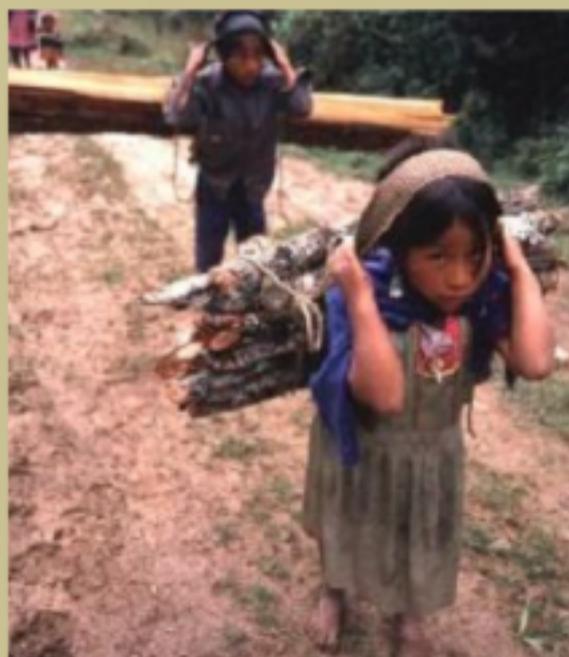




SECRETARÍA DE  
AGRICULTURA, GANADERÍA,  
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN | **SAGARPA**



## **EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001**



**Informe de Evaluación Estatal  
Desarrollo Productivo Sostenible  
en Zonas Rurales Marginadas**

**Chiapas**

**Octubre de 2002**



## EVALUACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

---

# Programa Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas

---

Chiapas

## Directorio

### GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS

Lic. Pablo Salazar Mendiguchía  
Gobernador Constitucional del Estado

C.P. Rubén F. Velázquez López  
Secretario de Desarrollo Rural

Ing. Aníbal Coutiño Arrazola  
Subsecretario de Agricultura

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo  
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García  
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar  
Coordinador General de Enlace y  
Operación

M.V.Z. Renato Olvera Nevárez  
Director General de Planeación y  
Evaluación

Ing. Roberto Cedeño Sánchez  
Director General de Programas Regionales  
y Organización Rural

M.V.Z. David Corzo Castillejo  
Delegado de la SAGARPA en el Estado

### SUBCOMITÉ ESTATAL DE EVALUACIÓN

Coordinador Operativo del SEE

**C.P. Carlos Octavio Barroso Rueda**

Representantes del Gobierno del Estado

**Ing. Carmen González Santiago  
Ing. Alejandro Cancino León  
Dr. Fidelfo Rodríguez Fernández**

Representantes de la Delegación de la SAGARPA

**M.V.Z. Atenodoro Alemán Castrejon  
Ing. Israel de Jesús Gómez Torres  
Lic. Jorge Ventura Aquino**

Representante de los Productores

**M.V.Z. José Alberto Trejo Rodríguez**

Representante de Profesionistas y Académicos

**L.A.E. y M.C. Rafael T. Franco Gurria**

**ESTE ESTUDIO FUE REALIZADO POR LA ENTIDAD EVALUADORA  
ESTATAL:**

**Servicios de Consultoría para el Desarrollo Social, S.C.**

**EQUIPO EVALUADOR**

**M.C. Rubén Bernabé Martínez**

**Lic. Alejandro Gómez Palma**

**Dr. Eduardo Samuel Hernández Galdámez**

**Ing. Alfonso Carreón Meneses**

**M.C. Dora Ramos Muñoz**

**ORGANISMO SUPERVISOR**

**Subcomité Estatal de Evaluación**

## **Prólogo**

En congruencia con el compromiso establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de evaluar las políticas, programas y acciones de gobierno con el fin de determinar el logro de sus objetivos y transparentar el uso de los recursos públicos, el Gobierno de México tomó la decisión de evaluar la Alianza para el Campo, con la finalidad de analizar los resultados de la operación de cada uno de sus programas operados en los estados de la República.

Sobre la base de un acuerdo con el Gobierno Federal, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) apoyó la realización de 399 evaluaciones estatales que fueron realizadas por 76 Entidades Evaluadoras (EEE), contratadas para este efecto por los Subcomités Estatales de Evaluación (SEE) constituidos en las 32 entidades federativas. Este esfuerzo se desarrolló en correspondencia con lo establecido en el Esquema Organizativo para la Evaluación de los Programas de Alianza para el Campo 2001 publicado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), bajo la conducción de la Coordinación General de Enlace y Operación.

En este marco, el apoyo de FAO consistió básicamente en el desarrollo de una metodología de evaluación, el soporte técnico y metodológico continuos a las EEE y a los SEE durante el proceso de evaluación estatal, así como el desarrollo y gestión del sistema informático con el que se integraron los resultados estatales y al nivel nacional.

Cada Subcomité Estatal de Evaluación se hizo responsable de contratar a las Entidades Evaluadoras, conducir el proceso de evaluación estatal y de revisar y calificar los informes de evaluación elaborados. El presente documento es uno de los informes finales de las 399 evaluaciones estatales producto del proceso mencionado.

La finalidad última de la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo es brindar información objetiva y elementos de juicio a los actores públicos y privados involucrados en el sector agropecuario, en la perspectiva de apoyar la toma de decisiones y la definición de las políticas sectoriales. Para que esto sea posible, es necesario convertir a la evaluación en parte fundamental del diseño de políticas públicas, para contribuir a incrementar su impacto en beneficio de los productores y del desarrollo agropecuario y rural del país, lo que es distinto a realizar evaluaciones sólo para cumplir con una obligación administrativa establecida mediante normas.

En opinión de la FAO, este es el camino que hay que seguir recorriendo para fortalecer y consolidar una institucionalidad federalizada y participativa para el desarrollo agropecuario y rural.

**Proyecto FAO-SAGARPA  
UTF/MEX/050/MEX**

## Índice

### Presentación

Resumen Ejecutivo	1
Capítulo 1. Introducción	5
1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación	5
1.2 Alcances, utilidad e importancia de la evaluación	5
1.3 Temas sobre los que enfatiza la evaluación	6
1.4 Metodología de evaluación aplicada	6
1.5 Fuentes de información utilizadas	8
1.6 Descripción del contenido del informe	8
Capítulo 2. Diagnóstico del entorno para la operación del Programa	9
2.1 Contexto institucional	9
2.1.1 Instancias estatales y federales en la operación	9
2.1.2 Participación de organizaciones de productores	10
2.2 Contexto económico	10
2.3 Principales elementos de política sectorial, estatal y federal	12
2.4 Otros elementos específicos de la entidad	14
Capítulo 3. Características del Programa en el Estado	15
3.1 Descripción del Programa, objetivos, problemática, presupuesto, beneficiarios y componentes	15
3.2 Antecedentes y evolución del Programa en el Estado	15
3.3 Instrumentación y operación del Programa en 2001	17
3.4 Población objetivo	17
3.4.1. Criterios de elegibilidad y selección	17
3.5 Componentes de apoyo	18
3.6 Metas físicas y financieras programadas y ejercidas	19
3.7 Cobertura geográfica del Programa	20
Capítulo 4. Evaluación de la operación del Programa	21
4.1 Planeación del Programa	21
4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial estatal	22
4.1.2 Complementariedad del Programa con otros programas de la Alianza	22
4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas	23
4.1.4 Objetivos, metas y plazos	24
4.1.5 Focalización: actividades, regiones, beneficiarios y apoyos diferenciados	27

4.2	Procesos de operación del Programa en el Estado	28
4.2.1	Operación del Programa en el marco de la política de federalización	28
4.2.2	Arreglo institucional	28
4.2.3	Difusión del Programa	30
4.2.4	Gestión de solicitudes y apoyos	30
4.2.5	Otorgamiento de apoyos	30
4.2.6	Seguimiento del Programa	31
4.2.7	Solicitudes recibidas y atendidas	32
4.2.8	Solicitudes no atendidas y razones; estrategia para el seguimiento de solicitudes no atendidas	32
4.3	Perfil de los beneficiarios	33
4.4	Satisfacción con el apoyo	34
4.5	Participación de productores, proveedores y técnicos en la planeación y operación del Programa	35
4.6	Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores	36
4.7	Evaluación global de la operación del Programa	36
4.8	Conclusiones y recomendaciones	38
4.8.1	Conclusiones	38
4.8.2	Recomendaciones	43
Capítulo 5.	Evaluación de resultados e impactos del Programa	45
5.1	Principales resultados de las acciones del Programa	45
5.1.1	Cambios en la capacidad productiva	45
5.1.1.1	Superficie	45
5.1.1.2	Semovientes	45
5.1.1.3	Infraestructura y equipamiento	45
5.1.1.4	Acceso a servicios	46
5.1.1.5	Otros	46
5.2	Capitalización e inversión productiva	46
5.3	Cambio técnico e innovación en los procesos productivos	46
5.4	Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones	48
5.5	Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión	49
5.6	Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo	50
5.7	Cambios en el ingreso de la unidad de producción	50
5.8	Desarrollo de cadenas de valor	51
5.9	Contribución al empleo	52
5.10	Conversión y diversificación productiva	52
5.11	Efecto sobre los recursos naturales	53
5.12	Desarrollo de organizaciones económicas de productores	54
5.13	Control y protección sanitaria	60

5.14	Investigación y transferencia de tecnología	62
5.15	Conclusiones y recomendaciones	63
5.15.1	Conclusiones	63
5.15.2	Recomendaciones	65
Capítulo 6.	Conclusiones y recomendaciones	66
6.1	Conclusiones	66
6.1.1	Acerca de la operación del programa	66
6.1.2	Acerca de los resultados e impactos del Programa	66
6.1.3	Acerca de las prioridades que orientaron la asignación de los recursos del Programa	66
6.1.4	Fortalezas y debilidades del Programa	67
6.1.5	Otras conclusiones	67
6.2	Recomendaciones	69
6.2.1	Para incrementar los impactos del Programa	69
6.2.2	Para una asignación más eficiente de los recursos	69
6.2.3	Para el mejoramiento de la eficiencia operativa	70
6.2.4	Para una mejor adecuación del Programa al proceso de federalización y descentralización	71
6.2.5	Para una mayor y mejor participación de los productores	
6.2.6	Para la introducción de reformas institucionales	71
6.2.7	Otras recomendaciones	72
	Bibliografía y fuentes de información	74

## Índice de Cuadros

Cuadro A	Indicadores globales del Programa en Chiapas 2001	1
Cuadro 3-2	Evolución de presupuesto ejercido 1998 – 2001	16
Cuadro 3-6	Resumen de metas físicas ejercidas	19
Cuadro 3-6-1	Metas financieras de inversión 2001	19
Cuadro 3-7	Población beneficiaria y cobertura del Programa 2001	20
Cuadro 4-1-4-1	Índices de cumplimiento de metas físicas y financieras	24
Cuadro 4-1-4-2	Metas financieras programadas y ejercidas 2001	25
Cuadro 4-1-5	Distribución municipal de los beneficiarios directos e indirectos	27
Cuadro 5-3-1	Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo del PDPSZRM - Actividades Agrícolas	47
Cuadro 5-3-2	Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo del PDPSZRM - Actividades Pecuarias	47
Cuadro 5-3-3	Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo del Programa - Actividades no agropecuarias	48
Cuadro 5-4-1	Grado de uso de la capacidad del bien obtenido con el apoyo	49
Cuadro 5-4-2	Valoración de la asistencia técnica recibida	49
Cuadro 5-5-1	Capacidades técnicas, productivas y de gestión aprendidas	50
Cuadro 5-8-1	Aspectos de la producción, comercialización y transformación en que se reportaron cambios	52
Cuadro 5-10-1	Cambios de especie o de actividad debidos a la participación en el Programa	53
Cuadro 5-10-2	Tipo de apoyo que recibieron y apoyo que requieren para consolidar el cambio	54
Cuadro 5-10-3	Motivos para no cambiar	54
Cuadro 5-11	Cambios que se obtuvieron o se espera obtener como consecuencia del apoyo	54
Cuadro 5-12-1	Beneficiarios que recibieron el apoyo a través de un grupo u organización económica	55
Cuadro 5-12-2	Número de integrantes de los grupos identificados en la muestra	56
Cuadro 5-12-3	Clasificación de las organizaciones identificadas en la muestra	56
Cuadro 5-12-4	Tipos de organizaciones identificadas	56
Cuadro 5-12-5	Motivos por los que los beneficiarios entraron a una organización	57
Cuadro 5-12-6	Principales actividades económicas a las que se orientan las organizaciones identificadas	
Cuadro 5-12-7	Apoyos recibidos del programa, para el fortalecimiento de la organización y apoyos adicionales requeridos	58
Cuadro 5-12-8	Difusión de los documentos de la organización entre sus agremiados	58

Cuadro 5-12-9	Las decisiones sobre el funcionamiento de las organizaciones	59
Cuadro 5-12-10	Casos en los que los directivos informan sobre la marcha de la organización y el uso de los recursos	59
Cuadro 5-12-11	Responsables de la administración de las organizaciones	59
Cuadro 5-12-12	Forma en que se llevan las cuentas en las organizaciones	60
Cuadro 5-12-13	Aspectos tomados en cuenta en las organizaciones para lograr un buen desempeño	60
Cuadro 5-12-14	Aspectos en los que el apoyo de la Alianza para el Campo ha contribuido para la organización	61
Cuadro 5-13-1	Campañas de Sanidad Agropecuaria que el beneficiario conoce y en las cuáles ha participado	62
Cuadro 5-13-2	Acciones del programa de Sanidad Agropecuaria con las que fueron apoyado	63
Cuadro 5-14-1	Actividades de transferencia de tecnología que conoce y en las cuales ha participado	64

## **Índice de Anexos**

- Anexo 1. Metodología de evaluación
- Anexo 2. Anexo Técnico del PDPSZRM 2001 (texto y hojas de cálculo)
- Anexo 3. Metas y Montos de Inversión Convenidos 2001
- Anexo 4. Cobertura y focalización de los apoyos del PDPSZRM por DDR, CADER y municipio en el ejercicio 2001
- Anexo 5. Organizaciones de productores y agencias de desarrollo participantes en la operación del PDPSZRM 2001
- Anexo 6. Comparación de las metas físicas y financieras programadas y ejercidas PDPSZRM 2001

## Siglas

AD	Agencia de Desarrollo
APC	Alianza para el Campo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEIDHPACH	Centro Estatal de Investigación y Desarrollo de la Producción Hortofrutícola y de Plantaciones Agroindustriales
COPLANTA	Centro de Investigación y Desarrollo de Plantaciones
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CORDES	Consejo Regional de Desarrollo Sustentable
DGPR	Dirección General de Programas Regionales
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
ECOSUR	El Colegio de la Frontera Sur
EEE	Entidades Evaluadoras Estatales
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FOFAE	Fondo de Fomento Agropecuario Estatal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
PADER	Programa Apoyo al Desarrollo Rural
PDPSZRM	Programa Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural
SECODES	Servicios de Consultoría para el Desarrollo Social
SEE	Subcomité Estatal de Evaluación
UA	Unidad de Apoyo
UTE	Unidad Técnica Estatal
UTR	Unidad Técnica Regional

## Presentación

El presente informe es resultado del estudio realizado por la Entidad Evaluadora Externa **Servicios de Consultoría para el Desarrollo Social, S.C. (SECODES)**, con la finalidad de evaluar sistemática y objetivamente la pertinencia, la eficacia, los resultados, el impacto y la sostenibilidad del **Programa Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (PDPSZRM)**, en relación con sus objetivos y metas planteados para el año 2001 en el Estado de Chiapas.

La Alianza para el Campo es un instrumento de política pública para impulsar el desarrollo agropecuario y rural del campo mexicano, mediante la instrumentación de programas de fomento agrícola, fomento ganadero, sanidad agropecuaria, transferencia de tecnología y desarrollo rural, entre otros. En este marco, el PDPSZRM es uno de los cuatro programas federalizados de desarrollo rural que promueve e impulsa el gobierno federal. Los otros tres son: Mujeres en Desarrollo Rural; Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO); y Apoyo al Desarrollo Rural (PADER).

De esta manera, la evaluación del PDPSZRM es un insumo fundamental para orientar la política sectorial, proporcionar elementos de juicio para sugerir cambios en su operación y definir prioridades en la asignación de recursos públicos destinados a fortalecer la producción agropecuaria y promover el desarrollo rural en las zonas más pobres del campo chiapaneco. Por tratarse de un Estado tan importante y complejo como Chiapas, el ejercicio de evaluación de un Programa orientado a la población de menor desarrollo como lo ha sido el PDPSZRM en la entidad, adquiere especial relevancia y urgencia.

El informe se realizó con estricto apego a lo establecido en los términos de referencia, el programa de trabajo y la guía metodológica para la evaluación emitida por la Unidad de Apoyo (UA) a cargo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Asimismo, para su ejecución se contó con el apoyo y la coordinación del Subcomité Estatal de Evaluación de los Programas de Alianza para el Campo del Estado de Chiapas, organismo que fue responsable de la contratación de la Entidad Estatal Evaluadora, así como de la supervisión, revisión, calificación y dictamen de la evaluación.

Como Entidad Estatal Evaluadora, SECODES asume la responsabilidad de la calidad y contenido del informe. Esperamos que esta evaluación externa proporcione elementos de juicio a los responsables de la política sectorial en el ámbito estatal, para llevar a cabo reformas tanto en el diseño como en la operación del PDPSZRM. Con esto se pretende mejorar en el futuro la ejecución y el desempeño de éste programa en beneficio de la población rural del Estado, lo que deberá contribuir al cambio estructural en el sector agropecuario que busca la Alianza para el Campo.

## Resumen Ejecutivo

A continuación se detallan los indicadores globales del Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas 2001 (Cuadro A).

**Cuadro A. Indicadores globales del Programa en Chiapas 2001**

<b>Criterios</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Valor</b>
Presupuesto ejercido (miles de pesos)	<b>Total</b>	<b>\$ 106,028</b>
	Aportación Federal	\$ 67,008
	Aportación Estatal	\$ 9,572
	Aportación de los Productores	\$ 29,447
Cobertura del Programa	Regiones económicas	6
	Municipios	55
	Comunidades	844
	Beneficiarios	29,824
Operación del Programa	Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable	6
	Organizaciones de Productores	59
	Agencias de Desarrollo	21
Apoyos Otorgados (miles de pesos)	Producción Agropecuaria Sustentable	\$ 58,391
	Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales	\$ 1,687
	Diversificación de las Actividades Económico-Productivas	\$ 11,723
	Infraestructura de Apoyo a la Producción y la Comercialización	\$ 1,347
	Proyectos Comunitarios de Carácter Económico-Productivo	\$ 4,913
	Extensionismo y Servicios Profesionales	\$ 22,251
	Coordinación del Programa	\$ 5,714
Resultados e Impactos Productivos, Sociales, Tecnológicos y Ambientales (%)	Indicador de fomento a la organización	20
	Indicador de fomento a la conservación ambiental	50.8
	Indicador de mejoramiento tecnológico	12.5
	Indicador de oportunidades de empleo	58.1
	Indicador de desarrollo global de capacidades	58.4
Operación del Programa (%)	Focalización del Programa	81.8 %
	Índice de cobertura de Fondos de Ahorro	29.3 %
	Cumplimiento de número de beneficiarios	63.5 %
	Cumplimiento de metas financieras	95.7 %
Fechas	Firma del Anexo Técnico	30/Abr/2001
	Firma de <i>Addendum</i> mediante el cual se modifica programación presupuestal	26/Oct/ 2001
	Fecha de cierre del Programa o última acta de avance	30/Jun/2002

El entorno en el que operó el PDPSZRM 2001 en Chiapas, refleja sin duda las condiciones de rezago, pobreza y marginación que han caracterizado a la entidad a lo largo de su historia, situación que se acentúa particularmente en la gran mayoría de las comunidades indígenas. La descapitalización y el empobrecimiento del campo, la casi nula diversificación de las actividades productivas, la presión sobre la tierra y los conflictos agrarios, aunado al fenómeno del desplazamiento interno de diversos grupos poblacionales y a las difíciles condiciones sociopolíticas imperantes, fueron los aspectos exógenos más relevantes que enmarcaron la operación del PDPSZRM en Chiapas en el año 2001.

La operación 2001 del PDPSZRM, coincidió con el primer año de las nuevas administraciones federal y estatal. El arribo al poder a partir de 2001 de Pablo Salazar Mendiguchía como gobernador constitucional del Estado y de Vicente Fox Quesada a la Presidencia de la República, generó entre diversos sectores expectativas altas de que sus demandas iban a ser atendidas. Esto fue especialmente notorio en Chiapas donde la administración de Pablo Salazar se encontró con organizaciones sociales de productores de diversas regiones del Estado esperando que sus demandas de apoyos institucionales hechas durante la campaña fuesen atendidas.

Desde el inicio de su operación a mediados de 1998, algunas organizaciones de la sociedad civil han cuestionado la viabilidad de poner en marcha el Programa en y alrededor de las comunidades que se encuentran “en resistencia” a partir del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994. Varios grupos y comunidades ven con gran recelo y desconfianza cualquier iniciativa gubernamental, e incluso se niegan a recibir algún apoyo de esta naturaleza. De esta manera, la operación del PDPSZRM en Chiapas permitió revisar el quehacer institucional en el sector agropecuario, en un contexto específico de zonas rurales marginadas altamente politizadas y con una población mayoritariamente indígena.

El PDPSZRM es un programa productivo enfocado al desarrollo sustentable de las zonas rurales marginadas de la Entidad, lo cual confiere al Programa especial relevancia en Chiapas, uno de los estados de la República con mayor riqueza de biodiversidad, cuyo resguardo y protección es prioritaria tanto a escala nacional como internacional. Por lo tanto, el Programa fue sumamente relevante para el Estado a la medida en que intentó brindar a la población rural alternativas para incrementar su productividad y elevar sus ingresos, reduciendo al mismo tiempo la presión sobre los recursos naturales del Estado.

Para la evaluación de la operación del PDPSZRM, se tomaron en cuenta tres factores básicos: (1) los mecanismos organizacionales y sociales de participación en las comunidades indígenas y campesinas; (2) el grado de complejidad política y social que existe en las zonas rurales marginadas de la entidad, con más de 300 mil productores jefes de familia y con una población indígena que representa el 25% de la población estatal, y (3) las posibilidades de articulación de cadenas productivas y procesos locales que busquen el desarrollo integral comunitario y sostenible.

Los resultados y recomendaciones que se derivan de la evaluación externa del PDPSZRM en el 2001, son especialmente importantes por tres factores básicos: (1) la magnitud de la crisis que actualmente atraviesa el sector agropecuario en el Estado de Chiapas; (2) la asignación presupuestal de los programas de Alianza para el Campo en Chiapas, Estado que ocupó el primer lugar a nivel nacional, y la importancia del PDPSZRM en particular, y (3) la relevancia que ha adquirido la relación entre las comunidades y pueblos indígenas de Chiapas con respecto al accionar gubernamental.

De acuerdo con datos proporcionados por la Vocalía Ejecutiva responsable de su ejecución, el universo de población beneficiaria atendida por el Programa y de la cual se contó con información desagregada sólo a nivel de solicitante, fue de 29,824 productores en 55 municipios de seis de las nueve Regiones Económicas del Estado. A partir de este número de beneficiarios, conjuntamente con el SEE se identificaron los 151 productores que integraron la muestra, mismos que fueron encuestados en sus domicilios.

Los resultados operativos del Programa, reportados por la Vocalía Ejecutiva, indican que la operación se realizó con apego a la normatividad establecida para el mismo en lo que concierne focalización y cobertura. Sin embargo, los tiempos de ejecución establecidos por el marco normativo de la Alianza para el Campo no se cumplieron dado que a finales del tercer trimestre de 2002, la operación del Programa 2001 aún se encontraba en sus fases preliminares de cierre.

Por otra parte, la participación de 59 organizaciones de productores, la gran mayoría de ellas con un largo trayecto de movilización social en la Entidad, representó también un aspecto favorable en cuanto al principio de participación social de la población local en programas institucionales. Al mismo tiempo, como resultado del mismo diseño y normatividad del Programa, participaron 21 Agencias de Desarrollo que, al igual que las organizaciones sociales de base, cuentan con amplia experiencia en el sector rural.

El papel de los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable fue uno de los factores básicos en la operación del Programa y los resultados. De la misma manera, la participación de la Vocalía Ejecutiva por parte de funcionarios del Centro de Investigación y Desarrollo de Plantaciones (COPLANTA), órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Chiapas, fue determinante por las limitaciones que esta mostró durante la ejecución del Programa.

Una de las deficiencias más notorias detectadas fue la falta de sistematización en cuanto a la información básica de la operación del Programa en el Estado. La normativa del Programa marca la necesidad de que la entidad responsable en el Estado de la operación del Programa cuente con una base de información a nivel de beneficiario individual. A pesar de la extemporaneidad de la operación y el tardío cierre del Programa, la Vocalía Ejecutiva no contó con un listado a nivel de individuo de los productores beneficiarios del Programa.

Los índices de cumplimiento de las metas físicas y financieras programadas resultaron favorables, según la información proporcionada por la Vocalía Ejecutiva, con excepción del número de beneficiarios atendidos en la Entidad: 29,824, lo cual representa sólo el 63.5% del total programado. Este índice contrasta con el de 95.7% para las metas financieras del Programa, lo cual indica cierta incongruencia considerando que para el año 2001, el PDPSZRM contó con más del doble de recursos fiscales que la operación en 2000 (\$80,000,000 y \$33,700,000 pesos, respectivamente), pero con un universo de población beneficiaria mucho menor. Por otra parte, el monto ejercido de la operación del Programa muestra un aspecto sobresaliente: más del 50% de los recursos ejercidos en 2001 se destinó a paquetes de ganado bovino en los municipios de Ocosingo, Las Margaritas y Simojovel. A pesar de los intentos de las Agencias de Desarrollo por fomentar la ganadería intensiva, las condiciones socio-económicas de los beneficiarios, determinaron esquemas de asistencia técnica y acompañamiento en la lógica de ganadería extensiva tradicional. En este sentido, el enfoque de sustentabilidad del Programa se pone a tela de juicio. En cuanto a la apreciación por parte de los productores de los beneficios obtenidos por participar en el Programa, el 38.7 consideró que su familia había experimentado algún tipo de resultado favorable a partir del apoyo, mientras que 49% consideró que no había un resultado positivo aún al momento de ser encuestados.

Hay que considerar la operación del Programa en Chiapas en el contexto coyuntural por el cual atravesó la Entidad durante el 2001. En el marco de las nuevas administraciones públicas federales y estatales, junto con una movilización masiva de organizaciones de Chiapas y otros Estados hacia la Ciudad de México en Marzo del mismo año, hay que considerar el concepto de *governabilidad* como uno de los criterios básicos que influyó la priorización de recursos públicos hacia el sector rural en Chiapas. En el interés de incrementar los niveles de gobernabilidad en el Estado, el PDPSZRM representó un mecanismo importante mediante el cual se podían atender las demandas de organizaciones sociales que reclamaban ser atendidas por la nueva administración.

Finalmente, es necesario revisar y modificar los esquemas de asistencia técnica y acompañamiento que brindan las agencias de desarrollo. La participación de múltiples agencias de desarrollo operando en distintas regiones hace necesaria cierta homogenización en cuanto a nivel de capacidades técnicas, métodos de trabajo y la calidad total de la asistencia brindada. Se recomienda que las agencias de desarrollo que participen en Programas como el PDPSZRM cuenten con alguna certificación o acreditación mínima en la competencia específica relacionada con la asistencia técnica que brindarán a los productores. Se recomienda, además, que las actividades de seguimiento y control, las realice una instancia externa a las dependencias de gobierno. Esta instancia puede ser una EEE, la cual, además de realizar la evaluación externa del Programa, tendría a su cargo estos sistemas de seguimiento y control. En términos comparativos, los recursos invertidos en mecanismos de seguimiento y control de este tipo, serían bastante menores a los recursos ejercidos oficialmente. Sólo asegurando así la eficiencia y efectividad operativa de los Programas, se podrán contemplar impactos reales favorables en el medio rural, pero sobre todo, entre las familias de productores de escasos recursos que hoy en día enfrentan una de las etapas más críticas del sector rural en la historia reciente de México.

## Capítulo 1

### Introducción

#### 1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación

Como parte de los Programas de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo operados en el 2001 en el ámbito nacional, la obligatoriedad de realizar la evaluación del PDPSZRM, al igual que los otros programas de la Alianza, se establece en el Capítulo V, Art. 64, Fracción IV del Presupuesto de Egresos de la Federación (publicado en el diario Oficial de la Federación) para el ejercicio fiscal del año 2001. Específicamente, este artículo señala que los subsidios otorgados por el gobierno federal deben *“incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su terminación”*. En cumplimiento de esta disposición, la SAGARPA ha establecido dos instrumentos básicos: el “Esquema Organizativo para la Evaluación de la Alianza para el Campo 2001” y las *Reglas de Operación* de la Alianza para el Campo 2001.

De conformidad con los *Términos de Referencia para la Evaluación Estatal del Programa Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas*, los objetivos generales de la evaluación son: (a) conocer el desempeño del Programa y el cumplimiento de los objetivos del mismo; (b) conocer el logro de sus metas; (c) medir los impactos generados con base en indicadores relevantes; (d) evaluar los procesos y estructuras mediante los cuales se desarrolla, y (e) elaborar propuestas específicas que modifiquen y mejoren su desempeño.

Más allá de un ejercicio para cuantificar resultados operativos, se concibe la evaluación principalmente como una herramienta para medir, al grado posible, el impacto de corto y mediano plazo del Programa. Asimismo, por tratarse de una población objetivo en condiciones de alta marginación, la pregunta fundamental que se formuló al inicio de la evaluación fue: *¿Cuáles fueron los cambios en la capacidad productiva de los beneficiarios del Programa que permitan alcanzar una mejoría en las condiciones de vida del productor y su familia?*

#### 1.2 Alcances, utilidad e importancia de la evaluación

Como un instrumento para el diseño de políticas sectoriales que mejor respondan a las demandas de los productores de escasos recursos, la evaluación del PDPSZRM está diseñada para aportar elementos que permitan la priorización de recursos públicos en este sector. En el caso del PDPSZRM operado en Chiapas, el Estado con mayor marginación en el 2000 según CONAPO, el estudio de evaluación y los resultados y recomendaciones que de él se derivan, son especialmente importantes por tres factores básicos: (1) la importancia

de la crisis que actualmente atraviesa el sector agropecuario en Chiapas; (2) la complejidad que existe en las zonas rurales marginadas de la entidad, mismas que cuentan con más de 300 mil productores jefes de familia y con una población indígena que representa el 25% de la población estatal (979,614 personas), y (3) la importancia y atención que ha adquirido la relación entre las comunidades y pueblos indígenas de Chiapas con respecto al accionar gubernamental.

La evaluación de la operación y de los impactos del Programa en este contexto, es sumamente útil en la medida en que permite determinar el alcance de sus metas y objetivos, así como su grado de vinculación con los procesos productivos de los beneficiarios. Como resultado, el ejercicio de evaluación trasciende el ámbito meramente técnico y productivo, y se transforma en una herramienta que puede aportar elementos diversos al debate actual sobre gobernabilidad, relación gobierno-ciudadanía y política económica sectorial y nacional.

### **1.3 Temas sobre los que enfatiza la evaluación**

El reto formidable que plantea el diseño mismo del PDPSZRM, hace necesaria una discusión en torno a la base conceptual del Programa con relación a los conceptos “desarrollo” y “sustentable”. De esta manera, el estudio de evaluación plantea la necesidad de revisar las bases sobre cuales está diseñado y su posicionamiento como uno de los programas más importantes para la promoción del desarrollo rural. La operación del PDPSZRM en Chiapas permite revisar detalladamente el quehacer institucional en el sector agropecuario, ante un contexto específico de zonas rurales marginadas altamente politizadas y con población mayoritariamente indígena.

Considerando el objetivo general del Programa y su población beneficiaria en Chiapas, la evaluación tomó en cuenta adicionalmente tres factores básicos: (1) los mecanismos organizativos y sociales de participación en las comunidades indígenas y campesinas; (2) el grado de complejidad social y política que existe precisamente en los municipios y regiones de alta y muy alta marginación, y (3) las posibilidades de articulación de cadenas productivas y procesos locales que busquen el desarrollo integral familiar comunitario y sostenible. Otros aspectos que enfatiza la evaluación son: el Programa en el marco de la política sectorial; la cobertura geográfica de los apoyos otorgados; el apego a las reglas de operación, así como la medición de su desempeño y sus principales impactos a través de la utilización de criterios e indicadores diseñados por la UA a cargo de la FAO.

### **1.4 Metodología de evaluación aplicada**

Para la realización de la evaluación *ex-post* del PDPSZRM, se contó con el marco metodológico proporcionado por la UA/FAO en la *Guía Metodológica* y otros documentos de referencia. Asimismo, los instrumentos básicos para la recolección de información en campo (el procedimiento para la definición de tamaño de muestra, los cuestionarios para ser aplicados a los beneficiarios, los formularios de entrevistas, los once indicadores básicos y

tres complementarios, así como el programa de captura de las bases de datos), fueron diseñados previamente. Es importante señalar que la metodología estipulada por la FAO/SAGARPA para el estudio de evaluación se enfoca de manera contundente a las apreciaciones del *productor individual*, más que a los *procesos* desarrollados por grupos y organizaciones de productores.

A partir de la metodología desarrollado por la FAO, se identificaron siete componentes de la evaluación para la organización y análisis de los indicadores: a) Revisión del diseño del Programa; b) Análisis de la relevancia del Programa con base en problemática y necesidades identificadas; c) Revisión de la coordinación y la coherencia entre las diferentes instancias ejecutoras; d) Análisis de los resultados cuantitativos y cualitativos del Programa; e) Análisis de la eficiencia en la ejecución del Programa, con los siguientes elementos: planeación, movilización de recursos y el personal responsable; f) Revisión de los mecanismos de control y monitoreo puestos en operación durante la operación y la información generada a partir de los mismos, y g) Análisis del impacto del Programa con base en indicadores elaborados a partir de los términos de referencia de la evaluación. En este análisis se hizo la distinción entre el resultado operacional (los logros) y el impacto de mayor plazo (consecuencias) del PDPSZRM.

El elemento básico para el estudio de evaluación fue la delimitación de la población objetivo del Programa en Chiapas, identificando el universo de población beneficiaria compuesto por 29,824 productores ubicados en 55 municipios del Estado.<sup>1</sup> Sin embargo, uno de los supuestos básicos para la realización de la evaluación (la existencia de un listado oficial de beneficiarios del Programa del ejercicio 2001) no se cumplió, ya que el área responsable de la ejecución del PDPSZRM en el ejercicio 2001 no sistematizó a nivel de beneficiario los apoyos entregados, por lo que dicho listado no se encontró disponible al momento de la evaluación. Por lo tanto, con la autorización del SEE fue necesario desarrollar un procedimiento alternativo para que, a partir de la información disponible, se definiera el marco muestral, y finalmente se identificaran los 151 productores que integraron la muestra, mismos que fueron encuestados en sus domicilios.

Las actividades de evaluación se realizaron bajo un esquema de monitoreo, verificación y control de calidad constantes e incluyeron las siguientes etapas: revisión documental, entrevistas con actores involucrados en la ejecución del Programa, levantamiento de encuestas, sistematización de información (integración de bases de datos y análisis estadístico), y análisis de resultados. Además, a lo largo de las 10 semanas del estudio de evaluación, se contó con la autorización y verificación por parte del SEE de los procedimientos metodológicos para la selección de la población a encuestar.

La información de las encuestas y de las entrevistas se capturó en las bases de datos en *LotusNotes*<sup>®</sup> diseñados específicamente con este fin por la UA a cargo de la FAO. Posteriormente, la verificación final de la validez de las encuestas capturadas, así como el análisis estadístico de los resultados con base en los indicadores relevantes, se realizó

---

<sup>1</sup> Vocalía Ejecutiva, listado de solicitantes proporcionada el 9 de Septiembre de 2002.

mediante el paquete estadístico *SPSS*<sup>®</sup>. Finalmente, los informes generados del estudio se realizaron de acuerdo con lo establecido en los términos de referencia, el programa de trabajo y la guía metodológica para la evaluación emitida por la UA a cargo de la FAO.

### **1.5 Fuentes de información utilizadas**

Para la realización del estudio de evaluación, se utilizaron las siguientes fuentes de información: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2001-2006; Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006; Resultados de los censos del INEGI (agropecuario, de población y económicos); encuestas a productores beneficiarios del Programa; entrevistas a otros actores del Programa; Guía Normativa del Programa Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas 2001; *Anexos Técnicos*; *Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001*; *Términos de Referencia* para la Evaluación del Programa Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas, e información documental del Programa (informes de avances de operación), y la información proporcionada por la Vocalía Ejecutiva (listados de solicitantes, informe preliminar de cierre, reprogramación de metas físicas y financieras). Cabe señalar que se acudió también a fuentes secundarias (notas periodísticas, desplegados, etc.) para la identificación del posicionamiento del Programa en las regiones rurales y las percepciones de la población en torno al mismo.

### **1.6 Descripción del contenido del informe**

En el primer capítulo del informe se presenta el marco institucional y normativo para la evaluación del Programa, así como los objetivos, alcances, importancia y temas sobre los que enfatiza la evaluación. Asimismo, se mencionan las fuentes de información utilizadas y su método de análisis. En el segundo capítulo se establece el contexto institucional y económico en el que se desarrolló el Programa en el Estado. También se destacan, entre otros aspectos, los principales elementos de política sectorial, estatal y federal. En este capítulo se identifica la problemática que pretende atender la operación del Programa.

Las características del PDPSZRM en el Estado de Chiapas se presentan en el capítulo tercero. En este apartado se analiza la evolución del Programa desde sus inicios en la entidad, así como la problemática que pretendió atender. En el capítulo cuarto se dan a conocer los resultados de la evaluación, mientras los resultados e impactos del Programa se presentan en el capítulo quinto. El capítulo sexto es uno de los capítulos más importantes por ser en donde se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio de evaluación. Finalmente, el informe se redactó en apego a los lineamientos establecidos en las *Normas Editoriales* para la presentación de los informes estatales de evaluación y de conformidad con las sugerencias hechas por el SEE.

## Capítulo 2

### Diagnóstico del entorno para la operación del Programa

#### 2.1 Contexto institucional en el que se desarrolló el Programa en Chiapas

Las bases de participación para la operación del PDPSZRM durante el ejercicio 2001 se establecieron en el *Convenio de Coordinación para la Realización de Acciones en torno al Programa Alianza para el Campo* celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la SAGARPA y el Ejecutivo del Estado de Chiapas. En éste convenio se asigna como responsabilidad fundamental del Gobierno del Estado la operación de los programas de la Alianza para el Campo, mientras que la SAGARPA, a través de su Delegación Estatal, es la entidad responsable de su normatividad. El convenio también establece la creación de un fideicomiso de distribución de fondos, denominado Fondo de Fomento Agropecuario Estatal (FOFAE), constituido el 24 de Mayo de 1996, contando con el Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C. como entidad fiduciaria y con un Comité Técnico, integrado por funcionarios de la SDR, SAGARPA y CONAGUA, responsable de su operación.

##### 2.2.1 Instancias estatales y federales en la operación

La máxima autoridad en materia de política sectorial en el Estado se delegó en el Consejo Estatal Agropecuario, en el cual participaron representantes de las organizaciones sociales y de los productores. El Consejo lo presidió el Gobierno del Estado y correspondió a este órgano la toma de decisiones generales de los programas, establecer y coordinar las políticas, estrategias y programas de desarrollo agropecuario y rural, así como establecer las prioridades para la distribución de los presupuestos gubernamentales, entre otras funciones.

La operación de los programas de la Alianza fue responsabilidad del Comité Técnico del Fideicomiso, encargado de ejercer los recursos gubernamentales. Entre las funciones de este Comité, estuvieron las de registrar las asignaciones presupuestales por programa y autorizar las solicitudes presentadas por los productores. Para el cumplimiento de sus funciones, tanto el Consejo Estatal Agropecuario como el Comité Técnico del Fideicomiso se apoyaron en órganos auxiliares como la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), que tuvo entre sus funciones coordinar y establecer los criterios de participación de las instancias estatales y federales en la operación del PDPSZRM. En Chiapas, la administración del PDPSZRM estuvo a cargo del Centro de Investigación y Desarrollo de Plantaciones (COPLANTA), órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado, bajo su Coordinador Ejecutivo, el Ing. Carmen González Santiago. Asimismo, en su carácter de funcionario de COPLANTA, el Ing. Sergio Sánchez López fue nombrado Vocal Ejecutivo del Programa.

### **2.1.2 Participación de organizaciones de productores**

La participación de organizaciones sociales en la operación del Programa resultó de gran importancia, pues consideró la intervención obligada de agencias de desarrollo con el fin de que los proyectos apoyados fueran lo más adecuados posibles a las necesidades identificadas, contaran con un enfoque regional y que los beneficiarios finales participaran en su diseño. La mayoría de las 58 organizaciones de productores que participaron en el Programa en el 2001, cuentan con un largo trayecto de movilización ante instancias oficiales. Esto es significativo ya que muchas de ellas anteriormente mantuvieron una posición altamente crítica frente al Gobierno del Estado.

## **2.2 Contexto económico**

A más de ocho años de la aparición pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994, Chiapas aún continúa recibiendo una amplia atención de los medios de comunicación y de una gran diversidad de sectores de la sociedad civil nacional e internacional. Esta atención se ha centrado sobre todo en la identificación de las causas que originaron el conflicto y en las repercusiones que éste ha tenido hasta la fecha en los escenarios político, económico y social del Estado y del país. Los altos niveles de pobreza existentes en Chiapas, son considerados como uno de los factores básicos que suscitaron el levantamiento armado. La conciencia de la nación en torno al rezago histórico en el que subsiste la gran mayoría de las comunidades indígenas, centró su atención hacia las regiones rurales y marginadas del Estado, donde hoy en día permanece una compleja realidad socio-política y opera una gran cantidad de planes y programas de todo tipo.

En la última década, en Chiapas ha existido una gran demanda de iniciativas gubernamentales que atiendan aspectos económicos, sociales o ambientales, las que no han podido ser ejecutadas adecuadamente debido en gran medida a los continuos cambios de autoridades estatales, particularmente del titular del ejecutivo estatal. De 1994 a diciembre del 2000, Chiapas tuvo cinco gobernadores, cuatro de ellos con la notoria distinción de ser “interinos” o “interinos de interinos”, lo que no permitió el establecimiento de políticas sostenibles de gobierno enfocadas a la distensión del conflicto, a la disminución de la polarización existente entre diversos grupos sociales y a la atención de las necesidades básicas de la población.

A partir del 2001, la situación política del Estado inició una nueva etapa al asumir el cargo el actual gobernador constitucional, Pablo Salazar Mendiguchía, el cual llega al poder con el respaldo popular que le da la victoria en las urnas. En la esfera nacional, Vicente Fox Quesada se abrió paso como el primer presidente en la historia moderna de México surgido de la oposición, lo que generó grandes expectativas por parte de la sociedad frente a las actuales administraciones federal y estatal.

Con base en cifras del INEGI, la población del Estado alcanzó en el año 2000 los 3.91 millones de habitantes, registrando un incremento adicional de al menos 76,000 nacimientos anuales a pesar de la significativa disminución en la tasa de natalidad (2.1%). Esta población se distribuye en 19,453 localidades, de las cuales el 94% presenta una población menor a 500 habitantes y el 99.3% están por debajo de los 2,500 habitantes, por lo que son consideradas rurales si bien concentran únicamente el 54.3% de la población total.<sup>2</sup> Esta situación de dispersión y el carácter predominantemente rural del Estado, significan un reto formidable para cualquier iniciativa de desarrollo económico o social, gubernamental o no, que promueva la atención de la población local con una visión regional y participativa.

A pesar de su extensión territorial y de la abundancia de recursos naturales, Chiapas realiza una marginal contribución del 1.73 % al Producto Interno Bruto del país, ocupando el 15° lugar con respecto al resto de las entidades. Sin embargo, la distribución per cápita del PIB estatal coloca a Chiapas en la última posición en el ámbito nacional, como resultado de la reducida participación de los habitantes en la riqueza generada por las actividades económicas de la entidad.<sup>3</sup>

Las actividades productivas en Chiapas se caracterizan por una importante descapitalización, tanto por la reducida inversión de recursos públicos y privados, como por el acusado deterioro de los bienes de capital existentes. La industria de la transformación es incipiente y el crecimiento de la pequeña y mediana empresa es lento con relación a la cada vez mayor demanda de nuevos empleos. Tanto la planta industrial como el comercio y los servicios, enfrentan obstáculos para su desarrollo, en buena medida debido a la ausencia de mecanismos financieros que permitan el crecimiento de la actividad económica, así como a la obsolescencia de la infraestructura actual, la limitada vinculación de las cadenas productivas empresariales, al atraso tecnológico, la falta de competitividad y las limitaciones en el mercado interno.

Al igual que en 1990, en el año 2000 Chiapas volvió a ocupar el primer lugar entre las entidades federales con mayor marginación, acompañada por los estados de Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo (CONAPO, 2000). Como referencia, de los 2,442 municipios de la República, 1,292 están catalogados como de Muy Alto o Alto grado de marginación, lo que representa el 52.9% del total nacional.<sup>4</sup> En contraste, 109 de los 119 municipios de Chiapas (92%) presentan un grado de marginación Muy Alto o Alto (44 y 65 municipios, respectivamente), lo que da cuenta del atraso en que se encuentra la mayoría de la población Estatal.

En las regiones Altos, Sierra y Selva, que se caracterizan por contar con los más altos índices de marginación en el Estado, las acciones gubernamentales para la promoción del desarrollo se encuentran en situaciones contrastantes. De los 315 mil productores rurales registrados en la entidad, más del 90% destinan su producción (principalmente de maíz,

---

<sup>2</sup> INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. México. 2000.

<sup>3</sup> INEGI, 2000. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1993-1999. México.

<sup>4</sup> El Censo General del INEGI 2000 no incluye información del municipio de Nicolás Ruiz, Chiapas.

fríjol, café y actividades pecuarias limitadas) a la subsistencia familiar. Al mismo tiempo, existen productores que participan activamente en programas y proyectos con el propósito de romper con las difíciles condiciones de pobreza en que se encuentran, y por la otra existen importantes grupos y comunidades que no solo ven a cualquier iniciativa gubernamental con gran recelo y desconfianza, sino que incluso se niegan rotundamente a recibir cualquier apoyo de esta naturaleza. Las acciones gubernamentales encaminadas a atender las demandas básicas de la población se encuentran, así, bajo observación constante por parte de diversos grupos de interés y de la sociedad en general. En este clima, la operación del PDPSZRM se planteó en el año 2001 con un enfoque regional, intentando promover la participación amplia e incluyente de los productores rurales en los municipios de mayor marginación en el Estado de Chiapas.

Por último, es necesario señalar que en contraste con la pobreza crítica de los grupos sociales con menor desarrollo, Chiapas cuenta con una gran biodiversidad: en su territorio existen 44.5% de las especies de aves y mamíferos de México, de las cuales aproximadamente una tercera parte son endémicas de Mesoamérica. El interés por conservar esta riqueza natural trasciende el contexto local, donde si bien se cuenta con organizaciones indígenas y campesinas preocupadas por su patrimonio natural, también existe una gran preocupación a nivel nacional e internacional por su resguardo y protección. Por lo tanto, programas productivos enfocados al desarrollo sustentable como lo es el PDPSZRM, son especialmente relevantes para brindar a la población rural alternativas productivas que permitan superar sus condiciones de pobreza, reduciendo al mismo tiempo la presión sobre los recursos naturales del Estado.

### **2.3 Principales elementos de política sectorial, estatal y federal**

El primer eje de la política de desarrollo social y humano del gobierno federal está relacionado con mejorar los niveles de bienestar de los mexicanos, particularmente de las zonas rurales distribuidas en los 1,292 municipios de alta y muy alta marginación. En este sentido, el nuevo enfoque de desarrollo rural no se limita a las actividades agropecuarias y pesqueras, sino además promueve la creación de oportunidades de empleo y autoempleo, mediante el impulso a la creación de empresas en el sector rural. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 reconoce que el fortalecimiento de las actividades agropecuarias y pesqueras es fundamental para elevar el bienestar de familias.<sup>5</sup> En este sentido, para el gobierno federal el desafío más importante de este sector es *“superar los rezagos estructurales, particularmente la pobreza rural, y desarrollar todas las potencialidades y todas las oportunidades que significa la multifuncionalidad del espacio rural”*.<sup>6</sup>

En congruencia con los postulados de política de desarrollo social y humano, el Programa Sectorial federal establece que más del 40% del total de los recursos de la SAGARPA se orientarán a la atención de las regiones con altos índices de marginación, en las que se encuentran los grupos indígenas. Por lo que respecta al actual gobierno de Chiapas, su

---

<sup>5</sup> Véase Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Área de Crecimiento con Calidad, México 2001.

<sup>6</sup> SAGARPA, Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, Pág. 43, México 2001.

objetivo primordial es propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del Estado, en especial de los que habitan en las comunidades indígenas. Así, uno de los objetivos de su política es “*estimular la elaboración de programas sectoriales dirigidos a la población ubicada en zonas marginadas, para que incrementen su productividad, aseguren su autosuficiencia alimentaria y eleven sus ingresos*”<sup>7</sup>

Esta priorización hacia las zonas marginadas tiene implícita una importante relación con la estrategia de atención hacia las comunidades indígenas, ya que según la *Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* del Gobierno Federal, de los 803 municipios considerados “indígenas” a nivel nacional, 707 (88%) presentan índices de alta y muy alta marginación. Es decir, el 30% de los 2,442 municipios de alta y muy alta marginación son municipios donde más del 30% de la población de cinco años o más habla alguna lengua indígena. En Chiapas, el 28.9% de la población de los 109 municipios de alta y muy alta marginación habla alguna lengua indígena.

En el contexto de fortalecimiento al federalismo, entre los instrumentos de política pública adoptados por el gobierno federal en coordinación con los gobiernos estatales para enfrentar la problemática del campo mexicano, se encuentran los programas de la Alianza para el Campo. De esta manera, el PDPSZRM es uno de los cuatro programas federalizados de desarrollo rural que promueve e impulsa el gobierno federal, junto con los programas de *Mujeres en Desarrollo Rural*; de *Extensionismo y Servicios Profesionales* (PESPRO); y de *Apoyo al Desarrollo Rural* (PADER). Otros programas relacionados con el sector agropecuario y pesquero promovidos por la federación en coordinación con los gobiernos estatales, son los de Fomento Agrícola (doce programas), los de Fomento Ganadero (seis programas), los de Sanidad Agropecuaria (dos programas), los de Investigación y Transferencia de Tecnología, así como otros programas complementarios. Las políticas sectoriales del gobierno federal que orientan a estos programas son: el desarrollo de zonas rurales marginadas; el desarrollo rural con enfoque territorial; el impulso a las cadenas productivas; el fortalecimiento al federalismo; la vinculación de programas y acciones institucionales; la certidumbre y seguridad jurídica; la diversificación y reconversión productiva, y la preservación de los recursos naturales y la biodiversidad.<sup>8</sup> Con esto se observa el interés del gobierno federal en atender las demandas básicas del sector agropecuario del Estado en coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

La asignación presupuestal para Chiapas, Estado que ocupó el primer lugar a nivel nacional en el contexto de la Alianza para el Campo 2001, muestra claramente la importancia que tiene PDPSZRM en la distribución de recursos, al contar con la mayor asignación presupuestal por programa en el Estado: el 16.9% (\$ 80,000,000) del total de \$ 473,827,054 recursos estatales y federales.<sup>9</sup> El monto asignado al Programa representó más del 48.2% del total de los recursos asignados a los cuatro programas federalizados de desarrollo rural de la APC (junto con Apoyo al Desarrollo Rural, Mujeres en el Desarrollo Rural y Extensionismo y Servicios Profesionales).

---

<sup>7</sup> Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006*, Pág. 310, México 2001.

<sup>8</sup> SAGARPA, *Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006*, Págs. 45-48, México 2001.

<sup>9</sup> Alianza para el Campo 2001, *Concentrado nacional por Estado y Chiapas: Presupuesto de Cierre*, 15 de diciembre de 2001.

## 2.4 Otros elementos específicos de la entidad

Con pocas excepciones, el campo chiapaneco se encuentra descapitalizado y empobrecido. Además de la falta de inversión pública y privada, a esta situación han contribuido otros factores tales como el deterioro en el precio de los productos agropecuarios, la baja productividad de las áreas de cultivo y la reducida diversificación de las actividades productivas. Conflictos por la posesión de áreas agrícolas y pecuarias siguen siendo comunes, parcialmente derivados de los cambios en las políticas agrarias gestionadas durante el sexenio de Carlos Salinas y puestos en operación durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000). En consecuencia, uno de los problemas más agudos en el campo chiapaneco está relacionado con la tenencia de las tierras ejidales y comunales,<sup>10</sup> de manera que “*los elementos que sintetizan mejor los problemas económicos estructurales de Chiapas son la presión sobre la tierra y los conflictos agrarios que ésta ha generado.*”<sup>11</sup>

Con base en el diagnóstico realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre las organizaciones de la sociedad civil en Chiapas (BID, 1995), del total de 2,134 entidades registradas en el Estado, las tres figuras asociativas más comunes fueron (1) la *Sociedad de Solidaridad Social* (SSS, 24.6%); (2) las *Unidad Agrícola Industrial para la Mujer* (UAIM, 16.2%), y (3) la *Sociedad Cooperativa* (16.0%). Otro estudio realizado en marzo de 2001 por ECOSUR para la Fundación Ford, registró por lo menos 31 asociaciones civiles (comúnmente denominadas ‘ONG’ para diferenciarlas de organizaciones productivas de base), que activamente promueven procesos de desarrollo en varios de los municipios marginados del Estado. El estudio subraya la coincidencia territorial de organizaciones sociales y productivas, organizaciones civiles, grupos de población desplazada por conflictos y grupos de población en resistencia, precisamente ubicados en los municipios de alta y muy alta marginación. Una breve revisión de los acontecimientos coyunturales relacionados con la crisis que atraviesa el sector rural en el Estado durante el año 2001 (marchas, mítines, plantones, foros, reuniones con funcionarios de gobierno, etc.), deja en claro la relevancia y movilidad de estos grupos frente a la realidad de la entidad.

Otro aspecto importante para entender cabalmente el entorno donde se operó PDPSZRM en 2001, es la ocurrencia del desplazamiento interno de diversos grupos de población. Este fenómeno, presente en el Estado por décadas, se agudizó a partir de 1997 e impactó principalmente en 12 de los municipios de Chiapas ya considerados de alta y muy alta marginación. Es importante subrayar los efectos negativos que el fenómeno del desplazamiento tuvo sobre los ciclos productivos de las familias desplazadas, así como sobre las comunidades que dieron refugio a esta población, especialmente en las regiones Altos y Selva, donde distintas fuentes reportaron entre 7 mil y 21 mil personas afectadas en el 2001. En el municipio de Chenalhó, por ejemplo, al sumarse a la población local más de 9,000 personas que fueron desplazadas entre 1997 – 2001, se observó un mayor deterioro de los índices de nutrición, salud y educación en la zona.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Rincón Ramírez Carlos (Coordinador), *Diagnóstico Estratégico del Estado de Chiapas*, (Versión preliminar), Pág. 20, UNACH, 2002.

<sup>11</sup> Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006*, México 2001.

<sup>12</sup> CIEPAC, *Población Desplazada en Chiapas*, San Cristóbal de las Casas, México, 1999. Pág. 36.

## Capítulo 3

### Características del Programa en el Estado

#### 3.1 Descripción del Programa: objetivos, problemática, presupuesto, beneficiarios y componentes

El PDPSZRM forma parte de la política de desarrollo rural promovida por el gobierno federal, en coordinación con los gobiernos estatales y con la participación directa de las organizaciones de productores y de agencias de desarrollo dedicadas a brindar acompañamiento y asistencia técnica. Dentro de los 21 programas de la Alianza para el Campo operados en Chiapas en 2001, el PDPSZRM fue el único diseñado específicamente para atender a los productores ubicados en municipios de alta y muy alta marginación.

De acuerdo con el Manual de Operación 2001, el objetivo general del PDPSZRM fue: *Impulsar planes y proyectos de desarrollo integral familiar comunitario y de carácter microempresarial, que promuevan un aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, respeten los usos y costumbres de las comunidades, fomenten la organización rural y la diversificación de las actividades económicas, para mejorar en forma sostenible los niveles de alimentación, ocupación e ingreso de los campesinos y sus familias, mediante el desarrollo de los sistemas de producción y sus cadenas productivas.* (Pág.8).

Los objetivos específicos del Programa fueron: (a) Fortalecer los sistemas de producción de las unidades familiares y sus cadenas productivas con cambios tecnológicos graduales y sencillos, asegurando a las mujeres y a los jóvenes el acceso a los recursos y su integración al conjunto de las actividades productivas; (b) Promover el mejoramiento tecnológico - productivo de las regiones con base en el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales y con la participación de los habitantes rurales, respetando sus usos, costumbres y formas de organización tradicional; (c) Fomentar la organización económica de los productores rurales para diversificar sus actividades, buscando una mayor generación de valor agregado, ampliando las oportunidades locales de empleo y contribuyendo a la disminución de la migración. El Programa promovió esquemas de comercialización que articulen a estas entidades con los mercados, y (d) Sensibilizar y capacitar a los grupos y organizaciones económicas participantes en la tarea de recuperación de los apoyos, fomentando una cultura del ahorro para implementar esquemas de microfinanciamiento rural que permitan una apropiación gradual del Programa.

#### 3.2 Antecedentes y evolución del Programa en el Estado

Los antecedentes del Programa se remontan a 1995 con el *Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas*, con la participación del Banco Mundial, la FAO, y operado en los estados de Oaxaca, San Luis Potosí, Hidalgo y Veracruz. En Chiapas, el *Programa de*

*Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas* inició oficialmente a mediados de 1998, con el anuncio por parte de la entonces SAGAR, del otorgamiento de un crédito por el Banco Mundial de \$ 300 millones de US dólares para la puesta en marcha de un programa enfocado a las zonas marginadas e indígenas del Estado.<sup>13</sup>

Con la firma del *Anexo Técnico* en febrero del mismo año, se constituyó una Vocalía Especial asignada al Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario A.C. (Inca Rural) en julio de 1998. El primer ejercicio del Programa en Chiapas operó con aproximadamente un año de desfase. La operación del ejercicio 1998 se estaba “cerrando” durante el segundo trimestre de 1999, situación que marca uno de los aspectos más notorios de la operación del PDPSZRM en Chiapas, desde su inicio en 1998 hasta el ejercicio 2001: la extemporaneidad de la ejecución del Programa y por consiguiente, los desembolses a los productores beneficiarios. El número de agencias de desarrollo que participan en el Programa ha incrementado: de cuatro agencias en el ejercicio 1998 a 21 agencias registradas en la operación de 2001.

A pesar de que el PDPSZRM se ejecutó en años previos (1998, 1999 y 2000), bajo la responsabilidad del Inca Rural, el año de operación 2001 fue significativo por múltiples razones: (1) fue el primer año de las nuevas administraciones estatales y federales; (2) el crecimiento en la asignación de recursos para el Programa en Chiapas (ver Cuadro 3-2), mismo que contó con la mayor asignación en el Estado entre los programas de APC en 2001; (3) marcó el primer año dónde la operación del Programa estuvo a cargo del gobierno del Estado, quien delegó esta función en COPLANTA, y (3) la importancia de Chiapas (y las comunidades rurales marginadas) en el ámbito nacional, con la movilización hacia la ciudad de México de organizaciones sociales e indígenas de Chiapas, a la cual se sumaron representaciones de los pueblos indígenas de todo el país y que culminó con la presencia en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de miembros del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el 28 de marzo del mismo año.

**Cuadro 3-2. Evolución de presupuesto ejercido 1998 – 2001\***

1998	1999	2000	2001
\$ 8,000,000	\$ 19,766,016	\$ 33,743,865	\$ 76,581,151

Fuente: Informes de cierre de 1998, 1999 y 2000 e informe del 13 de septiembre de 2002

\*Las cifras son nominales sin considerar tasas de inflación anuales y consideran las aportaciones federales y estatales.

Este crecimiento del Programa en Chiapas marca una priorización de recursos fiscales hacia la atención de las zonas prioritarias del Estado según índices de marginación, con el fin de atender institucionalmente los reclamos y demandas de organizaciones y comunidades rurales. Sin embargo, desde el inicio de su operación, el Programa ha enfrentado una serie de cuestionamientos por parte de grupos de la sociedad civil, quienes han señalado la dificultad inherente en realizar un programa “oficial” de este tipo y magnitud en y alrededor de las comunidades que se encuentran “en resistencia” desde el

<sup>13</sup> C. PEROLA y A. BURGUETE CAL Y MAYOR. *Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas (PDRAM) en Chiapas*. 2000.

inicio del conflicto en Chiapas en 1994.<sup>14</sup> De esta manera, la operación del Programa en el Estado enfrentó retos importantes y específicos de la entidad, diferenciados de su operación en otras entidades federativas.

### 3.3 Instrumentación y operación del Programa en 2001

El *Manual de Operación* y las *Reglas de Operación* del PDPSZRM 2001 establecieron los lineamientos que rigieron la operación del Programa. Estas últimas señalan lo siguiente:

- a. Los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable se constituyen para impulsar el desarrollo integral de las zonas rurales marginadas del país, con la representación institucional y social de la región. Es facultad de los CORDES la toma de decisiones sobre la planeación, programación y ejercicio de los recursos asignados al Programa en la región, para lo cual contó con servicios técnicos profesionales, definidos como Unidad Técnica Regional. Los CORDES, por su papel en la selección de comunidades a ser atendidas que la normatividad misma del Programa marca, son un factor importante en su operación.
- b. Se contrataron a 21 agencias de desarrollo para la difusión y asistencia técnica requerida por el Programa, distribuidas en seis regiones del Estado. A partir de la identificación preliminar realizada por los CORDES, finalmente se incorporaron grupos de productores de 59 organizaciones sociales productivas del Estado.
- c. La Comisión Estatal de Desarrollo Rural, en apoyo a las operaciones de los CORDES, asignó las funciones de la Unidad Técnica Estatal (UTE) a COPLANTA, la que tuvo a su cargo la coordinación operativa del Programa en el Estado y a la cual se le depositaron los recursos presupuestales conforme a las partidas que le transfirió el FOFAE. A su vez, la Vocalía Ejecutiva en COPLANTA, se encargó del pago directo a los grupos de productores para que ellos realizaran sus compras.

### 3.4 Población objetivo

El Programa pretendió atender las necesidades de la población rural de menor desarrollo relativo, a través del fortalecimiento de las oportunidades de inversión de estos productores, quienes enfrentan limitaciones tecnológicas, de integración a las cadenas producción-consumo, de acceso a los mercados y al financiamiento, y cuya capacidad de romper el ciclo de pobreza generacional se vio limitada por estos factores.

#### 3.4.1 Criterios de elegibilidad y selección

De acuerdo con las Reglas de Operación, los requisitos de elegibilidad del PDPSZRM fueron los siguientes:<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> En particular, véase LA JORNADA, *Millonario programa productivo en zonas de influencia zapatista*, 28 de Junio de 1999, y LA JORNADA, *Reaparece Adolfo Orive dirigiendo grupos contrainsurgentes, acusan bases del EZLN*, 29 de Junio de 2002.

<sup>15</sup> SAGARPA, *Reglas de Operación 2001*. México 2001. Pág. 81.

- a. Fueron elegibles los grupos de productores, organizaciones económicas de base, comunidades e individuos que contaron con el reconocimiento de la asamblea de la comunidad o de la autoridad local, y que se localizaban dentro de la población objetivo;
- b. Los productores y miembros de unidades familiares cuya área de labor no superó las 10 hectáreas de temporal o su equivalente en riego para la actividad pecuaria, o hasta 10 vientres bovinos o su equivalente en otras especies;
- c. El Consejo Regional de Desarrollo Sustentable (CORDES) evaluó las solicitudes de apoyos de la población elegible del PDPSZRM que fue apoyada en años anteriores, con base en el Plan de Desarrollo Integral Comunitario de mediano plazo, para determinar su desempeño y participación, y así definir la prioridad en la asignación de los apoyos;
- d. El CORDES dio prioridad en la asignación de los recursos a los grupos de beneficiarios que se constituyeron en organizaciones formales, así como a los proyectos que presentaron mayor consistencia técnica ambiental y rentabilidad;
- e. El apoyo a campesinos en lo individual fue para proyectos de carácter demostrativo.

### 3.5 Componentes de apoyo

De acuerdo con la normatividad establecida para el Programa, los componentes generales de apoyo del PDPSZRM fueron los siguientes:<sup>16</sup>

- a. **Proyectos Productivos:** apoyo orientado a la puesta en marcha de iniciativas de inversión (sin rebasar el 67% del monto total convenido para el Programa), clasificados en dos tipos: (1) Unidad de producción familiar, con un apoyo de hasta \$100,000 de recursos fiscales gubernamentales, equivalentes al 70% del costo de proyecto, y (2) Proyectos Productivos Microempresariales, que consideraban formas asociativas de beneficiarios, con posibilidades de recibir hasta \$150,000 del Programa, o el equivalente al 70% del costo del proyecto.
- b. **Proyectos Comunitarios de Carácter Económico Productivo:** estos apoyos contaron con una asignación presupuestal de por lo menos el 7% de los recursos del Programa. El apoyo máximo para este tipo de proyectos fue de hasta \$50,000 por comunidad, equivalente al 70% del costo total del proyecto.
- c. **Extensionismo, Asistencia Técnica y Capacitación.** Estos apoyos se otorgaron con el propósito de apoyar a las comunidades, grupos y organizaciones de productores, a desarrollar sus proyectos en las etapas de diseño y ejecución. Al mismo tiempo, este componente del PDPSZRM pretendía impulsar la profesionalización y organización de los propios técnicos en Agencias de Desarrollo, así como mejorar la eficiencia de los servicios que prestan a entidades del sector rural. Para este componente, se asignó hasta el 19.5% de los recursos convenidos para el Programa, considerando los siguientes conceptos de apoyo: asistencia técnica, información y capacitación; Planes de Desarrollo Integral Comunitario y Estudios Técnicos. El 100% del costo de este componente se cubrió con recursos gubernamentales, aplicándose la normatividad establecida para el programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO). Se incluyó en este componente hasta un 2% para ser ejercido por la Subsecretaría de

---

<sup>16</sup> SAGARPA, Reglas de Operación, Págs. 79 y 80.

Desarrollo Rural, mediante la puesta en marcha de un Programa Rector de Capacitación de Profesionales y un Sistema de Monitoreo de la Red de Extensionistas. Adicionalmente, con el fin de promover la organización formal de los grupos de beneficiarios, estos pudieron solicitar un apoyo para enfrentar los gastos de constitución de la figura jurídica que hayan elegido hasta por \$10,000 por grupo.

- d. **Planes y Proyectos de Desarrollo Regional:** Los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable en el Estado seleccionaron a las comunidades en las que se aplicaron los planes y proyectos de desarrollo integral comunitario de mediano plazo, de los que se derivaron proyectos específicos y de carácter regional. Se puso énfasis en los cambios tecnológicos promovidos por el Programa en las distintas actividades económicas que realizaron las unidades de producción familiar y los proyectos de desarrollo comunitario.

### 3.6 Metas físicas y financieras programadas y ejercidas

En el Cuadro 3-6, se presentan las metas físicas ejercidas del 2001. Es importante señalar que los productores atendidos representan sólo el 63.5% del total programado.

**Cuadro 3-6. Resumen de metas físicas ejercidas**

<b>Núm. de Productores Programados</b>	<b>46,942</b>	
<b>Núm. de Productores Atendidos</b>	<b>Apoyos ejercidos</b>	
<b>29,824</b>	Hectáreas	<b>4,540</b>
	Proyectos	<b>1,078</b>
	Paquetes	<b>15,220</b>
	Extensionistas	<b>131</b>
	Obras	<b>66</b>

Fuente: Vocalía Ejecutiva, Informe Preliminar de Cierre al 30 de Junio de 2002; listado de solicitantes proporcionado el 9 de Septiembre de 2002 y *Guía Normativa y Anexo Técnico 2001*

Según la información disponible sobre el ejercicio 2001, existe poca discrepancia entre las cifras de lo programado y lo ejercido, resultando así en un índice de cumplimiento de las metas financieras de recursos públicos del 95.7% (véase Cuadro 3-6-1).

**Cuadro 3-6-1. Metas financieras de inversión 2001**

<b>Aportación Federal</b>		<b>Aportación Estatal</b>		<b>Totales</b>	
<b>Programado</b>	<b>Ejercido</b>	<b>Programado</b>	<b>Ejercido</b>	<b>Programado</b>	<b>Ejercido</b>
70,000,000	67,008,507	10,000,000	9,572,644	<b>80,000,000</b>	<b>76,581,151</b>

Fuente: Informe preliminar de cierre del 30 de Junio de 2002 y *Anexo Técnico 2001*

### 3.7 Cobertura geográfica del Programa

El PDPSZRM se dirigió a los productores y miembros de unidades familiares que habitan en los municipios y localidades de alta y muy alta marginación, de acuerdo con los indicadores INEGI-CONAPO, y cuyas poblaciones tienen como máximo 2,500 habitantes (con excepción para la población indígena en donde no aplicó esta restricción).<sup>17</sup> De los 109 municipios de Chiapas catalogados como de alta y muy alta marginación, las *Reglas de Operación* de la Alianza para el Campo 2001 estipularon los 56 donde el Programa enfocaría su operación. En 45 de estos municipios, más otros diez no considerados en las *Reglas de Operación*, la población beneficiaria atendida por el Programa fue de 29,824 personas.<sup>18</sup> Un resumen de la cobertura de la operación del PDPSZRM en 2001 se presenta en el Cuadro 3-7.

**Cuadro 3-7. Población beneficiaria y cobertura del Programa 2001 en Chiapas**

Beneficiarios atendidos	Regiones	Agencias de desarrollo	Organizaciones de productores	Municipios atendidos	Localidades Atendidas
29,824	Altos, Centro, Fronteriza, Norte, Selva y Sierra	21	59	55	844

Fuente: Sistematización propia con base en listado de solicitantes proporcionado el 9 de Septiembre de 2002

<sup>17</sup> SAGARPA, *Reglas de Operación 2001*. México 2001. Pág. 79.

<sup>18</sup> Esta cifra se obtuvo el 9 de Septiembre de 2002 de la información proporcionada por la Vocalía Ejecutiva del Programa. Es importante señalar que al momento de determinar el tamaño de muestra, se utilizó el listado disponible en ese momento y las adecuaciones del mismo detalladas en el Anexo 1.

## Capítulo 4

### Evaluación de la operación del Programa en Chiapas

Este capítulo se enfoca en el análisis del proceso de toma de decisiones básicas en torno al funcionamiento administrativo y operativo del Programa en Chiapas. Dada la naturaleza del Programa, su diseño y normatividad, se analizaron los efectos de la operación del Programa en el desarrollo de las instituciones y actores que participaron en su operación. Se incluye una discusión del grado y calidad de la participación de los productores, organizaciones sociales y agencias de desarrollo en la definición y orientación del Programa.

A partir de una consideración del marco normativo del Programa, establecido por las *Reglas de Operación* de la Alianza, la *Guía Normativa* y el *Manual de Operación* del mismo, se revisó el apego que tuvo la operación del Programa en términos de cantidad y tipo de apoyos, así como las metas físicas y financieras. Se hace una revisión también del enfoque, carácter y diseño del Programa con base en su importancia en el Estado. Es decir, dado su enfoque hacia los productores de menores recursos en los municipios de mayor marginación de la Entidad, el desempeño del Programa cobra mayor importancia. Asimismo, se consideraron los siguientes principios regidores del Programa: la coordinación interinstitucional, la participación informada de los productores y sus organizaciones afines, bajo un “nuevo esquema de relaciones entre los productores y las instituciones”.<sup>19</sup> Además, se consideraron la operación y administración del Programa a la luz de los principios establecidos para el mismo en el *Manual de Operación*: productivo, regional, integral, sostenible, participativo, incluyente y plural.<sup>20</sup>

A partir de una comparación entre las metas físicas y financieras programadas y ejercidas del Programa, se identificó la priorización *de facto* de apoyos, así como su relación con el diseño y enfoque del Programa. Tomando en cuenta el carácter específico del PDPSZRM, se abordó la relación de éste con la política sectorial estatal y federal. Con base en las conclusiones derivadas del análisis de estos temas, se presentan recomendaciones específicas para el Programa en el ámbito operativo y de logros inmediatos.

#### 4.1 Planeación del Programa

La planeación del Programa en el Estado se inició con el nombramiento de la Vocalía Ejecutiva del Programa, así como la UTE, como parte de COPLANTA, entidad responsable de la operación del Programa por parte del Gobierno del Estado. Este nombramiento, mismo que marcó un cambio con años anteriores del Programa, necesariamente implicó un proceso de preparación, reasignación de recursos humanos, financieros y de infraestructura por parte de COPLANTA.

---

<sup>19</sup> SAGARPA, Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas. *Manual de Operación 2001*. Pág. 9.

<sup>20</sup> SAGARPA, *Ibid.* Pág. 9 – 12.

Paralelamente, a partir de la constitución de los CORDES, estos tuvieron que realizar una selección preliminar de comunidades y organizaciones identificadas para ser posibles beneficiarios del Programa. Conjuntamente, las agencias de desarrollo contratadas para la promoción del Programa y la asistencia técnica a productores asistieron a sesiones de capacitación. A partir de la selección de las comunidades, grupos y organizaciones, se realizaron sesiones de planeación comunitaria para la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo. Cabe señalar que el desfase que tuvo el arranque del Programa con los plazos estipulados normativamente, fue de aproximadamente 8 – 12 meses de atraso.

#### **4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial Estatal**

En lo que se refiere al sector primario, la política sectorial del Gobierno del Estado de Chiapas tiene como sus principales objetivos: (a) el estimular la elaboración de programas dirigidos a la población ubicada en zonas marginadas, para que incrementen su productividad, aseguren su autosuficiencia alimentaria y eleven sus ingresos; (b) impulsar políticas de largo plazo y mayor alcance, que atraigan recursos al campo y otorguen apoyos a los sectores productivos sociales, para que la calidad y el volumen de su producción sean competitivos en los mercados, y (c) buscar que el desarrollo del sector primario sea un proceso integral que haga compatible la producción con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.<sup>21</sup>

En este sentido, el diseño del PDPSZRM responde adecuadamente a estos objetivos, en tanto que su universo de atención prioritario se enfoca a los municipios de mayor marginación y a la población rural de menor desarrollo relativo. Los principales objetivos de la política sectorial Estatal se reflejan casi textualmente en el objetivo general del Programa, según el *Manual de Operación* del mismo: “Impulsar planes y proyectos de desarrollo integral familiar comunitario y de carácter microempresarial, que promuevan un aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, respeten los usos y costumbres de las comunidades, fomenten la organización rural y la diversificación de las actividades económicas, para mejorar en forma sostenible los niveles de alimentación, ocupación e ingreso de los campesinos y sus familias, mediante el desarrollo de los sistemas de producción y sus cadenas productivas”. La congruencia entre las prioridades federales y Estatales con respecto a las necesidades de atención al sector rural del Estado, se ha reflejado en el incremento gradual de recursos fiscales comprometidos al Programa desde el inicio de su operación en Chiapas en 1998.

#### **4.1.2 Complementariedad del Programa con otros Programas de la Alianza**

En lo referido a la complementariedad con otros programas de la Alianza para el Campo, especialmente los de Desarrollo Rural (Apoyo al Desarrollo Rural, Mujeres en el Desarrollo Rural y el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales), el PDPSZRM se distingue por su enfoque de desarrollo regional sustentable hacia los municipios

---

<sup>21</sup> Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006*, México 2001.

identificados como los de mayor marginación, mismos que concentran la mayoría de los pequeños productores de escasos recursos, así como a la población indígena del Estado. Este enfoque predominantemente territorial le confiere a PDPSZRM un aspecto diferenciado con los otros programas de la Alianza a la medida que el factor de “productividad” o “potencial productivo” no fue el elemento único en cuanto a su diseño y población objetivo. De esta manera se distingue y se complementa (en teoría) con los otros Programas de desarrollo rural de la Alianza para el Campo en Chiapas. Sin embargo, la operación de los diversos programas de la Alianza en forma independiente a través de las Vocalías Ejecutivas adscritas a diversas dependencias del Gobierno del Estado (COPLANTA, Dirección de Extensión Rural, etc.), no permitió el desarrollo de iniciativas coordinadas de apoyo orientadas a la atención de grupos de población específicos, aún cuando estos se encontrasen en el mismo municipio.

Es significativo que según las cifras arrojadas por la muestra de los beneficiarios del PDPSZRM 2001, el 35.8% recibieron otros apoyos gubernamentales, particularmente de PROCAMPO y PROGRESA, el 51.9% y el 44.4%, respectivamente. Sin embargo, no se encontraron índices claros de sinergia alguna entre los distintos programas. Por ejemplo, en los municipios atendidos por el Programa, especialmente en las regiones Altos, Norte y Selva, existe un número importante de los más de 140 mil pequeños caficultores de escasos recursos registrados en la Entidad. Sin embargo, no fue clara la relación del PDPSZRM con los programas de la Alianza u otras instancias enfocados a los caficultores.

#### **4.1.3. Uso de diagnósticos y evaluaciones previas**

A partir del estudio elaborado en 1999 por ECOSUR, a petición del BM, en torno a la identificación geográfica de las “micro-regiones” de mayor marginación y su potencial productivo de la Entidad, se identificaron 34 microregiones prioritarias con base en indicadores elaborados específicamente para este fin por ECOSUR. El estudio aterriza en una serie de iniciativas productivas para cada microregión según las condiciones físicas y ambientales de las mismas, para ser empleadas en el diseño, instrumentación y operación de programas gubernamentales y civiles en el Estado. En el caso del PDPSZRM, estas micro-regiones sirvieron para la delimitación territorial de las responsabilidades operativas de las agencias de desarrollo que participaron en el Programa en 2001. Sin embargo, más allá de una referencia territorial y administrativa, la relevancia de este estudio para la priorización de apoyos (en cantidad y calidad) por parte de los CORDES y las agencias de desarrollo no es clara, como se puede ver en la priorización de los recursos del ejercicio 2001 del Programa.

De la misma manera, aún considerando que el año 2001 fue el cuarto año de operación del Programa en Chiapas, mucha de la documentación generada por las agencias de desarrollo se enfoca a los diagnósticos, estudios, planes, etc. elaborados durante el mismo ejercicio 2001 – 2002. No se percibe un manejo *longitudinal* en cuanto a los documentos elaborados anteriormente en municipios o comunidades participantes en el Programa en años anteriores.

#### 4.1.4 Objetivos, metas y plazos

El Programa pretendió atender a los productores de menor desarrollo relativo ubicados en los municipios de mayor marginación de la Entidad, mediante el impulso de planes y proyectos de desarrollo integral familiar y de carácter microempresarial. Es importante señalar que la normatividad misma del Programa marcó que los apoyos otorgados tenían que promover un aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, respetar los usos y costumbres de las comunidades, fomentar la organización rural y la diversificación de las actividades económicas. En este sentido, el desarrollo de sistemas productivos y sus cadenas productivas fueron dos de los elementos básicos de la estrategia del Programa para cumplir sus objetivos.

A partir de la información del “Cierre Preliminar” al 30 de Junio de 2002, proporcionado el 13 de Septiembre del año en curso por la Vocalía Ejecutiva, los índices de cumplimiento de las metas del Programa se presentan en el Cuadro 4-1-4-1:

**Cuadro 4-1-4-1. Índices de cumplimiento de metas físicas y financieras**

	<b>Programado</b>	<b>Ejercido / Atendido</b>	<b>Índice de cumplimiento</b>
<b>Aportación Federal</b>	70,000,000	67,008,507	<b>95.7%</b>
<b>Aportación Estatal</b>	10,000,000	9,572,644	<b>95.7%</b>
<b>Metas Físicas</b>	49,392	22,207	<b>45.0%</b>
<b>Número de Beneficiarios</b>	46,942	29,824	<b>63.5%</b>

Fuente: Vocalía Ejecutiva, Informe de cierre preliminar con fecha de 30 de Junio de 2002; información proporcionada el 13 de Septiembre y el 9 de Septiembre de 2002

Una comparación de las metas financieras programadas y ejercidas globales del Programa, resulta en un índice alto de cumplimiento del 95.7% del ejercicio de recursos fiscales. Sin embargo, una revisión más detallada de las líneas de acción específicas resulta importante para entender la priorización de recursos del Programa en 2001.

La Línea de Acción de *Producción agropecuaria sustentable* presentó un ligero sobre-ejercicio global del 103.8% de recursos fiscales, mientras que el componente de Ganadería presentó el sobre-ejercicio más significativo del Programa, del 266.1% de los recursos programados para ese componente. (Cuadro 4-1-4-2). Como resultado, este componente fue el de mayor ejercicio presupuestal del Programa, representando por sí solo el 30.6% del total de recursos fiscales ejercidos. El otro sobre-ejercicio notable de un componente con asignación presupuestal mayor a 2 millones de pesos fue el caso de Cultivos Comerciales, del 111.2%. Es importante señalar que los componentes de Milpa-Granos Básicos y Traspatio presentaron los únicos subejercicios de esta Línea de Acción, 34.4% y 77.3% respectivamente. De esta manera, *Producción agropecuaria sustentable* y *Extensionismo y servicios profesionales* representaron conjuntamente el 76.8% del total de los recursos fiscales ejercidos en 2001.

Por otra parte, la Línea de Acción de *Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales* presentó el caso de subejercicio de presupuesto más notorio del Programa: sólo el 10.5% de los 11.2 millones de pesos programados originalmente se ejercieron en esta Línea (Cuadro 4-1-4-2). Este subejercicio es importante por lo que incluye a los componentes de *Agroforestería, Establecimiento de viveros, Establecimiento de plantaciones maderables forestales y no-forestales, Recuperación y conservación de suelos y Manejo y aprovechamiento de agua*. Si bien todos los Ámbitos de Inversión del Programa cuentan, en teoría, con una visión de sustentabilidad y una consideración de los recursos naturales, es significativo que esta Línea de Acción, la única del Programa enfocada exclusivamente a los recursos naturales, sea la que presente el mayor nivel de subejercicio de recursos fiscales.

**Cuadro 4-1-4-2. Metas financieras programadas y ejercidas 2001**

Ámbitos de Inversión	Recursos Fiscales		Ejer/Prog
	Programado	Ejercido	
PROYECTOS PRODUCTIVOS	51,600,000	53,565,735	103.8%
<b>Producción Agropecuaria Sustentable</b>	<b>31,600,000</b>	<b>43,234,861</b>	<b>136.8%</b>
Milpa-Granos Básicos	3,200,000	1,101,535	34.4%
Traspatio	11,600,000	8,971,893	77.3%
Cultivos Comerciales	6,400,000	7,115,551	111.2%
Diversificación de Cultivos	1,600,000	2,632,875	164.6%
Ganadería	8,800,000	23,413,007	266.1%
<b>Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales</b>	<b>11,200,000</b>	<b>1,181,056</b>	<b>10.5%</b>
Agroforestería	1,280,000	22,270	1.7%
Establecimiento de Viveros	2,160,000	26,187	1.2%
Establecimiento de Plantaciones Maderables Forestales y no Forestales	1,600,000	300,425	18.8%
Recuperación y Conservación de suelos	4,000,000	433,536	10.8%
Manejo y Aprovechamiento de Agua	2,160,000	398,638	18.5%
<b>Diversificación de las Actividades Económicas Productivas</b>	<b>4,640,000</b>	<b>8,206,647</b>	<b>176.9%</b>
<b>Infraestructura de Apoyo a la Producción y Comercialización</b>	<b>4,160,000</b>	<b>943,171</b>	<b>22.7%</b>
PROYECTOS COMUNITARIOS ECONÓMICO-PRODUCTIVOS	5,600,000	3,439,201	61.4%
EXTENSIONISMO Y SERVICIOS PROFESIONALES	15,600,000	15,576,215	99.8%
COORDINACIÓN DEL PROGRAMA	7,200,000	4,000,000	55.6%
<b>Total</b>	<b>80,000,000</b>	<b>76,581,151</b>	<b>95.7%</b>

Fuentes: Vocalía Ejecutiva, Informe Preliminar de Cierre al 30 de Junio 2002; Addendum al Anexo Técnico con fecha de 26 de Octubre 2001

Con base en una comparación entre las metas físicas programados y ejercidas, cabe señalar tres aspectos sobresalientes. El primero es el caso de la Línea de Acción de Ganadería y el número de paquetes programados y ejercidos: 5,029 paquetes y 9,040 paquetes, respectivamente. Considerando el enfoque de sustentabilidad que tiene el Programa, el enfoque hacia la ganadería (bovina en la mayoría de los casos), levanta interrogantes.

El segundo caso relacionado con las metas físicas del Programa se trata de la Línea de Acción de *Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales*, que presenta un índice de cumplimiento global de solo el 4.2%. En esta Línea de Acción, el caso más importante es el del componente de Recuperación y Conservación de Suelos, del cual sólo se ejercieron 609 hectáreas de las 5,714 programadas (10.7%).

El tercer aspecto notorio en cuanto al cumplimiento de metas físicas se relaciona con el número de beneficiarios programados y atendidos por el Programa. La diferencia más notoria entre la programación del Programa y lo ejercido, según lo reportado por la Vocalía Ejecutiva, se encuentra en las cifras de beneficiarios: 49,392 beneficiarios programados contra 29,824 reportados al cierre del Programa. Esto representa un índice de cumplimiento de sólo el 63.5%, en contraste con los índices de metas financieras de 95.7%.

El *Anexo Técnico* del Programa establece claramente el plazo de operación para el ejercicio 2001. A partir de la firma del *Anexo Técnico* el 30 de abril de 2001, se establece el 31 de diciembre del mismo año como fecha límite para la ejecución del Programa, “salvo en aquellos casos debidamente justificados y siempre que los recursos radicados en el fideicomiso se encuentren comprometidos con actas del Comité Técnico, autorizados y con relación de beneficiarios...” (Pág. 15).

El 26 de Octubre de 2001, se firmó el *Addendum al Anexo Técnico y re-programación de presupuesto* de los programas de desarrollo rural de la Alianza para el Campo en Chiapas. Dicho *Addendum*, autorizado por el FOFAE, respondió, según el documento, a las “necesidades reales de apoyos por parte de los productores beneficiarios”. Aún cuando el monto total programado de \$ 103,787,428.58 para el Programa no sufrió modificación, ni los montos programados para los distintos Ámbitos de Inversión y Líneas de Acción, sí se modificó la distribución presupuestal programada por regiones.

En consideración de la complejidad inherente en la ejecución del Programa en los municipios designados, con la participación de los CORDES, 21 agencias de desarrollo y 59 de organizaciones de productores, más las dificultades de acceso en muchos de los municipios, no es sorprendente que la operación del Programa continúe hasta el primer, segundo o tercer trimestre del 2002. Lo que sí es sorprendente es que no se cuente aún (a finales de septiembre de 2002), con una relación de beneficiarios del Programa. Aún considerando la esperada extemporaneidad en los plazos de la administración pública, se desconocen los motivos por los cuales esa extemporaneidad, tan pronunciada en la

operación del Programa, no se acompañe por un manejo administrativo eficaz e eficiente que permita por lo menos identificar plenamente los beneficiarios a nivel productor/a.

#### 4.1.5 Focalización: actividades, regiones, beneficiarios y apoyos diferenciados

Los beneficiarios del Programa se concentraron en las regiones Selva, con 10,646 beneficiarios del programa, seguida por la región Norte con 5,912 beneficiarios, luego por la región Fronteriza con 5,025 beneficiarios, la región Altos con 4,851 beneficiarios, la región Sierra con 2,688 beneficiarios y finalmente la región Centro con 702 beneficiarios. En acuerdo con el enfoque y la focalización del Programa, las regiones Frailesca, Soconusco e Istmo-Costa no presentaron beneficiarios del Programa al no contar estas con municipios clasificados de muy alta marginación. De los 55 municipios atendidos por el Programa, 34 de estos son de muy alta marginación, 19 de alta marginación, mientras que dos municipios (San Cristóbal de las Casas y Comitán de Domínguez) no están considerados dentro de los 109 municipios de alta o muy alta marginación del CONAPO.

A nivel municipal, los tres municipios con mayor número de beneficiarios fueron (1) Ocosingo con 6,088; (2) Las Margaritas con 2,647, y (3) Simojovel con 2,012. Estos tres municipios concentraron el 36.0% de los productores beneficiarios del Programa, así como el 35.2% del total de recursos fiscales reportados en detalle por la Vocalía Ejecutiva del Programa.<sup>22</sup> El segundo grupo de municipios con mayor concentración de beneficiarios lo integran (4) Jitotol con 1,920; (5) La Independencia con 1,354; (6) Chilón con 1,199, y (7) Pueblo Nuevo Solistahuacán con 1,086. Estos cuatro municipios concentraron al 18.6% de beneficiarios.

**Cuadro 4-1-5. Distribución municipal de los beneficiarios directos e indirectos**

	<b>34 Municipios de Muy Alta marginación</b>	<b>19 Municipios de Alta Marginación</b>	<b>2 municipios de baja marginación</b>	<b>Total</b>
<b>Población total</b>	<b>763,786</b>	<b>611,494</b>	<b>237,631</b>	<b>1,612,911</b>
<b>Productores Beneficiarios</b>	15,662	13,747	415	<b>29,824</b>
	<b>2.1%</b>	<b>2.2%</b>	<b>0.2%</b>	<b>1.8%</b>
<b>Beneficiarios indirectos*</b>	93972	82482	2490	<b>178,944</b>
	<b>12.3%</b>	<b>13.5%</b>	<b>1.0%</b>	<b>11.1%</b>

Fuente: Sistematización propia con base en el listado de solicitantes entregado por la Vocalía Ejecutiva del Programa el 9 de Septiembre de 2002; INEGI 2000; CONAPO 2002

<sup>22</sup> Lista de solicitantes proporcionada el 9 de Septiembre de 2002 por la Vocalía Ejecutiva, en la cual se incluyen montos y beneficiarios; Cobertura del Programa, entregado el 13 de Septiembre de 2002 por la Vocalía Ejecutiva, sólo con números de beneficiarios.

\*Considerando los resultados de la muestra de productores beneficiarios encuestados, el promedio de número de integrantes de la familia fue de 5.9, por lo que se considera el factor de seis (6) para calcular los beneficiarios indirectos de los apoyos del Programa.

El Programa representó índices de cobertura poblacional acordes con su normatividad: la mayoría de los beneficiarios (52.5%) se ubicaron en los municipios de muy alta marginación, el 46.1% en municipios de alta marginación, y sólo el 1.4% de ellos en municipios de baja marginación. Considerando los beneficiarios indirectos de los apoyos del programa como los integrantes de las familias de los productores, el número de beneficiarios indirectos del programa asciende al 11.1% de la poblacional total de los municipios. Por otra parte, de estos 55 municipios dónde se ubicaron los 29,824 beneficiarios del programa, 44 municipios se consideraban dentro de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la operación del programa. De los 11 que no estaban considerados en las mismas, todos con excepción de Comitán de Domínguez están clasificado por CONAPO como uno de los 109 municipios de alta o muy alta marginación del Estado.

## **4.2 Procesos de operación del PDPSZRM en Chiapas**

Los actores principales en la operación del Programa en Chiapas fueron, en las distintas regiones de su competencia, los CORDES, la Vocalía Ejecutiva y la UTE que recayeron en COPLANTA, las agencias de desarrollo y las organizaciones sociales de productores (o en su defecto, grupos de beneficiarios). De esta manera, la operación del Programa y por ende, los resultados del mismo, se dieron en el marco de la interacción, no siempre fluida, de estos actores.

### **4.2.1 Operación del Programa en el marco de la política de federalización**

La importancia de los CORDES en la operación del Programa se inserta en el marco del “Nuevo Federalismo”, buscando así la descentralización de la toma de decisiones sobre programas y el accionar institucional que afectan a la población local. La perspectiva de la operación del Programa en este sentido representa un enfoque más hacia el desarrollo de las *regiones* rurales, más que el desarrollo (tecnificado) agropecuario.<sup>23</sup> La participación en los CORDES de representantes de instituciones estatales y federales, así como un número igual de representantes de grupos y organizaciones sociales de productores representa esta política de federalización.

### **4.2.2 Arreglo institucional**

Para su operación durante el ejercicio 2001, el PDPSZRM contó con la participación de las siguientes entidades:

- a) A nivel nacional, la responsabilidad del Programa recae en la SAGARPA, la cual fue la responsable de establecer su normatividad general y específica, así como el

---

<sup>23</sup> Ing. Juan Jerónimo, Vocal Suplente del Programa. Comunicación personal, 13 de septiembre de 2002.

- Convenio de Concertación y el *Anexo Técnico* respectivo para la operación del PDPSZRM por el Gobierno de Chiapas;
- b) A nivel Estatal, la Delegación de la SAGARPA en el Estado fue la responsable de establecer, en coordinación con la SDR, los sistemas de operación, información, seguimiento y evaluación interna del Programa conforme a lo establecido en sus reglas de operación;
  - c) El gobierno del Estado de Chiapas, a través del Centro de Investigación y Desarrollo de Plantaciones (COPLANTA), órgano desconcentrado de la SDR, llevó a cabo la ejecución del PDPSZRM con base en su marco normativo y en el arreglo institucional establecido en Chiapas. El Gobierno del Estado convino con la SAGARPA la creación de los siguientes órganos auxiliares para la operación de los programas de la Alianza para el Campo:
    - i) Consejo Estatal Agropecuario: está integrado por las entidades gubernamentales estatales y federales, así como por organizaciones de productores. Tiene la función de definir la política y las prioridades de atención al sector rural en el Estado;
    - ii) Comité Técnico del FOFAE: es el órgano colegiado responsable de la administración y liberación programada de los pagos a los beneficiarios y proveedores del Programa;
    - iii) Comisión de Desarrollo Rural: puso a consideración del Comité Técnico del FOFAE la constitución de la Vocalía Ejecutiva con funcionarios de COPLANTA, apoyando a la operación de los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable para el fortalecimiento de la estrategia de desarrollo integral de las regiones marginadas.
    - iv) Los CORDES, según la normatividad establecida por las Reglas de Operación de la APC, estuvieron integrados por 32 vocales, 16 por parte de instituciones estatales y federales con presencia en la región, y 16 por parte de organizaciones y grupos de la región.

Con base en el acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 14 de abril de 1999, las atribuciones del entonces Centro Estatal de Investigación y Desarrollo de la Producción Hortofrutícola y de Plantaciones Agroindustriales (CEIDPHPACH), se definen como las de “darle seguimiento a los programas federales y estatales implementados [sic] para elevar la producción y productividad requerida para el Estado.” Mediante el decreto publicado el 6 de diciembre de 2000, la denominación del CEIDPHPACH se modifica, transformándose así en el Centro de Investigación y Desarrollo de Plantaciones (COPLANTA), órgano descentralizado del Gobierno del Estado responsable de la operación del PDPSZRM en 2001. Sin embargo, es importante señalar que el enfoque del quehacer, desde su creación en noviembre de 1990, del entonces CEIDPHPACH, ha sido predominantemente relacionado con “*productos frutícolas, hortícolas y de plantaciones agroindustriales*”. De esta manera, se presenta cierta incongruencia entre el carácter y perfil de COPLANTA, con el enfoque del PDPSZRM de promover el desarrollo regional sustentable en regiones de mayor marginación en la Entidad, mismas que concentran más del 70% del total de la población que habla una lengua indígena. En el *Manual de Operación* del PDPSZRM, se menciona el respeto a los

“usos y costumbres” de las comunidades como un principio básico de la operación del mismo, lo cual contrasta con el enfoque *productivista* de COPLANTA.

#### **4.2.3 Difusión del Programa**

La difusión del Programa se realizó, en parte, mediante las delegaciones de la SAGARPA durante el proceso de constitución de los CORDES en las respectivas regiones. Por lo tanto, no se percibe una estrategia definida para la difusión del Programa, en cuanto a fechas y medios, ya que no se establecieron fechas específicas. La difusión del Programa también se realizó mediante las visitas y presentaciones realizadas por los técnicos de las agencias en asambleas comunitarias o reuniones de grupos. Estas presentaciones en general se realizaban con base en una identificación previa, gestión y coordinación con grupos comunitarios, agencias de desarrollo y los CORDES.

Según la información arrojada por el trabajo de campo, los beneficiarios del PDPSZRM recibieron la información del Programa a través de un conocido en el 52.5% de los casos y por representantes de sus organizaciones sólo en el 18.5% de los casos. En ningún caso recibieron información por medio de folletos o carteles y menos del 1% mediante los medios de comunicación

Es importante señalar que de esta manera, los principales mecanismos de difusión se realizaban entre la población *preseleccionada* por los CORDES, lo cual significa hasta cierto punto una deficiencia en cuanto a los principios de participación, inclusión y pluralidad del Programa. Dado el papel de los CORDES en cuanto a la selección de grupos y comunidades para ser atendidas de manera prioritaria, la difusión se realizó en el contexto de vínculos y relaciones establecidas entre grupos y organizaciones de productores, agencias de desarrollo y los CORDES.

#### **4.2.4 Gestión de solicitudes y apoyos**

Después de una primera fase de instrumentación y selección de grupos y comunidades a ser atendidas por el Programa por parte de los CORDES, la UTE revisaba los expedientes canalizados a través de los CORDES, solicitando apoyo y dictaminación sobre el mismo. Una vez que el dictamen favorable se obtenía a partir de una verificación de los documentos, se realizaba el trámite para la liberación de los recursos. La UTE posteriormente envía a los respectivos CORDES la póliza de cheque para que su entrega fuese directamente al productor, quien realizó las compras necesarias

#### **4.2.5 Otorgamiento de apoyos**

La instancia de comprobación fueron los CORDES, y se firma la acta de entrega recepción de los bienes o servicios. De esta manera, la primer instancia de comprobación y validación es el CORDES. El acta la firma el productor, el presidente del CORDES y el Secretario Técnico responsable de la Agencia de Desarrollo. Dependiendo de las condiciones y carácter de los actores involucrados en la operación del Programa, se desarrollaron

mecanismos específicos de adquisiciones de bienes, en el caso de Comitán, mediante convocatoria para la presentación de cotizaciones y en Ocosingo, mediante un Comité de Adquisición. Los CORDES también desempeñaron la función de supervisión mediante comisiones establecidas para este fin. En el caso de la adquisición de ganado, por ejemplo, el respectivo CORDES supervisaba la adquisición y vigilaba la transparencia en la compra y entrega a los productores.

Un aspecto importante fue el hecho de que el desembolso de recursos para los productores comenzó efectivamente el 10 de Noviembre de 2001, mientras que el 26.3% (\$14,603,173.88) de los recursos fiscales ejercidos hasta el 14 de junio de 2002 se desembolsaron a partir del segundo trimestre de 2002. Esto significa que hubo un desfase de siete meses a partir de la publicación de las *Reglas de Operación* del Programa, y el comienzo de los desembolsos de recursos a los productores. Al igual que en años anteriores, existe un desfase en cuanto a la ejecución del Programa según la normatividad y el cierre del año fiscal 2001.

#### **4.2.6 Seguimiento del Programa**

Un elemento notorio en cuanto a la administración de la información del ejercicio del Programa 2001 fue la falta de oportunidad en cuanto a la sistematización de la misma. En el mes de agosto, la información proporcionada por la Vocalía Ejecutiva del Programa presentaba 1,594 solicitantes de apoyos del Programa registrados, mismos que agrupaban a 25,123 productores beneficiarios. Aproximadamente cuatro semanas después, un nuevo listado de 1,729 solicitantes representando a un total de 29,824 beneficiarios del Programa fue proporcionado por la Vocalía Ejecutiva del Programa. Esta diferencia de 4,701 beneficiarios en las dos listas de solicitantes representa un aumento del 15.8% del total de beneficiarios, según la segunda lista proporcionada.

Asimismo, el 9 de Septiembre de 2002, el listado de solicitantes con información presupuestal desglosada proporcionada por la Vocalía Ejecutiva del Programa presentaba un total de 29,824 beneficiarios y con un ejercicio de recursos fiscales destinado a productores de \$ 55,654,875. Si sumamos a esta cifra el monto total del presupuesto aprobado para la Coordinación del Programa (\$ 7,200,000), el monto total ejercido según este listado sería de \$ 62,854,875. Sin embargo, exactamente cuatro días después, el 13 de Septiembre de 2002, la Vocalía Ejecutiva presentó un Informe de Cierre Preliminar con fecha de 30 de Junio de 2002 y un nuevo listado por municipio de los números de beneficiarios (sin información presupuestal). En estos documentos, el número de beneficiarios se mantuvo en 29,824, mientras que el presupuesto ejercido de recursos fiscales sumó un total de \$ 76,581,151. Esta cifra de recursos fiscales ejercidos, proporcionada el 13 de Septiembre en el Informe de Cierre Preliminar, presenta una diferencia con la información proporcionada por la misma Vocalía Ejecutiva el 9 de Septiembre de \$13,726,276. Sin lugar a duda, esto representa simplemente un error administrativo. Sin embargo, dado el tardío cierre del Programa, no se puede explicar la falta de sistematización y confiabilidad en la información del ejercicio del Programa.

Por otra parte, el *Anexo Técnico* del Programa hace mención explícita de la necesidad de que los beneficiarios de todos los programas de la APC estén plenamente identificados en “padrones o listados”, mismos que “deberán ser publicados en las gacetas oficiales locales y en un diario de mayor circulación de la entidad federativa o en suplemento periodístico” (Págs. 2 – 3). De esta manera, la integración de listados de beneficiarios plenamente identificados fue un requisito normativo de los programas de desarrollo rural, incluyendo el PDPSZRM, sin que se haya cumplido.

#### **4.2.7 Solicitudes recibidas y atendidas**

En cuanto a la gestión de solicitudes, la Vocalía Ejecutiva informó que no se cuentan con datos precisos sobre el número de solicitudes recibidas, dictaminadas y finalmente apoyadas. De la misma manera, no hubo información disponible en torno a los mecanismos de seguimiento de las solicitudes no atendidas. Por lo tanto, una revisión de los índices de solicitudes recibidas, atendidas y ejecutadas, no fue posible por la falta de información al respecto. Este vacío de información, más allá de representar un reto para el estudio de evaluación, representa deficiencias en el control y seguimiento administrativo llevado a cabo durante la operación del Programa.

#### **4.2.8 Solicitudes no atendidas y razones; estrategia para el seguimiento de solicitudes no atendidas**

Dado que los CORDES, colegiadamente con las agencias de desarrollo, fueron los responsables de realizar la selección preliminar de posibles beneficiarios del Programa, el número de solicitudes recibidas pero no atendidas fue relativamente bajo, si bien no se cuenta con información precisa al respecto. El mismo proceso operativo del Programa determinó que las solicitudes presentadas fueran resultado de acuerdos previos entre los diferentes actores.

Sin embargo, los registros llevados por las agencias de desarrollo muestran algunos casos en los cuales solicitudes de los productores efectivamente no fueron atendidas por ser consideradas “no viables” por los CORDES, aún cuando la agencia de desarrollo y los productores estuviesen de acuerdo con la propuesta. Por lo tanto, es claro que no existieron criterios claramente definidos y socializados entre todos los actores para la aprobación o no de solicitudes presentadas. Asimismo, no se percibe mecanismo alguno, en los registros de la operación de 2001, para el seguimiento de solicitudes no atendidas, lo cual refrenda la tendencia del Programa de privilegiar a los grupos, organizaciones y comunidades “elegidas” previamente por los CORDES.

Por otra parte, cabe mencionar que hubo un número significativo de comunidades y grupos que rechazaron participar en el Programa, aún cuando habían sido elegidos por los CORDES y agencias de desarrollo. Las razones por el rechazo, según los informes de las agencias, estuvieron relacionadas con el deseo de no “causar conflictos” o “chocar” con otros grupos de la misma comunidad o región. Al igual que con las solicitudes no atendidas, no se contó con la información precisa al respecto, a pesar de que esta

información podría ser de mucha utilidad en el diseño y ejecución de programas de Alianza para el Campo en el futuro.

### **4.3 Perfil de los beneficiarios**

Con base en el levantamiento de información mediante el instrumento de encuestas a beneficiarios, se puede determinar las características básicas de los productores que participaron en el PDPSZRM 2001. El proceso de levantamiento de las encuestas se realizó con estricto apego a los lineamientos metodológicos establecidos por la FAO/SAGARPA, por lo que se considera que la muestra es representativa para el universo de población beneficiaria del Programa.<sup>24</sup>

La participación en el Programa de mujeres como beneficiarias directas del apoyo fue sólo del 33.1%. El hecho de que el 66.9% de los beneficiarios directos del Programa fueron hombres lo puede explicar las condiciones socio-culturales que predominan en los municipios atendidos de alta y muy alta marginación. Se puede inferir que el 88.7% de los beneficiarios habla una lengua indígena, y tiene una edad promedio de 37.3 años. De esto, se puede concluir que el típico beneficiario es jefe de familia y con un patrimonio productivo mínimo establecido. El 24.5% no cuentan con escolaridad alguna mientras que sólo el 15.2% cuenta con más de seis años de estudio. El promedio de escolaridad entre los beneficiarios es de 3.7 años.

El ingreso promedio mensual de las unidades productivas de los beneficiarios es menor a \$4,000 en el 94% de los casos, mientras que el tamaño promedio de las familias fue de 6 (5.9) miembros. El 82.1% de los hogares cuentan con agua potable, el 87.4% con electrificación y el 71.5% con piso de tierra. No es sorprendente que sólo el 7.9% de los hogares de beneficiarios cuenten con refrigerador, el 8.6% con estufa, mientras que el 26.5% sí posee televisión. En los hogares de los beneficiarios, el 60.9% los miembros mayores de 12 años trabajan, mientras que el 13.5% de los menores de 12 años. En sus viviendas duermen en cada habitación un promedio de 3 personas.

El patrimonio productivo de los beneficiarios lo describe: (1) su tierra (propia o rentada); (2) su inventario pecuario, y (3) la infraestructura propia. En promedio, el beneficiario cuenta con acceso a tierra (propia o rentada) al tenor de 7.07 hectáreas, de las cuales se cultivan en promedio 2.7 hectáreas. Únicamente el 2.6% de los y las beneficiarios no cultiva superficie alguna.

El inventario pecuario que poseen está compuesto en el 22.5% de los casos por hatos bovinos, en el 97.1% de ellos con diez o menos cabezas, con un precio promedio por cabeza de \$4,029. El 4.6% de los beneficiarios posee hatos ovinos, mientras que el 14.6% posee porcinos. La frecuencia en la propiedad de aves es la más significativa: el 62.9% de los beneficiarios, de los cuales el 82% posee hatos de 20 o menos. El 3.3% de los beneficiarios posee colmenas, el 5.3% posee animales de trabajo, y el 26.5% posee alguna

---

<sup>24</sup> Se toma como base del análisis el universo de población beneficiaria de 29,824 beneficiarios reportados el 9 de Septiembre de 2002.

otra especie. Los componentes más importantes del inventario pecuario de los beneficiarios son los hatos bovinos, con un valor promedio por beneficiario de \$6,177.

En cuanto al patrimonio en construcciones, maquinaria y equipo productivo, el 23.1% posee construcciones, mientras que el 20.5% de beneficiarios posee algún tipo de instalación productiva. Es significativo que solo el 5.3% tiene maquinaria alguna, lo cual es indicativo del bajo nivel de mecanización agrícola. Para el apoyo a la producción, transporte de productos y comercialización, sólo el 13.2% de los beneficiarios posee vehículo alguno. El valor promedio por productor beneficiario del PDPSZRM de su patrimonio, excluyendo tierras, es de \$4,277.

En cuanto a actividades económicas, la principal para el 39.1% de los beneficiarios es la producción de granos, seguida por otras actividades no especificadas (15.9.3%) y la producción de bovinos (10.6%). Es interesante que sólo el 7.3% de los productores tiene como alternativa productiva la plantación o frutales, considerando la participación de COPLANTA en la operación de 2001. Por otra parte, es significativo que el 31.8% de los beneficiarios realizan tres actividades productivas distintas dentro de la unidad productiva.

El destino de la producción de los beneficiarios del PDPSZRM es significativo: *el 27.8% destina el 100% de la principal actividad productiva para el autoconsumo*, mientras que sólo el 10.6% no dirige ningún porcentaje de su producción principal para el autoconsumo. No es sorprendente que la mayoría de los beneficiarios (55.6%) no acudan al mercado local para la venta de sus productos, mientras que sólo el 2.6% de los beneficiarios acuda para la venta del 100% de su producción. Dadas las características de marginación en los municipios dónde se operó el Programa, no es sorprendente que el 6% venda el 100% de su producción en los mercados fuera de la comunidad o localidad.

La tecnificación de las actividades productivas de las unidades productivas de los beneficiarios del PDPSZRM se evidencia con tres elementos: la mecanización, la calidad genética y el control de plagas. La mecanización no existe en el 84.1% de los casos de beneficiarios, sólo en 6% de ellos se registra parcialmente, y sólo en el 0.7% de los casos se encuentra totalmente mecanizada. En cuanto a la calidad genética de semillas y animales, el 66.9% utiliza solo criollo, el 16.6% una combinación entre criollo y mejorado. En lo referido al control de plagas, el 37.1% no aplica ningún control, un 48.3% sí lo aplica, pero sólo el 2% lo hace de conformidad con las reglas sanitarias.

Finalmente, el escaso acceso a créditos en el medio rural se ejemplifica también en el caso de los beneficiarios del PDPSZRM: sólo el 6.6% ha recurrido a un crédito bancario (de avío, refaccionarios u otros). Los beneficiarios citaron altos intereses, la falta de garantías y la falta de conocimiento entre las principales razones por no acceder a créditos.

#### **4.4 Satisfacción con el apoyo**

Los bienes y servicios recibidos mediante el Programa fueron muy satisfactorios en calidad, aunque no siempre llegaron oportunamente. El 95% de los beneficiarios de la muestra consideran que el bien o servicio recibido fue de bueno o regular calidad, y el 75% consideró que lo recibió oportunamente. La coordinación exitosa entre calidad y oportunidad fue de 42.5%.

Sin embargo, para una discusión más profunda sobre los posibles impactos del Programa (misma que se retoma en los Capítulos 5 y 6), es necesario considerar la percepción de los beneficiarios en cuanto a un programa institucional de alto perfil como es el caso de la Alianza para el Campo. En este contexto, la naturaleza de esta “satisfacción” con el apoyo se tiene que considerar con base en lo que se espera de un programa de apoyo “del gobierno”. Asimismo, hay que considerar la dimensión de las expectativas de los productores en cuanto a lo que esperan que *realmente cambie* a partir de su participación en el Programa.

#### **4.5 Participación de productores y agencias de desarrollo en la planeación y operación del Programa**

El Programa buscó apoyar a los productores durante un aproximado de cuatro años, para lograr así resultados e impactos positivos y duraderos. De esta manera, fue responsabilidad principalmente de los CORDES y de las agencias de desarrollo fomentar la participación de productores y organizaciones que habían sido beneficiarios del Programa u otros semejantes anteriormente. Sin embargo, la documentación administrativa al respecto no distingue claramente entre los apoyos destinados a productores que accedían al apoyo por primera vez y los productores que habían sido beneficiarios en años anteriores.

Desde el inicio del programa en Chiapas a mediados de 1998, dos de las estrategias básicas del Programa han sido explícitamente la coordinación interinstitucional para otorgarle un aspecto de sostenibilidad e integridad al Programa, y 2) la participación informada de los beneficiarios y sus organizaciones afines. Uno de los elementos más importantes para este fin son los CORDES establecidos regionalmente, mismos que son los principales actores en cuanto a todo el proceso de instrumentación, coordinación y operación del programa.

Los beneficiarios del programa<sup>25</sup> se ubicaron en 55 municipios de las regiones de Altos, Cañadas, Norte, Selva y Sierra. El 41.9% de los beneficiarios, según cifras de la Vocalía Ejecutiva, pertenecieron, en el momento de recibir el apoyo, a una de las 59 organizaciones registradas en el Programa. De estas organizaciones de productores, es importante señalar que, con excepción de tres de estas, todas cuentan con un largo trayecto de movilidad social y política en el Estado. De la misma manera, estos mismos son organizaciones que se pueden considerar como históricas en el Estado. Con base en esto, el factor de “governabilidad” en cuanto a la priorización de recursos del Programa cobra relevancia.

---

<sup>25</sup> Es importante señalar las fuentes principales para el análisis de los apoyos ejercidos fueron los cuadros proporcionados por la Vocalía Ejecutiva el 9 de septiembre de 2002. Asimismo, el listado entregado es un listado de solicitantes del programa y no beneficiarios, pero que difiere del listado anterior con 135 solicitantes y 4,701 beneficiarios. Sin embargo, la definición de muestra se basó en la información disponible al momento, la cual presentaba un total de 25,123 beneficiarios totales del ejercicio 2001.

Asimismo, de las 21 Agencias de Desarrollo que participaron en el Programa, más del 80% de estas tienen una antigüedad de más de cuatro años y cuentan con experiencia en las zonas dónde se operó el Programa. Finalmente, es importante considerar de nuevo el mosaico socio-político complejo que representan estas 80 organizaciones y agencias.

Un ejemplo notorio de esta complejidad geo-política y social en las regiones rurales del Estado son las distintas organizaciones de ARIC que participaron en el Programa sólo en el municipio de Ocosingo. Las distintas organizaciones conocidas como “ARIC” en este municipio son el resultado de escisiones en los últimos años de una misma organización matriz. De esta manera, cuando en 1994 se hablaba de una sola ARIC en Ocosingo, a partir de 1995 se empezó a hablar de la “ARIC oficial” y la “ARIC Independiente”. Esto es indicativo por una parte de la diferencia en percepciones del accionar institucional que ha marcado la movilización de estas organizaciones en los últimos años, y por otra, de la diversidad de actores de distintos perfiles políticos y sociales que operan en los mismos municipios.

#### **4.6 Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los Productores**

Con base en las respuestas de los propios beneficiarios, las razones más importantes para solicitar el apoyo fueron: (1) para producir o mejorar los rendimientos; (2) para producir más alimentos para unidad familia, y (3) para iniciar una nueva actividad productiva. Esto es congruente con el perfil de pequeño productor de subsistencia de las regiones de mayor marginación del Estado. Significativamente, los beneficiarios del Programa no mencionaron la necesidad de empleo ni la mejora de las condiciones sanitarias como razones por las cuales acudieron al apoyo.

Los apoyos del PDPSZRM 2001, según la muestra de beneficiarios encuestados, se dirigieron a las actividades bovinas en el caso del 21.9% de los beneficiarios, a la producción de granos para el 17.9%, y a otras actividades productivas para el 14.6%. Sólo el 12.9% de los beneficiarios recibieron apoyo para la producción avícola. El 39.7% de los beneficiarios del Programa recibieron el apoyo para realizar una actividad nueva, y el mismo porcentaje (39.7%) para una que ya realizaban.

#### **4.7 Evaluación global de la operación del Programa**

Operacionalmente, se consideran tres distintos ámbitos para la evaluación global del Programa: (1) la instrumentación del Programa; (2) la administración, y (3) la ejecución en campo.

**Instrumentación del Programa:** El proceso de toma de decisiones de los CORDES en la identificación y selección de grupos de beneficiarios / organizaciones sociales no fue del todo claro. Es decir, si bien se considera que las diferencias entre las regiones del Estado y la complejidad socio-política que existe en ellas requieren de cierta flexibilidad en cuanto a

la priorización de recursos, no se logró identificar en los documentos del Programa ni en las entrevistas a los actores, los criterios específicos que se utilizaron para asignar la mayor parte de los recursos del Programa. Esta falta de elementos en cuanto al accionar de los CORDES resulta en un factor limitante para el ejercicio de evaluación del accionar de los CORDES.

**Administración del Programa:** Se detectó una seria deficiencia en cuanto al manejo de información administrativa básica por parte de quienes deberían concentrar el grueso de la información por la normatividad misma del Programa: la Vocalía Ejecutiva. En particular, hubo una deficiencia en cuanto a la información del ejercicio del Programa a nivel de beneficiarios individuales. Por la normatividad establecida en el *Manual de Operación*, un listado de beneficiarios (no solicitantes) es un requisito básico administrativo. Por otra parte, fueron proporcionados dos distintos listados de solicitantes del programa, que variaban en el número de beneficiarios y montos ejercidos. De la misma manera, la información proporcionada por la Vocalía Ejecutiva en su Informe Preliminar de Cierre presentaba inconsistencias en cuanto a cifras y montos. Por otro lado, el Informe Preliminar de Cierre no presenta un desagregado por región o municipio, por lo que no fue posible basar un análisis detallado de la focalización y distribución de los apoyos en este informe.

Los plazos marcados por el *Anexo Técnico* del Programa, y por el *Addendum* al mismo, no se cumplieron. Aún considerando el desfase trimestral implícito en que las *Reglas de Operación* de la Alianza fuesen publicadas en Marzo de 2001, resulta difícil identificar plenamente las razones por las cuales a mediados del mes de Septiembre de 2002, el “cierre” del Programa 2001 aún se encontraba en su fase preliminar, sin información precisa sobre los beneficiarios.

**Ejecución en campo:** Este aspecto de la operación del PDPSZRM resulta el más complejo para evaluar. Por una parte, dentro del universo de población beneficiaria del Programa, los productores atendidos muestran niveles de satisfacción con el apoyo otorgado positivos. La participación de las Agencias de Desarrollo en la ejecución del Programa marca uno de los aspectos más importantes, en considerar el éxito (o no) del Programa. De esta manera, es necesario, más allá de los índices de cumplimiento (logros operacionales) del Programa, considerar los procesos locales que involucraron a los grupos de beneficiarios y las agencias de desarrollo. En este sentido, una de las características más importantes de la operación del Programa fue la descentralización de la toma de decisiones.

Globalmente, la operación del Programa se puede caracterizar por cuatro aspectos básicos: (1) la participación de organizaciones de productores importantes en el Estado, así como la participación de agencias de desarrollo, muchas de ellas con larga experiencia en el medio rural; (2) el desfase de la operación del Programa con los plazos establecidos para el mismo; (3) limitaciones serias en cuanto al manejo de información básica del Programa y procedimientos administrativos, como el tardío desembolso de recursos a los productores, y (4) las contradicciones de la priorización de recursos hacia actividades como la ganadería bovina en municipios con altos índices de deterioro ambiental, y el subejercicio de los recursos destinados a actividades para el manejo y aprovechamiento de los recursos natural.

Por último, todos estos factores resultan en una imagen de la operación del Programa como apresurada, sin los grados suficientes de planeación y sin una visión integral de desarrollo rural. Es decir, el Programa se operó y se distribuyeron los apoyos, pero no es claro las posibilidades de impacto de las acciones y apoyos.

## 4.8 Conclusiones y recomendaciones

### 4.8.1 Conclusiones

La fase de planeación e instrumentación del Programa presentó retos importantes. Los CORDES, por su estructura, sus atribuciones y obligaciones, resultan ser una propuesta que *a priori* enfrentó retos en cuanto a la *inclusión* y pluralidad que podía tener un órgano presidido por un representante, nombrado directamente por el Gobierno del Estado. En Chiapas, la polarización entre productores y organizaciones económicas y sociales que participan en programas y acceden a recursos fiscales, y los que en los últimos años han optado por no hacerlo, ha sido sumamente marcada. Aún más, en las regiones y municipios de mayor marginación, mismos que representan el ámbito de operación del Programa en la Entidad.

Con base en una revisión de la distribución y focalización de los apoyos del Programa, se percibe que el Programa se operó con apego a la normatividad establecida para el mismo en cuanto a focalización. De los 55 municipios atendidos por el Programa, 44 se especifican en las *Reglas de Operación* de la Alianza para el Campo 2001. Sin embargo, nueve de los once atendidos por el Programa que no estaban considerados en las *Reglas de Operación* sí se catalogan como de alta o muy alta marginación, por lo que se considera que se cumplió con el principio de atender a los productores de las regiones de mayor marginación en la Entidad.

Sin embargo, hay una serie de interrogantes en cuanto a la concentración de paquetes de ganado bovino en los municipios de Ocosingo, Las Margaritas y Simojovel, dónde se concentró el 54.1% de los paquetes de este tipo. La distribución de este tipo de apoyo puede considerarse como el fomento de la ganadería bovina en áreas que (1) se encuentran con altos índices de marginación y (2) dónde la presión sobre los recursos naturales ha llegado a niveles críticos, especialmente en el caso de Ocosingo, Las Margaritas y Simojovel. En este sentido, el Programa presenta una contradicción básica por la priorización de recursos hacia la Ganadería Bovina.

Las razones por las cuales los productores demandaban ganado bovino, se pueden explicar en gran medida por dos factores básicos: (1) la concepción de ganado bovino con “riqueza” y la facilidad de obtener efectivo en casos urgentes, y (2) la poca rentabilidad de las actividades agrícolas. Los problemas de desfase, extemporaneidad del Programa y del tardío liberación de recursos fueron más notorios en los apoyos destinados a los cultivos básicos ya que existieron numerosos ejemplos en los cuales el apoyo se desembolsó desfasadamente con los ciclos agrícolas de siembra. En algunos casos esto resultó en que

los grupos de productores optarán por cambiar el componente de apoyo desde granos básicos hacia la ganadería bovina.<sup>26</sup> Esto se refleja en el subejercicio del componente de Milpa-Granos Básicos al tenor de sólo el 34.4% de lo programado.

Al mismo tiempo, las Líneas de Acción del Programa enfocadas al mejor aprovechamiento (sustentable) de los recursos naturales presentó los índices más bajos de cumplimiento de metas. El Hubo escaso registro de proyectos forestales. Considerando estos dos factores, el subejercicio de este tipo de componentes del Programa junto con el sobrejercicio de la ganadería (de doble propósito o pie de cría, toretes para engorda en pastoreo), el Programa presenta ciertas contradicciones con el enfoque y diseño del mismo.

Un ejemplo ilustrativo se presenta en un informe de avance de la agencia de desarrollo responsable de la asistencia técnica en los municipios de mayor concentración de beneficiarios y de paquetes de ganado bovino. En una de las Giras de Intercambio tecnológico, una de las agencias reportó que una de las preguntas básicas de los productores participantes de ocho localidades de Ocosingo fue: “¿El programa ZORUMA [sic] solo apoya proyectos de ganado?”. Es importante subrayar, asimismo, que la mayor parte de los extensionistas se concentraron precisamente en los municipios que presentaron el mayor número de paquetes de este tipo, lo cual indica que la asistencia brindada se limitó principalmente a la ganadería bovina.

Las agencias de desarrollo que brindaron asistencia técnica y acompañamiento a los grupos de productores se enfrentaron con el formidable reto de transformar todo el apoyo del componente de ganado bovino en ganadería intensiva bajo sistemas de manejo agrosilvopastoriles. Sin embargo, los informes de proyectos de este apoyo indican que la mayoría de la asistencia técnica se proporcionó bajo un esquema de producción tradicional extensiva. Tampoco se registra una continuidad en la capacitación brindada por las agencias de desarrollo, quedándose la mayoría de los talleres a nivel de “introductorios”, “básicos”, etc.

Un elemento sumamente importante pero poco desarrollado en los informes de las agencias de desarrollo, especialmente las que operaron en las zonas de mayor concentración de apoyo de tipo ganado bovino, fue el impacto que tuvo la operación del Programa en el mercado local. Es decir, la compra de ganado en la zona tuvo el efecto de elevar los precios del mismo: “Se encareció el ganado de la zona y [los productores] tuvieron que salir a buscar el ganado a otros municipios e incluso a otros Estados. Algunas comunidades están inconformes por que el [sic] con el retraso del recurso ya no encontraron ganado bueno, si no que compraron ganado chico con un precio muy elevado”, (Informe de Giras de Intercambio Tecnológico, UNORCA A.C., Ocosingo).

La comercialización del ganado bovino hacia los frigoríficos, en el caso de los municipios mencionados, no formó parte de la asistencia técnica o de información proporcionada de manera sistemática. Asimismo, no hubo propuestas de economías de escala relacionadas

---

<sup>26</sup> UNORCA, A.C. Informe Final de Actividades. Ocosingo, Chiapas. Julio 2002.

con la producción pecuaria, en específico la ganadería bovina. No se establecieron mecanismos de respuesta y alternativas al coyotaje existente en las regiones.

No se percibe en la documentación de la operación de este componente en específico, y tomándolo como estudio de caso por su importancia en la asignación de recursos y número de beneficiarios, elementos innovadores o de un enfoque hacia las economías de escala. Por último, el hecho de que la Vocalía Ejecutiva del Programa haya recaído sobre COPLANTA cuando más de la mitad del apoyo otorgado a productores fue de paquetes de ganado bovino, también resulta un tanto sorprendente.

Es importante señalar que los informes revisados de 14 de las 21 agencias de desarrollo que participaron en la operación del PDPSZRM en 2001 contienen observaciones y sugerencias relevantes en torno a la operación del Programa. No es sorprendente que en muchos de los informes y reportes generados por las agencias de desarrollo, especialmente aquellos elaborados por personal de campo, se haga mención explícita de las divisiones y polarización existente entre organizaciones, comunidades o grupos de la misma comunidad. La extemporaneidad del inicio real de la operación, añadido con el tardío desembolso de recursos, resulta en una ventana de tiempo limitada para la planeación pre-operativa, fase determinante para establecer la participación activa de los productores. Por otra parte, se hace mención repetida de la gran inversión de recursos humanos en el llenado de formatos, informes, solicitudes, etc. Se retoman aquí un aspecto básico: (1) la diferencia entre la asistencia técnica enfocada a la producción sustentable, y la asistencia administrativa y de gestión. En los casos donde la asistencia técnica y acompañamiento está demasiado enfocada a la gestión y administración del Programa, se corre el peligro de recrear esquemas de dependencias entre los grupos de productores y organizaciones hacia agentes externos, como las agencias de desarrollo.

La calidad y profundidad de una muestra de los informes de avances y de cierre, así como estudios técnicos realizados por las agencias de desarrollo demuestra una falta de criterios básicos y homogenización en cuanto a enfoque, objetivo y calidad de información. Por lo tanto, la documentación revisada detalladamente da la impresión de la necesidad de cumplir con un requisito más que la generación de insumos relevantes y confiables que aporten a la identificación de iniciativas de desarrollo en el futuro.

A pesar de que en el 2001 participaron Agencias de Desarrollo que habían participado en el Programa desde sus inicios en 1998, en el informe final y otra documentación revisaba, no se hace un seguimiento de tipo “longitudinal” de grupos de beneficiarios, comunidades o micro-regiones.<sup>27</sup> Es decir, la documentación presentada en torno a la operación del ejercicio 2001 se antoja un tanto limitada a reportar solamente lo ejercido y realizado, sin una discusión o revisión relevante de los procesos de desarrollo encaminados con anterioridad. Esto es especialmente importante considerando la gran variedad de organizaciones y los conflictos y divisiones que se han presentado en los últimos años.

---

<sup>27</sup> Véase por ejemplo el caso del Informe Final de Actividades de BUCOMSA, S.A. de C.V., misma que atendió a la región II Altos.

La complejidad imperante en las regiones donde operó el Programa fue sin duda un factor en la operación del mismo. “Existen actualmente 45 conflictos sociales por la tenencia de la tierra entre organizaciones sociales y el EZLN... Por lo tanto la situación agraria en la región es delicada y frágil, esto está provocando expulsiones, desplazamientos masivos de gente y enfrentamientos”.<sup>28</sup> De esta manera, en las regiones más complejas en términos geo-políticos, hubo casos del rechazo del Programa por parte de comunidades o grupos de productores, principalmente por dos razones: (1) por la aportación requerida para acceder a los recursos del Programa, y (2) para evitar problemas, confrontaciones y mayor división con grupos no-beneficiarios del Programa.

Por otra parte, es significativo que sólo el 28.3% de los beneficiarios del Programa confirmara la existencia de un CORDES; el 71.6% respondió que no existe un CORDES, no supo o no respondió. Las encuestas realizadas a los beneficiarios indican que menos del 17% de los beneficiarios tiene una concepción clara sobre el papel del CORDES en la instrumentación y operación del Programa. Sin embargo, este porcentaje baja de nuevo drásticamente, al 6.7%, al momento de indagar sobre el Plan Regional de Desarrollo Sustentable. Se puede inferir además de que menos de un productor en cinco de los beneficiarios tiene información sobre la existencia o funcionamiento del CORDES correspondiente, aproximadamente sólo uno en 20 productores tiene claridad sobre los documentos técnicos regidores, como son los Planes Regionales de Desarrollo Sustentable, y la importancia de los mismos en la operación del Programa. Esto contrasta drásticamente con el porcentaje de productores que conocen los Consejos Comunitarios de Desarrollo Sustentable: el 45%. Esto es congruente con la perspectiva de que el ámbito comunitario es dónde mayor flujo e intercambio de información suele a ocurrir. Lo que se puede inferir es que la estructura y esquema de operación del Programa se desconoce, en general, más allá de las personas locales (los Consejos Comunitarios). Similarmente, instancias como los CORDES aparentemente tienen relativamente poca presencia en las comunidades, entre el grueso de los y las productoras. Esta situación presenta, en teoría, el peligro de que los agentes de gestión, contacto, e información locales, como pueden ser los Consejos Comunitarios, mantengan un control desmesurado relacionado con la operación de Programas, como el PDPSZRM, que contemplen una estructura operativa con múltiples instancias, niveles de decisión, etc. En un contexto así, la transparencia en la toma de decisiones se vuelve aún más crítico. Un indicador significativo es el hecho de que el 43.4% de los beneficiarios respondieron que ellos no habían seleccionado el proveedor de insumos, productos o servicios apoyados por el Programa. En contraste, sólo el 21.7, poco más de uno en cinco productores, reportó que ellos mismos habían hecho la selección. En cuanto a la apreciación por parte de los productores de los beneficios obtenidos por participar en el Programa, el 38.7 consideró que su familia había experimentado algún tipo de resultado favorable a partir del apoyo, mientras que 49% consideró que no había un resultado positivo aún al momento de ser encuestados.

A pesar de que aproximadamente una de cada tres beneficiarios del Programa fue una mujer, la operación del Programa presentó escasos aspectos de género y de fomento a la

---

<sup>28</sup> UNORCA A.C., *Informe Final de Actividades, PDPSZRM, Ocosingo, Chiapas*, Julio de 2002. Pág. 13.

participación de mujeres. A pesar de su importancia en las unidades rurales productivas, la participación de mujeres en el PDPSZRM no se registró de manera significativa. Por otra parte, tampoco se establecieron vínculos claros y de sinergia con el Programa de la Alianza para el Campo “Mujeres en el Desarrollo Rural” que operó en el Estado.

Se percibe un acomodo de relaciones entre las Agencias de Desarrollo, algunas de ellas participantes en la operación del programa en 1998, las organizaciones de productores y los CORDES. Sin lugar a duda, esto puede representar un factor positivo que asegure mayor participación de los actores locales en el diseño, planeación y operación del Programa, pero a su vez puede representar una debilidad. Existe una fina diferencia entre el fortalecimiento mutuo y la co-responsabilidad en la ejecución de los proyectos de desarrollo regional, y la creación de co-dependencias entre los mismo actores cuya relación se vuelve un vehículo mediante el cual se puede acceder a recursos públicos con relativa libertad de uso. Es decir, existe el peligro de que la coordinación implícita en el Programa pudo llevar a que las organizaciones “necesitaran” acudir a un “despacho” para cumplir la normatividad del PDPSZRM y acceder así a los recursos. Por otro lado, las Agencias de Desarrollo se pueden convertir más en “despachos” que igualmente “necesitan” el acuerdo con algún grupo de productores para acceder a los recursos que le permitan no sólo operar, sino mantenerse como agencia. Esto puede resultar en la creación de agencias de desarrollo *ex profeso* para participar en programas como el PDPSZRM y acceder a la bolsa significativa de recursos de los mismos; es decir, el fomento de la dependencia hacia subsidios de recursos fiscales.

Finalmente, con base en la revisión de los actores involucrados en el Programa y los procesos de toma de decisiones, se puede concluir que el criterio de *governabilidad* frente a la compleja realidad socio-política del Estado fue sin lugar a duda uno de los criterios básicos en la instrumentación del Programa. Este criterio de gobernabilidad se puede entender considerando la coyuntura política y social que imperaba en el Estado durante el año de ejecución del Programa. Esta gobernabilidad, entendido como el interés por parte de la administración pública de resolver focos críticos de confrontación (reales o potenciales) en las regiones del Estado es especialmente relevante considerando el enfoque territorial dónde operó el Programa. Visto desde esta perspectiva, la falta de información en cuanto a los criterios básicos de la priorización de recursos realizada por los CORDES y organizaciones se explica por el interés de los mismos de llegar a acuerdos y pactos que permitirían el accionar gubernamental sin oposición mayor. La participación de distintos actores regionales facilita la priorización de recursos con base en acuerdos mutuos. Sin embargo, también puede resultar en que los mecanismos orgánicos de monitoreo y vigilancia de la toma de decisiones se borren, con efectos negativos para los resultados del Programa.

#### 4.8.2 Recomendaciones

*“Es de vital importancia promover actividades paralelas y/o alternativas que la ganadería bovina.”<sup>29</sup>*

Se recomienda que todo Programa de la Alianza para el Campo, especialmente aquellos que, como el PDPSZRM, consideren áreas sumamente complejas geo-políticamente, esté acompañado a su vez por un proceso de monitoreo constante, realizado por los actores principales de la operación pero con la participación de agentes externos que puedan emitir opiniones y dictámenes de avance independientes y objetivos. Este proceso de monitoreo constante arrojaría muchos elementos de juicio para empatar los criterios para la toma de decisiones claves, la operación y los impactos del Programa, con el diseño y los impactos deseados.

También se recomienda que las tendencias en el tipo y cantidad de apoyos entregados por el Programa se identifiquen oportunamente para que sirvan como insumo para la coordinación entre las agencias de desarrollo y organizaciones mismas. Es decir, si existe una región o municipio con una alta concentración de ciertos tipos de apoyos, los actores involucrados territorialmente deberán ser convocados a sesiones de coordinación, capacitación y vinculación para que los distintos proyectos similares operando en una misma región no queden aislados y dispersos, sin una visión regional del problema enfrentando esa actividad productiva en específico. De esta manera, el enfoque de desarrollo regional no deberá estar limitado a la fase de instrumentación y gestión del Programa, sino especialmente en la fase operativa. Por lo tanto, un mecanismo confiable de monitoreo, control y seguimiento de los procesos de toma de decisiones, tanto como del ámbito operativo, es un elemento *sine qua non* ningún Programa enfocado hacia los sectores de la población más marginados podrá maximizar sus impactos favorables.

Más allá de proyectos comunitarios, es necesario elaborar paralelamente iniciativas con un enfoque netamente *regional*, en el establecimiento de economías de escala, por ejemplo. Tomando por ejemplo el caso de la ganadería bovina, la gran cantidad de agencias técnicas y organizaciones participantes en el Programa permite pensar en la posibilidad de establecer una comercializadora regional (Unión de productores de ganado, federación de SSS, empresas frigoríficas, etc.) para captar la producción derivada de la ganadería bovina.

Por ultimo, es necesario revisar el Programa con base en una discusión de lo que implica la “sustentabilidad”. El desarrollo rural sostenible necesariamente pasa por aspectos productivos, como se establece en el PDPSZRM. Sin embargo, el desarrollo y por ende, el bienestar de las familias de productores rurales implica forzosamente aspectos de salud y de educación. Por lo tanto, se recomienda que la coordinación horizontal entre las agencias de desarrollo, por ejemplo, sea un requisito fundamental en la instrumentación y operación del Programa. Por otro lado, se recomienda que en el diseño de prioridades regionales, se

---

<sup>29</sup> UNORCA, A.C. Informe Final, UNORCA, Pág. 79.

participe a otros actores no necesariamente del ámbito productivo, como pueden ser instancias y ONG con labores en torno a la educación, salud, nutrición, etc.

Asimismo, es importante identificar claramente el flujo de efectivo en una región (o microregión) para vincular procesos productivos con el mercado local, necesidades locales y el consumo básico de la población de los municipios de mayor marginación, mismos que no cuentan con mecanismos eficientes de abastecimiento de necesidades básicas.

## Capítulo 5

### Evaluación de resultados e impactos del Programa en Chiapas

En este capítulo se establecerán los resultados e impactos del PDPSZRM con base en un análisis de los efectos directos e indirectos en las unidades productivas de los beneficiarios del Programa. Los resultados presentados en este capítulo están basados en el trabajo de campo realizado con una muestra definida en apego a la metodología y procedimiento estipulados por la UA/FAO. La muestra de 151 beneficiarios encuestados se ubicaron en 51 del total de 55 municipios atendidos por el Programa. Considerando esta congruencia con la cobertura del Programa, así como el apego a la metodología estipulada por la UA de la FAO del proceso de levantamiento de encuestas, se consideran los resultados derivados del análisis de las encuestas, como representativa para el grueso de los beneficiarios del Programa.

#### 5.1 Principales resultados de las acciones del Programa

##### 5.1.1 Cambios en la capacidad productiva

###### 5.1.1.1 Superficie

En cuanto a los apoyos del Programa de tipo superficie, se encontraron Milpa-granos básicos, Cultivos comerciales, Diversificación de cultivos, Agroforestería, Establecimiento de plantaciones maderables forestales y no forestales, Recuperación y conservación de suelos y Riego parcelario. El total de superficie de los productores atendida fue de 4,551.8 hectáreas. Sin embargo, es importante señalar que esto representa sólo el 24.3% de las 18,725 hectáreas programadas. No fue posible determinar el promedio de superficie atendida por productor ya que esta información desglosada por productor no fue proporcionada por la Vocalía Ejecutiva del Programa.

###### 5.1.1.2 Semovientes

El PDPSZRM destinó \$ 30,528,558 del total de recursos fiscales (el 40.0%), a la adquisición de ovinos, ganado mayor, aves, porcinos y conejos, y otorgó 15,220 paquetes. Esta importante cantidad destinada a incrementar el inventario ganadero de los beneficiarios, no se refleja en la programación del Programa, ya que el sobreejercicio presupuestal de este rubro resultó ser el 150% de lo programado.

###### 5.1.1.3 Infraestructura y equipamiento

Es importante señalar que no se contó con información precisa sobre el tipo y cantidad de apoyo por obra. El total de 11 obras realizadas por el Programa representaron el 18.5% del total de recursos fiscales 2001 (\$ 2,160,000) programados para este tipo de apoyo. Esto representa un cumplimiento de metas en la Línea de Acción de *Manejo y aprovechamiento de agua* de sólo el 1.1%.

#### **5.1.1.4 Acceso a servicios**

En la Línea de Acción Promoción y Formación de fondos comunitarios de ahorro, con cierre el 16 de Julio de 2002, se reportaron 247 fondos comunitarios de ahorro, con un total de 5,203 socios con un monto ahorrado de \$ 1,078,903.60. Estos fondos de ahorro se concentraban de la siguiente manera: 42 en la región Selva, 33 en la región Norte, 49 en la región Altos, 9 en la región Cañadas Ocosingo, 37 en región Cañadas Comitán, 77 en la región Sierra.

#### **5.1.1.5 Otros**

En el ejercicio del Programa 2001, se ejercieron los recursos para la contratación de 21 agencias de desarrollo y 131 extensionistas, encargados de la difusión y asistencia técnica. El 50% de estos extensionistas se concentraron en la región Selva, lo cual es indicativo del acompañamiento brindado en la Línea de Acción de Producción agropecuaria sustentable, misma cuyos componentes se concentraron en esa región.

### **5.2 Capitalización e inversión productiva**

La inversión adicional realizada por los y las beneficiarias fue una respuesta asociada a la inversión fiscal. En el caso del Programa, el 42.5 % de los beneficiarios realizaron un promedio de \$589 de inversión adicional por productor. Al sumar la aportación adicional y la obligatoria, el total aportado por los productores fue de \$131,444 con un promedio de \$1,095 por productor. Comparando este promedio con el promedio de recursos fiscales invertidos por productor (\$2,568), la aportación total promedio de cada productor representó el 29.9% del total, lo cual indica un nivel satisfactorio de participación de los productores. (bajos ingresos)

### **5.3 Cambio técnico e innovación en los procesos productivos**

El Programa logró integrar nuevos insumos e incidir en el cambio en la producción, pero la combinación de los dos cambios fue escasa. El 43.3% no tenían experiencia en el uso de bienes o servicios similares a los recibidos mediante el Programa. Más de la mitad de los beneficiarios, el 52.5% reportaron cambió en algún aspecto de la producción como resultado del apoyo. Sin embargo, las dos situaciones sólo sucedieron en el 12.5% de los casos.

Como puede observarse en los siguientes tres cuadros, la actividad pecuaria se presentó como muy dinámica, mientras que hubo poca atención al sector no agropecuario. En el Cuadro 5-3-1, se observan algunos cambios en las labores agrícolas de los beneficiarios y el establecimiento de viveros, ambos casos con algunos riesgos de que produzcan cambios no favorables o sin cambios.

**Cuadro 5-3-1. Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo del PDPSZRM - Actividades Agrícolas**

Aspecto en que hubo cambio:	Número de beneficiarios (100 %)	Cambio favorable %	Cambio desfavorable %	Sin cambio %
Establecimiento de vivero o plantación (producción de nuez y planta, uso de materiales biológicos tolerantes, semillas mejoradas)	7	71.4	14.3	14.3
Labores agrícolas (preparación del terreno, siembra, uso de semillas mejoradas, fertilización, control de malezas, etc.)	14	57.1	7.1	35.7
Manejo del agua de riego (uso eficiente, mejores técnicas, etc.)	4	75		25
Presencia de plagas y enfermedades, métodos de combate, prevención, control y erradicación.	4	100		
Recuperación de suelos (aplicación de subsoleos, mejoradores o riegos)	1	100		
Cosecha	3	100		
Almacenamiento, procesamiento, etc.				
Inicio de nueva actividad productiva				
Otros cambios	4	50		50

Fuente: Cálculos propios realizados con base en el documento "Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis", mediante SPSS.

En el sector pecuario fue donde se desarrollaron un mayor número de cambios, de los cuales el 63.6% han sido exitosos, si bien no enfatizan temas como abasto de agua, extracción de productos y almacenamiento (Cuadro 5-3-2).

**Cuadro 5-3-2 Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo del PDPSZRM - Actividades Pecuarias**

Aspecto en que hubo cambio:	Número de beneficiarios (100 %)	Cambio favorable %	Cambio desfavorable %	Sin Cambio %
Manejo de pradera / agostadero (sistema de pastoreo, fertilización, riegos, fitosanidad, etc.)	10	100	0	0
Manejo reproductivo (mejoramiento genético, inseminación, monta, época de empadre, etc.)	8	75	12.5	12.5
Abasto de agua (método de suministro, cantidad empleada, etc.)	0	0	0	0
Sistema de alimentación	2	0	100	100

Aspecto en que hubo cambio:	Número de beneficiarios (100 %)	Cambio favorable %	Cambio desfavorable %	Sin Cambio %
(método de suministro, fuente de alimentación, composición de dieta, etc.)				
Presencia de plagas y enfermedades, métodos de combate, prevención, control y erradicación	3	100	0	0
Técnicas de extracción de productos (ordeña, trasquila, extracción de miel, etc.)	0	0	0	0
Almacenamiento, procesamiento, etc.	0	0	0	0
Inicio de una nueva actividad productiva	9	44.4	0	55.6
Otros cambios	12	41.7	16.7	41.7

Fuente: Cálculos propios realizados con base en el documento "Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis", mediante SPSS.

En el sector no agropecuario, sólo se registraron cambios en el 11% de los productores, pero todos satisfactorios, sin cambios desfavorables (Cuadro 5-3-3). Este porcentaje contrasta con los cambios registrados en las actividades agrícolas y pecuarias.

**Cuadro 5-3-3. Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo del Programa - Actividades no agropecuarias**

Aspecto en que hubo cambio	Número de beneficiarios (100 %)	Cambio favorable %	Cambio desfavorable %	Sin Cambio %
Selección de materia prima	1	0	0	100
Organización para la producción	3	66.7	0	33.3
Cambio en las técnicas de producción	0	0	0	0
Control de calidad de la producción	3	100	0	0
Inicio de una nueva actividad productiva	0	0	0	0
Diversificación de la producción	0	0	0	0
Otros cambios	3	0	0	100

Fuente: Cálculos propios realizados con base en el documento "Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis", mediante SPSS.

## 5.4 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones

En las inversiones productivas, su permanencia, calidad y funcionalidad, son altas y consistentes, mientras que presentan un aprovechamiento medio. El bien o servicio continua en manos de los beneficiarios en un 94.2% de los casos y funciona en el 94.2%, la percepción de buena calidad del bien es del 95.8%. La conjugación de permanencia, calidad y funcionamiento resultó en el 94.2%. El indicador numérico de permanencia,

funcionamiento y calidad es del 113.5 de los 120 posibles. Sin embargo, el Cuadro 5-4-1 muestra que el bien obtenido no es usado a toda su capacidad en el 43.3% de los casos. En general, el índice de aprovechamiento de la capacidad de apoyo es el 0.79. y contrasta la alta sostenibilidad e inferior aprovechamiento.

**Cuadro 5-4-1. Grado de uso de la capacidad del bien obtenido con el apoyo**

Descripción	Número de beneficiarios	%
Se usa a toda su capacidad	68	56.7
Se usa a casi toda su capacidad	27	22.5
Se usa a la mitad	12	10
Su uso es mínimo	5	4.2
No se usa	8	6.7

Fuente: Cálculos propios realizados con base en el documento "Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis", mediante SPSS.

Los *servicios de apoyo* para la producción fueron en general satisfactorios y sostenidos. El 41.6% de los beneficiarios lo recibieron, de los cuales el 96.1% sigue aplicando las recomendaciones sugeridas. Así, el índice de valoración del servicio recibido es de 0.69. Los datos mostrados en el Cuadro 5-4-2, demuestran que la asistencia técnica fue amplia y mantiene buenos niveles de aceptación y persistencia, pero también que los y las beneficiarias no pagaron por ella, ni están interesados en pagar por ella en el futuro. Constituyendo esto debilidades para lograr la mejora sostenible de la producción, objetivo que busca el programa.

**Cuadro 5-4-2 Valoración de la asistencia técnica recibida**

Descripción	Número de beneficiarios	%
La asistencia técnica fue satisfactoria	50	41.6
Está disponible cuando la requiere	3	2.5
Han pagado por el servicio		
Están dispuestos a pagar por el servicio		

Fuente: Cálculos propios realizados con base en el documento "Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis", mediante SPSS.

## 5.5 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión

Las capacidades técnicas aprendidas no fueron de índole administrativas, contables o de organización. El indicador de desarrollo de capacidades es 16.36 de 120, un resultado bastante modesto, y el 31.6% reportó no haber aprendido nada. El Cuadro 5-5-1 revela que hubo un nulo aprendizaje de administración y contabilidad, y muy poco fortalecimiento de organizaciones y gestión local. El 58.4% señaló haber aprendido por lo menos una de las capacidades 1, 2, 4, 5 en el Cuadro 5-5-1. El índice de desarrollo de capacidades incluyentes es el muy bajo 0.175, y no se presentaron casos en los cuales los beneficiarios

indicasen haber desarrollado todas las capacidades descritas. Sin embargo, el 63.3% registra una percepción de mejora en por lo menos una capacidad. Las capacidades aprendidas no están integradas globalmente.

**Cuadro 5-5-1. Capacidades técnicas, productivas y de gestión aprendidas**

	Descripción	Número de beneficiarios	%
1	Nuevas técnicas de producción	42	35
2	Técnicas de administración y contabilidad		
3	Fortalecimiento de la organización	2	1.6
4	Participación para la gestión local	6	5
5	Aprendió otras cosas	36	30
6	No aprendió nada nuevo		

Fuente: Cálculos propios realizados con base en el documento "Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis", mediante SPSS.

De respuesta múltiple, por lo que la sumatoria de los porcentajes puede ser mayor del 100%

## 5.6 Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo

El enfoque productivo del programa fue integrador, pero muy limitado. El indicador de cambios en la productividad se construye con el número de rendimientos favorables o esperados favorables gracias al apoyo, en este caso, el 13.3%. Los cambios favorables en el volumen de la producción son de 10% y la percepción de cambios en la calidad del producto del 13.3%. La conjunción de cambios en la productividad o calidad y el cambio simultáneo en producción, productividad y calidad aparecen en la misma proporción, 10%. Estos resultados manifiestan el cuidado del programa para articular de esos tres factores: no es inesperada la directa relación entre rendimientos y volumen, pero sí lo son, los logros relacionados con la calidad.

## 5.7 Cambios en el ingreso de la unidad de producción

Como uno de los aspectos más importantes para determinar impactos del Programa, se analizaron los cambios, porcentajes de beneficiarios que reportaron esos cambios y el crecimiento porcentual. Los ingresos tuvieron cambios positivos. El 9.2% de los beneficiarios obtuvieron mayores ingresos después del apoyo. El logro en el cambio de ingreso, en función de los recursos aportados fiscalmente fue de 0.27, lo que quiere decir que, por cada peso aportado por recursos fiscales, se generó una mejora de 27 centavos en el ingreso de los beneficiarios. El crecimiento porcentual de ingreso fue del 75 %, esto es, el aumento en ingresos logrado en el 2001 debido al apoyo. Es importante recalcar que el número de datos con el que se hacen estas estimaciones es menor al tamaño total de muestra ya que desglosar ingresos es una concepción un tanto difícil para la mayoría de los jefes y jefas de las unidades de familias de bajos ingresos. Sin embargo, es indicativo que

todos reportaron cambios favorables en sus ingresos. Al mismo tiempo, los resultados demuestran que el programa no está impactando en la comercialización de productos.

## 5.8 Desarrollo de cadenas de valor

Para evaluar el desarrollo de los sistemas de producción y sus cadenas productivas, se consideraron los siguientes aspectos: el acceso a insumos y servicios, la postproducción y transformación, así como la comercialización. Los resultados demuestran que existen escasos cambios favorables en el acceso a insumos y servicios. El índice de acceso a ellos tiene el valor bastante bajo de: 0.015, mientras que el índice de la presencia de algún cambio favorable en el rubro de insumos es de 0.025.

Los cambios en la postproducción y transformación son igualmente escasos. Para el 20.8% de beneficiarios, no se reportó cambio alguno. En el Cuadro 5-8-1, se pueden observar algunos cambios positivos en cuanto a la sanidad de los productos, el manejo después de la cosecha y la transformación de productos. El valor del indicador de postproducción y transformación resultó igualmente bajo como el de acceso a insumos: 0.05, y el índice de la presencia de algún cambio favorable es de 0.208.

La comercialización presenta resultados semejantes a los arriba mencionados. El 9.1% de los beneficiarios observaron cambios favorables en el volumen y el valor de ventas, la seguridad en el comprador, la facilidad de colocar productos y en el acceso a nuevos mercados. El índice de comercialización compuesto por estas variables es 0.022. El indicador de la comercialización resultó bastante bajo: 0.108. Ningún beneficiario percibió cambios favorables en la colocación del producto, en el acceso a nuevos mercados o en el acceso a información, lo cual permite inferir que el Programa no está impactando de manera significativa en la comercialización de productos.

Por otra parte, los resultados indican que el Programa presentó algunos logros relacionados con la postproducción, la transformación y en el acceso a insumos. No obstante, los resultados relacionados con la comercialización e información de mercados son distintos. El índice general del desarrollo de cadenas productivas es de 0.088. La enumeración de los cambios que aparecen en el Cuadro 5-8-1 muestra la recurrencia de la sanidad de los productos entre los cambios favorables reportados.

**Comentario:** Posiblemente por que incrementaron la demanda y repercutieron en mayores precios, o peor servicios.

**Cuadro 5-8-1. Aspectos de la producción, comercialización y transformación en que se reportaron cambios**

Aspectos de la producción, comercialización y transformación del producto en que se reportaron cambios	Número de beneficiarios (100%)	Observaron cambios favorables	Observaron cambios desfavorables %
Precio de insumos o servicios empleados	2	100	
Suministro en insumos o servicios	1	100	
Cambio en el trato con proveedores	1		100
Acceso a nuevos insumos o servicios	4	100	

Aspectos de la producción, comercialización y transformación del producto en que se reportaron cambios	Número de beneficiarios (100%)	Observaron cambios favorables	Observaron cambios desfavorables %
Manejo después de la cosecha o después de la producción	5	100	
Transformación de productos	3	100	
Sanidad de los productos	17	100	
Condiciones de almacenamiento			
Volúmenes y valor por ventas de la producción	6	83.3	16.6
Seguridad en el comprador	3	100	
Colocación del producto en el mercado	3	100	
Acceso a nuevos mercados			
Disponibilidad de información de mercados	1	100	
Acceso a información de mercados			
Otro	27	92	8

Fuente: Cálculos propios realizados con base en el documento "Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis", mediante SPSS.

## 5.9 Contribución al empleo

Con base en este análisis, se revisó el cumplimiento del objetivo de mejorar, de manera sostenida, la ocupación e ingreso de los productores beneficiados y sus familias. La tasa de empleo, de 1.78, revela un comportamiento muy positivo, y al combinarla con la frecuencia de efectos positivos (58.1), se presentó una extensa contratación, si bien el 27.8% de los empleos totales generados no son permanentes. El efecto total sobre el empleo en la unidad productiva es de 202, lo que da un promedio de 1.68 empleos por cada unidad productiva. En cuanto a la tasa de arraigo de la población debido al apoyo, el valor es 0.45, un ritmo que manifiesta éxito en la ocupación de la población y el efecto en las familias.

## 5.10 Conversión y diversificación productiva

El total de beneficiarios que cambiaron de actividad por el apoyo, la mantiene; los apoyos empataron con los requerimientos, pero el desinterés y la falta de financiamiento impiden mayores cambios. El porcentaje de beneficiarios que reportaron una nueva actividad es del 21.7% (Cuadro 5-10-1), todos de los cuales mantienen el cambio, lo que representa un nivel de permanencia excelente. El índice de conversión productiva inducida por el apoyo, tiene el valor de 1.

**Cuadro 5-10-1. Cambios de especie o de actividad debidos a la participación en el Programa**

Tipo	Número de casos	%
Cambiaron de especie dentro de la misma actividad (actividad agrícola o actividad pecuaria)	10	8.3
Cambiaron de propósito con la misma especie o	4	3.3

Tipo	Número de casos	%
diversificaron su producción		
Iniciaron una nueva actividad productiva	12	10
No cambiaron de especie ni de actividad productiva	94	78.3

Fuente: Cálculos propios realizados con base en el documento "Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis", mediante SPSS.

El Cuadro 5-10-2 muestra que el 64.2% de los apoyos se centraron en el control sanitario y la asesoría técnica para nuevos productos, mismas actividades que concentran el 82% de los requerimientos de financiamiento.

**Cuadro 5-10-2. Tipo de apoyo que recibieron y apoyo que requieren para consolidar el cambio**

Tipo de apoyo	Núm. de Benef.	Recibieron	Requieren
Crédito o financiamiento			
Asesoría técnica para la producción del nuevo producto	18	4	14
Apoyos para el control sanitario	14	5	9
Apoyos para la transformación del nuevo producto	2	1	1
Apoyos a la comercialización del nuevo producto			
Otro	4	2	2
Ninguno	4	2	2

**Comentario:** Me da la idea que puede el número de beneficiarios que recibió el apoyo, esto es 26. Lo que es cierto es que los números no cuadran con los que adoptaron cambios, tampoco es claro si quiere el total, yo pienso que lo mejor es quitarla.

Fuente: Cálculos propios realizados con base en el documento "Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis", mediante SPSS.

En el Cuadro 5-10-3 vemos que el desinterés, la falta de asesoría y la falta de fondos explican el 58.5% de los que no presentaron cambios.

**Cuadro 5-10-3. Motivos para no cambiar**

Motivos para no cambiar de actividad	Número de beneficiarios	%
No les interesa o no les conviene cambiar de actividad	24	20.3
No conocen bien la actividad a la que quisieran cambiar	14	11.6
Es muy riesgoso cambiar de actividad	6	0.05
No tienen dinero para financiar el cambio	32	26.6
Otros motivos	20	16.7

Fuente: Cálculos propios realizados con base en el documento "Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis", mediante SPSS.

## 5.11 Efecto sobre los recursos naturales

Entre los beneficiarios, la percepción de cambios positivos en los recursos naturales es significativa. El 50.8% de los y las beneficiarias percibieron un cambio favorable sobre el ambiente, mientras que sólo el 0.8% reportó un cambio desfavorable. El Cuadro 5-11 nos presenta una diversidad de buenas prácticas agrícolas ejecutadas, de las cuales las más

frecuentes son: la conservación o recuperación de suelos, el uso de fertilizantes orgánicos y el uso del control biológico de plagas.

**Cuadro 5-11. Cambios que se obtuvieron o se espera obtener como consecuencia del apoyo**

Descripción		Número de beneficiarios	%
Cambio favorable / positivo			
		3	2.5
	(6) Uso de fertilizantes orgánicos	6	5
		6	5
		3	2.5
	33	27.5	
Cambio desfavorable / negativo	(11) Deterioro del suelo (erosión o salinización)		
	(12) Deforestación (tala, quema)		
	(13) Mayor uso de agua		
	(14) Mayor uso de agroquímicos		
	(15) Otro cambio negativo	1	
	(16) Ninguno		

Fuente: Cálculos propios realizados con base en el documento "Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis", mediante SPSS.

## 5.12 Desarrollo de organizaciones económicas de productores

La revisión de estos componentes de la encuesta a beneficiarios presenta pocas organizaciones involucradas, figuras jurídicas no productivas y con varios años de constitución. El Cuadro 5-12-1 resalta el hecho de que sólo el 8.3% de los beneficiarios reportaron participar en una organización. Las organizaciones tienen como mínimo un año de constitución formal y con una antigüedad promedio de 5.2 años.

**Cuadro 5-12-1. Beneficiarios que recibieron el apoyo a través de un grupo u organización económica**

Descripción	Número de beneficiarios	% con respecto a los entrevistados	Antigüedad del grupo en años (promedio)
Antigüedad del grupo u organización (tiempo de haberlo constituido) Promedio en años	10	8.3	5.2

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

En cuanto al crecimiento numérico de miembros reportado a partir del programa, el Cuadro 5-12-2 presenta un crecimiento del 414%. Es importante resaltar que las dos organizaciones menos numerosas no presentaron incremento alguno.

**Cuadro 5-12-2. Número de integrantes de los grupos identificados en la muestra**

Descripción	Número de grupos	Número de integrantes (promedio)
Número de integrantes con el que se iniciaron las organizaciones identificadas	10	137.6
Número de integrantes al momento de la encuesta	10	571

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

El Cuadro 5-12-3 muestra que el 70% de las organizaciones está legalmente constituidas. Esto es congruente con el registro de 59 organizaciones legalmente constituidas que participaron en la operación del Programa.

**Cuadro 5-12-3. Clasificación de las organizaciones identificadas en la muestra**

Descripción	Número de organizaciones	%
Organizaciones constituidas legalmente	7	70
Organizaciones no constituidas legalmente	3	30

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

Por otra parte, el Cuadro 5-12-4 revela que el marco jurídico del 50% no las considera como *productivas*. Esto es indicativo del mosaico de grupos y organizaciones operando en los municipios donde operó el Programa.

**Cuadro 5-12-4. Tipos de organizaciones identificadas**

Descripción	Número de organizaciones	%
Unión de ejidos	1	10
Sociedad de Solidaridad Social (SSS)	4	40
Sociedad de Producción Rural (SPR)		
Unión Agrícola Industrial de la Mujer Campesina (UAIM)		
Sociedad Anónima (S. A.)		
Asociación civil (A. C.)	1	10
Cooperativa		
Organización no formal	1	10
Otra	2	20
No sabe o no respondió	1	10

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

Es significativo que el 20% de los y las beneficiarias reportaron haber entrado a las organizaciones para acceder a los apoyos del Programa (Cuadro 5-12-5).

**Cuadro 5-12-5. Motivos por los que los beneficiarios entraron a una organización**

Descripción	Número de beneficiarios	%
Por las ventajas que representa ser miembro	6	60
Para acceder a los apoyos de la Alianza	2	20
Porque tenían conocimientos previos de la actividad de la organización		
Por relaciones con otros miembros	1	10
Por herencia o traspaso de la membresía		
Por otro motivo	1	10

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

El 80% de las organizaciones, como muestra el 5-12-6, se enfocan a las actividades agrícolas. En todos los casos registrados, las actividades son agropecuarias.

**Cuadro 5-12-6. Principales actividades económicas a las que se orientan las organizaciones identificadas\***

Grupos de actividades	Actividades	Número de casos	%
Producción agrícola	(1) Hortalizas		
	(2) Plantaciones y/o frutales		
	(3) Granos	5	50
	(4) Ornamentales		
	(5) Forrajes		
	(6) Otras actividades agrícolas	3	30
Producción pecuaria	(7) Bovinos	1	10
	(8) Ovinos		
	(9) Caprinos		
	(10) Porcinos		
	(11) Aves		
	(12) Apicultura		
	(13) Otras actividades pecuarias		
Actividad forestal	(14) Productos maderables		
	(15) Productos no maderables		
Otras actividades	(16) Comercio		
	(17) Pequeñas industrias agropecuarias (embutidos, quesos, dulces, jaleas, etc.)		
	(18) Pequeñas industrias no agropecuarias y talleres artesanales (panaderías, talleres de costura, trabajos en madera, tejidos, alfarería, cerámica, etc.)	1	10
	(19) Otras actividades no agropecuarias	1	10

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

\* De respuesta múltiple, por lo que la sumatoria de los porcentajes puede ser mayor del 100%

En cuanto al desarrollo organizativo, es importante subrayar que se presentaron diferencias entre los apoyos del Programa y los requerimientos de los beneficiarios. El Programa aportó el 30% de ayuda para el desarrollo organizativo, mientras que los beneficiarios reportaron requerimientos de financiamiento para infraestructura, equipamiento y actividades económicas, mismos rubros en los cuales no aportó el Programa (Cuadro 5-12-7).

**Cuadro 5-12-7. Apoyos recibidos del programa, para el fortalecimiento de la organización y apoyos adicionales que se requieren**

Tipo de apoyo	Número de beneficiarios que recibieron	%	Número de beneficiarios que requieren	%
Ninguno	4	3.3		
Apoyo para constituir la organización	1	0.8		
Apoyo para elaborar reglamento interno, organigrama, estructura organizativa				
Capacitación para la organización y administración interna	1	0.8	1	0.8
Financiamiento para infraestructura y equipamiento			2	0.17
Financiamiento para actividades económicas			3	2.5
Elaboración de proyectos				
Capacitación para participar en la gestión del desarrollo local				
Capacitación para la producción				
Otro	1			

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

El grado y calidad de participación de los miembros son relativamente bajos. El 40% de los miembros de organizaciones reportaron no conocer el acta, registro, organigrama, reglamento o programa de trabajo de la organización. En cuanto a información, tenemos que ese mismo 40% reportó no saber si existe difusión alguna de los documentos (Cuadro 5-12-8).

**Cuadro 5-12-8. Difusión de los documentos de la organización entre sus agremiados**

Descripción	Número de organizaciones para las que dieron el dato	% de los casos
Son difundidos y conocidos por la mayoría de los integrantes de la organización	6	100
No son conocidos por la mayoría de los integrantes de la organización	6	
Los conocen sólo los líderes	6	

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

Sin embargo, el 80% reportó que las decisiones sobre el funcionamiento de la organización se toman por mayoría (Cuadro 5-12-9).

**Cuadro 5-12-9. Las decisiones sobre el funcionamiento de las organizaciones**

Descripción	Número de organizaciones para las que dieron el dato	% de los casos
La mayoría de miembros de la organización	10	80
Unos cuantos miembros del grupo	10	10
El líder	10	
Personas que no son parte de la organización	10	
No sabe o no respondió	10	10

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

Sin embargo, existe cierta incongruencia con los resultados que se presentan en el Cuadro 5-12-10, que indican que sólo en pocos casos se presentan informes de las organizaciones periódicamente.

**Cuadro 5-12-10. Casos en los que los directivos informan sobre la marcha de la organización y el uso de los recursos**

Descripción	Número de organizaciones para las que dieron el dato	%
Periódicamente	10	10
Sólo cuando se les solicita	10	
De vez en cuando	10	50
No informan	10	10
No sabe, no respondió	10	30

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

Según los beneficiarios, los responsables de la administración de las organizaciones son personas capacitadas, ya sea socios o profesionistas, como demuestra el Cuadro 5-12-11. En el 60% de las organizaciones, los beneficiarios reportaron que se llevan cuentas sistemáticas.

**Cuadro 5-12-11. Responsables de la administración de las organizaciones**

Descripción	Número de organizaciones para las que dieron el dato	%
A cargo de socios que recibieron capacitación para administrar la organización	10	50
A cargo de socios que no recibieron capacitación para administrar la organización	10	
A cargo de profesionales contratados para la administración de la organización	10	50
No saben o no respondieron	10	

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

Es importante señalar que el otro 40% reportó no saber la manera en que se llevan las cuentas (Cuadro 5-12-12), lo cual no necesariamente es indicativo del estado real de la administración de la organización.

**Cuadro 5-12-12. Forma en que se llevan las cuentas en las organizaciones**

Descripción	Número de organizaciones para las que dieron el dato	Respuesta
No se lleva ningún registro de las cuentas	10	
El registro de las cuentas no es claro	10	
Se lleva un registro ordenado de las cuentas	10	50
Se realizan balances anuales	10	10
Se utiliza computadora para llevar las cuentas	10	20
Se realizan registros de producción	10	
No saben, no respondieron	10	40

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

La importancia de las dirigencias en las organizaciones se refrendó, al ser el aspecto más citado como elemento importante considerando a lo interno de organizaciones para asegurar un buen desempeño (Cuadro 5-12-13).

**Cuadro 5-12-13. Aspectos tomados en cuenta en las organizaciones para lograr un buen desempeño**

Descripción	Número de organizaciones para las que dieron el dato	%
Se exige que los líderes tengan la capacidad y formación necesaria.	10	50
Existen mecanismos establecidos para la selección de nuevos miembros	10	30
Existen incentivos para que los miembros de la organización se capaciten	10	
Los miembros son informados periódicamente sobre la marcha de la organización	10	30
Existen documentos en los que se establecen las funciones, derechos y obligaciones de los miembros	10	20
Se estimula la participación de los miembros en las actividades de la organización	10	
Se toma en cuenta otros aspectos	10	10
Ninguno de los anteriores	10	

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

Es importante señalar que de los beneficiarios que otorgaron información en torno a las organizaciones a las cuales pertenecen, el 70% consideró que los Apoyos de Alianza para el Campo ha beneficiado en algún aspecto a su organización, como se presenta en el Cuadro 5-12-14.

**Cuadro 5-12-14. Aspectos en los que el apoyo de la Alianza para el Campo ha contribuido para la organización**

Descripción	Número de organizaciones para las que dieron el dato	%
Mayor participación de los miembros en la toma de decisiones	10	10
Constitución de nuevas organizaciones	10	
Permitió que la organización permaneciera en activo	10	10
Consolidación de las actividades productivas de la organización o de sus miembros	10	
Existencia y aplicación de normas interna	10	
Definición o redefinición de objetivos	10	
Rendición de cuentas de los líderes	10	
Mejor administración de la organización	10	10
Mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones	10	10
Ha contribuido en otros aspectos	10	30
No ha contribuido a la organización	10	30

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

### 5.13 Control y protección sanitaria

Resulta interesante considerar la participación de los beneficiarios del PDPSZRM en campañas de diferentes tipo de Sanidad Agropecuaria. Por una parte, más del 9% de los productores declararon conocer alguna campaña de Sanidad Agropecuaria, mientras que el 64.9% reportó no conocer o haber participado en ninguna. Pero sólo poco más de la mitad de estos (57.1%), reportaron haber participado (Cuadro 5-13-1). Como era de esperarse, la participación del 5.3 % que reportó haber participado en algún programa de Sanidad Agropecuaria se relacionó con la caficultura, el producto comercial de mayor importancia en las regiones dónde operó el PDPSZRM. Lo significativo es considerar que para productores en los municipios de mayor marginación del Estado, el acceso a capacitación y asistencia técnica es escaso y es con esta población dónde los programas de Sanidad Agropecuaria podrían tener un impacto significativo.

**Cuadro 5-13-1. Campañas de Sanidad Agropecuaria que el beneficiario conoce y en las cuáles ha participado**

Grupo de campañas	Campañas	Cuáles conoce	En cuales ha participado
Campañas de Salud Animal (zoosanitarias)	(1) Tuberculosis Bovina		
	(2) Brucelosis Bovina		
	(3) Brucelosis Caprina		
	(4) Fiebre Porcina Clásica	1	
	(5) Enfermedad de Aujeszky		
	(6) Salmonelosis Aviar	1	
	(7) Enfermedad de Newcastle		
	(8) Influenza Aviar		1
	(9) Garrapata ( <i>Boophilus</i> )		1
	(10) Rabia Paralítica Bovina		
	(11) Varroasis		
	(12) Otras contingencias	2	
	(13) Otras pero no conoce el nombre	1	
Campañas de Sanidad Vegetal (fitosanitarias)	(14) Mosca de la Fruta		
	(15) Mosca Exótica		
	(16) Manejo fitosanitario del Aguacate		
	(17) Amarillamiento Letal del Cocotero		
	(18) Carbón Parcial del Trigo		
	(19) Broca del Café	8	3
	(20) Langosta		
	(21) Plagas del Algodonero		
	(22) Mosquita Blanca	1	
	(23) Virus de la Tristeza de los cítricos		
	(24) Contingencia del Chapulín		
	(25) Contingencia del gusano soldado	1	
	(26) Moka del plátano		
	(27) Cochinilla rosada		
	(28) Otras contingencias	4	
	(29) Otras pero no conoce el nombre	1	2

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

Por otra parte, es clara la falta de información precisa sobre los programas de Sanidad Agropecuaria en el estado en vista de que menos del 7% de los beneficiarios tenían alguna vaga idea de quienes operan dichos programas. Aún así, 8.6% de los beneficiarios reportaron haber recibido apoyo de los tipos que se presentan en el Cuadro 5-13-2, de los cuales un poco menos de la mitad reportaron la disminución de la presencia de plagas y enfermedades a partir de su participación en los programas.

**Cuadro 5-13-2. Acciones del programa de Sanidad Agropecuaria con las que fueron apoyado**

Descripción	Beneficiarios
Diagnóstico de plagas y enfermedades	5
Trampeo de plagas	2
Monitoreo de plagas o enfermedades	1
Asistencia técnica y capacitación	3
Difusión de las campañas y acciones del programa	
Insumos para el combate y control de plagas o enfermedades	2
Apoyo para aplicación de tratamientos, control químico, biológico, cultural, etc	
No sabe, no respondió	4
Ninguna	6

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

En cuanto a cambios productivos como resultado de los programas de Sanidad Agropecuaria, el 70% que participaron en algún programa reporte cambios positivos (mayor producción o mayor calidad sanitaria de los productos) y ninguno reportó cambios negativos. En cuanto a cambios económicos reportados, es congruente que el 60% de los productores que participaron en algún programa de Sanidad Agropecuaria hayan reportado mayores ingresos o mejoras en los precios de sus productos a partir de la mayor calidad sanitaria. A manera de conclusión, es clara la posibilidad de que las campañas de Sanidad Agropecuaria resulten en cambios positivos para los productores. Sin embargo, la cobertura y la difusión de los programas limitan una consideración mayor en torno a los impactos en el total de los productores con necesidades de información, capacitación y asistencia técnica.

#### 5.14 Investigación y transferencia de tecnología

El 17.2% de los beneficiarios reportaron haber participado en alguna actividad relacionada con la investigación o la transferencia de tecnología (Cuadro 5-14-1). La mayoría de estos participaron como productores cooperantes y asistieron a algún evento demostrativo o de capacitación. Es importante señalar que los beneficiarios reportaron una mayor participación en actividades de investigación y transferencia de tecnología que en campañas de Sanidad Agropecuaria, el 17.2% y 4.6%, respectivamente.

**Cuadro 5-14-1. Actividades de transferencia de tecnología que conoce y en las cuales ha participado**

Actividad	Ha participado	%
Participó como productor cooperante en parcelas de investigación o demostrativas	11	7.3
Asistió a demostraciones de nuevas prácticas o tecnologías productivas	7	4.6
Giras de intercambio tecnológico o días de campo		
Pláticas, talleres o eventos de capacitación	7	
Participó en otras actividades	1	< 1

Fuente: Cálculos propios con base en análisis estadístico mediante SPSS.

## 5.15 Conclusiones y recomendaciones

### 5.15.1 Conclusiones

Las conclusiones principales que se derivan de la discusión de los resultados son las siguientes: existe un nivel satisfactorio de participación de los productores de bajos ingresos. El 52.5% de los beneficiarios reportó algún cambio productivo, mientras que el 43.3. comenzó una nueva actividad productiva a partir de su participación en el Programa.

Los cambios más notorios entre los beneficiarios se encuentran en el sector pecuario, con un nivel de cambios favorables por arriba del 63%. Los cambios en el sector no agropecuario sólo en 11% de los productores es indicativo de un esquema un tanto convencional en términos de enfoque del Programa. Los resultados apuntan hacia la continuación de actividades predominantemente pecuarias y agrícolas.

La cobertura de los servicios de apoyo a la producción, que esperaríamos estuviese alta dada la participación de las Agencias de Desarrollo es un relativamente modesto 41.6%, lo cual hace preguntar por qué la cobertura de necesidades de servicios de apoyo fuese tan baja. Por otra parte, la asistencia brindada fue buena y demostró consistencia. Sin embargo, un aspecto importante es que los beneficiarios NO PAGARON por la asistencia ni están interesados de desembolsar recursos propios en el futuro. Es decir, el Programa no fomentó necesariamente una cultura de servicios profesionales, la conciencia de que el trabajo de asesoría, capacitación y asistencia técnica bien hecho vale la inversión. De esta manera, surge la duda si la coordinación para la ejecución del Programa entre agencias de desarrollo y las organizaciones no pueden en un momento dado convertirse en una *co-dependencia* hacia recursos externos y subsidios, en vez de una *co-responsabilidad* y fortalecimiento institucional de ambos.

El total de beneficiarios que cambiaron de actividad por el apoyo, la mantiene; los apoyos empataron con los requerimientos, pero el desinterés y la falta de financiamiento impiden mayores cambios. Por ende, el acceso a financiamiento, asesoría y el fomento al interés por

parte de productores en los nuevos cambios pueden aumentar la incidencia de actividades nuevas y fomentar el logro de diversificación que busca el Programa. Una de las debilidades más notorias del Programa es el apoyo para el desarrollo de cadenas de valor. Los índices correspondientes son sumamente bajos, lo cual indica que en este aspecto, el Programa no tuvo resultados relevantes. Sin embargo, los resultados indican que sí lo tuvo en cuanto a mejorías en la sanidad de los productos.

Un resultado importante del Programa se relaciona con la creación de empleos (1.68 empleos por unidad productiva en promedio). La creación de empleo de esta magnitud, si bien no indica la creación de “fuentes de empleo” a nivel de micro-empresa, sí indica una mayor participación de miembros de la unidad productiva. Es decir, con base en una revisión de edades promedio, se puede inferir que quienes se están integrando a la producción de la unidad familiar son los y las jóvenes de la misma unidad. Esto representaría un aspecto importante por indagar con más profundidad para el diseño de programas de este tipo que fomenten el arraigo y participación de jóvenes rurales en actividades productivas.

Los beneficiarios utilizaron el apoyo brindado por el Programa para acceder a bienes que usualmente no estarían en condiciones de comprar. Existe una discrepancia entre aprovechamiento y sostenibilidad, lo cual puede ser indicativo de una falta de correspondencia entre necesidades reales de los productores y el apoyo brindado por el Programa. Es decir, la percepción principal de los beneficiarios en torno a los resultados del Programa se concentra en tener más dinero para cubrir las necesidades básicas de la familia y el mejoramiento de la alimentación de la familia. Estos resultados percibidos por parte de los beneficiarios, si bien figuran indirectamente entre los objetivos del Programa, no son el fundamento principal que determinó el diseño del mismo. Por lo tanto, esto puede explicar la discrepancia entre el empleo de los apoyos del Programa, y la intencionalidad de los mismos. Uno de los aspectos más sobresalientes de los resultados inmediatos del Programa se relaciona con la creación de empleos y la participación de jóvenes en las actividades productivas de las unidades familiares. Se podrá inferir con base en las encuestas realizadas a los beneficiarios que el Programa ha servido para fomentar la participación de jóvenes de la misma unidad productiva en las actividades productivas.

Otro aspecto importante es la relativa permanencia de los activos, la alta inversión por parte de los beneficiarios, así como los cambios en la productividad anteriormente descritos. Sin embargo, el desarrollo de las cadenas de valor enfrenta retos no fáciles de superar, por lo que no se percibió algún impacto positivo relacionado con este tema.

Es importante subrayar dos aspectos básicos de los resultados aquí presentados. El primero aspecto es que sólo se pueden inferir los impactos sobre las condiciones de las unidades productivas de los beneficiarios del Programa, por lo que no se consideran los posibles impactos fuera del universo de población beneficiaria. Es decir, con base en las encuestas levantadas, se pueden inferir efectos sobre los beneficiarios, pero no sobre sus vecinos, grupo o comunidad, y así, aspectos sociales relacionados con la posibilidad de división y polarización en una misma comunidad, grupo u organización, que son el peligro para

cualquier iniciativa, gubernamental o no pero que manera muy marcada se vio presente en la operación del programa.

El otro factor tiene que ver con el hecho de que el 20.5% de productores encuestados, mismos que aparecen en los registros físicos de la Vocalía Ejecutiva, respondieron que no recibieron apoyo alguno del Programa. Esta cifra rebasa la quinta parte de los beneficiarios, y es significativo por una de las posibles razones: (a) el productor sí recibió el apoyo pero una razón desconocida, no quiso aceptar que había participado en el Programa, o (b) efectivamente, el productor participó en la solicitud pero no recibió el apoyo por una deficiencia administrativa y de control, o el productor ni siquiera sabía que una solicitud se hubiese hecho a su nombre. La primera posibilidad resulta importante a la medida que indica el grado de complejidad que existe en las regiones dónde se operó el Programa, y la segunda es significativa por lo que marca una deficiencia seria en cuanto a los mecanismos de verificación, control y monitoreo, especialmente considerando la participación de agencias de desarrollo y prestadores de servicios profesionales. Aún considerando la posibilidad de que el porcentaje real fuese menos que el 20.5% reportado, cualquier porcentaje mayor del 2%-3% representa una seria deficiencia operativa.

Los resultados y las percepciones de los beneficiarios presentados anteriormente dan la impresión que la priorización y ejercicio de recursos respondió más a una lógica de administrar y ejercer los recursos, que una lógica de desarrollo sustentable *real* a largo plazo. Las necesidades de los productores siguen siendo en muchos casos las mismas que en años anteriores. Sin embargo, resulta un tanto sorprendente que a pesar de los aspectos innovadores del PDPSZRM, los resultados del Programa siguen siendo dispersos, escasos y mediocres en la gran mayoría de los casos.

### **5.15.2 Recomendaciones**

El seguimiento e información generada mediante la ejecución del Programa, deberá ser con base en los grupos de productores beneficiarios, sus localidades y regiones. Al igual que los estudios *longitudinales* en el tema de nutrición, se deberá adoptar una estrategia semejante para los grupos de productores, las comunidades y regiones. El Programa, desde su inicio en 1998, ha generado un voluminoso cuerpo de material documental (reportes, informes, estudios, diagnósticos, etc.). En contraste, no existe documento alguno por parte de las agencias de desarrollo o grupos de productores que contenga una consideración detallada (longitudinal) de un grupo de productores o comunidad con múltiples años de participación en el Programa.

Es imprescindible que Programas como este cuenten con mecanismos confiables de monitoreo y verificación constantes, preferiblemente por entidades externas cuya solvencia ética esté debidamente sustentada. Esto con el fin de que la planeación, selección y asignación de recursos siempre estén en función del mayor impacto positivo deseado del Programa, y que esta no responda solo a intereses específicos de ciertos grupos. Asimismo, es imprescindible que programas como el PDPSZRM no se operen continuamente con un atraso importante, lo cual afecta negativamente los resultados del mismo.

## Capítulo 6

### Conclusiones y Recomendaciones

#### 6.1 Conclusiones derivadas del estudio de evaluación

##### 6.1.1. Acerca de las prioridades que orientaron la asignación de recursos del Programa

- Las acciones del PDRSZRM 2001 en Chiapas son congruentes con sus propios objetivos y con la orientación de la política sectorial, tanto estatal como federal, en el sentido de propiciar el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del Estado, en especial de los que viven en las comunidades indígenas.

Sin embargo, al aplicar las entrevistas a los funcionarios que participaron en el Programa, da la impresión de que hace falta una mayor corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno federal y estatal, para lograr en la práctica una verdadera articulación de los objetivos y políticas de desarrollo de los sectores agropecuario y pesquero del Estado con las prioridades y objetivos de carácter nacional.

##### 6.1.2. Acerca de la operación del Programa

- En lo concerniente al flujo de decisiones y funcionamiento administrativo del Programa, se detectó un desfase de más de diez meses entre la autorización de los recursos presupuestales, tanto federales como estatales, la recepción de solicitudes, la selección de beneficiarios elegibles, el desembolso de los recursos, la entrega de cheques a los productores y la compra de los insumos o bienes a los proveedores.
- La priorización de recursos del Programa presentó una contradicción en cuanto al enfoque en el desarrollo regional sustentable. El sobrejercicio en el componente de ganadería bovina, junto con el subejercicio de todos los componentes de la Línea de Acción de Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales pone en duda la sustentabilidad real de las acciones promovidas por el Programa, precisamente en municipios con altos índices de deterioro ambiental.

##### 6.1.3. Acerca de los resultados e impactos del Programa

- Los resultados del Programa fueron positivos entre los productores beneficiarios, si bien más de la mitad del presupuesto se concentró en tres municipios y se caracterizó por paquetes de ganadería bovina. Al mismo tiempo, el número de beneficiarios registrados en 2001 fue menos del 70% de los beneficiarios programados para el Programa en la Entidad.

- Si bien la distribución de los apoyos se realizó con en la mayoría de las veces con apego a la normatividad del Programa, el desfase en los desembolses a productores afectó seriamente la eficacia del Programa en aquellos componentes relacionados con los ciclos agrícolas. Por otra parte, se puede razonar que parte del sobreejercicio en paquetes de ganadería se dio en vista de que este tipo de apoyos no tiene una temporalidad definida.

#### **6.1.4. Fortalezas y debilidades del Programa**

- La evaluación sectorizada por Programa impide tener un conocimiento más amplio de la manera en la que los beneficiarios están mejorando sus condiciones de vida, pues al momento de evaluar los resultados se enfocan a lo obtenido por ese Programa, pero se pierde de vista las posibles interrelaciones entre los beneficiarios y otros programas de la Alianza, o con programas similares que son instrumentados por otras entidades de gobierno.
- De esta manera, el enfoque actual de evaluación programa-beneficiario, no permite evaluar en forma integral el efecto en los grupos de trabajo, en las comunidades y en los municipios en que se otorgan los apoyos. Además, el enfoque en el individuo presupone que los efectos de los apoyos de la Alianza únicamente se darán a nivel individual pero no a nivel colectivo o microregional.
- Otra debilidad fundamental se relaciona con el entorno de la operación del Programa que está destinado a los grupos y organizaciones que en los últimos años se encontraban confrontadas o con divisiones. *“Se reunieron algunas comunidades, ya que existe división entre las comunidades beneficiarias por las organizaciones donde están afiliadas, ya que existen grupos de OPAS y otros grupos organizados como UNORCA, existe rivalidad...”* (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), Informe Mensual de Actividades Enero – Febrero 2002, Microregión Estrella. Este contexto pone en duda la viabilidad de este tipo de Programa en las regiones de mayor marginación, pero a su vez, de mayor complejidad geo-política.
- Una de las grandes fortalezas del Programa también corrió el riesgo de convertirse en una de sus debilidades. Los mecanismos de preselección de las comunidades, organizaciones y grupos por parte de los CORDES representan un avance en cuanto a la participación plural en la definición de programas públicos. Sin embargo, esto también corrió el riesgo de convertirse en espacios de cabildeo donde distintos grupos de interés abogaban por una mayor asignación de recursos del Programa.

#### **6.1.5. Otras conclusiones**

- Con relación a la evaluación externa del Programa, una vez hecha la adjudicación y firmado el contrato respectivo, la EEE dispuso de muy poco tiempo para la

elaboración del informe, particularmente para la realización del trabajo de campo, en parte por la naturaleza y características del Programa (cobertura geográfica, población objetivo, etc.) y también debido a que la información requerida para iniciar los trabajos de evaluación no estuvo disponible en los plazos convenidos. Independientemente de la capacidad institucional de la entidad evaluadora, esto trae como consecuencia efectos negativos en la calidad y oportunidad de los informes finales.

La sistematización y el procesamiento con calidad de la información que generan actualmente las diversas Vocalías Ejecutivas responsables de la operación de los programas de la Alianza para el Campo, son actividades centrales que deben permitir realizar con oportunidad y confiabilidad la evaluación de los mismos. Por desgracia, al momento de requerir el listado de beneficiarios como el insumo básico de la evaluación, encontramos que nunca se integró una relación de los beneficiarios receptores de los apoyos. Únicamente se elaboró un listado de los representantes de los grupos constituidos como beneficiarios elegibles, lo que significa que no se cumplió con el supuesto básico de la evaluación al no existir un padrón de beneficiarios confiable a nivel individual. Esto representó una dificultad metodológica que requirió un manejo adicional del listado de representantes para obtener de manera aleatoria la muestra a encuestar.

Se detectó que la deficiente sistematización observada y la lentitud con la que se integra la información a nivel de beneficiario final, dificulta contar con el insumo principal para la evaluación y la identificación de la medida en que un beneficiario es objeto de apoyos provenientes de los diferentes programas, además de que no permite desagregar en forma oportuna y transparente la suma de los apoyos entregados. La carencia de una sistematización oportuna, confiable, íntegra y detallada a nivel de beneficiarios finales, organizaciones participantes y proveedores de servicios, fue sin duda uno de los principales obstáculos a la presente evaluación. Subsanan esta deficiencia debe ser un punto de partida para la ejecución de los programas de Alianza para el Campo en los próximos ejercicios.

La operación extemporánea del Programa afectó severamente las posibilidades de una planeación adecuada, oportuna y efectiva. De la misma manera, este atraso desde el inicio representó una presión en los actores involucrados por “ejercer” los fondos del Programa lo más rápido posible con el fin de cumplir con los requisitos normativos y administrativos del Programa. De esta manera, no es clara la distinción entre la operación del Programa en términos “administrativos” para cumplir con requisitos y en términos de iniciativas viables de desarrollo regional sustentable. Los resultados indican en la gran mayoría de los casos que la operación del Programa obedeció lo anterior.

- Los mecanismos de evaluación actual de los programas de la Alianza para el Campo consideran únicamente mecanismos de evaluación *ex post* al final de cada ciclo de ejecución. La evaluación *ex post* impide corregir deficiencias en forma oportuna y

solo da cuenta de lo que ya pasó. El esfuerzo final de evaluación impide conocer con precisión los problemas enfrentados, las desviaciones presentadas y las dificultades que impiden el cumplimiento cabal de los objetivos de los programas, así como las respuestas de orden práctico que llevan a cabo las vocalías ejecutivas responsables de su operación.

- La normatividad del Programa evaluado no especifica que el seguimiento y la supervisión de los programas de la Alianza para el Campo deban ser hechos por entidades evaluadores externas; no obstante, se considera importante que sea precisamente este tipo de organismos los responsables de llevar a cabo, en forma periódica, estas actividades. De esta forma, será posible dar cumplimiento con mayor eficiencia y eficacia al mandato de *“incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su terminación”*.

## **6.2. Recomendaciones**

### **6.2.1. Para incrementar los impactos del Programa**

- Con la finalidad de lograr un mayor impacto sobre los sistemas productivos, se recomienda que en lugar de repartir los recursos del Programa en montos pequeños a una gran cantidad de beneficiarios elegibles, los apoyos se concentren en cantidades mayores para apoyar proyectos técnicamente más elaborados y con un enfoque de más alto impacto productivo. Sin embargo, es indispensable que los productores seleccionados cumplan con los requisitos de elegibilidad.
- Otro elemento que se sugiere para mejorar la operación del PDPSZRM en el Estado, es la incorporación de entidades privadas que se encarguen, además de su evaluación externa, de coordinar las diferentes acciones operativas y del seguimiento del Programa.

### **6.2.2 Para una asignación más eficiente de los recursos**

- Es indispensable adecuar el suministro de los recursos del Programa a los ciclos naturales y productivos, así como a las necesidades reales de los productores, durante la primera mitad del año. Para ello, se recomienda utilizar los fideicomisos como figura mercantil para la concentración y ejercicio de los recursos presupuestales, y garantizar la oportunidad en la entrega de los recursos a los beneficiarios elegibles, evitando así los calendarios de ejercicio de los recursos fiscales gubernamentales que regularmente concentran las operaciones hacia mediados y finales del año.

### 6.2.3. Para el mejoramiento de la eficiencia operativa

- Con relación a los resultados de la evaluación externa para el mejoramiento de la eficiencia operativa del Programa, se recomiendan las siguientes acciones:
  - a) Considerar un mecanismo de evaluación a través del cual se pudiera recabar información sobre los indicadores del Programa conforme se avanza en su ejecución.
  - b) Adecuar los tiempos de la Licitación Pública Nacional de los Servicios para la Evaluación de los Programas Insertos en la Alianza para el Campo, a los calendarios de operación y ejecución presupuestal de dichos programas.
  - c) Crear un área responsable de sistematizar la información generada por la operación de los programas de Alianza para el Campo a nivel Estatal. Esta entidad concentradora de la información debe contar con capacidad suficiente para la recepción, revisión, clasificación y resguardo de los documentos que respaldan los apoyos otorgados. Asimismo, debe garantizar la sistematización oportuna de los listados, informes y reportes conforme se vaya dando el avance en la ejecución de los programas de la Alianza, de manera que al cierre del ejercicio pueda emitir la información necesaria para la evaluación en términos operativos y de impacto.
- Es recomendable disminuir la carga administrativa del personal técnico del Programa, que resulta del tiempo que éstos destinan a la revisión de la normatividad anual, al llenado de formatos, a la elaboración de informes de avances físico y financiero, entre otras actividades.
- Con la finalidad de mejorar los sistemas de seguimiento y control del Programa, se recomienda que éstas actividades las realice una instancia externa a las dependencias de gobierno. Esta instancia puede ser una EEE, la cual, además de realizar la evaluación externa del Programa, tendría a su cargo estos sistemas de seguimiento y control. En términos comparativos, el monto de los recursos necesarios para realizar una evaluación por entidades externas a los organismos estatales responsables de la ejecución de los programas, sería bastante menor a lo que representa los recursos ejercidos oficialmente.
- Para mejorar la evaluación externa se recomienda contar con mecanismos permanentes de supervisión y monitoreo a cargo de entidades evaluadoras externas, utilizando instrumentos tanto cuantitativos como cualitativos para la colecta de información. También es recomendable contar con una entidad evaluadora externa que supervise periódicamente y lleve a cabo el monitoreo del Programa durante su ejecución.

- A partir del reconocimiento de que entre los objetivos de la evaluación externa del Programa está el de incrementar su eficiencia y fortalecer su carácter co-participativo, se recomienda que los resultados de las evaluaciones internas y externas del Programa, así como las observaciones de los informes de auditoría de la SECODAM, correspondientes a los ejercicios anteriores, particularmente al año inmediato anterior, se den a conocer oportunamente entre las instancias normativas y operativas, así como entre los demás actores del Programa, preferentemente antes de que inicie la operación del siguiente año.
- Es recomendable modificar el enfoque de evaluación vinculando el sujeto de análisis no únicamente con relación a los programas de la Alianza en los que participa, sino relacionándolos directamente con la unidad territorial en la que desarrolla sus actividades productivas, llámense ejido, comunidad, micro región o municipio. En este sentido, se podrá reflejar mejor el impacto real que la instrumentación de los diversos programas de la Alianza tiene sobre las condiciones sociales y productivas de un área geográfica determinada y no únicamente sobre los individuos aislados que las habitan.
- En el marco de la federalización y descentralización del sector agropecuario y rural, es recomendable que el SEE tenga más facultades de las que tiene actualmente, de tal manera que, entre otras cosas, pueda resolver con más agilidad las dudas y problemas relacionados con la licitación y los requerimientos de las EEE para la realización de sus informes.

#### **6.2.5. Para una mayor y mejor participación de los productores**

- Se recomienda fomentar la participación de los productores y las organizaciones sociales y civiles, particularmente en la elaboración de las reglas de operación del Programa. Para propiciar una mayor participación de estos actores y promover un mayor desarrollo institucional, se sugiere fortalecer el proceso de difusión de los informes de evaluación en cada uno de los municipios beneficiados con el Programa, observando en todo momento los objetivos específicos de los destinatarios de la difusión, así como la logística requerida para la divulgación de los resultados.
- Se recomienda disminuir las preguntas contenidas en los cuestionarios que se aplican a los beneficiarios, así como adecuar estos instrumentos a las condiciones y particularidades específicas de las regiones económicas del Estado y a las características e idiosincrasia de los productores beneficiados con el Programa.

#### **6.2.6. Para la introducción de reformas institucionales.**

Para mejorar la coordinación institucional, se plantean las siguientes recomendaciones:

- a) Difundir entre los diferentes actores del Programa los lineamientos nacionales y su vinculación con las políticas sectoriales del Estado.
- b) Asimismo, se recomienda mejorar la coordinación y concurrencia de las diferentes dependencias y autoridades federales, estatales y municipales que participan en el sector rural.
- c) Con la finalidad de promover el desarrollo rural integral y hacer realidad la nueva política sectorial que transita ahora de una política central hacia la interacción complementaria de los gobiernos estatales y de la participación de los otros actores de la sociedad civil relacionados con el sector, es recomendable que los programas de la Alianza para el Campo se complementen entre sí y se coordinen con otros programas federales, estatales y municipales, así como con programas internacionales, sociales y civiles que inciden en el sector rural. Para ello es necesario incorporar mecanismos de coordinación interinstitucional en la normatividad de la Alianza.

La vinculación de los programas y acciones institucionales de los diferentes órdenes de gobierno e instancias que concurren en el sector, permitirá unificar las estrategias para el desarrollo rural de una forma ordenada. Asimismo, coadyuvará a incrementar la eficacia y la eficiencia, así como a simplificar y facilitar los trámites administrativos del productor.

### **6.2.7 Otras recomendaciones**

La estrategia de participación que subyace el diseño, instrumentación y operación del PDPSZRM es sin duda uno de los aspectos que le confieren al Programa una de sus fortalezas básicas. La coordinación y co-responsabilidad entre los CORDES, las Agencias de Desarrollo y organizaciones / grupos de productores es un esquema relativamente innovador en cuanto a su concepción que intenta incorporar una perspectiva de desarrollo regional en la ejecución del Programa.

Sin embargo, la participación multi-sectorial y la co-responsabilidad en la instrumentación y operación del Programa puede caer en la creación de co-dependencias entre los actores. Es decir, la coordinación implícita en el Programa puede llevar a que las organizaciones “necesiten” acudir a un “despacho” para cumplir la normatividad del mismo (u otros semejantes bajo la modalidad efectiva para la operación en 2002), y acceder así a las bolsas de recursos de los programas público. Por otro lado, existe el peligro en que las Agencias de Desarrollo se conviertan más en “despachos” que “necesitan” el acuerdo con algún grupo de productores para acceder a los recursos públicos que le permitan operar y mantenerse como agencia. Esto puede resultar en la creación de agencias de desarrollo *ex profeso* para participar en programas como el PDPSZRM y acceder a la bolsa significativa de recursos de los mismos.

Por otra parte, una revisión de las funciones y atribuciones del CORDES, junto con los documentos de operación del Programa, dejan en claro que un órgano tan importante como son los CORDES de las distintas regiones, necesariamente tiene que tener una contraparte que asegure la transparencia en la toma de decisiones y el apego a criterios mínimos establecidos para el Programa. En el esquema de operación del Programa en 2001, no se detectó algún mecanismo *real* de monitoreo y vigilancia. La pluralidad y la participación de los diferentes actores en un CORDES pueden crear un conflicto de intereses en el momento de priorizar y asignar recursos del Programa.

Esto hace necesaria otra reflexión en torno al concepto de *governabilidad*, mismo que marcó un elemento fundamental en la instrumentación y priorización del Programa en Chiapas. Los criterios de asignación y distribución de recursos del Programa no son meramente técnico-sociales, sino quizá respondan, de nuevo en la lógica de gobernabilidad, a criterios no-explicitos y coyunturales. La integración de personas de la sociedad civil y organizaciones sociales, si bien representa una apertura en los espacios de toma de decisiones de política pública, se puede correr el riesgo de minar los mecanismos orgánicos de supervisión entre el accionar institucional gubernamental y los sectores de la sociedad civil organizada, como son las Agencias de Desarrollo y las organizaciones de productores.

No se puede determinar claramente si la gestión y acceso a los recursos públicos por parte de organizaciones sociales en la coyuntura de las nuevas administraciones públicas, respondieron a la necesidad de fortalecerse como organización, o si fueron resultado de negociaciones y pactos en el marco del interés de gobernabilidad por parte de las administraciones públicas.

## **Bibliografía**

CIEPAC, Población Desplazada en Chiapas, San Cristóbal de las Casas, México, 1999.

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CHIAPAS, Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006, México 2001.

INEGI, Carta de Climas, México 2000.

INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México 2000.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México 2001.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001, Diario Oficial de la Federación, México 2000.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001, Diario Oficial de la Federación, Capítulo V, Art. 64, Fracción IV, Página 57, México 2000.

Periódico Oficial del Estado de Chiapas, No. 066, 6 de Diciembre de 2000.

Periódico Oficial del Estado de Chiapas, No. 020, 14 de Abril de 1999.

Periódico Oficial del Estado de Chiapas, No. 103, 7 de Noviembre de 1990.

Rincón Ramírez Carlos (Coordinador), Diagnóstico Estratégico del Estado de Chiapas, (Versión preliminar), UNACH, 2002.

SAGARPA – FAO, Términos de Referencia para la Evaluación Estatal del Programa Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas Alianza para el Campo 2001, México 2001.

SAGARPA, Manual de Operación del Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas 2001, México 2001.

SAGARPA, Guía Normativa del Programa Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas 2001, México 2001.

SAGARPA, Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, México 2001.

SAGARPA, Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001 para los Programas de Fomento Agrícola, de Fomento Ganadero, de Desarrollo Rural, de Sanidad Agropecuaria,

de Investigación y Transferencia de Tecnología, de Promoción de Exportaciones y del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera, México 2001.

SAGARPA – FAO, Términos de Referencia para la Evaluación Estatal del Programa Apoyo para el Desarrollo Rural Alianza para el Campo 2001, Página 2, México 2001.

SAGARPA, Manual de Operación del Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas, Pág. 8, México 2001.

## **Anexos**

### **Incluidos en este documento:**

- Anexo 1. Metodología de evaluación
- Anexo 2. Anexo Técnico del PDPSZRM 2001 (texto)
- Anexo 3. Metas y Montos de Inversión Convenidos 2001

Para facilitar la lectura del presente informe, los siguientes anexos (4-6) se encuentran en archivos electrónicos por separado:

- Anexo 4. Cobertura y focalización de los apoyos del PDPSZRM por DDR, CADER y municipio en el ejercicio 2001
- Anexo 5. Organizaciones de productores y agencias de desarrollo participantes en la operación del PDPSZRM 2001
- Anexo 6. Comparación de las metas físicas y financieras programadas y ejercidas PDPSZRM 2001

## Anexo 1

### Metodología de la evaluación

#### Diseño de la muestra de beneficiarios

##### A. Definición del marco muestral

El 18 de Julio de 2002, tres días después de la adjudicación del contrato para la evaluación del programa de *Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas* (PDPSZRM), SECODES S.C. solicitó al Vocal Ejecutivo del programa el listado de los beneficiados atendidos durante el ejercicio 2001. En la página 16 de la *Guía para la evaluación estatal de los programas de fomento agrícola, ganadero y desarrollo rural de la Alianza para el Campo 2001*, se establece que para realizar la evaluación se requiere, como mínimo, contar con “la lista más reciente de beneficiarios, que incluya los montos de apoyo y la manera de localizarlos.” Sin embargo, una “lista oficial de beneficiarios” no fue proporcionada por la Vocalía Ejecutiva del PDPSZRM.

El único listado entregado consistió en una relación, en medio magnético, de 1,594 **SOLICITANTES** del PDPSZRM del ejercicio 2001. Estos solicitantes no se pueden considerar como beneficiarios ya que por la misma lógica de la operación del programa, hay representantes de grupos que no son beneficiarios del mismo, o bien, representantes que aparecen varias veces en el listado como “Solicitantes”. Por lo tanto, es importante subrayar que la evaluación se realizó SIN CONTAR CON UNA LISTA DE BENEFICIARIOS como marco de muestreo.

El listado de representantes entregado por la Vocalía Ejecutiva del programa estaba ordenado en orden alfabético por nombre de SOLICITANTE, según el ordenamiento realizado por el mismo SEE; cabe señalar que los nombres de los representantes estaban capturados por nombre completo, pero sin tener el apellido paterno al comienzo del registro, por lo que el ordenamiento alfabético se estableció con base en el primer nombre del solicitante.

Es igualmente importante señalar que este mismo listado de SOLICITANTES presentó importantes vacíos de información en los siguientes campos: CANTIDAD, UNIDAD DE MEDIDA, ORGANIZACIÓN y, lo cual es más crítico, en el número de BENEFICIARIOS. Del total de 1,592 localidades registradas en el listado, 272 (17.1%) presentaron vacíos en el número de beneficiarios. De la misma manera, del total de 54 municipios registrados en el listado, 23 (43%) presentaron estas deficiencias. Por lo tanto, el total de beneficiarios considerados en el listado (sumando la columna de las cifras de beneficiarios de los solicitantes que sí las presentaban), únicamente ascendió a 24,851 personas.

En forma conjunta con el SEE, se decidió rellenar los vacíos en el campo “número de beneficiarios” con el valor de ‘1’, con el propósito de que los grupos de beneficiarios representados por los SOLICITANTES de dicho listado, aún cuando se desconocía su número exacto, pudiesen ser considerados en el marco de muestreo. Después de esta adecuación numérica, el número de beneficiarios para efectos de la evaluación (el marco de muestra) resultó ser de **25,123** personas.

Aún cuando este procedimiento fue acordado con el SEE y se considera adecuado para efectos de la validez de la muestra, es importante señalar dos aspectos fundamentales:

1. Según lo estipulado en las *Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001* para efectos de la documentación “oficial”, la fecha que deberá utilizarse como fecha de “cierre” para los programas a ser evaluados es el 20 de abril de 2002. Es decir, el número de beneficiarios se puede tomar con base en la sistematización que se tenía hasta esa fecha por parte de los responsables de los programas. Sin embargo, considerando que al momento de la solicitud de información la Vocalía Ejecutiva de PDPSZRM aún no cerraba la operación del programa, esta fecha de “cierre” no fue aplicable para efectos del estudio de evaluación.
2. Para asegurar la mayor confiabilidad posible del método de determinación de muestra estipulado por la FAO/SAGARPA, es necesario contar con el universo total de población beneficiaria, completo y fidedigno, en forma del listado de beneficiarios. Esto asegura, por razones probabilísticas, que todos los beneficiarios tienen las mismas posibilidades de ser elegidos para ser encuestados. El ejercicio de evaluación requiere que la información de la operación del programa se encuentre con un mínimo de sistematización y confiabilidad, para establecer así el punto de partida de las actividades de la misma. Por lo tanto, el procedimiento llevado a cabo en el caso del PDPSZRM para determinar la muestra con base en un listado no completo de SOLICITANTES es adecuado, pero no es el ideal. En consecuencia, resulta difícil determinar con precisión el porcentaje de confiabilidad de la muestra.

## **B. Determinación del tamaño de muestra**

Para efectos de la evaluación, la muestra probabilística se seleccionó, con la autorización del SEE, a través del siguiente procedimiento:

- A. Con un universo de población beneficiaria de 25,123 personas, según la información proporcionada y la adecuación de la misma, la definición del tamaño de la muestra se realizó de la siguiente manera (ver Cuadro 1):

**Cuadro 1. Número de beneficiarios y tamaño de muestra**

PDPSZRM 2001			
<b>Beneficiarios 2001</b>	2,000	10,000	<b>25,123</b>
<b>Beneficiarios a encuestar</b>	140	148	<b>151</b>
<b>Factor de ajuste</b>	0.001	0.0002	<b>0.0002</b>

Fuente: FAO/SAGARPA, Términos de referencia estándar para la evaluación Estatal del programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas, pg. 7.

- a). Número de Beneficiarios **25,123** por lo que se toma el límite inferior, el número **10,000**.  
 b). La diferencia entre estas dos cifras es de **15,123**.  
 c).  $148 + (0.0002 \times 15,123) = 151.0$  o bien, **151 beneficiarios a encuestar**.

### C. Selección de integrantes de la muestra

Considerando estos cálculos y partiendo de la base de **151 beneficiarios a encuestar**, las variables se definieron de la siguiente manera:

**Cuadro 2. Determinación de la muestra por muestreo sistemático aleatorio**

Benef. <i>N</i>	Muestra <i>N</i>	Coef. <i>k</i>	Selección Sistemática de la Muestra								Número Aleatorio
<b>25,123</b>	<b>151</b>	<b>166</b>	<b>s1</b>	<b>s2</b>	<b>s3</b>	<b>s4</b>	<b>s5</b>	<b>s6</b>	<b>s7...</b>	<b>s151</b>	<i>Entre 1 y</i> <b>166</b>
			<b>s</b>	<b>s+k</b>	<b>s2+k</b>					<b>s150+k</b>	<b>s</b>

Fuente: Cálculos propios con base en la Guía Metodológica y procedimientos proporcionados por FAO/SAGARPA

- a. Los beneficiarios a encuestar representados por los números *s* hasta *s151*, se identificaron mediante la revisión de los expedientes físicos agrupados por cada solicitante, de la siguiente manera:
- i. Con base en el listado de solicitantes, se asignó un rango a cada uno de ellos considerando el número de beneficiarios que representaba cada solicitante:

**Cuadro 3. Ejemplo de la asignación de rangos a solicitantes**

	Solicitante	Núm. de Beneficiarios	Rango	<i>Beneficiarios que incluye el archivo físico del solicitante</i>
1.	ARISTEO MEJIA ESCALANTE	9	1	<i>Beneficiarios 1 al 9</i>
2.	CARMELINO ORTIZ SOTO	9	10	<i>Beneficiarios 10 al 18</i>
3.	EMILIO HERNANDEZ VENTURA	4	19	<i>Beneficiarios 19 al 22</i>
4.	ARIOSTO PEREZ LOPEZ	7	23	<i>Beneficiarios 23 al 29</i>
5.	HORACIO DIAZ ZACARIAS	8	30	<i>Beneficiarios 30 al 37</i>
6.	EFRAIN PEREZ SANTIZ	3	38	<i>Beneficiarios 38 al 40</i>
...				
<i>1,594.</i>				

- ii. Una vez integrado estos rangos por cada uno de los solicitantes, se identificaron los números de beneficiarios a encuestar (BE) en el rango correspondiente. Por ejemplo, si el número de beneficiario a encuestar fuese 25, este se tendría que ubicar en el rango correspondiente del solicitante 4 en nuestro cuadro de ejemplo:

**Cuadro 4. Ejemplo de la identificación de números de beneficiarios a encuestar en rangos correspondientes**

	Solicitante	Núm. de Beneficiarios	Rango	
1.	ARISTEO MEJIA ESCALANTE	9	1	<i>Beneficiario a encuestar</i>  25
2.	CARMELINO ORTIZ SOTO	9	10	
3.	EMILIO HERNANDEZ VENTURA	4	19	
4.	ARIOSTO PEREZ LOPEZ	7	23	
5.	HORACIO DIAZ ZACARIAS	8	30	
6.	EFRAIN PEREZ SANTIZ	3	38	
...				
1,594.				

- iii. Una vez identificado el solicitante y rango correspondiente del BE, se restó el número del rango (en nuestro ejemplo, 23) del número de BE (25), obteniendo así el número (2 en nuestro ejemplo) que fue utilizado para contar las fichas de beneficiarios (copias de credenciales de elector) en el expediente físico hasta llegar a la persona indicada. De esta manera, se intentó mantener el carácter aleatorio de la selección de muestra durante la revisión de archivos físicos y la selección específica de las personas a encuestar.
- b. El día 29 de Julio de 2002, SECODES solicitó a la Vocalía Ejecutiva del Programa acceso pleno a los 146 archivos físicos necesarios para integrar la Muestra conforme a lo estipulado en los *Términos de Referencia* y la *Guía Metodológica* proporcionada por la UA/FAO.
- c. Mediante la revisión detallada de los archivos físicos proporcionados por la Vocalía Ejecutiva del PDPSZRM, llevado a cabo en numerosas visitas a sus instalaciones, se identificaron aquellos archivos físicos cuya documentación estaba incompleta o presentaba lagunas e inconsistencias en su información (p.ej. la falta de *Actas de Dictamen*, la falta de copias de las credenciales de elector de los beneficiarios, etc.). De los 146 archivos físicos revisados, 34 (23.3%) presentaron alguna inconsistencia.

- d. A partir de la revisión exhaustiva de los archivos físicos, se integró la lista de los **151 Beneficiarios a Encuestar** de la **MUESTRA**, misma que fue validada por el SEE posteriormente.
- e. Considerando la población objetivo del programa, las zonas y municipios donde se concentraba la población beneficiaria del mismo, así como los tiempos y atrasos relacionados con la falta de sistematización de la información y el tardío acceso a la misma, se solicitó el 27 de Julio de 2002 el **40%** de beneficiarios **reemplazos (60)**, lo cual fue aprobado por el SEE. De estos 60 reemplazos disponibles se encuestaron a 37 para su captura en *LotusNotes*<sup>®</sup> y su análisis posterior mediante la paquetería *SPSS*<sup>®</sup>. Es importante señalar que en el caso de reemplazos, existe una deficiencia en cuanto a lo especificado por los lineamientos metodológicos. En el caso de los reemplazos solicitados para el PDPSZRM, el coeficiente *k* resultó ser 60, lo cual hace que los reemplazos seleccionados se concentren en los primeros 3,567 beneficiarios (el 14.2% del total) del listado utilizado. Esto podría marcar un sesgo en cuanto a los resultados de la muestra, el cual sin embargo, está implícito dentro de la metodología utilizada.

**Cuadro 5. Resumen de encuestas realizadas y reemplazos utilizados - PDPSZRM**

Tamaño de Muestra	Beneficiarios a Encuestar		Beneficiarios Reemplazos	Total de Encuestas Capturadas y Analizadas
	Beneficiarios Encuestados	Beneficiarios a Encuestar No localizados	Encuestas a Beneficiarios Reemplazos Realizadas	
151	114	37	37	151

Fuente: Trabajo de campo e integración de bases de datos

#### D. Levantamiento de encuestas

Los mecanismos de supervisión, control y verificación del proceso de levantamiento de encuestas para asegurar la confiabilidad de las mismas, fueron los siguientes:

- a. Capacitación previa del equipo: Los encuestadores encargados de aplicar las encuestas realizaron, en forma previa a su aplicación, una revisión detallada de la encuesta y de los lineamientos generales del programa. El supervisor del personal de campo fue un profesionalista con estudios universitarios, hablante de Tzeltal, con amplia experiencia en organizaciones agropecuarias. Junto con el supervisor, todos los siete encuestadores dominaban un idioma aparte del castellano, ya sea Tzotzil,

Tzeltal o Chol. Además, el equipo de encuestadores realizó una práctica aplicando el cuestionario (piloteo) a productores no beneficiarios del PDPSZRM, pero que sí habían participado en otro programa de la Alianza para el Campo. De esta manera, cada encuestador realizó tres encuestas en la comunidad de Patosil, municipio de Zinacantán. Este piloteo permitió identificar y corregir posibles deficiencias en la aplicación del instrumento por parte del equipo de encuestadores. Estas encuestas debidamente rellenas están disponibles para cualquier revisión necesaria.

- b. Preparación previa del encuestador: implicó la preparación de la encuesta a partir de la integración de la documentación básica del archivo físico de donde se obtuvieron copias de las hojas de entrega-recepción, actas de dictamen, credenciales de elector, etc. Las primeras dos hojas de cada encuesta se rellenas en gabinete antes de la salida a campo. Cualquier duda en torno al tipo de apoyo, localidad, etc., se pudo abordar en esta fase.
- c. Supervisión y monitoreo por parte del supervisor de campo: se realizaron mediante el acompañamiento regular a los encuestadores durante sus rutas. Además, las encuestas rellenas fueron verificadas diariamente por el supervisor. De esta manera, todos los encuestadores fueron supervisados durante la etapa de trabajo de campo.
- d. A su regreso a la oficina, cada encuestador revisó las encuestas rellenas antes de entregarlas al Supervisor y al Coordinador del Personal de Campo. Esta revisión por parte del encuestador de sus propias encuestas pretendía depurar errores sencillos en la ubicación correcta de datos, legibilidad, unidades de medida de productos agrícolas o la información correcta de las localidades y municipios (claves según INEGI y SAGARPA).
- e. Una vez entregadas las encuestas, el supervisor de campo o el coordinador del personal las revisaban según la programación del trabajo de campo. Esta verificación pretendía depurar incongruencias en el relleno de información (firmas de encuestadores y encuestados, o, en su defecto, explicación de los motivos por los cuales no se logró localizar al beneficiario; “saltos” en el relleno de la encuesta; falta de puntos decimales en cifras; ilegibilidad de respuestas, etc.).
- f. Después de esta revisión, las encuestas se entregaban al equipo encargado de integrar las bases de datos en *LotusNotes*. Las encuestas se entregaban clasificadas, con las debidas explicaciones de ubicación geográfica, encuestador, problemas encontrados, etc. El supervisor de los capturistas revisaba todas y cada una de las encuestas para señalar incongruencias o imprecisiones y en los casos que lo ameritaba, consultaba con el supervisor de campo y el encuestador para solventar la duda. Posteriormente, se capturaba en el sistema de *LotusNotes* y mediante los “candados” del programa y la vigilancia de los capturistas, se detectaban posibles inconsistencias. La captura en *LotusNotes* se realizaba a partir del regreso de los encuestadores a las oficinas, permitiendo así resolver cualquier duda directamente

con el encuestador en un lapso no mayor a dos días desde el momento en que se aplicó el cuestionario.

- g. Es importante señalar que por cada beneficiario que no fue localizado, existe una encuesta cuyas primeras dos hojas están rellenas con sus datos (lo cual se hizo como parte de la preparación en gabinete de los encuestadores). Las últimas hojas de estas encuestas están debidamente firmadas por el encuestador encargado, y contienen una explicación breve de los motivos por los cuales no fue aplicada la encuesta (se mudó el beneficiario, falleció, etc.). Todas y cada una de las encuestas, tanto las realizadas como las no realizadas, se encuentran debidamente foliadas en carpetas para cualquier inspección física o consulta posterior.
- h. Por último, hubo dos momentos de revisión física de los expedientes de encuestas rellenas, capturadas y del trabajo en campo por parte de agentes externos a SECODES S.C.: 1) una visita a las oficinas de SECODES de la Ing. Otilia Valenzuela quien es consultora independiente contratada por la FAO/SAGARPA, para supervisar el proceso de evaluación llevado a cabo por las distintas EEE y el SEE, y 2) una visita a las oficinas de SECODES y una inspección física de las encuestas levantadas y capturadas por parte del SEE. En esta ocasión, miembros del SEE realizaron una verificación en campo de 16 de los productores encuestados para verificar que efectivamente se hayan aplicado los cuestionarios y que la información de los mismos fuera fidedigna.

## **Integración y procesamiento de bases de datos**

A partir de la captura de las encuestas en *LotusNotes* y su exportación posterior para su manipulación con la paquetería *SPSS*, se hicieron cruces de frecuencias simples diseñados específicamente para arrojar inconsistencias en la información. A partir de esta depuración, se identificaron las preguntas con mayor peligro de contener información parcial o inconsistente. Como último paso de verificación y con la presencia de los encuestadores, se revisó cada una de las encuestas para verificar datos, poniendo especial atención en las preguntas identificadas como problemáticas. Un punto importante fue la verificación cuidadosa de todos aquellos cuestionarios en los cuales los beneficiarios respondieron que no habían recibido el apoyo del programa.

La exportación de las bases de datos desde el programa de captura *LotusNotes*, hacia la paquetería estadística de *SPSS*<sup>®</sup> facilitó los siguientes procedimientos de verificación y análisis:

- 1) **Frecuencias simples** de las variables de la encuesta a beneficiarios. Esto fue importante para detectar fácilmente aspectos sobresalientes, determinar perfiles de los productores y familias beneficiarias, etc.
- 2) Con base en el manual de *Procedimiento para el cálculo de indicadores y su análisis* la obtención de los once indicadores básicos y los tres complementarios, se realizó de manera eficiente y sin la posibilidad de errores de cálculo. De esta manera, los

cálculos dejan de ser “manuales” y se obtienen mediante cruces de frecuencias simples y manipulación de variables en *SPSS*.

- 3) **Verificación** de la consistencia de las respuestas capturadas en las bases de datos. Comparando las frecuencias simples de variables que son inter-dependientes, se pudieron detectar y corregir fácilmente inconsistencias en la información capturada.

**Cuadro 6. Resumen de indicadores básicos, complementarios, y sus variantes**

Indicadores	Variantes	Procedimiento de Cálculo
<b>1. Capitalización e Inversión productiva</b>	1.1 Presencia de inversión adicional	La información se obtiene de la pregunta 29, con respuesta en su opción 1.
	1.2 Respuesta del productor al estímulo para invertir	Se utiliza el cuadro de la página 2 del cuestionario en la columna de “beneficiario”, la suma de las columnas “federal y estatal” y la inversión adicional es el valor que aparece en la pregunta 30 en el rubro “monto total”.
	1.3 Inversión media adicional	La aportación adicional del productor se identifica en la pregunta 30 del cuestionario en el dato del monto total.
	1.4 Inversión media total	Información del cuadro de la página 2 del cuestionario, las columnas de “aportación” y la pregunta 30, opción “total”.
	1.5 Respuesta a la inversión federal	$ITF = \frac{AF + AE + AP + IA}{AF}$ <p>ITF = Inversión total por cada peso de inversión federal            AF = Aportación federal            AE = Aportación estatal            AP = Aportación del productor            IA = Inversión adicional</p>
<b>2. Satisfacción con el apoyo</b>	2.1 Calidad del apoyo	Mediante la pregunta 34, en cualquiera de las opciones 1 o 2.
	2.2 Satisfacción y oportunidad del apoyo	La pregunta 34 en las opciones 1 ó 2.
<b>3. Cambio técnico e innovación en los Proceso Productivos</b>	3.1 Cambio en las técnicas	La información se obtiene de la pregunta 50, opción 2.
	3.2 Cambios en producción debido a cambios en técnicas	La información se obtiene de la pregunta 51 en su opción 1.
	3.3 Cambio en técnicas y cambio en producción debidos al apoyo	La información se obtiene de las respuestas a la pregunta 50, opción 2 y que a la vez contestaron a la pregunta 51 en su opción 1.
<b>4. Permanencia y funcionalidad de los Apoyos</b>	4.1 Permanencia del apoyo	Esta información se identifica en la respuesta a la pregunta 36 en su opción 1.

<b>Indicadores</b>	<b>Variantes</b>	<b>Procedimiento de Cálculo</b>
<i>Inversiones Productivas</i>	4.2 Funcionamiento del apoyo	Esta información se identifica en la respuesta a la pregunta 38 en su opción 1.
	4.3 Calidad del funcionamiento del bien	Esta información se identifica en la respuesta a la pregunta 40 en su opción 1.
	4.4 Permanencia y sostenibilidad de los apoyos	La información se obtiene de los casos donde se cumplen las tres condiciones, de forma simultánea, es decir, la pregunta 36 en su opción 1, la pregunta 38 en su opción 1 y la pregunta 40 en su opción 1.
	4.5 Indicador numérico de permanencia, sostenibilidad y calidad	La información se obtiene de las preguntas 36 en su opción 1, 38 en su opción 1 y 40 en su opción 1.
	4.6 Aprovechamiento de la capacidad del apoyo	Esta información se obtiene con la respuesta a la pregunta 42.
	4.7 Índice de aprovechamiento de la capacidad del apoyo	De acuerdo al siguiente catálogo: A toda su capacidad = 1 Casi a toda su capacidad = 0.75 A la mitad de su capacidad = 0.5 Uso es mínimo = 0.25 No se usa = 0 Esta información se identifica en la respuesta a la pregunta 42 en cada una de sus opciones.
<i>Servicios de apoyo a la producción</i>	4.8 Valoración del servicio recibido	Esta información se identifica en la respuesta a la pregunta 48 en sus cuatro opciones.
<b>5. Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión</b>	5.1 Desarrollo de capacidades	A partir del cálculo de porcentajes que aparecen las opciones 1, 2 y 4 de la pregunta 53.
	5.2 Desarrollo de capacidades incluyentes	A partir del cálculo de porcentajes que aparecen en las opciones 1, 2, 4 y 5 de la pregunta 53.
	5.3 Desarrollo global de capacidades técnicas, productivas y de gestión	Con base en los beneficiarios que señalaron las opciones 1, 2, 4 y 5 de la pregunta 53 y que adquirieron las capacidades.
	5.4 Desarrollo de alguna de las capacidades técnicas, productivas y de gestión	Beneficiarios que señalaron al menos una de las opciones 1, 2, 4, o 5 en la pregunta 53.
<b>6. Cambios en producción, en productividad o en calidad, atribuibles al apoyo</b>	6.1 Cambios en productividad	Con las respuestas a la pregunta 54, en su opción 1, columna (1) o columna (3) bajo la condición de que la pregunta 55 haya sido contestada en su opción 1.
	6.2 Cambios en volumen de producción	Con base solamente en aquellas respuestas a la pregunta 54, en su opción 2, en la columna (1) o (3) siempre y cuando la pregunta 55 haya sido contestada en su opción 1.

Indicadores	Variantes	Procedimiento de Cálculo
	6.3 Cambios en la calidad del producto	Con base solamente en aquellas respuestas a la pregunta 54, en su opción 3, en la columna (1) o (3) siempre y cuando la pregunta 55 haya sido contestada en su opción 1.
	6.4 Cambios en producción, en productividad o en calidad	Con base solamente aquellas respuestas a la pregunta 54, en su opción 3, en la columna (1) o (3) siempre y cuando la pregunta 55 haya sido contestada en su opción 1.
	6.5 Cambio simultáneo en producción, productividad y calidad	Se usa la información de la pregunta 54 contestada en sus tres opciones (1, 2 y 3) en la columna (1) o (3) siempre y cuando la pregunta 55 haya sido contestada en su opción 1.
<b>7. Cambios en el nivel de ingresos de la unidad de producción</b>	7.1 Frecuencia de cambio en el ingreso	Con base en las opciones 1 ó 3 de la pregunta 57, si la pregunta 59 fue contestada en su opción 1.
	7.2 Cambio en el ingreso	Con base en el primer cuadro del cuestionario (aportación inversión federal y aportación estatal) y de la pregunta 58, dado que los beneficiarios hayan contestado la opción 1 de la pregunta 59.
	7.3 Crecimiento porcentual del ingreso	Con base en la pregunta 58, si los beneficiarios contestaron la pregunta 59 en su opción 1.
<b>8. Contribución al Empleo</b>	9.1 Tasa de crecimiento en el empleo debido al apoyo	Calculando los empleos contratados (permanentes y eventuales) y familiares (permanentes y eventuales), <u>con</u> el apoyo y <u>antes</u> del apoyo.
	9.2 Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo	De las respuestas a la pregunta 60, procesando sólo los casos donde se reportaron valores mayores de empleos en la situación "con el apoyo" que en la situación "sin el apoyo".
	9.3 Efecto total sobre el empleo en la unidad productiva	Con base en la pregunta 60, en sus opciones 1 y 2, si la pregunta 61 fue contestada con un dato mayor a cero en su opción 1.
	9.4 Arraigo de la población debido al apoyo	Con base en la pregunta 61, opción 2, y la pregunta 9, opción 2.
<b>9. Conversión y diversificación productiva</b>	10.1 Conversión productiva	Con base en las respuestas de la pregunta 62 en sus opciones 1, 2 o 3.
	10.2 Presencia de conversión productiva sostenida	Con base en las respuestas de la pregunta 62 en sus opciones 1, 2 o 3 y que a la vez reportaron en la pregunta 63 que <b>realizan</b> la nueva actividad.

Indicadores	Variantes	Procedimiento de Cálculo
	10.3 Índice de conversión productiva	Con base en las respuestas de la pregunta 62 en sus opciones 1, 2 o 3 y que a la vez reportaron en la pregunta 63 que <b>realizan</b> la nueva actividad.
<b>10. Efectos sobre los recursos naturales</b>	11.1 Presencia de efectos favorables sobre los recursos naturales	Con base en la pregunta 66 contestada en cualquiera de sus opciones 1 a 9.
	11.2 Presencia de efectos desfavorables sobre los recursos naturales	Con base en las respuestas de la pregunta 66 en cualquiera de sus opciones de la 11 a la 15.
<b>11. Formación y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores</b>	12.1 Constitución de nuevos grupos gracias al apoyo	Con base en las respuestas a la pregunta 72 en su opción 2 y las respuestas a la pregunta 67 en su opción 1.
	12.2 Consolidación de grupos	Con base en la pregunta 74, contestada en cualquiera de las opciones de la 3 a la 10 en la alternativa “recibió” y que a la vez contestaron alguna de las opciones 1 a 10 en la pregunta 82.
<b>Indicadores Complementarios</b>		
	12. Cadenas de valor	Con base en la pregunta 56 y las frecuencias de las 15 opciones.
	13. Protección y control sanitario	Con base en las respuestas de las preguntas 84 – 89 de la encuesta.
	14. Investigación y transferencia	Con base en la pregunta 90 y las frecuencias de las seis opciones.

Fuente: Sistematización propia con base en el documento proporcionado por la FAO/SAGARPA, “Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis”; Cuestionario Para Beneficiarios, PDPSZRM; Guía para la elaboración de informes estatales de evaluación de los programas de fomento agrícola, ganadero y desarrollo rural, Alianza para el Campo 2001. Pág. 48, “Indicadores por Programa”.

## Entrevistas realizadas a otros actores

Por parte del SEE, se brindó apoyo para la concertación de citas con agentes responsables y operadores del PDPSZRM – 2001, con el fin de realizar en forma y tiempo las entrevistas requeridas por la metodología. Las personas entrevistadas y su posición en el Programa se muestran en el Cuadro 7.

**Cuadro 7. Relación de entrevistas realizadas a otros actores**

No	Entrevistado	Categoría	Institución
1	Ing. Jorge Armando Luna	Funcionario	CADER
2	Ing. Hugo Hernán Vázquez Acosta	Funcionario	SAGARPA
3	Ing. Pedro Meza Ramírez	Funcionario	UTOE
4	Javier Jerónimo Cipriano	Funcionario	Comisión Estatal de Desarrollo Rural
5	Víctor Manuel Torres Sánchez	Funcionario	SAGARPA
6	Fernando Pérez López	Funcionario	SAGARPA
7	Pascual Cruz Lorenzo	Representante	CORDES
8	Juan López López	Organización	CIRSA
9	Mario Hernández Pérez	Organización	COAO
10	Blanca Estela Cedillo Díaz	Agencia de Desarrollo	UNORCA
11	M.C. Oel Hernández Sarmiento	Agencia de Desarrollo	PROTIERRA
12	Juana Cruz Morales	Agencia de Desarrollo	PATPO
	<i>Varios</i>	Agencia de Desarrollo	

Fuente: Propuesta de entrevistas a realizar presentada al SEE y cuestionarios capturados en la base de datos LotusNotes.

## **Anexo 2**

### **Anexo Técnico del Programa Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas 2001**

**ANEXO TÉCNICO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DEL CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES EN TORNO AL PROGRAMA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001, CELEBRADO ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN Y EL EJECUTIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS A QUIENES EN LO SUCESIVO DE LES DENOMINARÁ “LA SAGARPA” Y “EL GOBIERNO DEL ESTADO”, RESPECTIVAMENTE.**

#### **A N T E C E D E N T E S**

Con fecha 29 de enero del 2001, “LA SAGARPA” y “EL GOBIERNO DEL ESTADO” celebraron un Convenio de Coordinación para la realización de acciones en torno al Programa Alianza para el Campo en el Estado de Chiapas. El 31 de diciembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2001, que establece disposiciones para el Programa de la Alianza para el Campo; por lo que en el cumplimiento al citado decreto, con fecha 15 de marzo del presente año, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001, las que en su Capítulo 1. Del objeto y Aplicación General; Párrafo 1.2.1 Anexos técnicos, establece que: “Para el ejercicio del año 2001, los anexos técnicos se integran por grupo de programas; así se formulará el Anexo Técnico de Fomento Agrícola, el anexo Técnico de Fomento Ganadero, el Anexo Técnico de Desarrollo Rural, el Anexo Técnico de Sanidad Agropecuaria, el Anexo Técnico de Investigación y Transferencia de Tecnología, El anexo Técnico de Promoción de Exportaciones y el Anexo Técnico de Promoción de Exportaciones y el Anexo Técnico de Información Agroalimentaria y Pesquera”.

En este Anexo Técnico se destacan resúmenes de algunos capítulos de las Reglas de Operación de la Alianza 2001, relativas a: “De los Subsidios”; “De la Programación, Seguimiento y Reprogramación” ; “De los Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Interna del Proceso” ; y “De los Indicadores”. Asimismo, se incorporan Cuadros de montos y metas por programa y componentes, conforme a las asignaciones acordadas; el Calendario de Ejecución; y un párrafo sobre la obligatoriedad de cumplir con todo lo señalado en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo del 2001.

## DE LOS SUBSIDIOS

Los recursos de la Alianza para el Campo destinados a productores de bajos ingresos que se atienden con los criterios de desarrollo rural en cada entidad federativa, serán como mínimo el 47% del total de los recursos federales convenidos; para el programa de investigación y transferencia de tecnología el gobierno federal y los gobiernos estatales destinarán cada uno el 7% de los recursos que se convenga; para los programas de sanidad agropecuaria se destinará un monto mínimo del 5% del presupuesto federal convenido y el gobierno de estado aportará otro tanto igual. Recursos que no podrán ser traspasados a ninguno de los otros programas de la Alianza, ni a otros programas federales o locales, ni destinarse a otros fines.

Para los programas de la Alianza para el Campo, con Excepción de los de Desarrollo Rural, los subsidios que otorgue el gobierno federal no serán mayores a un 50% del costo total que determine cada programa en sus componentes individuales y hasta por una cantidad máxima de \$ 500,000.00 por unidad de producción, considerando la totalidad de los programas de la Alianza para el Campo de los que reciba apoyos. Asimismo, los recursos asignados a la Alianza para el Campo no podrán ser traspasados a ningún otro programa federal o local, incluyendo los apoyos a la comercialización agrícola.

## DE LA PROGRAMACIÓN, SEGUIMIENTO Y REPROGRAMACIÓN.

**Del seguimiento del Ejercicio de los Programas para el Año 2001.** El gobierno federal establece que para el año 2001 se realizará una medición de resultados del ejercicio de los programas de la Alianza para el Campo al 15 de septiembre, en todas las entidades del país; y establece como fecha el 30 de octubre del 2001 para comprometer todos los recursos presupuestales de la Alianza para el Campo en cada entidad federativa, con lo que los Comités Técnicos de los Fideicomisos Estatales deberán buscar que el ejercicio de pago concluya en los primeros tres meses del año siguiente.

**De los Beneficiarios.** Los programas de la Alianza deberán identificar en sus padrones o listados de beneficiarios, a las personas físicas con la Clave Única de Registro Poblacional (CURP) y, en el caso de las personas morales con la Clave de Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Con el fin de que todas las bases de beneficiarios de los programas Alianza incluyan la información de la Clave de Registro de Población, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación promoverá entre los solicitantes de los programas su inscripción en el Registro Nacional de Población.

Asimismo, en atención a lo dispuesto en el Decreto del Presupuesto de egresos, los padrones o listados de beneficiarios, los montos y apoyos por cada programa, deberán ser publicados en las gacetas oficiales locales y en un diario de mayor circulación de la entidad federativa o en suplemento periodístico.

## **DE LOS MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN INTERNA DEL PROCESO.**

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación revisará con cada entidad federativa la implantación del Sistema Integral de Información de la Alianza para el Campo (SIALC), para que los comités Técnicos de los Fideicomisos Estatales lo incorporen a la operación de la Alianza para el Campo en este ejercicio del año 2001; y los recursos presupuestales que se requieran, deberán considerarse de los gastos de operación establecidos para cada programa.

Seguimiento Normal de los Programas. Para el seguimiento normal de los programas, hasta en tanto se implanta el SIALC, las áreas responsables de los programas de la Alianza para el Campo en la Secretaría, emitirán lineamientos o guías normativas para la preparación y envío de informes mensuales o cuando se requieran, que se darán a conocer a las entidades federativas a través de las delegaciones de la Secretaría. Esta información deberá ser entregada el último día de cada mes, considerando cortes al día 25 de ese mes.

**Evaluación Interna del Proceso.** Las áreas de oficinas centrales responsables de los programas revisarán con los gobiernos de los estados, lineamientos específicos o guías normativas para la medición de resultados, que permitan conocer en distintos tiempos el avance de los mismos; asimismo, la Secretaría a través de sus delegaciones en las entidades federativas, llevará a cabo por lo menos cuatro mediciones de resultados o de evaluación interna del proceso, a los tres meses, 6 meses, 9 meses y doce meses de iniciado el ejercicio con la radicación presupuestal de recursos al Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, las cuales serán sometidas al Comité Técnico del Fideicomiso Estatal para la toma de decisiones sobre el avance del ejercicio presupuestal y de metas y, mediante Acta el Comité informar a la Secretaría sobre los acuerdos tomados y tiempos de cumplimiento. A la conclusión del ejercicio presupuestal y de metas, se llevará a cabo el cierre o finiquito de los programas de la Alianza para el Campo, conforme a los lineamientos vigentes o los que en su oportunidad emita la Secretaría. Los recursos presupuestales que se requieran para la realización de estos bajos, deberán considerarse en los gastos de operación para cada programa.

**Evaluación de impactos de los programas.** Se establece que de los recursos gubernamentales convenidos con cada entidad federativa, se asignará hasta el 2.5% de los mismos para la contratación de las evaluaciones de los programas a nivel estatal. Atendiendo a las disposiciones del Decreto del Presupuesto de Egresos, los programas de Alianza para el Campo deberán ser evaluados por instituciones académicas y de investigación preferentemente nacionales, con reconocimiento y experiencia, y por organismos especializados de carácter internacional con reconocimiento en el tema.

La coordinación General de Política y Concertación de la SAGARPA, establecerá los lineamientos y los términos de referencia correspondientes a los diferentes programas de la Alianza para el Campo, mismos que se darán a conocer a los gobiernos de las entidades federativas a través de los Subcomités Técnicos de Evaluación, que serán presididos por el Delegado de la Secretaría; y con base en ellos, se podrán contratar las evaluaciones estatales de los programas.

### **DE LOS INDICADORES**

Los indicadores de Gestión y Evaluación publicados en las reglas de operación para cada programa, serán un mecanismo de evaluación de los resultados de la gestión pública y de los efectos que sus acciones están teniendo en los beneficiarios, por lo que se informarán mensualmente o cuando se requieran.

## Anexo 3

### Metas y Montos de Inversión Convenidos 2001

Ámbito de inversión	Inversión				Metas físicas		
	Línea Acción	Federal	Estatal	Productores	Total	Cant.	U de M
<b>PROYECTOS PRODUCTIVOS</b>	<b>45,150,000</b>	<b>6,450,000</b>	<b>22,114,286</b>	<b>73,714,286</b>			
<b>Producción Agropecuaria Sustentable</b>	<b>27,650,000</b>	<b>3,950,000</b>	<b>13,542,857</b>	<b>45,142,857</b>			
Milpa-Granos Básicos	2,800,000	400,000	1,371,429	4,571,429	4,572	Hectárea	2,286
Traspatio	10,150,000	1,450,000	4,971,429	16,571,429	20,714	Paquete	10,357
Cultivos Comerciales	5,600,000	800,000	2,742,857	9,142,857	4,353	Hectárea	2,176
Diversificación de cultivos	1,400,000	200,000	685,714	2,285,714	846	Hectárea	846
Ganadería	7,700,000	1,100,000	3,771,429	12,571,429	5,029	Paquete	5,029
<b>Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales</b>	<b>9,800,000</b>	<b>1,400,000</b>	<b>4,800,000</b>	<b>16,000,000</b>			
Agroforestería	1,120,000	160,000	548,571	1,828,571	1,016	Hectárea	338
Establecimiento de viveros	1,890,000	270,000	925,714	3,085,714	1,029	Proyecto	1,029
Establecimiento de plantaciones Maderables Forestales y no Forestales	1,400,000	200,000	685,714	2,285,714	762	Hectárea	381
Recuperación y Conservación de suelos	3,500,000	500,000	1,714,286	5,714,286	5,714	Hectárea	2,857
Manejo y Aprovechamiento de Agua	1,890,000	270,000	925,714	3,085,714	1,029	Obra	1,029
<b>Diversificación de las Actividades Económicas Productivas</b>	<b>4,060,000</b>	<b>580,000</b>	<b>1,988,571</b>	<b>6,628,571</b>			
Microempresas Agropecuarias	1,680,000	240,000	822,857	2,742,857	30	Proyecto	300
Empresas Comercializadoras	980,000	140,000	480,000	1,600,000	18	Proyecto	270
Mejoramiento de los Procesos de Transformación Agropecuaria	1,400,000	200,000	685,714	2,285,714	762	Proyecto	762
<b>Infraestructura de Apoyo a la Producción y Comercialización</b>	<b>3,640,000</b>	<b>520,000</b>	<b>1,782,857</b>	<b>5,942,857</b>			
Centros de Acopio	1,400,000	200,000	685,714	2,285,714	91	Proyecto	1,820
Riego Parcelario	2,240,000	320,000	1,097,143	3,657,143	1,463	Hectárea	731
<b>Proyectos comunitarios de carácter productivo</b>	<b>4,900,000</b>	<b>700,000</b>	<b>1,673,143</b>	<b>7,273,143</b>			
Proyecto Productivos y Aprovechamientos Comunitarios	3,416,000	488,000	1,673,143	5,577,143	150	Proyecto	4,500

Evaluación Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas 2001

Ámbito de inversión	Inversión				Metas físicas		
	Federal	Estatad	Productores	Total	Cant.	U de M	Benef.
Asesoría para la Formación de Fondos Comunitarios de Ahorro	1,400,000	200,000		1,600,000	160	Proyecto	3,200
Apoyo a la constitución Legal de Organizaciones Económicas	84,000	12,000		96,000	10	Organización	200
<b>Extensionismo y servicios profesionales</b>	<b>13,650,000</b>	<b>1,950,000</b>	<b>0</b>	<b>15,600,000</b>			
Servicios Profesionales	8,925,000	1,275,000		10,200,000	146	Extensta.	
	1,750,000	250,000		2,000,000	25	Coordin.	
Pago por única vez a ESP o AD	70,000	10,000		80,000	53	Empresa	
Capacitación a Productores	1,134,000	162,000		1,296,000	1,025	Evento	15,375
Asesoría y/o Consultoría de Estudios y Proyectos	490,000	70,000		560,000	62	Proyecto	
Estimulo a la formación de ESP o AD con proyecto	245,000	35,000		280,000	7	ESP o AD constituida	
Apoyos especiales				0			
Cursos Técnicos	840,000	120,000		960,000	48	Evento	
Incentivos para técnicos de campo	196,000	28,000		224,000	149	Extensta.	
<b>Coordinación del programa</b>	<b>6,300,000</b>	<b>900,000</b>	<b>0</b>	<b>7,200,000</b>			
Gastos de Operación (4%)	2,800,000	400,000		3,200,000			
Comprobación de gastos (1%)	700,000	100,000		800,000			
Evaluación y Auditoría del Programa				0			
Evaluación (2.5%)	1,750,000	250,000		2,000,000			
Auditoría (1.5%)	1,050,000	150,000		1,200,000			
<b>TOTAL</b>	<b>70,000,000</b>	<b>10,000,000</b>	<b>23,787,429</b>	<b>103,787,429</b>			

Fuente: Anexo Técnico 2001, Metas Físicas y Financieras Convenidas