazueta
Lic. Iván Herrera Zazueta
Jesús O. López Franco

Contenido

Resumen Ejecutivo	1
Introducción.....	7
Capítulo 1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el programa.....	11
1.1 Comportamiento de variables clave desde la perspectiva de las principales ramas productivas en Baja California.	11
1.1.1 <i>Entorno estatal de las principales ramas productivas</i>	12
1.1.2 <i>Áreas de oportunidad en el subsector agrícola estatal</i>	13
1.2 Respuesta del programa y de otros instrumentos de política sectorial (estatal y federal) a las condicionantes del desarrollo del subsector en el estado.	15
1.2.1 <i>Orientación básica del programa en el estado (objetivos, población objetivo y categorías de inversión)</i>	15
1.2.2 <i>Otros programas federales y estatales que atienden la agricultura en el estado</i>	16
1.2.3 <i>Relaciones de complementariedad entre el programa y los demás instrumentos sectoriales (federales y estatales) que confluyen en el estado</i>	18
Capítulo 2 Principales resultados y tendencias del programa.....	20
2.1. Resultados en inversión y capitalización.....	20
2.1.1 <i>Inversión acumulada del programa según fuente de aportación (gobiernos federal y estatal, productores) y distribución geográfica</i>	20
2.1.2 <i>Importancia de la inversión para la capitalización de la agricultura estatal</i>	22
2.2 Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes apoyados en el estado.	23
2.2.1 <i>Número y tipo de beneficiarios y cobertura respecto a las necesidades estatales</i>	23
2.2.2 <i>Principales componentes apoyados y su relación con las principales necesidades estatales</i>	24
2.2.3 <i>Cobertura geográfica de los principales componentes apoyados (unidades físicas)</i>	25
2.3 Estimación de resultados acumulados en áreas principales del estado.....	25
2.4 Resultados específicos en 2004.....	27
2.4.1 <i>Cumplimiento de metas físicas y financieras</i>	27
2.5 Análisis de indicadores de gestión e impacto presentados en evaluaciones internas del programa en el estado.....	27
2.6 Evolución y potencialidades del programa para responder a la problemática y retos del entorno.....	28
2.6.1 <i>Evolución del grado de atención del programa a la problemática subsectorial</i>	28

2.6.2	<i>Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno</i>	28
Capítulo 3	Evolución de la gestión del programa en temas relevantes	30
3.1	Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del programa en el estado	30
3.1.1	<i>Maduración del proceso de simplificación de la estructura programática y de flexibilidad en los conceptos de apoyo</i>	30
3.1.2	<i>Enfoque integral de las inversiones mediante el uso de proyectos</i>	31
3.1.3	<i>Apropiación del Programa por parte del gobierno estatal</i>	31
3.2	Evolución del proceso de asignación de recursos	32
3.2.1	<i>Definición y jerarquización estratégica de las prioridades de inversión en función de la política agrícola estatal</i>	32
3.2.2	<i>Focalización de beneficiarios</i>	33
3.2.3	<i>Distribución de recursos entre demanda libre y por proyecto productivo</i>	33
3.2.4	<i>Gestión del reembolso</i>	34
3.2.5	<i>Efectos de la oportunidad del ejercicio de los recursos</i>	34
3.2.6	<i>Inducción o consolidación de la organización económica de los productores</i>	35
3.2.7	<i>Identificación de elementos para optimizar la asignación de recursos</i>	35
3.3	Valoración crítica de la acción del Programa sobre la sustentabilidad en el uso del agua	35
3.3.1	<i>Pertinencia y relevancia de las categorías de inversión apoyadas</i>	36
3.3.2	<i>El marco institucional. Corresponsabilidad federal-estatal</i>	37
3.4	Progresos en la estrategia de integración de cadenas y en la conformación y consolidación de los comités sistemas producto	37
3.4.1	<i>Avances en la orientación de inversiones hacia la integración de cadenas</i>	37
3.4.2	<i>Avances en la estructura organizativa de los comités sistema producto y en resultados a nivel del productor</i>	38
3.4.3	<i>Progresos en la elaboración de los planes rectores de los comités</i>	38
3.4.4	<i>Casos de éxito</i>	39
3.5	Análisis de proyectos relevantes en el estado	39
3.5.1	<i>Desempeño de proyectos apoyados por el Programa de los que se deriven lecciones de interés</i>	39
3.6	Procesos de consolidación del vínculo Fomento Agrícola – PRODESCA	40
3.6.1	<i>Avances en la apropiación del PRODESCA a efectos de FA por parte del gobierno estatal y los productores agrícolas</i>	40
3.6.2	<i>Perspectivas del vínculo FA – PRODESCA para cubrir necesidades de asistencia técnica en las diversas etapas del ciclo de los proyectos productivos apoyados con inversiones de FA</i>	40

3.7	Corresponsabilidad Federación–Gobierno Estatal en la gestión del Programa.....	41
3.7.1.	<i>Grado de compromiso asumido por la federación y el gobierno estatal en la ejecución del Programa.....</i>	<i>41</i>
3.7.2.	<i>Establecimiento de prioridades de inversión y su alineamiento con las acciones impulsadas por el Programa.....</i>	<i>41</i>
3.7.3.	<i>Grado de participación estatal en las inversiones de Fomento Agrícola.....</i>	<i>41</i>
3.8	Funcionamiento del SISER.....	41
3.8.1.	<i>Avances en la operación del sistema de información del Sector Rural (SISER) en el estado</i>	<i>42</i>
3.8.2.	<i>Funcionalidad del SISER en la gestión y operación del Programa en el estado.....</i>	<i>42</i>
3.8.3.	<i>Identificación de factores restrictivos que limitan su adecuado funcionamiento.....</i>	<i>42</i>
3.9	Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes	43
3.9.1.	<i>Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes.....</i>	<i>43</i>
3.9.2.	<i>Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes.....</i>	<i>43</i>
3.9.3.	<i>Análisis de casos exitosos.....</i>	<i>44</i>
3.10	Temas específicos de evaluación de procesos.....	44
3.11	Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del programa en el estado	44
Capítulo 4	Evaluación de Impactos	47
4.1	Impactos e indicadores de primer nivel.....	47
4.1.1	<i>Efectos de las inversiones de FA en los Ingresos de los beneficiarios.....</i>	<i>48</i>
4.1.2	<i>Efecto de las inversiones en la creación de empleo</i>	<i>49</i>
4.2	Impactos en indicadores de segundo nivel	49
4.2.1	<i>Integración de cadenas agroalimentarias</i>	<i>49</i>
4.2.2	<i>Inversión y capitalización</i>	<i>50</i>
4.2.3	<i>Producción y productividad.....</i>	<i>51</i>
4.2.4	<i>Innovación tecnológica</i>	<i>52</i>
4.2.5	<i>Reconversión productiva.....</i>	<i>52</i>
4.2.6	<i>Sustentabilidad en el uso del agua</i>	<i>53</i>
4.2.7	<i>Desarrollo de capacidades</i>	<i>54</i>
4.2.8	<i>Desarrollo de organizaciones económicas</i>	<i>54</i>
4.2.9	<i>Sanidad vegetal e inocuidad</i>	<i>54</i>
4.3	Análisis de los resultados de los indicadores por tipo de beneficiarios (primero y segundo nivel).	55
4.4	Análisis de los resultados de los indicadores por categorías de inversión (tipo de componente)	56
4.5	Temas de interés específicos de evaluación de impactos, en caso de que se hayan acordado con el gobierno estatal y la delegación de LA SAGARPA.....	57

4.6 Reflexión de conjunto sobre los impactos del programa	57
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones.....	59
5.1 Conclusiones	59
5.1.1. <i>Evolución y potencialidades del programa para responder a la problemática y retos del entorno</i>	59
5.1.2 <i>Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el estado</i>	59
5.1.3. <i>Principales impactos</i>	60
5.1.4 <i>Temas específicos de interés estatal</i>	61
5.1.5 <i>Reflexión general</i>	62
5.2 Recomendaciones.....	62
5.2.1 <i>Entorno y resultados del Programa</i>	62
5.2.2 <i>Gestión del Programa en temas relevantes</i>	63
5.2.3 <i>Impactos</i>	63
5.2.4 <i>Temas específicos para el gobierno estatal</i>	64
Bibliografía	66

Índice de Cuadros

Cuadro 4.1 Número de beneficiarios y encuestas aplicadas en la evaluación FA 2004.....	10
Cuadro 1.1 Evolución del PIB Agropecuario y su aportación Porcentual al PIB estatal (en millones de pesos y a precios constantes de 1993)	11
Cuadro 1.2.1 Respuesta cuantitativa de FA a la problemática estatal	15
Cuadro 1.2.1.1 Programas de apoyo para mejorar el uso agrícola del agua (1996-2004).....	17
Cuadro 1.2.3.1 Programas enfocados a la agricultura que se complementan	18
Cuadro 2.1.1.1 Comportamiento de las inversiones de Fomento Agrícola 1996-2005 (Miles de pesos a precios corrientes).....	21
Cuadro 2.3.1 Resultados de la aplicación acumulada de los apoyos en los principales componentes de FA de 1996 a 2004	26
Cuadro 3.3.1. Inversiones gubernamentales para lograr la sustentabilidad en el uso del agua en B. C. (Periodo de 1996 al 2005).....	36
Cuadro 4.4.1. Principales indicadores para el 2002	57

Índice de Figuras

Gráfico 1.1.1.1.....	12
Grafico 2.1.1.1.....	21
Grafico 2.2.1.1.....	23

Anexos

Anexo 1 Metodología de la Evaluación

- Categorías de beneficiarios
- Diseño muestral
- Otras fuentes de información:
 - Encuestas y entrevistas a otros actores
 - Información documental
- Integración y procesamiento de la base de datos
- Métodos de análisis estadísticos de las bases de datos

Siglas

APC	Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BM	Banco Mundial
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CATAFE	Comisión Para la Asistencia Técnica Agropecuaria y Forestal del Estado
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEDRUS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CGEO	Coordinación General de Enlace y Operación
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
COFUPRO	Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTA	Comité Técnico Agrícola
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FA	Programa de Fomento Agrícola
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso del Riesgo Compartido
FOFAEBC	Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Baja California
GE	Gobierno del Estado
GF	Gobierno Federal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
PAPIR	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PEAT	Programa Especial de Asistencia Técnica
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de empresas y a la Organización Rural
PRODUCE	Fundación Produce
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SFA	Secretaría de Fomento Agropecuario
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
UABC	Universidad Autónoma de Baja California

Presentación

El presente documento contiene la evaluación del Programa de Fomento Agrícola 2004, que forma parte de los programas de Alianza para el Campo que operaron en el Estado de Baja California en ese año.

Para llevar a cabo esta evaluación, el Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Baja California (FOFAEBC) a través del CTEE, contrató como Entidad Evaluadora Estatal (EEE) al Despacho Herrera, Zazueta y Asociados, S. C. (HERZA SC), respetando los términos de referencia y la metodología establecida por la Unidad de Apoyo de la FAO y emitida por la SAGARPA, para su aplicación de manera homogénea en los diferentes estados del país.

Debe reconocerse que gracias a la excelente actitud del coordinador del CTEE, MC Rene A. Palacios, fue posible que el proceso de evaluación del Programa de Fomento Agrícola en el Estado se diera en los términos especificados, ya que aportó oportunamente el soporte técnico a la EEE, entregando la información básica y aplicando los procedimientos diseñados por la Unidad de Apoyo para la revisión y dictamen del informe, asesorando el proceso y permitiendo el desarrollo en forma por demás eficiente, profesional y transparente.

En la evaluación de los programas de Fomento Agrícola 2004, participó un equipo profesional e interdisciplinario, desde la aplicación de las encuestas a beneficiarios 2002 y 2004, entrevistas a otros actores, hasta el proceso de captura y análisis de la información generada en campo y de la información oficial derivada de la operación del programa. El responsable de la evaluación, cuenta con una amplia experiencia ya que a participado en estos procesos desde 1999 y ha tomado diferentes cursos de capacitación otorgados por personal calificado de la FAO y diferentes instituciones altamente reconocidas.

Este proceso inició el mes de mayo de 2005 y culminó el 30 de agosto. Posterior a esta fecha, fue programada la presentación de los resultados del informe a los responsables de la ejecución del programa o vinculados con el mismo.

El contenido de esta evaluación se basa en observaciones relevantes de los actores directos del Programa, como: productores beneficiados, líderes empresariales, expertos funcionarios estatales y federales responsables de la operación, para lo que se requirió de análisis explícitos basados en hechos, utilizando criterios e indicadores como un medio para alcanzar recomendaciones que se consideran útiles para que los responsables de la operación de los programas sean más eficientes otorgando un servicio de calidad.

La evaluación fue realizada con el rigor e imparcialidad requerida por la Guía Metodológica, expresa el alcance de los resultados obtenidos y analiza con detenimiento los factores que han contribuido a alcanzar los logros, efectos e impactos del Programa, en función de los resultados que han tenido los propios beneficiarios, hacia quienes va dirigido y sus posibilidades de acceder a los subsidios para quienes fue diseñado.

La empresa Herrera Zazueta y Asociados, S. C. se hace responsable de la calidad y contenido del informe, manifestando que lo expresado en él, es el resultado de la visión que tienen los diferentes actores del Programa.

Resumen Ejecutivo

Objetivo

En esta parte del documento se presenta una síntesis analítica de los principales resultados observados durante el proceso de evaluación externa del Programa de Fomento Agrícola, en Baja California. El informe ofrece una panorámica de la situación, desde la perspectiva de los beneficiarios, funcionarios y otros actores participantes en las etapas de la ejecución del PFA, que puede ser útil para mejorar la calidad del proceso de operación. En cinco capítulos muestra los elementos relevantes para la toma de decisiones de los responsables de la ejecución del Programa.

Síntesis de los elementos centrales del entorno que inciden en el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa en el estado

En el periodo de 10 años 1995-2004 el PIB del sector mostró un comportamiento firme hacia la baja, ya que decreció en 9% en términos reales, su participación en el PIB estatal pasó del 4.29 al 2.71%. A partir del 2000 su crecimiento empezó a ser negativo, en promedio en ese periodo la disminución fue de casi el 1% anual. Lo cual significa que no solamente disminuyó su participación real en el PIB estatal, sino que el valor de la producción agrícola se contrajo, y el PIB per cápita también bajó.

La creación de empleos del sector en ese periodo no creció, según datos del IMSS y del INEGI, en los últimos 5 años difícilmente se mantuvo en el mismo nivel. Esto ha provocado el incremento de la migración de los jóvenes, abandonando las actividades agrícolas y los problemas de inconformidad se han incrementado.

• Comportamiento de las variables clave desde la perspectiva de las principales ramas productivas de la entidad.

Dentro de la actividad agrícola la rama que ha observado el mayor dinamismo es la horticultura, en los últimos años se siembran en promedio alrededor de 17 mil ha, con buenos niveles tecnológicos, altos índices de rentabilidad y genera más del 60% de los ingresos de la agricultura, es alta generadora de empleos, ya que en esa superficie emplea casi 6 veces más el empleo que genera el 70% de la superficie sembrada con cultivos tradicionales y los ingresos son más de tres tantos. El grupo de granos, donde destaca el trigo con una superficie promedio sembrada en los últimos 8 años, de cerca de las 80 mil ha, sólo en el 2004 fueron sembradas más de 94 mil ha, crea en promedio menos de 10 jornales por ha y sus ingresos apenas sobrepasan los 1,000 millones de pesos. Otros cultivos de menor importancia son la alfalfa con 26 mil ha, el algodón con 24 mil y otros forrajes con menor superficie. Otras actividades conectadas con la agricultura son el acopio de granos, el empaque y selección de hortalizas, la fabricación de harinas de trigo y las exportaciones del 90% de las hortalizas y en menor escala del trigo del cual se envían al mercado externo alrededor de 150 mil toneladas.

El GE en su PED reconoce los siguientes problemas: 1) Malas condiciones de la red hidráulica en Mexicali y sobreexplotación de las reserva acuíferas en la Zona Costa, 2) importante superficie agrícola de Mexicali (50 mil ha) afectada por la salinidad, 3) Malas condiciones de por lo menos el 28% de los pozos de riego y otro 27% requiere repararse 4) Insuficiencia y malas condiciones de la maquinaria agrícola, por lo menos el 28%

requiere reparación, 5) Baja rentabilidad de los cultivos tradicionales, 6) Inexistencia de crédito rural para hacer frente a las demandas de los productores y 7) Existencia de serios problemas para la comercialización de los productos agrícolas.

Ante esta realidad el gobierno estatal se planteó los siguientes retos: **a)** impulsar la rentabilidad de las actividades agrícolas tradicionales, **b)** fomentar la solución de los problemas de comercialización de los productos tradicionales, **c)** promover y apoyar el desarrollo de cadenas agroalimentarias, **d)** ofrecer alternativas para la reconversión productiva de cultivos con baja rentabilidad y **e)** coadyuvar en la integración de un sistema de crédito con la participación de los tres niveles de gobierno, instituciones de crédito y los productores organizados.

• ***Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial a las condicionantes del desarrollo del subsector***

Desde 1996 hasta lo programado en el 2005, el PFA ha aportado a las necesidades del estado un total de 667.9 millones de pesos, de los cuales la Alianza colaboró con el 33%, 222.3 millones (estatales y federales) y los beneficiarios con el 67% restante. Los componentes que mayor cantidad de recursos distribuyeron fueron: sistemas de riego tecnificado, adquisición de maquinaria agrícola e implementos y rehabilitación y conservación de suelos, entre los tres aportaron 429.2 millones de pesos, equivalentes al 64% del monto total del Programa, el más importante fue el de sistemas de riego con el 48%, enseguida el de adquisición de maquinaria agrícola con el 32% y finalmente el de rehabilitación y conservación de suelos con 20%. Estos componentes fueron los más relevantes también, por la superficie apoyada, ya que se estima que se han financiado sistemas de riego para unas 29 mil ha, maquinaria agrícola y reparaciones para unas 66 mil ha y han sido niveladas alrededor de 27 mil ha, además por el número de productores beneficiados.

Por su parte el gobierno del estado y la CNA firmaron un convenio para desarrollar programas relacionadas con la modernización del Distrito de Riego 014, Río Colorado, con el fin de resolver los problemas encontrados en la red hidráulica, el sistema de pozos federales del estado y enfrentar el problema del riego para la agricultura. Los recursos fueron canalizados por la Alianza para el Campo y en el periodo de 1996 al 2005, fue invertido en total 512.2 millones de pesos. El componente de mayor importancia fue Rehabilitación y Modernización del DR 014 por haber utilizado el 71% de los recursos, le siguió Desarrollo Parcelario con el 16% y el restante fue repartido entre los otros dos componentes: Uso Eficiente del Agua y la Energía y Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola. De estas inversiones el GF aportó 256.1 millones de pesos, equivalentes al 50%, el GE el 10% y los usuarios un 40%, aproximadamente.

Además, el Gobierno del Estado cuenta con otros instrumentos para apoyar a la agricultura, como: **a)** Fondo de Garantías complementarias y créditos puente, **FOGABAC**, que es un fideicomiso de inversión, administración y garantías; fue autorizado por el Banco de México el 12 de julio de 1995 y constituido legalmente el 21 de septiembre de 1996; **b)** Fideicomiso para el Desarrollo Empresarial (**FIDEM**) y **c)** el Fondo de Fomento a la Microempresa en las Zonas Marginadas del Estado (**EMPRENDE**). Se desconocen los montos asignados a estos instrumentos, pero el más importante es el FOGABAC, por la cantidad de productores que apoya.

• ***Principales resultados acumulados y tendencias del programa en el estado***

Resultados en inversión y capitalización. Las inversiones totales en FA realizadas en el periodo de 1996 a 2005 ascendieron a 667.9 millones de pesos, de las cuales la Alianza aportó \$222.3 millones de pesos (196.9 millones de fondos federales y 25.4 millones de origen estatal), equivalentes al 33%. Los beneficiarios por su parte sumaron 445.6 millones de pesos, el 67% del total. Los componentes que mayor cantidad de recursos aportaron fueron Adquisición de Sistemas de Riego Tecnificado con el 48%, y el de Adquisición de Maquinaria, equipo y reparaciones con el 32%, estas dos categorías de inversión, provocaron que los beneficiarios incrementaran su capitalización en un 16.6%, en los últimos cinco años. Sin embargo, el monto de las inversiones totales de fomento agrícola ha manifestado una franca tendencia a la baja, ya que de los 667.9 millones de pesos invertidos de 1996 al 2000 se invirtió el 65% y del 2001 al 2005 las inversiones representaron sólo el 35%. La caída de las inversiones se debió a que las aportaciones de la Alianza disminuyeron en 41% en los últimos 5 años.

Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes apoyados. De un total de 13,000 productores, FA apoyó en los 10 años incluyendo lo programado para 2005, a 5,748 (44%). De éstos el 70% corresponden a los tres principales componentes antes señalados, equivalentes a 4,024 beneficiarios. Es importante observar que el 71% de los agricultores fueron apoyados en el periodo de 1996-2000 y el restante 29% del 2001 al 2005, lo que confirma la franca caída de los recursos de FA en los últimos cinco años, coincidente con la baja en las inversiones totales en el mismo periodo. Queda claro que esta disminución se debe a que los recursos de la Alianza fueron reducidos por parte del gobierno y consecuentemente por parte de los productores.

Resultados acumulados en áreas principales. Los componentes más importantes de FA fueron los tres ya mencionados: Adquisición de sistemas de riego tecnificados, Adquisición de maquinaria y equipo agrícola (incluye reparación de maquinaria) y Rehabilitación y conservación de suelos, entre los tres acumularon el 64% de las inversiones del Programa (429.2 millones de pesos en total), no obstante, fueron muy limitados en los últimos cinco años, a tal grado que en el 2004 ya no se apoyó la Rehabilitación y conservación de suelos, argumentando que los apoyos en este renglón no capitalizan y que con frecuencia los productores recuperan los gastos de preparación con este apoyo.

Resultados específicos en 2004. A la fecha de la evaluación habían sido ejercidos con recursos de la Alianza 23.4 millones de pesos, de los cuales 21.8 millones (93%) de recursos federales y 1.5 millones (7%) estatales. Así como, 48.1 millones de pesos de inversiones de los productores, para totalizar 71.4 millones de pesos. No se incluyen las inversiones realizadas en el componente Investigación y Transferencia de Tecnología, los gastos de operación ni los de evaluación, por lo que se estima un avance del 98%. Fueron atendidos 386 productores, 97 PBIT (25%) y 289 RP (75%). La meta fue cumplida pero con distinta conformación de beneficiarios. En superficie se estimó el beneficio a 6,201 ha, 16 ha por beneficiario en promedio y menos del 3% de la superficie total de riego del estado. Los componentes más favorecidos fueron: Adquisición de Maquinaria y Equipo, Adquisición de Equipos de Riego Tecnificado y Adquisición de equipos e infraestructura de poscosecha.

Los programas de Alianza están bien enfocados, sin embargo, no existe congruencia entre los recursos requeridos para enfrentar los problemas que tienen todos los agricultores y lo que se les ofrece para resolverlos, el análisis indica que la mayor parte de los productores no han sido beneficiados, pero los recursos para FA cada vez son menos.

Los productores están dispuestos a invertir, demandan los apoyos porque no pueden solos.

- **Síntesis de la evolución de la gestión del programa en temas relevantes en el estado**

Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del programa. La instrumentación y el diseño del Programa pueden ser mejorados. Pero el PFA apunta bien, es flexible, porque puede adaptarse a las características del estado, tanto en las actividades primarias, como a las cadenas productivas existentes. Puede adecuarse para atender necesidades por sistema producto, atiende a productores con escasos recursos o con grandes capacidades de inversión. El problema es que no aporta los recursos que las necesidades demandan.

Evolución del proceso de asignación de recursos. En esta parte es donde está el problema. La asignación de recursos en FA ha disminuido en un 46% en términos reales; esta disminución ha sido más importante en el periodo del 2001 al 2005. En el análisis general se observó que los recursos orientados a Desarrollo Rural fueron ligeramente incrementados en ese periodo, pero tampoco lo suficiente para resolver las necesidades de los productores de menores recursos.

Valoración crítica de la acción del programa sobre la sustentabilidad en el uso del agua. En opinión de los funcionarios respecto a las acciones de sustentabilidad y los resultados logrados no existen cuestionamientos importantes. Uno sería que hay quienes opinan que deben realizarse obras para evitar la pérdida de agua por evapotranspiración. Sin embargo, se está trabajando lentamente con los programas que desarrolla la CNA. El problema es que se avanza muy lento, pero se avanza.

Por lo demás, nadie pone en tela de discusión los progresos en la costa, pero si lo que está pasando en el Valle de Mexicali, se considera, que el agua ya debe cuidarse en serio, no hasta que falte. Además, la obra que se avecina en el canal todo americano exige mayor atención y mayor dinamismo de las acciones.

Progresos en la estrategia de integración de cadenas y en la conformación y consolidación de los Comités Sistema Producto. En total se han constituido siete Sistema productos de los cuales cuatro cuentan con plan rector y se les ha apoyado con algún curso de capacitación; se tiene programado para el 2005 constituir otros seis comités. Las opiniones de funcionarios e integrantes de los Consejos Estatales y Comités, están divididas. Algunos creen que la integración de los comités no resuelve nada. De hecho opinan que las cadenas productivas ya están integradas, lo que hace falta es incluir en ellas a los productores primarios, para que puedan participar de los beneficios. Realmente si lo que se está haciendo no está consensuado y los productores no participan, difícilmente se logrará su compromiso y esto a la larga no tiene ninguna validez, como ejemplo este año los productores de trigo desconocieron al Comité del Sistema Producto en su decisión de tomar las calles para manifestarse.

Análisis de proyectos relevantes en el estado. No se encontraron proyectos que hayan sido apoyados y que representen alguna relevancia en la solución de problemas o que puedan tomarse como ejemplo.

Proceso de consolidación del vínculo Fomento Agrícola-PRODESCA. Hasta el momento, los avances en la consolidación de este vínculo son muy modestos, ya que por primera vez en el 2004 fueron apoyados 5 proyectos con recursos del PRODESCA cuatro de ellos fueron financiados por FA. En opinión de los funcionarios la explicación por la que no se aprovechan estos recursos es: por sus bajos montos autorizados.

Corresponsabilidad Federación-Gobiernos Estatales en la gestión del programa. Entre los funcionarios que fueron entrevistados, no se aprecian actitudes que muestren falta de compromiso para ejecutar el programa, sin embargo, se pudo observar que las reuniones del CTA donde se validan las solicitudes de los beneficiarios frecuentemente se suspenden dejando para después las autorizaciones. Los órganos decisorios establecen las prioridades de inversión y acuerdan las modificaciones que consideren pertinentes. Se aprecia que la participación Estatal en las inversiones no es de la magnitud que se requiere, consecuentemente tampoco las Federales.

Funcionamiento del SISER. En el 2004 el sistema de información del sector rural dio un paso importante en su operación, por lo menos en cuanto al control de recepción de solicitudes. Se aprecia que en ciertas etapas del proceso de operación, no se toma en cuenta la información contenida en el SISER. Falta incluir algunos rubros en el sistema para obtener la información más completa de las solicitudes.

Avances en el proceso de Recepción, Selección y Evaluación de Solicitudes. Se ha tenido avance en el proceso de recepción y selección, pero en la evaluación, validación y pago permanecen sin cambio y con alto grado de ineficiencia.

Principales impactos del programa. El ingreso de los beneficiarios del 2002 se incrementó en un 13.4% en 3 años, en términos nominales, la capitalización fue incrementada en un 22.9% y la capitalización de los beneficiarios del 2004 en un 24.5%. Se tuvieron incrementos en la productividad de los principales cultivos apoyados y en algunos casos mejoraron los precios. Los productores mayormente beneficiados fueron los tipos III y IV y en especial los productores de Hortalizas, Frutales y algunos de Alfalfa.

Reflexión sobre la gestión y los impactos del programa. En el caso de los beneficiarios del 2002 los impactos fueron sumamente limitados debido a que solamente el 46% de ellos recibieron apoyos que generan capitalización. La mayoría de las inversiones fue en aspectos que no impactaron, además de que las inversiones se utilizan para sustituir equipos o activos deteriorados. Tampoco se impactó la rentabilidad de los cultivos tradicionales.

Recomendaciones relevantes.

- Dado que los recursos del programa se han disminuido en términos reales en un 46% se recomienda que el GE busque la forma de nivelarlos por lo menos a como iniciaron.
- Continuar con el impulso para buscar soluciones al problema del agua en Mexicali.
- Continuar impulsando y fomentando la agricultura protegida en invernaderos.

- Incrementar los esfuerzos la inclusión de los productores primarios a las cadenas productivas.
- Impulsar con mayor decisión la reconversión productiva en especial en el trigo.
- Fomentar la creación de un sistema de crédito a partir de las necesidades de los productores.
- Fomentar la agricultura por contrato en especial en los productos cuya demanda es local.
- Impulsar y fomentar la organización y capacitación de los productores con potencial.
- Mejorar y generalizar el uso del SISER.
- Promover la planeación estratégica por sistema producto, enfatizando en los cultivos problema y vinculándolos con las actividades de investigación.
- El Gobierno del Estado debe impulsar este proceso de planeación a largo plazo y asignar recursos, para enfrentar en forma correcta la problemática agrícola reconocida.

Introducción

Las Reglas de Operación de la APC determinan, la necesidad de evaluar externamente el Programa de FA que operó en el 2004 en B. C. Dicha evaluación pondrá especial atención a: el cumplimiento de los objetivos y metas de FA, a su cobertura y operación, a la participación de los productores y sus organizaciones; a la cuantificación de los beneficios y costos asociados al programa, mediante la medición de los impactos en la productividad, rentabilidad y capitalización; en el desarrollo tecnológico y ambiental, en la contribución al empleo y al mejoramiento del ingreso por estrato de productor, entre otros. Información que permitirá identificar las fortalezas y debilidades del proceso y realimentar al Programa para mejorar la toma de decisiones sobre su ejercicio.

La evaluación del Programa de Fomento Agrícola (FA) 2004 representa una herramienta importante para determinar los resultados e impactos generados de la aplicación de recursos para la capitalización de los diferentes tipos de beneficiarios. A la vez, contiene el análisis para medir la forma en que responde al interés tanto del gobierno estatal como federal en cuanto a los impactos en la promoción de cadenas productivas estratégicas y de la reconversión productiva. Las observaciones y recomendaciones serán de utilidad para mejorar el diseño de políticas y apoyar su operación.

1.-Bases de la evaluación

La evaluación de FA contiene los elementos que muestran la forma en que la operación del Programa responde al interés de los gobiernos federal y estatal para mejorar la instrumentación de políticas de apoyo al subsector agrícola y los mecanismos utilizados en la rendición de cuentas en cuanto a la aplicación de los recursos.

La importancia de la evaluación del programa de fomento agrícola radica en su fundamento legal contenido en los artículos 53, 55, 60, 61 y 62 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del año 2004 y en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, que en su capítulo 10 artículo 27 alude a la obligatoriedad de la evaluación.

La evaluación es importante, porque muestra la participación del PFA como parte de la estrategia del Gobierno Federal para el fortalecimiento del sector rural ante el proceso de globalización y el impulso al desarrollo rural para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, en el marco del federalismo, que otorga recursos públicos, funciones y programas a los gobiernos estatales en un esquema de responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno y los productores.

También es importante porque muestra que en Baja California los apoyos se sujetaron a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad. La evaluación pone énfasis en el establecimiento de mecanismos de distribución y operación que otorguen acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros, así como, un análisis de la información que fue utilizada para dar seguimiento, supervisar y evaluar los beneficios económicos y sociales de los beneficiarios.

2.- Objetivos de la evaluación

Objetivo general

La evaluación externa del Programa de Fomento Agrícola 2004, tiene como objetivo principal valorar los logros y detectar las oportunidades de mejora que se registran en su ejecución, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a optimizar su eficacia operativa para lograr mejores y mayores impactos.

Objetivos específicos

- Evaluar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa en el estado, diferenciando por tipo de beneficiario y características de la inversión.
- Dar seguimiento a las oportunidades de mejora en los procesos operativos del Programa en el Estado, en particular en áreas críticas identificadas en evaluaciones anteriores, que contribuyan a mejorar la asignación de recursos y la eficacia operativa para aumentar los impactos.
- Analizar el grado de avance en la implementación de la estrategia de integración de cadenas agroalimentarias y en el fortalecimiento de los sistemas producto de interés estratégico para el Estado.
- Valorar el proceso de maduración de la estrategia de desarrollo de capacidades para beneficiarios de Fomento Agrícola a través de PRODESCA en el estado, y analizar su potencialidad y restricciones para propiciar el nexo entre inversión física, el desarrollo humano y la asistencia técnica.

3.- Enfoque de la evaluación

La evaluación de FA se enmarca en las definiciones de política agrícola del gobierno del estado, concentrándose en las cuatro líneas estratégicas establecidas por SAGARPA, que son: Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, reconversión productiva, atención a regiones y grupos prioritarios y atención a factores críticos, enfatizando particularmente a las dos primeras, por ser del ámbito de FA y porque concuerdan las prioridades establecidas por el Gobierno del Estado.

La evaluación está orientada a la identificación y medición de los impactos generados por el Programa y al análisis de gestión en el estado, principalmente en lo concerniente a la operación, por ser esta etapa en la que se identifican las mayores áreas de oportunidad para introducir medidas correctivas. El enfoque de la evaluación estará marcado por tres conceptos básicos: análisis continuo, utilidad práctica y por la oportunidad de los resultados de la evaluación.

El análisis continuo. Se refiere a que, si bien la evaluación está centra en el ejercicio del programa durante el año 2004, también considera la evolución registrada en años anteriores en especial en el 2002, de manera que los resultados brindan una imagen retrospectiva y permitan valorar los cambios que experimentó en su diseño y operación a lo largo del tiempo. De este modo se busca que los resultados de la evaluación ofrezcan una valoración dinámica en lo referente a los procesos operativos aplicados en Baja California. Esto permitirá exponer una serie de reflexiones respecto a la trayectoria, el

alcance y los vacíos dejados por el Programa a lo largo de su existencia en el estado, lo que podrá sentar las bases para decidir en un futuro la permanencia o reorientación del Programa.

La utilidad práctica de los resultados de la evaluación. Se refiere a la necesidad de que proporcionen información y propuestas que sirvan como insumos para la toma de decisiones por parte de los responsables de la política sectorial a nivel estatal y federal, en la perspectiva de lograr mayor eficacia operativa y mayores impactos de los recursos invertidos en el estado. Esas propuestas se referirán a temas centrales y críticos de la operación de FA y deberán ser posibles de implementar.

La oportunidad de los resultados de la evaluación. Se refiere a la posibilidad de realimentar a los tomadores de decisiones en el estado sobre la marcha, de modo que servirán para tomar medidas correctivas, en lo referente a la operación. Esta oportunidad es posible en el caso de la evaluación de procesos que por ello, se referirá tanto al año 2004 al que corresponde la evaluación, como al 2005 durante el cual se realizará la evaluación. En el caso de la medición de impactos, los resultados se referirán fundamentalmente al año 2002, con el propósito de apreciar los efectos de las inversiones que ya han madurado; el análisis 2004 se centrará en la medición de impactos que es posible observar en el periodo en que se lleva a cabo la evaluación, como por ejemplo el cambio a nivel de capitalización.

La evaluación tendrá también un carácter participativo y combinará los análisis cualitativo y cuantitativo

El carácter participativo implica la colaboración permanente de la Secretaría de Fomento Agropecuario y de la Delegación de la SAGARPA en la precisión e incorporación de temas de evaluación relevantes, selección de indicadores y análisis de resultados. En esta misma lógica, se establecerá un proceso de realimentación oportuna a los tomadores de decisiones en el estado durante el proceso de la evaluación.

El carácter cualitativo permitirá comprender el entorno y analizar los procesos a través de los que se desenvuelve el Programa en el estado y que influyen en sus resultados e impactos. La dimensión cuantitativa de la evaluación permite medir la magnitud de los resultados e impactos e identifica su causalidad, aunque también se complementa de manera importante con información cualitativa y observaciones directas del evaluador, obtenidas en las visitas a las unidades de producción.

Dados los lineamientos de la evaluación de la alianza 2004, enfocados a la búsqueda de los impactos del programa por tipo de productores y por giro de productos específicos, en los que confluyen otros instrumentos de política sectorial federal y estatal, por las características particulares de B. C., este análisis fue realizado atendiendo a las cadenas productivas que tuvieron relevancia por su importancia en el abasto interno, como el caso del trigo y por su importancia en la generación de ingresos, como es caso de las hortalizas, en especial las que se realizan bajo la modalidad de agricultura protegida o producción en invernaderos. Ahí se orientó la mayor cantidad de recursos, favoreciendo los componentes de Tecnificación de la producción (TP) y Manejo integral de suelo y agua (MISA).

4. Fuentes de información

Diseño muestral

La distribución muestral se realizó con apego a las bases de datos de los padrones de beneficiarios entregados por el CTEE del Programa 2004 y de los equivalentes para 2002.

Con base en el método propuesto por la UA-FAO, esta EEE y el CTEE determinaron una muestra de 297 elementos realizando 293 encuestas a beneficiarios del Programa de Fomento Agrícola derivadas de un muestreo aleatorio que satisface las condiciones básicas de precisión y confiabilidad para garantizar la utilidad de los resultados de la evaluación. También fueron aplicadas 30 entrevistas a otros actores, como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro 4.1 Número de beneficiarios y encuestas aplicadas en la evaluación FA 2004

Encuestas a realizar	Padrón de beneficiarios	Num. de encuestas	Por Dist. de desarrollo Rural	
			DDR 001	DDR 002
Beneficiarios 2002	482	166	62	104
Beneficiarios 2004	384	127	63	64
Subtotal	866	293	125	178
Entrevistas a otros actores		30	7	23
subtotal		30	7	23

Una vez registrada la información de las encuestas y entrevistas en la base de datos lotus notes, se procedió a procesarla, elaborando los cuadros de salida de acuerdo a los distintos indicadores propuestos y analizados en el segundo taller de soporte técnico impartido por la UA-FAO. Con esta información fueron realizados los análisis de correspondencia e interrelación y redactados los capítulos que conforman esta evaluación.

Las fuentes de información utilizadas para esta parte fueron las siguientes:

- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
- Reglas de operación del 2003, vigentes para el 2004
- Guía metodológica para la evaluación estatal 2004
- Evaluación estatal de Fomento Agrícola 2003

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el programa

Objetivo

Identificar los factores principales que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa, mediante el análisis de las tendencias relevantes en los ámbitos productivo y comercial para las ramas productivas que caracterizan el subsector agrícola del estado. Dentro de este análisis, también se valora el grado de respuesta que ofrece el programa y otros instrumentos de fomento del subsector.

Otro objetivo del capítulo es analizar el conjunto de elementos del entorno que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el programa, a efecto de identificar los factores críticos que limitan su desempeño productivo y las oportunidades de mercado para su atención y fortalecimiento.

1.1 Comportamiento de variables clave desde la perspectiva de las principales ramas productivas en Baja California.

El comportamiento del PIB es una de las variables más reconocida en el análisis sectorial de la economía, por ello se incluye el resultado del estudio realizado en un periodo de 10 años partiendo de 1995. En ese periodo el PIB agropecuario disminuyó en 9% y su participación al PIB estatal decreció del 4.29 al 2.71%, promediando 3.32 en los 10 años.

Cuadro 1.1 Evolución del PIB Agropecuario y su aportación Porcentual al PIB estatal (en millones de pesos y a precios constantes de 1993)

Años	PIB Agropecuario	Cambio porcentual	Aportación al PIB estatal (%)
1995	1,402.7		4.29
1996	1,402.6	0.0	3.98
1997	1,545.7	0.10	3.90
1998	1,587.3	0.03	3.83
1999	1,586.8	0.0	3.54
2000	1,445.3	-0.09	2.91
2001	1,427.0	-0.01	2.97
2002	1,397.7	-0.02	2.97
2003	1,337.6	-0.04	2.76
2004 ¹	1,270.7	-0.05	2.71
Dism. del PIB (1995-2004)	-132.0	-0.09	3.32

Fuente. SEDECO del Gobierno del Estado.- 2004 ¹ Son datos estimados por INEGI

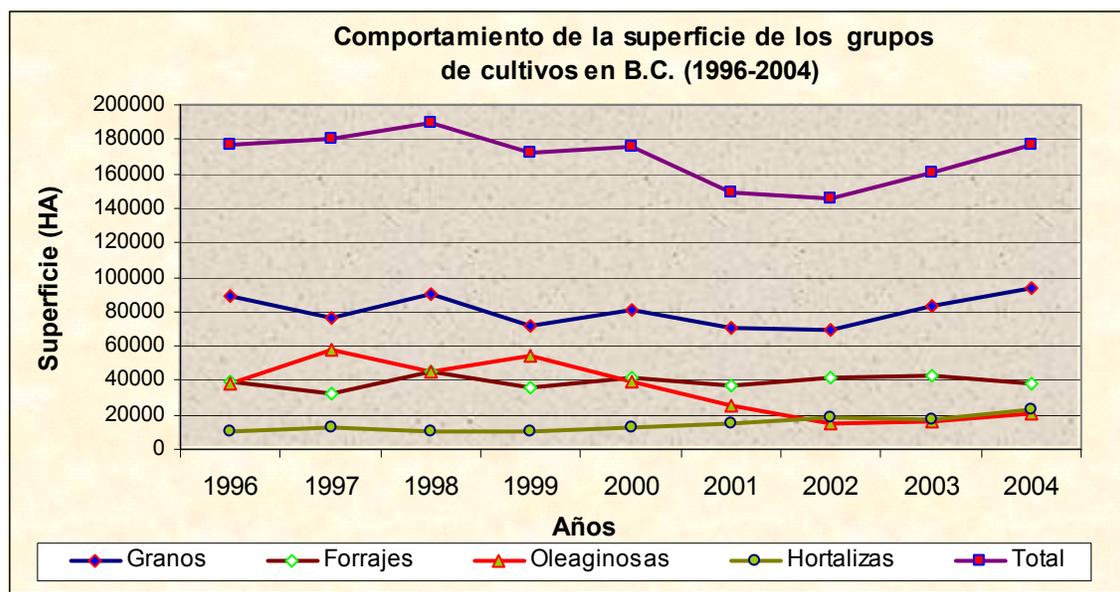
Estos datos muestran que la producción del sector disminuyó casi en 1% en promedio anual, lo cual se refleja en una disminución real de su participación en el PIB estatal, así como en un decremento en el valor de la producción del sector, justamente en el periodo en que ha operado el programa. Se aprecia una mayor contracción del sector en los últimos 5 años, en donde la caída del valor de la producción es permanente.

Otro indicador macroeconómico digno de mencionar es el de la ocupación en el sector agropecuario del estado. Los informes del IMSS y de otras fuentes como el INEGI, coinciden en que la ocupación no se ha incrementado, Cuando mucho se ha mantenido en los últimos 5 años, lo que se explica por la migración de los jóvenes hacia los centros urbanos del propio estado y/o a los Estados Unidos en busca de mejores condiciones de trabajo.

1.1.1 Entorno estatal de las principales ramas productivas.

La fuente más importante de creación de empleos es la actividad hortícola, rama de la producción que enfoca su tecnificación a variables como: genotipos, sistemas de riego y a labores de poscosecha. Cabe mencionar que en términos de rentabilidad y de generación de empleos es la actividad con mejores perspectivas en el estado. Este grupo, además genera la mayor cantidad de ingresos y empleos de todo el subsector del estado, casi 6 millones de jornales por año, en las poco más de 17 mil ha que se cultivan; más de 350 jornales por hectárea. El grupo de granos y en especial el trigo, es el más importante en términos de superficie utilizada. El promedio de siembra anual supera las 80 mil hectáreas en los últimos 8 años. Los cultivos no hortícolas generan estimativamente 1 millón de jornales al año, en el más del 70 % de la superficie, (alrededor de 10 jornales por ha en promedio).

Gráfico 1.1.1.1



Fuente: información proporcionada por la Subdelegación Agropecuaria de SAGARPA.- Cierres de siembra.

Como lo muestra la gráfica anterior, el comportamiento de las superficies sembradas de los diferentes cultivos en el estado ha sido más o menos estable con ligeras tendencias de crecimiento, si acaso las oleaginosas y en especial el algodón refleja una franca tendencia hacia la baja, debido principalmente a la caída de los precios en el entorno internacional. Los rendimientos y la producción han crecido en forma lenta pero constante, sin embargo los precios han mostrado un importante grado de inconsistencia. La rama hortícola ha sido sin lugar a dudas la más dinámica, la más agresiva y aunque los precios, también muestran inconsistencias, los altos niveles de productividad mantienen su importancia, y aunque con alto riesgo, también los márgenes de utilidad se mantienen.

Al analizar los niveles de producción se observa un ligero incremento en los volúmenes, especialmente en trigo, alfalfa y hortalizas: esto se debe al aumento de la superficie y en menor grado a los rendimientos, sin dejar de reconocer los avances logrados por los productores en el uso de tecnologías.

Todo indica que la rama de las hortalizas es la que sigue proporcionando las mejores oportunidades del subsector agrícola primario, sin embargo, las condiciones de exigencia y de riesgo también son muy altos; por ejemplo: exige altos montos de inversión, un elevado grado de conocimiento del mercado y dada la falta de planificación y la ocurrencia de los fenómenos naturales, representa un alto riesgo. Existen alrededor de los cultivos tradicionales diversas oportunidades en la conformación de las cadenas agroalimentarias, como es el caso de la transformación o cualquier otra forma de agregarle valor a los productos. Se requiere, como lo plantea la Alianza, que los productores se preparen para hacer frente a los retos que implica la transformación y enfrentar otros mercados.

1.1.2 Áreas de oportunidad en el subsector agrícola estatal

Al inicio de los programas de la Alianza para el campo en 1996, el gobierno estatal elaboró y publicó el Plan de Desarrollo Estatal 1996-2001, en donde se destaca que la agricultura se desarrolla en el Valle de Mexicali y en la Zona Costa, principalmente Ensenada. Mexicali se caracteriza por disponer de una importante superficie con riego (más de 180 mil ha), además cuenta con la mayor población rural del estado (unos 112 mil habitantes), la estructura productiva la integran unos 13 mil productores entre ejidatarios, colonos y pequeños propietarios. Los principales cultivos, con base en la superficie ocupada son: el trigo, alfalfa, algodón y hortalizas (75% de la superficie); el 25% restante se aprovecha con la siembra de 30 cultivos diversos. Esta situación prevalece.

Los principales problemas detectados y reconocidos en el Valle de Mexicali por el gobierno actual fueron: **a)** La infraestructura de la red hidráulica en todo el distrito está en malas condiciones, por falta de mantenimiento adecuado y oportuno; **b)** existen serios problemas de salinidad en gran parte de la superficie, originados por el mal funcionamiento del sistema de drenes y por la baja calidad del agua, provocando la elevación de los niveles freáticos, dañando el suelo en perjuicio de la productividad; **c)** el 28% de los pozos que abastecen de agua de riego se encuentran en malas condiciones, ya que de los 721 existente 77 están fuera de funcionamiento y 122 requieren de reparación. Este problema se ha estado atendiendo a través de la CNA y el gobierno de la entidad. Recientemente surgió un nuevo problema provocado por el inminente revestimiento del canal "todo americano", que reducirá las recargas de los mantos acuíferos del valle en alrededor de 100 millones m³; **d)** El 28% de la maquinaria y equipo existente requiere rehabilitación, el 26% se encontraba en regulares condiciones (debe considerarse que una parte importante de los productores perdieron sus equipos debido a las carteras vencidas). Otro problema detectado fue: **e)** La falta de crédito derivado de la descapitalización, carteras vencidas, falta de garantías reales, altas tasas de interés y el limitado giro de atención de los bancos y **f)** la mayor parte de los productores carecen de conocimiento y de infraestructura para la comercialización para enfrentar con éxito la competencia, a la que los condujo el TLC, colocándolos en franca desventaja ante los intermediarios y con muy baja capacidad para negociar con industriales y otros clientes.

Por otra parte las principales regiones agrícolas de la Zona Costa están conformadas por: los Valles de San Quintín y La Trinidad, Maneadero, Ojos Negros y Valle de Guadalupe., en Ensenada, y otras pequeñas áreas en Tecate, Tijuana y Playas Rosarito. En esta zona

se explotaban bajo condiciones de riego con agua del subsuelo, alrededor de 31 mil ha, con cultivos de hortalizas y frutales regados en su mayor parte con sistemas de riego eficientes. En conjunto, esta zona genera los mayores ingresos y una importante cantidad de jornales, anualmente.

Los principales problemas o áreas de oportunidad es: El desaprovechamiento y sobreexplotación de las aguas subterráneas por el uso inadecuado de sistemas de extracción y de distribución del riego, provocando un desequilibrio en la explotación.

En la siguiente administración, seis años después el gobierno estatal entrante elaboró el nuevo "Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007" y el "Programa Sectorial de Desarrollo Económico con Sentido Social", en donde se reconoce una situación similar a la que se planteó en 1996. Ahora se señala que: "El acceso a los apoyos para el fomento agrícola que otorgan el gobierno federal y estatal, contiene una compleja normatividad y mecánicas operativas, que propician que los beneficiarios los reciban en forma inoportuna, lo que se refleja en baja productividad, ya que al no contar con el capital no aplican los insumos oportunamente, tal y como lo indican los paquetes tecnológicos establecidos para cada una de las zonas agrícolas del estado."

Por lo que corresponde a la asistencia técnica señalan: "que pese al esfuerzo de la CATAFE, su cobertura es muy limitada, de 1996-2000 el promedio anual de cobertura fue de 4.4% anual, del total de la superficie sembrada en el estado". Por otra parte la superficie atendida por fomento agrícola anualmente en los tres componentes principales apenas representa el 4% en el mejor de los casos y en el peor el 2%.

En el Plan Estatal de Desarrollo Económico 2002-2007 se menciona lo siguiente:

1. El principal problema, que afecta a la mayor parte de los productores, es la baja rentabilidad en sus cultivos, por lo que, incrementarla, es uno de los principales retos, especialmente en los cultivos tradicionales.
2. En determinados cultivos, como el trigo y la alfalfa, la producción rebasa con mucho al consumo estatal, provocando serios problemas en la comercialización de los excedentes, porque además, distribuirlos en el mercado nacional representa enormes costos de traslado, por lo que urge una adecuada planeación de cultivos.
3. No existe la integración de cadenas productivas locales que permitan una relación materias primas-producto final para el abasto del mercado interno, ni mecanismos definidos para la exportación de alimentos, que garanticen al productor la comercialización a precios convenientes.
4. No existen fuentes de financiamiento en el estado que resuelvan las necesidades de crédito de los productores con potencial, dada la baja rentabilidad de los cultivos, los altos riesgos y las pocas garantías reales ofrecidas.

Aunque no se tienen datos documentados, a través de los módulos de riego se puede saber que el 77% de la tierra está concentrada en unos tres mil de los trece mil agricultores, es decir, sólo el 23% del total de los productores están activos el resto les arriendan la tierra, y son los que reciben anualmente los apoyos. Sin embargo nadie lo toma en consideración, no para combatirlo, si no porque esta realidad puede cambiar los esquemas y los mecanismos de planeación y solución de la problemática.

1.2 Respuesta del programa y de otros instrumentos de política sectorial (estatal y federal) a las condicionantes del desarrollo del subsector en el estado.

La problemática reconocida en el punto anterior obliga a hacer un análisis muy preciso acerca de lo que fue posible realizar a través de FA y sobretodo los resultados logrados a favor de la agricultura en el estado. Al parecer los problemas fueron bien definidos, es decir, ha habido una gran coincidencia entre lo planteado por la Alianza y lo reconocido por la autoridad estatal, sin embargo, no se dimensionó el tamaño de los problemas ni tampoco fueron estimados los recursos necesarios para hacerles frente.

En respuesta a esta problemática detectada, se han realizado inversiones a través de Fomento Agrícola del tamaño que se aprecian en la tabla siguiente:

Cuadro 1.2.1 Respuesta cuantitativa de FA a la problemática estatal

Componentes de FA de APC	Inversiones realizadas de 1996-2004 (Miles de pesos)		
	Programa APC Fomento Agrícola	Productores	Total
Tecnificación de sistemas de riego	69,656.2	138,512.4	217,675.6
Adquisición de Maquinaria y Equipo Agrícola	45,608.1	91,216.2	136,824.3
Rehabilitación y Conservación de suelos	27,606.0	56,637.5	84,243.5
Total	142,870.3	286,366.1	429,236.4

FUENTE: Cierres de programas y otras publicaciones del FOFAEBC.- 2005

El cuadro anterior, muestra las inversiones realizadas por el PFA en los tres principales componentes en los últimos 9 años. Sin embargo no puede determinarse si los montos son importantes o han sido suficientes, porque no está cuantificada la problemática. No obstante, no hay duda que los tres componentes fueron correctamente orientados a cubrir una prioridad previamente identificada. Se observa que hay coincidencia en esos tres programas. Por otra parte, la Alianza en el 2000 ofertó un componente denominado Tecnificación de la Agricultura de Riego por Bombeo, con el objeto de rehabilitar los pozos y equipos de bombeo, e instalación de sistemas para la aplicación eficiente del agua de riego y agroquímicos, reducir el consumo de agua y energía e incrementar la rentabilidad de las UPR. Este programa, desde el 2001, es manejado por la CNA.

1.2.1 Orientación básica del programa en el estado (objetivos, población objetivo y categorías de inversión).

Además de los componentes analizados en el punto anterior, existen otros enfocados en forma precisa a resolver los problemas reconocidos por las autoridades estatales y considerados por la Alianza, por ejemplo, se reconoce que la comercialización de los productos agrícolas representa un factor crítico y un reto a superar, ante esta aceptación se han estado apoyando las inversiones en infraestructura de acopios a través del componente Equipamiento Poscosecha de Productos Agrícolas, a partir del año 2001, en el lapso 2001-2004 la Alianza ha invertido alrededor de 3.9 millones de pesos, y los productores 6.5 millones; tan sólo en el 2004 se invirtieron casi 5.6 millones de pesos en total.

La mayor parte de esos recursos se han invertido en infraestructura de acopio para trigo, empaques de hortalizas, como ajo, cebolla, y cuartos fríos para almacenar verduras.

Otro problema que ha sido enfrentado con recursos de la Alianza dentro de FA es la reconversión productiva, dado que al parecer es unánime el convencimiento de la necesidad de buscar alternativas viables para ofertar a los productores. Dentro de este importante renglón se asignaron recursos para apoyar cultivos estratégicos y dentro de este rubro fueron considerados la fruticultura, citricultura y horticultura ornamental, así como el renglón específico de reconversión productiva. La atención a estos rubros inició en 1998 y hasta el 2004 se habían invertido por parte de la Alianza un poco más de 13 millones de pesos y los beneficiarios habían aportado más de 40 millones de pesos. No obstante la reconversión no ha podido darse en la magnitud que el estado la necesita.

De 1998 al 2001 se ofertó en FA de la APC el componente del algodonerero, el cual fue aprovechado por cuatro años, los recursos asignados por la Alianza fueron 30.4 millones de pesos, orientados a resolver las necesidades de asistencia técnica en el control de plagas y enfermedades. Dado que el gobierno del estado no consideró este renglón como prioritario o relevante dejó de ser apoyado con recursos estatales. Sin embargo se determinó asignar recursos para apoyar a los productores con financiamiento complementario y créditos puente. A partir del siguiente año, este componente fue atendido dentro del Programa Nacional.

Merece la pena referir que en el intento de encontrar opciones viables en año 2001 se inició un programa para apoyar el desarrollo de huertos de aguacate en diferentes regiones de la zona de la costa, en ese año y en el 2002 fueron plantadas alrededor de 300 ha desafortunadamente sin éxito, ya que más del 90% de la planta no se arraigó. Los especialistas creen que se debió a la falta de capacidad de la planta para adaptarse a las condiciones climáticas de esta región. Otros consideran que el esqueje o genotipo utilizado traía un hongo y que las condiciones del clima en la costa favorecieron su desarrollo; el caso es que esas plantaciones ya no existen.

1.2.2 Otros programas federales y estatales que atienden la agricultura en el estado.

Programas federales:

PROCAMPO.- Programa de apoyos directos al campo

PROGRAMA DE ENERGÍA PARA EL CAMPO.- Diesel agropecuario y Tarifa 9ª para pozos agropecuarios.- subsidio al precio del combustible.

ASERCA.- Programa de apoyos y servicios a la comercialización. En especial al trigo.

El gobierno del estado cuenta con otros programas para atender las prioridades del subsector agrícola, enfocados a mejorar el manejo del agua y la energía, surgidos a raíz del convenio firmado con la Comisión Nacional del Agua y manejados bajo la supervisión de esa institución. Dichos programas son los siguientes:

a) Rehabilitación y modernización del Distrito de Riego 014. Aporta recursos para rehabilitar los 475 pozos del plan federal, reposición de equipos de pozos, y el revestimiento o entubamiento de canales parcelarios, así como, la rehabilitación de canales y compuertas.

b) Uso eficiente del agua y la energía eléctrica. Este subprograma está diseñado para la rehabilitación de pozos agrícolas particulares, y entubado de canales. Es aplicado principalmente en la zona costa.

c) Uso pleno de la infraestructura hidroagrícola. Subprograma para apoyar el proceso de reposición y equipamiento de pozos, aplicado especialmente en la zona costa.

d) Programa de desarrollo parcelario. Este subprograma es orientado al apoyo de obras interparcelarias y a la adquisición de maquinaria y equipo requerida por los módulos de riego para dar mantenimiento a la infraestructura parcelaria. Su aplicación es en el Valle de Mexicali.

En el cuadro siguiente se presentan los montos de inversión realizados por esos programas, el primero y el cuarto se orientan principalmente a resolver la problemática del agua en el Valle de Mexicali y son los más importantes dado que acaparan el 86% de las inversiones totales. El segundo y el tercero han sido aprovechados en la Zona Costa. No obstante, aún cuando su importancia es relevante, los montos asignados son limitados, sólo el 14% del total. Por su parte los componentes del FA (sistemas de riego), más del 95% de esa categoría han sido aprovechados en la Zona Costa.

Cuadro 1.2.1.1 Programas de apoyo para mejorar el uso agrícola del agua (1996-2004)

Programas del acuerdo CNA- Estado	Ejercido 1996-2001	Ejercido en 2002	Ejercido en 2003	Ejercido en 2004	Programa para 2005
Modernización del DR 014	224,027.0	20,193.9	37,811.4	36,810.4	46,000.0
Uso Eficiente del Agua y Energía eléctrica	17,766.2	2,973.0	1,600.0	3,272.0	4,300.0
Uso Pleno de Infraestructura Hidroagrícola.	16,259.2	3,760.0	4,500.0	5,940.1	6,440.0
Desarrollo Parcelario	71,601.1	4,202.8	657.5	275.0	3,850.0
Total	329,653.5	31,129.7	44,568.9	46,297.5	60,590.0

FUENTE: Secretaría de Fomento Agropecuario del Gobierno del Estado. 2005

Además de estos programas, el gobierno del estado cuenta con otros instrumentos para apoyar el sector rural, especialmente la agricultura:

1. Fondo de Garantías Complementarias y Créditos Puente, FOGABAC; es un fideicomiso de inversión, administración y garantías que fue autorizado por el Banco de México el 12 de julio de 1995 y constituido legalmente en Baja California el 21 de septiembre de 1996. Tiene las siguientes funciones:

a) Otorga garantías complementarias al financiamiento bancario, de actividades agrícolas, con un aval autorizado por el gobierno del estado.

b) Otorga financiamientos directos a la agricultura, utilizando líneas de crédito de instituciones fondeadoras de segundo piso y el patrimonio propio.

c) Proporciona créditos puente con cargo a su patrimonio líquido, a descontarse del PROCAMPO.

2. Fideicomiso para el Desarrollo Empresarial, **FIDEM**, asigna recursos para proyectos y estudios destinados a las actividades productivas, y al análisis de problemas para el fomento empresarial.

3. Fondo de Fomento a la Microempresa en las Zonas Rurales y Marginadas del Estado, **EMPRENDE**, concede créditos para actividades de microempresas artesanales, cooperativas y grupos marginados.

Los tres fondos son manejados por el FOFAEBC, pero no fue posible obtener la información acerca de los resultados de su operación. Se sabe que no han sido buenos.

1.2.3 Relaciones de complementariedad entre el programa y los demás instrumentos sectoriales (federales y estatales) que confluyen en el estado.

Dado que FA está diseñado para cubrir las diferentes etapas del proceso de producción, distribución, transformación y comercialización de los productos agrícolas, puede ser fácilmente un programa complementario de los anteriormente enunciados. Sin embargo, La mayor parte de los recursos de este programa son aprovechados por los beneficiarios en la etapa primaria de su proceso. Tal es el caso de los componentes: Tecnificación de la producción (TP) que apoya: maquinaria e implementos, equipamiento poscosecha, construcción de invernaderos. Manejo Integral de Suelo y Agua MISA que apoya: sistemas de riego, apoyos para la rehabilitación de suelos. Fomento Productivo y Reconversión FPR, para apoyar la compra de materiales vegetativos y paquetes tecnológicos, y por último el Subprograma de Fortalecimiento a los sistemas producto, que apoya la constitución y funcionamiento de los Comités. En el esquema siguiente puede observarse de mejor manera las relaciones entre el PFA y los otros programas federales y estatales que se aplican en Baja California.

Cuadro 1.2.3.1 Programas enfocados a la agricultura que se complementan

Componentes de inversión de FA		Programas estatales y Federales (CNA) de la APC.	Programas estatales para apoyo de las actividades agropecuarias
Fomento a la inversión y Capitalización	Tractores e implementos Equipa Poscosecha, Const. y Rehabilitación de Invernaderos	Modernización y rehabilitación del DR 014	FOGABAC, Fondo de garantías complementarias y créditos puente.
	Conservación y Rehabilitación de suelos. Sistemas de riego tecnificado	Uso Eficiente del Agua y Energía Eléctrica	FIDEM. Fideicomiso de Desarrollo empresarial.
	Materiales vegetativos Paquetes Tecnológicos	Desarrollo Parcelario	
		Uso Pleno de la infraestructura Hidroagrícola	EMPRENDE, Fondo de Fomento a la microempresa en las zonas rurales.
Fortal. de Sistemas Producto	Apoyo a comités sistema producto (Cursos, talleres, informática, asesorías)		

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el FOFAEBC. 2005

La complementariedad se da porque los apoyos administrados a través de la CNA, por ejemplo, orientados a mejorar las condiciones del uso del recurso agua en la agricultura, tanto del Valle de Mexicali, como de la Zona Costa repercute en beneficio de esa actividad que consume el 90% del agua existente: Los programas estatales, también apoyan las actividades agrícolas o las etapas posteriores de las cadenas productivas.

Capítulo 2

Principales resultados y tendencias del programa

Objetivo

Realizar una valoración de los resultados más relevantes alcanzados con el programa desde que inició operaciones en 1996 hasta el año que se evalúa (2004), con el fin de conocer la cobertura y dimensión de sus principales impactos.

El análisis de los resultados es para reflejar las principales acciones impulsadas por el programa en los 9 años de su instauración en el estado, enfatizando lo ocurrido en el periodo 2001-2004 y observando sus tendencias para obtener una visión de conjunto. Se trata de obtener una aproximación del impacto global del Programa en las principales ramas productivas de la agricultura, mediante el uso de parámetros pertinentes. Así mismo se busca encontrar el grado de correspondencia entre las acciones que ha impulsado el PFA en los últimos años y la problemática reconocida por el estado.

2.1. Resultados en inversión y capitalización

2.1.1 Inversión acumulada del programa según fuente de aportación (gobiernos federal y estatal, productores) y distribución geográfica.

Desde sus inicios en 1996, la Alianza para el Campo en B. C., apoyó el fomento a la agricultura con dos subprogramas: Fertirrigación y Mecanización, ese año fue, en términos corrientes, en el que más se invirtió en el FA, 18% del total de las inversiones realizadas hasta el 2004. El cuadro (2.1.1.1) refleja el comportamiento de las inversiones de FA, es una panorámica del desarrollo de este programa destinado a resolver la problemática reconocida por las autoridades del estado desde 1996 y ratificadas seis años después, las cuales fueron analizadas en el capítulo anterior. Del total de las inversiones realizadas por el Programa en esos nueve años, \$222,3 millones de pesos, el 18% se hicieron en 1996, a partir de ahí las aportaciones de FA han venido a menos en términos corrientes y más aun a precios reales. La inversión acumulada, incluyendo la de los productores fue de \$667.9 millones de pesos corrientes, de los que la APC aportó el 33% y los beneficiarios el 67% restante. El promedio anual de las inversiones del gobierno para apoyar la agricultura de Baja California fue de 22.1 millones de pesos, por su parte los agricultores aportaron con recursos propios casi 47 millones por año.

El Gobierno del Estado entró al Programa con muy poca determinación, en ese año de inicio sólo aportó el 2% de la inversión de la Alianza, pero al siguiente ejercicio su aportación fue muy motivadora, ya que aporta casi el 10%, sin embargo se observa que en el 2001 mostró una mejor disposición al aportar el 24% de los apoyos de FA, fue una coincidencia que ese fue el primer año de la administración del actual gobierno. En promedio la aportación estatal en FA en los 9 años de vigencia fue del 11% anual. Cabe apreciar que del 2001 a la fecha la participación del estado fue del 16%, muy por encima de la media de todo el periodo, pero nada espectacular.

El año más flojo para Fomento Agrícola fue sin duda el 2002, cuando la inversión cayó apenas a un 41% del monto invertido el año anterior.

Cuadro 2.1.1.1 Comportamiento de las inversiones de Fomento Agrícola 1996-2005
(Miles de pesos a precios corrientes)

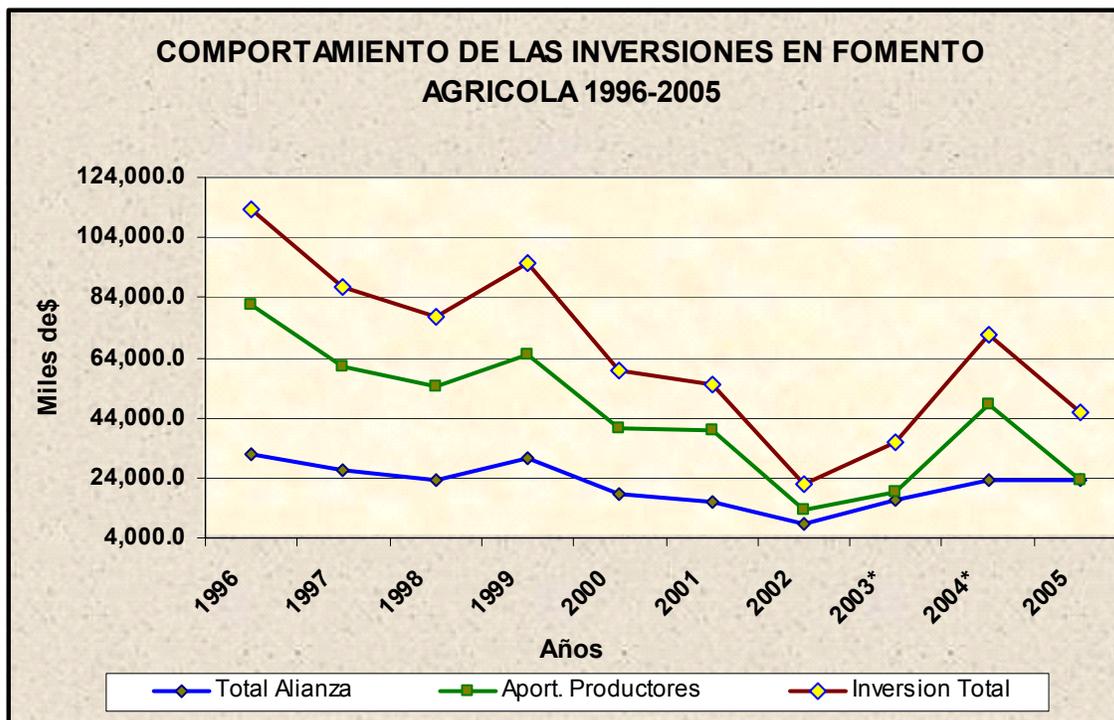
Años	Aportación Federal	Aportación Estatal	Total Alianza	Aportación Productores	Inversión Total	% Aport. Alianza	No. de benef.
1996	31,270.0	682.0	31,952.0	81,371.0	113,323.0	28%	452
1997	23,689.0	2,600.0	26,289.0	61,341.0	87,630.0	30%	1,162
1998	21,350.0	1,890.0	23,240.0	54,127.0	77,367.0	30%	1,369
1999	26,658.0	3,600.0	30,258.0	65,055.0	95,313.0	32%	676
2000	17,009.0	1,889.0	18,898.0	40,633.0	59,531.0	32%	450
2001	15,480.0	4,778.3	20,258.3	39,666.0	59,924.3	34%	144
2002	6,834.0	1,514.0	8,348.0	13,280.0	21,628.0	39%	482
2003	13,225.0	3,411.0	16,636.0	19,061.0	35,697.0	47%	302
2004	21,796.3	1,525.2	23,321.5	48,092.0	71,413.5	33%	387
2005*	19,542.4	3,474.0	23,016.4	23,016.4	46,036.8	50%	324
Totales	196,853.7	25,363.5	222,307.2	445,642.4	667,860.6	33%	5,748

Fuente: Elaboración propia con datos del FOFAEBC y cierres de programa.

Nota * Programado para ese año

Al graficar los datos del cuadro puede observarse que el comportamiento de las inversiones hechas por los productores son determinadas por las aportaciones de la APC.

Grafico 2.1.1.1



Los datos indican que la distribución geográfica de los recursos, se inclina ligeramente a favor del Valle de Mexicali, un 53% aproximadamente, y el 47% para la Costa, Puede afirmarse que hay programas que por sus características se aplican en una u otra región, por ejemplo el componente tecnificación de sistemas de riego fue aprovechada en un 95% por la Zona Costa, pero el de Rehabilitación y conservación de suelos fue en un 100% para Mexicali. El componente de cultivos estratégicos ha sido aplicado proporcionalmente en las dos regiones, en la costa se aplicó un programa de plantación de aguacate, otro de nopal y se ha apoyado los huertos de olivo con el fin de mejorarlos y hacer de esta opción un buen negocio para los productores. En Mexicali dentro de este componente se han apoyado plantaciones de los cítricos, palma datilera y vid, entre otros,

2.1.2 Importancia de la inversión para la capitalización de la agricultura estatal.

Existen dos renglones o componentes de FA que repercuten favorablemente en la capitalización de la actividad primaria en el estado, ellos son:

Componentes de FA que inciden en la capitalización	Alianza	Productores	Total
Tecnificación de sistemas de riego	69,656.2	138,512.4	217,675.6
Adquisición de Maquinaria y Equipo Agrícola	45,608.1	91,216.2	136,824.3
Total	115,264.3	229,728.6	354,499.9

Estas cifras corresponden a las inversiones realizadas dentro del Programa de FA desde su inicio en 1996 hasta el año 2004; estos dos componentes atrajeron el 58% de los recursos aportados por la Alianza en ese periodo, el 54% de lo aportado por lo productores y el 57% de la inversiones totales, lo que significa que en términos de montos invertidos la capitalización es importante. No se manejan comparaciones de avances, porque no se cuenta con puntos de comparación, en el diagnóstico no se determina el monto de los recursos estimados necesarios para resolver en definitiva el problema de falta de capitalización. Debe aclararse que estos programas fomentan la capitalización de los productores o de sus organizaciones, sin embargo, existen otros programas cuyo beneficio esta dirigido a la infraestructura del sector, tal es el caso de las inversiones que realiza la CNA y el estado para mejorar la red de canales de riego, drenes a cielo abierto, drenes parcelarios, maquinaria para dar mantenimiento a la red hidráulica manejada por los módulos, etc.

Aunque las inversiones de la Alianza mantienen, en general, una tendencia hacia la baja en términos reales, en el caso de las inversiones para la capitalización en el 2004, fue lo contrario, se ejercieron un poco mas del 73% de los recursos asignados. Pero además, también se invirtió el 11% en otros renglones para la capitalización, como: Equipamiento poscosecha y rehabilitación y modernización de invernaderos.

En los apoyos a la agricultura en Baja California, se aprecia una baja importante en los montos totales en todos los programas relacionados, a partir del 2001. Se reflejan en la estructuración, cambios hacia las cadenas productivas y a la agricultura protegida.

En la gráfica anterior, es destacable que las inversiones de la Alianza tienen importancia, no tanto por los montos, sino porque imponen un comportamiento, que los productores siguen, si los recursos que asigna la APC son altos, los de los productores también lo son, esto es importante porque el Programa puede manejar escenarios para inducir hacia la solución de los problemas, respecto a los montos de inversión, en especial si se sabe que

la demanda por los apoyos es alta y si es posible demostrar que año con año se queda mucha gente esperando el apoyo para hacer una inversión.

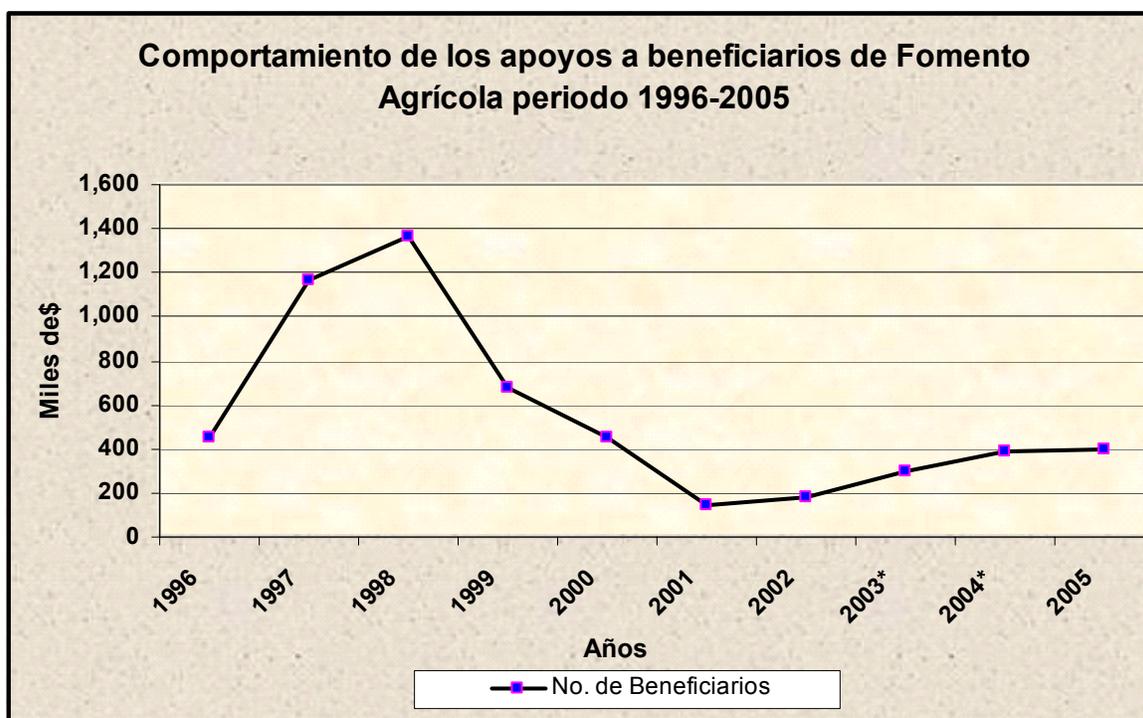
2.2 Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes apoyados en el estado.

Lamentablemente no se cuenta con información totalmente confiable en cuanto a los beneficiarios apoyados en el proceso de operación de la Alianza, se estima que en FA se han apoyado alrededor de 5,748 agricultores en el periodo 1996-2005, en forma directa. En términos de superficie pudiera hablarse de cerca de 90 mil ha, sin considerar los agricultores que indirectamente se benefician con Programas como: ITT, las sanidades vegetal y animal, que por las características de estos programas se infiere que todos los productores resultan de alguna manera beneficiados.

2.2.1 Número y tipo de beneficiarios y cobertura respecto a las necesidades estatales

Los componentes que más productores han beneficiado es el de Rehabilitación y conservación de suelos, seguido por mecanización y tecnificación del riego. El cuadro 2.1.1.1 referenciado anteriormente muestra, que de 1996 al 2000, fueron beneficiados más productores que del 2001 a la fecha. Con los datos proporcionados se pudo detectar que en el periodo de 1996-2000, fueron atendidos en promedio 822 beneficiarios por año, en cambio a partir del 2001 esa cifra bajó considerablemente al atenderse sólo en promedio 329. En el gráfico 2.2.1.1 se observa esta tendencia.

Grafico 2.2.1.1



En el periodo 2001-2004 fueron atendidos 874 productores de bajos ingresos en transición, esta cifra representa el 57% del total de los beneficiarios y 658 productores de

los denominados “Resto de productores” con el 43%. En Fomento Agrícola son las únicas categorías de productores consideradas en el estado, lo cual es bastante lógico, porque los productores ubicados en zonas verdaderamente pobres no cuentan con recursos para invertir, su capacidad de ahorro es nula.

En cuanto a la cobertura estatal, los recursos del programa se han distribuido más o menos en partes iguales en cada una de las dos regiones, por ejemplo en 2004, se aplicó el 51% el DDR 002 y 49% en DDR001 (Zona Costa), los componentes se han acomodado en forma casi natural, así el de sistemas de riego tecnificado ha sido aplicado en más del 95% en la zona costa, no por voluntad de los tomadores de decisiones, sino porque la demanda ha sido más fuerte en esa zona que en el Valle de Mexicali, ya que en aquella región la falta de agua es un problema y este a su vez es un reto, de manera que, nadie discutiría la conveniencia en términos económicos y de sustentabilidad, invertir para optimizar el uso del agua y de paso el uso de todos los recursos escasos. En cambio en Mexicali, sólo sería costeable para los horticultores modernizar sus sistemas de riego, pero no para los que siembran trigo, algodón u otro cultivo de baja rentabilidad. Otro ejemplo es el componente de Rehabilitación y conservación de suelos, el cual se ha operado en un 99% en el Valle de Mexicali, dado que es donde se da el problema de las desnivelaciones de los terrenos y la problemática de la salinidad por la forma que se riega. El componente de maquinaria e implementos agrícolas no es tan drástico pero si es más demandado en Mexicali, se estima en un 60% por un 40% en la Costa.

2.2.2 Principales componentes apoyados y su relación con las principales necesidades estatales

Los componentes que mayor impulso tuvieron a lo largo del periodo 1996-2004, en términos de inversión fueron los siguientes:

Componentes de FA que inciden en la capitaliza	Alianza	productores	Total
Tecnificación de sistemas de riego	69,656.2	138,512.4	208,168.6
Adquisición de Maquinaria y Equipo Agrícola	45,608.1	91,216.2	136,824.3
Rehabilitación y conservación de suelos	27,606.0	56,637.5	84,243.5
Total	142,870.3	286,366.1	429,236.4

Sólo para ejemplificar la tendencia hacia la baja de todos estos componentes; en el programa de Rehabilitación y conservación de suelos, hasta el año 2000 se habían ejercido 19,268.0 por parte de la Alianza, del 2001 al 2004 sólo se ejercieron 8,338.0 para un total de 27,606.0 en términos nominales, es decir apenas un 30% de las inversiones totales del componente y en 2004 desaparece. Podría pensarse que el programa cumplió con su cometido y lógicamente es adecuado que desaparezca, sin embargo se estima que a través de este componente se apoyó la rehabilitación de 27,250 ha y esta superficie sólo representa el 15% del total, es cierto que algunos productores no requieren de estos apoyos, pero aun quedan por rehabilitar por lo menos 50 mil ha y desafortunadamente son las que tienen daños más severos por efectos de la salinidad, dado que los apoyos no fueron orientados a estas tierras, sino a resolver el problema que representa la falta de nivelación.

Estos tres componentes de FA, no sólo son los que mayores recursos han absorbido en los 9 años del programa, sino que son los que mayor relación tienen con la problemática señalada por las autoridades estatales en los planes de gobierno de dos sexenios, en 1996 y 2002, mismas que fueron señaladas en el capítulo anterior.

No obstante el uso del agua sigue siendo un problema no resuelto, aun cuando gracias al programa en la costa se ha apoyado la tecnificación del riego de un poco mas de 25 mil ha, pero el problema no ha sido finiquitado ni en la costa ni en Valle de Mexicali. En este municipio, empieza a vislumbrarse la necesidad de cambiar las prácticas tradicionales del riego a raíz de algunos acontecimientos que deben perderse de vista, como es el caso de: la obra en proyecto de revestir el canal "todo americano", donde se estima que los mantos acuíferos del Valle perderían cerca de 100 millones de metros cúbicos de recarga anual¹; los programas de modernización del Distrito de riego 014 que procuran el ahorro del agua, mediante la entrega volumétrica; con el funcionamiento del banco del agua, donde cada productor podrá negociar sus excedentes, y por último el incremento de los consumos distintos a la agricultura, como la industria, el consumo doméstico, las necesidades de agua en la costa, en especial Tijuana y Ensenada.

En cuanto a las inversiones en maquinaria, se estima que FA ha apoyado la adquisición de unos 300 tractores e implementos nuevos, con los recursos invertidos en los nueve años, unos 33 tractores anuales en promedio. En 1996 se reconoció que no había suficiente maquinaria y que además un alto porcentaje de ella necesitaba reparaciones, ello justificó el componente dentro de FA.

Conviene señalar, que gran parte de la falta de maquinaria se debió a las decisiones del desaparecido Banco Rural, que al recoger los equipos no pagados descapitalizó a muchos productores chicos, quienes no pudieron volver a ser productores. Lo cierto es que continúa la demanda de recursos para compra de maquinaria, tan sólo en los dos últimos años se han apoyado adquisiciones de casi 90 tractores nuevos, lo que significa que el problema no está resuelto. Otros renglones sobresalientes en este componente son: la adquisición de implementos y la reparación de maquinaria.

2.2.3 Cobertura geográfica de los principales componentes apoyados (unidades físicas)

En el estado sólo existen dos zonas geográficas donde puede desarrollarse la agricultura, como ya se ha señalado el Valle de Mexicali y la región de la costa, en el primer caso se realiza una agricultura mas extensiva, menos tecnificada, por razones de cantidad de recursos, mayor superficie cultivable, mayores volúmenes de agua, en cambio en la segunda, las limitaciones de agua evitan el dispendio y el descuido en el uso de los recursos, por ello se han buscado cultivos altamente redituables aprovechando el clima y utilizando óptimamente el agua, producen con la mejor tecnología y obtienen los mejores resultados. No fue posible precisar la distribución de los apoyos por cada una de las zonas, pero si puede afirmarse que el componente de Sistemas de Riego Tecnificado en un 95% ha sido aplicado en la costa, el de Rehabilitación y conservación de Suelos en Mexicali y el de Maquinaria y Equipo Agrícola se reparte en un 60% en Mexicali y el 40% restante en la costa; el renglón de equipamiento poscosecha predomina en la costa. Los tres primeros componentes apoyaron al 90% de los beneficiarios de FA y más del 95% de la superficie.

2.3 Estimación de resultados acumulados en áreas principales del estado

En la aplicación de los recursos de la Alianza para el Campo, canalizados a través de FA destacan tres componentes relacionados en el cuadro 2.3.1, en la relación destaca el

¹ Simposium sobre el agua participantes: CNA, UABC y Módulos de riego del DR 014.- ICA 2005.

componente Sistemas de Riego Tecnificado por ser el que mayor cantidad de inversión, representó el 51%; seguido de Adquisición de maquinaria y Equipo Agrícola con el 32% y por el de Rehabilitación y Conservación de Suelos con el 17%.

Cuadro 2.3.1 Resultados de la aplicación acumulada de los apoyos en los principales componentes de FA de 1996 a 2004

Nombre del componente	Apoyos recibidos de 1996-2004		
	Superficie (ha)	No. de productores	Inversiones* (Miles de \$)
Adquisición de Maquinaria y Equipo Agrícola	66,325.0	1,795.0	136,824.3
Sistemas de Riego Tecnificado	29,231.0	1,704.0	217,675.6
Rehabilitación y Conservación de Suelos	27,250.0	1,391.0	68,206.0
Totales	122,806.0	4,890.0	422,705.9

Fuente: Elaboración propia con datos del programa.

*Nota.- Se incluyen las aportaciones federales, estatales y las de los productores participantes

- **Sistemas de riego tecnificado:** Con base en los datos proporcionados por el Programa y plasmados en el cuadro 2.3.1, en la zona de la costa, la superficie que se explotaba antes de iniciar el PAC en 1995 era de 30 mil hectáreas, se estima que un 40% de esa superficie ya utilizaba sistemas de riego avanzados, un 30% la aspersión y el resto riego rodado. El PFA ha apoyado en esa región un poco más de 25 mil ha, que es la superficie explotada en el 2004, según datos de la Subdelegación Agropecuaria de la SAGARPA, el 80% se riega con sistemas de riego utilizando tecnologías de punta y el resto con aspersión, ya no se utiliza el riego rodado. Esto ha permitido que la presión que había sobre los mantos acuíferos haya disminuido considerablemente, debido a que ahora se utiliza menos agua, los especialistas consideran que entre un riego tradicional y uno por goteo la diferencia en el gasto es de aproximadamente del 70% y entre la aspersión y el goteo el 40%.

De cualquier modo la escasez del agua en la costa sigue siendo un problema, algunos productores han introducido filtros y sistemas completos de desalación para mejorar la calidad del agua, dado que al explotar los mantos más allá de lo indicado, el agua de mar empieza a filtrarse y esto es lo que está ocurriendo en algunas partes de Maneadero, Punta Colonet y el Valle de San Quintín.

- El componente de Mecanización es el segundo en importancia, el PFA a motivado que se cubra una superficie de más de 66 mil ha, se estima que se han entregado un poco más de 300 tractores nuevos y han sido reparados otro tanto, con esto se ha recuperado el parque de maquinaria y se perciben mejoras en los índices de mecanización, sin embargo, la maquinaria se ha concentrado no en los productores que antes no la tenían, sino en las empresas que rentan las parcelas de los que por diversas razones ya no siembran.
- El tercer componente relevante es Rehabilitación y Conservación de Suelos, como se aprecia en el cuadro 2.3.1 ha beneficiado estimativamente 27,250 ha, principalmente en el concepto de nivelación, una parte importante de esta superficie sólo se ha rectificado su nivelación por lo menos un 40%. Desafortunadamente los apoyos no han sido orientados a resolver el problema planteado originalmente, la salinidad en más de 50 mil ha, sino a todas aquellas superficies que necesitan el

beneficio de la nivelación, por tanto, apenas se ha apoyado el 18% del total, sin considerar que una parcela tiene que nivelarse cada cuatro o cinco años.

- Aun cuando el componente Equipamiento poscosecha de productos agrícolas surgió desde el 2001 no ha tenido el repunte que se requiere para que sea altamente demandado, en esos cuatro años tan sólo se han distribuido menos de 5 millones de pesos de la Alianza, para atender algunos centros de acopio de trigo, unidades de producción dedicadas al empaque y selección de hortalizas, bodegas y cuartos fríos para almacenar y conservar productos perecederos.

2.4 Resultados específicos en 2004

2.4.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras

Con base en el anexo técnico, en FA fue programado atender a 338 productores, 178 en el Subprograma FIC (53%) y 160 en factores críticos 47%, de estos 338 productores deberían atenderse 219 PBIT y 119 de los llamados RP. También fue programada la atención de 6,201 ha, de las cuales el 63% corresponde al FIC y 37% a factores críticos, sin embargo, se atendieron 386 productores, más del 100%, correspondiendo 97 a PBIT (25%) y 289 a RP (75%). En cuanto a la superficie se estima que los recursos fueron aplicados en 6,279 ha, con similar distribución entre los dos tipos de productores (25% PBIT y 75% RP).

Cumplimiento de metas financieras, según el anexo técnico fueron programadas las siguientes inversiones: para el subprograma FIC se programan \$ 29,051.3 miles de pesos de aportación federal y \$1,821.4 con recursos del estado, además de \$27,453.5 de aportaciones por parte de los productores. Para el programa de fortalecimiento de sistemas producto, concretamente integración de cadenas productivas, se programaron 2 millones de pesos en total con aportación federal y por parte de los productores 1, 890.0 miles de pesos, además para el subprograma de Investigación y transferencia de tecnología fueron programadas inversiones del orden de \$6,567.1 miles de pesos de inversión por parte de la Alianza, de los cuales \$1,100.0 miles de pesos, el 17% de aportación del estado, y el resto 83% por parte de la federación, también fueron programados \$5,910.4 miles de pesos como aportación de los productores.

A la fecha de la evaluación habían sido ejercidos \$21,796.3 miles de pesos (31%) de recursos federales y \$1,525.2 miles de pesos (7%) estatales, así como, \$48,092.0 miles de pesos, de inversiones aportadas por los productores (67%), para totalizar \$71,413.5 (setenta y un millones cuatrocientos trece mil quinientos pesos).

2.5 Análisis de indicadores de gestión e impacto presentados en evaluaciones internas del programa en el estado.

En la tercera Evaluación Interna de FA se presentaron dos indicadores de impacto al subprograma de fomento a la inversión y capitalización, determinados, el primero comparando la superficie programada con la que a ese momento había sido atendida y resultando un 72% de avance y el segundo comparando la superficie con problemas de degradación con la superficie atendida, resultando un índice del 38%. En ambos casos habría que reconsiderar los cálculos, dado que no concuerda la superficie programada con la de los anexos técnicos y en el caso del segundo indicador no concuerda la superficie degradada, ya que según datos específicos de conocimiento público, la

superficie afectada por la salinidad suma más de 50 mil hectáreas. Además no se presentan avances en cuanto a la superficie atendida con el componente sistemas de riego tecnificado

En el fortalecimiento a los sistemas producto se calculó el índice comparando los sistemas producto con tendencias a la competitividad frente a los sistemas programados, resultando un índice del 50%, se entiende que solamente la mitad de los sistemas creados están orientados a la competitividad.

2.6 Evolución y potencialidades del programa para responder a la problemática y retos del entorno.

El análisis realizado en estos dos primeros capítulos, muestra que los componentes más demandados del PFA mantienen una muy cercana correspondencia, con tres de los principales problemas de la agricultura, señalados por la autoridad estatal en dos de los planes de desarrollo, mismos que tienen relación con el problema del agua, en especial en la zona de la costa, con la falta de maquinaria agrícola en condiciones de eficiencia y con el problema generado por la salinización de las tierras por el efecto del deficiente sistema de drenes a cielo abierto y por la baja calidad del agua utilizada en el riego. En los últimos años el PFA ha sufrido cambios para dar espacio al surgimiento de componentes, como el manejo poscosecha de productos agrícolas, orientados a resolver otros problemas reconocidos no menos importantes, como la comercialización de los productos y la agregación de valor a los mismos. Así como otros, orientados a apoyar la política de reconversión productiva, tal es el caso de cultivos estratégicos y el fomento a la construcción de invernaderos, tendiente a convertir la agricultura en una actividad altamente eficiente y con una alta rentabilidad, esta última, vista como uno de los principales retos del gobierno estatal.

2.6.1 Evolución del grado de atención del programa a la problemática subsectorial

En sus inicios, el programa fue orientado a resolver los problemas más importantes en la etapa primaria del subsector agrícola, poco a poco el PFA se fue adecuando a las aspiraciones y retos de la agricultura en el estado, apareciendo componentes como Agricultura bajo ambiente controlado, que después se convierte en apoyo a invernaderos, para buscar otras opciones productivas, surge Cultivos estratégicos y finalmente el apoyo a la reconversión productiva, mismos que al asignarles recursos suficientes seguramente responderán a las exigencias de los mercados internacionales y del entorno globalizado. Esto significa que el diseño del PFA es congruente con la problemática reconocida por el estado, solo falta que se reconozca también la necesidad de asignar mayores cantidades de recursos. Por su parte la distribución de los escasos recursos entre los distintos beneficiarios ha sido importante no por el monto recibido, sino por su propia capacidad para invertir. Es por ello que el 60% de los beneficios han recaído en los productores de mayores ingresos. Por su parte, la demanda de la mayoría de los agricultores esta enfocada a resolver todavía problemas primarios.

2.6.2 Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno

Finalmente puede concluirse que el PFA es potencialmente capaz de facilitar el desempeño del subsector agrícola del estado, sus componentes están adecuadamente

relacionados con otros programas de la Alianza y con otros programas enfocados a resolver los mismos problemas, tal es el caso de aquellos operados a través de la CNA, así como los que administra el FIRCO y los entregados por ASERCA, enfocados estos últimos a apoyar las fases subsiguientes a la producción primaria, como la modernización de los acopios, los empaques de hortalizas o los almacenamientos especializados.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del programa en temas relevantes

Objetivo

La finalidad de este capítulo es la de realizar un análisis continuo de la evolución que han mostrado en los últimos años diversos aspectos relevantes en la evaluación de la gestión del programa en ejercicios anteriores. Se enfatizó en el año 2004, por ser el periodo a evaluar, con el fin de conseguir mayor oportunidad en la identificación de problemas y el planteamiento de soluciones, también fue incluido lo ocurrido en el ejercicio 2005 a la fecha de la evaluación.

3.1. Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del programa en el estado.

En apartados anteriores se ha comentado que la Alianza para el Campo y en especial el Programa de Fomento Agrícola se ha ido adecuando a las exigencias del estado en materia de identificación de retos y oportunidades y así los funcionarios directivos lo reconocen. Es decir el Programa apunta bien, sin embargo la constante reducción de los recursos asignados al programa por parte del gobierno ha provocado que la cobertura sea muy limitada, en especial a partir del 2001, lo que significa que en ese aspecto la APC adolece de los elementos que le permitan al estado dar una respuesta congruente a lo que creen que debe hacerse para enfrentar con éxito dichos retos y oportunidades.

3.1.1 Maduración del proceso de simplificación de la estructura programática y de flexibilidad en los conceptos de apoyo

- **Resultados de la compactación y flexibilidad del programa.-** Los cambios que se han dado en FA a lo largo de su operación y vigencia, han sido comprendidos y aceptados, a la fecha no se han presentado confusiones acerca de su operación y adecuación. No obstante que
- el estado no se ha apoyado en el Programa para diseñar sus planes y estrategias, hay una adecuada congruencia y compatibilidad, en ese sentido no hay dificultades. La situación se complica porque los programas y componentes tienen menos recursos cada año, aunque surgen nuevas opciones y nuevos componentes que indudablemente se justifican, pero sin los recursos mínimamente necesarios. Hay un ejemplo muy claro en el 2004: aparece un nuevo subprograma fortalecimiento de los Sistema Producto, asignándole 2 millones de pesos en el Anexo Técnico, pero sin aparente explicación localmente se reprograma reduciéndole la asignación al 17.4%. Pagándosele sólo el 14.7%. Hay recursos para la reconversión, pero no hay reconversión, dándose la impresión de que los componentes y los recursos no convergen a un mismo nivel de negociación.
- **Efectos en la inducción de inversiones integrales y atención de necesidades específicas de los productores.-** La mayoría de los funcionarios coincidió en que el PFA ha logrado muy pocos resultados en cuanto al uso de proyectos para

inversiones integrales, que seguramente resolverían problemas de largo plazo o se aprovecharían en oportunidades que exigen montos importantes de inversión. Sin embargo, son realmente pocos los proyectos de esta magnitud, porque el Programa está atendiendo necesidades de la demanda libre de los productores para resolver problemas inmediatos que tienen que ver con la producción primaria. Tal es el caso de la adquisición tractores, implementos, nivelación de tierras y sistemas de riego. Los recursos ni siquiera alcanzan para atender estas demandas. Otro ejemplo es el hecho de que en el 2005 se abrieron las ventanillas de recepción de solicitudes el 27 de junio y antes de 4 días ya habían solicitado el doble de los recursos convenidos para FA por lo que la recepción se cerró a la semana. Los funcionarios declararon que esto sucedió gracias a la alta eficiencia de los responsables de las ventanillas para recibir solicitudes, pero al parecer fue una excesiva demanda de recursos aunado a la falta de control en el SISER para detener la recepción de solicitudes en exceso.

3.1.2 Enfoque integral de las inversiones mediante el uso de proyectos

- La mayoría de los funcionarios coinciden en que es mucho mejor promover inversiones en base a proyectos productivos, por el tipo de negocios que pudieran generarse, no solo por los montos sino por su orientación. Existe pleno convencimiento del fomento al uso de proyectos, sin embargo, el 53% considera que es poco el avance logrado a la fecha. En 2004 se entregaron los recursos en un 40% vía proyectos y 60% a la demanda libre. Además fueron aprobados conforme arribaron las solicitudes, de manera que, si una solicitud individual sin proyecto llega antes que un proyecto, se atiende la solicitud y no el proyecto. Si cuando ya le corresponde al proyecto, los recursos ya se agotaron se queda fuera. En síntesis hay pleno convencimiento, pero se carece de elementos para dar prioridad al proyecto no queriéndose reconocer la falta de recursos.

3.1.3 Apropiación del Programa por parte del gobierno estatal

- Con base en la opinión de los funcionarios directivos, el gobierno estatal se ha apropiado en su totalidad del diseño y de los elementos fundamentales del PFA. El 100% de los entrevistados se manifiesta en este sentido. Sin embargo, cuando se les pregunta porque el gobierno del estado no asume la responsabilidad de encabezar el programa a través de la asignación de mayores recursos, su respuesta redonda en comentarios demasiado convencionales incluso triviales, como es la carencia de recursos por la existencia de otras prioridades, como la seguridad, la educación, etc. Lo cual refleja falta de interés o de capacidad para asumir actitudes propositivas para responder a la demanda de los productores
- En el 2004 se cuenta con dos ejemplos que muestran el aprovechamiento y la flexibilidad para adecuar los programas de la Alianza; primero, en la tercera evaluación interna se señaló el acuerdo tomado por el CT del FOFAE para transferir recursos de FA a los de Sanidad Vegetal y segundo, los recursos programados para apoyar los sistemas producto fueron disminuidos considerablemente y el ejercicio fue todavía menor a lo reprogramado, desconociéndose los motivos.
- No se percibe que el estado proporcione mayor importancia a la planeación del programa ni se cuenta con información para determinar el tipo de planeación que se practica cada año, para determinar las condiciones de la Alianza. Existe un proceso

de negociación entre los órganos estatales, como el FOFAEBC y últimamente el CEDRUS, y los federales que culmina en acuerdos plasmados en el Anexo Técnico que signan el Secretario de Fomento Agropecuario del Estado y el Delegado de la SAGARPA representando a la Federación. Pudo observarse que el proceso de operación del Programa que es responsabilidad del gobierno del estado inicia con la publicación de la convocatoria y posteriormente con la apertura de las ventanillas, se asume perfectamente. La siguiente etapa de revisión y dictaminación de las solicitudes que corresponde a las comisiones formadas con personal de la SFA, a esta parte se le asigna una importancia relativa y en las etapas siguientes, como la validación y autorización se hace a través del CTA, donde ya participan funcionarios federales y estatales y donde se aprecia un poco de más interés, finalmente en la última etapa que es el pago de los apoyos validados y autorizados con anterioridad, cuya responsabilidad es del personal del FOFAEBC, es la etapa que menos importancia se le asigna, ya que puede desarrollarse sin ninguna presión y puede tardar el tiempo que sea, hasta 5 meses según los productores.

Ya se ha comentado en el primer capítulo sobre la existencia de otros programas, como los de la CNA para enfrentar el reto que representa el manejo del agua en el estado, con los cuales se da la complementariedad del PFA en forma muy importante, incluso en términos de inversión. El componente de tecnificación del riego, en los nueve años ha realizado inversiones importantes, equivalentes al 50% de las que realizó la CNA para eficientar el uso del agua, especialmente en la costa. La diferencia percibida es que los apoyos del PFA son más individualizados y los de la CNA están orientados más a la colectividad mejorando la infraestructura, el sistema de drenes, etc. Existen otros programas, como los de FIRCO, más enfocados a la transformación, manejo poscosecha y a la comercialización y los de ASERCA orientados a la modernización de los sistemas de acopio y los subsidios que cada año se otorgan a la comercialización.

3.2 Evolución del proceso de asignación de recursos

En el capítulo anterior quedó asentado que el PFA en sus primeros cinco años fue orientado en su totalidad a apoyar la actividad primaria, es decir la agricultura, aparentemente sin otra estrategia, que mejorar las condiciones de producción. A partir del 2001 se abrió el programa hacia otras posibilidades para apoyar actividades que favorezcan la solución del problema de la comercialización. Por ejemplo el componente "Equipamiento Poscosecha para Productos Agrícolas" y el de "Agricultura Bajo Ambiente Controlado", que luego se convierte en "Construcción y Rehabilitación de Invernaderos". En 1997 el estado inicia con la práctica de la reconversión productiva, promoviendo el cultivo de la canola, el girasol y alguna oleaginosas como el cártamo, sin mucho éxito. Pero con esto se percibe la necesidad de crear un espacio de apoyo a esta estrategia de reconvertir.

3.2.1 Definición y jerarquización estratégica de las prioridades de inversión en función de la política agrícola estatal

En anteriores apartados se comentó que el gobierno del estado definió las estrategias y las acciones a efectuar desde 1995, ratificándose posteriormente en el año 2002 quedando asentado que las prioridades de inversión del Programa son congruentes con los objetivos planteados por el gobierno estatal. En las entrevistas realizadas a los funcionarios directivos del programa coincidieron en este aspecto, y señalaron que las

principales prioridades reconocidas son: a) fomento a la rentabilidad a través de la capitalización de los productores, b) apoyo a los proyectos integrales para agregar valor a los productos primarios, y c) uso eficiente del recurso suelo y agua. Sin embargo, aunque los avances en la definición de criterios para la determinación de prioridades han sido congruentes con las necesidades, la mayoría de los funcionarios está conciente que no existe congruencia con la asignación de recursos. No obstante, siguen surgiendo nuevos y adecuados componentes, pero los recursos en el mejor de los casos, permanecen del mismo tamaño, si no es que se reducen en términos reales.

3.2.2 Focalización de beneficiarios

- A raíz de la publicación de la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable a finales del 2001, se determinó que los fondos de la Alianza y en especial de FA fueran distribuidos en atención a cuatro tipos de productores. Dado que en Baja California sólo se identificaron a dos de esos cuatro tipos, a partir del 2002 los recursos se distribuyeron de la siguiente forma: a) Los beneficiarios sumaron 486, de los cuales el 56% fueron Productores de bajos ingresos en transición (PBIT) y b) El 44% fueron de los denominados Resto de Productores (RP). En este año destacó el componente de Rehabilitación y Conservación de Suelos con 178 beneficiarios (37%). En cuanto a la tipología propuesta por la FAO, en este año se atendió al 79 % de productores ubicados en los tipos III, IV y V. Que son los productores con ingresos. Además los apoyos fueron en su mayor parte para actividades primarias.

En el 2004, resultaron beneficiados 384 productores, de los cuales 168 fueron PBIT (44%) y 217 fueron RP (56%). El componente mayormente apoyado fue el de Sistemas de Riego Tecnificado que representó el 65% del total de los productores. Cabe señalar que la clasificación de los productores es a criterio de cada una de las ventanillas; se percibieron algunos casos que no coincidieron con las especificaciones señaladas en los lineamientos generales de las Reglas de Operación del 2004. En este año los tipos de productores apoyados no fue muy deferente al de 2002, el 83% resultó ser de los tipos III y IV, mientras que no hubo productores del tipo I para ser apoyados.

- Según comentarios de algunos funcionarios en la actualidad se está elaborando un estudio, con apoyo de la fundación PRODUCE, para determinar la estratificación de los productores, con base en condiciones y características propias del estado. Dicho estudio lo está realizando un centro de investigación de la localidad.

3.2.3 Distribución de recursos entre demanda libre y por proyecto productivo

- En el ejercicio 2004 se estimó que la distribución de los recursos por proyectos fue del 40% y en atención a la demanda del 60%, a pesar de que en el programa se estableció una proporción del 60% para solicitudes con proyectos y 40% para la demanda libre sin proyecto. Ante estos hechos, los funcionarios explican que esta situación se tiene que cambiar lentamente, dando tiempo a que las circunstancias provoquen un cambio natural. Existen muchos productores cuyas posibilidades de inversión son muy limitadas, requieren de implementos u otro tipo de apoyo que no amerita el proyecto. Por otro lado aún no está arraigado el convencimiento del uso de los proyectos requiriéndose capacitación para darle preponderancia al uso de esta herramienta. Se percibe que mientras exista una diferencia tan grande entre las demandas de los productores y los montos de recursos asignados a FA, será muy

difícil el manejo de apoyos diferenciados. Solo para mencionar un ejemplo, en el proceso del 2005, las ventanillas para recepción de solicitudes se abrieron el 27 de junio y en cuatro días fueron recibidas tantas solicitudes que obligó a las autoridades ordenar el cierre. Esto muestra que los productores necesitan invertir pero requieren el apoyo.

3.2.4 Gestión del reembolso

- En Baja California no se ha detectado la promoción del mecanismo del reembolso, se ha atendido porque es una modalidad viable y permisible, no se le ha dado ninguna preferencia sobre alguna otra modalidad. Lo que pasa es que se arraigó la costumbre de atender a las solicitudes conforme fueran llegando, y ahora con el registro oportuno en el SISER se hizo más evidente que las solicitudes que entraran primero serían las que tuvieran mayores posibilidades de atención. La costumbre de atender reembolsos tiene varias explicaciones: primero es más cómodo para el proceso, es más seguro, porque la inversión ya se realizó y no cabe duda de una desviación del recurso, no tiene que supervisarse, tan solo una vez para verificar realmente la existencia del bien. A ello se debe que durante el 2004 no existan iniciativas para eliminar esta práctica. Sin embargo algunos funcionarios ya se cuestionan si la normativa es correcta, dado que los recursos de la Alianza son para fomentar nuevas inversiones y algunos creen que no se cumple con este principio, cuando se atienden los reembolsos, dado que son inversiones ya realizadas.

Por otro lado los productores con suficientes recursos, empresas fuertes que año con año aprovechan los apoyos de la Alianza, han encontrado la forma de cargarle al Programa una buena parte del gasto de mantenimiento de los equipos de riego tecnificado. Por ejemplo, algunos empaques y empresas que fueron beneficiadas con recursos para instalar sistemas de riego hace cuatro años ahora están solicitando para rehabilitarlos a base del reembolso.

3.2.5 Efectos de la oportunidad del ejercicio de los recursos

- Este tema de la oportunidad en la entrega de los apoyos siempre se ha puesto en la mesa de las discusiones; la mitad de los productores opinan que es oportuno y la otra mitad asegura que es totalmente inoportuno, ¿Qué es lo que pasa?, muy fácil, todo aquel beneficiario que solicita reembolso no tiene prisa, cuando se lo entreguen está bien, en cambio para aquel productor que espera el apoyo para que le autoricen el crédito para un tractor, sí le interesa la oportunidad. Al entrevistar a la Financiera Rural ellos opinan que no pueden sustentar ningún financiamiento en los apoyos de la Alianza, porque no tienen plazo, pueden tardar dos y hasta seis meses o pueden no ser autorizados, no hay seguridad en la autorización.

Ahora bien, el hecho de ser inseguros o impredecibles la entrega de los recursos autorizados significa: o que no hay reglas o no se respetan, o que realmente no hay recursos lo que permite que en cualquier momento se le diga un beneficiario, se autorizó el apoyo, pero se terminaron los recursos, los productores creen que esto pasa con mucha frecuencia, incluso hay productores que les autorizaron un monto y les entregan un monto menor porque se acabaron los recursos. Todo ello provoca comentarios de ciertos actores en el sentido de que no hay seriedad ni formalidad, mucho menos eficacia operativa.

Por otra parte la radicación y la aplicación de los recursos del Programa nunca han sido acordes con los ciclos productivos, porque no hay fechas preestablecidas, el año pasado a principios de junio había ya solicitudes pero los recursos empezaron a entregarse en octubre, cinco meses después, este año en los primeros días de julio se han capturado todas las solicitudes de FA y el CTA no ha sesionado para validarlas, si un productor solicitara apoyo al programa y de ello dependiera su siembra, si se tuviera que atener a las fechas de radicación de recursos normales seguramente no podría sembrar.

3.2.6 Inducción o consolidación de la organización económica de los productores

- Con fundamento en las opiniones de los funcionarios, no existe prioridad entre las solicitudes de las organizaciones sobre los individuos en la obtención de apoyos. De hecho por la forma en que se entregan estos, no se percibe ninguna prioridad, no se fomenta la organización de los productores para obtener los beneficios. Se reconoce que es muy poco el efecto a favor del fortalecimiento de las organizaciones. Sólo el 12% de los funcionarios creen que se han fortalecido. De igual forma el 88% de los funcionarios opinó que no se han aprovechado los proyectos para realizar inversiones integrales combinando diferentes componentes de la alianza u otros programas. Esto puede tener diversas explicaciones: una es que la demanda de recursos está aun en los niveles de la producción primaria, otra que los productores que necesitan recursos para emprender negocios están reacios a la organización y por ende no tienen proyectos, y la última, el escaso apoyo al fomento de la capacitación que permita a los productores su desarrollo y organización.

3.2.7 Identificación de elementos para optimizar la asignación de recursos

- En Baja California y en el caso particular de Fomento Agrícola no existen casos de organizaciones que hayan surgido como consecuencia de los apoyos. De hecho las organizaciones exitosas existentes, pocas veces han recibido apoyos de la Alianza. Los grupos más fuertes son los de horticultores, cuyas inversiones son importantes y los beneficios ocasionales que reciben de la Alianza, representan una proporción mínima para ellos. Por tanto, no se percibieron casos que gracias a los apoyos de FA hayan logrado el éxito.
- A lo largo de la operación de FA se ha notado que existen ciertas inclinaciones por apoyar solicitudes de grupos de productores ya consolidados. Por ejemplo en la costa hay grupos o productores individuales que año con año reciben algún tipo de apoyo, como es el caso de las empresas: L. A. CETTO, SPR Legumbres San Francisco, la SPR Rincón de San Miguel, SPR Agrícola Colonet, Baja Organics S.A., etc., pero son negocios que se han desarrollado sin la tutela de los programas de la Alianza. Algunos de ellos han recibido hasta 7 u 8 apoyos generalmente en sistemas de riego, empaques, seleccionadoras de productos, cuartos fríos, etc. Es probable entonces que los recursos sean útiles para ayudar a los negocios a permanecer.

3.3 Valoración crítica de la acción del Programa sobre la sustentabilidad en el uso del agua

El gobierno del estado reconoció y consideró el agua como un asunto de alta prioridad, es por ello que se incorpora un análisis del curso de las inversiones tendientes a mejorar el

uso del agua, mediante una serie de estrategias y programas para modernizar el sistema estatal de utilización del recurso. Se firmaron convenios institucionales con la CNA y se crearon programas cuya asignación de fondos ha ido lamentablemente en descenso año con año en especial a partir del 2001. En el cuadro 3.3.1 puede observarse esta tendencia. Esta situación indicaría que el asunto del agua no es tan importante como se ha definido por parte del gobierno del estado. Sin embargo, los funcionarios coinciden en la bondad e importancia de las inversiones de FA y de las canalizadas por CNA, pero ha sido reducidas. Por ejemplo, FA del 96 al 2000 invirtió 58.3 millones de pesos y del 2001 al 2005 sólo 11.7 millones, reduciéndose en un 80%.

Cuadro 3.3.1. Inversiones gubernamentales para lograr la sustentabilidad en el uso del agua en B. C. (Periodo de 1996 al 2005).

Componentes	Montos ejercidos en miles de pesos (\$)		
	1996-2000	2001-2005	Total
Modernización del DR 014	197,755.4	167,491.6	365,247.0
Uso eficiente del agua y la energía	12,760.7	19,111.9	31,872.6
Desarrollo parcelario	51,518.6	23,927.5	75,446.1
Uso pleno de infraestructura Hidroagrícola	21,630.6	21,598.4	43,229.0
Subtotales CNA-Gob. del Estado	283,665.2	232,129.4	514,794.7
Sistemas de riego Tecnificado de FA.	58,285.0	11,675.1	69,960.1
Relación entre Programas CNA y FA	21%	5%	14%

Fuente: Cierres de programa de la CNA e información del FOFAEBC.- 2005

Por otra parte FA representó el 21% de las inversiones realizadas por CNA de 1996-2000 y sólo el 5% en el periodo del 2001 al 2005. Luego se infiere que no hay congruencia entre la importancia del agua y la tendencia de los montos asignados para su solución.

3.3.1 Pertinencia y relevancia de las categorías de inversión apoyadas

- Dada la importancia que se asignó al manejo del agua en el estado, fueron diseñados con la CNA una serie de programas para afrontar las necesidades del sistema de riego, tanto en el Valle de Mexicali como en la región de la Costa. En el cuadro 3.3.1 del punto anterior se relacionan estos programas y se reflejan las inversiones gubernamentales realizadas desde 1996 hasta la programación del 2005. Se reitera que la importancia del tema del agua ha decaído a juzgar por los montos destinados, ya que las inversiones del convenio con CNA, disminuyeron del periodo 1996-2000 al 2001-2005 en un 18% en términos corrientes y considerando la inflación acumulada esas inversiones debieron haberse reducido en más del 50% a precios constantes. En el análisis se hace una comparación entre lo que se invirtió en los programas de la CNA y el de Fomento Agrícola, ambos de la Alianza para el Campo.

Es muy notorio que todas las inversiones destinadas a resolver el problema del agua a partir del 2001 fueron drásticamente disminuidas. En el cuadro citado se anotan únicamente las inversiones de los gobiernos estatal y federal en los dos periodos. En el segundo de éstos las aportaciones de los usuarios beneficiados fueron de casi 131 millones de pesos es decir el 36% de la inversión total. Desagregando la inversión estatal, esta representa el 12%.

- Sin duda que estas inversiones son altamente significativas para el mejoramiento de las condiciones del uso del agua, tanto en el Valle de Mexicali, como en la Costa. Sin embargo hay dos elementos que llaman la atención. El primero es que no se

tienen datos de cual es el costo total para conservar el sistema de riego en óptimo funcionamiento y el segundo que la disminución de las inversiones con cargo a los subsidios en los últimos cinco años, no tiene explicación dado que todo indica que ahora es necesario incrementarlas.

3.3.2 El marco institucional. Corresponsabilidad federal-estatal

- Dado que no existen programas de apoyo exclusivamente con recursos estatales para afrontar la problemática del agua. Dentro de la misma Alianza y derivado de un convenio entre la Comisión Nacional del Agua y el gobierno del estado donde ambos se comprometen a operar cuatro programas para coadyuvar en la solución del manejo del agua los cuales se manejan por conducto de las Asociaciones de usuarios o Módulos de riego, dichos programas son los que se relacionan en el cuadro 3.3.1. ya descrito líneas atrás. Estos componentes son manejados con criterios que nada tienen que ver con el PFA (que se rige por el CTA) y su componente de sistemas de riego tecnificado. Estos renglones de inversión son revisados y validados por el Comité Técnico Hidráulico; este Comité decide bajo sus propias reglas no existiendo un plan coordinado con FA. Tal vez exista en forma natural un alineamiento de las acciones, ya que ambos conocen la problemática por lo que deben darse las coincidencias. Aun no se conoce el Plan Regional Hidráulico, pero si el PEH y lo que puede interpretarse como una muestra de que la comunicación entre ambas dependencias no es la más adecuada; es que los funcionarios entrevistados desconocen dichos planes y en general los programas que se manejan con motivo del convenio mencionado, y más aún, los recursos asignados a esos programas.

3.4 Progresos en la estrategia de integración de cadenas y en la conformación y consolidación de los comités sistemas producto

En cuanto a la creación de cadenas agroalimentarias, 16 de los 17 funcionarios entrevistados coinciden en que los avances han sido limitados, a pesar de que consideran que el esfuerzo en la promoción es importante, la mayoría de ellos argumenta (como justificación) que los recursos apenas alcanzan para atender las demandas de la actividad primaria.

3.4.1 Avances en la orientación de inversiones hacia la integración de cadenas

- En las encuestas del 2002 y del 2004 no fueron identificados proyectos que hubieran surgido como consecuencia de los apoyos de Fomento Agrícola o por la mezcla de recursos donde haya participado el Programa. Sin embargo en el trayecto de la aplicación de los recursos se han apoyado organizaciones, empresas o grupos que han permanecido pese a las dificultades que representa el negocio donde desarrollan su actividad. En el 2004 fueron apoyados 30 grupos, constituidos bajo diferentes figuras legales, algunos de ellos se trata de grupos familiares y el 70% están dedicados a la actividad primaria. solamente 6 de ellos (20%), fueron ubicados en actividades que además de la agricultura desarrollan actividades donde agregan valor a los productos; aunque en el caso de cuatro los apoyos entregados fueron utilizados en la actividad primaria. Ninguna de esas seis organizaciones debe su permanencia a los apoyos, hasta ahora siguen operando y tal vez eso puede ser suficiente para considerarlas como ejemplo. Los proyectos que utilizaron los apoyos en actividades secundarias fueron dos acopios de trigo. De esos al que más méritos

se le reconocen es a PAVSA (Productores Agrícolas del Valle S. A.), ya que cuenta con un agrupación de auténticos productores con potencial, con un acopio de los más funcionales del Valle de Mexicali y con más de 10 años de antigüedad. En el papel cuenta con 39 socios aunque realmente no llegan a los 20 según información proporcionada por sus autoridades.

3.4.2 Avances en la estructura organizativa de los comités sistema producto y en resultados a nivel del productor

- Según datos proporcionados por los funcionarios entrevistados en el estado se han constituido siete sistemas producto a la fecha de la encuesta: Algodón, Alfalfa, Ajo, Flor, Sorgo, Trigo y Vid. Cinco de ellos en el Valle de Mexicali y dos en la Costa (Flor y Vid). Sólo los miembros del sistema producto Algodón declararon tener una buena vinculación con comités regionales o nacionales. Todos los entrevistados que conforman los comités o consejos de productores declararon contar con el plan rector, pero cuando se les preguntaron por algunos detalles del contenido y su finalidad, no supieron responder con propiedad, al final aceptaron que quien elaboró toda la documentación con que cuentan los comités fueron funcionarios de la SAGARPA, pero que fueron analizados por los miembros en diferentes reuniones.
- Tanto los funcionarios, en especial los federales, como los productores que forman parte de los comités sistema producto, respondieron que la representatividad de los miembros del comité es auténtica y legítima, pero al explicar como fueron nombrados, dijeron textualmente, que en cada CADER se nombraron representantes los cuales fueron citados a reuniones por los funcionarios de la SAGARPA, en las reuniones se les explicó por parte de un funcionario lo que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece como requisitos para la conformación de los comités, procediendo luego a constituir el consejo de productores y a nombrar a los representantes de cada uno de los CADER para constituir el Comité Estatal de cada sistema producto.
- En cuanto al análisis de resultados de su funcionamiento, los funcionarios respondieron que los comités apenas empiezan a operar. El que mejor lo ha hecho es el de algodón, pero en realidad todos van bien, los productores entrevistados coinciden con los funcionarios. Sin embargo los industriales y los proveedores de insumos tienen muchas dudas en cuanto a los avances. La integración fue calificada como buena en general (66%) y la operación como regular. No cuentan con oficinas, sus reuniones se realizan cuando y en los sitios señalados por la SAGARPA o el Gobierno del Estado para tratar algún punto, se les convoca para conocer los aspectos a tratar; sin que se les tome en cuenta para determinar la agenda incluso en los problemas o discusiones que año con año se suscitan en cuanto a la comercialización del trigo, el precio, los subsidios, etc. no se desarrollan a través del sistema producto, sino de una forma aparentemente menos organizada.

3.4.3 Progresos en la elaboración de los planes rectores de los comités

- Aunque los entrevistados afirmaron que todos los comités cuentan con su plan rector, se pudo comprobar que sólo existen 4. A los productores miembros de los consejos estatales se les solicitó mostraran el plan rector, pero ninguno lo tenía en ese momento. Todos coinciden en que los planes rectores fueron elaborados e

instrumentados por un funcionario de la SAGARPA y después conocido y analizado por los participantes de los comités en alguna reunión.

- Se comprobó que los 4 planes rectores de los comités creados fueron elaborados en base a un formato previamente diseñado por algún funcionario federal y adecuado a cada comité. La pertinencia y calidad de esos planes rectores no está en discusión. Su aplicación no depende sólo de si está bien hecho, sino de que sea apropiado y adoptado por los interesados, para que éstos establezcan un compromiso y se tome en cuenta cada vez que sea necesario, para que cumpla con su objetivo de impulsar la integración de cadenas productivas y para negociar recursos, así como, para guiar su asignación al programa y decidir las líneas de investigación en el subsector.
- La fundación Produce desde hace tiempo aprueba y asigna recursos a los investigadores para que realicen investigación o transferencia de tecnología, con base en los problemas y las necesidades de los cultivos, de los cuales se derivan las cadenas productivas. Ahora sólo falta formalizar la vinculación de planes rectores y estudios de necesidades de investigación.

3.4.4 Casos de éxito

Al hacer el análisis del balance de los resultados provisionales que han alcanzado los comités, tanto los funcionarios como los productores que forman parte de los mismos están de acuerdo en que aun no se manifiestan resultados tangibles a favor de los productores, pero consideran que el hecho de que exista el foro por el cual se puedan canalizar la solución de problemas y aprovechar las oportunidades, ya es un beneficio y consideran que los elementos que limitan sus avances, es la falta de organización de los productores, la escasa credibilidad y la baja rentabilidad en los cultivos. No se localizaron experiencias con logros dignos de tomar en cuenta para resaltar y ayudar a que los objetivos del Programa se cumplan.

3.5 Análisis de proyectos relevantes en el estado

3.5.1 Desempeño de proyectos apoyados por el Programa de los que se deriven lecciones de interés

- Para que se de el desarrollo de cadenas productivas que incluyan en sus beneficios a la mayoría de los productores que las conforman, se requiere que existan una serie de condiciones, como la organización, y ésta es una determinación exclusiva de ellos. En Baja California las cadenas productivas están funcionando de manera uniforme. Hay quienes producen el trigo, otros lo acopian, los comercializadores, los que industrializan, sólo que los beneficios de esa cadena no son para todos, los menos beneficiados son los agricultores, quienes son los que corren con los mayores riesgos siendo que lo que se busca, es que los beneficios se distribuyan entre todos. Sin embargo en un sistema de mercado, ésto no va a ocurrir a menos que el productor sea socio en las etapas subsiguientes a la producción primaria, la comercialización, la industrialización, etc. y para que ocurra tiene que asociarse e invertir para generar más competencia o asociarse con los que ya están. Pero esta situación no se está dando, es por ello que no se tienen proyectos que indiquen el avance en este sentido. En la región hay grupos de productores socios de empresas acopiadoras, existe una industria harinera donde participan unos 50 productores en

una cooperativa denominada Alfredo V, Bonfil, constituida hace más de 30 años en la vecina San Luis R.C. Son., y una empresa privada que esta cumpliendo ya los 50 años.

- Están dadas las condiciones para que los productores se asocien a una u otra, sólo que ninguna de las dos está dispuesta a asociarlos haciendo lo que les conviene, convertirse en parafinancieras brindando un servicio crediticio a cambio de que les vendan el trigo a precios del mercado y oportunamente, donde la mayor ganancia es para quien hace el negocio. En otras palabras los productores que pueden, que tienen capacidad tanto para invertir y asociarse, están haciendo lo que haría cualquier inversionista privado, no se están apegando a la organización de la producción incluyente y esto es totalmente permisible y es el camino más corto para su capitalización. El mismo esquema está ocurriendo con el cultivo del algodón

3.6 Procesos de consolidación del vínculo Fomento Agrícola – PRODESCA

3.6.1 Avances en la apropiación del PRODESCA a efectos de FA por parte del gobierno estatal y los productores agrícolas

- En Fomento Agrícola no se encontraron experiencias que indiquen la relación entre este Programa y el de desarrollo de capacidades. No obstante, fueron identificados 5 proyectos, cuya elaboración fue apoyada por el PRODESCA, los cuales fueron para adquirir tractores siendo cuatro de ellos apoyados con recursos de FA (80%). Los funcionarios de FA aceptan que no se ha hecho ningún tipo de esfuerzo por realizar esta vinculación, ya que consideran que los recursos asignados al PRODESCA no son ni siquiera suficientes para atender las necesidades que se presentan en Desarrollo Rural. Los actores operativos comentan que no quieren promover un apoyo sin las instrucciones pertinentes, porque temen que no haya recursos.

3.6.2 Perspectivas del vínculo FA – PRODESCA para cubrir necesidades de asistencia técnica en las diversas etapas del ciclo de los proyectos productivos apoyados con inversiones de FA

- Para lograr que se de la vinculación entre FA y PRODESCA deben ocurrir muchas cosas: en primer lugar que exista una gran demanda de solicitudes de apoyo que requieran proyecto; que los productores se asocien para presentar opciones de inversión importantes, ya sea dentro del ámbito de la producción tradicional, para reconvertir o para mejorar las condiciones de la comercialización o incluso para transformar. Que el programa de FA disponga de recursos para apoyar esos proyectos, no sólo en su elaboración sino en su implementación y por último que los PSP se interesen en comprometerse con todas las etapas que implica un proyecto de inversión y no sólo en la elaboración y que haya recursos para pagar este tipo de servicios. Actualmente los “proyectos” que se están presentando en todo el sector son perfiles para conseguir el apoyo para un tractor, muy bien pagados por cierto, pero que no tienen ningún impacto en la perspectiva del productor, lo que ha generado, que para todos, ese “proyecto” no sea más que un requisito que en el papel sirve sólo para acceder a los apoyos, e incluso a los créditos.

3.7 Corresponsabilidad Federación–Gobierno Estatal en la gestión del Programa

3.7.1. Grado de compromiso asumido por la federación y el gobierno estatal en la ejecución del Programa

En la mayoría de los funcionarios entrevistados en el estado se percibe cierto interés por el éxito del programa, pero no en todos se observa el compromiso y el convencimiento pleno de que a través del Programa y en las condiciones en que se está dando, puedan aprovecharse las oportunidades que ofrece la agricultura en el estado (no tanto por la falta de estrategias) ya que todos consideran que en general los programas que componen la Alianza están correctamente diseñados, son flexibles de manera que se adecuan a las circunstancias particulares del estado, pero no parten de una planeación que incluya un diagnóstico situacional que proporcione información real y actual, medida en magnitudes que permitan saber con cuanto se cuenta y cuánto se necesita, como comentario final, se aprecia en los funcionarios federales mayor compromiso y mayor convencimiento.

3.7.2. Establecimiento de prioridades de inversión y su alineamiento con las acciones impulsadas por el Programa

De acuerdo con las opiniones de los actores del Programa las prioridades de inversión están correctamente definidas y además están alineadas con las acciones propuestas por FA. La diferencia está dada por la magnitud o por el tamaño de las inversiones requeridas y las realizadas. Tal vez sea necesario aceptar que hay condiciones que deben ser erradicadas, pero no con programas como la Alianza, entonces hace falta detenerse a analizar para conocer que tipo de acciones se requiere impulsar para eliminarlas. Hasta el momento no se ha encontrado evidencia de que lo realizado con el Programa es erróneo, solo que no es suficiente. Se están atendiendo las prioridades del Programa y además la demanda de los productores, lo que se interpreta que existe esa correspondencia.

3.7.3. Grado de participación estatal en las inversiones de Fomento Agrícola

Justamente este tema es el que permite mayores cuestionamientos. En el cuadro 2.1.1.1 anterior se detallan las inversiones tanto gubernamentales como de los beneficiarios de FA y ahí puede verse que la respuesta del gobierno del estado no ha tenido la importancia de las necesidades y los retos del Programa para solucionar la problemática estatal. En términos reales la participación estatal disminuyó su participación, ya que en el 2001 aportó 68% más que en el 2004 y eso considerando que en el periodo y en términos nominales se aumentó en un 5%. Realmente esta actitud del gobierno del estado a provocado que la inversión federal y la de los productores también se haya disminuido. En la gráfica del capítulo citado se observa que desafortunadamente la inversión gubernamental condiciona a la inversión total aunque la de los productores sea la más importante.

3.8 Funcionamiento del SISER

El Sistema de Información del Sector Rural, fue diseñado y puesto a disposición de las autoridades en el estado de Baja California, por la SAGARPA en el año 2003, para buscar mayor eficiencia en el control, la recepción, trámite y atención de las solicitudes de apoyo a los Programas de la Alianza para el Campo. Como un elemento importante para mejorar la operación del Comité Técnico del FOFAEBC, al que se le asignó la responsabilidad de incorporarlo al Sistema de Control y Seguimiento de la Alianza. En ese mismo año su

funcionamiento fue irregular porque no se atendió, no obstante al siguiente año, en el 2004, su desempeño es considerado por la mayoría de los funcionarios como adecuado, con fallas y defectos que poco a poco se han ido corrigiendo. Previo a la instalación y puesta en marcha del SISER, se activó una estructura dentro de los CADER sin nuevas contrataciones y fue ejecutado un proceso de capacitación para la óptima operación por parte de los responsables de las ventanillas habilitadas para la recepción de solicitudes. Además se les dotó con equipos de cómputo y materiales necesarios para la realización de la nueva tarea, pero los enlaces de comunicación del sistema no han respondido en los momentos requeridos.

3.8.1. Avances en la operación del sistema de información del Sector Rural (SISER) en el estado

Los funcionarios entrevistados tuvieron distintas opiniones sobre este particular en donde el 44% considera que su funcionamiento es bueno y que su aprovechamiento es bastante, pero sin embargo el 56% opinó que el año 2004 se aprovechó poco y que por tanto, tiene mucho que mejorar, ya que a la fecha solamente ha sido aprovechado en el registro de la recepción de las solicitudes. El 82% considera que fue dotado con bastante infraestructura y equipo suficiente. El 94% calificó al recurso humano del SISER como bastante capaz para realizar su trabajo. Pero sólo el 65% consideró que existe bastante soporte técnico, tanto para su puesta en marcha, como para su funcionamiento. El otro 35% señala que existen algunos problemas que no han podido resolverse, por lo que consideró que aun el soporte técnico debe mejorarse. Por último el 94% cree que si hay bastante correspondencia entre lo que ofrece el SISER y las necesidades de información para el buen funcionamiento del PFA.

3.8.2. Funcionalidad del SISER en la gestión y operación del Programa en el estado

La gran mayoría de los funcionarios que fueron entrevistados (17) opinaron que el tener un sistema de control en el proceso operativo es importante, sin embargo debe mejorar su funcionalidad, porque adolece de algunas fallas comprensibles como el no permitir registrar las solicitudes en el mismo día de su recepción, debido a que con frecuencia se satura exigiendo que se triplique el esfuerzo del personal. Sugieren algunos que no sea un sistema en red nacional sino estatal. Así mismo proponen que exista en todas las etapas del proceso de operación un seguimiento constante y oportuno para que el Sistema cumpla con su cometido. También comentaron que en etapas posteriores como la revisión de solicitudes, la oportuna deliberación para validarlas no se da, tampoco se utiliza para notificar a los productores de los resultados del dictamen, ni para abreviar los pagos a los beneficiarios y hacerlos más oportunamente.

3.8.3. Identificación de factores restrictivos que limitan su adecuado funcionamiento

El 59% de los funcionarios entrevistados considera como primer factor crítico o restrictivo el hecho de que el sistema deja de operar debido a la saturación en horas determinadas, incluso hay quienes consideran que debe cambiarse el ámbito de la red y que en lugar de ser nacional la diseñen para que en la captura participen elementos estatales y una vez capturada la información del día se replique para su concentración a la base de datos nacional. El otro factor restrictivo señalado por el 25% de los entrevistados fue que no se da seguimiento al proceso en todas sus etapas, ahora solamente se exige que se registre cada solicitud recibida en el mismo día. Sin embargo una vez registradas permanecen en el mismo lugar sin ser atendidas y entonces el proceso que debe durar máximo 21 días, sigue siendo ineficiente porque alguien no toma en cuenta que, existe un SISER. En

opinión de los expertos el SISER es un sistema bien diseñado, completo, suficiente, lo que falla es el equipo que utiliza y se percibe una falla de tipo humano, en la capacitación, que permita introducir al productor a la cultura de la computación y que amplíe la visión de todos los usuarios en todas las etapas del proceso.

3.9 Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes

3.9.1. Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes

- **Análisis de los procesos de recepción**, el 88% de los entrevistados considera el avance en la recepción de las solicitudes como bastante, con un mejor control no sólo de las mismas, sino para conocer el avance financiero y cerrar las ventanillas en cuanto se vea que lo solicitado ya rebasó lo programado o convenido. Por ejemplo en el 2005, en solo 4 días las solicitudes recibidas rebasaron con más del 100% la meta programada para FA, lo cual significa dos cosas: primero que los productores dado que han aprendido, se están adelantando y segundo que los recursos son totalmente insuficientes para atender la demanda de los componentes, que dado que el SISER falló, al no detectar las solicitudes recibidas de más.
- En cuanto a la revisión, selección y evaluación de las solicitudes, un 43% considera que si hubo avances, aunque no señala cuales. Hay un porcentaje importante entre los que dijeron no saber que tipo de avance había y los que abiertamente negaron cualquier avance; ambos suman más del 50%. En la revisión física que se realizó de los expedientes de la muestra, se percibió que la integración de los expedientes deja mucho que desear, en especial los que incluyen proyectos, que más que nada se trata de perfiles para justificar el apoyo para un tractor u otro tipo de maquinaria, no es un documento donde se ponga énfasis en la estructura de los grupos y sus posibilidad de crecer como agrupación, además los pagos que se están autorizando para este tipo de trabajos parecen demasiado inflados considerando el trabajo empleado en elaborarlos. Un perfil para justificar la inversión en un tractor no lleva más de tres días de trabajo.
- La etapa más crítica del proceso es sin duda la falta de notificación del resultado del dictamen y el pago de solicitudes a los beneficiarios. Más del 83% considera que los avances en esta etapa se ubican entre nada y poco. También los productores que solicitaron apoyos vía cotización manifestaron una gran inconformidad, no así los que recibieron el apoyo por la vía del reembolso, además de que estos últimos no tienen que asistir a las oficinas del FOFAEBC, pues se les deposita electrónicamente en sus cuentas, siendo esta práctica la mayor innovación que ha tenido el proceso.

3.9.2. Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes

- La difusión del Programa no es una etapa crítica dado que la única difusión que el productor espera es la que le proporciona el CADER y la convocatoria, porque a partir de ahí se abre la recepción de solicitudes y con ello la posibilidad de obtener algún apoyo. Sin difusión las ventanillas permanecen abiertas cuatro días, según lo observado en el 2005.
- Tampoco se detectaron problemas críticos en la recepción y procesamiento de las solicitudes, salvo la dificultad que presenta el poder registrarlas en forma inmediata

por la saturación del sistema. La apreciación general es que poco a poco se le encontrará la mejor forma de hacerlo. Un aspecto observado, es que el detalle de solicitudes no está completo faltando agregar el concepto de inversión para poder tener un acercamiento más específico de la distribución de los recursos.

- En cuanto al funcionamiento de CEDRUS no se cuestionó a los funcionarios sobre este organismo estatal, pero se comenta que empieza a tomar su papel de máxima autoridad en materia de planeación y programación de recursos y de adecuación de las reglas de operación. Sin embargo, la tendencia de no aportar mayores recursos a los programas sigue siendo la misma. Por lo que corresponde al funcionamiento del CTA, está cumpliendo con su función en la medida de que sus miembros tengan tiempo de reunirse por lo que con frecuencia las reuniones se aplazan por falta de quórum; se requiere una mayor atención de este instrumento para que se dé seguimiento en todas las etapas respetando el sistema propuesto por el SISER.
- La relación con proveedores, es un poco más compleja en especial con los casos de productores que solicitan apoyos con cotizaciones, porque en ocasiones con el anticipo el proveedor entrega el bien pero la verificación física de las inversiones que realiza el FOFAEBC es muy lenta y en ocasiones se cancelan los pagos. Pero en el mejor de los casos la tardanza en los pagos es enorme, según la opinión de varios proveedores.

3.9.3. Análisis de casos exitosos

- No se percibió la presencia de casos de este tipo solo que en 2004 el 90% o más de los beneficiarios calificaron bueno o eficiente el proceso de la entrega de los recursos. Algunos productores y en especial los PSP tiene la duda de la existencia de casos a los que se les proporciona especial atención. Empresas grandes que algunos creen no introducen sus peticiones por las ventanillas sino a través de altos funcionarios. No fue posible corroborar esta afirmación pero circula fuertemente y con cierta insistencia.

3.10 Temas específicos de evaluación de procesos

En este apartado no hay mucho que comentar. Por una parte en el estado no se mostró interés por algún tema en especial y por la otra resulta repetitivo señalar que los funcionarios señalan retrasos en las etapas finales del proceso, la autorización y el pago. Revisando las evaluaciones anteriores, este señalamiento es persistente, permanente y las recomendaciones redundan en cada evaluación sobre lo mismo, de manera que se consideró ocioso insistir en esta observación y presentar propuestas de herramientas metodológicas para su atención, ya que es un problema de eficiencia que no se quiere atender, al parecer porque mientras más tiempo permanezcan los fondos en poder del FOAEBBC generan intereses que son utilizados para complementar el gasto de operación.

3.11 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del programa en el estado

Partiendo de la perspectiva del gobierno estatal: que tiende a asegurar la viabilidad y competitividad del subsector agrícola a través del incremento de la rentabilidad en un contexto de economía abierta; reducir las disparidades regionales en el medio rural del estado, así como conseguir los grandes objetivos de la Alianza, puede considerarse que

aun está lejos de lograrlo. Sin embargo, como siempre, el balance de los beneficiarios al final es positivo, la operación se está cumpliendo como se establece en las reglas y como se programó en los anexos técnicos. En general puede manifestarse que los principales logros del programa, se dieron de la manera siguiente:

En el 2002 como en el 2004 los apoyos fueron orientados a la producción primaria, donde los componentes mayormente apoyados fueron la adquisición de maquinaria y equipo agrícola y de sistemas de riego tecnificado (87% de los beneficiarios). 8 productores recibieron apoyo para poscosecha, además de equipos agrícolas. El 57% de los productores que recibieron apoyos de la Alianza también recibieron apoyos de otros programas especialmente del PROCAMPO y de ASERCA. Pero el apoyo de la APC apenas llegó a un 2 o 3% del total de productores del estado.

El 42% de los beneficiarios del 2002 recibieron apoyo para un bien capital, de los cuales el 93% aun lo conserva y el 87% lo utiliza al cien por ciento. Los cultivos más beneficiados fueron la producción de frutales, los granos y semillas y las hortalizas. De los beneficiarios que recibieron el apoyo el 75.3% se ubicaron en los niveles III y IV, así como un 20% en los niveles I y II.

Del total de los productores beneficiados en el 2002 el 84% solicitó y obtuvo el apoyo sin proyecto y solamente el 16% fue con proyecto; en 2004 esta proporción cambió al 40% con proyecto y 60% sin proyecto. Se consideró importante mencionar que en los últimos años se atienden menos de la mitad de las solicitudes recibidas y eso porque las ventanillas se cierran en cuanto se estima que los recursos ya se agotaron.

Desde un panorama más amplio, en los 9 años del Programa destacan tres componentes, por los montos de inversión que alcanzaron y los beneficios que lograron a favor del subsector agrícola del estado. Ellos son: Los sistemas de riego tecnificado, que surge con el concepto de Fertirrigación, Adquisición de maquinaria y equipo, que fue Mecanización en sus inicios y el de Rehabilitación y Conservación de Suelos, (que en un principio se le denominó conservación de suelos salinos y que surgió en 1997). El primero de los tres, logró una inversión total de 217.7 millones de pesos de los cuales el 64% fue aportación de los beneficiarios y el 36% de participación gubernamental. De esta última el gobierno del estado solamente aportó un poco menos del 8%. Con este componente se beneficiaron un poco más de 29 mil ha, de las cuales el 90% correspondió a los agricultores de la costa y el resto en Mexicali; el número de productores que recibieron el beneficio fue de 1,704, resultando un apoyo promedio por productor de \$41,056.00 y una superficie promedio de 17 ha correspondiendo \$2,393.00 por ha.

El segundo componente más importante, por su monto invertido fue el de Maquinaria y Equipo Agrícola con una inversión de 136.8 millones de pesos, correspondiendo a los productores el 67% y a las aportaciones gubernamentales 33%. Se estima que se distribuyeron alrededor de 290 tractores y un número similar de reparaciones, además de implementos. De igual forma se beneficiaron unas 66,300 ha y un total de 1,795 productores, resultando un beneficio promedio por beneficiario de \$26,556.00, contando cada uno de ellos en promedio con 36.95 ha.

Por último Rehabilitación y Conservación de Suelos, el más modesto de los tres, resultó con una inversión total de 77.9 millones de pesos, correspondiendo a los productores el 65% y a la Alianza el 35%. Este programa surgió en 1997 y en 2004 ya no fue apoyado, pese a la demanda existente. En ese tiempo se apoyaron alrededor de 27,250 ha con un

apoyo promedio de \$1,013.00 por ha siendo beneficiados aproximadamente 1,391 productores, cada uno con 19.5 ha y les correspondieron apoyos por \$19,846.00 en promedio.

Los retos pendientes, a juicio de esta empresa tienen que ver con las inversiones en: mejorar el capital humano a través de la capacitación, porque mientras los productores no estén preparados para hacer frente a los desafíos del entorno será difícil que se atrevan a dar los pasos que ya en este momento son urgentes, por lo que debe fomentarse la organización y buscar el desarrollo por grupos no por individuos, de lo contrario con los elementos existentes nunca se va a terminar de equipar al sector primario. Ya se está viendo que los beneficiarios que recibieron sistemas de riego hace 9 años ya lo están solicitando de nuevo sucediendo lo mismo con los tractores.

Capítulo 4

Evaluación de Impactos

Objetivo

Identificar la magnitud de los impactos generados por las inversiones apoyadas por el programa en las unidades de producción proporcionando explicaciones sustantivas de los factores que influyeron en su generación.

El análisis de impactos tuvo como referente principal los objetivos del Programa y sus procesos operativos; la problemática predominante en las unidades y cadenas productivas, así como del tipo de productor beneficiario y la categoría de inversión apoyada. Este análisis fue fundamental para elaborar, jerarquizar y sustentar las conclusiones y recomendaciones orientadas a ampliar y mejorar los efectos del Programa.

4.1 Impactos e indicadores de primer nivel

Este análisis se realizó considerando los aspectos tratados en capítulos anteriores, relacionados con el crecimiento con calidad que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, buscando el uso sustentable de los recursos naturales, la superación de los rezagos en infraestructura pública y privada, la planeación regional coordinada entre el ejecutivo federal, los gobiernos estatales y municipales y los productores; así mismo se tomaron en cuenta las políticas explícitas del Plan Sectorial orientadas a: elevar la producción y productividad, propiciar el desarrollo rural con enfoque territorial, impulsar la integración y competitividad de las cadenas productivas, fomentar la sustentabilidad del suelo y el agua, fortalecer la investigación y transferencia de tecnología y promover la diversificación y reconversión productiva. Esto frente a las políticas y estrategias del gobierno estatal, enfocadas al incremento de la rentabilidad de la agricultura.

También fueron considerados los objetivos del PFA orientados a cumplir con el mandato de la ley de Desarrollo Rural Sustentable en materia de fomento agrícola.

Puede suponerse que si los impactos de primer nivel son altos puede afirmarse que las inversiones realizadas están cumpliendo con los principales objetivos del Programa y los retos establecidos por la actividad en el estado.

Este análisis, permitió conocer los efectos de las inversiones del Programa en el ingreso y empleo generados por los beneficiarios, y constituyen los objetivos centrales que se busca con este tipo de inversiones. No obstante, debido a los objetivos y las características de las inversiones apoyadas por FA, se enfatiza sobre el impacto en los ingresos de los productores, más que en el empleo. Además dado que la mayor parte de las inversiones fueron orientadas a la actividad primaria, no se favoreció la integración de cadenas agroalimentarias, por lo que no se observa un impacto en ese sentido. Asimismo, tampoco se dio la relación con PRODESCA y no fue posible considerar la diferencia entre las inversiones acompañadas con asistencia técnica y capacitación, contra las que no la tuvieron.

4.1.1 Efectos de las inversiones de FA en los Ingresos de los beneficiarios

La determinación del comportamiento del ingreso se realizó, analizando el resultado de los beneficiarios que proporcionaron datos de cosecha y de costos de producción. Del total de la muestra el 80% aportó los datos que permitieron el análisis, de manera que el ingreso total tuvo un incremento del 13.4%, dado que los costos crecieron por debajo de los ingresos.

Debe considerarse que del total de los beneficiarios que recibieron el apoyo en el 2002 el 93.3% lo destinaron a la actividad primaria, el 7.3 a labores de poscosecha y el 1.2% a la transformación aunado a que la actividad primaria recibió apoyos para componentes que no capitalizan como: nivelaciones de tierra, reparaciones de maquinaria, paquetes tecnológicos, materiales vegetativos, etc. Los apoyos para estas categorías representaron el 87% del total de los recursos distribuidos en ese año. En el 2004 se presentan algunas modificaciones importantes en cuanto al destino de las inversiones, pero conserva la línea mantenida en todo el tiempo del la vigencia del PFA, y adicionalmente, aunque se privilegia el apoyo para la adquisición de activos productivos dentro de la actividad primaria, estos fueron para sustituir equipos que ya se venían utilizando, que estaban en malas condiciones y con un alto costo en su mantenimiento.

Los cultivos mayormente beneficiados dentro de la actividad primaria fueron: frutales con el 34.6%, granos y semillas con el 28.8%, hortalizas con 25.5% y los forrajes con 15.7%. Como puede verse el año 2002 fue excepcional para los apoyos a frutales, ya que se inició un programa de apoyo a cultivos estratégicos, en especial la plantación de aguacate, considerados como una opción para la reconversión productiva. Desafortunadamente el 99%, de esas plantaciones no fructificó, quedando como sustento de este renglón la naranja. La superficie no se incrementa, el rendimiento aumenta (12%) y el precio mejora considerablemente (44%) del año 2002 al 2004. Las hortalizas cuyo apoyo también destacó, fue orientado a sistemas de riego no como una actividad nueva, sino para reposición de los equipos. Dentro del grupo de hortalizas apoyado destacó el cultivo del tomate, cuyos productores levantaron considerablemente el ingreso especificado anteriormente, porque con la inversión realizada incrementaron la superficie en un 26%, los rendimientos en un 18% y el precio promedio en un 97%, aunque se sabe que el precio del tomate es circunstancial; los resultados fueron positivos en esta oportunidad. En los granos destacó el trigo, debido a que los productores encuestados en su mayor parte son individuales; los apoyos fueron para implementos agrícolas y nivelación. Se trata de productores de escasos recursos (PBIT) con promedios de superficie por beneficiario de 20.2 ha, con rendimientos declarados, muy bajos (cayó un 17%) y con precios de venta también demasiado bajos y supuestamente sin incremento, (seguramente no consideraron el subsidio).

Por último, el otro cultivo de forrajes donde destaca la producción de alfalfa de 14 productores que se muestrearon 4 cambiaron de cultivo, sólo que fueron al trigo. El promedio de superficie por beneficiario antes del apoyo era de 29.3 ha y después del apoyo fue de 36.0 ha, sin incluir a los que abandonaron el cultivo. El rendimiento aumentó 16% y el precio 8%.

Haciendo un análisis retrospectivo sobre los impactos del ingreso en los beneficiarios de los últimos 4 años, se presentan los datos que aparecen en la tabla siguiente, aclarando

que del 2004 no se dispone de información por no haberse obtenido los datos de los resultados de producción y ventas en las encuestas.

Años	2001	2002	2003	2004
Incrementos (%)	22	13.4	15.0	N/D

Considerando que: los productores apoyados en lo general son diferentes cada año y que los ingresos se concentran más en ciertos cultivos como las hortalizas, estos incrementos son realmente modestos. No se tienen los datos del 2004 pero se percibe que no serán muy diferentes, dado que los productores de trigo están presionando por mayores subsidios porque no tuvieron los resultados esperados en cuanto a productividad e ingresos por la venta de su producto, y son los que mayor cantidad de beneficiarios aportan.

4.1.2 Efecto de las inversiones en la creación de empleo

Derivado de las inversiones realizadas por el PFA en el 2002 el incremento en el número de jornales fue sumamente discreto siendo del 0.7%, correspondiendo a los apoyos de la Alianza 0.5% y por otras causas 0.2%. Este modesto incremento del empleo se debe a que las inversiones realizadas dentro del contexto del Programa fueron orientadas a sustituir capital en su mayor parte, esto es, un nuevo sistema de riego no provoca que se agregue nueva superficie a la producción, sino que simplemente se mantiene a un productor operando y consecuentemente tampoco se percibe aumento del empleo. Además el tipo de actividades que apoya el programa están orientadas a la tecnificación de la agricultura, por ejemplo maquinaria agrícola, sistemas de riego y el otro componente es la rehabilitación y conservación de suelos (se trata de apoyos para mejorar la nivelación y las condiciones generales del suelo), y esto tampoco incide en el incremento del empleo. Pero por si esto no fuera suficiente, en ese año se apoyó una cantidad importante de productores (24%) en árboles frutales como: plantaciones de aguacate, rehabilitación de otros frutales como olivo y vid de temporal y paquetes tecnológicos, que no generan empleo y en algunos casos ningún beneficio.

Para explicar los resultados en ingreso y empleo se consideraron los indicadores de nivel dos señalados a continuación

4.2 Impactos en indicadores de segundo nivel

En este apartado se trata de medir el impacto en aquellas variables que contribuyen para obtener los cambios en el ingreso y el empleo, los indicadores que se generaron son los siguientes:

4.2.1 Integración de cadenas agroalimentarias

En el año 2002 fueron apoyadas 8 solicitudes para beneficio de 21 productores. El 75% de las inversiones fueron destinadas para la construcción y mantenimiento de bodegas o cuartos fríos para almacenar perecederos hortícolas. En el 2004 el apoyo fue dividido en dos modalidades; para adquisición de maquinaria y equipo principalmente, para acopios de trigo (71%) beneficiando a 5 grupos que integran a unos 60 productores. Solamente uno de ellos puede decirse que cuenta con las características para despuntar como una auténtica empresa de agricultores organizados. La otra modalidad fue para el apoyo de 6 proyectos para adquirir infraestructura dos bodegas y cajones para depósito de la cosecha para el manejo poscosecha de cebolla (50%), los otros tres proyectos

beneficiaron a la Vid (barricas de roble blanco), cuarto frío para almacenar dátil, y algodón (refacciones para dar mantenimiento a despepite). Con estas inversiones se apoyaron cuatro cadenas productivas que aun cuando los apoyos fueron entregados sin la intervención de los comités sistema producto, resultaron beneficiadas en forma circunstancial tres cadenas constituidas: trigo, cebolla y algodón.

4.2.2 Inversión y capitalización

Este apartado es el resultado obtenido de las encuestas aplicadas a los beneficiarios de FA en el año 2002, dado que las inversiones en ese año y en general en el desarrollo histórico del Programa se han inclinado en la adquisición de activos productivos, cumpliendo con uno de los grandes objetivos de FA y con la propuesta estatal de incrementar la productividad y rentabilidad en las actividades agrícolas a través de la capitalización. Se realizó el análisis buscando el efecto logrado por las inversiones en maquinaria y equipo para apoyar actividades primarias en general, construcciones e instalaciones, por efecto de las inversiones de la Alianza se incrementó en un 3.3 % y por inversiones de los productores el 19.6%, para que en total la capitalización de los beneficiarios fuera de 22.9%.

La capitalización declarada por los beneficiarios se midió por la diferencia entre el valor de los activos productivos del 2002 y el incremento logrado a la fecha de la encuesta. Ese nivel de capitalización se considera bajo porque se involucran tres años, pero se debe a que en ese año el 54% de los beneficiarios no recibieron apoyo para incrementar sus activos fijos, además algunos ya no conservan el apoyo. Merece la pena señalar que para calcular la capitalización se incluye la cantidad de animales con que cuentan los productores apoyados, pero en el caso de los agricultores apoyados en ese año, no disponen de ganado, por tanto su índice de capitalización resulta aun más bajo. Y por último, los apoyos entregados para las plantaciones de aguacate, que no funcionaron, por ello la capitalización se reduce considerablemente y su efecto en el incremento de los ingresos es sumamente modesto, ya que se refiere a tres años.

Al analizar el 2004, la capitalización se manifiesta diferente porque los apoyos fueron en un 95% orientados a la adquisición de equipos para apoyar las actividades primarias y poscosecha en menor escala, pero fueron eliminados las inversiones a categorías como nivelación de tierras, paquetes tecnológicos y reparaciones de maquinaria, lo que provoca que la capitalización se manifieste por el orden del 24.5%. Además se incrementa el porcentaje de apoyo a organizaciones al 44% y las solicitudes apoyadas con proyecto, también aumentaron considerablemente con relación al 2002, ya que esos apoyos fueron orientados principalmente a la adquisición de equipos productivos.

En el análisis retrospectivo se encontró que los impactos en la capitalización no guardan una tendencia uniforme, sino que su comportamiento deriva del tipo de componentes apoyados. En los 4 años puede observarse que la máxima capitalización se dio en el 2004 y en el 2002. En este último año la capitalización es alta porque se refiere aun mayor periodo, y en el 2004 porque se favoreció el apoyo a la adquisición de maquinaria, equipos e implementos para la producción y la tecnificación del riego, por tratarse de renglones que impactan directamente a la capitalización.

Años	2001	2002	2003	2004
Incrementos (%)	10.6	22.9	8.0	24.5

4.2.3 Producción y productividad

El Programa de FA busca resultados a través del incremento en la escala de producción y de la inducción de mejores tecnologías, por lo que se consideró importante detectar los cambios en la producción y productividad y las causas que los propiciaron y lo que es más, saber si esos cambios generaron modificaciones en el ingreso. Se ha dicho que las inversiones del Programa en el estado son fundamentalmente para sustituir equipos, que incluso hace ocho o nueve años fueron apoyados por la Alianza.

De los cultivos apoyados en el 2002, destacaron cuatro, de los cuales tres reflejaron incrementos en la producción; por ejemplo, la alfalfa (12% de los beneficiarios). Los cuales declaran incrementos en los rendimientos de un 15% en promedio, pero una disminución en la superficie del 12%, dado que el 29% cambió de cultivo; de manera que por un lado se mejora la productividad, pero por el otro se reduce la superficie, generando un ligero incremento del 1% en la producción, y un impacto muy bajo en el ingreso. No obstante, el precio de venta del producto sufrió un incremento importante, que alcanzó un 25%, el cual es muy circunstancial y es en tres años. En el año de estudio el cultivo de la alfalfa si motivó ligeramente el incremento del ingreso, más que otra cosa, por la productividad y el precio, pero ninguna de las dos es derivado de las inversiones.

Durante el año 2002 se apoyó en forma importante las plantaciones de frutales mediante el componente de cultivos estratégicos y dándole un carácter relacionado con la reconversión productiva. Así fueron apoyados los cítricos, la vid y el olivo en Mexicali, y la vid, olivo y el aguacate en Ensenada, en total se apoyó al 16% de los beneficiarios. En el caso de los tres primeros el apoyo se enfocó a los paquetes tecnológicos; por su parte el aguacate en la zona costa, los apoyos fueron orientados a la plantación. De todos ellos los que han dado ya resultados fueron los cítricos y en especial la naranja. Los resultados fueron favorables, permaneció la superficie, la productividad mejoró en un 12% logrando un incremento en la producción del 11%, y el precio mejoró considerablemente (33%) de manera que este cultivo también cooperó minimamente en los ingresos de los productores.

Otro cultivo importante que recibió apoyos en el 2002 fue el jitomate (tomate rojo), que a pesar de ser sólo 8 productores (el 5% de los beneficiarios encuestados, refleja los mayores impactos en el ingreso). Aunque los impactos no se dan exactamente por el apoyo sino en general por una serie de circunstancias relacionadas con el rendimiento incrementado en un 14%, un aumento en la superficie del 31% y consecuentemente la producción que subió hasta un 42%, así como el precio que de un promedio de \$1,900.00 por tonelada aumenta hasta los \$3,750.00, es decir casi se duplicó. Es por eso que el cultivo del tomate propició el incremento del ingreso en forma importante, aunque el número de productores no lo fuera.

El principal cultivo apoyado con los recursos de FA fue el trigo, con 43 productores (29% de los beneficiarios). Los resultados no fueron positivos dado que los productores reportaron disminuciones en un 25% de la superficie; 4.8% en los rendimientos y en un pequeño margen en el precio. Los dos primeros parámetros provocan a su vez una disminución importante en la producción del 45%, por tanto los ingresos disminuyen en forma relevante hasta un 31%. Los apoyos a este cultivo se orientaron a la adquisición de maquinaria, especialmente implementos y nivelación de la tierra. Los resultados reportados por los productores pueden estar influenciados por la situación que prevalecía al momento de la encuesta, el movimiento de los trigueros para conseguir mayores

subsidios, ya que consideran que el precio de referencia y por tanto el precio objetivo están muy bajos. De cualquier forma los resultados negativos de estos productores exigen la intervención permanente de las autoridades, para apoyar con subsidios o con programas que resuelvan realmente el problema.

Finalmente, tomando en consideración el total de los productores que continúan en la actividad primaria después de los apoyos, se registraron los siguientes indicadores: de productividad o rendimiento (IR) 1.06; índice de producción (IQ) 1.3; indicador del movimiento de los precios (IP) 1.26 y el índice de superficie (IS) 1.14, estos índices son el resultado del análisis de los indicadores propuestos por la UA-FAO.

4.2.4 Innovación tecnológica

En este apartado fue evaluado el grado en que el Programa de FA está induciendo el uso de nuevas tecnologías en las actividades desarrolladas por el subsector agrícola. Aunque el propósito es el de inducir y no el de reponer categorías de inversión relacionadas con tecnologías de uso similar a las apoyadas por el programa, la realidad es que en el estado desde sus orígenes se ha dado la reposición; tal es el caso de la mecanización y el uso de sistemas de riego tecnificado en la costa. A la fecha no se ha modificado la forma del riego en Mexicali, no obstante en la Costa han sido sustituidos los equipos de más de 25 mil ha.

Así las cosas, la innovación tecnológica se mide tomando en cuenta la variación de un índice de nivel tecnológico calculado para antes y después del apoyo, este índice se realiza para los beneficiarios que desarrollaron actividades agrícolas y resulta de un promedio simple de tres elementos: 1) el uso de semillas y/o plántulas, 2) fertilización y riego, y 3) mecanización. Para el primer caso el nivel tecnológico resultó de 0.86 muy cerca del máximo nivel, el cual no se logra debido a que algunos frutales de la costa son criollos y generalmente no se fertilizan. En el caso del uso del riego el nivel tecnológico (0.55) no es considerable debido a que en casi todo el Valle de Mexicali se riega con agua rodada y en algunos casos con canales sin revestir. Finalmente el nivel de mecanización resultó de 0.71, dado que en los frutales hubo casos en los que no se desarrollan labores mecanizadas. Lo mismo sucede en la cosecha de hortalizas, no se incluyó la diferenciación de los niveles logrados por los apoyos de la Alianza y por otras causas por considerarlo irrelevante. No debe pasarse por alto que el máximo nivel logrado en cada uno de los tres indicadores es la unidad.

4.2.5 Reconversión productiva

Aun cuando este es otro de los grandes objetivos de FA, dada la orientación de los apoyos no se ha notado el impacto de los esfuerzos realizados en este renglón. Por tanto, tampoco se ha reflejado en los ingresos de los productores. Históricamente ha habido intentos de reconversión con diversos cultivos o incluso con otro tipo de actividades. Por ejemplo se promovió el cultivo de la canola (colza), una oleaginosa muy común en España y Canadá con buen mercado en esos países. Sin embargo no ha respondido a las expectativas de los productores que cooperaron en el intento, en especial por los bajos rendimientos, originados a su vez por la lenta adaptabilidad de la planta. También se ha intentado con girasol, cacahuete, cártamo, etc. En el programa de 1999 de la SFA, se incluyó en las metas reconvertir 295 ha con frutales, principalmente cítricos en Mexicali. En la costa se desarrolló el proyecto de la plantación de aguacate, pero no dio resultado; finalmente se está tratando de rehabilitar y mejorar las plantaciones de olivo de

temporal introduciendo sistemas de riego por goteo, e injertando con otras variedades tratando de mejorar los niveles de productividad.

El gobierno del estado considera que reconvertir la producción del Valle de Mexicali con hortalizas sería una opción viable. De hecho La SFA en el año de 1999 incluye en sus metas el apoyo a 1000 ha, señalando que se lograría un beneficio social para 80 productores, generando 200 mil jornales para los trabajadores. También propusieron la reconversión a través de la producción de semillas certificadas para trigo en 500 ha para aprovechar las condiciones de una zona libre de carbón parcial del trigo. Por último consideraron la posibilidad de reconvertir con el apoyo a la producción de flor para la exportación.

Se observa que la opción de la reconversión es aceptada por funcionarios, por los expertos y por otros tipos de personas que tienen opinión en cuanto a los como enfrentar la problemática que cada año tienen los protagonistas del agro en Baja California y de otros estados.

Un ejemplo muy claro es el problema de los productores de trigo que ciclo tras ciclo presentan resultados poco favorables debido a su bajo nivel de competitividad y mientras no se encuentre una solución definitiva a los altos costos, tiene que buscarse la forma de iniciar un proceso para reconvertir la producción del cereal, o tal vez para desatar el nudo que impide que se resuelva esa situación. Ni siquiera se cuenta con una visión clara ni por parte de la autoridades ni por la de los productores. Se conoce el problema y cuando mucho se sabe que hacer, pero no como hacerlo; es probable que con la integración del sistema producto se encuentren las salidas más convenientes, pero lo que si es claro, que mientras algunos lo quieran ver como un asunto de carácter exclusivamente político y otros como la forma de sacar dinero únicamente para beneficio personal, ese proceso nunca se va a iniciar.

El problema de los trigueros, no es el conflicto de todos los productores de trigo, es el conflicto de aquellos que siembran en las peores condiciones, mismas que se reflejan en altos costos que no alcanzan a ser recuperados con la producción obtenida y el precio que ofrece el mercado; esto aunado a la estacionalidad del cultivo se convierte en ese espectáculo anual, que muy probablemente sea ya parte de la cultura del mexicalense, los plantones. Lo que no puede negarse es que en este conflicto los que resultan ganadores son los productores serios que siembran muchas hectáreas y que manejan niveles de productividad por encima de las 6 ton/ha y costos de producción muy competitivos.

4.2.6 Sustentabilidad en el uso del agua

Este aspecto es un propósito fundamental de las acciones propuestas por el PFA y de las prioridades reconocidas por la autoridad estatal. De hecho como ya fue analizado es al componente de la Alianza para el Campo que más recursos se le han aplicado no sólo por el gobierno federal y estatal sino por lo productores. Sin embargo, los impactos no están medidos por el agua que se ahorra o por la superficie que ahora se riega en el estado, sino por un mejor manejo del agua principalmente en la zona costa, donde desde hace mucho tiempo ha sido considerado como el reto más relevante para todos los actores. Hace 10 años se sembraron 31 mil hectáreas con riego; en el 2002 fueron sembradas 25 mil ha y para el 2005, han sido programadas 18 mil. Sin embargo los volúmenes de producción son los mismos o un poco más, es decir ahora con menor superficie se están

produciendo mayores volúmenes de producción. La visión de las autoridades estatales es lograr que se exploten las aguas subterráneas de la costa en la medida en que los mantos sean recargados, buscando el equilibrio para preservar el recurso.

Debido a que no ha sido posible evitar el agotamiento de las reservas de agua a pesar de haber generalizado el riego altamente eficiente, se están buscando nuevas y mejores tecnologías de producción, como la agricultura protegida, fomentando la construcción de invernaderos, mediante la cual se tendría ahorros de agua de hasta un 70%. Esta propuesta no ha tenido la respuesta esperada debido a los altos costos de inversión que representan, ya que construir una hectárea requiere una inversión de cerca de 5 millones de pesos, pero recuperables en máximo dos años. Al parecer la Alianza no dispone de recursos para su impulso, además de favorecer a productores con niveles de ingreso muy altos.

Quizá la solución sea más viable en Mexicali, al concluir las obras que se están construyendo a través de los programas de la Alianza, CNA y el gobierno estatal, las que al concluirse se estima un ahorro de agua de un 30 ó 40%.

4.2.7 Desarrollo de capacidades

En el año 2004 en FA no se encontraron casos de apoyo al desarrollo de capacidades de los beneficiarios, ni asistencia técnica ni capacitación, por lo que existe un desequilibrio entre los apoyos al capital físico y aquellos que debieran orientarse a mejorar el capital humano. La relación establecida con el PRODESCA del PDR, fue casi nulo; sólo se aprobaron recursos de ese Programa para apoyar cinco proyectos para adquirir maquinaria agrícola, de los cuales uno no fue aprobado. Tampoco se localizaron solicitudes de los productores, lo que significa que la capacitación no es preponderante ni para los operadores del programa, ni para los productores que demandan fondos de FA.

4.2.8 Desarrollo de organizaciones económicas

Por lo que corresponde al ejercicio del 2002 en PFA según la encuesta de 70 beneficiarios que recibieron, conservan y utilizan el apoyo (activos fijos), 28 son organizaciones (el 40%), de las cuales 26 permanecen vigentes y utilizan el apoyo en forma colectiva (93%), pero no han crecido en términos de incremento de socios. Además solamente una organización se constituyó para recibir el apoyo, lo que significa que los subsidios no han sido un factor determinante en la motivación para lograr que las agrupaciones avancen en cuanto a su desarrollo ni para crear nuevas organizaciones. En el 2004, esta situación presenta algunas diferencias, ya que el 100% de los beneficiarios conserva el activo que adquirió gracias al apoyo. El 44% lo solicitó a través de un grupo; se constituyeron dos organizaciones para recibir apoyos. Nueve de las organizaciones apoyadas, el 16%, han agregado nuevas actividades al grupo. Pero también 42 agrupaciones apoyadas permanecen con el mismo número de socios, cinco disminuyeron y solo una los aumentó.

4.2.9 Sanidad vegetal e inocuidad

Este Programa de La Alianza para el Campo, representa un aspecto sin duda relevante para el buen desempeño de las actividades primarias de subsector agrícola. De hecho parece ser que en las actividades de sanidad vegetal existe un total acuerdo entre el gobierno federal, estatal y productores en cuanto a lo que debe hacerse y lo que se

requiere para hacerlo. Las actividades de sanidad vegetal en el estado son desarrolladas por el Comité Estatal de Sanidad Vegetal el cual es un organismo compuesto por autoridades federales, estatales y productores; el presidente siempre es un productor; y está reconocido por el Servicio Nacional de Sanidad, inocuidad y calidad Agroalimentaria (SENASICA). El comité es un organismo que atiende la operación y ejecución de 8 campañas sanitarias para proteger de enfermedades y plagas a la totalidad de los cultivos que se explotan en la entidad, pero en especial a las hortalizas, al trigo, al algodón y a los frutales como cítricos, vid y otros. Las principales actividades realizadas el CESV son: mantener la zona libre de carbón parcial del trigo, prevenir y combatir las plagas del algodonoero, control del virus tristeza de los cítricos, combatir y eliminar la mosca nativa y exótica de la fruta, entre otras.

La inocuidad en alimentos es una actividad dedicada a la promoción, fomento, capacitación y asistencia técnica, orientadas a la instrumentación de metodologías de minimización de riesgos de contaminación de las unidades de producción, y de procesamiento y empaque, tales como: Buenas prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas de Manufactura y Procedimientos Operacionales de Sanitización Estándar. Igualmente se atienden los conceptos de pruebas diagnósticas, y de análisis de contaminantes; insumos sanitarios; infraestructura y equipo que permita la implantación de las Buenas Prácticas. El organismo de Sanidad Vegetal e Inocuidad funciona con base a un programa anual de trabajo autorizado por la SENASICA, a la fecha se han certificado 10 empresa dedicadas a la producción de hortalizas.

Las actividades de sanidad vegetal desarrolladas año con año en el estado, son financiadas por el Programa del mismo nombre a través de la APC, en donde se han invertido desde 1996 alrededor de 60 millones de pesos correspondiendo aproximadamente el 26% de los recursos asignados a FA. El principal reto del comité es mantener a la agricultura de B. C. en condiciones de control de las principales plagas y enfermedades que afectan los cultivos. El presupuesto de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria debe ser el 5% de los recursos asignados por la APC en el estado. El trabajo realizado por este organismo es de suma importancia, ya que en los últimos 10 años no se han presentado conflictos insolubles en la agricultura del estado. Sin embargo algunos funcionarios y productores coinciden en que se avecina un fuerte problema con algunas plagas del algodonoero, en especial con la mosca blanca, debido a que han aparecido indicio de fibras manchadas, por lo que se cree que está logrando niveles de adaptabilidad que ponen en peligro el cultivo por la imposibilidad del control de misma y porque de alguna manera se ha dejado de investigar esta plaga. Al respecto, se platicó con los expertos de los principales centros de investigación, sus opiniones fueron en el sentido de que se continúan desarrollando proyectos de experimentación, y que el interés por erradicar o por lo menos controlar la plaga sigue siendo prioritario.

4.3 Análisis de los resultados de los indicadores por tipo de beneficiarios (primero y segundo nivel).

Con base en los análisis realizados en la muestra de beneficiarios de los dos años, los resultados fueron los siguientes:

Tipología de beneficiarios	I	II	III	IV	V	Total
Muestra 2002	6	29	76	49	6	166
Muestra 2004	0	17	70	36	4	127

Comparativamente los beneficiarios de los tipos I y II fueron reducidos en forma considerable de un año al otro y los tipos III y IV continúan siendo los mas favorecidos, esto porque el V mantiene más o menos el mismo nivel. Esto se debe a que la agricultura en el estado es una actividad para productores con recursos, pero que requieren de apoyos. Si estos resultados se repiten frecuentemente, entonces se tiene que aceptar que los incrementos en los ingresos, la capitalización, la creación de empleo, etc., se dan fundamentalmente en esos tipos de productores, porque es ahí donde están siendo orientados los apoyos. Sin embargo se observa que la capitalización es mas fácil lograrla en los que tienen poco capital que en los que tienen mucho. En el 2004 la mayor capitalización en términos relativos fue para los productores tipo II con el 40%, pero son muy pocos productores el 13%, el tipo V con el 30% demasiado pocos, apenas el 3%, el III con el 29% (55% de los productores) y IV con el 25.5% (28% de los productores), en general la capitalización fue del 24.5%. En promedio por productor, la capitalización se de la siguiente forma: los productores del tipo II lograron incrementar su nivel de capitalización en 182 mil pesos; en cambio los del tipo V incrementaron su capital en 720 mil pesos, una enorme diferencia y aun más los del tipo III aumentaron su capital en 349 mil pesos y por último los del tipo IV su incremento fue de 711 mil pesos. Nuevamente se observa que los beneficiarios que tienen mayor capacidad para invertir, y por lo tanto, son los que más se capitalizan, y son también los que mayores ingresos perciben.

En otro análisis se observa que los productores que realizan las actividades mejor remuneradas son los localizados en los tipos III, IV y V, tales como: hortalizas, frutales y los productores más fuertes dedicados a la siembran de forrajes y trigo. En el tipo III y IV se encuentran todos los horticultores, los fruticultores y el 80% de los productores fuertes de trigo y de forraje.

Nuevamente se aprecia que esta tipología no es la adecuada para las condiciones de Baja California. Por ejemplo hay algunos productores que por no tener ganado y no ser profesionistas caen a un nivel que no les corresponde, Sólo para mencionar un ejemplo el principal accionista de una de las principales vitivinícolas del país, como no tiene ganado, ni terminó una carrera universitaria quedó ubicado en el nivel IV, pero por sus resultados su tipología debieran ser del grupo V.

4.4 Análisis de los resultados de los indicadores por categorías de inversión (tipo de componente)

Se ha dicho, que los productores que mayor incremento reflejaron en sus ingresos fueron los horticultores, especialmente los productores de tomate, quienes recibieron apoyos para instalar o reponer su sistema de riego. Incluso en alguno de los beneficiarios se apoyó para un invernadero, donde se vieron reflejados los principales incrementos en el empleo. Por su parte, el componente que menores impactos reflejo en el 2002 fue el de nivelación y los productores que resultaron beneficiados con este componente fueron los productores de trigo, los cuales no tuvieron mejoras en el ingreso ni tampoco generaron nuevos empleos. En el siguiente cuadro se agregan los indicadores encontrados.

Cuadro 4.4.1. Principales indicadores para el 2002

SUBPROGRAMA	CATEGORÍA DE INVERSIÓN	NUM. DE BENEF.	IMPACTO NIVEL 2	INDICADOR	IMPACTO NIVEL 1
Tecnificación de la producción	Tractores e implementos	16	Inversión y Capitalización	22.1	Ingreso: 13.4 Capitalización: 22.9
	Equipamiento poscosecha		Producción y Productividad	1.4	
	Invernaderos		Integ. de Cade. Innov. Tecnol. Recon. Product.	0 0.2 0	
Manejo de suelo integral de suelo y agua	Conservación Y recuperación de suelos.	95	Inversión y capit. Producción y productividad	24.2 0.4	
	Sistemas de riego tecnificado		Sustentabilidad en uso de agua Innovación tecnológica Reversión productiva	0 0.2 0	
Fomento Productivo y reconversión	Materiales vegetativos Paquetes tecnológicos.	39	Producción y productividad innovación tecno Reversión productiva	0 0.1 0.5	
Fortalecimiento de los sistemas producto	Apoyo a Comités Sistema Producto	1	Integración de cadenas	0.8	

Fuente: Las encuestas a beneficiarios y los cuadros de salida.- 2005

En el 2004 los componentes más apoyados fueron el de adquisición de maquinaria y equipo agrícola y de equipos de riego tecnificado y en lo fundamental fueron utilizados para reposición, aunque se esperan buenos resultados en el incremento de los ingresos estos aun no se reflejan. En lo que concierne a la capitalización se apreciaron impactos de relevancia por las inversiones realizadas de un 24.5%.

4.5 Temas de interés específicos de evaluación de impactos, en caso de que se hayan acordado con el gobierno estatal y la delegación de LA SAGARPA.

Aunque se tuvieron entrevistas previas con algunos funcionarios, tanto estatales como federales y una reunión con el "comité técnico agrícola" antes del inicio de los trabajos de aplicación de encuestas, no hubo propuestas concretas para agregar algún punto de relevancia en la evaluación. No obstante se estableció el compromiso de participar en las reuniones para revisar y retroalimentar el contenido de la evaluación.

4.6 Reflexión de conjunto sobre los impactos del programa

Los impactos en los ingresos logrados por los beneficiarios en el 2002 son mínimos, pero debe considerarse que son medidos con base a la información proporcionada por los productores, y ésta cuando se trata de exteriorizar las utilidades puede no ser confiable, o al menos existe mucha incertidumbre. Por otra parte los datos obtenidos son ya de tres

años y por lo regular el productor no guarda los datos en su memoria tanto tiempo. No hay duda que los apoyos sumados a las inversiones que realizan los productores generan beneficios indiscutibles porque en realidad se efectúan y son inversiones que en la mayoría de los casos se traducen en capitalización para los productores, pero también es cierto que, como son recursos para reponer equipos, la capitalización no es tan grande como se espera. Desafortunadamente en ese año una parte importante de los fondos se orientó a componentes que en su mayoría no rindieron lo esperado, como es el caso de los apoyos a la plantación de aguacate, nopal, y paquetes tecnológicos para plantaciones de vid y olivo de temporal. Si a ello se suman una gran cantidad de recursos orientados a nivelación y conservación de suelos, resultó que sólo el 42% de los productores apoyados lograron tener impactos en capitalización e incrementos en los ingresos.

Se esperaba que los productores de trigo apoyados en el 2004 tuvieran mejores resultados que el ciclo anterior. Sin embargo, aunque la productividad mejoró, la superficie y los volúmenes de producción se incrementaron, los precios no fueron los esperados. Las estadísticas hablan de una superficie de 94 mil ha, de una producción record de 559 mil toneladas y rendimientos de 5.9 toneladas por hectárea.

También las condiciones del 2004 se presentaron en forma diferente y por tanto ya se vieron resultados en la capitalización de los beneficiarios en mayor magnitud. Los componentes apoyados en ese año fueron principalmente adquisición de maquinaria y equipo agrícola, sistemas de riego tecnificado e infraestructura y equipo para poscosecha, destacando los centros de acopio de trigo. Lo que no cambia es que los apoyos continúan favoreciendo a las actividades primarias. Se tienen escasos resultados en cuanto al apoyo a cadenas productivas y a la reconversión productiva. Los tipos de productores que siguen siendo beneficiados son sin duda los de mayores ingresos, tipología III; IV y V.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Objetivo

Formular las conclusiones de la evaluación, a partir de los planteamientos medulares desarrollados en los capítulos precedentes, que permitan elaborar y sustentar recomendaciones con alto grado de aplicación y utilidad para mejorar la eficacia operativa y los impactos del programa.

5.1 Conclusiones

5.1.1. Evolución y potencialidades del programa para responder a la problemática y retos del entorno

- La bondad de los planteamientos del Programa de Fomento Agrícola no está en tela de juicio por parte los productores y por los funcionarios que fueron entrevistados. El Programa ha evolucionado tratando de dar respuesta a las necesidades de los productores agrícolas del estado, incluyendo componentes para apoyar objetivos específicos de reconversión y cadenas productivas, aunado a que existe potencial para responder a la problemática. Existen ejemplos que muestran resultados favorables entre los beneficiarios, lo que permite afirmar que el Programa tiene la capacidad para enfrentar los retos definidos por las autoridades estatales.
- En los nueve años de funcionamiento sólo ha cubierto una mínima parte de las necesidades prioritarias identificadas en el subsector agrícola. En los últimos cinco años los recursos asignados se redujeron en forma importante un 34% en términos nominales y 46% a precios reales. Cada año la superficie apoyada con esos recursos fluctúa entre el 2 y el 4% del total de la superficie activa.
- El programa no presenta problemas de diseño ni de enfoque, tampoco de elegibilidad; los productores que resultaron beneficiados son los que disponen de recursos para invertir y conducir a la agricultura con mentalidad empresarial y para ellos está confeccionado. Sólo que los recursos asignados no corresponden a volumen de demanda existente en el estado. Cada año se atiende cuando mucho el 30% de la demanda de los productores, por insuficiencia de recursos. Este año las ventanillas para FA permanecieron abiertas una semana y en sólo cuatro días, se recibieron las solicitudes por el doble de los recursos presupuestados para el 2005.

5.1.2 Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el estado

- Entre los principales resultados logrados por el PFA en los nueve años de operación fueron: haber apoyado a la actividad agrícola con nuevos sistemas de Riego, la recuperación y reparación de la Maquinaria y Equipo Agrícola perdida en las épocas difíciles y la nivelación de más de 60 mil ha de riego. En esos tres campos el Programa invirtió el 64% de sus recursos, dejando sólo el 36% para el resto.
- Además se invirtieron cerca de 60 millones de pesos en el programa de Sanidad Vegetal, relacionado enormemente con FA.

- Los gobiernos federales y estatales y los productores por conducto de la CNA apoyaron cuatro programas orientados a mejorar el uso del agua destinada a la agricultura con una inversión acumulada de más de \$ 514 millones de pesos.
- Sumados estos recursos, Baja California recibió apoyos líquidos para la agricultura por 716.9 millones, sin considerar los recursos que directamente reciben la mayoría de los productores por parte del PROCAMPO y ASERCA.
- La tendencia del programa a resolver problemas del riego y mejorar el uso del agua es adecuada, sin embargo insuficiente dado que se siguen desperdiciando importantes volúmenes del líquido por ineficiencias en la conducción y distribución, en Mexicali. Se estiman filtraciones y evapotranspiración de hasta el 30% del total del agua recibida por efectos del tratado de aguas internacionales. De igual manera en la administración del agua a través de los módulos se observan por parte de los productores y funcionarios algunas ineficiencias e irregularidades.

5.1.3. Principales impactos

- Los impactos de primer nivel generados por el PFA en los beneficiarios del 2002 fueron poco relevantes, especialmente en el empleo ya que los ingresos aumentaron en un 13.4%, en tres años significa un incremento anual de menos del 4.5%.
- En ese mismo año el incremento del empleo fue aun más modesto, lográndose un 0.7%, según lo dicho por los productores, por los apoyos de la alianza hubo un aumento del 0.5% y 0.02 por otras causas.
- En el 2004 no se calcularon estos impactos por no contar con los datos de producción y venta.
- En el segundo nivel en ese año se observaron los siguientes resultados: hubo apoyos para cuatro cadenas productivas, tres de ellas con comités sistemas producto constituidos. Destacan levemente los centros de acopio de trigo, almacenes para productos perecederos y despepites de algodón.
- El nivel de capitalización de los beneficiarios del 2002 fue bajo, apenas un 22.9%, según sus respuestas el valor de los activos del año del apoyo al 2005, aumentaron apenas un 7.6% anual. Por efectos del apoyo de la Alianza se logró un 3.3% y el 19.6 % por el esfuerzo de los productores.
- En el 2004 las inversiones generaron un mayor impacto en la capitalización, ya que los beneficiarios reflejaron un 24.5% en el incremento al valor de sus activos.
- El análisis producción y productividad de los beneficiarios del 2002 fue realizado en los cuatro cultivos más importantes; tres de ellos, naranja, jitomate y alfalfa tuvieron influencia en el incremento de los ingresos siendo el más importante el jitomate y en general las hortalizas. Sin embargo, el trigo reportó bajos rendimientos y bajos precios. En 2004 no fue posible realizar este análisis por no haberse obtenido la información por parte de los productores.
- Los avances logrados en innovación tecnológica no son relevantes debido a dos motivos, el primero, la tecnología empleada en el estado es de buen nivel y el

segundo, los apoyos han sido principalmente para reposición de equipos que ya eran utilizados desde antes de los apoyos; aun así, este indicador fue de 0.71 en promedio.

- El reto de lograr la sustentabilidad en el uso del agua, al menos en la costa, ha dado pasos importantes, primero porque ha sido posible reducir la superficie sembrada año con año. Mientras que en 1995 se sembraban 31 mil ha, ahora fueron programadas para el 2005 18 mil. Segundo, se está fomentando el uso de tecnologías de punta para producir en ambientes controlados, como invernaderos, lo cual mejorará aun mas la eficiencia del agua y la productividad.
- Se estima la existencia de más de 150 ha de cultivos en condiciones de invernadero. Los expertos opinan que el ahorro del agua es impresionante y los rendimientos son incrementados fácilmente entre cuatro y ocho veces.
- En Mexicali los avances son muy lentos, en este sentido, por razones del clima, del mercado, de la capacidad económica de los productores y de la conveniencia. Pero el revestimiento del canal “todo americano” seguramente despertará las conciencias y provocará que se conceda mayor atención a mejorar los sistemas de riego y en general a modificar la cultura en el uso del agua.

5.1.4 Temas específicos de interés estatal

- La propuesta para la reconversión y el problema de los productores de trigo, del total de la superficie que se ha sembrado en los últimos años, se estima que unas 20 mil ha no generan beneficios suficientes para los agricultores. Esa superficie que no pasa del 25% provoca que el gobierno otorgue un subsidio que deriva del precio objetivo que este año es de \$1,800.00. Recientemente se les concedieron \$145.00 por tonelada como apoyo a la competitividad agrícola, que multiplicado por las 569 mil toneladas cosechadas, genera un gasto de más 80.1 millones de pesos. Y pudiera ser más, porque parece no ser suficiente. Además parte de esa producción se exporta (unas 150 mil ton), generando otros gastos al gobierno, porque también tiene que subsidiar el transporte. Una buena opción es que el precio del algodón repunte y convenga sembrar mayor superficie dado que se espera, que debido a los precios tan altos del crudo las fibras sintéticas se encarezcan y nuevamente convenga producir y vender algodón, pero si no, entonces la reconversión adquiere aun más relevancia, además aunado a eso habrá que considerar la amenaza de las plagas del algodonoero que van en aumento.
- El análisis obliga a concluir que con todos los apoyos que se han generado a favor de la agricultura, el problema que se crea cada año alrededor del principal cultivo, no ha sido resuelto, No hay propuesta consistente para reconvertir la superficie marginal que no debe sembrarse.
- Los mayores recursos del subsector agrícola han sido enfocados a atender lo que está alrededor del agua, principalmente en la costa y un poco menos en el Valle de Mexicali. Pero el problema del agua no está resuelto, en el Valle de Mexicali se están apoyando otro tipo de acciones (mejoramiento de la infraestructura, entregas volumétricas, etc.) para conseguir un mejor manejo del agua.
- Los programas de la CNA, avanzan muy lentamente, además ha surgido un problema que tal vez obligue a redoblar los esfuerzos para que los productores

conserven sus concesiones o permisos de riego, el tan anunciado revestimiento del canal “todo americano”, que provocaría una pérdida en la recarga de los mantos acuíferos de por lo menos 100 millones de m³.

- En la Costa los recursos hídricos siguen estando sumamente amenazados, a tal grado que en la programación de cultivos del 2005 se percibe una reducción de la superficie del 33% con relación al año anterior.

5.1.5 Reflexión general

Todo indica que el subsector agrícola en términos de PIB, mantiene una tendencia a la baja en forma real, no alarmante, pero si digna de ser considerada, porque se trata de la producción de alimentos, que deben ser considerados como estratégicos.

El cultivo de hortalizas se mantiene como la rama agrícola más importante en cuanto a la generación de ingresos por recursos utilizados, a la generación de divisas y de empleos.

Las áreas de oportunidad identificadas en el subsector agrícola en resumen son las siguientes:

- El uso del agua, mejorando la infraestructura e introduciendo nuevas tecnologías.
- El mejoramiento de la calidad de las tierras afectadas por la salinidad.
- El mejoramiento del sistema de crédito agrícola y la oferta a los productores.
- El desarrollo de las capacidades de los productores y asesores en la comercialización.
- El mejoramiento de los accesos a los apoyos federales y estatales.
- El incremento de la rentabilidad de los cultivos agrícolas tradicionales.
- La realización de una adecuada planeación consensuada con los productores.
- El apoyo y fomento de la inclusión de los productores primarios en las cadenas productivas.
- El apoyo y fomento de la reconversión productiva de los cultivos poco rentables.

5.2 Recomendaciones

Las recomendaciones del presente estudio redundan en proporcionar los elementos de juicio significativo para optimizar la asignación de recursos que permitan mejorar los niveles de impacto de las inversiones en las unidades de producción, en el ámbito de las cadenas agroalimentarias considerando los siguientes aspectos:

5.2.1 Entorno y resultados del Programa

- Adicionar el Programa con recursos para que sea congruente con las demandas de los productores que estén en condiciones de invertir para obtener los activos necesarios.
- Impulsar con mayor decisión la búsqueda de soluciones al problema del agua en el Valle de Mexicali, orientándolas hacia mejores sistemas de riego, continuar con la mejora de la infraestructura hidroagrícola y a la eliminación de las pérdidas de agua por filtraciones y evaporación del agua.
- Continuar con el impulso a la agricultura protegida, especialmente a la creación de invernaderos y uso de micro túneles, en la zona costa.
- Canalizar mayores esfuerzos a la inclusión de los productores en las diversas cadenas productivas, no sólo en la producción primaria, sino en la creación de agroindustrias, producción y comercialización de insumos, como semillas, fertilizantes, etc.

- Fomentar e impulsar la creación de un sistema de crédito a partir de las necesidades de los productores y de sus capacidades, con el apoyo de los sistemas de garantías líquidas y complementarias.
- Impulsar con mayor decisión la reconversión productiva en el sistema producto trigo, de manera que en el corto plazo se tengan propuestas congruentes con el tamaño del problema.
- Fomentar la agricultura por contrato en especial en los productos cuya demanda es local y los compradores están asentados participando en cadenas productivas del sector agropecuario del estado, tales como alfalfa, maíz, sorgo y cebada.
- Impulsar y fomentar la organización de los productores con potencial, buscando objetivos específicos y diversos, tendientes a identificar proyectos para enfrentar los retos de la agricultura estatal.
- Fomentar y promover la capacitación para introducir a los productores con potencial a una cultura empresarial, mediante un proceso consensuado con ellos.

5.2.2 Gestión del Programa en temas relevantes

- Mejorar el uso del Sistema de Información del Sector Rural (SISER), de manera que se exija su aplicación en todas las etapas del proceso operativo, especialmente en la entrega de los apoyos, no sólo en el control de la recepción de solicitudes.
- En la conformación y operación de los Comités Sistema Producto debe dejarse más libertad a los participantes para que tomen sus propias decisiones y funcionen con mayor grado de responsabilidad, desde luego introduciéndolos a un proceso de capacitación continua y permanente.
- Se reitera la necesidad de realizar un estudio serio para identificar la tipología de los productores que conforman el sector agropecuario de Baja California, tomando en cuenta variables como la actividad agroindustrial, el dedicarse a actividades de poscosecha, la posesión del tipo de vivienda, etc., ésto para lograr una mejor asignación de recursos.
- Promover y fortalecer el uso de proyectos productivos, por parte de grupos organizados de productores intermedios con potencial productivo.
- Aprovechar los recursos del PRODESCA, fomentando la organización de los agricultores intermedios con potencial.
- Fomentar una mejor interrelación entre autoridades estatales y federales a través de programas existentes para mejorar el uso de recursos, como el agua, de manera que al existir una mejor sinergia los resultados sean de mayor relevancia.

5.2.3 Impactos

- Implementar nuevas tecnologías de riego en el valle de Mexicali para lograr mayores impactos en el manejo sustentable del agua.
- Impulsar un mejor uso de recursos en proyectos productivos relacionados con las etapas de poscosecha, transformación y comercialización de agroproductos.

- Impulsar la búsqueda de nuevos nichos de mercados para los productos de más alta rentabilidad, a fin de incrementar la producción.
- Impulsar el fomento de la capacitación de los productores para su organización y participación en las cadenas productivas.
- Identificar a los productores de altos ingresos, altamente capitalizados, para orientar los apoyos, para ellos, hacia actividades distintas a las primarias.

5.2.4 Temas específicos para el gobierno estatal

La reconversión productiva del cultivo del trigo, ¿Qué hacer para resolver el conflicto anual que ya se hizo costumbre, la práctica de los plantones y la intervención de políticos para llevar agua a su molino?

- Realizar un ejercicio de planeación estratégica en la cadena productiva trigo, con tres tipos de enfoques: uno situacional que arroje con la mayor precisión posible cual es el estado actual y real de los productores, desde el tipo de tierra que siembran, el agua con que cuentan, su ubicación, la integración de su familia, sus recursos tecnológicos, financieros, su preparación, su organización, si rentan o no su parcela, sus formas de ver las cosas, es decir todo lo que interviene en un proceso de toma de decisiones. otro análisis de carácter estructural, que implica saber cuales son las características de la estructura donde se asientan los productores y su entorno, su estructura económica, cultural, social, etc. Y por último un enfoque prospectivo, éste debe tener una visión holística, de conjunto y no parcial desintegrada, una visión que considere además de los aspectos cuantitativos, aquellos de carácter cualitativo, permitiendo así una apreciación más completa con relaciones más dinámicas basadas en estructuras evolutivas y no fijas o estáticas, el futuro es múltiple e incierto, pero lo más importante es que la actitud hacia el futuro sea proactiva y creativa y no pasiva o adaptativa.
- Este ejercicio debe partir de un acuerdo consensuado entre todos los actores, para que aquellos que no tienen las condiciones para producir el grano se convenzan, pero además, reciban un apoyo en tanto que se les ofrece una solución real. Como hay muchas versiones del problema, desde los que creen que es un problema político que se resolverá cuando pasen las elecciones, otros piensan que es un problema derivado de la falta de planeación, algunos consideran que lo que se necesita es mano dura, mientras unos dicen que es un problema de la globalización y del TLC, otros creen que es un problema de presupuesto, deben ponerse de acuerdo. En un análisis estricto es muy probable que todos tengan algo de razón, por eso no es fácil encontrar la respuesta, porque en ese entorno todos quieren ser dueños de la verdad y se hace el nudo.
- Debe concebirse la idea de que el revestimiento del canal todo americano será una realidad, por tanto deberán tomarse las precauciones necesarias para recuperar el volumen de agua que se perderá por ese efecto.
- Las dependencias federales y estatales responsables del manejo del agua deben presentar un análisis fundamentado de los efectos del revestimiento del canal citado y de las posibilidades de evitar la evapotranspiración del agua en la red hidráulica, para conciliar los efectos de una y otra y determinar lo más conveniente.

- Se recomienda analizar la posibilidad de insertar en PFA la conveniencia de reconvertir actividades agrícolas, orientándolas hacia proyectos acuícolas, Dado el interés que el gobierno del estado ha mostrado por el desarrollo de la acuicultura.

Bibliografía

1. Anexos técnicos, Addenda, cierres de programa.
2. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación
3. Reglas de operación del 2003, vigentes para el 2004
4. Guía metodológica para la evaluación estatal 2004
5. Evaluación estatal de Fomento Agrícola 2003
6. Estadísticas proporcionadas por la Delegación SAGARPA en el estado
7. Planes Estatales de Desarrollo Económico y planes sectoriales.
8. Informes de Gobierno
9. Entrevistas a funcionarios, empresas industriales, proveedores de insumos, asociaciones de productores
10. Estadísticas proporcionadas por la SEDECO del gobierno del estado
11. Plan Nacional de Desarrollo Económico y el Programa Sectorial.
12. Reglas de Operación de diversos ejercicios presupuestales de la APC 1999-2003
13. Información Histórica de los Programas de Fomento Agrícola 1996-2003
14. Informes de evaluación externa e interna de Fomento Agrícola.
15. Información proporcionada por el Comité Estatal de Sanidad Vegetal.
16. Encuestas y entrevistas y observación directa del evaluador
17. Base de datos de entrevistas a funcionarios y otros actores del 2004
18. Base de datos de encuestas a beneficiarios del 2002 y 2004
19. tipología de beneficiarios 2002 y 2004 de conformidad con la metodología propuesta por la UA-FAO.
20. Cuadros de salida del procesamiento de encuestas de beneficiarios y de entrevistas a funcionarios y otros actores.
21. Entrevistas a especialistas e informantes claves.

ANEXOS

Anexo No. 1

Metodología de la evaluación

- **Categoría de beneficiarios**
- **Diseño muestral**
- **Otras fuentes de información:**
 - **Encuestas y entrevistas a otros actores**
 - **Información documental**
- **Integración y procesamiento de bases de datos**
- **Métodos y Análisis estadístico de las bases de datos**

Metodología de la evaluación

La metodología utilizada en esta evaluación fue exactamente la que propuso la Unidad de apoyo de la FAO para los programas de la Alianza para el Campo 2004, misma que a continuación se transcribe.

A. Categorías de Beneficiarios de los programas a evaluar

El Coordinador del Comité Técnico de Evaluación Estatal (CTEE) proporcionó a esta Entidad Evaluadora Estatal (EEE) el listado oficial de los beneficiarios de los programas a evaluar. Este listado fue indispensable para integrar el marco muestral. En el programa fueron consideradas cinco categorías de beneficiarios:

I) Beneficiarios que presentaron solicitud individual (ubicados generalmente con el componente de atención a la demanda de regiones y municipios no prioritarios de la entidad)

II) Grupo de Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso individual del componente otorgado.

III) Grupo de Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso colectivo del componente otorgado.

IV) Autoridades o instancias similares, cuando por ejemplo, los apoyos se otorgan a través de Presidencias Municipales que se encargan de administrar el bien y prestar servicios a productores beneficiarios individuales.

V) Organizaciones beneficiarias, como Centros de Investigación, Fundaciones Produce y Universidades, cuando por ejemplo se les otorgan apoyos para propagación y conservación de materiales genéticos para el desarrollo ulterior del propio programa. Esta EEE atendiendo las indicaciones de la metodología propuesta incluyó en el marco muestral únicamente a los beneficiarios individuales de las categorías I, II, y III.

No se encontraron casos de productores que recibieran el apoyo a través de un beneficiario de las categorías IV y V por lo que no se incluyen en la muestra.

En el caso de las categorías II y III se consideraron las siguientes clases de grupos:

1. Grupo Típico; Solicitan el apoyo como un grupo formado por productores que hacen uso individual o colectivo del componente otorgado en actividades propias de cada miembro del grupo. En el marco muestral se incluyeron todos los miembros del grupo considerando que para los encuestados de este tipo del grupo las respuestas al cuestionario hacen referencia a la situación individual del productor y no a la del grupo en general.

2. Grupo Familiar; Solicitan el apoyo como un grupo formado por miembros de una familia que hace uso colectivo del componente otorgado en la unidad de producción familiar. Se les considero como un beneficiario individual. Como en algunos casos no hubo información suficiente se les incluyó como grupo típico en el marco muestral y se levanto una sola encuesta buscando que fuera el jefe de familia, haciendo referencia a la situación del grupo familiar.

3. Grupo Empresarial; Solicitan el apoyo como un grupo formado por los socios de una empresa formalmente constituida, hacen uso del componente otorgado en la unidad de producción de la empresa. Se les considero como un beneficiario individual. En algunos casos se encuestó a los miembros del consejo de administración tomando en cuenta que las respuestas al cuestionario hicieron referencia a la situación de la empresa.

4. Grupo Simulado; Solicitan el apoyo como grupo, el representante de dicho grupo o algunos de sus miembros hacen uso individual o colectivo del componente otorgado, los demás miembros del grupo no utilizan dicho componente. Si un miembro que no utiliza el componente otorgado forma parte de la muestra fue encuestado considerando su situación personal, registrándose que no recibió el apoyo y que este lo utilizan otros miembros del grupo, o el representante del mismo.

No se encontraron casos de grupos que solicitan bienes públicos.

La lista completa de beneficiarios individuales (categorías I, II, III) constituyó el marco muestral, que de base para determinar el tamaño de la muestra y para seleccionar a los beneficiarios a encuestar.

B. Diseño muestral

b.1 Marco muestral

La muestra para la Evaluación del PFA 2004 incluyó beneficiarios de Alianza 2002 y 2004. Para efectos del cálculo de tamaño de muestra, las poblaciones de beneficiarios de 2004 y 2002 se tratan como poblaciones independientes y de cada una se extrae una muestra parcial aleatoria de acuerdo al procedimiento que más adelante se describe. El tamaño muestral total es el que resultó de la suma de la muestra de beneficiarios 2004 y la muestra de beneficiarios 2002. Cada registro que integra el marco muestral contenía como mínimo los siguientes

Datos del beneficiario:

- a) Programa en el que participó,
- b) Número de expediente,
- c) Nombre,
- d) Domicilio del beneficiario,
- e) Localización del predio,
- f) Componente otorgado, y
- g) Monto de la inversión realizada con apoyo del programa (inversión federal, estatal, del productor y total).

Para 2002, el marco muestral estuvo conformado por los beneficiarios del programa:

Fomento Agrícola

1. Manejo integral de suelo y agua
2. Tecnificación de la producción
3. Fomento a la producción Horticultura Ornamental
4. Fomento frutícola

Para 2004, el marco muestral se integró por beneficiarios del programa:

Fomento Agrícola

Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización

$$n_{FA} = \frac{\theta_{FA}}{1 + \frac{\theta_{FA}}{N_{FA}}} = \frac{255.1}{1 + \frac{255.1}{482}} = 166 \text{ para Fomento Agrícola}$$

b.2 Determinación del tamaño de muestra

El tamaño de muestra para Fomento Agrícola (FA), se determinó aplicando la siguiente formula:

$$n_y = \frac{\theta_{ij}}{1 + \left(\frac{\theta_{ij}}{N_y}\right)}, \quad i = FA; j = 2002, 2004.$$

Donde:

- n_{ij} es el tamaño de muestra parcial del programa i (FA) en el año j (2002, 2004).
- N_{ij} es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral del programa FA en cada año (2002, 2004).
- θ_{ij} es una constante que corresponde al tamaño de muestra para una muestra aleatoria simple con reemplazo.

Parámetros θ para Fomento Agrícola en Baja California

AÑO	PARAMETRO
2002	255.1
2004	194.0

El tamaño de muestra total del programa está dado por la suma de las muestras parciales.

De esta manera:

$$\text{Muestra total para Fomento Agrícola} = n_{FA, 2004} + n_{FA, 2002}.$$

b.3 Cálculo de tamaño de muestra

Siguiendo el procedimiento, se determina el número de beneficiarios a ser encuestados en el programa, en el 2002 y en el 2004, aplicando la siguiente fórmula:

$$n_{FA} = \frac{\theta_{FA}}{1 + \frac{\theta_{FA}}{N_{FA}}} = \frac{255.1}{1 + \frac{255.1}{482}} = 166 \text{ para Fomento Agrícola}$$

$$n_{FA} = \frac{\theta_{FA}}{1 + \frac{\theta_{FA}}{N_{FA}}} = \frac{194.0}{1 + \frac{194.0}{386}} = 130 \text{ para Fomento Agrícola}$$

b.4 Procedimiento para seleccionar a los beneficiarios a ser encuestados

Una vez determinado el tamaño de muestra (n_{ij}) para cada programa, los beneficiarios que habrán de encuestarse se seleccionan a partir del listado completo de beneficiarios del programa correspondiente (marco muestral).

Para la selección de los beneficiarios a encuestar se siguió el siguiente procedimiento:

i. Se ordenó alfabéticamente la relación de beneficiarios por apellido y se les numeró de manera progresiva.

ii. A continuación se calculó un coeficiente “ k ”, que resulta de dividir el número total de beneficiarios del programa (N_{ij}) entre el tamaño de muestra calculado (n_{ij}). Por ejemplo, Fomento Agrícola de 2002: “ k ” elemento de la muestra. Ejemplo: aleatorio (\cdot)* k).

$$k = \frac{N_{FA,2002}}{n_{FA,2002}} = \frac{482}{166} = 2.90 \approx 3$$

Números fraccionarios con decimales mayores o iguales a 0.50 se redondearon al entero inmediato superior.

iii. Se determinó un número aleatorio “ s ” ubicado en el rango comprendido entre cero y “ k ”.

iv. A partir del número aleatorio obtenido, previamente redondeado, se inicia la selección directa y sistemática, dentro del marco muestral, de beneficiarios a encuestar. Estos serán $n_{ij}-1$ adicionales al aleatorio original “ s ” con el cual se selecciona al primer elemento de la muestra.

Reemplazos

Para cada grupo muestral se calculó un número de reemplazos igual al 20% del total de la muestra.

C. Aprobación de los diseños muestrales

Los diseños muestrales fueron realizados conjuntamente entre el coordinador del CTEE y esta Entidad Evaluadora, por lo que fueron aprobados en su momento. Cada diseño muestral incluye el marco muestral, el cálculo del tamaño de la muestra, la relación de beneficiarios incluidos en la muestra y la relación de reemplazos.

D. Otras fuentes de información

Para complementar el análisis y la elaboración del informe final de la evaluación fueron utilizadas 30 entrevistas aplicadas a otros actores, tales como funcionarios directivos, operativos, dirigentes de los sistemas productos, donde se incluyó a productores, empresarios industriales y distribuidores de insumos.

E. Integración y procesamiento de la base de datos.

Las bases de datos tanto del 2002 como del 2004 fueron integradas con la información recabada en campo aplicando los cuestionarios previamente diseñados por la UA-FAO, misma que fue registrada en el sistema de captura Lotus Notes, una vez revisada y depurada dicha información se procedió a la replica para transferir la información al servidor central de la FAO y posteriormente se exportaron los datos en formato Excel para proceder a la elaboración de los cuadros de salida para su análisis e interpretación.

F. Método de análisis estadístico de las bases de datos.

Los cuadros de salida que se elaboraron por parte de esta EEE se apegaron a las recomendaciones establecidas por la FAO en el segundo taller de soporte técnico, por lo que se elaboraron cuadros para determinar los diferentes indicadores requeridos para el análisis, como son: Indicadores de proceso, Indicadores de Ingreso, Indicadores de Empleo, Indicadores de Comercialización, Indicadores de Innovación Tecnológica, Tipología de Productores e Indicadores de Desarrollo de Capacidades y Organizaciones, con la información e interpretación de estos cuadros se redactó el informe final de la evaluación.