



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



EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001



**Informe de Evaluación Estatal
Apoyo al Desarrollo Rural**

Chiapas

Octubre de 2002



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



EVALUACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

Programa Apoyo al Desarrollo Rural

Chiapas

Directorio

**GOBIERNO DEL ESTADO DE
CHIAPAS**

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

Lic. Pablo Salazar Mendiguchía
Gobernador Constitucional del Estado

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

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

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Aníbal Coutiño Arrazola
Subsecretario de Agricultura

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 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

| | Pág. |
|--|------|
| Presentación | |
| Resumen Ejecutivo | |
| Capítulo 1. Introducción | 5 |
| 1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación del Programa | 5 |
| 1.2 Alcances, utilidad e importancia de la evaluación | 6 |
| 1.3 Temas sobre los que enfatiza la evaluación | 6 |
| 1.4 Metodología de evaluación aplicada | 7 |
| 1.5 Fuentes de información utilizadas en el informe | 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 que intervienen en la operación del PADER | 9 |
| 2.1.2 Participación de organizaciones sociales y proveedores de bienes y servicios | 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 | 16 |
| 3.3 Instrumentación y operación del Programa 2001 | 17 |
| 3.4 Población objetivo | 18 |
| 3.4.1. Criterios de elegibilidad | 18 |
| 3.4.2. Criterios de selección | 18 |
| 3.5 Componentes de apoyo | 19 |
| 3.6 Metas físicas y financieras programadas y realizadas | 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 | 21 |
| 4.1.2 Complementariedad del Programa con otros programas de la Alianza | 22 |
| 4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas | 22 |

| | | |
|-------------|--|----|
| 4.1.4 | Objetivos, metas y plazos | 23 |
| 4.1.5 | Focalización: actividades, regiones, beneficiarios y apoyos diferenciados | 23 |
| 4.2 | Procesos de operación del Programa en el Estado | 29 |
| 4.2.1 | Operación del Programa en el marco de la política de federalización | 29 |
| 4.2.2 | Arreglo institucional | 30 |
| 4.2.3 | Difusión del Programa | 31 |
| 4.2.4 | Gestión de solicitudes y apoyos | 31 |
| 4.2.5 | Otorgamiento de apoyos | 31 |
| 4.2.6 | Seguimiento del Programa | 32 |
| 4.2.7 | Solicitudes recibidas y atendidas | 33 |
| 4.2.8 | Solicitudes no atendidas y razones; estrategia para el seguimiento de solicitudes no atendidas | |
| 4.3 | Perfil de los beneficiarios | 33 |
| 4.4 | Satisfacción con el apoyo | 35 |
| 4.5 | Participación de productores, proveedores y técnicos en la planeación y operación del Programa | 36 |
| 4.6 | Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores | 36 |
| 4.7 | Evaluación global de la operación del Programa | 37 |
| 4.8 | Conclusiones y recomendaciones | 38 |
| Capítulo 5. | Evaluación de resultados e impactos del Programa | 40 |
| 5.1 | Principales resultados de las acciones del Programa | 40 |
| 5.1.1 | Cambios en la capacidad productiva | 40 |
| 5.1.1.1 | Superficie | 40 |
| 5.1.1.2 | Semovientes | 41 |
| 5.1.1.3 | Infraestructura y equipamiento | 41 |
| 5.1.1.4 | Acceso a servicios | 42 |
| 5.1.1.5 | Otros | 43 |
| 5.2 | Capitalización e inversión productiva | 43 |
| 5.3 | Cambio técnico e innovación en los procesos productivos | 43 |
| 5.4 | Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones | 45 |
| 5.5 | Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión | 46 |
| 5.6 | Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo | 47 |
| 5.7 | Cambios en el ingreso de la unidad de producción | 47 |
| 5.8 | Desarrollo de cadenas de valor | 47 |
| 5.9 | Contribución al empleo | 49 |
| 5.10 | Conversión y diversificación productiva | 49 |
| 5.11 | Efecto sobre los recursos naturales | 50 |
| 5.12 | Desarrollo de organizaciones económicas de productores | 51 |
| 5.13 | Conclusiones y recomendaciones | 56 |

| | |
|---|----|
| Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones | 59 |
| 6.1 Conclusiones | 59 |
| 6.1.1 Acerca de la operación del programa | 59 |
| 6.1.2 Acerca de los resultados e impactos del Programa | 60 |
| 6.1.3 Acerca de las prioridades que orientaron la asignación de los recursos del Programa | 61 |
| 6.1.4 Fortalezas y debilidades del Programa | 61 |
| 6.1.5 Otras conclusiones | 61 |
| 6.2 Recomendaciones | 62 |
| 6.2.1 Para incrementar los impactos del Programa | 62 |
| 6.2.2 Para una asignación más eficiente de los recursos | 63 |
| 6.2.3 Para el mejoramiento de la eficiencia operativa | 64 |
| 6.2.4 Para una mejor adecuación del Programa al proceso de federalización y descentralización | 65 |
| 6.2.5 Para una mayor y mejor participación de los productores | 65 |
| 6.2.6 Para la introducción de reformas institucionales | 65 |
| 6.2.7 Otras recomendaciones | 66 |
| Bibliografía y Fuentes de Información | 67 |

Índice de Cuadros

| | Pág. | |
|-----------------|--|----|
| Cuadro 1. | Indicadores globales del Programa Apoyo al Desarrollo Rural 2001 | 1 |
| Cuadro 2-3. | Asignación presupuestal en Chiapas de los programas federalizados de Desarrollo Rural correspondientes a la Alianza para el Campo 2001 | 14 |
| Cuadro 3-1. | Presupuesto y metas asignados al PADER durante el ejercicio 2001 | 16 |
| Cuadro 3-2. | Evolución del presupuesto ejercido por el PADER en el período 1998-2001 | 16 |
| Cuadro 3-6. | Cumplimiento de metas del PADER vs. Presupuesto 2001 | 19 |
| Cuadro 3-7. | Distribución Geográfica de los apoyos del PADER por Región y DDR | 20 |
| Cuadro 4-1-5-1. | Distribución de los recursos del PADER con base en los índices de marginación por municipio en el ejercicio 2001 | 24 |
| Cuadro 4-1-5-2. | Distribución de los recursos del PADER por monto y municipio en el ejercicio 2001 | 25 |
| Cuadro 4-1-5-3. | Número de localidades atendidas en algunos de los municipios participantes en el PADER 2001 | 25 |
| Cuadro 4-1-5-4. | Distribución <i>per-cápita</i> de los Recursos del PADER por rangos de inversión | 26 |
| Cuadro 4-1-5-5. | Inversión <i>per-cápita</i> de los apoyos más representativos otorgados por el PADER 2001 | 28 |
| Cuadro 4-1-5-6. | Organizaciones beneficiarias del Programa PADER por monto de apoyo | 29 |
| Cuadro 4-3-1. | Inventario pecuario de los beneficiarios de la muestra | 34 |
| Cuadro 5-1-1-2. | Distribución de los recursos del PADER por tipo de apoyo y monto | 41 |
| Cuadro 5-3-1. | Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo de la Alianza para el Campo: Actividades Agrícolas | 44 |
| Cuadro 5-3-2. | Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo de la Alianza para el Campo: Actividades Pecuarias | 44 |
| Cuadro 5-3-3. | Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo de la Alianza para el Campo: Actividades no agropecuarias | 45 |
| Cuadro 5-4-1. | Grado de uso de la capacidad del bien obtenido con el apoyo | 46 |
| Cuadro 5-4-2. | Valoración de la asistencia técnica recibida | 46 |
| Cuadro 5-5. | Capacidades técnicas, productivas y de gestión aprendidas | 47 |

| | | |
|-----------------|---|----|
| Cuadro 5-8. | Aspectos de la producción, comercialización y transformación del producto en que se reportaron cambios | 48 |
| Cuadro 5-10-1. | Cambios de especie o de actividad debidos a la participación en el Programa | 49 |
| Cuadro 5-10-2. | Tipo de apoyo que recibieron y apoyo que requieren para consolidar el cambio | 50 |
| Cuadro 5-10-3. | Motivos para no cambiar de actividad | 50 |
| Cuadro 5-11. | Cambios que se obtuvieron o se espera obtener en los recursos naturales como consecuencia del apoyo | 50 |
| Cuadro 5-12-1. | Beneficiarios que recibieron el apoyo a través de un grupo u organización económica | 51 |
| Cuadro 5-12-2. | Número de integrantes de los grupos identificados en la muestra | 52 |
| Cuadro 5-12-3. | Clasificación de las organizaciones identificadas en la muestra | 52 |
| Cuadro 5-12-4. | Tipos de organizaciones identificadas | 52 |
| Cuadro 5-12-5. | Motivos por los que los beneficiarios entraron a una organización | 52 |
| Cuadro 5-12-6. | Principales actividades económicas a las que se orientan las organizaciones identificadas | 53 |
| Cuadro 5-12-7. | Apoyos recibidos a través del programa para el fortalecimiento de la organización y apoyos adicionales que se requieren | 53 |
| Cuadro 5-12-8. | Documentos formales con que cuentan las organizaciones | 54 |
| Cuadro 5-12-9. | Difusión de los documentos de la organización entre sus agremiados | 54 |
| Cuadro 5-12-10. | Las decisiones sobre el funcionamiento de las organizaciones las toma: | 54 |
| Cuadro 5-12-11. | Casos en los que los líderes informan a los miembros sobre la marcha de la organización y sobre el uso de los recursos | 55 |
| Cuadro 5-12-12. | Responsables de la administración de las organizaciones | 55 |
| Cuadro 5-12-13. | Forma en que se llevan las cuentas en las organizaciones | 55 |
| Cuadro 5-12-14. | Aspectos tomados en cuenta en las organizaciones para lograr un buen desempeño | 56 |
| Cuadro 5-12-15. | Aspectos en los que el apoyo de la Alianza para el Campo ha contribuido para la organización | 56 |

Índice de Figuras

| | Pág. |
|---|------|
| Figura 1. Distribución <i>per-cápita</i> de los apoyos y recursos del PADER | 26 |

Índice de Anexos

- Anexo 1. Metodología de Evaluación
- Anexo 2. Anexo Técnico del PADER
- Anexo 3. Presupuesto y metas del PADER durante el ejercicio 2001
- Anexo 4. Cobertura geográfica del PADER con base en los municipios prioritarios del Estado de Chiapas establecidos en el Anexo Técnico
- Anexo 5. Avance financiero del PADER al cierre del ejercicio 2001
- Anexo 6. Reprogramación en la asignación presupuestal y en las metas del PADER 2001
- Anexo 7. Distribución geográfica de los apoyos del PADER por DDR, CADER y municipio en el ejercicio 2001
- Anexo 8. Distribución de los apoyos del PADER con base en los índices de marginación por municipio en el ejercicio 2001
- Anexo 9. Distribución de los recursos del PADER por monto y municipio en el ejercicio 2001
- Anexo 10. Distribución de los Apoyos del PADER Ordenados por Grupo Genérico
- Anexo 11. Distribución de los Recursos del PADER por Tipo de Apoyo y Monto
- Anexo 12. Distribución *per-cápita* de los Recursos del PADER
- Anexo 13. Organización beneficiarias del Programa PADER por monto de apoyo
- Anexo 14. Catálogo de proveedores que operaron con recursos del PADER 2001

Siglas

| | |
|----------|--|
| BANCRI | Banco de Crédito Rural del Istmo |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CADER | Centro de Apoyo al Desarrollo Rural |
| CDR | Comisión de Desarrollo Rural |
| CEA | Consejo Estatal Agropecuario |
| CIOAC | Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos |
| CNPA | Coordinadora Nacional Plan de Ayala |
| CONAGUA | Comisión Nacional del Agua |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población |
| COPLANTA | Centro de Investigación y Desarrollo de Plantaciones |
| CORDES | Consejo Regional de Desarrollo Sustentable |
| 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 |
| OCEZ | Organización Campesina Emiliano Zapata |
| OPEZ | Organización Proletaria Emiliano Zapata |
| 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 |
| SECODAM | Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo |
| SECODES | Servicios de Consultoría para el Desarrollo Rural |
| SDR | Secretaría de Desarrollo Rural |
| SEE | Subcomité Estatal de Evaluación |
| TLC | Tratado de Libre Comercio de América del Norte |
| UA | Unidad de Apoyo |
| UGOCP | Unión General Obrera Campesina y Popular |
| UN | Unidades Normativas |
| 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 los resultados, el impacto y la sostenibilidad de las acciones del **Programa Apoyo al Desarrollo Rural (PADER)**, 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 creado para impulsar el desarrollo agropecuario del campo mexicano, mediante la operación de programas de fomento agrícola, fomento ganadero, desarrollo rural, sanidad agropecuaria y transferencia de tecnología, entre otros. Dentro de este marco, el PADER es uno de los programas más importantes de desarrollo rural que promueve e impulsa el gobierno federal, en forma conjunta con el Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas; Mujeres en Desarrollo Rural y Extensionismo y Servicios Profesionales.

En este contexto, la evaluación externa de los programas gubernamentales es un insumo fundamental para orientar la política sectorial, al proporcionar información que permite mejorar su operación futura y la asignación a rubros prioritarios de los recursos públicos. Por lo tanto, se espera que la evaluación del PADER y del resto de los Programas de Alianza para el Campo, contribuya significativamente al fortalecimiento de la actividad agropecuaria y a la consolidación de los procesos de desarrollo en el ámbito rural.

El presente informe se realizó de acuerdo con 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 éste documento proporcione en forma objetiva suficientes elementos de juicio a los responsables de la política agropecuaria, de manera que sea posible mejorar en el futuro tanto la eficiencia, como la eficacia del PADER. Sin duda, la introducción de reformas en el diseño y operación de los Programas de desarrollo rural, a partir de ejercicios de evaluación como el presente, permitirá que las entidades ejecutoras mejoren su aportación al cambio estructural del sector agropecuario en los ámbitos federal y estatal.

Resumen Ejecutivo

Los indicadores globales más significativos del PADER 2001 se presentan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Indicadores globales del Programa Apoyo al Desarrollo Rural 2001

| Criterios | Indicadores | Valor |
|---|---|----------------------|
| Presupuesto ejercido (miles de pesos) | Total | \$ 83,970,221 |
| | Aportación Federal | \$ 36,692,324 |
| | Aportación Estatal | \$ 9,068,703 |
| | Aportación de los Productores | \$ 38,209,194 |
| Cobertura del Programa | Regiones económicas | 9 |
| | Municipios | 85 |
| | Comunidades | 1,302 |
| | Beneficiarios | 67,820 |
| Operación del Programa | Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable | 9 |
| | Organizaciones de Productores | 91 |
| Apoyos Otorgados (miles de pesos) | Índice de cobertura de piezas apoyadas | 97.6 |
| | Índice de cobertura de lotes apoyados | 99.3 |
| | Índice de cobertura de paquetes apoyados | 95.5 |
| | Índice de cobertura de cabezas apoyadas | 95.5 |
| | Índice de cobertura de proyectos apoyados | 85.4 |
| Ámbitos de Inversión Líneas de Acción | Agronegocios de Traspasío Familiar | \$ 5,685,350 |
| | Agronegocios Agrícolas | \$ 9,051,417 |
| | Agronegocios Pecuarios | \$ 26,725,024 |
| | Jóvenes en el Desarrollo Rural | \$ 491,892 |
| | Productos Agropecuarios Comercialmente no Tradicionales | \$ 607,472 |
| | Red Nacional de Desarrollo Rural | \$ 204,155 |
| Operación del Programa (%) | Focalización del Programa | 35 % |
| | Índice de seguimiento del Programa | n.d. |
| | Cumplimiento de metas población beneficiaria | 107 % |
| | Cumplimiento de metas físicas | 73 % |
| | Cumplimiento de metas financieras | 99.17 % |
| Resultados e Impactos Productivos, Sociales, Tecnológicos y Ambientales (%) | Indicador de acceso a insumos y servicios | 0.10 |
| | Indicador de valoración de los servicios recibidos | 0.57 |
| | Indicador de permanencia en los apoyos y sostenibilidad | 0.50 |
| | Indicador de fomento a la conservación ambiental | 0.31 |
| | Indicador de contribución al empleo | - 0.06 |
| | Indicador de mejoramiento tecnológico | 0.15 |
| | Indicador de comercialización | 0.0076 |
| | Indicador de postproducción y transformación | 0.04 |
| | Indicador de cambios en el ingreso | 0.23 |
| Indicador de desarrollo de capacidades técnicas y productivas | 0.86 | |

| Criterios | Indicadores | Valor |
|------------------|---|---------------------|
| Fechas | Firma del Anexo técnico | Abril 30, 2001 |
| | Firma de <i>Addendum</i> mediante el cual se modifica programación presupuestal | 26 de Octubre 2001 |
| | Fecha de cierre del Programa o última acta de avance | 15 de Abril de 2002 |

Fuente: Informe Estatal del PADER 2001 e información proporcionada por la Vocalía Ejecutiva del PADER 2001.

La existencia de una situación económica y social sumamente compleja, reflejada en las condiciones de rezago, pobreza y marginación que han caracterizado a la entidad a lo largo de su historia, fueron el entorno en el que operó el PADER 2001 en el Estado de Chiapas. Otros factores importantes en el entorno estatal han sido la descapitalización y el empobrecimiento de la población del sector rural, la limitada diversificación de las actividades productivas, la presión sobre la tierra y los conflictos agrarios, así como el fenómeno del desplazamiento interno de diversos grupos sociales.

Ante esta situación, el enfoque de desarrollo rural puesto en práctica por los gobiernos federal y estatal no se limita a las actividades agropecuarias y pesqueras, sino que además promueve la creación de oportunidades de empleo y autoempleo, mediante el impulso a la creación de empresas. Como parte de esta política, el PADER forma parte de los Programas Federalizados de Desarrollo Rural, los cuales tienen el propósito de fomentar la capitalización de los productores y de los procesos de transformación y agregación de valor, así como la promoción de proyectos de desarrollo rural integral. El PADER cuenta para su operación con dos componentes generales: Producción Primaria y Transformación y Agregación de Valor, con los que pretende contribuir a superar las deficiencias tecnológicas, la reducida integración a las cadenas de producción-consumo, el limitado acceso a los mercados y la falta de opciones de financiamiento que enfrenta la población rural de menor desarrollo relativo.

A partir de los resultados de la evaluación externa realizada al Programa, se concluyó que la instrumentación del PADER 2001 en Chiapas es congruente 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 municipios que presentan condiciones de muy alta y alta marginación.

El PADER 2001 otorgó apoyos tanto a productores no organizados, como a aquellos integrados en agrupaciones de tipo productivo. Como resultado de esta modalidad, la Vocalía Ejecutiva del Programa recibió y autorizó propuestas de apoyo provenientes de 92 organizaciones, las cuales correspondían a una gran diversidad de figuras jurídicas y objeto social. Del mismo modo, para facilitar la adquisición de los bienes y servicios demandados por los beneficiarios, el Programa estructuró un padrón de proveedores mediante la incorporación de 79 empresas y organismos sociales dedicados a la venta de productos del ramo agropecuario.

Los recursos presupuestales asignados al PADER para el ejercicio 2001 fueron de \$ 45'750,954, monto superior en 7.4% en términos nominales con respecto al ejercicio del año anterior. Sin embargo, si consideramos la inflación registrada en el mismo período (8.94%), el importe registró una disminución real con respecto al año 2000 del 1.54 %. El monto señalado fue destinado a la atención de 67,820 beneficiarios en diversos rubros, si bien fue posible identificar importantes deficiencias en la focalización y asignación prioritaria de los apoyos, las que son:

- a) el Programa atendió a 85 municipios ubicados en las nueve Regiones económicas del Estado, si bien existió una importante discrepancia entre los señalados en su Reglamento de Operación, con relación a los que efectivamente fueron atendidos. No obstante, se considera que la Vocalía Ejecutiva cumplió con el principio de atender a los productores de las regiones de mayor marginación en la Entidad;
- b) el análisis de la asignación individual de los apoyos hizo evidente que más de la cuarta parte de los recursos del PADER se concentró en menos del 1 % de la población atendida, lo cual como indicador de equidad en la distribución de los apoyos es bastante discutible, y
- c) una sola organización social concentró 13 de los 20 proyectos de ganado bovino otorgados por el Programa, lo que significó que un total de \$ 9,490,000 (el 14.17 % de los recursos de la Alianza) fueran distribuidos a únicamente 269 beneficiarios.
- d) de los 160 beneficiarios encuestados para la evaluación, el 59.4% afirmó no haber recibido el apoyo que, de acuerdo a los registros del Programa, le fue entregado como resultado de la gestión de sus respectivos solicitantes.

Lo anterior dio como resultado una elevada concentración de recursos en un reducido número de productores, generó una gran concentración de los apoyos tanto en forma geográfica y de grupo, y pone en duda la mecánica operativa para la entrega de recursos con la que se ejecutó el Programa durante el ejercicio 2001.

El análisis del impacto del PADER en las condiciones productivas, tecnológicas y de organización de los beneficiarios, mostró que el incremento generado en el ingreso de los beneficiarios como resultado de la utilización de los apoyos del Programa (23 centavos de cada peso aportado con recursos de la Alianza), constituye el indicador más significativo de un cambio positivo con relación a la situación anterior al apoyo. En el mismo sentido, se encontró que la concentración de los cambios generados por el Programa ocurrió en el ámbito agrícola. En particular la mayoría de los apoyos se concentraron en esas labores, tendencia que refuerza lo observado en el perfil de tecnificación y que refiere el interés de los y las beneficiarias por mejorar su condición productiva.

Con base en las opiniones de los beneficiarios, proveedores y funcionarios, las fortalezas del PADER y en general de la Alianza para el Campo, son: su contribución al fortalecimiento de la estabilidad social en el Estado, en tanto que el sector rural cuenta con programas específicos diseñados para su atención. El Programa contribuye a desarrollar en forma práctica el concepto de seguridad alimentaria para las familias rurales de menores recursos, fomenta la inversión en las unidades de producción rural familiar, así como la creación de empresas rurales y la introducción de nuevas tecnologías. En el aspecto

comercial, el PADER favorece el desarrollo de mercados de bienes y servicios agropecuarios y contribuye en alguna medida a la diversificación de las actividades productivas.

La inversión adicional realizada por los y las beneficiarias fue un importante complemento a la inversión de recursos fiscales. La aportación a que los obliga el Programa define el interés real y la capacidad de capitalización e inversión con que cuentan los beneficiarios. No obstante, existe en esto una situación limitante: las condiciones de marginación y escasos recursos de los productores atendidos provoca que el tipo de apoyos otorgados en mayor número (paquetes de bovinos, aves y aspersoras manuales), no permitan una capitalización significativa de los beneficiarios.

Con la finalidad de lograr un mejor cumplimiento de los objetivos del PADER y un mayor impacto sobre los sistemas productivos, la operación del Programa debe necesariamente contribuir al desarrollo de procesos de mediano y largo plazo. Dada la naturaleza y complejidad del Estado de Chiapas, el PADER debe rediseñarse a partir de la elaboración de diagnósticos diferenciados, que permitan la elaboración de Planes de Desarrollo Regional reales y factibles, dependiendo de la región económica y del perfil de los beneficiarios que se busque apoyar. Esto quiere decir que el PADER debe adaptarse a la compleja realidad estatal, trascendiendo los lineamientos de operación de carácter general que son dictados a nivel central por la SAGARPA. Esto es, se propone hacer un PADER más chiapaneco, mediante la utilización de las estrategias siguientes: (a) la atención diferenciada a los estratos de productores con base en su perfil productivo y social; (b) la focalización de los recursos del Programa hacia el desarrollo de sistemas producto-mercado (café orgánico, mango, maíz bajo labranza de conservación, hortalizas, etc.), así como a la articulación de cadenas productivas, y (c) el apoyo a proyectos específicos que efectivamente confieran mayor valor agregado a los productos agropecuarios.

Si bien la normatividad actual no considera que el seguimiento y supervisión de los programas de Alianza para el Campo deban ser hechos por entidades evaluadores externas, se considera importante que sean precisamente este tipo de organismos los responsables de llevar a cabo, en forma periódica, las actividades para el seguimiento y supervisión de los programas de Alianza para el Campo. 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. En términos comparativos, el monto de los recursos necesarios para realizar una evaluación por entidades externas a los organismos estatales responsables de su ejecución, sería bastante menor a lo que representan los recursos ejercidos oficialmente, pero que por alguna razón no llegan a los beneficiarios finales.

Capítulo 1

Introducción

1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación del Programa

El gobierno federal destina recursos públicos en forma de subsidios, para fomentar actividades prioritarias, como es el caso de los Programas de la Alianza para el Campo. Dichos subsidios están sujetos a criterios de objetividad, equidad, transparencia, difusión, selectividad y temporalidad.

En este sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001 establece la obligatoriedad de realizar la evaluación de los Programas de la Alianza para el Campo. Específicamente, señala que estos subsidios deben *“incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su terminación”*.¹

En cumplimiento de esta disposición, las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001 establecen que su evaluación *“... prestará especial atención a la cobertura y operación de los Programas; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al Programa, mediante la medición, entre otros, de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental; la contribución al empleo; y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar; información que permitirá una retroalimentación de los Programas para una mejor toma de decisión sobre los mismos”*.²

De conformidad con los Términos de Referencia para la Evaluación Estatal del Programa Apoyo al Desarrollo Rural³, los objetivos generales de la evaluación son:

- a) Conocer el desempeño del Programa, el cumplimiento de sus objetivos y el logro de sus metas, durante el período de operación correspondiente al ejercicio 2001;
- b) Estimar el impacto generado en términos de criterios claves y sus indicadores correspondientes. Esto con la finalidad de contar con una base objetiva que permita juzgar la trascendencia del PADER y su real contribución al desarrollo rural;
- c) Determinar la eficiencia de la operación estatal del PADER en función de los recursos invertidos, y

¹ Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001, Capítulo V, Art. 64, Fracción IV, Página 57, México 2000.

² 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, Capítulo 2, Apartado 2.3, Página 14, México 2001.

³ 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.

- d) Formular recomendaciones que contribuyan a la adopción de medidas correctivas o de mejoramiento en su ejecución, de tal manera que se fortalezca su proceso de planeación y programación en el futuro.

Los objetivos particulares de la evaluación son:

- a) Evaluar el PADER en lo referente al cumplimiento de la normatividad, concertación y coordinación, así como las funciones, responsabilidades y actividades desarrolladas durante su ejecución;
- b) Evaluar la cobertura del Programa, perfil de beneficiarios y percepción de los participantes, y
- c) Determinar los impactos del Programa en el ámbito productivo, técnico, socioeconómico y ambiental, originados por su puesta en práctica.

1.2 Alcances, utilidad e importancia de la evaluación

En el presente informe se evaluaron aspectos relevantes del PADER, tales como su pertinencia, eficacia, resultados operativos, impactos sociales y técnico - económicos, así como la sostenibilidad de sus acciones, en relación con los objetivos y metas planteados para el año 2001 en el Estado de Chiapas. La población objeto de estudio la constituyeron los 67,820 productores localizados en ochenta y ocho municipios de la entidad, mismos que recibieron apoyos durante el período de ejecución del Programa, de acuerdo a los informes de la Vocalía Ejecutiva responsable de su operación.

La evaluación del PADER es útil porque permite determinar el nivel en que se lograron alcanzar las metas y objetivos iniciales, ayuda a documentar sus impactos y resultados, y permite la participación de los beneficiarios, de quienes se solicitó una opinión crítica sobre su mecánica operativa y sobre la calidad y funcionalidad de los apoyos recibidos. En última instancia, se pretende que los resultados de la evaluación proporcionen elementos de juicio a los responsables de la política sectorial en el ámbito estatal, lo que permitirá introducir modificaciones y reformas en el diseño de los programas de desarrollo rural. De igual manera, la evaluación es importante ya que con la aplicación de las recomendaciones que se proponen, se busca lograr una operación más eficiente y un mayor impacto de los recursos públicos invertidos en el Programa.

1.3 Temas sobre los que enfatiza la evaluación

Entre los aspectos que enfatiza la evaluación se encuentran los siguientes: el análisis del papel que desempeña el PADER en el marco de la política sectorial; el contexto estatal en que se realizó; la cobertura geográfica de los apoyos otorgados; el apego a las reglas de operación; la estimación de su desempeño y principales impactos, así como la identificación de los beneficios técnicos, económicos y sociales generados en las áreas rurales atendidas.

1.4 Metodología de evaluación aplicada.

El informe se realizó de acuerdo con lo establecido en los términos de referencia, el Programa de trabajo presentado por SECODES al SEE y la guía metodológica emitida por la UA a cargo de la FAO. Asimismo, los instrumentos básicos para la recolección de información en campo (el procedimiento para la definición de tamaño de muestra, los cuestionarios a ser aplicados a los beneficiarios, los formularios de entrevistas, los ocho indicadores básicos y seis complementarios con sus variantes, 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 la evaluación, se enfoca predominantemente a las apreciaciones del *productor individual*, más que a los *procesos* desarrollados por grupos y organizaciones de productores.

A partir de la metodología desarrollada por la FAO, misma que se detalla en el Anexo 1, se identificaron los siguientes componentes para la organización y análisis de los indicadores: a) Revisión del diseño del Programa; b) Análisis de la relevancia del Programa con base en la 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 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 PADER.

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 el 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*[®] diseñadas 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 mediante el paquete estadístico *SPSS*[®] ver. 11.1. La finalidad de procesar o tabular los datos fue obtener frecuencias simples y estimadores a través de tablas o listados que facilitaron el análisis y la interpretación de los resultados.

1.5 Fuentes de información utilizadas en el informe

Para la realización del informe se utilizaron las siguientes fuentes de información: Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006; Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006; Censos del INEGI (agropecuario, de población, económicos); encuestas de productores beneficiarios del Programa; entrevistas a otros actores del Programa; Guía Normativa del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 2001; Anexos Técnicos; Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001; Términos de Referencia para la Evaluación del Programa Apoyo al Desarrollo Rural; información documental del Programa (informes de avances de operación y cierre, estadísticas históricas, actas de reuniones, expedientes de apoyos), e informes de evaluación externa del PADER de años anteriores.

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 el método de análisis de la información.

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.

Las características del PADER 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 y los resultados e impactos del Programa se presentan en el capítulo quinto. A partir de los resultados de la evaluación global del Programa, en el capítulo sexto se mencionan las conclusiones y recomendaciones del informe.

El trabajo final 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

Las bases de participación para la operación del PADER 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.

2.1.1 Instancias estatales y federales que intervienen en la operación del PADER

En el Convenio de Coordinación 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). Éste fideicomiso se constituyó 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 responsable de su operación, el cuál está integrado por 11 funcionarios de la SDR, SAGARPA y CONAGUA.

Con la firma del Convenio se crea un Consejo Estatal Agropecuario, el que se define como la máxima autoridad en materia de política sectorial en el Estado y en el cual se incorpora la participación de organizaciones sociales y de productores. Corresponde a este órgano la toma de las decisiones generales de los Programas de la Alianza para el Campo en general y del PADER en lo particular, así como la definición de las prioridades para la distribución del presupuesto gubernamental destinado al sector agropecuario.

La operación del PADER recae en el Comité Técnico del FOFAE, el cuál dentro de sus reglas de operación considera la elaboración de un *Anexo Técnico*. En éste Anexo se establecen las reglas generales de operación del Programa, así como la participación que corresponde al gobierno del Estado, a la SAGARPA, a las organizaciones sociales y a los productores agropecuarios. Para el ejercicio 2001, el 30 de Abril de ése año se suscribió el Anexo Técnico del PADER, con fundamento en las reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Marzo de 2001.

Considerando que el FOFAE no cuenta con estructura administrativa propia para realizar la operación del PADER, tanto el Consejo Estatal Agropecuario como el Comité Técnico del Fideicomiso se apoyaron en órganos auxiliares, uno de ellos la denominada Comisión de Desarrollo Rural (CDR). A través de ésta Comisión se instituyó una Vocalía Ejecutiva, cuyas responsabilidades comprendieron la coordinación interinstitucional, la difusión del Programa, la instrumentación de los lineamientos y guías normativas, así como la

organización, dictamen y trámite de las solicitudes de apoyo ante el Comité Técnico del FOFAE. En Chiapas, la Vocalía Ejecutiva del PADER estuvo a cargo de la Dirección de Extensionismo Rural, perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno del Estado, directamente bajo la responsabilidad de su titular, el Profr. Hernán López López.

2.1.2 Participación de organizaciones sociales y proveedores de bienes y servicios

Durante su ejecución, el PADER otorgó apoyos tanto a productores no organizados, como a aquellos integrados en agrupaciones de tipo productivo. Como resultado de esta modalidad, la Vocalía Ejecutiva del Programa recibió y autorizó propuestas de apoyo provenientes de 157 organizaciones, las cuales correspondían a una gran diversidad de figuras jurídicas y objeto social. Del mismo modo, para facilitar la adquisición de los bienes y servicios demandados por los beneficiarios, el Programa estructuró un padrón de proveedores mediante la incorporación de 79 empresas y organismos sociales dedicados a la venta de productos del ramo agropecuario. La participación de las organizaciones y proveedores en la ejecución del PADER, se muestra con mayor detalle en el Capítulo 4.

2.2 Contexto económico

En el Estado de Chiapas la gran presión social y la falta de habilidad política del gobernante en turno han ocasionado que las iniciativas gubernamentales en aspectos económicos, sociales o ambientales, se apliquen en forma errática e inconsistente. De 1994 a diciembre del 2000, Chiapas tuvo cinco gobernadores, cuatro de ellos con la notoria distinción de ser “interinos” o “interinos de interinos”. El abrupto cambio de los titulares del ejecutivo estatal ocurrido a lo largo del sexenio anterior, fue un importante factor que limitó el establecimiento de programas sostenibles para la atención de prioridades de tipo social. Si bien los enfrentamientos políticos y la situación de conflicto en la entidad han sido aspectos fundamentales en la configuración de la problemática estatal, el rezago histórico que Chiapas ha padecido en la atención de la gran variedad de las demandas de su población, ha contribuido a la existencia de una situación económica y social sumamente compleja.

Con respecto a los aspectos demográficos, en Chiapas se registró en el último decenio una importante reducción en la tasa de crecimiento anual de la población, al pasar de 4.5 % en el período 1980-1990 a 2.0 % para el período 1990-2000⁴. Sin embargo, el que la población estatal cuente actualmente con 3.91 millones de habitantes (de los cuales el 25 % hablan alguna lengua indígena), representa en los hechos un incremento adicional de 76,000 nacimientos anuales, a pesar de la significativa disminución en la tasa de natalidad. Con base en esta dinámica, en el Estado se presenta un marcado predominio de los grupos de edad correspondientes a la población más joven. El 39 % de la población estatal es menor a 15 años y el 60.5 % del total de habitantes son menores de 25 años, lo que representa que más de la mitad de la población chiapaneca está constituida por hombres y mujeres jóvenes, quienes demandan en forma inmediata un adecuado nivel de bienestar mediante la satisfacción a sus necesidades de ingreso, alimentación, educación, empleo y vivienda.

⁴ INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda. Tabulados de la Muestra Censal. México 2000.

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 (PIB) del país, ocupando el 15° lugar con respecto al resto de las entidades. Sin embargo, la distribución per cápita del PIB estatal lo coloca en la dudosa distinción de ocupar la última posición a nivel nacional, como resultado de la reducida participación de los habitantes en la riqueza generada por las actividades económicas de la entidad⁵. Los sectores productivos en Chiapas se caracterizan por su generalizada descapitalización, tanto por la reducida inversión de recursos públicos y privados, como por el deterioro y obsolescencia de los bienes de capital existentes. Estos rezagos han dado como resultado un sector primario ineficiente, el cual realiza una aportación al PIB estatal de únicamente el 15 % del total y que se caracteriza por tener un patrón productivo predominantemente agrícola, con un escaso nivel de valor agregado.

Por su volumen y superficie sembrada, los productos más importantes para la economía estatal son el café, la miel, el maíz, el plátano y el cacao, los cuáles han sufrido un acelerado deterioro en sus precios de intercambio, tanto a nivel nacional como internacional. El café representa sin duda el caso más ilustrativo de la crisis por la que atraviesa el sector agropecuario estatal. Este cultivo ocupa actualmente una superficie de 236,501 ha, en las que se produjeron 16,724 ton. A pesar de ser el más importante cultivo de exportación, el cuál da sustento a por lo menos 125,000 productores, los precios de venta del café verde se han reducido en forma sostenida desde los US \$ 245 por 100 lb obtenidos en Febrero de 1997, hasta los US \$ 52 en que se cotizaron al 31 de Julio del presente año⁶. Esta situación lo ha hecho incosteable para la mayoría de los pequeños productores, los cuales por su limitado nivel técnico y reducida infraestructura, obtienen rendimientos promedio de 403 kg/ha.

Los problemas estructurales en la tenencia de la tierra en Chiapas, se hicieron más evidentes a partir de las políticas instrumentadas durante la administración federal de Ernesto Zedillo (1994-2000) y del movimiento social derivado de la rebelión zapatista. Los conflictos agrarios se convirtieron en uno de los problemas más agudos en el campo chiapaneco, lo que sin duda ha sido un factor limitante para la inversión pública y privada.⁷ En el mismo sentido, la eliminación de aranceles considerada en el TLC para la importación de maíz, frijol, pollo y carne de bovino que entrará en vigor a partir del 1° de Enero del 2003, hará aún más difícil el panorama para los productores del sector rural cuyos excedentes se destinan a la venta en el mercado estatal o nacional.

En el sector secundario, la entidad presenta una reducida planta industrial y un lento crecimiento de la pequeña y mediana empresa, lo que se agrava aún más por la ausencia de mecanismos financieros que en forma y tiempo permitan la articulación de la actividad económica a la dinámica nacional. En consecuencia, el Estado presenta un asimétrico desarrollo de los municipios y las regiones económicas que lo integran, al igual que la acelerada emigración de la población rural joven, la que abandona el territorio estatal al no

⁵ INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1993-1999. México 2000.

⁶ El Financiero, Mercado de Físicos Agrícolas, Año XXI No. 6093, pág. 12A. México 31 de Julio de 2002.

⁷ Rincón Ramírez Carlos (Coordinador), Diagnóstico Estratégico del Estado de Chiapas. (Versión preliminar), Pág. 20, UNACH, 2002.

contar con fuentes de empleo, ni con información de mercados y recursos económicos para desarrollar diferentes alternativas productivas⁸.

La Población Económicamente Activa (PEA) durante el año 2000, fue de 1'218,598 personas, lo que equivale al 31% del total de los habitantes del Estado y al 1.7 % de la PEA nacional. El 65% de la PEA tuvo ingresos inferiores a un salario mínimo, 40 % laboró jornadas inferiores a 40 horas y sólo el 30% estuvo afiliada a los servicios de seguridad social⁹, lo que da una idea de las limitadas condiciones del mercado laboral en Chiapas.

Adicionalmente, es necesario considerar dos factores de gran importancia en la dinámica estatal: el 66 % de la superficie del territorio chiapaneco presenta una accidentada topografía y deficientes vías de comunicación, y el 94 % de las 20,102 localidades registradas tienen una población menor a 500 habitantes, en las cuales se encuentra el equivalente al 28 % de la población total registrada¹⁰. Esta situación plantea retos extraordinarios a cualquier acción gubernamental que, como el PADER, pretenda reducir las agudas desigualdades sociales, pues además de las limitadas condiciones para el desarrollo de las actividades productivas, no se cuenta con la infraestructura y los recursos necesarios que permitan atender a una población particularmente fragmentada y dispersa.

No obstante y para contribuir a la resolución de la problemática descrita, el diseño del PADER incorpora acciones para el establecimiento de alternativas productivas, el equipamiento para la producción y el mejoramiento técnico de las actividades agropecuarias, lo que lo destacan como uno de los más importantes programas de desarrollo rural en el Estado.

2.3 Principales elementos de política sectorial, estatal y federal

El eje de la política de desarrollo social y humano del gobierno federal, es el mejoramiento de los niveles de bienestar de los mexicanos, particularmente de las zonas rurales distribuidas en los 1,292 municipios de alta y muy alta marginación. El nuevo enfoque de desarrollo rural no se limita a las actividades agropecuarias y pesqueras, sino que además promueve la creación de oportunidades de empleo y autoempleo, mediante el impulso a la creación de empresas.

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.¹¹ 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”*.¹²

⁸ Muench, P. y Sol, D., *Programa de Desarrollo Económico y Sustentabilidad*. Tuxtla Gutiérrez, Chis. 2000.

⁹ INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México 2000.

¹⁰ Gobierno del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo 2001-2006*. Tuxtla Gutiérrez, Chis. 2001.

¹¹ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Área de Crecimiento con Calidad, México 2001.

¹² SAGARPA, *Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006*, Pág. 43, México 2001.

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 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”*.¹³

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 PADER 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; Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO); y Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (PDPSZRM)*. 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; políticas diferenciadas; 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 y mejora de los recursos naturales y la biodiversidad.¹⁴ 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, se ilustra en el Cuadro 2-3, en donde claramente se establece la importancia que tiene PADER en la distribución de recursos, al contar con la segunda mayor asignación presupuestal por programa en el Estado.

¹³ Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006*, Pág. 310, México 2001.

¹⁴ SAGARPA, *op. cit.*, Págs. 45-48, México 2001.

Cuadro 2-3. Asignación presupuestal en Chiapas de los programas federalizados de Desarrollo Rural correspondientes a la Alianza para el Campo 2001

| <i>(en pesos mexicanos)</i> | Federal | Estatal | Estimado de Productores | Total |
|---------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Total Estatal | \$ 357'524,816 | \$ 116'302,238 | \$ 313'018,574 | \$ 786'845,628 |
| <i>Lugar a nivel nacional</i> | 1° | 2° | 2° | 1° |
| Desarrollo Rural | 38.7% | 23.6% | 19.3% | 28.8% |
| <i>Otros programas federalizados*</i> | \$ 101'862,730 | \$ 18'211,060 | \$ 25'364,143 | \$ 145'437,933 |
| Apoyo al Desarrollo Rural | \$ 36'481,507 | \$ 9'269,520 | \$ 35'084,340 | \$ 80'835,367 |
| % del total estatal | \$ 138,344,237 19.6% | \$ 27,480,580 8.6% | \$ 60,448,483 7.6% | \$ 226,273,300 13.2% |

Fuente: Alianza para el Campo 2001, Concentrado nacional por Estado, 15 de diciembre de 2001; Alianza para el Campo 2001, Estado de Chiapas, Presupuesto de Cierre, 15 de diciembre de 2001.

*Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas, Mujeres en el Desarrollo Rural y Extensionismo y Servicios Profesionales

Sin embargo, a pesar del importante volumen de recursos que se destinan a los programas de desarrollo rural, la dimensión del rezago acumulado durante décadas en el Estado hace insuficientes desde su origen tanto el monto global de los apoyos, como la cobertura de las iniciativas en su conjunto. Aún cuando el PADER se ha ejecutado cada año durante el período 1996-2000, el hecho de que el ejercicio 2001 coincidiera con el primer año de las administraciones federal y estatal en el caso de Chiapas, ha generado especial interés en la sociedad por conocer el desempeño de las acciones gubernamentales. Las expectativas de una pronta mejoría en el Estado a partir de los triunfos de Vicente Fox y Pablo Salazar Mendiguchía fueron muy altas, por lo que a casi dos años de distancia aún se esperan cambios profundos en el bienestar de la población como resultado de la instrumentación de programas como el PADER.

2.4 Otros elementos específicos de la entidad

La situación de conflicto que aún existe en el Estado como resultado del movimiento armado iniciado en 1994, ha generado posiciones encontradas en la población de las comunidades y municipios que cuentan con presencia de bases de apoyo del EZLN. Existen productores que participan activamente en programas y proyectos gubernamentales con el propósito de superar las difíciles condiciones de pobreza en que se encuentran, y también existen 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. Esta automarginación de importantes grupos sociales por causas políticas, les ha ocasionado una mayor dificultad para el acceso a satisfactores como educación, salud y alimentación, generando también enfrentamientos en diversos núcleos de población. Como consecuencia, las condiciones políticas y sociales imperantes en algunas regiones del estado han dado como resultado la exclusión de municipios enteros de las acciones de gobierno, las que se encuentran, así, bajo observación constante por parte de diversos grupos de interés estatales, nacionales y extranjeros.

Capítulo 3

Características del Programa en el Estado

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

El PADER forma parte de los Programas Federalizados de Desarrollo Rural, los cuales tienen el propósito de *“fomentar la capitalización de los productores y de los procesos de transformación y agregación de valor, así como la promoción de proyectos de desarrollo rural integral que permitan la creación de nuevas fuentes de empleo e ingreso en el medio rural”*.¹⁵ El PADER pretende contribuir a superar las deficiencias tecnológicas, la reducida integración a las cadenas de producción-consumo, el limitado acceso a los mercados y la falta de opciones de financiamiento que enfrenta la población rural de menor desarrollo relativo. Su estrategia busca fortalecer las capacidades locales para la producción y reconocer la riqueza de los recursos naturales y humanos, a partir del reconocimiento de los sujetos sociales como actores de su propio desarrollo. Asimismo, pretende mejorar la capacidad de gestión y organización, otorgando para ello apoyos de tipo productivo que permitan consolidar las oportunidades de inversión de los beneficiarios.

De acuerdo con las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001, los objetivos del PADER son: (a) impulsar la capitalización y la aplicación de tecnologías apropiadas para la población rural de menor desarrollo relativo, y (b) fortalecer la organización y el desarrollo de procesos para la integración de las cadenas producción-consumo en el medio rural.¹⁶ El PADER está dirigido a los productores, mujeres, jóvenes rurales y jornaleros con o sin acceso a la tierra, que habitan en los **municipios y localidades que presentan los mayores índices de marginación**, de acuerdo con los indicadores INEGI-CONAPO y cuyas poblaciones tienen entre 500 y 2,500 habitantes, con excepción de la población indígena en donde no aplica ésta restricción. Además, el Programa atiende también a productores que reuniendo los criterios de elegibilidad habitan en otros municipios del Estado, a quienes se les podrá destinar hasta el 10% de los recursos presupuestados.¹⁷

El PADER cuenta para su operación con dos Componentes Generales de Apoyo: **Producción Primaria y Transformación y Agregación de Valor**. Ambos están enfocados al apoyo de acciones y proyectos micro-empresariales, de agricultura sostenible, de reconversión y de diversificación productiva y de intercambio de experiencias entre productores que han consolidado sus proyectos.

¹⁵ 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*, pág. 53, México 2001.

¹⁶ SAGARPA, *op. cit.* pág. 72, México 2001.

¹⁷ SAGARPA, *Guía Normativa del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 2001*, Pág. 5, México 2001.

Para el ejercicio 2001, con la firma del Anexo Técnico del PADER se establecieron los recursos presupuestales y las metas programáticas por componente y subprograma, que se muestran en el Cuadro 3-1.

Cuadro 3-1. Presupuesto y metas asignados al PADER durante el ejercicio 2001

| Componentes | Asignación | | | Metas | |
|--------------------------------------|-------------------|------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------------|
| | Federal (\$) | Estatal (\$) | Total (\$) | Cantidad de apoyos | Productores beneficiados |
| Producción Primaria | 18,476,571 | 4,561,547 | 23,038,118 | 90,861 | 56,570 |
| Transformación y Agregación de Valor | 15,821,267 | 3,905,998 | 19,727,265 | 71 | 6,463 |
| Gastos indirectos | 2,394,486 | 591,158 | 2,985,644 | 0 | 0 |
| Total | 36,692,324 | 9,058,703 | 45,751,027 | 90,932 | 63,033 |

Fuente: Vocalía Ejecutiva PADER, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 2002; Anexos 2 y 3.

3.2 Antecedentes y evolución del Programa en el Estado

El PADER tiene su origen en la necesidad gubernamental de instrumentar políticas de desarrollo rural que trasciendan las acciones de tipo asistencialista y que incorporen la participación de organizaciones sociales, entidades de los tres niveles de gobierno y organismos no gubernamentales. En este sentido, el Programa considera actualmente una estrategia de atención regional, aplicándose en forma preferentemente en grupos de municipios conectados por una red carretera que cuente con uno o más polos económicos.

En el aspecto presupuestal, el monto de los recursos asignados al PADER para el ejercicio 2001 han tenido una variación positiva del orden del 7.4 %. Sin embargo, el incremento nominal en los recursos ejercidos fue menor a la inflación registrada en el mismo período (8.94 %) ¹⁸, por lo que la operativa del Programa en términos reales se redujo en 1.4 % con respecto al año 2000. La variación presupuestal del PADER se muestra en el Cuadro 3-2.

Cuadro 3-2. Evolución del presupuesto ejercido por el PADER en el período 1998 – 2001*

| 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------------|---------------|---------------|---------------|
| \$ 26'753,410 | \$ 24'921,760 | \$ 42'577,000 | \$ 45'750,954 |

Fuente: Informes de cierre 1998, 1999 y 2000 e informe de cierre de la Vocalía Ejecutiva del PADER.

*Las cifras son nominales sin considerar inflación anual y consideran aportaciones federales y estatales.

De acuerdo a las evaluaciones de ejercicios anteriores, el Programa ha atendido adecuadamente las demandas de los productores rurales ¹⁹, si bien para el período 2001 se estableció como estrategia el apoyo preferente a bienes de capital y proyectos orientados a la integración de circuitos económicos locales. Esta estrategia pretendió evitar en lo posible **la entrega atomizada de apoyos individuales que no contribuyeran al desarrollo de un proyecto específico**. Este cambio en el enfoque con respecto a ejercicios anteriores,

¹⁸ Banco de México, *Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC)*, México 2002.

¹⁹ SAGARPA, *Guía Normativa del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 2001*, Pág. 5, México 2001.

permite, en teoría, el apoyo a proyectos que potencialmente generen un mayor impacto en las condiciones de vida de la población, lo cuál representa un cambio cualitativo de la mayor importancia en la concepción del Programa.

3.3 Instrumentación y operación del Programa 2001

En la Guía Normativa y el Anexo Técnico se establecen los lineamientos que rigieron la operación del PADER 2001, los que consideraron los siguientes aspectos:²⁰

- a. El PADER se ejecutará en forma conjunta con el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales;
- b. Debe impulsar la integración y la participación privilegiada de mujeres, jóvenes, jornaleros e indígenas de manera equitativa;
- c. Los apoyos deben contribuir a mejorar los sistemas de producción en el Estado, incidiendo en la reducción de costos, el aumento en la producción, el incremento en el valor agregado, la conservación de los recursos naturales y el aumento en los rendimientos por unidad;
- d. Otorgará apoyos a la diversificación de la producción, la reconversión productiva, la generación de empleos en el medio rural y la articulación de los procesos productivos con las cadenas agroalimentarias.

Bajo estos lineamientos, los procedimientos operativos del Programa contaron con la participación de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural (CDR), la que fue responsable de dictaminar los proyectos de desarrollo productivo, los proyectos integrales y las solicitudes de la población elegible, cuidando que las propuestas no se duplicaran con los apoyos de otras dependencias y programas. La CDR analizaba también los resultados obtenidos por los beneficiarios que ya habían sido apoyados en años anteriores, determinando en su caso la asignación de recursos correspondiente.

Para recibir el apoyo del PADER, los productores presentaron su solicitud en las ventanillas establecidas en las Delegaciones Regionales de la SDR o en los Distritos de Desarrollo Rural, a efecto de que fuera validada por la Comisión Distrital. A su solicitud anexaron cotización del proveedor, identificación oficial y formato de solicitud única. Esta documentación fue remitida a la Vocalía del PADER, quien la sometió a su vez a la validación de la CDR, misma que determinó la elegibilidad del solicitante. La Vocalía notificaba al productor y a la Delegación sobre su aceptación o rechazo, para que en su caso procediera a la tramitación de los apoyos solicitados y a la entrega de la documentación que soportaba la operación: Acta de Entrega Recepción, Dictamen Técnico, permiso de la CNA, factura y recibo de aportación.

Con la documentación completa, la solicitud se remitía a la Vocalía Ejecutiva del Programa, la que elabora la solicitud de recursos al FOFAE, quien instruía al banco fiduciario, en este caso el BANCRI, el pago al proveedor.

²⁰ SAGARPA, Reglas de Operación, Pág. 81.

3.4 Población objetivo

Con base en la información proporcionada por la Vocalía Ejecutiva del PADER 2001, al inicio del Programa se determinó que el número de beneficiarios directos ascendería a 63,033 productores²¹, los que deberían ubicarse preferentemente en los 87 municipios y siete regiones del Estado de Chiapas definidos como prioritarios para su atención por la SAGARPA²².

3.4.1 Criterios de elegibilidad

De acuerdo con las Reglas de Operación, los requisitos de elegibilidad del PADER son los siguientes:²³

- a) Son elegibles los productores que, en función de su actividad productiva, cuenten con 5 hectáreas en distritos de riego ó hasta 10 hectáreas en unidades de riego ó hasta 20 hectáreas en temporal, cuando su ocupación principal sea la agricultura; ó hasta 20 cabezas de ganado mayor ó 100 de ganado menor y/o hasta 25 colmenas, cuando se dediquen preponderantemente a la ganadería;
- b) Son elegibles también los microempresarios rurales, cuyas microempresas cuenten como máximo hasta 15 empleos y sus ingresos anuales no excedan de \$1'200,000;
- c) La población elegible que se agrupe en organizaciones económicas de base, deberán presentar la documentación legal correspondiente y la organización deberá estar constituida con 10 socios como mínimo
- d) Para la población elegible más vulnerable, mujeres, jóvenes y jornaleros con o sin acceso a la tierra, en lo individual u organizados, se otorgará prioridad a los que presenten solicitudes con proyectos en donde se proponga mezcla de recursos y de acciones con otras dependencias y entidades del gobierno federal, acotando los apoyos de cada institución para evitar duplicidad.

3.4.2 Criterios de selección

Como criterio de selección básico, la Guía Operativa establece que al menos el 83 % de los recursos asignados al Programa deberán destinarse a beneficiarios ubicados en los municipios prioritarios, siendo posible ejercer el restante 10 % en cualquier otro municipio del Estado. Adicionalmente, la CDR dictaminaba la aceptación o rechazo de las solicitudes de la población elegible del Programa, con base en los siguientes criterios:

- a) La presentación de una solicitud completa que integrara correctamente toda la documentación necesaria para su análisis;
- b) La pertenencia del solicitante a cualquiera de los grupos vulnerables identificados como prioritarios (mujeres, jóvenes y jornaleros con o sin acceso a la tierra);
- c) La capacidad de los productores para realizar las aportaciones complementarias al apoyo otorgado por el Programa;

²¹ Vocalía Ejecutiva PADER, *Reprogramación de Alianza para el Campo 2001 del Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chis. 2002.

²² SAGARPA, *Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001*, Pág. 89-90, México, 2001

²³ SAGARPA, *op. cit.*, Pág. 74, México, 2001.

- d) La presentación de proyectos de inversión en las solicitudes mayores a \$ 100,000;
 e) La presentación de proyectos integrales con dictamen previo y convenio de seguimiento de acciones, en aquellas solicitudes con montos mayores a \$ 500,000.

3.5 Componentes de apoyo

En forma detallada, los componentes del PADER, presentan las características siguientes:

- a) **Producción primaria:** comprende apoyos hasta por el 60 % del presupuesto del Programa destinados a la adquisición de los bienes de capital requeridos para el desarrollo de proyectos productivos. Pretende fortalecer los sistemas de producción en la parcela, el hato y el traspato familiar, mediante la adquisición de equipos agrícolas, tecnología apropiada a la capacidad productiva de los beneficiarios, especies pecuarias y la construcción de infraestructura básica;
- b) **Transformación y agregación de valor:** se otorgan apoyos en este componente hasta por el 40 % del presupuesto total del Programa, destinados a la adquisición de bienes de capital orientados a la transformación y generación de valor agregado. Promueve fundamentalmente el desarrollo de proyectos microempresariales de bienes y servicios.

Adicionalmente el Programa considera nueve subprogramas, los cuales son comunes a ambos componentes y que se clasifican en: Traspato Familiar; Agronegocios Agrícolas; Agronegocios Pecuarios; Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva; Diversificación Productiva; Productos Agropecuarios Comercialmente No Tradicionales; Jóvenes en el Desarrollo Rural y Red Nacional en el Desarrollo Rural.

3.6 Metas físicas y financieras programadas y realizadas

A lo largo de la ejecución del Programa, las metas físicas y financieras del PADER se reajustaron para responder a la demanda de apoyos específicos por parte de los solicitantes. Las metas y el avance financiero alcanzado por el Programa con relación a lo presupuestado, se muestra en el Cuadro 3-6 por cada uno de sus componentes y subprogramas.

Cuadro 3-6. Cumplimiento de metas del PADER vs. Presupuesto 2001

| Componentes y Subprogramas | Presupuesto (\$) | | Apoyos | | Beneficiarios | |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Prog.* | Ejercido | Prog.* | Alc.** | Prog.* | Alc.** |
| Producción Primaria | | | | | | |
| Agronegocios de Traspato Familiar | 2,746,779 | 5,685,350 | 7,266 | 6,667 | 7,416 | 6,785 |
| Agronegocios Agrícolas | 6,160,580 | 9,011,417 | 19,480 | 22,740 | 19,561 | 21,218 |
| Agronegocios Pecuarios | 13,710,759 | 15,404,014 | 56,341 | 31,923 | 29,439 | 33,228 |
| Agricultura Sostenible y R.P. *** | 120,000 | 0 | | | | |
| Jóvenes en el Desarrollo Rural | 300,000 | 298,520 | 8 | | 154 | |
| Subtotal | 23,038,118 | 30,399,301 | 83,095 | 61,330 | 56,570 | 61,231 |

| Componentes y Subprogramas | Presupuesto (\$) | | Apoyos | | Beneficiarios | |
|---|-------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Prog.* | Ejercido | Prog.* | Alc.** | Prog.* | Alc.** |
| Transformación y Agregación de Valor | | | | | | |
| Agronegocios de Traspasamiento Familiar | 5,678,630 | 0 | | | | |
| Agronegocios Agrícolas | 4,462,983 | 40,000 | 1 | 5 | 1 | 5,803 |
| Agronegocios Pecuarios | 7,185,652 | 11,321,010 | 30 | 30 | 614 | 613 |
| Jóvenes en el Desarrollo Rural | 200,000 | 193,372 | 3 | 12 | 71 | 166 |
| Productos A.C.N.T. **** | 1,900,000 | 607,472 | 1 | 7 | 5,771 | 7 |
| Red Nacional de Desarrollo Rural | 300,000 | 204,155 | 6 | | 6 | |
| Subtotal | 19,727,265 | 12,366,009 | 41 | 54 | 6,463 | 6,589 |
| Gastos indirectos del Programa | 2,985,644 | 2,607,632 | 0 | | 0 | |
| TOTALES | 45,751,027 | 45,372,942 | 83,136 | 61,384 | 63,033 | 67,820 |

Fuente: Informe de cierre proporcionado por la Vocalía Ejecutiva PADER, Tuxtla Gutiérrez, Chis. 2002; Anexos 5 y 6.

* Programado

*** Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva

** Alcanzados

**** Productos Agropecuarios Comercialmente no Tradicionales

3.7 Cobertura geográfica del Programa

En las Reglas de Operación del PADER, se establece que “...sus acciones están encaminadas a atender en primera instancia, las necesidades de la población rural de menor desarrollo relativo ubicadas en los 2,023 municipios prioritarios definidos de acuerdo con los indicadores INEGI-CONAPO”. Para el Estado de Chiapas se identificaron como prioritarios 87 municipios, de los cuáles 40 son de Muy Alta Marginación, 42 de Alta Marginación, 4 de Mediana Marginación y 1 de Baja Marginación. En los hechos, el programa atendió a un total de 85 municipios, distribuidos regionalmente como se muestra en el Cuadro 3-7.

Cuadro 3-7. Distribución Geográfica de los apoyos del PADER por Región y DDR*

| Región | DDR* | No. de municipios | | No. de apoyos | No. benef. | Aportación Alianza | |
|--------------------|---------------------|-------------------|-----------|---------------|---------------|--------------------|--------------|
| | | R. Op.** | Atendidos | | | Monto (\$) | % |
| Centro | 01 Tuxtla Gutiérrez | | 20 | 25,429 | 31,290 | 15,477,092 | 36.0 |
| Altos | 02 San Cristóbal | 19 | 16 | 10,330 | 10,497 | 2,669,475 | 6.2 |
| Fronteriza | 03 Comitán | 4 | 8 | 6,125 | 6,137 | 7,742,385 | 18.0 |
| Frailasca | 04 Villaflores | 2 | 4 | 7,065 | 7,239 | 7,529,205 | 17.6 |
| Norte | 05 Pichucalco | 23 | 5 | 635 | 824 | 2,841,508 | 6.6 |
| Selva | 06 Palenque | 12 | 12 | 7,871 | 7,853 | 2,903,161 | 6.7 |
| | 10 Selva Lacandona | 1 | 1 | 493 | 493 | 211,095 | 0.5 |
| Sierra | 07 Motozintla | 8 | 3 | 51 | 185 | 900,063 | 2.1 |
| Soconusco | 08 Tapachula | 16 | 13 | 2,023 | 1,858 | 1,458,325 | 3.4 |
| Istmo Costa | 09 Tonalá | 2 | 3 | 1,362 | 1,444 | 1,266,393 | 2.9 |
| Total | | 87 | 85 | 61,384 | 67,820 | 42,998,702 | 100.0 |

Fuente: Vocalía Ejecutiva PADER, Lista de Beneficiarios del Programa por el Ejercicio 2001, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2002; SAGARPA; Reglas de Operación del Programa Alianza para El Campo 2001, México 2001; Anexo 7.

* Distrito de Desarrollo Rural

** Municipios especificados en el Reglamento de Operación para el PADER

Capítulo 4

Evaluación de la operación del Programa

4.1 Planeación del Programa

Este capítulo se enfoca en el análisis del funcionamiento administrativo y operativo del Programa en Chiapas. Con base en su naturaleza, diseño y normatividad, se analizaron los procedimientos operativos del PADER, la participación de las instituciones y actores que intervinieron en su ejecución, así como los resultados alcanzados en el ejercicio 2001.

4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial estatal

En lo que se refiere al sector primario, la política sectorial estatal 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 naturales²⁴.

En este sentido, el diseño del PADER 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. El Programa promueve la capitalización de los productores rurales y el fortalecimiento de los procesos de transformación y agregación de valor, además de que pretende contribuir a superar las deficiencias tecnológicas y el limitado acceso a los mercados que presenta actualmente la mayoría de la población rural en el Estado.

Para la operación anual del PADER debe suscribirse en forma previa un Anexo Técnico entre el Estado y la federación, en el cual se establece claramente la aportación de recursos de ambas partes al desarrollo del Programa. Por lo tanto, es la coincidencia en la visión y los objetivos del PADER con respecto a las necesidades del sector rural y a la política sectorial estatal, lo que ha permitido su operación continua a lo largo de los últimos cuatro años. En lo que se refiere a los funcionarios entrevistados que participan en su operación, la opinión mayoritaria es que existe una estrecha vinculación entre el PADER y el Plan Estatal de Desarrollo en la identificación de temas estratégicos de atención, en la identificación de actividades productivas prioritarias, así como en la selección de la población objetivo y zonas geográficas en las que se brindan los apoyos.

²⁴ Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006*, México 2001.

4.1.2 Complementariedad del Programa con otros Programas de la Alianza

Existe una importante coincidencia en el ámbito geográfico que se establece para el PADER en sus documentos normativos, con respecto al resto de los programas de Alianza para el Campo, específicamente con los enfocados a la promoción del desarrollo rural. Sin embargo, la operación de los cinco grupos de programas de la Alianza (fomento agrícola, fomento ganadero, sanidad agropecuaria, transferencia de tecnología y desarrollo rural), se realizó en forma independiente a través de las Vocalías Ejecutivas adscritas a diversas dependencias (Dirección de Extensionismo Rural, COPLANTA, etc.), lo que no favoreció el desarrollo de iniciativas coordinadas de apoyo orientadas a la atención de grupos de población específicos.

En los DDR y al momento de orientar a los solicitantes de apoyo en los trámites para la obtención de apoyos de los programas de la Alianza para el Campo, se les ubicaba en el programa más adecuado a su perfil, actividad económica, ubicación geográfica y potencial productivo, lo cual resultaba en una operación excluyente de los diferentes programas. Del mismo modo, una interpretación rigurosa de la normativa que establece la no asignación de recursos otorgados por los diferentes programas de la Alianza a un mismo beneficiario, representa un factor limitante a iniciativas conjuntas.

En consecuencia, no se encontró evidencia de sinergias o complementariedad real entre el PADER y otros programas de la Alianza, más allá de su operación en los mismos municipios y en que son impulsados como parte de la misma política de atención al sector rural por parte del gobierno del Estado.

4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas

Si bien los funcionarios que intervienen en el Programa consideran útil la evaluación anual realizada, en realidad desconocen el nivel de utilización de las conclusiones obtenidas por las EEE y la incorporación de cambios a partir de las recomendaciones realizadas. El PADER, al igual que los otros programas de la Alianza para el Campo, se operan mediante la delegación de sus acciones a los estados del país. Sin embargo, las guías normativas y los reglamentos de operación son elaborados a nivel central por la SAGARPA como entidad rectora. Por lo tanto, aún cuando las evaluaciones puedan resultar realmente útiles en cuanto a su propuesta y contenido, en los hechos el personal de las Vocalías Ejecutivas debe apegarse a la normatividad de carácter general. Incluso los Anexos Técnicos, que son elaborados en coordinación con la SDR, establecen claramente los lineamientos operativos específicos a cada programa, lo que limita la capacidad real de introducir cambios a partir de recomendaciones locales.

En lo que se refiere al PADER, la lógica con que se operó correspondió más bien al cumplimiento de los indicadores de cobertura (piezas, lotes, paquetes, cabezas y proyectos), y a la colocación de los recursos asignados en las fechas marcadas en el calendario gubernamental. Para ello se partió en buena medida de las demandas específicas de organizaciones sociales que en forma recurrente demandan atención y apoyos no

reembolsables para sus asociados. No se observó en la operación 2001 una visión estratégica para la operación del PADER que fuera resultado de diagnósticos regionales y/o estatales, ya fuera a partir de la dinámica demográfica, la atención de cadenas productivas mediante proyectos integrales específicos (ganadería intensiva, café orgánico, industrialización de productos primarios, diversificación de actividades productivas, etc.), o bien, mediante la atención selectiva de microregiones de interés ubicadas dentro de las zonas definidas como prioritarias.

4.1.4 Objetivos, metas y plazos

El PADER considera dentro de sus objetivos más relevantes, el apoyo a los beneficiarios para la adquisición de los bienes requeridos para el desarrollo de proyectos integrales. Se señala que los apoyos del Programa deberán orientarse prioritariamente a la ejecución de proyectos de inversión que permitan avanzar en el desarrollo de las capacidades empresariales de la población de menos desarrollo relativo, evitando la dispersión de los escasos recursos mediante el apoyo de bienes aislados que en poco contribuyen a una mejora sustancial de las condiciones de este tipo de población. En el Cuadro 3-1 se presentó ya el presupuesto para el ejercicio 2001 del Programa y las metas físicas asignadas.

Por su parte, el Anexo Técnico del PADER 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 señala el 31 de diciembre del mismo año como la 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). Como resultado de la complejidad inherente a la ejecución del Programa en el estado, su operación continuó hasta el segundo trimestre del 2002. Al 15 de Abril de 2002, la Vocalía Ejecutiva reportó que el avance físico y financiero del Programa se encontraba “casi al 100 %”, con indicadores de cobertura superiores al 95% en todos los casos.²⁵

4.1.5 Focalización: actividades, regiones, beneficiarios y apoyos diferenciados

Con base en la información proporcionada por la Vocalía Ejecutiva, al inicio del Programa se determinó que la población objetivo, determinada por el número de beneficiarios directos a atender, ascendería a **63,033** productores, los que deberían ubicarse preferentemente en 87 de los 119 municipios del Estado. Estos municipios, ubicados en ocho de las nueve Regiones económicas del Estado, se determinaron a nivel central por la SAGARPA con base en sus elevados índices de marginación, en congruencia con el propósito de atender a la población de menor desarrollo relativo.

²⁵ Dirección de Extensionismo Rural, “Información Básica para la Evaluación Interna de la Alianza para el Campo 2001”. Programa de Apoyo al Desarrollo Rural, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 2002.

En los hechos, el Programa atendió durante el ejercicio 2001 a un total de 85 municipios ubicados en las nueve Regiones económicas en que se divide Chiapas, si bien se pudo constatar una **importante discrepancia entre los municipios establecidos por la SAGARPA en el Reglamento de Operación, con relación a los que efectivamente fueron atendidos por el PADER.**

El 39.1 % de los recursos asignados al Programa fueron ejercidos en la Región I del Estado, correspondiente a los CADER de Tuxtla Gutiérrez, Tecpatán, Cintalapa y Venustiano Carranza, los cuales no se encontraban dentro de las áreas prioritarias identificadas por la normativa. Si bien el Reglamento de Operación establece que hasta el 10 % de los recursos del Programa podrán ser destinados a la población elegible de municipios no prioritarios, el monto de \$ 15,477,092 ejercido solo en la Región I fue **2.3 veces superior a lo autorizado por la SAGARPA para el PADER.**

De los 85 municipios atendidos por el Programa, únicamente 37 se especifican en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001. No obstante, 78 de los municipios atendidos *no considerados* sí se catalogan cómo de alta o muy alta marginación, por lo que en principio, **se considera que la Vocalía Ejecutiva cumplió con el principio de atender a los productores de las regiones de mayor marginación en la Entidad.** Sin embargo y como se muestra en el cuadro 4-1-5-1, el 81.6 % de los recursos del Programa se destinaron a beneficiarios ubicados en 51 municipios que no presentan los más altos niveles de marginación.

Cuadro 4-1-5-1. Distribución de los recursos del PADER con base en los índices de marginación por municipio en el ejercicio 2001

| Índice de marginación | No. municipios | No. de apoyos | No. de beneficiarios | Aportación Alianza | |
|-----------------------|----------------|---------------|----------------------|--------------------|--------------|
| | | | | Monto en \$ | % |
| Muy Alto | 27 | 16,614 | 16,773 | 5,963,579 | 13.9 |
| Alto | 51 | 39,995 | 40,578 | 35,080,934 | 81.6 |
| Medio | 5 | 1,984 | 1,908 | 1,043,940 | 2.4 |
| Bajo | 1 | 1,922 | 1,922 | 448,734 | 1.0 |
| Muy Bajo | 1 | 869 | 6,639 | 461,515 | 1.1 |
| Total | 85 | 61,384 | 67,820 | 42,998,702 | 100.0 |

Fuente: Listado de solicitantes del PADER 2001 proporcionado por la Vocalía Ejecutiva; Anexo 8.

De los municipios atendidos por el PADER, llama la atención el hecho de que la mayor parte de ellos presenta, a pesar de su índice de marginación oficial señalado por CONAPO, mejores condiciones socioeconómicas que los que no fueron atendidos y que se encuentran en las regiones Altos, Norte y Sierra del Estado. Además, se observó una concentración importante del volumen de los recursos operados en únicamente 15 municipios de los 85 atendidos, los cuáles recibieron, en forma individual, más del 2 % del presupuesto total del Programa (el 65% en conjunto). Cabe señalar que los municipios a los que se destinaron los mayores montos corresponden a la parte central del Estado, en donde se encuentra Tuxtla Gutiérrez como la cabecera del DDR, como se observa en el Cuadro 4-1-5-2.

Cuadro 4-1-5-2. Distribución de los recursos del PADER por monto y municipio en el ejercicio 2001

| Categoría | Municipio | Índice de marginación | No. de apoyos | No. de benef.* | Aportación Alianza | |
|--|----------------------|-----------------------|---------------|----------------|--------------------|--------------|
| | | | | | Monto en \$ | % |
| Municipios que concentran el 2 % y más de los recursos del Programa en forma individual (n = 15) | 108 Villa Flores | Alto | 4,686 | 4,850 | 4,474,033 | 10.4 |
| | 017 Cintalapa | Alto | 2,487 | 2,555 | 3,307,467 | 7.7 |
| | 061 Ocozacoautla | Alto | 5,487 | 5,480 | 2,737,866 | 6.4 |
| | 046 Jiquipilas | Alto | 2,602 | 2,628 | 2,135,694 | 5.0 |
| | 107 Villa Corzo | Alto | 1,842 | 1,839 | 2,092,150 | 4.9 |
| | 099 Trinitaria La | Alto | 776 | 761 | 2,064,481 | 4.8 |
| | 068 Pichucalco | Alto | 4 | 80 | 1,868,800 | 4.3 |
| | 041 Independencia La | Alto | 1,060 | 1,132 | 1,811,116 | 4.2 |
| | 002 Acala | Alto | 3,434 | 3,456 | 1,473,374 | 3.4 |
| | 027 Chiapa de Corzo | Alto | 2,210 | 2,203 | 1,333,836 | 3.1 |
| | 052 Margaritas Las | Muy alto | 1,276 | 1,294 | 1,163,200 | 2.7 |
| | 069 Pijijiapan | Alto | 207 | 289 | 986,393 | 2.3 |
| | 030 Chicomuselo | Alto | 175 | 181 | 896,172 | 2.1 |
| | 092 Tecpatán | Alto | 1,355 | 1,324 | 894,028 | 2.1 |
| 013 Bochil | Alto | 312 | 355 | 875,528 | 2.0 | |
| Subtotal | | | 27,913 | 28,427 | 28,114,138 | 65.4 |
| Municipios que concentraron entre el 1 % al 1.99 % de los recursos del Programa (n = 11) | | | 10,723 | 16,474 | 6,240,023 | 14.5 |
| Otros municipios que recibieron menos del 1 % de los recursos de Programa (n = 59) | | | 22,748 | 22,919 | 8,644,541 | 20.1 |
| Total general (85 municipios) | | | 61,384 | 67,820 | 42,998,702 | 100.0 |

Fuente: Listado de solicitantes del PADER 2001 proporcionado por la Vocalía Ejecutiva; Anexo 9.

* beneficiarios del Programa

En el mismo sentido, los significativos contrastes existentes entre el número de localidades atendidas por municipio, hace evidente un sesgo importante en la distribución de los recursos del Programa. A manera de ejemplo, la comparación obligada entre los municipios con mayor número de localidades y los que menor cobertura recibieron, se muestra en el Cuadro 4-1-5-3.

Cuadro 4-1-5-3. Número de localidades atendidas en algunos de los municipios participantes en el PADER 2001

| Municipio | Índice de marginación | No. de comunidades atendidas | Aportación Alianza | |
|-------------------------|-----------------------|------------------------------|--------------------|------|
| | | | Monto en \$ | % |
| 108 Villa Flores | Alto | 125 | 4,474,033 | 10.4 |
| 061 Ocozacoautla | Alto | 90 | 2,737,866 | 6.4 |
| 017 Cintalapa | Alto | 61 | 3,307,467 | 7.7 |
| 002 Acala | Alto | 51 | 1,473,374 | 3.4 |
| 049 Larrainzar | Muy Alto | 9 | 60,225 | 0.1 |
| 116 Marqués de Comillas | Muy Alto | 2 | 363,677 | 0.8 |
| 011 Bellavista | Alto | 1 | 283,938 | 0.7 |

Fuente: Listado de solicitantes del PADER 2001 proporcionado por la Vocalía Ejecutiva; Anexo 9.

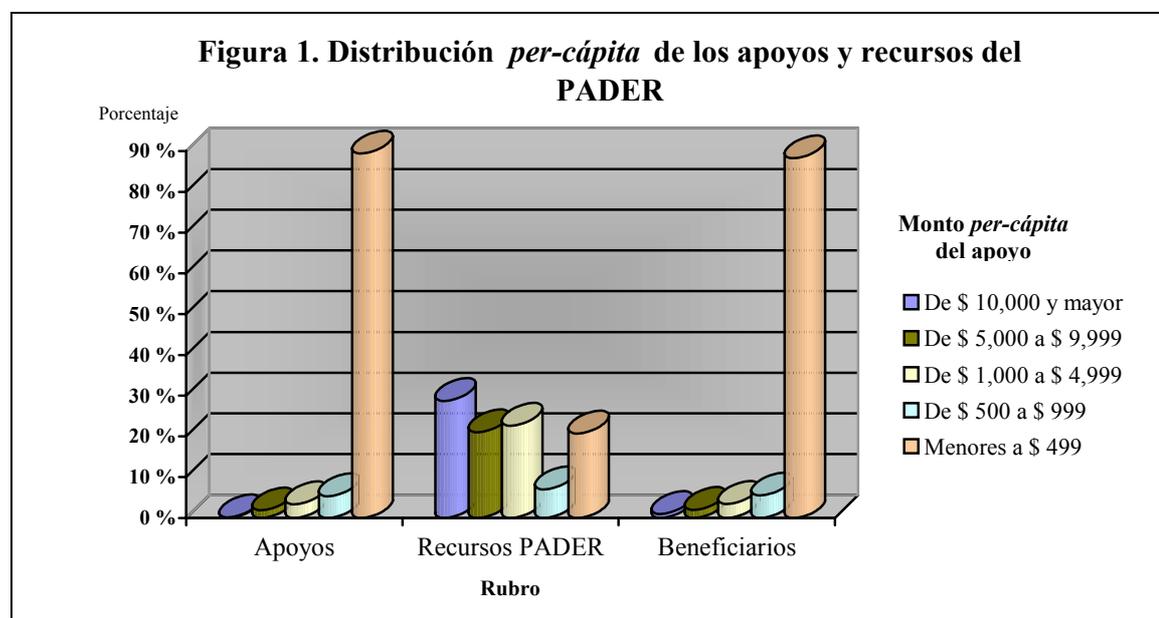
Si bien el análisis de la distribución de los recursos a nivel municipio y localidad resulta relevante, otro aspecto fundamental en la operación del Programa es la concentración individual de los apoyos. A este respecto, resulta sorprendente observar la amplia variación que existe entre más del 88 % de los beneficiarios que recibieron menos de \$ 150, en comparación con el 0.94 % que recibió más de \$ 19,200 cada uno, siendo incluso mayor en un 8 % el volumen con el que participan de los recursos aportados por la Alianza. Esta situación **hace evidente la concentración de más de la cuarta parte de los recursos del PADER en menos del 1 % de la población atendida**, lo cuál como indicador de equidad en la distribución de los apoyos es bastante discutible. En forma detallada, la variación *per-cápita* en el monto de los apoyos se muestra en el Cuadro 4-1-5-4 y en la Figura 1.

Cuadro 4-1-5-4. Distribución *per-cápita* de los recursos del PADER por rangos de inversión

| Inversión <i>per-cápita</i> | Cant. apoyos | | Aportación Alianza | | Benef.* | | Promedio <i>per-cápita</i> |
|-----------------------------|---------------|--------------|--------------------|------------|---------------|--------------|----------------------------|
| | No. | % | (\$) | % | No. | % | |
| De \$ 10,000 y mayor | 69 | 0.11 | 12,330,018 | 28.7 | 639 | 0.94 | 19,296 |
| De \$ 5,000 a \$ 9,999 | 1,130 | 1.84 | 9,040,518 | 21.0 | 1,309 | 1.93 | 6,906 |
| De \$ 1,000 a \$ 4,999 | 2,027 | 3.30 | 9,716,160 | 22.6 | 2,294 | 3.38 | 4,235 |
| De \$ 500 a \$ 999 | 3,286 | 5.30 | 3,008,225 | 7.0 | 3,728 | 5.49 | 807 |
| Menores a \$ 499 | 54,872 | 89.39 | 8,903,782 | 20.7 | 59,850 | 88.24 | 149 |
| TOTAL | 61,384 | 100.0 | 42,998,702 | 100 | 67,820 | 100.0 | 634 |

Fuente: Listado de solicitantes del PADER 2001 proporcionado por la Vocalía Ejecutiva; Anexo 12.

* beneficiarios del Programa



Por supuesto, el análisis *per-cápita* estaría incompleto si no se revisaran los conceptos a los cuales se destinaron los apoyos del Programa. La elevada concentración de los recursos en

manos de pocos beneficiarios se hace evidente en primer lugar, por el apoyo a proyectos que podrían considerarse innovadores, como lo es la cría de Emu (ave exótica similar al avestruz utilizada para la producción de aceite, huevo y carne). Solo en este rubro la concentración de recursos en forma individual supera los \$ 73,000, lo cuál contrasta en forma considerable con apoyos tradicionales como los paquetes de aves y las bombas aspersoras, los cuales, quizá por ser de los apoyos más numerosos que se otorgan, son también los que menores recursos representan para los beneficiarios. A efectos de comparación, en el Cuadro 4-1-5-5 se muestra los apoyos más representativos y lo que aportan como inversión *per-cápita* para los productores.

Cuadro 4-1-5-5. Inversión *per-cápita* de los apoyos más representativos otorgados por el PADER 2001

| Tipo de apoyo | Cant. apoyos | Benef. | Aportación (\$) | | | Inversión <i>per-cápita</i> | |
|-------------------------------|--------------|--------|-----------------|-----------|-------|-----------------------------|--------|
| | | | Productor | Alianza | Total | | |
| Proyecto de Emu | 6 | 6 | 295,523 | 443,285 | 1.03 | 738,808 | 73,881 |
| Picadora de forraje | 1 | 1 | 28,500 | 46,500 | 0.11 | 75,000 | 46,500 |
| Secadora | 1 | 1 | 60,000 | 40,000 | 0.09 | 100,000 | 40,000 |
| Ganado bovino doble propósito | 8 | 123 | 1,498,061 | 2,663,219 | 6.19 | 4,161,280 | 21,652 |
| Proyecto bovino | 20 | 456 | 4,828,193 | 8,543,291 | 19.87 | 13,371,484 | 18,735 |
| Paquete de ovinos | 1,975 | 2,035 | 13,509,340 | 9,180,210 | 21.35 | 22,689,550 | 4,511 |
| Lote de riego por poliducto | 1,106 | 1,138 | 467,626 | 1,025,656 | 2.39 | 1,493,281 | 901 |
| Paquete de porcinos | 1,724 | 2,134 | 4,352,200 | 1,749,980 | 4.07 | 4,352,200 | 820 |
| Huerto frutícola | 129 | 129 | 23,100 | 53,900 | 0.13 | 77,000 | 418 |
| Huerto hortícola | 6,171 | 6,171 | 877,520 | 2,047,546 | 4.76 | 2,925,065 | 332 |
| Aspersora de mochila | 19,139 | 19,251 | 4,236,026 | 4,712,313 | 10.96 | 10,698,335 | 245 |
| Paquete de aves | 29,378 | 28,474 | 1,483,202 | 2,046,262 | 4.76 | 3,529,464 | 72 |
| Manguera riego por aspersión | 183 | 183 | 3,947 | 7,661 | 0.02 | 11,608 | 42 |

Fuente: Listado de solicitantes del PADER 2001 proporcionado por la Vocalía Ejecutiva; Anexo 12.

Las aspersoras de mochila y los paquetes de aves suman el 79 % del número de apoyos totales, si bien alcanzan una participación de \$ 5,719,228 (el 13.3 % de los recursos fiscales aportados al Programa). Esta situación refleja que, lejos de seguir la recomendación de evitar la dispersión de los apoyos del PADER, la atención otorgada a la mayoría de los beneficiarios se limitó a dotarlos de activos de uso individual. La utilidad de una aspersora de mochila está referida al control de plagas y enfermedades, por lo que el elevado número distribuido por el Programa podría contribuir al mejoramiento de las condiciones sanitarias de los cultivos de los beneficiarios (siempre y cuando cuenten con los recursos suficientes para la compra de los agroquímicos). No obstante, la existencia de 19,139 aspersoras no promueve por sí misma ningún cambio tecnológico, representa apenas una capitalización marginal de los productores y favorece la continuidad de sistemas de producción que generan impactos al medio ambiente por la necesaria utilización de productos químicos.

Los paquetes de aves fueron el apoyo más numeroso distribuido por el Programa. Cada paquete constaba de 20 pollas de 4 semanas por productor y sin duda representan un opción a futuro en cuanto a que pueden incrementar la producción de alimentos para las familias

rurales. Explotadas en forma colectiva, se tiene información que con el apoyo del Programa se conformaron algunas granjas con grupos de mujeres, aunque sin apoyos complementarios en asistencia técnica, alimento, instalaciones y equipo, su viabilidad se considera muy limitada. Adicionalmente, las aves no representan ningún activo que no exista en forma local, ya que es común que se encuentren en el traspasio de las viviendas. De acuerdo a los productores encuestados, por tratarse de pollas de líneas mejoradas su sobrevivencia fue muy baja, tanto por la incidencia de enfermedades, como por la ausencia de asesoría técnica para su manejo y por los cambios en la alimentación.

Por otra parte, la distribución de los recursos del Programa hacia las organizaciones del sector social, se muestra en el Cuadro 4-1-5-6.

Cuadro 4-1-5-6. Organizaciones beneficiarias del Programa PADER por monto de apoyo

| Particip.* % | Organización / Dependencia | Benef. | Aportación | | | Importe |
|--|---------------------------------|---------------|-------------------|-------------------|--------------|-------------------|
| | | | Productor | Alianza | % | |
| Mayor al 2 % por organiza- ción | a). Organizaciones sociales | | | | | |
| | CIOAC | 269 | 3,433,800 | 6,091,200 | 14.17 | 9,525,000 |
| | CNC Democrática (ALIOCOP) | 19,568 | 3,371,084 | 3,503,596 | 8.15 | 6,874,680 |
| | UGOCP | 839 | 1,617,261 | 2,804,819 | 6.52 | 4,422,080 |
| | SOCAMA VERDE | 6,359 | 2,855,712 | 2,594,960 | 6.03 | 5,450,671 |
| | EJIDAL | 1,016 | 2,497,241 | 2,377,726 | 5.53 | 4,874,968 |
| | UPROMAIZ | 2,447 | 1,495,939 | 2,078,670 | 4.83 | 3,574,609 |
| | COPDECH | 553 | 1,540,498 | 1,831,161 | 4.26 | 3,371,659 |
| | OCEZ-CNPA-UMOI | 172 | 908,340 | 1,579,996 | 3.67 | 2,488,336 |
| | OPEZ-BPP | 76 | 569,154 | 1,007,664 | 2.34 | 1,576,818 |
| | UCEECH | 2,302 | 795,710 | 945,775 | 2.20 | 1,741,485 |
| | Subtotal (10 organizaciones) | 33,601 | 19,084,739 | 4,815,567 | 57.71 | 43,900,306 |
| | b) Entidades gubernamentales | | | | | |
| | Delegación XI SELVA | 5,460 | 1,498,625 | 1,602,215 | 3.73 | 3,100,840 |
| | Subtotal (1 entidad pública) | 5,460 | 1,498,625 | 1,602,215 | 3.73 | 3,100,840 |
| Menor al 2 % por organiza- ción | a). Organizaciones sociales | | | | | |
| | Subtotal (82 organizaciones) | 25,428 | 15,723,359 | 14,754,251 | 34.31 | 30,477,626 |
| | b) Entidades gubernamentales | | | | | |
| | Subtotal (8 entidades públicas) | 3,331 | 1,902,471 | 1,826,669 | 4.25 | 3,729,140 |
| | Total | 67,820 | 38,209,194 | 42,998,702 | 100.0 | 81,207,912 |

Fuente: Listado de solicitantes del PADER 2001 proporcionado por la Vocalía Ejecutiva; Anexo 13.

* Participación por organización en los recursos totales del PADER 2001

La participación de las organizaciones sociales en los recursos del PADER presentó diferencias importantes dependiendo de su peso político, de la capacidad de interlocución de sus dirigentes y de la base social actual. De esta forma y según la opinión de los funcionarios entrevistados, las organizaciones más consolidadas y con una larga trayectoria como actores políticos, obtuvieron una mayor proporción de los apoyos del Programa, independientemente del impacto que generaron las inversiones, de su distribución geográfica e incluso de la representatividad real con que cuentan. En este tenor, es notable que la CIOAC, haya concentrado 13 de los 20 proyectos de ganado bovino otorgados por el

Programa, lo que representó un total de \$ 9,490,000 (el 14.17 % de los recursos de la aportación de la Alianza al Programa) que fueron distribuidos a únicamente 269 beneficiarios (\$ 35,279 *per-cápita*). Es notable también que éstos 13 proyectos tengan como solicitante a una sola persona de nombre Miguel González Hernández, quien a nombre de la CIOAC tiene al parecer una importante y efectiva capacidad de gestión hasta el grado de obtener los mejores apoyos otorgados por el PADER tanto cuantitativa como cualitativamente.

En conjunto, los beneficiarios de las 10 organizaciones que recibieron apoyos de más del 2% del presupuesto del Programa, mantienen una situación relativamente equilibrada con respecto al número de beneficiarios que agrupan en forma global (57.71 % de los apoyos en relación con el 49 % de los beneficiarios del ejercicio 2001).

4.2 Procesos de operación del Programa en el Estado

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

La esencia federalista plasmada en la Constitución, supone la desconcentración hacia los lados y hacia abajo del poder, en aras de otorgar facultades de acción y decisión a otros poderes y niveles de gobierno. A este respecto, el ejecutivo estatal considera como parte de sus objetivos, el conformar un nuevo federalismo en el que se avance en la transferencia de responsabilidades y esferas de actuación que actualmente detenta el nivel federal, para que, paulatinamente y con los ajustes normativos necesarios, puedan ser competencias exclusivas de la entidad.²⁶

A este respecto, la ejecución del PADER se hace aprovechando la estructura institucional y operativa de las entidades que atienden el sector rural, tanto estatales como federales. De esta forma, los CADER y los DDR son las ventanillas autorizadas para cualquier trámite relacionado con la solicitud de apoyos, y los CORDES coadyuvan en la descentralización de la toma de decisiones sobre el otorgamiento de los apoyos del Programa. Sin embargo, esta estructura se superpone a la de los 119 municipios del Estado, que son quienes constituyen la célula básica del federalismo y que han visto limitada su participación desde el inicio del PADER. Esto impide llevar a la práctica una de las estrategias del gobierno estatal que señala: *“se hará valer, en el marco de sus atribuciones y competencias, los preceptos de libertad en la actuación del municipio, a fin de hacer de esta instancia el eje del desarrollo estatal para que atienda y solucione las demandas de los distintos sectores sociales en su ámbito territorial”*²⁷.

La forma en que actualmente opera el PADER concede mayor interlocución a las organizaciones sociales y no a las autoridades electas en las unidades territoriales que conforman los municipios. Esta situación contrasta con la transferencia de responsabilidades que hace el gobierno federal hacia el gobierno estatal, mediante la firma

²⁶ Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo 2001-2006*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 2002.

²⁷ Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, op. cit., pág. 71.

del Anexo Técnico del Programa y no permite aprovechar la capacidad y conocimiento de los actores locales que se encuentran en las estructuras municipales. Si bien el nuevo federalismo ha permitido la descentralización de responsabilidades hacia los gobiernos estatales, para que este proceso sea completo es necesario ahora que el gobierno del Estado permita que la ejecución de programas como el PADER incorpore en el futuro la participación descentralizada de los municipios.

4.2.2 Arreglo institucional

Para su operación durante el ejercicio 2001, el PADER 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 Convenio de Concertación y el Anexo Técnico respectivo para la operación del PADER 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) Los Distritos de Desarrollo Rural en el Estado dieron seguimiento en la parte normativa a la ejecución del Programa;
- d) El gobierno del Estado de Chiapas, a través de la Dirección de Extensionismo Rural de la SDR, llevó a cabo la ejecución del PADER con base en su marco normativo y en el arreglo institucional establecido en la entidad. El gobierno estatal 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 para la operación del PADER, apoyando a la operación de los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable para el fortalecimiento de la estrategia de desarrollo integral de las regiones marginadas.

Con base en las encuestas aplicadas a funcionarios que intervinieron en el Programa, a pesar de que diversas organizaciones sociales y de productores están integradas formalmente en el Consejo Estatal Agropecuario, la Comisión de Desarrollo Rural y los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable, en la práctica no participan o bien, su participación es marginal y únicamente cuando está negociando algún apoyo.

Como entidad ejecutora a nivel estatal y de acuerdo al mandato que le confiere su Reglamento Interior,²⁸ algunas de las funciones de la Dirección de Extensionismo Rural de la SDR son: (a) aplicar las políticas, normas y procedimientos *que en materia de Extensionismo rural* establezca la Secretaría; (b) planear, coordinar y promover la ejecución de programas *de capacitación, asistencia técnica, organización de productores y divulgación de las actividades agrícolas y ganaderas*; (c) diseñar y mantener un diagnóstico permanente y actualizado de las necesidades *de organización, capacitación, servicios y apoyo a la producción*; (d) promover y coordinar *cursos, foros, talleres y congresos de capacitación* que respondan a las necesidades y demandas de los campesinos en materia agropecuaria, y (e) dirigir, coordinar y controlar la aplicación de los programas y proyectos autorizados. Estas funciones, si bien relevantes para la capacitación, divulgación, asistencia técnica y organización de productores, **no le confieren a la Dirección de Extensionismo el perfil más adecuado para la ejecución del PADER.**

4.2.3 Difusión del Programa

La difusión del Programa se realizó, en parte, mediante las delegaciones de la SAGARPA en la entidad durante el proceso de constitución de los CORDES en las respectivas regiones, si bien no se apreció una estrategia definida para la difusión del PADER en cuanto a fechas y medios. La difusión del Programa también se realizó mediante las visitas y presentaciones realizadas por técnicos PESPRO y de despachos 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 interesados

Cabe señalar que las y los beneficiarios entrevistados, recibieron la información del PADER a través de un compañero en el 53.8% de los casos y por representantes de grupo en un 20%. En ningún caso recibieron información por medio de folletos o carteles.

4.2.4 Gestión de solicitudes y apoyos

Las solicitudes de apoyos del Programa, ya sea individuales o colectivas, se recibieron en las delegaciones y en la Vocalía Ejecutiva, misma que proponía las operaciones ante la Comisión de Desarrollo Rural para su autorización o rechazo. Una vez autorizado el expediente, se procedía a requisitar la solicitud de compra del bien o servicio comprometido, seleccionando al proveedor correspondiente. En la fecha de entrega establecida, se suscribía un Acta de Entrega-Recepción, la cuál era válida por un técnico PESPRO y posteriormente se realizaba una verificación física por parte del personal de las Delegaciones de SAGARPA o la SDR en el Estado.

4.2.5 Otorgamiento de apoyos

Para recibir el apoyo del PADER, los productores debieron realizar el pago de su aportación a los proveedores en forma previa a la entrega del bien acordado. La Vocalía

²⁸ Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, Periódico Oficial No. 099, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 20 de Marzo de 2002.

Ejecutiva solicitaba al FOFAE el pago a los proveedores que entregaron los bienes y servicios autorizados a los beneficiarios, teniendo como soporte las facturas y las actas de entrega recepción.

El informe de cierre del Programa da la entrega de 61,384 apoyos a un total de **67,820** personas. Sin embargo, de las 160 personas entrevistadas que configuraron la muestra de la evaluación, **el 59.4% afirmó no haber recibido el apoyo que, de acuerdo a los registros del Programa, le fue entregado** como resultado de la gestión de sus respectivos solicitantes. De estos casos, al 1.1 % (n=1) se le asignó el apoyo pero no pudo realizar su aportación; el 20 % (n=19) presentó solicitud pero a la fecha de la entrevista no había recibido aviso de asignación; el 6.3 % (n=6) presentó solicitud, recibió aviso de asignación, pero aún no habían recibido el apoyo; el 4.2 % (n=4) presentó solicitud pero fue rechazada; el 33.7 % (n=32) no presentó solicitud y el 34.7 % (n=33) no sabía o no respondió el motivo por el que no recibió nada.

De los productores que sí recibieron su apoyo, solo cuatro casos recibieron uno diferente al que había solicitado. Sin embargo, la situación descrita es preocupante en tanto que a la fecha de la encuesta (Julio y Agosto de 2002), el Programa consideraba cerradas sus actividades y entregados la totalidad de los apoyos reportados. Por lo tanto, la alta proporción de bienes que nunca fueron recibidos por los supuestos beneficiarios, pero que sí fueron entregados según la Vocalía Ejecutiva, **configura una situación irregular que hace dudar de la correcta operación del Programa.**

Bajo ningún supuesto es admisible que una proporción tan alta de apoyos no hayan sido entregados, lo que hace necesario no solo verificar los mecanismos de control y seguimiento, sino también realizar una revisión a una muestra más amplia de beneficiarios, de manera que sea posible estimar la proporción real de los apoyos recibidos por el universo de población atendida.

Por último, el apoyo se recibió por los beneficiarios en forma individual en el 95.4% de los casos y únicamente el 4.6%, en grupo, si bien lo anterior no implica que no pertenezcan a alguna organización de productores, ya que el 24.4% dice pertenecer a alguna.

4.2.6 Seguimiento del Programa

El *Anexo Técnico* hace mención explícita de la necesidad de que los beneficiarios de todos los programas de la APC estén plenamente identificados en 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 y 3). Por lo tanto, la integración de listados de beneficiarios plenamente identificados es un requisito normativo de los programas de desarrollo rural, incluyendo el PADER. No obstante, es sorprendente que no se cuente a finales de Septiembre de 2002, con una relación detallada a nivel individual de los beneficiarios del Programa, lo que indica deficiencias en su administración.

Aún cuando la operación del Programa ha recaído en manos de la Dirección de Extensionismo Rural a partir de 1998, la revisión detallada de los archivos físicos proporcionados por la Vocalía Ejecutiva permitió identificar una gran cantidad 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, la incongruencia entre datos, nombres o cifras, etc.). De los 94 archivos físicos revisados, 66 (70.0%) presentaron alguna inconsistencia.

4.2.7 Solicitudes recibidas y atendidas

De acuerdo a informes de la vocalía ejecutiva, las solicitudes de apoyo recibidas por el Programa ascendieron a la cantidad de 3,889 de las cuáles se aceptaron 2,491 y se rechazaron 1,398.

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

Las razones más comunes por las que las solicitudes no fueron atendidas fueron: (a) porque los solicitantes no cumplían con los requisitos de elegibilidad establecidos por el Programa; (b) por la extemporaneidad de la solicitud; (c) porque los expedientes estaban incompletos, y (d) por la falta de recursos del Programa para atender a todas las solicitudes recibidas. En su caso, varias solicitudes que no fue posible atender fueron canalizadas a otros programas de la Alianza, fundamentalmente el PDPSZRM.

4.3 Perfil de los beneficiarios

A partir de los resultados de la muestra, el perfil de los y las beneficiarias del PADER es el siguiente: El 48.1% de los 160 entrevistados fueron mujeres y el 51.9% hombres. De ambos grupos, el 25% habla una lengua indígena y tiene un promedio de edad de 44 años. El 31% no tiene escolaridad y sólo el 8.1% cuenta con más de seis años de estudio. La media general de escolaridad es de 3.1 años. El 88.1% tiene ingresos promedios mensuales menores a \$ 4,000 en sus hogares; el 4.4 % entre \$4,000.00 y \$11,000.00 y un 7.5% no respondió.

Con respecto a la vida familiar y de trabajo de los y las beneficiarios, en promedio viven en hogares con un total de 5.1 miembros. En sus hogares, el 56% las personas mayores de 12 años trabajan y también lo hace el 11% de los menores de 12 años. En sus viviendas duermen en cada habitación 3 personas en promedio, el 77.5 % de los casos tiene agua potable, el 95.6% cuenta con luz eléctrica y el 44.4% piso de tierra. Sólo el 27.5% tiene refrigerador y el 38.1% estufa. El 61.3% posee televisión.

Las actividades económicas en las que los beneficiarios invierten su patrimonio, son las siguientes: la principal actividad con el 39.4% es la producción de granos; le siguen en importancia otras actividades agrícolas con un 21.3% y la producción de aves con el 7.5%.

Otras fuentes (envíos de dinero, pensionados y otras fuentes) y el trabajo de jornaleros suman el 11.2%. La segunda actividad en importancia en la unidad productiva es la producción de aves en el 33.7% de las respuestas, la siguiente es la de granos con el 14.6% y el trabajo como jornalero 13.5%. Conviene aclarar que en 71 casos (41.4%) no se reporta una segunda actividad en importancia dentro de la unidad de producción. Como tercera opción en importancia aparecen las aves con un 51.7% de las respuestas y hortalizas y granos con un 10.3% cada una. En general sólo 29 de los y las entrevistadas reportaron realizar tres actividades dentro de su unidad productiva.

El 26.7% de los beneficiarios destinan el 100% de la principal actividad productiva para el autoconsumo. Por otra parte, sólo en el 9.4% de los casos no se destina ningún porcentaje de la actividad principal para el autoconsumo. En términos de venta local, los datos demuestran que sólo el 8.8% de los y las entrevistados vende al mercado local el 100% de su producción, y que el 47.5% no vende nada en él. Acceder a los mercados fuera de la comunidad o localidad, es aún más difícil, el 81.8% no venden nada en ellos y sólo un 0.62% vende el 100% de su producción ahí. La exportación está todavía más restringida, sólo 0.62% participan en ella.

La tecnificación de las actividades productivas en las unidades económicas de los y las beneficiarias entrevistados, se comprueba con tres elementos: la mecanización, la calidad genética y el control de plagas. En cuanto a mecanización, ésta existe totalmente en el 0.62% de los casos, parcialmente en el 13.8%, y no existe para el 85.6%. La calidad genética de semillas y animales es mejorada en el 10.6% de los casos, combinada (mejorado y criollo) en el 6.9%, y criolla en el 50.6%. Sobre el control de plagas, el 11.9% no aplica ningún control, un 51.9% lo hace, pero sólo un 5.6% lo hace siguiendo reglas sanitarias.

En cuanto al acceso a tierra, ya sea rentada o propia, el promedio asciende a 3.9 hectáreas por beneficiario entrevistado. Sólo el 4.43% de los y las beneficiarios entrevistados no cultiva sus terrenos, dedicándose a alguna otra actividad productiva como el comercio, de manera que el resto utilizó los apoyos del Programa directamente en la realización de sus actividades productivas.

En el inventario ganadero encontrado se tiene que las aves, los porcinos y los animales de trabajo son los más valorados, tal y como se observa en el Cuadro 4-3-1, en donde los porcentajes de beneficiarios que poseen estas especies son de 55.6%, 13.8% y el 11.3% respectivamente. Sin embargo, el valor más alto de los componentes del inventario pecuario es el de la especie bovina con \$ 193,750. En total el inventario pecuario tiene un valor de \$ 366,570 con un promedio de \$ 2,291.

Cuadro 4-3-1. Inventario pecuario de los beneficiarios de la muestra

| Especie | Cantidad | Número de beneficiarios | Precio Total |
|----------------|-----------------|--------------------------------|---------------------|
| Bovinos | 67 | 10 | 193,750 |
| Ovinos | 51 | 9 | 24,800 |

| Especie | Cantidad | Número de beneficiarios | Precio Total |
|---------------------|-----------------|--------------------------------|---------------------|
| Caprinos | 9 | 3 | 3,050 |
| Porcinos | 45 | 22 | 13,212 |
| Aves | 1,045 | 89 | 55,617 |
| Abejas | 18 | 3 | 2,300 |
| Animales de trabajo | 23 | 18 | 63,800 |
| Otras especies | 44 | 43 | 10,041 |
| Total | | | 366,570 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER.

A este respecto, es importante considerar que el 25.6% de la población encuestada posee construcciones destinadas a su actividad económica principal y su valor total es de \$ 56,820. Un 6.25% posee instalaciones con valor de \$ 16,600 y el 5.62% tiene maquinaria con un valor total de \$ 731,000. Cabe señalar que en éste último rubro solamente dos de los y las beneficiarios concentran el 88.9%. Sólo el 1.87% de los encuestados posee vehículos por un valor total de \$20,700. En cuanto a herramientas especializadas para el desarrollo de su actividad, el 23.1% las posee y tienen un valor total de \$51,630. Otros instrumentos están valorados por un importe total de \$47,030 y solamente el 36.25% de los beneficiarios los poseen. El valor total en construcciones, maquinaria y equipo es de \$ 876,734, de este total el 1.87% de los y las beneficiarios concentran el 82% y el 11.3% no posee nada. El patrimonio promedio, excluyendo tierras, es de \$6,552.

Para el caso de quienes recibieron financiamiento de fuentes gubernamentales, se encontró que el 32.3% lo recibieron para una actividad nueva y el 67.7% restante para una que ya existía. A este respecto, las razones de los encuestados para solicitar éstos apoyos fueron: producir más alimentos para la familia en 39 casos (24%), producir o mejorar los rendimientos en 32 casos (20%) y aumentar el ingreso en 28 (17%). No se menciona, ni que la familia tenga empleo, ni mejorar las condiciones sanitarias; la mención de alimentos familiares, sin duda refiere a la importancia del autoconsumo entre los y las entrevistados.

Durante 2001, el 35.4% de los y las beneficiarios entrevistados recibieron otros apoyos gubernamentales, particularmente de PROCAMPO en 15 casos (9.3%) y PROGRESA en 14 (8.7%), lo cuál es una situación ajena a la operación del PADER.

4.4 Satisfacción con el apoyo

Los bienes y servicios recibidos por conducto del Programa, son altamente satisfactorios en calidad pero no llegan oportunamente en un alto porcentaje. El 93.8% de los beneficiarios consideró que el bien o servicio recibido fue de bueno a regular, mientras que el 43.1% considera que ese bien o servicio no fue entregado oportunamente. La coordinación de calidad y oportunidad fue exitosa en el 53.8% de los casos, por lo que la dificultad de coordinar la entrega oportuna de los apoyos por parte de los ejecutores del Programa, fue patente.

4.5 Participación de productores, proveedores y técnicos en la planeación y operación del Programa

La participación de los productores y proveedores e incluso de los funcionarios entrevistados en la planeación del PADER, fue marginal o inexistente. Esto es resultado de que la elaboración de las líneas generales para la operación, seguimiento y evaluación del Programa se realizan en forma centralizada por la SAGARPA. La real participación de los diversos actores que existen a nivel estatal, se dio a partir de la operación, lo que comprendió las actividades de difusión, integración de expedientes, elaboración de proyectos, calificación de solicitudes, otorgamiento de apoyos, liberación de recursos, verificación física de adquisiciones y elaboración de informes.

Se observó una nula o muy limitada participación de las organizaciones sociales y productores en el CEA y la CDR, que son las instancias en las que tienen derecho a ejercer su opinión sobre la planeación y ejecución de los programas de la Alianza para el Campo. Con respecto a los proveedores, consideraron que los trámites para participar en el Programa fueron difíciles o muy difíciles, además de haber tenido problemas por el alto riesgo de la no aprobación de solicitudes en el caso de apoyos ya comprometidos, por el largo período entre la entrega del bien y el pago por el FOFAE y la necesidad de contar con créditos con altos costos financieros para poder mantener inventarios suficientes. No obstante, los proveedores consideraron que el Programa les permitió la obtención de nuevos clientes, el desarrollo del mercado y de nuevos proveedores, así como el desarrollo de servicios y productos adicionales.

4.6 Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores

En general los funcionarios entrevistados mencionaron en un 40 % que los bienes y servicios que otorga el Programa responden plenamente a las necesidades de los productores, mientras que el 60 % restante mencionó que solo responden parcialmente. En forma objetiva, la tipología de los productores atendidos por el PADER muestra personas con bajos niveles productivos, de capitalización y de vinculación a mercados. Por lo tanto, este tipo de productores podrán sentirse satisfechos en tanto reciben cualquier apoyo gubernamental, pero esto no significa necesariamente que están cubriendo sus necesidades reales de equipamiento o que con ello resuelvan significativamente sus limitaciones de tipo productivo.

Los apoyos que puede brindar el PADER sin duda han sido seleccionados con base en el impacto que pueden generar, por su posible contribución a la capitalización de los productores y por que son activos que permiten su aprovechamiento durante períodos mayores a la duración del Programa. El problema no es en sí el tipo de apoyos ofrecidos por el PADER, pues no son éstos el factor limitante para cubrir mejor las necesidades de los productores. El problema real fue la proporción con la que cada uno de esos apoyos se entregó, ya que durante el período evaluado la entidad ejecutora se orientó más a el

otorgamiento de apoyos puntuales, de escaso valor y con muy escasa posibilidad de articular cadenas productivas o redes de productores.

4.7 Evaluación global de la operación del Programa

Para la evaluación del Programa se consideraron dos distintos ámbitos: (a) la instrumentación; (b) la administración de los recursos comprometidos, y (c) la ejecución en campo.

- a) Instrumentación del Programa:** el proceso de toma de decisiones del CDR para la identificación y selección de grupos de beneficiarios y 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 los criterios específicos mediante los cuales se asignaron la mayor parte de los recursos del Programa. Esta situación generó por una parte apoyos diferenciales de mejor cantidad y calidad a determinados grupos organizados, y por la otra ocasionó una amplia concentración de los apoyos en municipios que en su mayoría no correspondieron con lo establecido en la Guía Normativa del Programa.

Del mismo modo, la amplia atomización de los recursos comprometidos en miles de apoyos que en poco contribuyen a la capitalización de los productores, permite observar que la entidad ejecutora privilegió la cantidad de beneficiarios (el cumplimiento de metas) más que buscar mecanismos que permitieran concentrar los apoyos en proyectos productivos innovadores, que agregaran valor a la producción primaria o que permitieran el desarrollo de nuevas alternativas productivas (el cumplimiento de los objetivos del Programa).

- b) Administración del Programa:** Al cierre del ejercicio 2001, el Programa ejerció el 99.5 % de su presupuesto y en relación con lo señalado en el Anexo Técnico, cumplió en un 73 % con el número de apoyos y con el 107 % de los beneficiarios atendidos. Esto permite observar un buen desempeño en términos generales con respecto al cumplimiento de las metas propuestas inicialmente, así como una relativa oportunidad con respecto al calendario programado para el cierre del ejercicio 2001. No obstante, se detectaron diversas deficiencias en el manejo de la información básica por parte de la Vocalía Ejecutiva. En particular, en cuanto a la información del ejercicio del Programa a nivel de beneficiarios individuales y a nivel de la integración de los expedientes de los solicitantes que respaldan cada operación.
- c) Ejecución en campo:** Este aspecto de la operación del PADER resultó bastante complejo. Por una parte, dentro del universo de población beneficiaria los productores muestran niveles positivos de satisfacción con el apoyo otorgado. Sin embargo, la tardanza en la entrega de los bienes y semovientes comprometidos, la

falta de asistencia técnica complementaria que permita el mejor aprovechamiento de los apoyos y la discrecionalidad en la asignación de los recursos más allá de lo que indica a nivel geográfico la normativa, son elementos que deben atenderse de inmediato para operar con un mejor nivel de eficiencia y eficacia el Programa.

4.8 Conclusiones y recomendaciones

El hecho de que el Programa opere preferentemente en zonas de limitado desarrollo económico, a donde por norma debe canalizar el 83 % de sus recursos, establece de entrada un conflicto con sus propios objetivos. Para poder “...*fomentar la capitalización de los productores y de los procesos de transformación y agregación de valor, así como la promoción de proyectos de desarrollo rural integral...*”, el PADER cuenta en su mayoría con una población beneficiaria integrada por productores rurales de limitado desarrollo y potencial productivo, con superficies de terreno reducidas y con una escasa vinculación al mercado pues en buena parte operan en una lógica de autoconsumo.

Por su parte, los lineamientos del Programa estipulan el apoyo preferente a bienes de capital y proyectos orientados a la integración de circuitos económicos locales, evitando en lo posible **la entrega atomizada de apoyos individuales que no contribuyan al desarrollo de un proyecto específico**. Estos lineamientos, en la situación de marginación y pobreza que existe en el medio rural del Estado, son en la práctica difíciles de cumplir. Por lo tanto, es necesario profundizar en el diseño de mecanismos operativos de tipo regional, que como en el caso de los fideicomisos de inversión y garantía operados con recursos del PADER, puedan contribuir efectivamente a la integración de circuitos económicos locales. Es necesario evitar que apoyos como los que se concentraron en la Región I Centro, que en el Estado es una de las que cuentan con mejores condiciones en su infraestructura, ubicación geográfica, disponibilidad de riego, nivel tecnológico y acceso a mercados y servicios, sigan siendo mayoritariamente aspersoras y paquetes de semovientes.

En lo que se refiere a la ejecución del Programa y de acuerdo a su propia normativa, el PADER promueve la aplicación de tecnologías apropiadas, el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y la transformación y generación de valor agregado en el medio rural²⁹. Estas acciones, si bien requieren de un amplio componente de capacitación, asesoría y divulgación, también hacen necesaria la participación de áreas especializadas en mercado, formulación y evaluación de programas de inversión, y propiamente, en la instrumentación de proyectos de inversión agropecuarios. En consecuencia y atendiendo a criterios estrictamente técnicos y administrativos, se considera que la Dirección de Extensionismo Rural no cuenta con el perfil funcional más adecuado a la operación del Programa. Hasta el momento ha privilegiado el otorgamiento de apoyos en busca del cumplimiento de las metas anuales establecidas y no con la necesaria visión de contribuir a la articulación de procesos regionales de inversión y desarrollo productivo. Adicionalmente, las dudas que genera la recepción incompleta de los apoyos autorizados a los beneficiarios encuestados y la deficiente sistematización de los avances del programa, hacen necesario considerar un

²⁹ SAGARPA, *Guía normativa del Programa Apoyo al Desarrollo Rural*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 2001.

cambio de entidad ejecutora que pueda llevar a cabo una operación más efectiva. Haciendo un análisis de la estructura institucional de la SDR, el área que en nuestra opinión podría contar con un perfil más adecuado para la operación del PADER, es la Dirección de Proyectos de Inversión Agropecuario. En este caso, el obligado perfil de esta área podría dar prioridad a la articulación de cadenas productivas y el establecimiento de proyectos innovadores por encima de la distribución de apoyos aislados.

Por otra parte, la inversión adicional realizada por los y las beneficiarias ha sido un importante complemento a la inversión de recursos fiscales. La aportación a que los obliga el Programa define el interés real y la capacidad de capitalización e inversión con que cuentan los beneficiarios. No obstante, existe en esta situación una importante limitante: los escasos recursos de los productores atendidos provoca que el tipo de apoyos otorgados en mayor número (paquetes de bovinos, aves y aspersoras manuales), no permitan una capitalización efectiva de los beneficiarios. Se considera por lo tanto que el PADER debe contar con una estrategia de atención diferenciada atendiendo a la tipología de los productores existentes en la zona de proyecto. Además, debe operar en una lógica más flexible que le permita atender productores, organizaciones y proyectos en otras áreas de la geografía estatal con mejor desarrollo relativo, por encima incluso del 10 % del monto de los recursos que considera actualmente. Con esto se mejorarían las posibilidades de capitalizar en forma real al sector rural del Estado.

Los resultados de la encuesta aplicada a los beneficiarios, hizo evidente la necesidad de mejorar la supervisión externa en forma periódica durante la ejecución del Programa. Evaluaciones *expost* como la presente, no permiten la corrección oportuna de las deficiencias y desviaciones identificadas, ni el establecimiento de medidas correctivas que contribuyan a mejorar los resultados operativos del ejercicio anual. Por lo tanto, es recomendable la participación permanente de organismos externos (EEE) los que, mediante eventos de supervisión y asistencia técnica, den cuenta de la calidad de la atención a los beneficiarios y de la transparencia con que se operan los recursos del Programa, coadyuvando asimismo en el diseño e identificación de oportunidades de inversión que puedan ser apoyadas.

La importante proporción de productores que manifestaron no haber recibido los apoyos del PADER, a pesar de que están incorporados en las listas de beneficiarios ya atendidos por el Programa, introduce un elemento de incertidumbre en la eficiencia y transparencia con que fue ejecutado. Si bien esta alta proporción de apoyos no recibidos podría ser en parte un reflejo de la metodología de muestreo utilizada, se considera muy importante realizar una nueva verificación de la situación real de los apoyos entregados, seleccionando para ello una muestra más amplia correspondiente a todos los municipios atendidos. En todo caso y más allá de generar alarma por esta situación, el monto de los recursos operados por el Programa justifica sin lugar a dudas una revisión adicional.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos del Programa

5.1 Principales resultados de las acciones del Programa

La evaluación de los resultados e impactos del PADER en el Estado de Chiapas durante el ejercicio 2001, enfrentó una situación no prevista en la metodología establecida por la FAO. El hecho de que **el 59.4% de la muestra de beneficiarios (95 productores), afirmara no haber recibido el apoyo que les fue autorizado y entregado de acuerdo a los registros del Programa**, ocasionó que la información sobre todos los indicadores establecidos para la elaboración de este apartado proviniera únicamente de 65 beneficiarios.

Bajo estas circunstancias, los 65 productores que sí manifestaron haber recibido el apoyo del PADER, constituyen la fuente de información a través de la cuál se pretende realizar una inferencia sobre el total de la población atendida por el Programa. Bajo cualquier criterio metodológico, ésta reducción en la información afecta sensiblemente la confiabilidad de los datos, aún cuando en todo momento se esté siguiendo con lo que señala la normatividad estipulada por el SEE y la UA de la FAO.

Esta situación se origina en dos causas: en primer lugar, el número de productores que manifestaron no haber recibido el recurso superó con mucho cualquier expectativa por parte del equipo evaluador y, estamos seguros, no es un comportamiento general que sea frecuente en el entorno de las entidades y programas que se evalúan a nivel nacional. En segundo lugar y al momento de la encuesta, si el informante manifiesta no haber recibido el apoyo del Programa, la metodología exige suspender la aplicación del cuestionario. La metodología tampoco considera la sustitución de éstos productores por otros que sí reconozcan haber recibido el beneficio, lo que en los hechos significó la sensible reducción de la información que hubiera permitiera una representatividad real de nuestra muestra.

Con todo y apegándonos a los Términos de Referencia establecidos para la evaluación del PADER, a continuación se exponen los resultados obtenidos en el análisis de la información disponible.

5.1.1 Cambios en la capacidad productiva

5.1.1.1 Superficie

Los apoyos otorgados por el Programa, particularmente en lo que se refiere a equipo de bombeo, sistemas de riego y mangueras, permitieron el incremento en la superficie de riego para el 1.9% de los beneficiarios. Del mismo modo, se contó con avances adicionales en sistemas de recuperación de suelo y en las superficies cultivadas con frutales, del orden del 1.9% con respecto al número de beneficiarios de la muestra.

5.1.1.2 Semovientes

El PADER destinó \$ 24,437,810 de su presupuesto proveniente de recursos fiscales (el 56 %), a la adquisición de ovinos, ganado mayor, aves, porcinos y conejos, los cuáles destinó a un total de 33,539 beneficiarios distribuidos en los 85 municipios atendidos. Esta importante cantidad destinada a incrementar el inventario ganadero de los beneficiarios (ver Cuadro 5-1-1-2), no se refleja de manera adecuada en la composición promedio de la muestra.

Cuadro 5-1-1-2. Distribución de los Recursos del PADER por Tipo de Apoyo y Monto

| Tipo de apoyo | Cant. apoyos | Beneficiarios | | Aportación | | | Total |
|--|---------------|---------------|--------------|-------------------|-------------------|--------------|-------------------|
| | | No. | % | Productor (\$) | Alianza | | |
| | | | | | (\$) | % | |
| a). Apoyos que representaron más del 2 % de los recursos comprometidos por el Programa | | | | | | | |
| Paquete de ovinos | 1,975 | 2,035 | 3.0 | 13,509,340 | 9,180,210 | 21.35 | 22,689,550 |
| Proyecto bovino | 20 | 456 | 0.7 | 4,828,193 | 8,543,291 | 19.87 | 13,371,484 |
| Aspersora de mochila | 19,139 | 19,251 | 28.4 | 4,236,026 | 4,712,313 | 10.96 | 10,698,335 |
| Motobomba autocebante | 465 | 475 | 0.7 | 1,793,623 | 3,160,877 | 7.35 | 4,954,500 |
| Invernadero rústico | 367 | 485 | 0.7 | 1,853,048 | 2,779,572 | 6.46 | 4,632,620 |
| Proyecto ganado de doble propósito | 8 | 123 | 0.2 | 1,498,061 | 2,663,219 | 6.19 | 4,161,280 |
| Huerto hortícola | 6,171 | 6,171 | 9.1 | 877,520 | 2,047,546 | 4.76 | 2,925,065 |
| Paquete de aves | 29,378 | 28,474 | 42.0 | 1,483,202 | 2,046,262 | 4.76 | 3,529,464 |
| Molinos de martillo | 209 | 222 | 0.3 | 1,305,319 | 1,957,978 | 4.55 | 3,263,297 |
| Paquete de porcinos | 1,724 | 2,134 | 3.1 | 4,352,200 | 1,749,980 | 4.07 | 4,352,200 |
| Lote de riego por poliducto | 1,106 | 1,138 | 1.7 | 467,626 | 1,025,656 | 2.39 | 1,493,281 |
| Subtotal | 60,562 | 60,964 | 89.9 | 36,204,157 | 39,866,904 | 92.72 | 76,071,076 |
| b). Otros apoyos que concentraron menos del 2 % del Programa en forma individual | | | | | | | |
| Subtotal | 822 | 6,856 | 10.1 | 2,005,037 | 3,131,799 | 7.28 | 5,136,836 |
| TOTAL | 61,384 | 67,820 | 100.0 | 38,209,194 | 42,998,702 | 100.0 | 81,207,912 |

Fuente: Listado de solicitantes del PADER 2001 proporcionado por la Vocalía Ejecutiva; Anexo 11.

A partir de los apoyos del Programa, el 1.8% de los beneficiarios manifestó un incremento sustancial en la producción de huevo y carne de ave, mientras que solo un 0.6% refirió un incremento en su producción de carne de cerdo.

5.1.1.3 Infraestructura y equipamiento

El número de apoyos otorgado por el PADER para este componente, fue significativo con relación al total otorgado (61,384), del cuál representó el 34 % (21,005). Sin embargo, es importante señalar que en un alto número se trató de bombas aspersoras manuales (19,139), las que si bien son necesarias para muchos de los beneficiarios, no son un activo que les confiera una ventaja comparativa en relación con equipos de riego o maquinaria agrícola. Es decir, la situación del patrimonio en construcciones, maquinaria y equipo productivo en

forma individual, registró modificaciones en aquellos casos en que los apoyos consistieron en activos fijos.

5.1.1.4 Acceso a servicios

El acceso a créditos no es usual a los beneficiarios, de los cuáles sólo el 3.8% ha recurrido a un crédito bancario. Las razones empleadas para explicar el no acceso al créditos fueron: en el 37% de los casos los altos intereses, el 16.9% que no les interesa, un 15.6% a quienes les faltan garantías y un alto porcentaje que no sabe tramitarlo 14.3%.

En este sentido, en el período 2001 se estableció una modalidad diferenciada para la utilización de los recursos del Programa, a través de la integración de Fideicomisos de Inversión y Garantía. Con estos fideicomisos, los integrantes de las organizaciones de productores involucradas pudieron acceder a créditos bancarios usando los recursos fideicomitados como contragarantía, lo cual fue aceptado por instituciones financieras comerciales y de fomento, como lo son BANCRI, el Banco Bital y los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura.

Para ésta operación, se constituyeron cuatro fideicomisos denominados FINCAS (Fondo de Inversión y Contingencia), los cuáles se crearon para administrar financiamientos y riesgos bajo la forma de cuentas independientes instituidos bajo cuatro fideicomisos: uno de ellos para administración de créditos (asistencia técnica, gastos de operación, etc.); el otro es de aseguramiento o reaseguramiento, con el objeto de cubrir a los participantes contra posibles siniestros; el otro es de garantía para la obtención de financiamientos ante entidades financieras bancarias; y el otro es de recuperaciones de créditos para garantizar a la entidad prestataria la recuperación de sus activos.

La mecánica operativa requiere la constitución de un FINCA mediante acta constitutiva protocolizada ante notario por cada organización participante, donde el representante de cada grupo integra el Comité Técnico del Fideicomiso. Los FINCA creados a partir de los recursos PADER durante el 2001 son los siguientes:

1. Finca CIOAC (representado por José Antonio Vázquez Hernández).
2. Fondo OPEZ BPP (Efraín Morales Arroyo).
3. Fondo OCEZ CNPA UMOI (Wilmar Joaquín Fernando López).
4. Fondo UGOCP Chiapas (Victoria Núñez).

Los Presidentes y Secretarios del Comité Técnico de estos fideicomisos provienen de las organizaciones, mientras que los Vocales son funcionarios de diferentes dependencias federales y estatales vinculadas con el sector agropecuario (SDR, INI, etc.). De acuerdo con la información proporcionada por el Vocal Ejecutivo del Programa, el monto de los recursos fideicomitados en ese ejercicio fue de \$ 11'230,000, lo que representa alrededor del 14% del total del presupuesto ejercido.

La principal ventaja de esta modalidad financiera, es que permite que productores rurales del sector social, clasificados como de bajos ingresos y quienes tradicionalmente no son sujetos de crédito, puedan acceder a financiamientos a tasas competitivas, en forma oportuna y ajustados a su potencial productivo a partir de su actividad económica. Por lo tanto, el uso de estos fideicomisos realmente hace una diferencia con el esquema tradicional de operación del PADER y permite potenciar el monto de los recursos que finalmente llegan a los productores, lo que sin duda representa una interesante experiencia en el sector rural.

Una de las recomendaciones del Ing. Walter López Baez, Coordinador del Consejo Técnico Consultivo, es que se destine un mayor porcentaje de los recursos presupuestales de la Alianza para el Campo para la constitución de estos Fondos de Garantía, tanto por el efecto multiplicador de los recursos fideicomitados, como por el mejor control operativo de los mismos a través de este mecanismo.

5.1.1.5 Otros

No se encontró una diferencia importante en otros aspectos que fueran resultado directo de la aplicación de los recursos del Programa.

5.2 Capitalización e inversión productiva

La inversión adicional realizada por los y las beneficiarias fue un importante complemento a la inversión de recursos fiscales. En este caso el 30.8 % de ellos la hicieron, contribuyendo con un promedio de inversión adicional de \$ 0.11 por cada peso fiscal. El total de la contribución de los beneficiarios fue \$ 1.18 por cada peso aportado por el Programa. Eso refleja la importancia de los fondos fiscales para movilizar mayores inversiones a partir de la capacidad local. La respuesta a la inversión fiscal federal y la inversión media federal no fueron calculadas, ya que la Vocalía Ejecutiva no contaba con los datos respectivos.

5.3 Cambio técnico e innovación en los procesos productivos

El Programa logró integrar nuevos bienes y servicios e incidir en los aspectos productivos, pero pocas veces logró que se conjuntaran ambos cambios. En el 43.1% de los casos los y las beneficiarios no tenían experiencia en el uso de bienes o servicios similares a los recibidos con el apoyo, y en el 40% se reportaron cambios en algún aspecto de la producción como consecuencia del apoyo. La conjunción de usar nuevos bienes y servicios y llevar a cabo cambios en algún aspecto productivo, pasó sólo en el 15.3%.

La revisión de los Cuadros 5-3.1 y 5-3.2 demuestra la concentración de cambios en ámbitos agrícolas. En particular el primer cuadro revela la incidencia de los apoyos en esas labores, tendencia que refuerza lo visto en el perfil de tecnificación y refiere los intereses de los y las beneficiarias por mejorar su producción agrícola. El Cuadro 5-3-2 revela un mayor

incentivo para nuevas actividades en el ámbito pecuario. Por otra parte, los beneficiarios manifestaron el nulo efecto en las labores no agrícolas (ver Cuadro 5-3-3). Existe también una escasa capacidad del Programa para incentivar nuevas actividades agrícolas; sí incentiva algunas pecuarias pero ninguna actividad no agrícola.

Cuadro 5-3-1. Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo de la Alianza para el Campo: Actividades Agrícolas

| No. | Aspecto en que hubo cambio | Número de beneficiarios (100 %) | Cambio favorable % | Cambio desfavorable % | Sin cambio % |
|-----|---|---------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------|
| 1 | Establecimiento de vivero o plantación (producción de nuez y planta, uso de materiales biológicos tolerantes, semillas mejoradas) | 2 | 100 | 0 | 0 |
| 2 | Labores agrícolas (preparación del terreno, siembra, uso de semillas mejoradas, fertilización, control de malezas, etc) | 25 | 64 | 0 | 36 |
| 3 | Manejo del agua de riego (uso eficiente, mejores técnicas, etc) | 3 | 100 | 0 | 0 |
| 4 | Presencia de plagas y enfermedades, métodos de combate, prevención, control y erradicación. | 6 | 50 | 27.7 | 33.3 |
| 5 | Recuperación de suelos (aplicación de subsoleos, mejoradores o riegos) | 4 | 75 | 0 | 25 |
| 6 | Cosecha | 2 | 100 | 0 | 0 |
| 7 | Almacenamiento, procesamiento, etc | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8 | Inicio de nueva actividad productiva | 1 | 100 | 0 | 0 |
| 9 | Otros cambios | 4 | 25 | 0 | 75 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

Cuadro 5-3-2. Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo de la Alianza para el Campo: Actividades Pecuarias

| No. | Aspecto en que hubo cambio: | Número de beneficiarios (100 %) | Cambio favorable % | Cambio desfavorable % | Sin Cambio % |
|-----|---|---------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------|
| 1 | Manejo de pradera / agostadero (sistema de pastoreo, fertilización, riegos, fitosanidad, etc.) | 5 | 60 | 40 | |
| 2 | Manejo reproductivo (mejoramiento genético, inseminación, etc) | 7 | 57.1 | | 42.9 |
| 3 | Abasto de agua (método de suministro, cantidad empleada, etc) | | | | |
| 4 | Sistema de alimentación (método de suministro, fuente de alimentación, composición de dieta, etc) | 1 | 100 | | |
| 5 | Presencia de plagas y enfermedades, métodos de combate, prevención, control y erradicación | 1 | | 100 | |

| No. | Aspecto en que hubo cambio: | Número de beneficiarios (100 %) | Cambio favorable % | Cambio desfavorable % | Sin Cambio % |
|-----|--|---------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------|
| 6 | Técnicas de extracción de productos (ordeña, trasquila, extracción de miel, etc) | | | | |
| 7 | Almacenamiento, procesamiento, etc | | | | |
| 8 | Inicio de una nueva actividad productiva | 4 | 50 | 25 | 25 |
| 9 | Otros cambios | 1 | 100 | 0 | 0 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

Cuadro 5-3-3. Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo de la Alianza para el Campo: Actividades no agropecuarias

| No. | Aspecto en que hubo cambio: | Número de beneficiarios (100 %) | Cambio favorable % | Cambio desfavorable % | Sin Cambio % |
|-----|--|---------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------|
| 1 | Selección de materia prima | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2 | Organización para la producción | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3 | Cambio en las técnicas de producción | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4 | Control de calidad de la producción | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5 | Inicio de una nueva actividad productiva | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6 | Diversificación de la producción | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7 | Otros cambios | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

5.4 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones

En las *inversiones productivas*, su permanencia, calidad y funcionalidad, son altas y consistentes, no así el uso de las mismas. El bien o servicio continua en manos de los beneficiarios en un 83.1% y su funcionalidad es alta con el 78.5%. Más aún, la calidad de esos productos también es consistente: 73.8%. La evaluación conjunta de permanencia, calidad y funcionamiento revela un 70.7%. El indicador numérico de permanencia, funcionamiento y calidad es del 49.9.

Sin embargo, el Cuadro 5-4-1 muestra que los bienes obtenidos son usados al mínimo en un 32.3% de los casos o no se usan más, y si a ello agregamos a quienes los usan a medias, resulta en una proporción alta: 47.7%. El índice de aprovechamiento de la capacidad de apoyo, es 0.60.

Con ello probamos que, si bien existe una consistencia en cuanto a sostenibilidad (permanencia, funcionamiento y calidad), los niveles de aprovechamiento desvirtúan ese logro y cuestionan la pertinencia operativa de los bienes o servicios adquiridos con el apoyo.

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

| No. | Descripción | Número de beneficiarios | % |
|-----|---------------------------------|-------------------------|------|
| 1 | Se usa a toda su capacidad | 24 | 39.9 |
| 2 | Se usa a casi toda su capacidad | 10 | 15.4 |
| 3 | Se usa a la mitad | 10 | 15.4 |
| 4 | Su uso es mínimo | 10 | 15.4 |
| 5 | No se usa | 10 | 16.9 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

En los servicios de apoyo para la producción, solo los recibieron en el 13.8% de los casos. De ellos el 77.5% sigue aplicando las recomendaciones sugeridas y considera que el servicio fue satisfactorio. El índice de valoración del servicio recibido es de 0.57. Lo anterior y los datos mostrados en el Cuadro 5-4-2, demuestran que la asistencia técnica es escasa y que los problemas estuvieron en la disposición, pero sobre todo que los y las beneficiarias no están interesados para pagar por ella, ni actualmente ni en el futuro.

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

| No. | Descripción | Número de beneficiarios | % |
|-----|--|-------------------------|-----|
| 1 | La asistencia técnica fue satisfactoria | 7 | 11% |
| 2 | Está disponible cuando la requiere | 1 | 2% |
| 3 | Han pagado por el servicio | 1 | 2% |
| 4 | Están dispuestos a pagar por el servicio | 1 | 2% |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

La sostenibilidad de los bienes y calidad de los servicios de asesoría técnica es buena, el problema está en el aprovechamiento de los bienes y en la escasa asesoría técnica. Lo anterior aunado a la falta de disponibilidad para pagar asesoría. Sin duda, estos aspectos constituyen debilidades importantes para lograr una apropiación de la tecnología y la continuidad del servicio durante el ciclo productivo u organizativo.

5.5 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión

Las técnicas aprendidas no fueron de índole administrativa, contable o de organización. El indicador de desarrollo de capacidades es 8.69, un resultado bajo, pero sólo el 35.3% reportó no haber aprendido nada. El 58.4% señaló haber aprendido por lo menos una de las capacidades 1, 2, 4 y 5 (ver en el Cuadro 5-5). El índice de desarrollo de capacidades incluyentes es 0.15, muy bajo, y no hubo beneficiarios que reportaran haber desarrollado todas las capacidades expuestas.

Así tenemos que la mejora en la capacidad incluyó al 58.4%, pero no fueron globales, ni hicieron énfasis en la parte de administración y organización.

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

| No. | Descripción | Número de beneficiarios | %* |
|-----|---|-------------------------|------|
| 1 | Nuevas técnicas de producción | 11 | 16.9 |
| 2 | Técnicas de administración y contabilidad | 2 | 3 |
| 3 | Fortalecimiento de la organización | 3 | 4.6 |
| 4 | Participación para la gestión local | 13 | 20 |
| 5 | Aprendió otras cosas | 15 | 23 |
| 6 | No aprendió nada nuevo | 23 | 35.3 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

*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 limitado. El indicador de cambios en la productividad se construye con el número de rendimientos favorables o esperados favorables gracias al apoyo, lo cuál es 29%. Los cambios favorables en el volumen de la producción son de 29% y la percepción de cambios en la calidad del producto del 29%. La conjunción de cambios en la productividad o calidad y el cambio simultáneo en producción, productividad y calidad aparecen en la misma proporción, 28.9%. Estos resultados manifiestan el cuidado del Programa por articular esos tres factores, y en parte no sorprende la directa relación entre rendimientos y volumen, pero sí los logros en la calidad. Pareciera que los esfuerzos realizados pudieron exitosamente integrarlas, aún cuando esto sucedió solamente en el 29% de los casos.

5.7 Cambios en el ingreso de la unidad de producción

Los ingresos tuvieron cambios positivos. Para revisarlo, se consideró el ingreso en presencia del apoyo menos los ingresos sin la presencia, dividido entre la aportación fiscal, tanto estatal como federal. De esta manera podemos ver el logro en el cambio de ingreso, en función de los recursos aportados fiscalmente. El resultado es de 0.23, lo que quiere decir que, por cada peso aportado por recursos fiscales, se tiene una mejora de 23 centavos en el ingreso de los y las beneficiarios. **El crecimiento porcentual de ingreso fue del 118.1 %, esto es, el aumento en ingresos logrado en el 2001 debido al apoyo del PADER.** Es importante recalcar que el número de datos con el que se hacen estas estimaciones es pequeño, ya que se reportaron solamente 14 casos, de los cuáles la frecuencia en el cambio favorable de ingreso sucedió en el 71.4%.

5.8 Desarrollo de cadenas de valor

Existen escasos cambios favorables en el acceso a insumos y servicios. El índice de acceso a ellos tiene un valor muy bajo: 0.10, y el total de cualquier cambio favorable en el rubro de insumos es 0.21. Los cambios registrados en la posproducción y transformación fueron muy pocos. Para el 78.5% no existen ningún cambio favorable en el manejo después de la cosecha, la transformación de productos, la sanidad de los mismos o las condiciones de

almacenamiento. El valor del indicador de postproducción y transformación es aún más bajo que el de acceso a insumos: 0.04.

La comercialización muestra aún menores cambios que los dos anteriores. El 84.6% no observó ningún cambio favorable en: el volumen y valor de ventas, la seguridad en el comprador, la facilidad de colocar productos y el acceso a nuevos mercados. El índice de comercialización compuesto por esas variables es 0.0076. En el mismo sentido, el indicador de la comercialización es muy bajo: 2.0. El 98.5% no percibió cambios favorable en la colocación del producto, el acceso a nuevos mercados o la disponibilidad de información de mercados. Éste último tema presenta todavía menores valores que los anteriores, ya que su valor es cero. Eso refuerza los resultados anteriores y permite asegurar que el Programa no está impactando en la comercialización de productos.

Recapitulando, los valores de los cuatro indicadores del desarrollo de cadenas de valor del Programa, reflejan una incipiente capacidad para desarrollar procesos de integración de cadenas de producción-consumo. El índice general de ese desarrollo es: 0.236. Cabe resaltar que el Cuadro 5-8 muestra que los cambios registrados en el acceso a insumos o servicios, fueron desfavorables en el 55%, lo que podría explicarse debido a un aumento en la demanda que repercutió en mayores precios o en la reducción en la calidad de los servicios. Del mismo modo, existen escasos logros en el precio de los insumos, su suministro y la transformación de productos. Sin duda, es más fácil por el Programa mejorar la calidad de los productos obtenidos con el apoyo, que impactar en las formas más intangibles que se requieren para cambiar favorablemente el acceso a mercado, insumos, comercialización, postproducción o transformación.

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

| No. | Aspecto en el que se observaron cambios | Número de beneficiarios (100 %) | Cambios favorables % | Cambios desfavorables % |
|-----|---|---------------------------------|----------------------|-------------------------|
| 1 | Precio de insumos o servicios empleados | 11 | 45 | 55 |
| 2 | Suministro en insumos o servicios | 4 | 75 | 25 |
| 3 | Cambio en el trato con proveedores | 1 | 100 | |
| 4 | Acceso a nuevos insumos o servicios | 1 | 100 | |
| 5 | Manejo después de la cosecha o después de la producción | 1 | 100 | |
| 6 | Transformación de productos | 7 | 100 | |
| 7 | Sanidad de los productos | | | |
| 8 | Condiciones de almacenamiento | | | |
| 9 | Volúmenes y valor por ventas de la producción | 1 | | |
| 10 | Seguridad en el comprador | | | |
| 11 | Colocación del producto en el mercado | 1 | 100 | |
| 12 | Acceso a nuevos mercados | | | |
| 13 | Disponibilidad de información de mercados | | | |
| 14 | Acceso a información de mercados | | | |
| 15 | Otro | 7 | 57 | 43 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

5.9 Contribución al empleo

La tasa de empleo revela un comportamiento negativo. La tasa es: -0.06 , es decir que se presenta un decremento en el número de empleos generados gracias al apoyo. No existen las frecuencias de efectos positivos para el empleo, ni un efecto total sobre el empleo en la unidad productiva, los dos indicadores previstos para revisar. Es importante recalcar que la tasa de arraigo en la familia es: 0.22 , regularidad muy positiva. Si bien la tasa de empleo es negativa, quizá esto se debe a la aplicación de nuevas tecnologías. Destaca sin embargo el substancial incremento en la tasa de arraigo de la familia, como resultado de las actividades apoyadas por el Programa.

5.10 Conversión y diversificación productiva

En pocos casos existieron cambios en la especie o actividad productiva. Los que se presentaron han permanecido, pero **el Programa no entregó apoyos acordes con los intereses y problemas percibidos por los y las beneficiarios**. El porcentaje de beneficiarios que reportaron una nueva actividad es del 13.8% y de esos beneficiarios, el 88.9% persiste en el cambio, lo que representa un nivel de permanencia bueno. El índice de conversión productiva inducida por el apoyo, tiene el valor de 0.94 para esos casos.

El Cuadro 5-10-1 muestra que de los beneficiarios que cambiaron de actividad como resultado de su participación en el Programa, el 46.1% fue para iniciar una nueva actividad y el 38.4% para diversificar su producción. El Cuadro 5-10-2 reporta la necesidad en el 45% de esos mismos beneficiarios, de contar con mejor control sanitario tratándose de la introducción de nuevas actividades productivas. En el Cuadro 5-10-3 revisamos que los no-cambios fueron explicados en un 63% por el desinterés y la falta de fondos para financiarlos. La conjugación de los indicadores anteriores, nos permite deducir que para lograr mayores cambios faltó un proceso de motivación de los y las beneficiarias y el financiamiento de nuevas actividades. El hecho de que los productores que cambiaron de actividad no requieran financiamiento, podría explicarse en buena medida porque quienes sí cambiaron no tienen problemas financieros tan agudos como los que no cambiaron. Un aspecto adicional es la percepción de los participantes de que obtener apoyos del PADER era principalmente para mejorar la producción de alimentos. Además, los apoyos asignados no fueron para fomentar la introducción de nuevos productos ni el otorgamiento de créditos, por lo que el Programa no incidió en los principales problemas para lograrlo.

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

| No. | Tipo | No. de casos | % |
|-----|---|--------------|------|
| 1 | Cambiaron de especie dentro de la misma actividad (actividad agrícola o actividad pecuaria) | 2 | 3.1 |
| 2 | Cambiaron de propósito con la misma especie o diversificaron su producción | 1 | 1.5 |
| 3 | Iniciaron una nueva actividad productiva | 6 | 9.2 |
| 4 | No cambiaron de especie ni de actividad productiva | 56 | 86.2 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

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

| No. | Tipo de apoyo | Número de beneficiarios | Recibieron | Requieren |
|-----|--|-------------------------|------------|-----------|
| 1 | Crédito o financiamiento | | | |
| 2 | Asesoría técnica para la producción del nuevo producto | | | |
| 3 | Apoyos para el control sanitario | 5 | 2 | 3 |
| 4 | Apoyos para la transformación del nuevo producto | | | |
| 5 | Apoyos a la comercialización del nuevo producto | | | |
| 6 | Otro | 6 | 2 | 4 |
| 7 | Ninguno | 54 | | 54 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

Cuadro 5-10-3. Motivos para no cambiar de actividad

| No. | Motivos para no cambiar de actividad | Número de beneficiarios | % |
|-----|---|-------------------------|------|
| 1 | No les interesa o no les conviene cambiar de actividad | 24 | 36.9 |
| 2 | No conocen bien la actividad a la que quisieran cambiar | 6 | 9.2 |
| 3 | Es muy riesgoso cambiar de actividad | 8 | 12.3 |
| 4 | No tienen dinero para financiar el cambio | 17 | 26.1 |
| 5 | Otros motivos | 10 | 15.4 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

5.11 Efecto sobre los recursos naturales

Existe la percepción de cambios positivos en la conservación y cuidado de los recursos naturales. El 30.76% de los y las beneficiarias percibieron un cambio favorable. El Cuadro 5-11 muestra los mejores resultados en el control biológico de plagas. Nuevamente las plagas y su control aparecen como un ámbito muy susceptible al cambio tecnológico.

Cuadro 5-11. Cambios que se obtuvieron o se espera obtener en los recursos naturales como consecuencia del apoyo

| | Descripción | Número de beneficiarios | % |
|-----------------------------|--|-------------------------|-----|
| Cambio favorable / positivo | (1) Conservación o recuperación de suelos (construcción de bordos, terrazas, surcado en contorno, labranza mínima) | 3 | 4.6 |
| | (2) Disminución de quemas y talas | 4 | 6.1 |
| | (3) Reforestación, cortinas rompevientos y plantación de cercos vivos | | |
| | (4) Ahorro de agua | 2 | 3 |
| | (5) Menor uso de agroquímicos | 1 | 1.5 |
| | (6) Uso de fertilizantes orgánicos | 3 | 4.6 |
| | (7) Control biológico de plagas | 6 | 9.2 |
| | (8) Control de aguas residuales | | |
| | (9) Otro cambio positivo | 8 | |
| | (10) Ninguno | | |

| Descripción | | Número de beneficiarios | % |
|--------------------------------|---|-------------------------|-----|
| Cambio desfavorable / negativo | (11) Deterioro del suelo (erosión o salinización) | 2 | 3 |
| | (12) Deforestación (tala, quema) | | |
| | (13) Mayor uso de agua | 1 | 1.5 |
| | (14) Mayor uso de agroquímicos | 1 | 1.5 |
| | (15) Otro cambio negativo | | |
| | (16) Ninguno | | |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

5.12 Desarrollo de organizaciones económicas de productores

La encuesta muestra un perfil de organizaciones que cuentan con figuras jurídicas no orientadas a actividades productivas y con varios años de haber sido constituidas. En el Cuadro 5-12-1 resalta el hecho de que sólo el 6.1% de los beneficiarios participan en una organización, las cuáles tienen como mínimo 4 años de constituidas.

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

| No. | Descripción | Número de beneficiarios | % con respecto a los entrevistados | Antigüedad del grupo en años |
|-----|--|-------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| 1 | Antigüedad del grupo u organización (tiempo promedio de haberlo constituido) | 4 | 6.1 | 7.5 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

Sin embargo, no deja de llamar la atención este resultado, lo cual contrasta con el gran número de organizaciones (92) que operaron con el PADER en el ejercicio 2001. De acuerdo a datos de la Vocalía Ejecutiva, la totalidad de los apoyos entregados corresponde con beneficiarios pertenecientes a una organización de base, no gubernamental o productiva que opera en el Estado. Por supuesto, muchas de estas organizaciones aprovechan estos apoyos para obtener reconocimiento social y, por su parte, los beneficiarios aprovechan la relativa pertenencia a estas entidades para contar con un vehículo que les permita recibir los recursos otorgados por cualquier entidad pública o privada.

En cuanto al crecimiento numérico dado a partir del Programa el Cuadro 5-12-2 constata el alto crecimiento obtenido. Es importante resaltar que la organización menos numerosa no registró ningún incremento. El Cuadro 5-12-3 muestra que todas las organizaciones están legalmente constituidas, sin embargo el Cuadro 5-12-4 nos revela que no están constituidas jurídicamente como entidades productivas, pues son más bien Asociaciones Civiles sin fines de lucro, o bien otras entidades desligadas de la actividad agropecuaria. En consecuencia, los y las beneficiarias entraron a las organizaciones únicamente con el fin de acceder a los apoyos de la Alianza.

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

| No. | Descripción | Número de grupos | Número de integrantes (promedio) |
|-----|--|------------------|----------------------------------|
| 1 | Número de integrantes con el que se iniciaron las organizaciones identificadas | 4 | 322.5 |
| 2 | Número de integrantes al momento de la encuesta | 4 | 1,495 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

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

| No. | Descripción | Número de organizaciones | % |
|-----|---|--------------------------|-----|
| 1 | Organizaciones constituidas legalmente | 4 | 100 |
| 2 | Organizaciones no constituidas legalmente | 0 | 0 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

Cuadro 5-12-4. Tipos de organizaciones identificadas

| No. | Descripción | Número de organizaciones | % |
|-----|--|--------------------------|----|
| 1 | Unión de ejidos | | |
| 2 | Sociedad de Solidaridad Social (SSS) | | |
| 3 | Sociedad de Producción Rural (SPR) | | |
| 4 | Unión Agrícola Industrial de la Mujer Campesina (UAIM) | | |
| 5 | Sociedad Anónima (S. A.) | | |
| 6 | Asociación civil (A. C.) | 2 | 50 |
| 7 | Cooperativa | | |
| 8 | Organización no formal | | |
| 9 | Otra | 2 | 50 |
| 10 | No sabe o no respondió | | |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

El Cuadro 5-12-5 proporciona como única razón de entrada a las organizaciones, el acceso a apoyos de la Alianza. De las actividades económicas a las que se orientan, en un 66% no son agrícolas, ver Cuadro 5-12-6.

Cuadro 5-12.5. Motivos por los que los beneficiarios entraron a una organización

| No. | Descripción | Número de beneficiarios | % |
|-----|--|-------------------------|-----|
| 1 | Por las ventajas que representa ser miembro | | |
| 2 | Para acceder a los apoyos de la Alianza | 4 | 100 |
| 3 | Porque tenían conocimientos previos de la actividad de la organización | | |
| 4 | Por relaciones con otros miembros | | |
| 5 | Por herencia o traspaso de la membresía | | |
| 6 | Por otro motivo | | |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

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 | 1 | 16.7 |
| | (2) Plantaciones y/o frutales | | |
| | (3) Granos | 1 | 16.7 |
| | (4) Ornamentales | | |
| | (5) Forrajes | | |
| | (6) Otras actividades agrícolas | | |
| Producción pecuaria | (7) Bovinos | 1 | 16.7 |
| | (8) Ovinos | 1 | 16.7 |
| | (9) Caprinos | | |
| | (10) Porcinos | 1 | 16.7 |
| | (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) | | |
| | (19) Otras actividades no agropecuarias | 1 | 16.7 |
| | | | |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

En cuanto al desarrollo organizativo logrado gracias al apoyo, se observa que se apoyo en un caso y que los requerimientos parecen ir al ámbito productivo. El 75% de los apoyos recibidos no fueron para el fortalecimiento de las organizaciones y el restante 25% fue para capacitación de la organización y administración interna. El Cuadro 5-12-7 revela la percepción de apoyos requeridos y sin excepción, todos remiten a ámbitos de la producción y no tanto administrativos.

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

| No. | Tipo de apoyo | Recibieron | % | Requieren | % |
|-----|--|------------|----|-----------|----|
| 1 | Ninguno | 3 | 75 | | |
| 2 | Apoyo para constituir la organización | | | | |
| 3 | Apoyo para elaborar reglamento interno, organigrama, estructura organizativa | | | | |
| 4 | Capacitación para la organización y administración interna | 1 | 25 | 1 | 33 |
| 5 | Financiamiento para infraestructura y equipamiento | | | 1 | 33 |
| 6 | Financiamiento para actividades económicas | | | | |
| 7 | Elaboración de proyectos | | | 1 | 33 |

| No. | Tipo de apoyo | Recibieron | % | Requieren | % |
|-----|---|------------|---|-----------|---|
| 8 | Capacitación para participar en la gestión del desarrollo local | | | | |
| 9 | Capacitación para la producción | | | 3 | |
| 10 | Otro | | | | |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

El proceso de toma de decisiones al interior de la organización está basado en la difusión de información y participación en ellas. En cuanto a la existencia de la documentación interna de las organizaciones, en el Cuadro 5-12-8 observamos que en el 100 % de los casos los entrevistados afirmaron que sus entidades cuentan con estatutos constitutivos y programa de trabajo (100 %), si bien desconocen la existencia de otros documentos normativos. En lo que se refiere a información, en el Cuadro 5-12-9 tenemos que el 100% conoce otros aspectos más detallados e importantes los desconocen, por ejemplo el organigrama o el reglamento interno. Ahora bien, la participación en las decisiones que aparece en el cuadro 5-12-10 muestra una amplia participación de la mayoría en las decisiones en el 75%, pero sólo en el 50% los líderes informan periódicamente (Cuadro 5-12-11).

Cuadro 5-12-8. Documentos formales con que cuentan las organizaciones

| No. | Documentos | Existencia | | |
|-----|---|--------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| | | Número de organizaciones | Cuentan con el documento % | No saben, no respondieron % |
| 1 | Acta constitutiva | 4 | 100 | |
| 2 | Registro legal ante Secretaría de Relaciones Exteriores | 4 | 75 | 25 |
| 3 | Estructura de organización y funcionamiento (organigrama) | 4 | 25 | 75 |
| 4 | Reglamento interno (normatividad interna y definición de objetivos) | 4 | 25 | 75 |
| 5 | Programa de trabajo | 4 | 100 | |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

Cuadro 5-12-9. Difusión de los documentos de la organización entre sus agremiados

| No. | Descripción | Número de organizaciones | % de los casos |
|-----|---|--------------------------|----------------|
| 1 | Son difundidos y conocidos por la mayoría de los integrantes de la organización | 4 | 75 |
| 2 | No son conocidos por la mayoría de los integrantes | | |
| 3 | Los conocen sólo los líderes | 4 | 25 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

Cuadro 5-12-10. Las decisiones sobre el funcionamiento de la organización las toma:

| No. | Descripción | Número de organizaciones | % de los casos |
|-----|--|--------------------------|----------------|
| 1 | La mayoría de miembros de la organización | 4 | 75 |
| 2 | Unos cuantos miembros del grupo | 4 | |
| 3 | El líder | 4 | 25 |
| 4 | Personas que no son parte de la organización | 4 | |
| 5 | No sabe o no respondió | 4 | |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

Cuadro 5-12-11. Casos en los que los líderes informan a los miembros sobre la marcha de la organización y sobre el uso de los recursos

| No. | Descripción | No. de organizaciones | % |
|-----|-----------------------------|-----------------------|----|
| 1 | Periódicamente | 4 | 50 |
| 2 | Sólo cuando se les solicita | 4 | |
| 3 | De vez en cuando | 4 | 25 |
| 4 | No informan | 4 | |
| 5 | No sabe, no respondió | 4 | 25 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

Respecto al desarrollo de la capacidad de gestión, se encontró en el Cuadro 5-12-12 que los responsables de la administración son socios capacitados (75%) o profesionales contratados (25%). Nunca son socios sin capacidades administrativas. En el 75% de las organizaciones se lleva un registro ordenado de cuentas (Cuadro 5-12-13) y sólo en el 25% se realizan balances anuales Nadie usa computadoras en la muestra, aún en el caso de organizaciones de más de 5,000 miembros, ni se llevan registros de producción formales.

Para evaluar su desempeño, las organizaciones optan por exigir capacidad y formación en el líder (75%), y participar en las actividades (Cuadro 5-12-14). Nunca se mencionaron mecanismos de selección de miembros o incentivos para la capacitación. Los efectos del Programa en particular y de Alianza para el Campo en particular para el desarrollo de la organización, se muestran en el Cuadro 5-12-15, en donde se reconocen mejoras en casi toda la gama de opciones planteadas, especialmente la mayor incidencia en la participación de los integrantes hombres y mujeres. No obstante, también aparece en el 50% de los casos que los apoyos no han contribuido a la organización.

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

| No. | Descripción | Número de organizaciones | % |
|-----|---|--------------------------|----|
| 1 | A cargo de socios que recibieron capacitación para administrar la organización | 4 | 75 |
| 2 | A cargo de socios que no recibieron capacitación para administrar la organización | 4 | |
| 3 | A cargo de profesionales contratados para la administración de la organización | 4 | 25 |
| 4 | No saben o no respondieron | 4 | |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

Cuadro 5-12-13. Forma en que se llevan las cuentas en las organizaciones

| No. | Descripción | No. de organizaciones | Respuesta |
|-----|--|-----------------------|-----------|
| 1 | No se lleva ningún registro de las cuentas | 4 | |
| 2 | El registro de las cuentas no es claro | 4 | |
| 3 | Se lleva un registro ordenado de las cuentas | 4 | 75 |
| 4 | Se realizan balances anuales | 4 | 25 |
| 5 | Se utiliza computadora para llevar las cuentas | 4 | |
| 6 | Se realizan registros de producción | 4 | |
| 7 | No saben, no respondieron | 4 | |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

Cuadro 5-12-14. Aspectos tomados en cuenta en las organizaciones para lograr un buen desempeño

| No. | Descripción | Número de organizaciones | % |
|-----|--|--------------------------|----|
| 1 | Se exige que los líderes tengan la capacidad y formación necesaria. | 4 | 75 |
| 2 | Existen mecanismos establecidos para la selección de nuevos miembros | 4 | |
| 3 | Existen incentivos para que los miembros de la organización se capaciten | 4 | |
| 4 | Los miembros son informados periódicamente sobre la marcha de la organización | 4 | 25 |
| 5 | Existen documentos en los que se establecen las funciones, derechos y obligaciones de los miembros | 4 | 50 |
| 6 | Se estimula la participación de los miembros en las actividades de la organización | 4 | 75 |
| 7 | Se toma en cuenta otros aspectos | 4 | |
| 8 | Ninguno de los anteriores | 4 | |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

Cuadro 5-12-15. Aspectos en los que el apoyo de la Alianza para el Campo ha contribuido para la organización

| No. | Descripción | Número de organizaciones | % |
|-----|---|--------------------------|----|
| 1 | Mayor participación de los miembros en la toma de decisiones | 4 | 25 |
| 2 | Constitución de nuevas organizaciones | 4 | 25 |
| 3 | Permitió que la organización permaneciera en activo | 4 | |
| 4 | Consolidación de las actividades productivas de la organización o de sus miembros | 4 | |
| 5 | Existencia y aplicación de normas interna | 4 | 25 |
| 6 | Definición o redefinición de objetivos | 4 | |
| 7 | Rendición de cuentas de los líderes | 4 | 25 |
| 8 | Mejor administración de la organización | 4 | 25 |
| 9 | Mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones | 4 | 50 |
| 10 | Ha contribuido en otros aspectos | 4 | |
| 11 | No ha contribuido a la organización | 4 | 50 |

Fuente: encuesta a los beneficiarios del PADER

5.13 Conclusiones y recomendaciones

El análisis del impacto del Programa en las condiciones productivas, tecnológicas, de ingreso y de organización de los beneficiarios, muestran comportamientos positivos diferenciados a partir de dos aspectos fundamentales: (a) la percepción y funcionalidad del bien o servicio recibido, y (b) los cambios perceptibles ocurridos en la disponibilidad de satisfactores demandados por los productores. Sin duda alguna, el incremento generado en el ingreso de los beneficiarios como resultado de la utilización de los apoyos del Programa (23 centavos de cada peso aportado con recursos de la Alianza), constituye el indicador más significativo de un cambio positivo con relación a la situación anterior al Apoyo.

La concentración de los cambios generados por el Programa ocurrió en el ámbito agrícola. En particular la mayoría de los apoyos se concentraron en esas labores, tendencia que refuerza lo observado en el perfil de tecnificación y que refiere el interés de los y las beneficiarias por mejorar su producción agrícola. Por otra parte, los beneficiarios manifestaron también un mayor incentivo para nuevas actividades en el ámbito pecuario, pero un nulo efecto en las labores no agrícolas.

El enfoque productivo del Programa fue integrador, pero limitado. La conjunción de cambios en la productividad o calidad y el cambio simultáneo ocurrido en forma favorable en producción, productividad y calidad manifiestan el cuidado del Programa por articular esos tres factores. En el mismo sentido, la permanencia, calidad y funcionalidad de las inversiones productivas apoyadas por el Programa son altas y consistentes, no así el uso de las mismas. Una gran parte de los bienes obtenidos son usados al mínimo o no se usan más, por lo que si bien existe consistencia en cuanto a sostenibilidad (permanencia, funcionamiento y calidad), los niveles de aprovechamiento desvirtúan ese logro y cuestionan la pertinencia operativa de los bienes o servicios adquiridos con el apoyo. De nada sirve otorgar bienes que estarán guardados en manos de los productores, que no se usarán en forma permanente y que en poco contribuyen a su capitalización.

Si bien la calidad de los servicios de asesoría técnica fue buena, el problema es que esto no influyó en el aprovechamiento de los bienes. Un aspecto importante es que los beneficiarios no pagaron por la asistencia ni están interesados en desembolsar recursos propios en el futuro. Es decir, el Programa no fomentó necesariamente una cultura de servicios profesionales, ni la conciencia de que el trabajo de asesoría, capacitación y asistencia técnica bien hecho justifican la inversión en ese rubro.

El total de beneficiarios que cambiaron de actividad por el apoyo, lo mantiene; los apoyos empataron con los requerimientos, pero el desinterés y la falta de financiamiento impiden mayores cambios. Por ende, el acceso a financiamiento, la asesoría y el interés por parte de productores por introducir cambios en su actividad productiva, pueden incidir favorablemente en la diversificación que busca el Programa.

Las debilidades más notorias del PADER fueron su muy limitado efecto en el empleo, en la comercialización y en el desarrollo de cadenas de valor. Los índices correspondientes a todos estos factores son sumamente bajos, lo cual indica que en este aspecto el Programa no tuvo resultados relevantes. Sin embargo, los resultados indican que sí existieron cambios positivos en la conservación y cuidado de los recursos naturales y en el control sanitario de los productos agropecuarios.

El hecho de que la muestra definida para la evaluación haya sufrido un significativo descenso al momento de hacer la evaluación de impacto, no permite realizar conclusiones más aproximadas a la realidad. No obstante, una recomendación importante es modificar el enfoque de evaluación vinculando el sujeto de análisis no únicamente con relación a el o los programas de la Alianza en los que participa, sino vinculándolos directamente con la unidad territorial en la que desarrolla sus actividades productivas, llámense ejido,

comunidad, microregión o municipio. En este sentido, se podrá reflejar mejor el impacto real que la instrumentación de los diversos programas de la Alianza tienen sobre las condiciones sociales y productivas de un área geográfica determinada y no únicamente sobre los individuos aislados que las habitan.

Al elaborar la presente evaluación de impacto, fue posible percibir una importante discrepancia entre los medios utilizados y los fines que persigue el Programa. El hecho de que la mayor parte de los apoyos se refiera a apoyos puntuales representados por activos de valor y uso limitado, no permite que se genere un impacto real al nivel de todos los aspectos señalados para su evaluación. Esto es, continuar en la misma lógica de operación mediante la dispersión de los apoyos únicamente con fines de atender a la población demandante, pero sin que exista de por medio una estrategia real de desarrollo rural, dará como resultado que ni en el presente ejercicio, ni en el futuro próximo, el PADER pueda contribuir a generar cambios tan profundos como los que se busca “medir” en el presente documento.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

6.1 Conclusiones

6.1.1 Acerca de la operación del programa

El diseño del PADER responde adecuadamente a los objetivos señalados en la política sectorial de los gobiernos federal y estatal, 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. El Programa promueve la capitalización de los productores rurales y el fortalecimiento de los procesos de transformación y agregación de valor, además de que pretende contribuir a superar las deficiencias tecnológicas y el limitado acceso a los mercados que presenta actualmente la mayoría de la población rural en el Estado.

Los recursos presupuestales asignados al PADER para el ejercicio 2001 fueron de \$ 45'750,954, monto superior en 7.4% en términos nominales con respecto al ejercicio del año anterior. Sin embargo, si consideramos la inflación registrada en el mismo período (8.94%), el importe registró una disminución real con respecto al año 2000 del 1.54 %. El monto señalado fue destinado a la atención de 67,820 beneficiarios por medio de diversos componentes, si bien fue posible identificar importantes deficiencias en la focalización y asignación prioritaria de los apoyos:

- e) el Programa atendió a 85 municipios ubicados en las nueve Regiones económicas del Estado, si bien existió una importante discrepancia entre los señalados en su Reglamento de Operación, con relación a los que efectivamente fueron atendidos. No obstante, se considera que la Vocalía Ejecutiva cumplió con el principio de atender a los productores de las regiones de mayor marginación en la Entidad;
- f) el análisis de la asignación individual de los apoyos hizo evidente que más de la cuarta parte de los recursos del PADER se concentró en menos del 1 % de la población atendida, lo cual como indicador de equidad en la distribución de los apoyos es bastante discutible, y
- g) una sola organización social concentró 13 de los 20 proyectos de ganado bovino otorgados por el Programa, lo que representó un total de \$ 9,490,000 (el 14.17 % de los recursos de la Alianza) que fueron distribuidos a únicamente 269 beneficiarios.

Lo anterior dio como resultado una elevada concentración de recursos en un reducido número de productores, al mismo tiempo que generó una gran concentración de los apoyos tanto en forma geográfica y de grupo, como en monto y funcionalidad.

Del mismo modo, al momento de realizar la evaluación se encontró que de las 160 beneficiarios que configuraron la muestra, el 59.4% afirmó no haber recibido el apoyo que, de acuerdo a los registros del Programa, le fue entregado como resultado de la gestión de

sus respectivos solicitantes. La situación descrita es preocupante en tanto que a la fecha de la encuesta (Julio y Agosto de 2002), el Programa consideraba cerradas sus actividades y entregados la totalidad de los apoyos reportados. Por lo tanto, la alta proporción de bienes que nunca fueron recibidos por los supuestos beneficiarios, pero que sí fueron entregados según la Vocalía Ejecutiva, configura una situación irregular que pone en duda la correcta operación del Programa.

6.1.2 Acerca de los resultados e impactos del Programa

El análisis del impacto del PADER en las condiciones productivas, tecnológicas, de ingreso y de organización de los beneficiarios, muestran comportamientos positivos diferenciados a partir de dos aspectos fundamentales: (a) la percepción y funcionalidad del bien o servicio recibido, y (b) los cambios perceptibles ocurridos en la disponibilidad de satisfactores demandados por los productores. Sin duda alguna, el incremento generado en el ingreso de los beneficiarios como resultado de la utilización de los apoyos del Programa (23 centavos de cada peso aportado con recursos de la Alianza), constituye el indicador más significativo de un cambio positivo con relación a la situación anterior al Apoyo.

La concentración de los cambios generados por el Programa ocurrió en el ámbito agrícola. En particular la mayoría de los apoyos se concentraron en esas labores, tendencia que refuerza lo observado en el perfil de tecnificación y que refiere el interés de los y las beneficiarias por mejorar su producción.

La permanencia, calidad y funcionalidad de las inversiones productivas apoyadas por el Programa son altas y consistentes, no así el uso de las mismas. Una gran parte de los bienes obtenidos por los productores son usados al mínimo o no se usan más, por lo que si bien existe consistencia en cuanto a su sostenibilidad (permanencia, funcionamiento y calidad), los niveles de aprovechamiento desvirtúan ese logro y cuestionan la pertinencia operativa de los bienes o servicios adquiridos con el apoyo del PADER.

Los apoyos del Programa generaron efectos mínimos o nulos en el empleo, en la comercialización y en el desarrollo de cadenas de valor. Los índices correspondientes a todos estos factores son sumamente bajos. Sin embargo, los resultados indican que sí existieron cambios positivos en la conservación y cuidado de los recursos naturales y en el control sanitario de los productos agropecuarios.

Al elaborar la presente evaluación es posible percibir una importante discrepancia entre los medios utilizados y los fines que persigue el Programa. El hecho de que la mayor parte de los apoyos sean por activos de valor y uso limitado e individual, no permite que se genere un impacto real al nivel de todos los aspectos señalados en sus objetivos. Esto es, continuar en la misma lógica de operación mediante la dispersión de los apoyos para atender a la población demandante, pero sin que exista de por medio una estrategia real de desarrollo rural, dará como resultado que ni en el presente ejercicio, ni en el futuro próximo, el PADER pueda contribuir a generar cambios tan profundos como los que se busca “medir” en el presente documento.

6.1.3 Acerca de las prioridades que orientaron la asignación de los recursos del Programa

Las acciones del PADER 2001 en Chiapas propician el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del Estado, en especial de los que viven en los municipios de la más alta marginación. En forma adicional a este criterio, la opinión de los funcionarios entrevistados fue que la asignación de los recursos se hizo siguiendo lo establecido en la normatividad del Programa en primer término, pero también con base en decisiones de tipo político y por el grado de influencia del solicitante. Esta afirmación podría explicar en todo caso la elevada concentración de los recursos observada en ciertos municipios, localidades y organizaciones.

6.1.4 Fortalezas y debilidades del Programa

Con base en las opiniones de los beneficiarios, proveedores y funcionarios, las fortalezas del PADER y en general de la Alianza para el Campo, son: su contribución al fortalecimiento de la estabilidad social en el Estado, en tanto que el sector rural cuenta con programas específicos diseñados para su atención. El Programa contribuye a desarrollar en forma práctica el concepto de seguridad alimentaria para las familias rurales de menores recursos, fomenta la inversión en las unidades de producción rural familiar, así como la creación de empresas rurales y la introducción de nuevas tecnologías. En el aspecto comercial, el PADER favorece el desarrollo de mercados de bienes y servicios agropecuarios y contribuye en alguna medida a la diversificación de las actividades productivas.

Las debilidades del Programa tienen que ver con la lentitud en los trámites para la obtención de los apoyos y la aprobación y liberación de los recursos. Existe también un gran burocratismo y no se cuenta con sistemas eficientes para la sistematización, supervisión y control de las acciones realizadas. Del mismo modo, su operación se realiza sin la estructuración de proyectos integrales y la mayoría de los apoyos se otorgan en forma dispersa y sin ninguna vinculación entre sí.

Además, el permanente desfase entre los ciclos productivos y la liberación de los recursos del Programa, hacen que estos lleguen a ser inoportunos y muchas veces poco efectivos para obtener resultados durante el período de ejecución.

6.1.5 Otras conclusiones

El hecho de que el Programa opere preferentemente en zonas de limitado desarrollo económico, a donde por norma debe canalizarse el 83 % de sus recursos, establece de entrada un conflicto con sus propios objetivos. Para poder “...*fomentar la capitalización de los productores y de los procesos de transformación y agregación de valor, así como la promoción de proyectos de desarrollo rural integral...*”, el PADER cuenta en su mayoría con una población beneficiaria integrada por productores rurales de limitado desarrollo y

potencial productivo, con superficies de terreno reducidas y con escasa vinculación al mercado pues en buena parte operan en una lógica de autoconsumo.

Por su parte, los lineamientos del Programa estipulan el apoyo preferente a bienes de capital y proyectos orientados a la integración de circuitos económicos locales, evitando en lo posible la entrega atomizada de apoyos individuales que no contribuyan al desarrollo de un proyecto específico. Estos lineamientos, en la situación de marginación y pobreza que existe en el medio rural del Estado, son en la práctica difíciles de cumplir. Por lo tanto, es necesario profundizar en el diseño de mecanismos operativos de tipo regional, que como en el caso de los fideicomisos de inversión y garantía operados con recursos del PADER, puedan contribuir efectivamente a la integración de circuitos económicos locales.

Los resultados de la encuesta aplicada a los beneficiarios, hizo evidente la necesidad de mejorar la supervisión externa en forma periódica durante la ejecución del Programa. Evaluaciones *expost* como la presente, no permiten la corrección oportuna de las deficiencias y desviaciones identificadas, ni el establecimiento de medidas correctivas que contribuyan a mejorar los resultados operativos del ejercicio anual.

La deficiente sistematización observada y la lentitud con la que se integra la información final, impide contar con el insumo principal para la evaluación 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.

6.2 Recomendaciones

6.2.1 Para incrementar los impactos del Programa

Con la finalidad de lograr un mejor cumplimiento de los objetivos del PADER y un mayor impacto sobre los sistemas productivos, se recomienda que en lugar de repartir en forma atomizada los recursos del Programa a una gran cantidad de beneficiarios elegibles, los apoyos se concentren en el apoyo de proyectos técnicamente más elaborados y que cuenten con un enfoque regional.

Sin embargo, esto implica que los productores seleccionados no necesariamente cumplan con los requisitos de elegibilidad actuales, lo que supone que el Programa debería contar con una estrategia más flexible para su operación. El criterio básico no debe ser la atención *per-sea* a la población mediante la entrega de un apoyo puntual que en poco contribuye a su capitalización. El criterio básico de atención debe ser *el instrumentar procesos de atención regional en la cuál estén involucrados no solo los beneficiarios actuales de PADER, sino otros actores que aporten un mayor potencial productivo, conocimientos, técnicas y*

vinculación al mercado. En este sentido, las solicitudes que recibe el Comité Técnico del Fideicomiso, deben ser debidamente analizadas, depuradas y aprobadas con nuevos lineamientos operativos, privilegiando la equidad y rentabilidad social de los proyectos a apoyar, por encima de los compromisos establecidos con los diversos actores políticos y organizaciones sociales que existen en el Estado, en aras de una supuesta gobernabilidad.

La operación del Programa debe necesariamente contribuir al desarrollo de *procesos de mediano y largo plazo*. Dada la naturaleza y complejidad del Estado de Chiapas, el PADER debe rediseñarse a partir de la elaboración de diagnósticos diferenciados, que permitan la elaboración de Planes de Desarrollo Regional reales y factibles, dependiendo de la región económica y del perfil de los beneficiarios que se busque apoyar. Esto quiere decir que el PADER debe adaptarse a la compleja realidad estatal, trascendiendo los lineamientos de operación de carácter general que son dictados a nivel central por la SAGARPA. Esto es, se propone hacer un PADER más chiapaneco, mediante la utilización de las estrategias siguientes: (a) atención diferenciada a los estratos de productores con base en su perfil productivo y social; (b) focalización de los recursos del Programa hacia el desarrollo de sistemas producto-mercado (café orgánico, mango, maíz bajo labranza de conservación, hortalizas, etc.), así como a la articulación de cadenas productivas, y (c) apoyo a proyectos específicos que efectivamente confieran mayor valor agregado a los productos agropecuarios.

En un contexto en que los recursos gubernamentales son limitados, se debe dar prioridad a la introducción de cambios tecnológicos que puedan llegar a ser de uso general, y que representen un beneficio para la mayoría de la población. De esta manera, la compra de equipo especializado como el utilizado para la labranza de conservación y el otorgamiento de incentivos para modificar el sistema de producción actual, pueden realizar una contribución importante en todas aquellas regiones donde se cultiva este grano.

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 que el gobierno del Estado proponga a la federación una modificación a la manera como actualmente se realiza la radicación de los recursos presupuestales. Esto supone una modificación estructural a los calendarios fiscales, tanto en lo que se refiere a la recaudación, como a la distribución de las participaciones federales que por ley le corresponden. No basta realizar la operación de los programas estatales a través de fideicomisos para garantizar la oportunidad en la entrega de los recursos a los beneficiarios elegibles. Es necesario realizar modificaciones estructurales a la manera en que las cosas se han venido haciendo por décadas, y que aún cuando se reconoce por todos su inoperancia, pareciera que son inamovibles.

Por lo tanto, el Estado de Chiapas, en uso de sus atribuciones y aprovechando como herramienta el nuevo federalismo, debe proponer modificaciones de fondo al gobierno federal, de manera que el año fiscal en todo el país recorra su inicio al mes de Octubre. Solo

así se podrá evitar que los calendarios para el ejercicio de los recursos fiscales gubernamentales se concentren únicamente en la última mitad del año. Esta propuesta, de suyo difícil en el entorno actual, es práctica común en otros países, por lo que no debe desecharse a priori como una propuesta inviable.

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) Si bien la normatividad actual no considera que el seguimiento y supervisión de los programas de Alianza para el Campo deban ser hechos por entidades evaluadores externas, se considera importante que sean precisamente este tipo de organismos los responsables de llevar a cabo, en forma periódica, las actividades para el seguimiento y supervisión de los programas de Alianza para el Campo. 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”*³⁰. En términos comparativos, el monto de los recursos necesarios para realizar una evaluación por entidades externas a los organismos estatales responsables de su ejecución, sería bastante menor a lo que representan los recursos ejercidos oficialmente, pero que por alguna razón no llegan a los beneficiarios finales.
- 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, de manera que sea posible iniciarlos antes del cierre de los mismos. La idea es contar con mayores elementos sobre el ejercicio real de los recursos presupuestados, los problemas inherentes a los procedimientos administrativos y la eficiencia y la calidad del desempeño del personal de la Vocalía Ejecutiva responsable.
- 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.

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

³⁰ 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.

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, 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 el o los programas de la Alianza en los que participa, sino vinculándolos directamente con la unidad territorial en la que desarrolla sus actividades productivas, llámense ejido, comunidad, microregión o municipio. En este sentido, se podrá reflejar mejor el impacto real que la instrumentación de los diversos programas de la Alianza tienen sobre las condiciones sociales y productivas de un área geográfica determinada y no únicamente sobre los individuos aislados que las habitan.

6.2.4 Para una mejor adecuación del Programa al proceso de federalización y descentralización

En el marco de la federalización y descentralización del sector agropecuario y rural, es recomendable que la operación del Programa cuente con la participación directa de los municipios del Estado. El municipio como célula básica del federalismo, puede constituir, con una adecuada supervisión y auditoría, un importante medio para focalizar mejor la distribución de los recursos del PADER, además de que el conocimiento de los actores locales puede evitar la asignación de los apoyos hacia los proyectos con mayor impacto social.

6.2.5 Para una mayor y mejor participación de los productores

Se recomienda fomentar la participación de los productores y de 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.

La participación de las organizaciones de productores en los CDR debe ser más que un formalismo o un espacio cupular de negociación. Lo importante es generar una convocatoria amplia a más de las 92 organizaciones que participaron en el Programa durante el ejercicio 2001, las que apenas representan una pequeña parte de las más de 3,000 organizaciones registradas en el Estado.

6.2.6 Para la introducción de reformas institucionales

Para mejorar la operación institucional del PADER se plantea: (a) que como parte de los programas de la Alianza para el Campo complementen entre sí sus recursos y establezcan

coordinación federales, estatales y municipales, así como con programas internacionales, sociales y civiles que inciden en el sector rural, y (b) simplificar y facilitar los trámites administrativos al productor, estableciendo tiempos máximos para la resolución de las solicitudes de apoyo. Una mejor supervisión y verificación de los apoyos en campo por entidades independientes a la Vocalía ejecutora del Programa, puede contribuir a eliminar trámites superfluos en la autorización de los recursos.

6.2.7 Otras recomendaciones

El equipo evaluador considera necesario que las entidades gubernamentales y no gubernamentales participantes en el Programa, reflexionen sobre la necesidad inmediata de aceptar, promover, difundir y establecer una cultura de evaluación entre el su personal. Del mismo modo, los productores individuales debe considerar la obligación de rendir cuentas sobre el resultado de los apoyos recibidos, pues en tanto se conozca el destino e impacto final de los recursos del Programa, se podrá realizar un mejor diseño del mismo en los ejercicios subsecuentes.

Bibliografía

Banco de México, Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), México 2002.

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

Dirección de Extensionismo Rural, “Información Básica para la Evaluación Interna de la Alianza para el Campo 2001”. Programa de Apoyo al Desarrollo Rural, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 2002.

El Financiero, Mercado de Físicos Agrícolas, Año XXI No. 6093, pág. 12A. México 31 de Julio de 2002.

Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, Periódico Oficial No. 099, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 20 de Marzo de 2002.

Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006, México 2001.

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

INEGI, Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000), México, 2000.

INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1993-1999, México 2000.

Muench, P. y Sol, D., Programa de Desarrollo Económico y Sustentabilidad. Tuxtla Gutiérrez, Chis., 2000.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México 2001.

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 Apoyo para el Desarrollo Rural Alianza para el Campo 2001, México 2001.

SAGARPA, Guía Normativa del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 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.

Anexos

Incluidos en este documento:

- Anexo 1. Metodología de Evaluación
- Anexo 2. Anexo Técnico del PADER
- Anexo 3. Presupuesto y metas del PADER durante el ejercicio 2001

Los siguientes anexos (4 a 14) se encuentran por separado en archivos electrónicos para facilitar la lectura del informe final.

- Anexo 4. Cobertura geográfica del PADER con base en los municipios prioritarios del Estado de Chiapas establecidos en el Anexo Técnico
- Anexo 5. Avance financiero del PADER al cierre del ejercicio 2001
- Anexo 6. Reprogramación en la asignación presupuestal y en las metas del PADER 2001
- Anexo 7. Distribución geográfica de los apoyos del PADER por DDR, CADER y municipio en el ejercicio 2001
- Anexo 8. Distribución de los apoyos del PADER con base en los índices de marginación por municipio en el ejercicio 2001
- Anexo 9. Distribución de los recursos del PADER por monto y municipio en el ejercicio 2001
- Anexo 10. Distribución de los Apoyos del PADER Ordenados por Grupo Genérico
- Anexo 11. Distribución de los Recursos del PADER por Tipo de Apoyo y Monto
- Anexo 12. Distribución *per-cápita* de los Recursos del PADER
- Anexo 13. Organización beneficiarias del Programa PADER por monto de apoyo
- Anexo 14. Catálogo de proveedores que operaron con recursos del PADER 2001

Anexo 1

Metodología de la evaluación

Diseño de la muestra de beneficiarios

A. Definición del marco muestral

El 17 de Junio de 2002, en el contexto de realizar el estudio de evaluación del programa de *Apoyo al Desarrollo Rural* (PADER), 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, a la fecha de solicitar la información, la Vocalía Ejecutiva del PADER nos informó que no contaba con una sistematización a nivel de beneficiario del ejercicio 2001.

El 14 de Junio del presente año nos fue entregado, en medio magnético e impreso, un listado ordenado por municipio y nombre de representante de grupo (el solicitante formal de los apoyos del Programa). Si bien éste listado agrupaba a 2,551 solicitantes, éstos no pueden considerarse como beneficiarios, ya que por la misma lógica de operación del PADER, hay representantes de grupo que no participan realmente de los apoyos otorgados, o bien, hay representantes que aparecen varias veces en el listado como “solicitantes”. Ante esta deficiencia, el 26 de Junio la Vocalía Ejecutiva nos entregó un nuevo listado elaborado a nivel de beneficiario, el cuál únicamente presentaba 8,490 registros y que no reflejaba el universo de la población atendida por el Programa. Por lo tanto, se determinó no considerar esta última relación y realizar la evaluación a partir del listado de solicitantes recibido en primer término.

Con base en el listado de solicitantes, se determinó que el número de beneficiarios para efectos de la evaluación (el marco de muestra) ascendió a **67,820** personas. Aún cuando el procedimiento para obtenerlo fue acordado con el SEE para efectos de su validez, es importante señalar las siguientes consideraciones:

1. Según lo estipulado en las *Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001*, la fecha que deberá utilizarse como el “cierre” oficial 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 el listado que se tenía hasta esa fecha por parte de la entidad responsable del programa. Sin embargo, considerando que al momento de la solicitud de información la Vocalía Ejecutiva de PADER aún no cerraba la operación del programa, esta fecha de “cierre” no fue aplicable para efectos del estudio de evaluación.
2. El elemento básico para el estudio de evaluación fue la delimitación de la población objetivo del Programa en Chiapas. Sin embargo, uno de los supuestos básicos para la realización de la evaluación (la existencia de un listado oficial de beneficiarios) no se cumplió, ya que el área responsable de la ejecución del PADER en el ejercicio 2001 no sistematizó a nivel de beneficiario los apoyos entregados. Por lo tanto, fue necesario desarrollar un procedimiento alternativo para que, a partir de la información disponible, se definiera el marco muestral con los 67,820 beneficiarios y finalmente se identificara a los 160 productores que integraron la muestra, mismos que fueron encuestados en sus domicilios.
3. El procedimiento de selección alternativo requirió de una revisión minuciosa de los archivos físicos del Programa, los cuales se integraron a partir de las solicitudes de apoyo presentadas por los productores. Aunque este procedimiento no estaba previsto en el diseño original de la evaluación y representó un atraso significativo para el inicio de las encuestas, permitió un conocimiento amplio sobre el estado en el cual se encuentra gran parte del acervo documental del PADER 2001, situación que se retoma en los capítulos cuatro y cinco del informe.
4. Para asegurar la mayor confiabilidad posible del método de determinación de muestra estipulado por la FAO/SAGARPA, es necesario contar con un listado completo y fidedigno que agrupe al universo total de la población beneficiaria. Esto asegura, por razones probabilísticas, que todos los beneficiarios tienen las mismas posibilidades de ser encuestados. La evaluación requiere también que la información sobre 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. Es importante subrayar que la evaluación se realizó SIN CONTAR CON UNA LISTA DE BENEFICIARIOS como marco de muestreo. Por lo tanto, el procedimiento llevado a cabo para determinar la muestra del PADER con base en un listado 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 y selección de beneficiarios a encuestar

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 67,820 personas, según la información proporcionada, 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

| PADER 2001 | | | |
|----------------------------------|-------|--------|---------------|
| Beneficiarios 2001 | 2,000 | 10,000 | 67,820 |
| Beneficiarios a encuestar | 140 | 148 | 160 |
| Factor de ajuste | 0.001 | 0.0002 | 0.0002 |

Fuente: FAO/SAGARPA, Términos de referencia estándar para la evaluación Estatal del PADER.

- a). Número de Beneficiarios **67,820** por lo que se toma el límite inferior, el número **10,000**.
 b). La diferencia entre estas dos cifras es de **57,820**.
 c). $148 + (0.0002 \times 15,123) = 159.6$ o bien, **160 beneficiarios a encuestar**.

- b) Considerando estos cálculos y partiendo de la base de **160 beneficiarios a encuestar**, las variables se definieron de la siguiente manera:

Cuadro 2. Determinación de la muestra por muestreo sistemático aleatorio

| Benef. | Muestra | Coef. k | Selección Sistemática de la Muestra | | | | | | | | Número Aleatorio |
|---------------|----------------|----------------|--|------------|-------------|-----------|-----------|-----------|--------------|---------------|-------------------------|
| <i>N</i> | <i>N</i> | <i>k</i> | <i>s1</i> | <i>s2</i> | <i>s3</i> | <i>s4</i> | <i>s5</i> | <i>s6</i> | <i>s7...</i> | <i>s160</i> | <i>Entre 1 y 424</i> |
| 67,820 | 160 | 424 | <i>s</i> | <i>s+k</i> | <i>s2+k</i> | | | | | <i>s159+k</i> | <i>s</i> |

- c) Los beneficiarios a encuestar representados por los números *s* hasta *s/160*, 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> |
| ↓ | ↓ | ↓ | ↓ | |
| 2,551. | | | | |

- 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 muestra en rangos correspondientes

| | Solicitante | Núm. de Beneficiarios | Rango | |
|----|-------------------------|-----------------------|-------|---------------------|
| 1. | ARISTEO MEJIA ESCALANTE | 9 | 1 | <i>Beneficiario</i> |
| 2. | CARMELINO ORTIZ SOTO | 9 | 10 | |

Evaluación Apoyo al Desarrollo Rural

| | | | | |
|--------|--------------------------|---|----|--------------------------|
| 3. | EMILIO HERNANDEZ VENTURA | 4 | 19 | <i>a encuestar</i> 25 |
| 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 (en nuestro ejemplo 2) 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.

SECODES solicitó acceso pleno a los 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.

Mediante la revisión detallada de los archivos físicos proporcionados por la Vocalía Ejecutiva del PADER, llevado a cabo en múltiples 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, la incongruencia entre datos, nombres o cifras, etc.). De los **94** archivos físicos revisados, **66** (70.0%) presentaron alguna inconsistencia.

Considerando la población objetivo del Programa, las zonas y municipios donde se concentraban los beneficiarios, así como los retrasos relacionados con la falta de sistematización de la información, el 25 de Julio de 2002 se le notificó mediante oficio al SEE de la situación siguiente:

1. No fue posible ubicar a 14 (catorce) de los 160 beneficiarios a encuestar que integran la muestra, misma que fue determinada con estricto apego al método estipulado en los *Términos de Referencia* de la evaluación. Esto fue resultado de que los dos (2) expedientes físicos correspondientes a estos 14 beneficiarios a encuestar no pudieron ser proporcionados por la Vocalía Ejecutiva del PADER, ya sea porque el archivo físico no se encontraba en su

poder o porque los expedientes físicos no contaban con el soporte documental necesario para llevar a cabo la identificación de los beneficiarios a encuestar.

2. Estos dos archivos físicos deberían de haber contenido, en teoría, la información suficiente para determinar a los 14 beneficiarios faltantes para integrar la muestra. Sin embargo, fue necesario realizar la sustitución de estos beneficiarios con 14 reemplazos, para llegar así a los 160 productores que integraron la muestra.
3. Con base en los puntos arriba señalados y con el propósito de darle cumplimiento en los tiempos estipulados al programa de trabajo autorizado, se solicitó al SEE la validación del 40% de reemplazos de beneficiarios a encuestar.

De estos 64 reemplazos disponibles se encuestaron a 42 para su captura en *LotusNotes*[®] y su análisis posterior mediante la paquetería *SPSS*[®]. Es importante señalar que en el caso de reemplazos solicitados para el PADER, existe una deficiencia en cuanto a lo especificado por los lineamientos metodológicos. En éste caso, el coeficiente *k* resultó ser 424, lo cual hace que los reemplazos seleccionados se concentren en los primeros 4,039 beneficiarios (el 6.0% del total) del listado utilizado. Esto podría marcar un sesgo en cuanto a los resultados de la muestra, el cual sin embargo, es implícito a la metodología utilizada.

Cuadro 5. Resumen de encuestas realizadas y reemplazos utilizados – PADER

| 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 | |
| 160 | 111 | 42 | 42 | 160 |

C. Levantamiento de encuestas

El instrumento más importante para el levantamiento de información fue sin duda el cuestionario proporcionado para ser aplicado a los beneficiarios del PADER. El instrumento es sumamente extenso, cuenta con 29 cuartillas con 112 preguntas, divididas en cuatro secciones generales y, en promedio, los encuestadores tardaron entre 50 y 70 minutos para realizar cada encuesta con aquellos beneficiarios que sí habían recibido el apoyo del Programa.

La metodología propuesta por la *Guía Técnica*, señala que el número máximo de encuestadores para el universo de población de este programa podría ser hasta de 15, si bien consideramos este número demasiado alto para asegurar la confiabilidad deseada. De esta manera y por la experiencia obtenida con equipos de encuestadores con quienes se ha trabajado con anterioridad, se realizó el levantamiento de las encuestas con el apoyo de siete personas.

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 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 profesionista 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 beneficiarios del PADER que no se encontraban dentro de la muestra. 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.
- b. Preparación previa del encuestador: implicó la preparación de la encuesta a partir de la documentación básica del archivo físico del solicitante, 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 rellenaron 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: se realizó mediante el acompañamiento regular a los encuestadores durante sus rutas por parte del supervisor, quien verificó diariamente los cuestionarios aplicados durante la etapa de trabajo de campo.
- d. A su regreso a la oficina, cada encuestador revisó sus cuestionarios antes de entregarlas al Supervisor y al Coordinador del Personal de Campo. Esta revisión 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). Una vez entregadas las encuestas, el supervisor o el coordinador del personal las revisaban según la programación del trabajo de campo. Con esto se eliminaron 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.).
- e. Después de esta revisión, las encuestas se entregaban al equipo encargado de integrar las bases de datos en *LotusNotes*, clasificándolas previamente e integrando información sobre la ubicación geográfica del beneficiario, 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 capturaban 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.
- f. 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 (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.
- g. Por último, hubo revisiones físicas de los cuestionarios aplicados y capturados, así como del trabajo de campo por parte de agentes externos a SECODES S.C.: (1) una visita de José de Jesús Acosta Rivera, consultor de la FAO para la evaluación nacional del PADER, quien visitó las oficinas de SECODES y acompañó a un equipo de encuestadores en un

recorrido de campo; (2) 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 (3) 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 los cuestionarios 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.

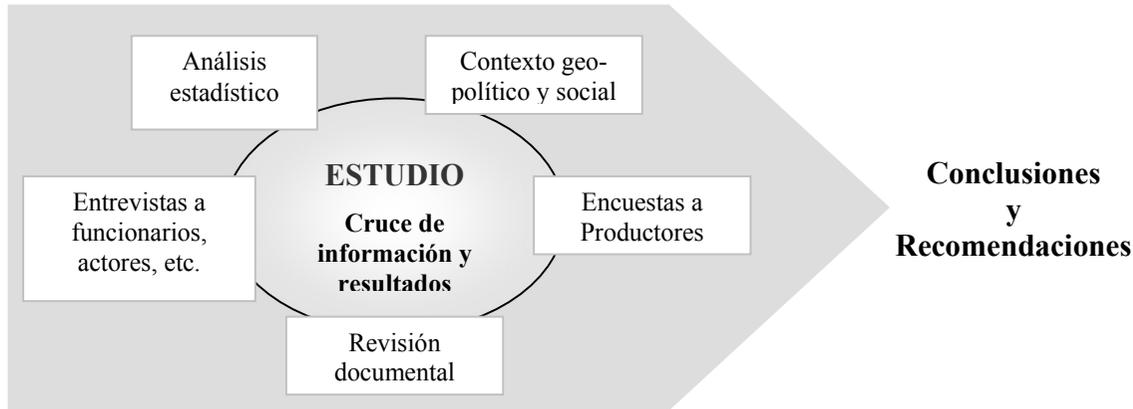
La exportación de las bases de datos desde el programa de captura *LotusNotes* hacia la paquetería estadística de *SPSS*[®], facilitó los siguientes procedimientos de verificación y análisis:

- 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 ocho indicadores básicos y seis complementarios, así como sus respectivas variantes (cruces), se realizó de manera eficiente ya que los cálculos se realizaron mediante el cruce de frecuencias simples y la manipulación de variables en el *SPSS*.
- 3) **Verificación** de la consistencia de las respuestas capturadas en las bases de datos. Comparando las frecuencias simples de variables que son interdependientes, se pudieron detectar y corregir fácilmente inconsistencias en la información capturada.

Método de análisis

El método de análisis se fundamenta principalmente en los indicadores y sus variantes establecidos para este fin. Este enfoque puede caracterizarse como uno de cruce y verificación constante a partir de los resultados de los cinco distintos tipos de fuentes de información empleados para el estudio de evaluación (áreas de análisis). Tomando como base las encuestas a productores y su análisis estadístico, se intentó identificar tendencias, correspondencias y congruencias o incongruencias entre los resultados obtenidos de las distintas fuentes de información. El método de evaluación intentó ser sistémico y no lineal en cuanto a las distintas etapas de trabajo de campo, entrevistas y análisis (ver Figura Anexa 1). A partir de los resultados iniciales, se identificaron elementos que requerían de mayor atención e indagación.

Figura 1. Esquema sistémico del método de análisis empleado



El análisis estadístico se enfocó principalmente a determinar aspectos sobresalientes de los resultados de las encuestas, a partir de las frecuencias simples, el análisis de los ocho indicadores básicos y seis complementarios sugeridos por la FAO/SAGARPA, las variantes de los mismos y los 26 cuadros de salida. Los indicadores utilizados se muestran en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Resumen de indicadores utilizados para la evaluación

| Indicadores | Variante | Procedimiento de Cálculo |
|---|--------------------------------------|--|
| 1. Capitalización e Inversión productiva | 1.1 Presencia de inversión adicional | La información se obtiene de la pregunta 29, con respuesta en su opción 1. |

Evaluación Apoyo al Desarrollo Rural

| Indicadores | Variantes | Procedimiento de Cálculo |
|--|--|---|
| | 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> |
| 2. Satisfacción con el apoyo | 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. |
| 3. Cambio técnico e innovación en los Proceso Productivos | 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. |

Evaluación Apoyo al Desarrollo Rural

| Indicadores | Variantes | Procedimiento de Cálculo |
|---|---|--|
| | 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. |
| 4. Permanencia y funcionalidad de los Apoyos <i>Inversiones Productivas</i> | 4.1 Permanencia del apoyo | Esta información se identifica en la respuesta a la pregunta 36 en su opción 1. |
| | 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. |

Evaluación Apoyo al Desarrollo Rural

| Indicadores | Variantes | Procedimiento de Cálculo |
|--|--|--|
| <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. |
| 5. Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión | 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. |
| 6. Cambios en producción, en productividad o en calidad, atribuibles al apoyo | 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. |
| | 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. |

Evaluación Apoyo al Desarrollo Rural

| Indicadores | Variantes | Procedimiento de Cálculo |
|--|--|---|
| | 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. |
| 7. Cambios en el nivel de ingresos de la unidad de producción | 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. |
| 8. Contribución al Empleo | 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”. |

Evaluación Apoyo al Desarrollo Rural

| Indicadores | Variantes | Procedimiento de Cálculo |
|--|--|--|
| | 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. |
| 9. Conversión y diversificación productiva | 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 realizan la nueva actividad. |
| | 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 realizan la nueva actividad. |
| 10. Efectos sobre los recursos naturales | 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. |
| 11. Formación y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores | 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. |
| Indicadores Complementarios | | |

| Indicadores | Variantes | Procedimiento de Cálculo |
|-------------|--------------------------------|---|
| 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, PADER; 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 PADER – 2001, con el fin de realizar en forma y tiempo las entrevistas requeridas por la metodología. La propuesta original aprobada por el SEE fue la siguiente:

Las personas entrevistadas y su posición en el Programa se muestran en Cuadro 7.

Cuadro 7. Relación de entrevistas realizadas a otros actores

| No | Entrevistado | Categoría | Institución |
|----|----------------------------------|---|---------------------------|
| 1 | Octavio Enríquez Morales | Proveedor | Central Agrícola del Sur |
| 2 | Juán Manuel Rubio | Proveedor | Coordinadora Agropecuaria |
| 3 | Ing Sergio Vázquez | Proveedor | Ingeniería Agrícola |
| 4 | Edy Alberto Ruíz Arevalo | Proveedor | Agroveterinaria Joral |
| 5 | Hernán López López | Funcionario | SDR |
| 6 | Oscar Elpidio Ochoa Espinoza | Funcionario | |
| 7 | Reynaldo Morales Mercado | Funcionario | |
| 8 | Ciro Rodolfo Robles Solís | Funcionario | |
| 9 | C.P. Raúl Díaz Castellanos | Funcionario – Vocalía Ejecutiva del PADER | SDR |
| 10 | Elizabeth Victoria Núñez Camacho | UGOCP | Representante Regional |
| 11 | Ana Laura Cruz Castro | SOCAMA | Coordinador Regional |

Fuente: SECODES, S.C., Equipo de evaluación del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural, 2002.

Anexo 3

Presupuesto y metas del Programa Apoyo al Desarrollo Rural durante el ejercicio 2001

| Componente | Subprograma | Concepto | Cabeza | Lote | Paquete | Pieza | Proyecto | Total |
|---------------------|--|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|------------|
| | | | | | | | | |
| PRODUCCION PRIMARIA | Agronegocios de transpatio familiar | Cantidad | | 512 | 21,263 | | | 21,775 |
| | | Beneficiario | | 512 | 21,263 | | | 21,775 |
| | | Aport. Federal | | 2,312,087 | 4,541,771 | | | 6,853,857 |
| | | Aport. Estatal | | 565,268 | 1,121,285 | | | 1,686,553 |
| | Agronegocios agrícolas | Cantidad | 1,800 | | | 9,551 | | 11,351 |
| | | Beneficiario | 900 | | | 9,551 | | 10,451 |
| | | Aport. Federal | 2,526,300 | | | 2,835,775 | | 5,362,075 |
| | | Aport. Estatal | 623,700 | | | 700,136 | | 1,323,836 |
| | Agronegocios Pecuarios | Cantidad | 13,481 | | 5 | 8 | | 13,494 |
| | | Beneficiario | 2,063 | | 105 | 8 | | 2,176 |
| | | Aport. Federal | 4,186,729 | | 151,578 | 87,422 | | 4,425,729 |
| | | Aport. Estatal | 1,033,631 | | 37,422 | 21,583 | | 1,092,636 |
| | Agricultura sostenible y Reconvención Productiva | Cantidad | | | | 5 | | 5 |
| | | Beneficiario | | | | 50 | | 50 |
| | | Aport. Federal | | | | 413,642 | | 413,642 |
| | | Aport. Estatal | | | | 102,121 | | 102,121 |
| | Jóvenes en el desarrollo rural | Cantidad | | | | | 3 | 3 |
| | | Beneficiario | | | | | 21 | 21 |
| | | Aport. Federal | | | | | 240,600 | 240,600 |
| | | Aport. Estatal | | | | | 59,400 | 59,400 |
| | Subtotal | Cantidad | 15,281 | 512 | 21,268 | 9,564 | 3 | 46,628 |
| | | Beneficiario | 2,963 | 512 | 21,368 | 9,609 | 21 | 34,473 |
| | | Aport. Federal | 6,713,029 | 2,312,087 | 4,693,349 | 3,336,839 | 240,600 | 17,295,903 |

Evaluación Apoyo al Desarrollo Rural

| | | | | | | | | |
|--------------------------------------|---|----------------|-----------|---------|-----------|------------|------------|-----------|
| | | Aport. Estatal | 1,657,331 | 565,268 | 1,158,707 | 823,839 | 59,400 | 4,264,546 |
| TRANSFORMACION Y AGREGACION DE VALOR | Agronegocios de transpatio familiar | Cantidad | | | | | 15 | 15 |
| | | Beneficiario | | | | | 105 | 105 |
| | | Aport. Federal | | | | | 4,554,261 | 4,554,261 |
| | | Aport. Estatal | | | | | 1,124,369 | 1,124,369 |
| | Agronegocios agrícolas | Cantidad | | | | | 13 | 13 |
| | | Beneficiario | | | | | 91 | 91 |
| | | Aport. Federal | | | | | 3,574,850 | 3,574,850 |
| | | Aport. Estatal | | | | | 888,133 | 888,133 |
| | Agronegocios Pecuarios | Cantidad | | | | | 12 | 12 |
| | | Beneficiario | | | | | 84 | 84 |
| | | Aport. Federal | | | | | 2,950,486 | 2,950,486 |
| | | Aport. Estatal | | | | | 728,424 | 728,424 |
| | Jóvenes en el desarrollo rural | Cantidad | | | | | 2 | 2 |
| | | Beneficiario | | | | | 14 | 14 |
| | | Aport. Federal | | | | | 160,400 | 160,400 |
| | | Aport. Estatal | | | | | 39,600 | 39,600 |
| | Productos agropecuarios comercialmente no tradicionales | Cantidad | | | | | 10 | 10 |
| | | Beneficiario | | | | | 140 | 140 |
| | | Aport. Federal | | | | | 1,523,800 | 1,523,800 |
| | | Aport. Estatal | | | | | 376,200 | 376,200 |
| Subtotal | Cantidad | 0 | 0 | 0 | 0 | 52 | 52 | |
| | Beneficiario | 0 | 0 | 0 | 0 | 434 | 434 | |
| | Aport. Federal | 0 | 0 | 0 | 0 | 12,763,797 | 12,763,797 | |
| | Aport. Estatal | 0 | 0 | 0 | 0 | 3,156,726 | 3,156,726 | |
| Red nacional de desarrollo rural | Cantidad | | | | | | 0 | |
| | Beneficiario | | | | | | 0 | |
| | Aport. Federal | | | | | 915,756 | 915,756 | |
| | Aport. Estatal | | | | | 226,084 | 226,084 | |
| Gasto de operación | Aport. Federal | | | | | 1,311,550 | 1,311,550 | |
| | Aport. Estatal | | | | | 323,750 | 323,750 | |

Chiapas

Evaluación Apoyo al Desarrollo Rural

| | | | | | | | |
|---------------------|-----------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Gasto de evaluación | Aport. Federal | | | | | 832,075 | 832,075 |
| | Aport. Estatal | | | | | 205,425 | 205,425 |
| Gasto de difusión | Aport. Federal | | | | | 163,919 | 163,919 |
| | Aport. Estatal | | | | | 40,469 | 40,469 |
| TOTAL | Cantidad | 15,281 | 512 | 21,268 | 9,564 | 55 | 46,680 |
| | Beneficiario | 2,963 | 512 | 21,368 | 9,609 | 455 | 34,907 |
| | Aport. Federal | 6,713,029 | 2,312,087 | 4,693,349 | 3,336,839 | 16,227,697 | 33,283,000 |
| | Aport. Estatal | 1,657,331 | 565,268 | 1,158,707 | 823,839 | 4,011,854 | 8,217,000 |

Fuente: Guía normativa y Anexo Técnico 2001 del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural, Tuxtla Gutiérrez, Chis., 2000.