



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Estatal Desarrollo Rural

Chiapas

México, Septiembre, 2003



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

Informe de Evaluación Estatal **Desarrollo Rural**

Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)
Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)
Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)

Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS

Lic. Pablo Salazar Mendiguchía
Gobernador Constitucional del Estado

M.V.Z. David Corzo Castillejos
Secretario de Desarrollo Rural

Ing. Aníbal Coutiño Arrazola
Subsecretario de Agricultura

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

Ing. José de Jesús Romo Santos
Director General de Apoyos para el
Desarrollo Rural

Dr. Horacio Santoyo Cortes
Director General de Servicios
Profesionales para el Desarrollo Rural

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

Ing. Víctor Celaya del Toro
Director General de Estudios para
el Desarrollo Rural

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. Antonio Ortega Contreras
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

C.P. Carlos Octavio Barroso Rueda
Coordinador del CEE

M.V.Z. David Corzo Castillejos
Representante del Gobierno del Estado

Representante de los Productores

L.A.E y M.C. Rafael T. Franco Gurría
Representante de Profesionistas y Académicos

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

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

EQUIPO EVALUADOR:

M.C. Rubén Bernabé Martínez

Lic. Alejandro Gómez Palma

Ing. Alfonso Carreón Meneses

Dr. Manuel Roberto Parra Vázquez

M.C. Dora Ramos Muñoz

M.C. Trinidad Cristina Guerrero Jiménez

M.C. Obeimar Balente Herrera Hernández

Índice

	Pág.
Presentación	xi
Resumen Ejecutivo	1
Capítulo 1. Introducción	6
1.1 Bases de la evaluación	6
1.2 Objetivos de la evaluación	6
1.3 Enfoque de la evaluación	7
1.4 Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información	8
Capítulo 2. Características del grupo de programas de Desarrollo Rural	10
2.1 Características del grupo de programas 2002	10
2.1.1 Programas del grupo que operan en el estado	10
2.1.2 Objetivos, sinergias, complementariedades y superposición entre programas	10
2.1.3 Población objetivo y criterios de elegibilidad definidos en la normatividad	11
2.1.4 Componentes de apoyo	11
2.2 Evolución del grupo de programas 1996-2003	11
2.2.1 Cambios relevantes en la composición, orientación y objetivos del grupo de programas	11
2.2.2 Evolución de la inversión total de grupo de programas	12
2.2.3 Evolución del número de beneficiarios del grupo de programas y diferencias significativas detectadas entre los programas	13
2.2.4 Inversión del grupo de programas en relación al total de la APC	13
2.2.5 Número de beneficiarios del grupo de programas en relación al total de la APC	13
2.2.6 Subsidio promedio real e inversión total por beneficiario del grupo en relación al total de la APC	13
2.3 Cobertura geográfica de los apoyos 2002	14
2.4 Población beneficiaria y tipología de beneficiarios del grupo de programas 2002	15
Capítulo 3. Diagnóstico de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios prioritarios	16
3.1 Posición de las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias rurales en el Estado	16
3.2 Identificación de las cadenas agroalimentarias estratégicas en el Estado	19
3.3 Posición de las cadenas de valor identificadas como estratégicas	21
3.3.1 Ganadería bovina extensiva	21
3.3.2 Café	22
3.3.3 Apicultura	23
3.4 Análisis de correspondencia entre la situación actual, la prospectiva de las	24

cadenas y los programas de Desarrollo Rural

Capítulo 4.	Evaluación de procesos	26
4.1	Diseño de los programas	26
4.1.1	Complementariedad entre los programas de Desarrollo Rural con otros programas de la Alianza	26
4.1.2	Correspondencia entre el diseño de los programas y el diagnóstico del sector	27
4.1.3	Ajustes en el diseño de los programas de Desarrollo Rural a las condiciones del Estado	27
4.1.4	Análisis comparativo del diseño de los programas del grupo 2002-2003	28
4.2	Planeación y normatividad	28
4.2.1	Elementos de planeación y normativos del grupo de programas	29
4.3	Arreglo institucional	29
4.3.1	Conformación de la estructura institucional	29
4.3.2	Establecimiento de los consejos municipales, distritales y regionales de desarrollo rural sustentable	31
4.4	Operación	32
4.4.1	Consecución de recursos	32
4.4.1.1	Aportaciones federal, estatal y de beneficiarios	32
4.4.1.2	Distribución de los recursos en regiones y grupos prioritarios	33
4.4.1.3	Cadenas de valor consideradas como prioritarias	34
4.4.1.4	Oportunidad en la radicación e influencia de resultados	34
4.4.2	Mecánica operativa	35
4.4.2.1	Desempeño de las ventanillas receptoras de solicitudes	35
4.4.2.2	Cumplimiento de los requisitos para la selección de proveedores	35
4.4.2.3	Desempeño de la UTOE	35
4.4.2.4	Centros de Calidad para el Desarrollo Rural	36
4.4.2.5	Capacitación	37
4.5	Vinculación y sinergias entre programas	37
4.6	Seguimiento y evaluación	38
4.6.1	Sistema de seguimiento y control	38
4.6.1.1	Procedimientos de seguimiento y control del grupo de programas	38
4.6.1.2	Empleo y uso de sistemas de información	39
4.6.1.3	Cumplimiento de metas financieras programadas	39
4.7	Análisis global: conclusiones y recomendaciones	41
4.7.1	Conclusiones	41
4.7.1.1	En torno a las modificaciones normativas entre 2001-2002 y su influencia en los procesos del GPDR 2002	41
4.7.1.2	Factores limitantes de las instancias responsables de operación	42
4.7.1.3	Conclusiones en torno a los sistemas de seguimiento y evaluación	42
4.7.2	Recomendaciones	43

4.7.2.1	Para mejorar el funcionamiento de órganos de representación e instancias operativas	43
4.7.2.2	Recomendaciones para mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación	43
Capítulo 5.	Evaluación de resultados e impactos	45
5.1	Principales resultados de los programas del grupo	45
5.1.1	Resultados de la operación del PAPIR	46
5.1.1.1	Metas físicas y financieras programadas y realizadas	46
5.1.1.2	Áreas de interés económico en que se concentraron los proyectos apoyados	47
5.1.1.3	Inversión en bienes de capital	47
5.1.1.4	Bienes de capital apoyados a través del Programa	47
5.1.1.5	Conformación de garantías líquidas	48
5.1.2	Resultados de la operación del PRODESCA	49
5.1.2.1	Acciones desarrolladas como producto del seguimiento y monitoreo a la prestación de servicios	50
5.1.2.2	Mecanismos locales de fomento al desarrollo de un mercado de servicios profesionales	50
5.1.2.3	Fuentes, modalidades y montos adicionales pagados por los servicios profesionales	51
5.1.2.4	Desarrollo de capacidades	51
5.1.2.5	Tipo de proyectos identificados y gestionados con el programa	51
5.1.2.6	Áreas de oportunidad de negocios identificadas	52
5.1.2.7	Proporción de proyectos con enfoque de sustentabilidad económica, ambiental y social	53
5.1.3	Resultados de la operación de PROFEMOR	53
5.1.3.1	Fortalecimiento institucional	53
5.1.3.2	Consolidación organizativa	54
5.1.3.3	Fomento empresarial	54
5.2	Respuesta del grupo de programas a los indicadores de impacto y comportamiento ante diferentes categorías de análisis	55
5.2.1	Permanencia del apoyo	55
5.2.2	Cambio tecnológico	55
5.2.3	Capitalización de las unidades de producción rural	56
5.2.4	Desarrollo de capacidades en las unidades de producción	58
5.2.5	Conversión y diversificación	58
5.2.6	Cambios en producción y productividad	58
5.2.7	Cambios en el ingreso de los productores	59
5.2.8	Integración de cadenas de valor	59
5.2.9	Generación y diversificación de empleo	59
5.2.10	Desarrollo y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores	60
5.2.11	Efectos sobre el uso de los recursos naturales	60
5.3	Conclusiones y recomendaciones	60
Capítulo 6.	Conclusiones y recomendaciones	62

6.1	Conclusiones	62
6.1.1	Principales resultados de la evaluación de procesos	62
6.1.2	Principales resultados e impactos	63
6.1.3	Correspondencia entre la problemática, las oportunidades de las cadenas relevantes y las acciones del grupo de programas	64
6.1.4	Principales problemas que enfrentan los productores y que limitan su desarrollo productivo	64
6.1.5	Correspondencia entre la problemática sectorial identificada y las respuestas que da el gobierno a través de la Alianza	65
6.1.6	Apoyos requeridos por los productores	65
6.1.7	Correspondencia entre el potencial productivo de las regiones y la distribución geográfica de los apoyos	66
6.1.8	Focalización de los tipos de productores que deben ser apoyados	66
6.2	Recomendaciones	66
6.2.1	Para incrementar los impactos del Programa	66
6.2.2	Para una asignación más eficiente de los recursos	66
6.2.3	Para el mejoramiento de la eficiencia operativa	67
6.2.4	Para una mejor adecuación del Programa al proceso de federalización y descentralización	68
6.2.5	Para una mayor y mejor participación de los productores	68
6.2.6	Para la introducción de reformas institucionales	68
6.2.7	Para una mejor focalización de los beneficiarios o tipos de apoyo	68
Capítulo 7.	Resultados de los programas de Desarrollo Rural en las regiones con crédito externo del Banco Mundial	69
7.1	Concertación institucional	69
7.1.1	Nivel de participación de los distintos actores que intervienen en el Consejo Regional de Desarrollo Sustentable	69
7.1.2	Efectividad de los mecanismos de elaboración, gestión y aprobación de proyectos	69
7.1.3	Correspondencia de los proyectos puestos en marcha con las necesidades de los productores y con los planes de desarrollo comunitario	70
7.1.4	Existencia y efectividad de sistemas de evaluación y monitoreo	71
7.2	Participación comunitaria	72
7.2.1	Estructura de los planes de desarrollo comunitario	72
7.2.2	Establecimiento y funcionamiento de fondos revolventes	72
7.2.3	Correspondencia de los proyectos apoyados con las necesidades y prioridades señaladas en los planes comunitarios de desarrollo	73
7.3	Asistencia técnica	73
7.3.1	Servicios profesionales integrados al programa	73
7.3.2	Calidad del servicio	73
7.4	Inversión productiva	74
7.4.1	Grado de aceptación de las propuestas tecnológicas	74
7.4.2	Impactos en la productividad e ingreso de los productores	74
7.4.3	Consistencia de los proyectos apoyados con las necesidades identificadas en los planes comunitarios y con la demanda de los	75

productores	
7.4.4 Capitalización de los fondos revolventes	75
7.5 Desarrollo comunitario	76
7.5.1 Elaboración de planes comunitarios	76
7.6 Apoyo técnico	76
7.6.1 Fortalecimiento y sostenibilidad de los servicios profesionales	76
7.7 Fortalecimiento institucional, administración y monitoreo	77
7.7.1 Funcionamiento de los Consejos Regionales	77
7.7.2 Participación institucional en el financiamiento de proyectos	77
7.7.3 Articulación y coordinación de la participación institucional	77
7.7.4 Mecanismos de evaluación y monitoreo de las acciones del programa	78
7.8 Otros temas específicos	79
7.8.1 Equidad, transparencia, eficacia y sustentabilidad de los programas	79
7.8.2 Fortalecimiento de las capacidades de los grupos de productores en la autogestión y administración de sus proyectos productivos	80
7.8.3 Recursos humanos, físicos, financieros y organizacionales empleados en la planeación, operación, seguimiento y evaluación de los programas	80
7.8.4 Número de beneficiarios de los programas que se apropiaron de los cambios tecnológicos propuestos en los proyectos productivos y de manejo ambiental	80
7.8.5 Porcentaje de proyectos que favorecieron a indígenas, mujeres, jóvenes, ancianos y discapacitados dentro del marco de los programas de desarrollo rural	81
7.8.6 Ampliación de las oportunidades de empleo por efectos de la implementación de proyectos microempresariales y comerciales. Efectos sobre la migración temporal y definitiva	82
7.9 Conclusiones y recomendaciones	82
7.9.1 Conclusiones en torno a procesos de instrumentación y operación	82
7.9.2 Recomendaciones en torno a procesos de instrumentación y operación	83
Bibliografía y Fuentes de Información	86

Índice de Cuadros

	Pág.
Cuadro 2.2.2. Comportamiento Histórico de los Programas de la Alianza para el Campo	12
Cuadro 2.2.4. Inversión gubernamental en Chiapas en la APC 2002	13
Cuadro 2.3.1. Distribución Geográfica de los apoyos del GPDR por Región y DDR en los municipios prioritarios según las Reglas de Operación	14
Cuadro 2.3.2. Distribución geográfica de los apoyos del GPDR por Región y DDR con base en el índice de marginación de los municipios atendidos	15
Cuadro 2.4.1. Tipología de beneficiarios del programa PAPIR encuestados	15
Cuadro 3.1.1. Caracterización demográfica de las regiones que componen al Estado de Chiapas	17
Cuadro 3.1.2. Distribución de la PEA Y PEA agrícola en las regiones que componen al Estado de Chiapas	18
Cuadro 3.2. Superficie sembrada y valor total de la producción de los principales cultivos del Estado de Chiapas	20
Cuadro 3.4. Inversión en 2002 de la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Chiapas	25
Cuadro 4.4.1.1. Asignación Presupuestal en Chiapas del Grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002	33
Cuadro 4.4.1.2.1. Montos programáticos del GPDR con base en Zonas Rurales Marginadas	33
Cuadro 4.4.1.2.2. Distribución geográfica de los apoyos del GPDR por Región y DDR en municipios prioritarios para el Banco Mundial	34
Cuadro 4.6.1.3 Cumplimiento de metas financieras del GPDR	39
Cuadro 5.1. Razones dadas por los beneficiarios por las cuales NO recibieron el apoyo otorgado por el GPDR	45
Cuadro 5.1.1.2. Ganado mayor y menor financiado con recursos del PAPIR	47
Cuadro 5.1.1.4. Bienes de capital otorgados por el PAPIR	48
Cuadro 5.1.1.5. Ejercicio de las garantías líquidas a Septiembre de 2003	48
Cuadro 5.1.2. Recursos ejercidos por PRODESCA durante el año 2002 para el apoyo a productores y organizaciones sociales	49
Cuadro 5.1.2.5. Tipo y número de proyectos elaborados y gestionados por PSP	51
Cuadro 5.1.2.6. Oportunidades de negocio identificadas mediante PRODESCA	51
Cuadro 5.2. Comportamiento de los indicadores de impacto según diversas categorías de análisis	57
Cuadro 7.1.2. Índices de cumplimiento del ejercicio financiero de PRODESCA	70
Cuadro 7.1.3. Tipología de productores atendidos por PAPIR 2002	71
Cuadro 7.4.2. Resumen de cambios en ingresos de productores	74
Cuadro 7.4.4. Resumen de ejercicio para fondos revolventes en Septiembre de 2003	75
Cuadro 7.8.4. Inversión total de los proyectos con mezcla de recursos de los programas base de desarrollo rural 2002	81

Índice de Figuras

	Pág.
Figura 7.9.2.1. Posibles contradicciones de un proceso inadecuado de federalización del GPDR	84
Figura 7.9.2.2. Posibles resultados de un diseño inadecuado de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación	85

Índice de Anexos

- Anexo 1. Metodología de Evaluación.
- Anexo 2. Asignación presupuestal de los Programas de Alianza para el Campo 2002 en el estado de Chiapas
- Anexo 3. Recursos ejercidos durante el año 2002 del Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
- Anexo 4. Destino de los apoyos otorgados por el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural.
- Anexo 5. Recursos ejercidos durante el año 2002 del Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
- Anexo 6. Recursos ejercidos durante el año 2002 del Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
- Anexo 7. Recursos ejercidos durante el año 2002 del Grupo de Programas de Desarrollo Rural
- Anexo 8. Focalización y cobertura geográfica de los Fondos Revolventes
- Anexo 9. Nivel de permanencia de los apoyos otorgados por la Alianza para el Campo
- Anexo 10. Frecuencias observadas para algunos indicadores de impacto
- Anexo 11. Estimación de indicadores de impacto

Siglas

APC	Alianza para el Campo
ARIC	Asociación Rural de Interés Colectivo
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
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
CIOAC	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos
CNPA	Coordinadora Nacional Plan de Ayala
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COMCAFE	Comisión del Fomento y Desarrollo de la Cafeticultura en Chiapas
COPLANTA	Centro de Investigación y Desarrollo de Plantaciones
CORDES	Consejo Regional de Desarrollo Sustentable
COTERECA	Consejo Técnico Regional de Café
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
ECOSUR	El Colegio de la Frontera Sur
EEE	Entidad Estatal Evaluadora
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FOFAE	Fondo de Fomento Agropecuario Estatal
GPDR	Grupo de Programas de Desarrollo Rural
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
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PDPSZRM	Programa Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SECODES	Servicios de Consultoría para el Desarrollo Rural
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural
S.S.S.	Sociedad de Solidaridad Social
UA	Unidad de Apoyo
UGOCP	Unión General Obrera Campesina y Popular
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

El presente informe es resultado del estudio realizado por la Entidad Estatal Evaluadora **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 **Grupo de Programas Base de Desarrollo Rural**, en relación con sus objetivos y metas planteados para el año 2002 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 GPDR es parte fundamental de esta estrategia.

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 GPDR 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 Comité Técnico 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 este 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 GPDR. Sin duda, la introducción de reformas en el diseño y operación de éstos programas, 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

La existencia de una situación económica y social sumamente compleja, reflejada en las condiciones de rezago, pobreza y marginación que han caracterizado al Estado de Chiapas a lo largo de su historia, fueron el entorno en el que operó el Grupo de Programas de Desarrollo Rural (GPDR) de la Alianza para el Campo 2002 (APC).

Síntesis de las características del grupo de programas en el Estado

El enfoque de desarrollo rural puesto en práctica por los gobiernos federal y estatal mediante la ejecución del GPDR, no se limita al apoyo de las actividades agropecuarias, sino que además promueve la creación de oportunidades de empleo y autoempleo, el fortalecimiento de las cadenas productivas prioritarias y el desarrollo de los capitales físico, humano y social con que cuenta la entidad. De esta manera, el GPDR a través del Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), tiene como propósito el fomentar la capitalización de los productores y promover los procesos de transformación y agregación de valor en la entidad, utilizando para ello diferentes modalidades de apoyo financiero.

El ejercicio 2002 marcó un cambio fundamental en el diseño y normatividad de los programas de la APC, y del GPDR de manera particular. En éste año, los siete Programas de Desarrollo Rural que operaron hasta el año 2001, fueron integrados y simplificados únicamente en tres: PAPIR, PROFEMOR y PRODESCA. La operación de únicamente tres programas se fundamentó en la necesidad de simplificar, agilizar y focalizar mejor su acceso a los beneficiarios y sus ámbitos de competencia, evitando duplicidades y la dispersión de las acciones gubernamentales en iniciativas de limitado alcance.

La asignación presupuestal del GPDR y de la Alianza en general, muestran su relevancia como instrumento de las políticas gubernamentales de atención al sector rural. En el período comprendido entre 1996 y 2002, los recursos federales y estatales destinados a los programas de APC y al grupo de desarrollo rural en específico, han tenido variaciones significativas, sobre todo en el ejercicio 2002, con una disminución real de aproximadamente el 17 % con respecto al año 2001 (\$ 207.4 comparados con \$ 249.6 millones, respectivamente). Para el ejercicio 2003, el segundo año en que se operarán bajo la nueva normatividad los programas de desarrollo rural, la participación de los recursos federales y estatales presentan un aumento significativo, con un total de \$ 307.8 millones destinados a la APC en Chiapas.

Principales resultados del diagnóstico de las actividades agropecuarias y no agropecuarias

Los recursos de la APC en general y del GPDR en particular, fueron destinados a la atención de un sector que presenta las siguientes características: el 45% del valor de la producción agrícola estatal corresponde a cultivos anuales y el 54% a los cultivos perennes. Los cultivos más importantes tanto por la superficie sembrada, el volumen

producido y el valor de la producción son el maíz, el café, el frijol, la caña de azúcar y el plátano, los cuales representan el 91% de la superficie agrícola total sembrada en el año 2000. Con base en este perfil productivo, las cadenas agroalimentarias estratégicas que destacan por su importancia para los productores y por su aportación a la economía estatal, son las de granos básicos, el café, la apicultura y la ganadería bovina, misma que aporta el 86% del total del valor de la producción pecuaria y más de la mitad del valor total de la producción agropecuaria en la entidad.

No obstante y a pesar del potencial productivo y económico de las cadenas productivas identificadas, el hecho de que el GPDR opere preferentemente en zonas de limitado desarrollo económico, a donde por norma debe canalizarse el 70 % de sus recursos, establece de entrada un conflicto con sus propios objetivos. Los bajos niveles de capitalización que presenta la mayoría de la población rural y el acelerado deterioro en los términos de intercambio de sus principales productos agropecuarios (especialmente café y maíz), han generado una importante falta de viabilidad de las actividades productivas. Los elevados costos de producción y la falta de competitividad no solo en el extranjero sino también con otras regiones del país, configuran un panorama crítico en el cual se encuentran inmersa la gran mayoría de la población rural.

Se observó que la ejecución del grupo de programas durante el ejercicio 2002 no se realizó con la intencionalidad explícita de apoyar los productos agrícolas que aportan al Estado el mayor valor de la producción: el maíz, el frijol y la caña de azúcar. En el caso de PAPIR, el 27.8 % de la inversión asignada (\$ 56'454,633) se operó a través de COMCAFE para el apoyo a la cadena productiva café. A excepción de esto, se estima que los recursos de los programas no fueron destinados en forma específica o con esa intencionalidad, a la articulación de las cadenas productivas prioritarias definidas en su Anexo Técnico (café, ganado bovino y miel).

Principales resultados de la evaluación de procesos y de la gestión del grupo de programas

El ejercicio 2002 representó un periodo de transición para los programas de APC en Chiapas y para el GPDR en específico, por los cambios en su diseño y normatividad. El personal mismo de la UTOE consideró que los cambios sustanciales en la normatividad introducidos, resultaron en confusiones para los productores, para los prestadores de servicios y hasta para los mismos responsables operativos. En comparación con ejercicios anteriores, las modificaciones en el diseño y la concentración en tres programas base *representan mejoras importantes en la estrategia de desarrollo rural* de la APC. Sin embargo, a pesar de las mejoras la nueva normatividad resultó ser compleja y poco accesible para los beneficiarios y los operadores mismos de las instancias ejecutoras.

En las Reglas de Operación del GPDR, se establece que al menos el 70 % de su presupuesto deberá canalizarse a los municipios de alta marginación en el estado. La focalización en el ejercicio de los recursos durante la ejecución del GPDR no fue acorde con lo señalado en la Reglas de Operación, ya que a los municipios no prioritarios se destinó más del 50 % del monto total asignado. Sin embargo, cuando se hace un análisis diferenciado utilizando los índices de marginación establecidos por CONAPO, se observa que el 93.5 % de los recursos del GPDR se ejerció en municipios de alta y muy alta marginación, lo que indica que se realizó una muy adecuada focalización de las áreas

marginadas del estado. En consecuencia, los beneficios del grupo de programas se focalizaron a las zonas en las que mayoritariamente habita su población objetivo.

Uno de los principales problemas identificados durante la evaluación del GPDR, fue la **baja eficiencia en cuanto a la entrega oportuna de los apoyos a los productores**. El hecho de que el 54.2 % de los beneficiarios del PAPIR 2002 y el 69.6 % de los beneficiarios del Programa Apoyo al Desarrollo Rural 2000 no hayan recibido aún el apoyo comprometido, indica una deficiencia importante en la operación de los programas que limita su impacto y el fortalecimiento de los procesos de desarrollo rural.

La aportación de recursos de la federación y del Estado al GPDR representaron aproximadamente el 77% y el 23%, respectivamente. Es importante subrayar la importancia del PAPIR en el presupuesto global, ya que representó el 55.6 % del total de los recursos federales y estatales asignados al GPDR, y el 67.1 % del total, considerando la aportación de los productores beneficiarios. Asimismo, el carácter y enfoque de los programas base se hace evidente en la asignación presupuestal, ya que PRODESCA, con el 23.6 % del total estatal, no considera la aportación de recursos por parte de los productores, mientras que el PROFEMOR sólo representa el 9.3 % del presupuesto, aún cuando se orienta al fortalecimiento de las organizaciones de productores de la entidad.

Principales resultados e impactos del grupo de programas

Los resultados alcanzados en operación e impacto por el GPDR, se muestran a continuación:

Criterios	Indicadores de desempeño del Grupo de Programas de Desarrollo Rural	Valor*
Presupuesto programado	Total aportación Alianza para el Campo en Chiapas	\$ 337'025,044
	Total aportación Alianza para el Campo GPDR	\$ 202,525,044
	Aportación Federal GPDR	\$ 155'944,284
	Aportación Estatal GPDR	\$ 46'580,760
	Aportación de los Productores GPDR	\$ 77'593,949
	No de apoyos/proyectos	6,178
	Beneficiarios	217,423
Presupuesto ejercido	Inversión federal y estatal en PAPIR	\$ 112'605,646
	Inversión federal y estatal en PRODESCA	\$ 46'792,739
	Inversión federal y estatal en PROFEMOR	\$ 21'218,884
	Total presupuesto ejercido del GPDR	\$ 180'617,269
	No de apoyos/proyectos	15,987
Cobertura	Regiones económicas atendidas	9
	Municipios	115
	Beneficiarios atendidos	191,521
Operación del Programa	Organizaciones de Productores	771
	Cumplimiento de metas beneficiarios	88 %
	Cumplimiento de metas físicas	258 %
	Cumplimiento de metas financieras	89.2 %
	Participación presupuestal (federal y estatal) de GPDR con respecto al total de la Alianza para el Campo en Chiapas	60.1 %
	Subsidio promedio por beneficiario	1,058

Indicador	Indicadores de impacto del Grupo de Programas de Desarrollo Rural	Valor
Cambio tecnológico	Cambios en técnicas y producción	0.08
Capitalización de las unidades de prod. rural	Participación del Apoyo	127.14
	Tendencia de activos	0.95
Desarrollo de capacidades	Índice innovación	0.01
	Índice administrativas	0.01
	Índice de gestión	- 0.14
	Índice general	- 0.02
Cadenas de valor	Integración vertical, atrás	0.06
	Integración horizontal, adelante	0.07
	Orientación al mercado	0.09
Generación y diversificación del empleo	Tasa empleo permanente	7.98
	Tasa empleo eventual	- 6.05

Fuente: Informe Estatal del Grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002 e información proporcionada por la UTOE en su precierre financiero del 5 de Septiembre. Chiapas 2003. * Cifras en pesos moneda nacional.

Los beneficiarios del GPDR representaron el 88.4% del total atendido por la APC 2002 en el Estado de Chiapas, ejerciendo para ello un presupuesto total de \$ 202'525,044. Considerando sus 191,521 beneficiarios, el GPDR generó una inversión *per cápita* de \$ 1,058 y si se toma en cuenta la aportación adicional de \$ 77'593,949 realizada por los productores, la inversión total alcanza los \$ 1,463 por beneficiario.

Con respecto a los índices de cumplimiento de metas, el GPDR alcanzó un cumplimiento global del 89.2 % en lo referido a su ejercicio financiero, con índices específicos del 93 % para el PAPIR y del 100 % para PRODESCA y PROFEMOR. Esto fue resultado directo de la integración de la UTOE como entidad ejecutora y del desempeño del personal de la misma. En comparación con las entidades responsables del grupo de programas en ejercicios anteriores, el hecho de contar con una entidad dedicada exclusivamente a la operación de los programas, es un factor sumamente favorable para el desarrollo de procesos de mejora continua, más allá de los ejercicios anuales. En este sentido, el personal que se integró a la UTOE en Septiembre de 2002 para el monitoreo, sistematización y seguimiento internos, representa un esfuerzo notable por parte de la Secretaría de Desarrollo Rural para corregir los problemas operativos identificados.

Con base en la metodología indicada por la FAO para la elaboración de la tipología de productores, se encontró que el 100 % de los encuestados fueron de los tipos I, II y III, en ese orden (42.4 %, 41.8 % y 15.8 %, respectivamente). Esto indica que la focalización del GPDR en cuanto a los beneficiarios atendidos es la que se establece en su normatividad, si bien el alto número de beneficiarios que no recibieron el apoyo (54.2 %), reduce la confiabilidad de esta apreciación con respecto al universo total del PAPIR.

El análisis del impacto del GPDR en las condiciones productivas, técnicas, económicas y de organización de los beneficiarios, mostró que el incremento generado en el ingreso y empleo como resultado de la utilización de los apoyos del PAPIR, fueron los indicadores más significativos de un cambio positivo con relación a la situación anterior al apoyo.

La concentración de los cambios generados por el GPDR ocurrió en mayor medida en el ámbito agrícola. La mayoría de los apoyos se focalizaron en esa área, tendencia que refiere el interés de los y las beneficiarias por mejorar su producción agrícola tanto para el mercado como para el autoconsumo. Se identificó también un importante incentivo para las actividades pecuarias, pero un nulo efecto en las labores no agropecuarias.

Las debilidades más notorias del GPDR fueron su muy limitado efecto en el cambio tecnológico, en la capitalización de las unidades de producción rural y en el desarrollo de capacidades de innovación y gestión. Los índices correspondientes a todos estos factores son sumamente bajos, lo cual indica que en estos aspectos el grupo de programas 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 la producción y productividad, lo que sin duda origina el aumento en el ingreso de los beneficiarios registrado por efecto del GPDR. Es importante destacar que la presencia y calidad de los servicios de asistencia técnica mediante prestadores de servicios profesionales, ha influido de manera determinante en el impacto de los apoyos del PAPIR en la integración de cadenas de valor, en el aumento en la tasa de empleo y en el desarrollo de capacidades de los beneficiarios y sus organizaciones.

Recomendaciones relevantes

La mayor prioridad del GPDR es asegurar la distribución oportuna de los apoyos a los productores. Es necesario que el 100 % de los solicitantes reciban los recursos de la Alianza cuando los apoyos le son aún de utilidad y no hasta cuando puedan vencer los excesivos trámites burocráticos para obtener el recurso. 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. Solo de esta forma podrán corregirse oportunamente las deficiencias identificadas durante la ejecución del GPDR. En términos comparativos, el monto de los recursos necesarios para realizar el seguimiento del grupo de programas por entidades externas, sería bastante menor a lo que representan los recursos ejercidos oficialmente, pero que por alguna razón no llegan a los beneficiarios finales.

En un contexto en el 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, el manejo integrado de plagas, el otorgamiento de incentivos para modificar sistemas de producción con alto consumo de agroquímicos, el uso y capacitación sobre inseminación artificial, la introducción de sistemas de riego de alta eficiencia, la introducción de maquinaria y equipo para la transformación de materias primas como madera, frutas, café, carne, etc., pueden realizar una contribución importante a la modernización y competitividad del sector agropecuario, lo cual por una parte generará una importante capacidad local y por la otra sentará las bases para la intensificación de la actividad productiva de forma sustentable.

Capítulo 1

Introducción

En éste capítulo se presenta el marco institucional y normativo para la presente evaluación, así como los objetivos, alcances, importancia y temas sobre los que enfatiza. Asimismo, se mencionan las fuentes de información utilizadas, el procedimiento realizado para el diseño muestral y el método de análisis de la información utilizado.

1.1. Bases de la evaluación

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.

La evaluación de la APC responde a la disposición establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 y en las Reglas de Operación de la APC, referente a la obligatoriedad de realizar una evaluación externa de los programas que la integran. Para este fin, en diciembre de 2002 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) firmó un Acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el que se concertó la participación de este organismo internacional en la evaluación de la Alianza para el Campo 2002 a través del proyecto UTF/MEX/053/MEX, con la finalidad de garantizar la externalidad, objetividad y carácter independiente de la evaluación.

1.2. Objetivos de la evaluación

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2002 establece la obligatoriedad de realizar la evaluación de los Programas de la Alianza para el Campo. En cumplimiento de esta disposición, las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002 establecen que el objetivo general de la evaluación es el de *“Aportar al gobierno federal y a los gobiernos de los estados, elementos de juicio para la orientación de la política agropecuaria y rural, de manera que responda de forma eficaz a la problemática que enfrenta el país en un contexto competitivo de economía abierta”*.

Como objetivo particular, la evaluación estatal busca analizar los procesos operativos y la gestión de la Alianza así como determinar los resultados y el impacto de los grupos de programas en el contexto del cumplimiento de sus objetivos y brindar elementos de juicio para la toma de decisiones por parte de los actores estatales.

Conforme a los Términos de Referencia para la evaluación del GPDR, presentamos los siguientes ejes temáticos de la evaluación realizada:

- A. Diagnóstico del subsector atendido por los Programas de Desarrollo Rural;

- B. Caracterización del grupo de programas, incluyendo consideraciones de años previos (1996 – 2002);
- C. Evaluación de procesos de operación de los Programas;
- D. Evaluación de impactos, especialmente en lo referido a la aportación de los Programas en la integración de cadenas de valor en beneficio de los productores atendidos;
- E. Conclusiones y recomendaciones concretas que pretenden mejorar la operación del conjunto de Programas, para un mayor beneficio a los productores;
- F. Análisis de las regiones y municipios considerados en el marco de crédito externo.

Se hace hincapié en la necesaria elaboración de recomendaciones a partir del análisis de los resultados de la evaluación, las cuales deberán incorporarse en los siguientes ciclos de operación del grupo de Programas, con la intención de mejorar su planeación y programación. De esta manera, la estrategia de evaluación nacional promueve la transparencia y la rendición de cuentas hacia la sociedad, tomando como base el desempeño del GPDR y de la Alianza Para el Campo en general.

1.3. Enfoque de la evaluación

En el presente informe se evaluaron aspectos relevantes del GPDR, 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 2002 en el Estado de Chiapas.

La evaluación del Grupo de Programas de Desarrollo Rural (GPDR) 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 del GPDR.

De igual manera, la evaluación es importante ya que con la aplicación de las recomendaciones propuestas, se busca lograr una operación más eficiente y un mayor impacto de los recursos públicos invertidos. Solo mediante procesos de mejora continua en las políticas públicas, será posible que los gobiernos federal y estatal, así como las organizaciones de la sociedad civil, den respuesta a la difícil situación que enfrenta actualmente el sector rural.

Entre los aspectos que enfatiza la evaluación se encuentran los siguientes: el análisis del papel del GPDR en el marco de la política sectorial; el contexto estatal en que se realizó su ejecución; 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. Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información

El informe se realizó de acuerdo con lo establecido en los términos de referencia, el Programa de trabajo presentado por SECODES al Comité Técnico Estatal de Evaluación y la guía metodológica emitida por SAGARPA / 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 indicadores básicos, así como el programa de captura de las bases de datos), fueron diseñados previamente por la UA de la FAO, en su carácter de responsable de la evaluación nacional de la APC.

A partir de la metodología empleada para el estudio de evaluación, misma que se detalla en el Anexo 1, se identificaron los siguientes componentes para la organización y análisis de la información generada: (a) revisión del diseño de los programas; (b) análisis de la relevancia de los Programas 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 de los Programas; (e) análisis de la eficiencia en la ejecución de los Programas, 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 de los Programas con base en indicadores elaborados a partir de los términos de referencia de la evaluación.

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 diversos actores involucrados en la ejecución de los Programas, aplicación de encuestas, sistematización de información (integración de bases de datos y análisis estadístico), y el análisis e interpretación de resultados. Además, a lo largo del período de evaluación, se contó con la autorización y verificación por parte del CTEE de los procedimientos metodológicos para la selección de la muestra de la población beneficiaria a encuestar.

La información generada por las encuestas y entrevistas se capturó en las bases de datos diseñadas específicamente en *LotusNotes*[®] con este fin. Posteriormente, la verificación final de la validez de las encuestas capturadas, así como el análisis estadístico de los resultados con base en indicadores relevantes, se realizó mediante el paquete estadístico *SPSS*[®] ver. 11.1. La finalidad de procesar o tabular los datos, fue la de obtener frecuencias simples y estimadores a través de tablas o listados que facilitaron el análisis y la interpretación de los resultados. Para ello se utilizaron el grupo de indicadores de resultado e impacto establecidos por la UA de la FAO, como parte de la metodología de evaluación.

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 (agropecuarios, de población, económicos); encuestas a productores beneficiarios de los Programas; entrevistas a otros actores; Guía Normativa de los Programas de Desarrollo Rural 2002; Anexos Técnicos; Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002; Términos de Referencia para la Evaluación de los Programas de Desarrollo Rural; información documental de los Programas (informes de avances de operación y cierre, estadísticas históricas, actas de reuniones, expedientes de apoyos), e informes de las evaluaciones externas e internas realizadas.

El Informe Final de la evaluación fue redactado con 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 Comité Técnico Estatal de Evaluación.

Capítulo 2

Características del Grupo de Programas de Desarrollo Rural

En el presente capítulo se establecen las características del GPDR, así como su evolución durante el período 1996 – 2003. Se presenta asimismo la cobertura geográfica de los apoyos otorgados durante el ejercicio 2002, la población beneficiaria y la tipología de los productores beneficiados.

2.1 Características del grupo de programas 2002

2.1.1 Programas del grupo que operan en el estado

Los programas de Desarrollo Rural que operaron en el estado de Chiapas durante el ejercicio 2002, fueron tres: el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR); el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y, el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

2.1.2 Objetivos, sinergias, complementariedades y superposición entre programas

PRODESCA tiene a su cargo el fortalecimiento de las capacidades de la población rural para identificar áreas de oportunidad, realizar nuevos proyectos de desarrollo y mejorar las habilidades de los beneficiarios en aspectos técnicos, de mercado, organizativos y de gestión, utilizando para ello a prestadores de servicios certificados. PAPIR está orientado al fomento de la inversión en bienes de capital para la puesta en marcha de proyectos productivos y de inversión, que posibiliten la aplicación de nuevas tecnologías, la reconversión productiva, la transformación de la producción primaria, la generación de empleo y el posicionamiento en el mercado de las entidades participantes. Por su parte, PROFEMOR tiene como objetivo el incorporar a las unidades de producción rural familiar en forma organizada a la apropiación del valor agregado, incrementando su participación en la toma de decisiones referidas al desarrollo de sus regiones. Asimismo, promueve sinergias entre las organizaciones económicas y de servicios financieros rurales, así como el fortalecimiento de procesos de autogestión que permitan mayor poder de negociación y posicionamiento de los grupos prioritarios.

La normatividad establece que la operación de éstos programas se lleve a cabo con base en tres áreas estratégicas para la distribución y canalización de los recursos: desarrollo regional, grupos prioritarios y cadenas productivas. Del mismo modo, todas las acciones encaminadas a atender éstas áreas, deberán regirse bajo los principios de: integralidad, sustentabilidad, participación, inclusión, pluralidad, equidad, solidaridad y diversificación¹. Con base en la información obtenida, no se identificaron duplicidades o superposiciones en las acciones del grupo de programas.

¹ SAGARPA. *Guía normativa de los Programas de Desarrollo Rural*. México 2002.

2.1.3 Población objetivo y criterios de elegibilidad definidos en la normatividad

El GPDR atiende a las unidades de producción rural familiar, mujeres, jóvenes, indígenas y personas de la tercera edad, con o sin acceso a la tierra; habitantes de regiones y municipios que presentan los mayores índices de marginación, así como a la población rural de otros municipios que reúna los requisitos de elegibilidad, de manera individual u organizada. Además, la normatividad establece que los gobiernos estatales podrán realizar una diferenciación de los apoyos con base en la estratificación de productores, tal y como lo establece el Artículo 9º de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable².

Los criterios de elegibilidad definidos para la inclusión de los beneficiarios dentro del Grupo de Programas son: (a) unidades de producción rural de bajos ingresos en zonas marginadas; (b) unidades de producción rural de bajos ingresos en transición; (c) habitantes rurales de bajos ingresos, con o sin tierra, de poblaciones de hasta 2,500 habitantes, salvo en el caso de comunidades indígenas donde no hay este límite; (d) grupos de mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad en comunidades rurales de bajos ingresos que habiten poblaciones de hasta 5,000 habitantes, y (e) microempresas y organizaciones económicas, que tengan como socios activos principalmente a miembros de los grupos sociales anteriormente señalados.

2.1.4 Componentes de apoyo

En el caso de PAPIR, los conceptos de apoyo están dirigidos a la adquisición de todo tipo de bienes de capital destinados a la ejecución de proyectos y programas de carácter económico productivo, a excepción de la compra de tierras, así como a la constitución de fondos de garantía (**Capital Físico**). En el caso de PRODESCA, los componentes de apoyo son los siguientes: (a) promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos de desarrollo; (b) consultoría y capacitación a empresas rurales; (c) programas especiales de desarrollo de capacidades; (d) supervisión de servicios y control de calidad; (e) promoción de agroproductos no tradicionales, y (f) participación en la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (**Capital Humano**).

PROFEMOR tiene tres componentes, denominados Fortalecimiento Institucional, Fomento Empresarial y Consolidación Organizativa, el cual a su vez tiene tres subdivisiones, enfocadas al fortalecimiento de organizaciones de primer nivel con desarrollo incipiente, al fortalecimiento de organizaciones económicas de 2º y 3er. nivel, y al fortalecimiento y ampliación de instituciones financieras rurales (**Capital Social**).

2.2 Evolución del grupo de programas 1996 - 2003

2.2.1 Cambios relevantes en la composición, orientación y objetivos del GPDR

Los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo, han operando en el Estado de Chiapas bajo diferentes nombres y ámbitos, desde su origen a partir de 1996 y hasta el pasado ejercicio 2001. El 7 de Diciembre de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el que se promulga la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable. En el Título Cuarto de ésta ley, titulado *De los Apoyos Económicos*, el

² SAGARPA, *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. México 2002.

artículo 188 establece que los programas que formulan la SAGARPA y demás dependencias, definirán esquemas de apoyos, transferencias y estímulos para el fomento de las actividades agropecuarias y no agropecuarias, cuyos objetivos serán fortalecer la producción interna y la balanza comercial de alimentos, materias primas, productos manufacturados y servicios diversos que se realicen en las zonas rurales.

Bajo este marco legal, en el ejercicio 2002 de la APC los siete Programas de Desarrollo Rural que operaron en el año 2001, fueron integrados y simplificados únicamente en tres: PADER, PAPIR y PROFEMOR. Esta agrupación obedece a la necesidad de dar continuidad a lo alcanzado por programas como PADER y ZORUMA en los aspectos de capitalización e inversión en infraestructura productiva; a lo realizado por PATMIR en lo referido al desarrollo de instituciones financieras rurales y a lo logrado por Mujeres en el Desarrollo Rural, PROFECA y PESPRO en la capacitación y desarrollo de habilidades de los productores. La operación de únicamente tres programas lleva implícita la necesidad de simplificar, agilizar y focalizar mejor tanto su tramitación, como sus ámbitos de competencia, evitando duplicidades y la dispersión de las acciones gubernamentales.

Un cambio relevante para el ejercicio 2002 es la manera en que la operación de los programas, anteriormente delegada en diversas entidades y direcciones de la SDR, ahora fue concentrada en un organismo creado ex profeso. En el año 2001 el PDPSZRM estaba a cargo de COPLANTA, mientras que el PADER fue responsabilidad de la Dirección de Extensionismo Rural. Lo anterior dio como resultado la dispersión de esfuerzos y una inadecuada planeación en las acciones y la focalización de ambos programas. Por el contrario, una vez que las responsabilidades de la APC han sido otorgadas a la UTOE, se aprecian importantes esfuerzos para establecer los procedimientos que permitan hacer su gestión más eficiente y efectiva. Como en todo proceso, la operación de los programas de la APC bajo esta nueva modalidad, requiere de un período de ajuste y adaptación.

2.2.2 Evolución de la inversión total del grupo de programas

La EEE no contó con la información requerida para la elaboración de este apartado³, No obstante, en forma ilustrativa se revisa el comportamiento de la Alianza para el Campo en el Cuadro 2.2.2., la cual fue la única información proporcionada por la entidad ejecutora:

Cuadro 2.2.2. Comportamiento histórico de los programas de la APC

Año	Gobierno Federal	Gobierno Estatal	Total nominal	Total real *	Variación (%)
1996	77,359,100	33,354,000	110,713,100	110,713,100	
1997	109,000,000	48,274,360	157,274,360	130,396,063	17.8
1998	172,724,000	58,000,000	230,724,000	164,999,833	26.5
1999	207,169,000	73,200,000	280,369,000	171,992,505	4.2
2000	224,100,000	80,000,000	304,100,000	170,371,932	-0.9
2001	357,524,814	116,302,238	473,827,052	249,576,060	46.5
2002	309,772,646	103,875,000	413,647,646	207,442,932	-16.9
2003	460,354,817	153,451,606	613,806,422	307,821,900	48.4

* Deflactado tomando Diciembre de 1996 = 100

³ Se solicitó a la UTOE y al área de planeación de la SDR por la EEE, sin que haya sido entregada oportunamente a la EEE antes del término de la evaluación.

Si bien en términos nominales la participación gubernamental en la APC se ha multiplicado por seis a partir de 1996, en términos reales el incremento es de únicamente \$ 200 millones. Este incremento adicionalmente ha tenido variaciones significativas, sobre todo en el ejercicio 2002, el cual fue menor que en casi 17 % con respecto al año 2001. No obstante y sin duda como resultado de la fuerte presión política ejercida por un grupo amplio de organizaciones agropecuarias de todo el país (“El campo no aguanta más”), el presupuesto para el 2003 se amplió casi 1.5 veces en términos reales con relación al del 2002. Este incremento, si bien insuficiente para cubrir todas las necesidades existentes, permitirá una mayor inversión en el sector rural, manteniéndose al menos la misma proporción del GPDR dentro de la Alianza para el Campo (el 60 % del ejercicio 2002).

2.2.3 Evolución del número de beneficiarios del grupo de programas y diferencias significativas detectadas entre los programas

No fue posible identificar diferencias entre los beneficiarios atendidos históricamente por el GPDR, debido a que esta información no fue proporcionada a la EEE.

2.2.4 Inversión del grupo de programas en relación al total de la APC

El GPDR es el que mayor asignación presupuestal tiene, mayor incluso al monto total destinado a los grupos de programas agrícola y ganadero en forma conjunta. Esta mayor importancia tiene su origen en el GPDR se orienta hacia la atención de zonas rurales marginadas y productores de escasos recursos, lo cual, en un estado como Chiapas, tiene especial relevancia en las políticas gubernamentales. El presupuesto total de la APC ejercido en la entidad, se muestra en el Cuadro 2.2.4 y en el Anexo 2:

Cuadro 2.2.4. Inversión gubernamental en el Estado de Chiapas en la APC 2002

Programas	Federal		Estatal		Total	
	\$	%	\$	%	\$	%
Fomento Agrícola	45,460,000	18.2	16,840,000	19.3	62,300,000	18.5
Fomento Ganadero	35,500,000	14.2	20,700,000	23.8	56,200,000	16.7
Desarrollo Rural	155,944,284	62.4	46,580,760	53.5	202,525,044	60.1
Sanidad e inocuidad agroaliment.	13,000,000	5.2	3,000,000	3.4	16,000,000	4.7
Total	249,904,284	100.0	87,120,760	100.0	337,025,044	100.0

Fuente: Addendum al Anexo Técnico de los Programas de Alianza para el Campo. Chiapas 2002.

2.2.5 Número de beneficiarios del grupo de programas en relación al total de la APC

El número de beneficiarios del GPDR fue, durante el ejercicio 2002 y según datos proporcionados por la UTOE, de 191,521 productores. Por su parte, los Programas de Fomento Ganadero atendieron a 8,726 personas y los de Fomento Agrícola a 23,874. Por lo tanto, los beneficiarios del GPDR representaron el 85.4% de los 224,121 beneficiarios totales atendidos por la Alianza en el Estado de Chiapas.

2.2.6 Subsidio promedio real e inversión total por beneficiario del grupo

El presupuesto total del GPDR ejercido en el 2002, proveniente de recursos federales y estatales, fue de \$ 202'525,044, lo que dividido entre sus 191,521 beneficiarios, arroja un

subsidio per cápita de \$ 1,058 por persona. Con respecto al presupuesto total de la APC, los \$ 337,025,044 ejercidos en el 2002 beneficiaron a 224,121 productores, lo que representa un subsidio promedio de \$ 1,504. En el caso del GPDR, los productores realizaron una aportación de \$ 77'593,949 adicionales al subsidio gubernamental, lo que representó una inversión total de \$ 280'118,993 y una inversión *per cápita* de \$ 1,463.

2.3 Cobertura geográfica de los apoyos 2002

En las Reglas de Operación del GPDR, se establece que al menos el 70 % de su presupuesto deberá canalizarse a los municipios de alta marginación en el estado. Para Chiapas se identificaron como prioritarios 56 municipios, si bien, el GPDR atendió a un total de 115 municipios, distribuidos regionalmente como se muestra en el Cuadro 2.3.1.

Cuadro 2.3.1. Distribución geográfica de los apoyos del GPDR por Región y DDR en los municipios prioritarios según las Reglas de Operación

Región	DDR*	No. de municipios		No. de apoyos	Aportación Alianza	
		Prioritarios R. Op.**	Atendidos		Monto (\$)	%
Centro	01 Tuxtla Gutiérrez	1	19	2,413	23,065,029	15.41
Altos	02 San Cristóbal	16	19	2,238	20,462,927	13.67
Fronteriza	03 Comitán	4	9	1,563	17,054,895	11.39
Frailesca	04 Villaflores		5	2417	17,476,803	11.67
Norte	05 Pichucalco	18	23	1,968	13,595,205	9.08
	06 Palenque	7	10	2,173	17,895,057	11.95
Selva	10 Selva Lacandona	2	3	862	12,291,579	8.21
Sierra	07 Motozintla	8	8	1,105	13,291,615	8.88
Soconusco	08 Tapachula		16	1018	12,533,888	8.37
Istmo Costa	09 Tonalá		3	243	2,048,617	1.37
Total		56	115	16,000	149,715,615	100.0

Fuente: UTOE, Lista de Beneficiarios de los programas por el Ejercicio 2002, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2002. SAGARPA; Reglas de Operación de Alianza para El Campo 2002, México 2001.

* Distrito de Desarrollo Rural

** Reglas de operación

No obstante que los DDR 01 y 04 solo tienen un municipio identificado como prioritario, en los hechos se distribuyeron recursos del GPDR a 24 municipios no prioritarios en ambas regiones, los que concentraron el 27 % del total operado (\$ 40'541,832). Otros DDR que no cuentan municipios identificados por las Reglas de Operación, pero que conjuntaron recursos por \$ 14'582,505 en 19 municipios (el 9.7 % del total), fueron los de Tonalá y Tapachula. Por su parte, los DDR definidos con mayor presencia de municipios prioritarios (02 San Cristóbal y 05 Pichucalco), concentraron únicamente el 20.5 % de los apoyos económicos otorgados por el grupo de programas, distribuyéndose estos en 42 municipios. En consecuencia, la focalización en el ejercicio de los recursos durante la ejecución del GPDR no fue acorde con lo señalado en la Reglas de Operación, ya que a los municipios no prioritarios se destinó más del 50 % del monto total asignado.

Sin embargo, cuando se realiza un análisis diferenciado utilizando los índices de marginación establecidos por CONAPO, se observa que el 93.5 % de los recursos del

GPDR se ejerció en municipios de alta y muy alta marginación (Cuadro 2.3.2), lo que nos indica que se realizó una muy adecuada focalización de las áreas marginadas del estado. En consecuencia, los beneficios del grupo de programas se dirigieron adecuadamente a las zonas en las que mayoritariamente habita su población objetivo.

Cuadro 2.3.2. Distribución geográfica de los apoyos del GPDR por Región y DDR con base en el índice de marginación de los municipios atendidos **

Índice de marginación	No. de mpios	Alianza	%	Productor	Inversión total	Apoyos/proyectos	%
Muy Alta Marginación	43	47,664,678	31.8	30,388,716	78,053,394	6,036	37.7
Alta Marginación	66	92,421,099	61.7	56,789,924	149,211,023	9,104	56.9
Mediana Marginación	6	7,170,000	4.8	6,692,204	13,862,204	667	4.2
Baja Marginación	1	2,048,218	1.4	1,045,985	3,094,202	165	1.0
Muy Baja Marginación	1	411,620	0.3	81,365	492,985	28	0.2
Total	117	149,715,615	100	94,998,195	244,713,809	16,000	100

Fuente: UTOE, Lista de Beneficiarios del Programa por el Ejercicio 2002, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2002.⁴

** Las cifras no coinciden con el informe de cierre de la UTOE ya que existe un subregistro de los apoyos otorgados en los listados de beneficiarios utilizados para su elaboración.

2.4 Población beneficiada y tipología de beneficiarios del grupo de programas 2002

Con base en la metodología indicada por la FAO para la elaboración de la tipología de productores, se procedió a seleccionar a todos aquellos beneficiarios del Programa PAPIR que fueron encuestados (334) y que efectivamente recibieron el apoyo (181). Los resultados del ordenamiento por cada tipo identificado se detallan en el Cuadro 2.4.1.

Cuadro 2.4.1. Tipología de beneficiarios del programa PAPIR encuestados

Tipo de productor	I	II	III	IV	V	Total
Beneficiarios de la muestra	65	64	24	0	0	153

Fuente: Listados de beneficiarios del GPDR y metodología FAO. UTOE. Chiapas 2003.

En los tipos de productores I, II y III se ubicó el 100 % de los encuestados que sí fueron beneficiados por el GPDR. El 42.4 % se ubica en la categoría I; el 41.8 % en la categoría II y el 15.8 % en la categoría III. No se observaron productores en las categorías IV y V, lo cual responde a la lógica del programa en cuanto a atender a la población con mayores niveles de pobreza y marginación⁵. Esto permite observar que la focalización del GPDR en cuanto a los beneficiarios atendidos, es la que se establece en su normatividad, si bien el alto número de beneficiarios que no recibieron el apoyo (181), reduce en buena medida la confiabilidad de esta apreciación con respecto a la composición del universo total de los beneficiarios del PAPIR.

⁴ Los listados de beneficiarios muestran un subregistro en la captura de las operaciones realizadas por la UTOE, de por lo menos el 10 % al 5 Septiembre de 2003, razón por la cual los importes obtenidos a partir de la información de los beneficiarios realmente atendidos no coinciden con las cifras globales reportadas por la UTOE.

⁵ Las características de los beneficiarios del PAPIR, definida por la tipología FAO, son las siguientes: escolaridad entre primaria y preparatoria; superficie de tierras entre 0.5 y en su mayoría menor de 10 ha; bajo inventario ganadero, equivalente a menos de 10 y excepcionalmente hasta 50 cb de ganado vacuno; con activos productivos en rangos menores de \$ 100,000 y que destinan al mercado menos del 60 % de su producción.

Capítulo 3

Diagnóstico de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios prioritarios

En éste capítulo se presenta el perfil y condiciones de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios prioritarios del Estado de Chiapas. Se revisa la correspondencia entre la demanda de apoyos y servicios que existen en el sector agropecuario, con la calidad y naturaleza de la oferta que representan los Programas de Desarrollo Rural. Asimismo, se analiza la perspectiva de las cadenas de valor, así como la medida en que el grupo de Programas contribuye a su articulación.

3.1 Posición de las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias rurales en el Estado

Chiapas cuenta con una población de 3,920,892 habitantes (el 4% del total nacional), la que se incrementa a una tasa media anual de crecimiento (TMAC) del 2.06%. Esta población está integrada por una proporción casi igual de hombres y mujeres, en donde predominan los jóvenes menores de 25 años (63%)⁶, quienes actualmente están ejerciendo una fuerte presión para contar con las condiciones adecuadas para su desarrollo. No obstante, ante las dificultades para obtener empleos bien remunerados, una proporción importante de la población joven ha optado por emigrar hacia otras entidades del país o bien a los Estados Unidos. En consecuencia, la tasa de emigración de la población menor de 25 años es del 2.9 %, la cual supera al de la población de entre 25 y 50 años, que es del 2.1 %⁷.

Al estado de Chiapas lo conforman nueve regiones y 19,453 localidades, de las cuales el 99% son rurales, ya que tienen menos de 2,500 habitantes. En dichas localidades habita el 54% de la población del estado, mientras que el 17% vive en ciudades medias y el 29% en ciudades con más de 15,000 habitantes⁸. Al igual que en 1990, en el año 2000 Chiapas volvió a ocupar el primer lugar entre las entidades federales con mayor marginación, acompañada por los estados de Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo⁹. Como referencia, de los 2,442 municipios de la República, 1,292 están catalogados como de Muy Alto o Alto grado de marginación,¹⁰ lo que representa el 52.9% del total nacional. En contraste, 109 de los 119 municipios de Chiapas (92%) presentan un grado de marginación Muy Alto o Alto (44 y 65 municipios, respectivamente), lo que da cuenta del atraso en que se encuentra la mayoría de la población Estatal.

El 25% de la población chiapaneca habla alguna lengua indígena y se encuentra distribuida en todas las regiones del estado. Los Altos y la Selva son las regiones donde se encuentran los porcentajes más altos de población indígena, con el 65% en ambos

⁶ INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda*. México 2000.

⁷ *Ibidem*.

⁸ INEGI. *Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda*, 2000 Aguascalientes, Ags.

⁹ Consejo Nacional de Población. *Índices de Marginación*. México 2001.

¹⁰ El Censo General del INEGI 2000 no incluye información del municipio de Nicolás Ruiz, Chiapas.

casos. En los Altos se asientan las etnias Tzotsil y Tzeltal, mientras que en la Selva es predominante el grupo Tzeltal. Es importante destacar que, como se aprecia en el Cuadro 3.1.1, ambas regiones tienen un alto porcentaje de población en municipios con muy alta marginación (30% los Altos y 50% la Selva) y con las TMAC más altas del estado, lo que hace prever que en los próximos años se agudizará más su ya de por sí conflictiva situación social. En la región Norte, el 41% de sus habitantes son de origen Tzotsil y Zoque y, al igual que las anteriores, tiene un alto porcentaje de población con alta y muy alta marginación (89%). La región Fronteriza tiene un porcentaje menor de población indígena (15%) y en su territorio habitan grupos Canjobales, Tzeltales y Tojolabales.

Sin embargo las condiciones de su población son igualmente desfavorables, ya que el 73% del total se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación¹¹. La región Sierra tiene un pequeño porcentaje de población indígena, si bien el 100% de su población habita en condiciones de alta (49.5%) y muy alta marginación (50.5%), por lo que se ubica entre las regiones más atrasadas del estado. El rezago en la entidad puede apreciarse mejor si consideramos que aún los municipios con menor porcentaje de población indígena o con mayor dinamismo productivo, como el caso de la Frailesca y el Soconusco, presentan altos porcentajes de población en condiciones de marginación¹².

Cuadro 3.1.1. Caracterización demográfica de las regiones que componen al Estado de Chiapas.

Región	Población total	Población indígena (%)	TMAC	Población con AM (%)	Población con MAM (%)	Población con AM y MAM (%)
I Centro	935,527	8.59	2.88	51.07	2.19	53.26
VIII Soconusco	664,437	1.17	1.41	51.82	-	51.82
VI Selva	564,053	64.87	2.32	49.50	50.50	100.00
II Altos	480,827	65.20	2.37	10.00	30.69	40.70
III Fronteriza	398,959	15.44	1.62	45.37	28.26	73.63
V Norte	324,273	41.49	1.79	43.14	46.12	89.27
IV Frailesca	221,346	4.19	1.96	100.00	-	100.00
VII Sierra	168,094	2.88	1.37	76.72	23.28	100.00
IX Istmo Costa	163,376	1.11	1.09	28.74	-	28.74

Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.
AM = alta marginación MAM= muy alta marginación

El 44% de la población del Estado es considerada como Población Económicamente Activa (PEA), es decir, cerca de 1'206,621 habitantes. El sector agrícola, ganadero y de aprovechamiento forestal ocupa el 47% de esa población, mientras que el sector comercio ocupa el 11% y la industria manufacturera y la construcción ocupan el 6% cada uno¹³.

Como se aprecia en el Cuadro 3.1.2, la Selva y la Sierra constituyen un importante foco de atención para los Programas Base de Desarrollo Rural 2002, en virtud de que más del 70% de su población se encuentra en el sector agropecuario, dentro de municipios con alta y muy alta marginación. En esta misma situación se encuentra la región Altos, que involucra a cerca del 50% de su población en la actividad agropecuaria, bajo condiciones

¹¹ Dirección de Geografía y Estadística de la Secretaría de Hacienda. *Op cit.*

¹² *Ibidem.*

¹³ INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda. México 2000.

más deterioradas aún que las dos regiones anteriores (30% vive en condiciones de muy alta marginación).

Así mismo la región Norte se ha convertido en región prioritaria, ya que aporta la mayor cantidad de la PEA agropecuaria de la entidad, en donde el 50% de esta población se localiza en municipios con alta y muy alta marginación. Por el contrario el Soconusco, a pesar de ser una región agrícola muy importante, involucra a una cantidad muy baja de personas, las que viven en mejores condiciones que las regiones anteriores.

Cuadro 3.1.2. Distribución de la PEA Y PEA agrícola en las regiones que componen al Estado de Chiapas.

Municipio	PEA total	Porcentaje de PEA	Porcentaje de PEA agropecuario	Porcentaje PEA agrop. en AM	Porcentaje PEA agrop. MAM
V Norte	91,629	7.59	60.40	24.97	33.18
I Centro	319,492	26.48	26.14	23.62	2.51
II Altos	150,868	12.50	54.86	5.33	46.68
III Fronteriza	127,404	10.56	57.40	30.97	20.89
VII Sierra	45,807	3.80	73.60	54.57	19.03
IX Istmo-Costa	51,085	4.23	41.65	14.96	
IV Frailesca	70,462	5.84	53.75	53.75	
VI Selva	145,366	12.05	72.66	27.93	44.73
VIII Soconusco	204,508	16.95	35.54	25.27	
TOTAL	1'206,621	100.00			

Fuente: INEGI. Chiapas, XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Tabulados Básicos.

PEA = Población Económicamente Activa

AM = alta marginación

MAM= Muy Alta Marginación

Los altos índices de marginación descritos, así como la orientación de las actividades productivas hacia el sector agropecuario en seis de las nueve regiones del estado, configuran una situación de alta complejidad tanto en aspectos sociales como ambientales y económicos. La pérdida acelerada de los recursos naturales obedece no solo a la apertura de nuevas tierras de cultivo como resultado de una mayor presión demográfica, sino también a una explotación con baja inversión de capital y con limitado acceso a innovaciones tecnológicas que permitan realizar aprovechamientos sustentables, como en el caso de la actividad forestal.

Por otra parte, los problemas estructurales en la tenencia de la tierra, se hicieron más evidentes a partir de las políticas instrumentadas durante el período 1994-2000 y del movimiento social derivado de la rebelión zapatista. Los conflictos agrarios se han convertido 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.¹⁴ En el mismo sentido, la eliminación de aranceles acordada en el TLC para la importación de maíz, frijol, pollo y carne de bovino que entró en vigor a partir del 1º de Enero del 2003, hizo 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 general, las actividades agropecuarias y comerciales se realizan en forma dispersa y con escasa articulación tanto en aspectos productivos y de mercado, como entre los

¹⁴ Rincón Ramírez Carlos (Coordinador), *Diagnóstico Estratégico del Estado de Chiapas*, (Versión preliminar), Pág. 20, UNACH 2002.

grupos y organizaciones que operan en la entidad para la defensa de sus intereses. Por lo tanto y aunque existe un gran potencial para el establecimiento de alianzas, sinergias y cadenas en torno a procesos productivos y de mercado específicos, a la fecha se observa una mínima capacidad de organización local y un limitado aprovechamiento de las oportunidades de inversión identificadas por la población del estado de Chiapas.

El Producto Interno Bruto (PIB) de Chiapas en el 2001 fue de \$ 25'420,016 miles de pesos¹⁵, lo que ubica a la entidad como la economía estatal número 15 en el país. Sin embargo, el estado ocupa el último lugar a nivel nacional¹⁶ en la distribución *per cápita* de dicho PIB. Por lo que respecta al PIB agropecuario, el estado contribuyó en el 2001 con el 3.48 % a nivel nacional, el cual es el más bajo de las últimas cuatro décadas¹⁷. No obstante, entre 1998 y 2000 el PIB agropecuario tuvo un incremento nacional del 9%, mientras que a nivel estatal el aumento fue del 19%. Éste incremento, aunque menor que el generado por la extracción de petróleo, con mucho muestra al agropecuario como el sector más dinámico de la economía chiapaneca, cercano a la industria manufacturera (22%)¹⁸. A nivel estatal, el PIB agropecuario contribuyó con el 10% del PIB total, del cual el 35% corresponde a la actividad agrícola y el 65% restante a la actividad pecuaria.

Una característica común en las zonas rurales chiapanecas, es la limitada infraestructura productiva y de vías de acceso, lo que genera un importante intermediarismo en el abasto de alimentos y en la venta de los productos primarios que se destinan al mercado. La emigración de la población joven, la que abandona el territorio estatal al no contar con fuentes de empleo, ni con información de mercados y recursos económicos para desarrollar otras alternativas productivas, ha obligado a que los adultos mayores y las mujeres se hagan cargo del mantenimiento del hogar y de la continuidad de las actividades productivas. A pesar de la importancia de las remesas que envían los migrantes, éste fenómeno ha producido el abandono de diversas áreas de cultivo, la desintegración familiar y la reducida inversión en nuevas iniciativas productivas.

3.2 Identificación de las cadenas agroalimentarias estratégicas en el estado

El sector agrícola chiapaneco se encuentra conformado por dos sistemas productivos: la agricultura empresarial intensiva en capital y la agricultura campesina, intensiva en mano de obra. La primera se encuentra localizada en algunas regiones como el Soconusco y ligada a cultivos como café y plátano para la exportación. La segunda se encuentra diseminada por toda la entidad y abarca sobre todo granos básicos destinados al autoconsumo, al igual que cultivos como el café y frutales en superficies reducidas¹⁹.

El 45% del valor de la producción agrícola estatal corresponde a cultivos anuales y el 54% a los cultivos perennes. Como se aprecia en el cuadro 3.2.1 los cultivos más importantes tanto por la superficie sembrada, el volumen producido y el valor de la producción son: maíz, café, frijol, caña de azúcar y plátano. Entre los cinco abarcan el 91% de la superficie total sembrada en el año 2000. Tan solo el maíz fue sembrado en el 62% de la superficie agrícola chiapaneca, mientras que el café ocupó el 16% de la

¹⁵ A precios de 1993 en valores básicos. INEGI. *Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda*. México 2001.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. México 2000.

¹⁸ INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1993-2000*. México 2002.

¹⁹ López, 1995. *El sector agrícola de Chiapas frente al tratado de libre comercio de América del Norte*.

superficie y el frijol el 8%. Además estos cinco cultivos representan el 81% del valor de la producción, siendo los más importantes el maíz (32%), el plátano (18%) y el café (16%)²⁰.

Es importante resaltar que la mayor parte de la producción de maíz, café y frijol se producen en superficies de temporal, lo que da una idea aproximada de su nivel de tecnificación. Por el contrario el 50% del plátano y más del 70% de la caña de azúcar se producen en superficies de riego, con niveles de tecnificación más altos. El maíz producido en predios de agricultura parcelaria (principalmente en las zonas indígenas), tiene como destino principal la alimentación del grupo que lo produce, tal es el caso de los campesinos ubicados en los Altos, la Selva, la Sierra y el Norte de Chiapas, en donde más del 50% de la producción se destina al autoconsumo (es importante resaltar que estas zonas aportan el 50% del valor total de la producción de maíz). Por el contrario, el maíz producido en forma empresarial o bien en economía campesina pero en mejores tierras, se destina al mercado. Tal es el caso de la región Frailesca, los Valles Centrales y el Soconusco, cuya producción para venta está por arriba del 70 %²¹.

Cuadro 3.2. Superficie sembrada y valor total de la producción de los principales cultivos del Estado de Chiapas.

Cultivo	Superficie sembrada (ha) en el año agrícola 2000/01			Valor total de la producción anual
	Total	Riego (%)	Temporal (%)	
Maíz grano	902,745	1.61	98.39	2,455,360
Plátano	23,845	45.05	54.95	1,376,342
Café	2,410	-	100.00	1,221,480
Caña de azúcar	27,496	73.67	26.33	613,633
Frijol	126,005	1.21	98.79	430,740
Mango	17,523	19.85	80.15	280,993
Cacao	22,636	8.82	91.18	80,664
Palma africana	13,982	7.23	92.77	67,848
Sorgo grano	13,431	4.39	95.61	57,119
Cacahuete	9,359	0.16	99.84	52,669
Chile verde	2,747	1.40	98.60	46,849
Soya	11,978	-	100.00	44,004
Ajonjolí	9,544	14.99	85.01	30,996
Naranja	2,472	1.86	98.14	28,776
TOTAL	1'424.797			6'787,481

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Delegación en el Estado. Subdelegación de Agricultura. 2001.

Cultivos como la soya, el ajonjolí y el cacahuete realizan los menores aportes al valor de la producción anual, si bien son cultivos que se corresponden más a la agricultura comercial que se realiza en zonas con mayor disponibilidad de insumos y maquinaria. Con respecto a la cafecultura, la Sierra y la Frailesca producen un café de mayor calidad que el del Soconusco, ya que aunque sólo aportan el 4% y el 2.9% de la producción del estado respectivamente, este volumen contribuye con el 13% y el 9% del valor total de la producción. Hay que considerar que en las dos primeras regiones se asientan algunas de las organizaciones sociales más importantes en la producción de café orgánico.

²⁰SAGARPA, Delegación en el Estado. Subdelegación de Agricultura., 2000.

²¹ INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Chiapas 2001. Tuxtla Gutiérrez, Chis.

Con respecto a la ganadería, la especie de mayor importancia es el ganado bovino, ya que aporta el 86% del valor de la producción pecuaria así como el 55% del valor total de la producción agropecuaria del estado. En la región Selva ésta actividad se encuentra más fragmentada que en la región Centro, ya que en esta última, aunque es la tercera área productora de ganado, sólo participa con el 1.2% de las unidades de producción. Contrariamente y por el tipo de especie con mayor presencia (sobre todo ovinos de raza criolla), la región de Los Altos abarca el 14% de las unidades de producción y aporta solo el 1.2% del valor total de los ingresos correspondientes a esta actividad²².

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.²³

3.3 Posición de las cadenas de valor identificadas como estratégicas

En el Anexo Técnico del GPDR 2002²⁴, la SDR define al café, el ganado bovino y la miel de abeja como las cadenas productivas prioritarias para el Estado. Por otra parte en otros documentos presentados por dicha Secretaría (Plan de Desarrollo Chiapas 2020), se plantean como actividades productivas prioritarias las plantaciones forestales, el café, la ganadería bovina, la apicultura, la ovinocultura y las frutas tropicales²⁵. En este sentido, es importante resaltar la ausencia del maíz y de cultivos como el plátano, el frijol y la caña de azúcar, los cuáles tienen una aportación significativa a la producción agropecuaria de Chiapas. Llama la atención la inclusión de la miel de abeja en las cadenas prioritarias, ya que este sistema sólo aporta el 0.34% del valor de la producción pecuaria del Estado. Pareciera más bien que la incorporación de la apicultura responde al potencial de comercialización que puede tener la miel en el mercado internacional, no así los productos más tradicionales como el plátano, la caña de azúcar y el frijol.

A continuación se describen las tres cadenas productivas consideradas prioritarias por los Programas de Desarrollo Rural:

3.3.1 Ganadería bovina extensiva

La principal cadena productiva identificada es la ganadería bovina, la cual se caracteriza por ser en su mayoría de tipo extensivo (con un índice de agostadero de 1 cb/ha), que depende de la disponibilidad estacional de forrajes. Sólo el 63% de los productores chiapanecos suministra alimento extra al ganado en la temporada de estiaje, lo que ocasiona una baja natalidad del 62% en la mayoría de los hatos del Estado²⁶.

La ganadería se enfrenta en la actualidad a severos problemas de competitividad con respecto a los productos que están siendo importados de Estados Unidos, Nueva Zelanda

²² *Op cit.*

²³ Muench, P. y Sol, D., *Programa de Desarrollo Económico y Sustentabilidad*. Tuxtla Gutiérrez, Chis. 2000.

²⁴ Gobierno del Estado de Chiapas. *Anexo Técnico de los Programas de Desarrollo Rural*. Tuxtla Gutiérrez 2002.

²⁵ Presentación de Walter López Baéz, Secretario Técnico del Consejo Técnico Consultivo

²⁶ *Ibidem*. Pág. 63.

y otros países europeos. Esta situación es resultado, entre otros factores, de la baja calidad genética y de los reducidos índices de conversión de la mayoría del inventario ganadero. La falta de asesoría técnica, las deficientes prácticas de manejo y la descapitalización del sector debido a la ausencia de financiamientos, limitan el desarrollo de la actividad. La productividad del sector en Chiapas es de 1 tonelada métrica de carne por cada 17 millones de cabezas de ganado, que es muy baja comparada con la productividad de Estados Unidos, quienes producen la misma tonelada a partir de 9 millones de cabezas²⁷.

La crisis de la ganadería ha provocado el dismantelamiento de la industria engordadora, pues debido a la competencia que significa la importación de carne en canal para el consumo nacional, los productores están orientados a cubrir la demanda de becerros para engorda de los estados de Tabasco, Veracruz o Sinaloa²⁸. Se calcula que de enero a diciembre de 2002 salieron de una sola región (la Selva) 128,999 cabezas de ganado bovino²⁹ mientras que en 1991, de toda la entidad salieron solo 100,000 cabezas³⁰.

Las estrategias para el sector dentro de la APC están enfocadas hacia dos componentes, por un lado el financiamiento para los productores y por otro el mejoramiento genético, de la infraestructura productiva y de los servicios técnicos, las cuáles están encaminadas a lograr mayor calidad, particularmente en inocuidad alimentaria, que permita mejorar la competitividad de la ganadería a nivel nacional e internacional.

3.3.2 Café

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 \$ 63.20 en que se cotizaron al 6 de Mayo del presente año³¹. 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. Como resultado ésta crisis, los productores redujeron la inversión en sus plantaciones debido a los bajos precios del aromático. En un estudio realizado en 1997, se concluyó que el 78% de los productores del Soconusco dejaron de aplicar fertilizantes, el 80% herbicidas y el 76% insecticidas³². Dicha crisis redundó en una pérdida de la rentabilidad de los cafetales, ya que mientras el rendimiento se ha mantenido en apenas 8 Qq/ha, los costos de producción de US\$ 70 por Qq hacen incosteable la actividad.

Otro de los problemas de la cafeticultura chiapaneca es el minifundismo, ya que el 50% de los productores del estado poseen predios menores de 5 ha, lo que hace poco

²⁷ Villafuerte, D., García, M. y S. Meza. La cuestión ganadera y la deforestación. UNICACH y Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica. México 1997. Pág 62.

²⁸ Jiménez, G., L. Soto y C. Márquez. 2003. Ganadería en Zonas Indígenas del sur de México: un reto para el desarrollo. En: <http://lead-es.virtualcentre.org/es/ele/conferencia4/articulos/Ponencia6.htm>

²⁹ Secretaría de Desarrollo Rural de Chiapas. 2003. *Op cit.*

³⁰ Villafuerte, et al. 1997. *Op cit.*

³¹ El Financiero, Mercado de Físicos Agrícolas, Año XXII No. 6285, pág. 12A. México 6 de Mayo de 2003.

³² Villafuerte. El café en la Frontera Sur. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. México 2000. Pp 9-24.

redituable su actividad³³. El entorno económico actual es demasiado agresivo para los pequeños productores, ya que no tienen ni la calidad ni la productividad necesaria para hacer frente a la competencia internacional. Prueba de ello es que los industriales nacionales del café presionan continuamente al gobierno federal para que permita la importación de café en grano a precios más bajos, a fin de lograr mayor competitividad pues en el presente año se liberó el arancel para el café industrializado.

Con respecto a la transformación del grano, los compradores locales y los intermediarios estatales han sido absorbidos por empresas comercializadoras de origen extranjero que han incursionado en el Estado (Volcafé, Newman Coffee Group, etc.). En el año 2000 se registraron al menos 10 empresas cafetaleras altamente exportadoras, lo cual habla de los grandes volúmenes del grano concentrados en manos de pocos comercializadores.

Por otra parte las organizaciones de pequeños productores agrupadas en la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), la cual agrupa a cerca de 70,000 productores de siete estados de la República, han establecido proyectos alternativos para el desarrollo de la cafecultura, los cuales se fundamentan en el mejoramiento de la calidad orgánica del grano y en su producción, transformación y comercialización para acceder a los mercados alternativos. Estas organizaciones han combinado recursos provenientes de los programas gubernamentales con los otorgados por fundaciones y mercados solidarios, además de fortalecer la organización para la producción y comercialización. Las organizaciones agrupadas en la CNOC han trabajado en la apropiación de la cadena productiva, estableciendo relaciones directas con los compradores en los mercados de exportación. Estos productores obtienen en promedio 15 Qq/ha, casi el doble de lo obtenido por los productores convencionales³⁴.

Para mejorar la situación de los cafecultores chiapanecos se requieren apoyos para asistencia técnica e infraestructura. Sin embargo, la inversión gubernamental no ha estado enfocada a resolver los problemas de productividad y calidad del grano, ni tampoco a enfrentar lo relacionado con la transformación del producto, la comercialización y el fomento de las organizaciones productivas del sector. Adicional a los apoyos económicos otorgados al sector por la APC, la Comisión para el Desarrollo y Fomento del Café de Chiapas (COMCAFE) está operando un Fondo de Estabilización que garantiza a los productores un nivel mínimo de seguridad en sus ingresos, cuando los precios internacionales caen a niveles no rentables³⁵. Este fondo es distribuido no por producción regional sino por el volumen de comercialización del producto. Otros programas que promueve el COMCAFE son el de levantamiento de cosecha y la realización del padrón de productores.

3.3.3 Apicultura

La miel de abeja a nivel nacional se ha mantenido como el segundo producto pecuario de exportación y en el escenario actual de la producción mundial, es un momento de oportunidad. China y Argentina, que son el primer y segundo productor mundial en ése

³³ Pérez-Grovas, Víctor. 2003. La producción y comercialización de café en México: ¿opción viable para los pequeños productores?. En <http://www.ciepac.org/otras%20temas/memorias/cafe.htm>

³⁴ Pérez-Grovas, Víctor. 2003. *Op cit.*

³⁵ Se creó a semejanza del Fondo Nacional del Café opera en Colombia con las aportaciones de un porcentaje de las exportaciones de los productores. Este Fondo es administrado por la Confederación Nacional de Cafecultores de Colombia. Villafuerte, 2000. *Op cit.*

orden, están fuera del mercado Europeo y Norteamericano respectivamente. El primero por la presencia de antibióticos en sus productos y el segundo por una discutida demanda de dumping³⁶. Esta situación ha elevado los precios de la miel en un 100% y ha generado una fuerte demanda por las mieles mexicanas. En consecuencia, los apicultores han elevado sus ganancias, lo que ha despertado el entusiasmo de nuevos productores que desean incorporarse a la actividad apícola. No obstante, se estima que en tres años más se levantará el castigo a China y Argentina, lo que propiciara una caída del precio en un 80%. Por otra parte, la problemática histórica de la apicultura en el país se puede resumir en que existe un escaso consumo de miel *per cápita*, que es de 100 gr/persona/año. Además, la actividad apícola es considerada como una actividad complementaria, de difícil apropiación por parte de nuevos productores. A pesar de que como cadena productiva ofrece grandes oportunidades para la diversificación, hoy la apicultura se reduce en su mayoría a la obtención de miel³⁷.

En Chiapas se destacan organizaciones como ARIC Sierra, que tiene presencia en esta misma región, la Tzeltal-Tzotzil, S.S.S, Despertar Maya, S.S.S. las que son agrupaciones que cuentan con agremiados de las regiones Altos y Norte, y Flor Silvestre, S.S.S. ubicada en los Altos. Estas organizaciones no han podido influir en el gobierno del Estado para que destine mayores recursos a la actividad apícola. No obstante que la miel es considerada como cadena productiva prioritaria, la inversión destinada a esta actividad en 2002, a través del Programa de Fomento Ganadero fue mínima, apenas superó el 1% de la inversión Estatal destinada al sector. La región que más recursos destinó a la actividad apícola fue la Región Altos, con cerca de \$ 1,041,393 (el 30% del total destinado a la apicultura). No se tiene información disponible para determinar a que etapa de la cadena productiva se destino la inversión, pero por el desarrollo de la actividad en el estado, es seguro que esta inversión fue realizada en la fase primaria de la producción.

3.4 Análisis de correspondencia entre la situación actual, la prospectiva de las cadenas y los programas de Desarrollo Rural

A partir del análisis de la situación demográfica y de marginación existente en Chiapas, se observa que la inversión estatal no corresponde con la atención a las regiones prioritarias identificadas. Los recursos de los Programas Base de Desarrollo Rural 2002 se concentraron en dos regiones de mayor desarrollo relativo: el Centro y la Frailesca, las que recibieron el 42% de los recursos invertidos. Por su parte, las regiones Altos, Sierra y Selva recibieron en conjunto solamente el 30% de dicha inversión³⁸.

La Alianza para el Campo 2002 fue distribuida en el Estado de Chiapas en tres Programas principalmente: el 50% en los Programas Base de Desarrollo Rural y el 37% en el Programa de Fomento Agrícola y Fomento Ganadero (ver Cuadro 3.4.1). El Soconusco fue la región que más recursos destinó al fomento agrícola, en tanto que el Centro se orientó más al fomento ganadero. Por su parte la Región Fronteriza ejerció mayor cantidad de recursos en los Programas Base de Desarrollo Rural³⁹, lo cual nos indica que no existe una intencionalidad explícita de la distribución de la inversión, ya que

³⁶ Vandame, et al.. *Abejas y café: mutualismo ecológico, una estrategia económica*. Tapachula, Chis. 2002.

³⁷ Jaramillo y Lara. *La importancia de la alimentación de abejas*. En: XVI Seminario Americano de Apicultura celebrado del 8 al 10 de agosto de 2002 en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. SAGARPA, Unión Nacional de Apicultores, UNACH, Gobierno de Chiapas. México.

³⁸ Secretaría de Desarrollo Rural de Chiapas. 2003. *Informes presentados por los Delegados de la SDR el 6 de junio de 2003*.

³⁹ *Ibidem*.

esta obedece más a la capacidad de gestión de las Delegaciones de la SDR, de los municipios del estado y de la capacidad de presión que puedan ejercer las diferentes organizaciones políticas y productivas.

En el *Addendum* del Anexo Técnico de los Programas de Ejecución Federalizada⁴⁰, la SDR planeó invertir cerca de \$ 116,373,000 mediante el PAPIR 2002, el 28% en la producción primaria y el 23% en la fase de transformación o valor agregado, mientras que para la fase de comercialización sólo se planeó el 5%. Sin embargo, en términos reales, la mayor parte de la inversión rural se destinó durante 2002 a apoyar el primer eslabón de la cadena productiva, es decir la producción primaria, siendo mínima la inversión en la transformación y en la comercialización de los productos del sector rural⁴¹.

A pesar de que la ganadería es el principal sistema producto del estado, la inversión de la APC a través del Programa de Fomento Ganadero durante 2002, sólo destinó a esta cadena productiva el 16% de la inversión. Los recursos de este programa se orientaron principalmente hacia el mejoramiento genético del ganado, a lo que se destinó cerca del 45% de la inversión total. Le siguió en importancia la inversión en la recuperación de tierras de pastoreo, con un 33% y no se realizaron inversiones en instalaciones de manejo o en el mejoramiento del suministro de alimentos complementarios.

Por otra parte, no se observó una intencionalidad explícita de del gobierno estatal para apoyar los productos agrícolas que aportan al Estado el mayor valor de la producción: el maíz, el frijol y la caña de azúcar. Solamente en el caso de PAPIR, el 27.8 % de la inversión asignada (\$ 56'454,633) se operó a través de COMCAFE para el apoyo a la cadena productiva café. A excepción de este caso, se estima que los recursos de los Programas de la APC no fueron destinados en forma específica o con esa intencionalidad, al resto de las cadenas productivas prioritarias definidas en el Anexo Técnico mencionado.

Cuadro 3.4. Inversión en 2002 de la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Chiapas.

Región	Fomento Agrícola	Fomento Ganadero	Desarrollo Rural ¹	Otros	Total
Frailesca	9,946,818	10,743,995	14,498,524	29,906,918	65,096,256
Centro	5,130,990	13,681,440	16,089,337		34,901,769
Fronteriza	6,791,000	2,823,490	20,447,500		30,061,990
Ocosingo	1,432,870	1,770,387	16,000,000	1136756	20,340,013
Soconusco	10,806,507	5,552,209	3,783,084		20,141,801
Altos	1,843,484	640,260	17,484,564		19,968,308
Selva	2,496,706	4,335,952	6,000,001	4,246,007	17,078,667
Costa	1,805,735	6,875,886	2,894,222	731,306	12,307,150
Sierra	957,014	829,317	14,937,584		16,723,915
TOTAL	41,211,128	47,252,938	112,134,819	36,020,987	236,619,874

Fuente: Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Chiapas. 2003.

⁴⁰ *Addendum* al anexo Técnico de los Programas de Ejecución Federalizada de Desarrollo Rural, 2002.

⁴¹ CECADER.. Informe de la Evaluación de la Supervisión en Chiapas. Campeche 2003.

Capítulo 4

Evaluación de Procesos

En el presente capítulo se presenta la evaluación de los Programas, considerando su diseño, su planeación y normatividad, así como el arreglo institucional establecido para el su operación. En este mismo apartado, se revisa la vinculación y sinergias entre los diferentes Programas de la APC, y los mecanismos de seguimiento y evaluación establecidos, de lo cual se obtienen las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

4.1 Diseño de los programas

4.1.1 Complementariedad entre los programas de Desarrollo Rural y con otros programas de la Alianza

El ejercicio 2002 marcó un cambio fundamental en el diseño y normatividad de los programas de desarrollo rural de la Alianza para el Campo. Este cambio importante en la normatividad de los programas base influyó significativamente en los resultados operacionales y de impacto de los mismos, y por ende, su posible complementariedad con otros programas de APC. La nueva normatividad de los programas de desarrollo rural redujo el número de los mismo desde siete en el ejercicio 2001, a tres programas base – PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR – en el 2002. De esta manera, en la reestructuración de los programas, se buscó la complementariedad y sinergia entre los programas individuales del grupo de desarrollo rural.

Las tres *áreas estratégicas* que por normatividad orientaron la distribución y canalización de los recursos para estos componentes fueron a) el **Desarrollo Regional**, con especial énfasis en el beneficio de la población en municipios de alta y muy alta marginación; b) atención a **Grupos Prioritarios** como son grupos de mujeres, jóvenes rurales y grupos indígenas y personas de la tercera edad, y c) **Cadenas Productivas Prioritarias** para una mayor participación organizada de la población, incluyendo organizaciones de primer, segundo y tercer nivel.

Esta “simplificación” en el número y normatividad de los programas de desarrollo rural buscó asimismo la complementariedad con los otros programas de Fomento Agrícola y Fomento Ganadero de la Alianza. Existe una coincidencia territorial y municipal en la operación de los programas base de desarrollo rural y los demás programas de la APC. Sin embargo, *no se detectó sinergia real con otros programas* más allá de la coincidencia territorial de su operación y distribución de recursos. Las causas de esta falta de coordinación y conjunción de esfuerzos e inversiones, se origina en los siguientes factores: a) las modificaciones introducidas para la tramitación de los apoyos, a partir de la nueva normatividad de los programas de desarrollo rural; b) la excesiva duración del proceso y el desconocimiento por parte de personal operativo y de los beneficiarios, de la naturaleza y normatividad de los programas, y c) la falta de oportunidad en la liberación de recursos y su entrega a los beneficiarios.

4.1.2 Correspondencia entre el diseño de los programas y el diagnóstico del sector

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 naturales⁴².

En este sentido, el diseño de los programas de desarrollo rural 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 y mayor vulnerabilidad. Los programas base buscan promover la capitalización de los productores rurales (y la agricultura campesina) y el fortalecimiento de los procesos de transformación y agregación de valor, además de que pretenden contribuir a superar las deficiencias tecnológicas y el limitado acceso a los mercados que presenta actualmente la mayoría de la población rural en las zonas rurales marginadas. **Con más del 99% de las 19,453 localidades del Estado consideradas rurales por contar con menos de 2,500 habitantes, los programas base de desarrollo rural cobran especial relevancia en Chiapas.**

Con base en una comparación entre las cadenas agroalimentarias estratégicas identificadas en el Estado - maíz, café, frijol, caña de azúcar y plátano – la importancia de la ganadería bovina con una aportación del 86% del total del valor de la producción pecuaria y más de la mitad del valor total de la producción agropecuaria, y las cadenas productivas prioritarias señaladas por la SDR en el Anexo Técnico de los Programas de Desarrollo Rural 2002, café, ganado bovino y la miel de abeja, resalta la importancia con la que cuentan la cafecultura y la ganadería bovina para los productores y para la SAGARPA. El enfoque para el 2002 en la apicultura también resulta congruente con el potencial de esta actividad con base en a) su potencial comercial (nacional y de exportación) y b) el perfil de los pequeños productores que anualmente se incorporan a esta actividad como una estrategia de diversificación de su producción. Sin embargo, no existe una definición explícita del gobierno del Estado para apoyar a los productos agrícolas que aportan al Estado el mayor valor de la producción: el maíz, el frijol y la caña de azúcar.

4.1.3 Ajustes en el diseño de los programas de Desarrollo Rural a las condiciones del Estado

Los cambios de normatividad en el ejercicio 2002 de los programas de desarrollo rural se efectuaron con el fin de establecer una atención integral a los productores beneficiarios de la APC, obteniendo así sinergias y complementariedad entre los programas. Este enfoque más integral y complementario es congruente con una visión de los procesos de desarrollo rural basada en la importancia de los factores regionales, locales y territoriales.

⁴² Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas 2001-2006*, México 2001.

Esto representa, en el diseño de los programas, un acierto y un aspecto innovador en cuanto a programas que atienden el sector rural y productores de bajos recursos.

Un factor importante para considerar los ajustes de diseño de los programas a partir de iniciativas de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (municipales y distritales) y/o organizaciones económicas y sociales son precisamente los cambios en la normatividad de los programas introducidos en el 2002. La falta de familiaridad y conocimiento suficiente de la nueva normatividad y perfil de los programas, así como de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, por parte de instancias ejecutoras y beneficiarias no permitió la apropiación de los procesos de toma de decisiones sustanciales relacionadas con ajustes de diseños y demás⁴³. La apropiación por parte de los ejecutores y de los beneficiarios de los programas base deberá incrementar para el ejercicio del año 2003, aún con la falta de oportunidad en la publicación de las Reglas de Operación 2003, ya que será el segundo año bajo el nuevo esquema de tres programas base de desarrollo rural.

4.1.4 Análisis comparativo del diseño de los programas del grupo 2002-2003

Para el año 2002, las Reglas de Operación de la alianza para el Campo 2003 nombra a los tres (sub)programas de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR. Sin embargo, el ejercicio marcará el segundo año bajo la nueva modalidad de los programas introducida en el 2002. Por otra parte, el marco general de los subprogramas será la Ley de Desarrollo Rural Sustentable nuevamente pero con un énfasis mayor hacia los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y los proyectos por estos propuestos. Otro factor relevante es la incorporación de la Comisión de Regulación y Seguimiento Nacional (CRyS) quien estará encargada de evaluar y modificar en su caso “la cobertura, responsables, procedimientos operativos, controversias y resultados de las actividades del CECADER, en el marco del Sistema Nacional de Capacitación Técnica Rural Integral (SINACATRI). Esto marca una mejora considerable ya que el año 2002, las deficiencias detectadas en el desempeño del CECADER no fueron avaladas o sistematizadas por ninguna entidad con ese mandato.

Finalmente, un aspecto básico no serán los cambios y modificaciones en la normatividad de los programas, sino la permanencia de la UTOE como entidad administrativa responsable de la operación. El ejercicio 2003 marcará el segundo año de operaciones de esta entidad, lo cual permite pensar en mejoras sustanciales a la operación del 2002. Principalmente, la UTOE y otras instancias responsables deberán velar por el cumplimiento de la entrega oportuna y eficaz a los beneficiarios de los apoyos. Una vez solventado este aspecto básico, la UTOE podrá a su vez enfocarse en incrementar la frecuencia, calidad y sostenibilidad de los impactos favorables entre los productores.

4.2 Planeación y normatividad

En la planeación y establecimiento de la normatividad de los programas base de la APC en Chiapas, el federalismo es sin lugar a duda uno de los aspectos más relevantes para entender los retos, aciertos y logros de su operación. La esencia federalista considerada 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. En

⁴³ Entrevista con el Dr. Ricardo Paniagua Guzmán, Coordinador Estatal PROFEMOR, UTOE. 29/Julio/2003.

este marco, 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.⁴⁴

4.2.1 Elementos de planeación y normativos del grupo de programas

A pesar de la importancia que se les concede en el diseño y normatividad de los programas base de desarrollo rural a los municipios, quienes constituyen la célula básica del federalismo, es importante subrayar que las instancias en el ámbito municipal, como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, las organizaciones económicas y los beneficiarios no-agrupados, han visto limitada, por razones estructurales, jurídicas y sociales, su participación en el diseño de los programas de desarrollo rural.

La complejidad inherente en los programas en términos de su diseño y complementariedad entre el PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, exige que haya suficiente tiempo de planeación y modificaciones de los programas, cosa que no se ha logrado por la falta de oportunidad en la puesta en marcha de las instancias responsables de su ejecución y la concertación con la base social en los municipios potencialmente beneficiaria. Este desfase en el arranque y operación de los programas año tras año, pero de manera notoria en el ejercicio 2002, hace que elementos como (a) la inclusión y equidad en la participación de instancias locales en el diseño y ajustes a los programas, y (b) mecanismos para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas a todos los niveles de la operación, se vean limitados por el ejercicio apresurado y la falta de seguimiento de las acciones del GPDR, el que en forma recurrente se presenta por el apresuramiento en su ejecución.

Las modificaciones en el diseño de los programas y los cambios normativos introducidos en el 2002, en principio, hacen necesaria una mayor planeación y coordinación entre las instancias ejecutoras, técnicas y beneficiarios por la complementariedad considerada entre los programas. Sin embargo, si bien estos cambios son congruentes con el enfoque hacia el federalismo, el ejercicio del 2002 marco un reto formidable precisamente por estos cambios, ya que la operación resultó ser, para muchas instancias, una especie de “ensayo” y el ejercicio de una nueva normatividad.

4.3 Arreglo institucional

4.3.1 Conformación de la estructura institucional

En este contexto, la ejecución de los programas de desarrollo rural en Chiapas se hace aprovechando la estructura institucional y operativa de las entidades que atienden el sector rural, tanto estatales como federales. Para su operación durante el 2002, el grupo de programas de desarrollo rural 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 las Reglas de Operación de los programas base

⁴⁴ Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo 2001-2006*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 2002.

de desarrollo rural y su normatividad específica, así como el Convenio de Concertación y el Anexo Técnico respectivo para la operación de los programas por el Gobierno de Chiapas;

- b) 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 de los programas conforme a lo establecido en sus reglas de operación;
- c) Para la ejecución de los programas 2002, el gobierno del Estado de Chiapas, a través de la Secretaría de Desarrollo Rural, estableció la Unidad Técnica Operativa Estatal, mediante acuerdo de la Comisión de Desarrollo Rural en su sesión 14 Extraordinaria, encargada de “llevar a cabo la promoción y coordinación operativa con las ventanillas para la recepción de solicitudes, integrar y resguardar expedientes, revisar y validar las solicitudes y los proyectos asociados a ellas, elaborar el programa de entrega de recursos, y de realizar e integrar informes de seguimiento físico-financiero”⁴⁵, con base en su marco normativo y en el arreglo institucional establecido en la entidad.
- d) En el marco de la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el nuevo federalismo, la operación de los programas consideró de manera importante la participación de las siguientes instancias:
 - i) *Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable*: donde participaron organizaciones de productores, la SAGARPA, FIRCO, FIRA, SEMARNAT, BANRURAL, REFORMA AGRARIA, INCA rural, Fundación PRODUCE, la Secretaría de Desarrollo Rural, Desarrollo Económico, Secretaría de Pesca, Secretaria de Desarrollo Social, Contraloría del Estado, entre otras.
 - ii) Comisión de Desarrollo Rural:, apoyando a la operación de los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable para el fortalecimiento de la estrategia de desarrollo integral de las regiones marginadas. Participan como presidente el Secretario de desarrollo Rural del Gobierno del Estado, como Secretario el Delegado de la SAGARPA en Chiapas, así como miembros de las diferentes subsecretarías de la SDR y subdelegaciones de la SAGARPA.
 - iii) *En los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable* participan: Las organizaciones de productores mas representativas por sistema producto, delegaciones de las Instituciones federales como FONAES, SEDESOL, FIRA, SEMARNAT, Reforma Agraria, Delegaciones de las instituciones estatales como SDR, SEDESOL, SEPESCA, IDH, SEPLAN, instituciones académicas, y ONG entre otras.
 - iv) Los Consejos Regionales, Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable son los órganos básicos que en principio deberán

⁴⁵ Segunda Evaluación Interna, PRODESCA. UTOE. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

coadyuvar en la descentralización de la toma de decisiones sobre el otorgamiento de los apoyos de los programas.

Es importante considerar un análisis comparativo del arreglo institucional del grupo de programas de desarrollo rural en los ejercicios 2001 y 2002 ya que por los cambios en el diseño y la normatividad con la concentración en tres programas base de desarrollo rural, el ejercicio 2002 ha resultado ser, en muchos aspectos, un año de transición en la operación de los programas en el Estado.

El arreglo institucional dictado por la normatividad introducida en el 2002 contó con tres aspectos básicos distintos de los considerados explícitamente en la normatividad del ejercicio de los programas de desarrollo rural 2001: (a) la conformación e inicio de actividades de la Unidad Técnica Operativa Estatal; (b) la participación del CECADER como instancia de monitoreo, control de calidad y seguimiento, (c) el mandato explícito, en el marco de la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de conformar y poner en marcha los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, especialmente los municipales. La instrumentación y operación de los programas de desarrollo rural, en contraste con otros programas federalizados en atención al campo, concede mayor interlocución a las instancias en el ámbito local, las municipales y las organizaciones económicas de base.

En comparación con el ejercicio 2001 de los dos programas de desarrollo rural más importantes en Chiapas, el *Programa Apoyo al Desarrollo Rural* (PADER) y el *Programa de Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Rurales Marginadas* (PDRSZRM), la conformación y el mandato de la UTOE como la entidad responsable del cumplimiento de los lineamientos de la operación de los programas base, representa un cambio fundamental y una posibilidad de mejora considerable en la administración, monitoreo y seguimiento de los programas. En el ejercicio 2001, las dos entidades responsable de llevar a cabo la operación del PADER y del PDRSZRM (Vocalías Ejecutivas adscritas a la *Dirección de Extensionismo Rural* y a COPLANTA, respectivamente) no contaban con el perfil más adecuado para la ejecución oportuna, eficaz y de mayor impacto positivo de los programas. En la instancia de la UTOE, existe la posibilidad, a partir del inicio de su operación en 2002, de encaminar procesos de profesionalización, especialización, capacitación y mejora continua entre el personal que está dedicado exclusivamente a la operación de los programas de la APC en el Estado.

4.3.2 Establecimiento de los consejos municipales, distritales y regionales de desarrollo rural sustentable

“Los que operamos los programas no tenemos claro todo ese asunto de las cadenas productivas.”

Coordinador Distrital - Ocosingo

En el caso de la selección de coordinadores municipales de los CMDRS, estos enfrentaron una situación difícil ya que muchos fueron elegidos y comenzaron, *en principio*, sus actividades en mayo de 2002 (antes de que se constituyera formalmente la UTOE y antes de la publicación de la Guía Normativa de los programas de desarrollo rural). Por cuestiones de tramitación y consecución de recursos, los coordinadores no percibieron remuneración alguna hasta 3.5 meses después de haber sido contratados, lo

cual, para efectos de la agilidad y efectividad de su trabajo, representó un arranque desfavorable para los programas. Por otra parte, en el ámbito municipal, el presupuesto de operación para las actividades de los CMDRS no se ejerció completamente por la falta de conocimiento de los coordinadores y la falta de información y coordinación con las delegaciones respectivas. Por último, es importante notar que, según el Coordinador Estatal de PROFEMOR, aproximadamente el 50 % de los 85 coordinadores municipales actuales cambiarán, principalmente por la insuficiencia en los resultados de su gestión.

4.4 Operación

4.4.1 Consecución de recursos

El contexto del Anexo Técnico y *Addendum* del ejercicio de los programas de desarrollo rural de la APC en Chiapas fue el Convenio de Coordinación entre la SAGARPA y el Gobierno del Estado de Chiapas, firmado el 29 de enero de 2001, para la puesta en operación de los programas de APC en el Estado. El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 2002 se publicó el 1 de enero de 2002. El 15 de marzo de 2002, en cumplimiento a las disposiciones de este decreto, se publicaron las *Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002*, que establece entre otras cosas, la necesidad de elaborar Anexos Técnicos en cada entidad federativa de los siguientes programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, del Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, de Apoyos para la Integración a los Mercados, Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias y del GPDR.

En el caso del Estado de Chiapas, el Anexo Técnico de Desarrollo Rural 2002 fue firmado el 2 de mayo de 2002 por el aquel entonces Delegado de la SAGARPA, David Corzo Castillejos, y el Secretario de Desarrollo Rural del Estado, Rubén F. Velásquez López. Al igual que en ejercicios anteriores de los programas de desarrollo rural, el Anexo Técnico establece claramente que “la terminación [de las acciones] no podrá exceder al 31 de diciembre de 2002, 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**, conforme a los requisitos de elegibilidad y a las Reglas de Operación del Programa...”⁴⁶. Es importante subrayar, que en el momento de la redacción del presente informe de evaluación externa, 30 de Septiembre de 2003, aún no se cerraba el ejercicio de los programas.

Por otra parte, el *Addendum* al Anexo Técnico de Desarrollo Rural 2002, “en función de las necesidades reales de apoyos por parte de los productores beneficiarios”, modifica las metas programáticas y montos de la inversión de los tres programas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

4.4.1.1 Aportaciones federal, estatal y de beneficiarios

A partir de las modificaciones presentadas en el *Addendum*, la aportación de recursos federales, estatales y de beneficiarios *programada* para el ejercicio 2002 se resume en el Cuadro 4.4.1.1.

⁴⁶ Anexo Técnico de Desarrollo Rural 2002, Pág. 4. Énfasis propio.

Cuadro 4.4.1.1. Asignación Presupuestal en Chiapas del Grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002

<i>pesos MN</i>	Federal	Estatal	Sub-total Federal y Estatal	Aportación Productores	TOTAL
PAPIR	\$ 93,278,611	\$ 27,862,442	\$ 121,141,053	\$ 76,149,504	\$ 197,290,557
PRODESCA	\$ 45,820,512	\$ 13,686,646	\$ 59,507,158	0	\$ 59,507,158
PROFEMOR	\$ 16,845,161	\$ 5,031,672	\$ 21,876,833	\$ 1,444,445	\$ 23,321,278
Total Estatal	\$ 155,944,284	\$ 46,580,760	\$ 202,525,044	\$ 77,593,949	\$ 280,118,993

Fuente: Precierre financiero al 5 de Septiembre de 2003. UTOE, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas 2003.

La aportación de recursos de la federación y del Estado representaron un poco más del 77% y un poco menos del 23%, respectivamente. Asimismo, es importante subrayar la importancia del PAPIR en el presupuesto global de los programas base de desarrollo rural, representando el 55.6 % del total de recursos federales y estatales asignados a este grupo de programas, y el 67.1 % del total, incluyendo la aportación programada de los productores beneficiarios. Asimismo, el carácter y enfoque de los programas base se hace evidente en la asignación presupuestal programada, ya que PRODESCA, con el 23.6 % del total estatal, no considera la aportación de recursos por parte de los productores, mientras que en el PROFEMOR sólo representa el 9.3 % del presupuesto.

4.4.1.2 Distribución de los recursos en regiones y grupos prioritarios

Por el diseño y normatividad de los programas de desarrollo rural, estos están enfocados a las regiones y grupos prioritarios del Estado (población indígena, mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad) según el grado de marginación. De esta manera, el total de los recursos y apoyos de los programas estaban destinados, en principio, a atender a productores de bajos ingresos en zonas marginadas y en transición, cumpliendo en todo momento con cada uno de los porcentajes establecidos en las Reglas de Operación 2002. En cuanto a las regiones consideradas prioritarias por ser zonas rurales marginadas, la distribución programática de los recursos se presenta en el Cuadro 4.4.1.2.1:

Cuadro 4.4.1.2.1 Montos programáticos del GPDR con base en Zonas Rurales Marginadas

Región	Federal	Estatal	Sub-total Federal y Estatal
II Altos	\$ 23,392,130	\$ 6,845,890	\$ 30,238,020
III Fronteriza	\$ 18,156,546	\$ 5,313,653	\$ 23,470,199
V Norte	\$ 23,013,875	\$ 6,735,188	\$ 29,749,063
VI Palenque	\$ 11,857,514	\$ 3,467,584	\$ 15,325,098
VII Sierra	\$ 18,904,484	\$ 5,532,543	\$ 24,437,027
X Selva	\$ 17,963,451	\$ 5,257,142	\$ 23,220,593
Total Estatal	\$ 113,288,000	\$ 33,152,000	\$ 146,440,000

Fuente: Anexo Técnico de Desarrollo Rural 2002.

En relación con el ejercicio real de los programas, en el Cuadro 4.4.1.3 se presenta el cumplimiento de la focalización hacia los municipios y regiones consideradas por el Banco Mundial como prioritarios.

Cuadro 4.4.1.2.2. Distribución geográfica de los apoyos del GPDR por Región y DDR en municipios prioritarios para el Banco Mundial

Región	DDR*	Municipios BM	No. de apoyos	Aportación Alianza	
				Monto (\$)	%
Altos	02 San Cristóbal	16	2,219	20,396,472	25.2
	Fronteriza	03 Comitán	2	541	5,726,290
Norte	05 Pichucalco	17	1,861	13,011,752	16.1
Selva	06 Palenque	7	1,952	16,488,604	20.4
	10 Selva Lacandona	2	801	12,015,939	14.8
Sierra	07 Motozintla	8	1,105	13,291,615	16.4
Subtotal		52	8,479	80,930,672	54.1
Otros municipios atendidos		63	7,521	68,784,943	45.9
Total		115	16,000	149,715,615	100.0

Fuente: UTOE, Lista de Beneficiarios del Programa por el Ejercicio 2002, Chiapas, 2002.

4.4.1.3 Cadenas de valor consideradas como prioritarias

El Anexo Técnico del GPDR 2002⁴⁷ define al café, el ganado bovino y la miel de abeja como las cadenas productivas prioritarias para el Estado, mismas que deberán concentrar los esfuerzos de los programas. Sin embargo, es importante resaltar la ausencia del maíz, del frijol y de cultivos como el plátano y la caña de azúcar, mismos que representan actividades agropecuarias en la entidad. Asimismo, es necesario destacar la importancia que tiene el cultivo del maíz y frijol como principal actividad alimentaria para los pequeños productores de bajos recursos, a pesar de lo cual no son atendidos específicamente por las instancias orientadas al desarrollo rural.

4.4.1.4 Oportunidad en la radicación e influencia en resultados

Sin lugar a duda, la falta de oportunidad en la radicación de los recursos federales al FOFAE fue un factor que influyó negativamente en los resultados e impacto positivo esperado de los programas. Con la firma del Anexo Técnico en mayo de 2002, la radicación se encontraba ya con medio año de atraso. Este es un problema recurrente con los recursos de la APC y resultado de deficiencias estructurales en las políticas relacionadas con el ejercicio del gasto público, por lo que en los hechos, es muy poco lo que las entidades estatales y operativas pueden hacer para resolver este problema. Como se verá en los apartados posteriores, el atraso de la radicación de recursos representa una falla que aumenta en magnitud y efecto negativo con el paso de los meses del ejercicio del GPDR 2002. Es notable que más de uno de cada cinco (21.7 %) de los directivos, funcionarios operativos y dirigentes de organizaciones económicas de base respondieron que en este aspecto la oportunidad en la entrega de los recursos fue "pésima".

⁴⁷ Gobierno del Estado de Chiapas. *Anexo Técnico de los Programas de Desarrollo Rural*. Tuxtla Gutiérrez 2002.

4.4.2 Mecánica operativa

4.4.2.1 Desempeño de las ventanillas receptoras de solicitudes

La percepción por parte de funcionarios entrevistados y representantes de organizaciones es que la recepción y trámite de solicitudes de los programas fue bastante buena, con sólo aproximadamente uno en cuatro expresando que la tramitación fue mediocre o pobre. En aspectos específicos como la promoción de los programas, la recepción y validación de la información de las solicitudes, así como su control cronológico en términos de atención, aproximadamente el 70 % de los entrevistados consideran el desempeño favorable. Sin embargo, los aspectos en los cuales hubo coincidencia en una opinión desfavorable o opiniones encontradas fueron los aspectos relacionados con la publicación de listados de proveedores, precios y las listas de solicitudes autorizadas y no autorizadas, alrededor de la mitad de los entrevistados consideran que el desempeño fue de entre pésimo a mediocre.

Son tres los aspectos que sobresalen de las entrevistas con otros actores de los programas. El primero se relaciona con una clara percepción de que no hubo una promoción de una contraloría social para la operación de los programas, con solo el 14 % de los entrevistados considerando que fue aceptable la promoción. El segundo se relaciona con la falta de acceso al SISER por parte de los productores para consultas relacionadas con la situación de las solicitudes y trámites: tres de cada cuatro entrevistados consideran que no hay acceso real o que este es muy limitado. El tercer punto se relaciona con el conocimiento por parte de los solicitantes en torno al éxito de su solicitud y la recepción consecuente de los apoyos. Más de la mitad de los entrevistados consideran que se cumple con notificar por escrito al solicitante del éxito (o no) de su trámite, y sólo el 15 % considera que no se cumple con este requisito, y mientras que más del 76 % considera que sí se realizó una verificación de la entrega y recepción de los apoyos a los beneficiarios, los resultados de la más de 338 encuestas realizadas a beneficiarios de PAPIR indican precisamente lo contrario: 54.2 % de estos respondieron no haber recibido el apoyo al momento de ser encuestados (agosto 2003), de los cuales más del 70 % no recibieron notificación alguna.

4.4.2.2 Cumplimiento de los requisitos para la selección de proveedores

Los funcionarios y representantes de organizaciones entrevistados consideran, en su mayoría (69.6%) que la selección de proveedores y prestadores de servicio técnico ha sido favorable, y en algunos casos, excelente. Sin embargo, mediante las entrevistas a formadores, hubo cuestionamientos por parte de los formadores en cuanto al proceso de selección de los PSP y la aplicación de los criterios establecidos para su selección. Se hace mención de que las recomendaciones por parte de instituciones y organizaciones económicas de base fueron en muchos casos el criterio principal para la selección de los PSP, más allá de su perfil y competencia profesional.

4.4.2.3 Desempeño de la UTOE

“La UTOE no es una ventanilla, es un ente administrativo, nada más, de resguardo, de verificación y revisión de documentos...”⁴⁸

⁴⁸ Entrevista con el Ing. Herman Vázquez, Encargado de la Coordinación General de la UTOE el 28/07/2003.

El desempeño de la UTOE, entidad central responsable de la operación de los programas en la Entidad, se vio afectado por el tardío arranque en sus actividades. Desde su inicio, el 25 de junio de 2002, la UTOE operó bajo una situación difícil por: (a) el importante desfase en cuanto a la radicación de los recursos federales, y (b) la falta de normatividad de los programas base de desarrollo rural. Esta situación desató un efecto negativo de origen, al cuál se sumaron otros contratiempos y retrasos de otras entidades responsables de la operación como fueron los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

Un aspecto fundamental en el desempeño de la UTOE y los resultados del GPDR para el ejercicio 2003 y posteriores será el balance entre la demanda libre y los proyectos de inversión y de desarrollo sostenible, y el gerenciamiento diferenciado que se le otorgue a ambos. En el caso de demanda libre, como una especie de “reclamo” de la población, se prevé por parte de la UTOE la descentralización (y continuación del proceso de federalización) hacia los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y las delegaciones para su gerenciamiento. En el caso de proyectos de mayor inversión y complejidad, la UTOE seguirá con la tarea de validación y control de calidad para la asignación de los recursos de los programas. Se prevé que esto agilizará tanto la atención a la demanda de productores por parte de las delegaciones y consejos municipales, como la revisión y atención por parte de la UTOE de proyectos de inversión de mayor presupuesto. Como estrategia de ejecución para el ejercicio 2003, por parte de la UTOE se prevé un enfoque más hacia proyectos de inversión y su financiamiento (PAPIR) y menos recursos destinados a los técnicos que elaboran los proyectos (PRODESCA).

4.4.2.4 Centros de Calidad para el Desarrollo Rural

En la opinión de los responsables de los programas, a nivel directivo y operativo, así como de los formadores de formadores y los PSP, el CECADER, ubicado en Campeche, fue notoriamente pobre en varios aspectos de su funcionamiento, que inició a finales de diciembre de 2002. El responsable de la misma UTOE es claro en señalar los retos importantes que no fueron superados en la coordinación con el CECADER y que influyeron de manera notoria en los resultados de los programas. Tres aspectos básicos, en opinión de los funcionarios responsables del GPDR, fueron los más sobresalientes sobre la deficiente operación del CECADER en el ejercicio 2002, año que marcó el inicio (normativamente) de sus actividades: a) la falta de infraestructura adecuada para realizar las tareas encomendadas, como por ejemplo, la contratación de supervisores; b) poca claridad en cuanto a los esquemas de atención y funciones de monitoreo y control de calidad en coordinación con las otras instancias operadoras del GPDR, y c) la poca disponibilidad para coordinarse con la UTOE, especialmente en vista de su lejanía territorial, y para asegurar un flujo de información bi-direccional oportuno y suficiente.

Los responsables de la UTOE señalan que el inicio de la participación y actividades de los CECADER no fue oportuna (hasta finales de diciembre de 2002) cuando se esperaba su participación desde Julio o Agosto del mismo año. También en este caso, la participación del CECADER como un elemento nuevo en la normatividad de los programas base de desarrollo rural significó, forzosamente, la definición de ámbitos de competencia, y esquemas de colaboración y coordinación que no existían anteriormente. Este proceso de definición de mecanismos de coordinación y flujos de información, procesos que

forzosamente necesitan un periodo de maduración en contextos de programas complejos con son los del grupo de desarrollo rural, se vieron seriamente limitados.

Por parte de los formadores entrevistados, estos fueron muy críticos hacia el desempeño de los supervisores del CECADER y de la capacitación impartida por esta entidad, ya que, en opinión de los formadores, no son apropiados para el contexto de la Entidad y de los productores. Hasta cierto punto, es importante la apreciación de los formadores en cuanto a la supervisión y desempeño del CECADER ya que por su perfil y trabajo, son los más cercanos respecto a la congruencia de enfoques y prioridades en torno a la formación de los PSP de los programas.

4.4.2.5 Capacitación

La capacitación habrá que considerarla, forzosamente, en dos distintos ámbitos: la capacitación que se requiere y se debería otorgar internamente entre el personal de las entidades y actores responsables de la operación de los programas y b) la capacitación y servicios de consultoría otorgados a empresas rurales y productores. En el caso de esta última, el desempeño de los PSP puede abordarse desde tres distintas perspectivas: i) la de los beneficiarios y de los representantes de las organizaciones económicas de base que contaron con sus servicios; ii) la de los formadores que trabajaron en cercanía de los PSP en sus procesos de contratación, capacitación y supervisión; iii) la de los supervisores del CECADER quienes tuvieron la responsabilidad de verificar el desempeño y el control de calidad de los servicios, y iv) la de los responsables operativos de las distintas entidades, principalmente la UTOE.

Entre los formadores entrevistados para la evaluación, resaltan las críticas hacia los perfiles de los PSP y la falta de homogeneidad y estándares de competencia, lo cual se refleja en la baja calidad de los productos (proyectos de inversión, diagnósticos, etc.). Por otra parte, es necesario considerar el universo relativamente pequeño de beneficiarios que directamente recibieron asistencia alguna por parte de los PSP, ya que el 96.4 % no recibió asesoría o capacitación alguna. Del 3.6 % que respondió haber recibido algún servicio, sólo el 52.7 % de los que recibieron capacitación de producción o rendimiento consideran que la asistencia fue de buena calidad, mientras que el 31.6 % considera que fue de “pésima” calidad. En términos de la capacidad técnica del prestador de servicios y su disponibilidad en el momento de requerir asistencia, el número de productores con alguna opinión al respecto representa menos del 1 % del total, lo cual hace poco significativas sus respuestas. En el tema de la habilidad de los capacitadores para transferir conocimientos y capacidades, más de la mitad de los que recibieron servicios la califica como pésima.

4.5 Vinculación y sinergias entre programas

En el mismo diseño y normatividad del GPDR 2002 se contemplan la vinculación y carácter integral de la operación de los programas. Cada uno de los tres programas base – PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR – cuenta con un enfoque orientado hacia el capital físico, el capital humano y el capital social, respectivamente. La operación eficaz y efectiva de los tres, simultáneamente y en conjunto, es un factor importante para que el potencial de los programas se realice en beneficio de los productores. Sin embargo, más allá de la coincidencia territorial, la gestión por parte de organizaciones de mayor

influencia y la convergencia en cadenas como ganadería bovina y café, no es clara la vinculación y sinergia entre los programas.

Un elemento importante que da muestra de la falta de sinergias reales entre los programas es la carencia de un monitoreo y seguimiento real durante la operación de los programas. Como se ha visto, el desfase en el arranque de los mismos imposibilitó a las entidades operativas, específicamente la UTOE, para realizar un monitoreo oportuno de cada uno de los programas, para corregir incongruencias de la operación. De esta manera, no fue posible la búsqueda activa de sinergias durante la operación.

La vinculación real y sinergias entre los programas sería, en todo caso, un resultado de la operación oportuna, eficaz y efectiva de las instancias como los Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, que son las células básicas de los espacios de coordinación y desarrollo territorial en el ámbito municipal. En la medida en que no fueron funcionales estas instancias, las posibilidades de crear sinergias entre los programas se vieron limitadas y, en su defecto, se trabajó en el simple cumplimiento de la tramitación necesaria de los apoyos. Como indicador importante de esto es que el destino de un alto porcentaje de los recursos del PAPIR, el programa de mayor presupuesto del GPDR, se destinó a financiar conceptos de bajo valor e impacto productivo y no a *inversiones* significativas articuladas a procesos de transformación tecnológica y de agregación de valor.

4.6 Seguimiento y evaluación

4.6.1 Sistema de seguimiento y control

Considerando que al 5 de Septiembre del año en curso, en el pre-cierre más reciente del ejercicio 2002 de los programas, sólo el 47.1 % del presupuesto global para evaluación (y, se entiende, para seguimiento y control) se había ejercido, no es sorprendente que durante la mayor parte de la operación del GPDR no se haya puesto en marcha un sistema de seguimiento y control que produzca información sistematizada, confiable, y que de cuenta del cabal desarrollo en el ejercicio de los recursos asignados. En el caso de los tres programas, el componente de evaluación es el que presenta los índices de cumplimiento más bajos del total de los componentes de los programas (véase Cuadro 4.6.1.3).

4.6.1.1 Procedimientos de seguimiento y control del grupo de programas

El cambio de programas y de normatividad presentó un reto formidable para la instancias directamente responsables de la operación del GPDR, particularmente para la UTOE, para las instancias de reciente creación en el marco de la LDRS como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, pero también para los beneficiarios, productores individuales y los agrupados en organizaciones y grupos económicos de base. Los procedimientos y mecanismos de seguimiento y control del GPDR tuvieron que establecerse de manera posterior a la puesta en marcha de todas las instancias ejecutoras, y en gran medida, posterior a la operación de la mayor parte de los recursos de los programas.

Por otra parte, las funciones de supervisión desempeñados por el personal contratado por el CECADER como parte del seguimiento y control son un aspecto positivo de los programas. La deficiencia no reside en el diseño e incorporación de este aspecto en la operación de los programas, sino en la manera que fue llevada a cabo por los supervisores bajo el CECADER. Otro aspecto positivo del papel de los supervisores es la posibilidad de que estos funjan como puentes de intercambio entre distintos grupos de productores en las distintas regiones.

4.6.1.2 Empleo y usos de sistemas de información

En este sentido, el ejercicio 2002 del GPDR presenta nuevamente una fase de “transición” mediante la cual, se espera, se estarán incorporando las lecciones aprendidas, las modificaciones adecuadas y las correcciones necesarias para el ejercicio 2003. Como ejemplo de esto es la iniciativa de la SDR del Estado que contempla la contratación de un equipo de “staff” dedicado exclusivamente a la asesoría, acompañamiento y monitoreo interno de la UTOE para asegurar a) mayor sistematización confiable de la información administrativa de los programas; b) menor lapso en el tiempo de atención a las solicitudes y trámites de la UTOE con productores, organizaciones, delegaciones y concejos; c) mayor información disponible para la planeación de los programas, y d) mayor información constante para el monitoreo efectivo de los programas durante el ejercicio, y no simplemente para la evaluación *expost* exigida normativamente. Todo esto en el contexto de la inoperatividad de los sistemas contemplados desde la federación para el sector, el Sistema de Información Del Sector Rural (SISER) y el Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER).

4.6.1.3 Cumplimiento de metas financieras programadas

El grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras programas se presenta en el cuadro 4.6.1.3, dónde se percibe que si bien se cumplió con el *ejercicio* de los recursos, con un índice de cumplimiento aceptable de 89.2 % para los tres programas, no es claro el impacto en cuanto al fortalecimiento de las cadenas productivas prioritarias, a los proyectos de inversión apoyados o en cuanto a las organizaciones económicas de base fortalecidas. En el caso de PAPIR, por ejemplo, el sub-ejercicio más importante, después de los rubros de garantía líquida y de gastos de evaluación, fue precisamente el de apoyos vía proyectos. Esto se hace aún más notable cuando, en el Capítulo 5, se analiza con mayor detalle los proyectos apoyados y se da cuenta de que en realidad, la mayor parte del recursos de este componente fue de tipo “atención a la demanda” – es decir, a gasto y no a inversión.

Cuadro 4.6.1.3 Cumplimiento de metas financieras del GPDR

COMPONENTE	Presupuesto programado	Presupuesto Ejercido	Remanente	Índice de cumplimiento
PAPIR	121,141,052.60	112,605,646.37	8,535,406.23	93.0%
Atención a la Demanda	30,744,056.91	30,231,124.02	512,932.89	98.3%
Producción Primaria	22,594,973.86	22,099,455.00	495,518.86	97.8%
Valor Agregado	8,149,083.05	8,131,669.02	17,414.03	99.8%
Apoyos vía Proyectos	84,578,345.69	77,117,027.55	7,461,318.14	91.2%
Producción Primaria	68,203,989.61	65,626,122.97	2,577,866.64	96.2%

Evaluación Desarrollo Rural 2002

COMPONENTE	Presupuesto programado	Presupuesto Ejercido	Remanente	Índice de cumplimiento
Valor Agregado	10,864,516.16	10,378,287.29	486,228.87	95.5%
Garantía Líquida	5,509,839.92	1,112,617.29	4,397,222.63	20.2%
Gastos de Operación	4,654,920.00	4,610,436.14	44,483.86	99.0%
Gastos de Evaluación	1,163,730.00	647,058.66	516,671.34	55.6%
PRODESCA	59,507,158.39	46,792,738.83	12,714,419.56	78.6%
Promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos de desarrollo	38,121,970.09	29,969,050.73	8,152,919.36	78.6%
Consultoría y capacitación a empresas rurales	3,259,493.00	2,267,951.00	991,542.00	69.6%
Programas especiales de desarrollo de capacidades.	7,733,617.67	4,974,960.87	2,758,656.80	64.3%
Supervisión de servicios y control de calidad (12%) de los tres conceptos anteriores	5,916,216.95	5,756,588.27	159,628.68	97.3%
Promoción de Agroproductos no Tradicionales	671,610.68	671,610.68	0.00	100.0%
Participación en la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable	425,000.00	425,000.00	0.00	100.0%
Gastos de Operación	2,703,400.00	2,578,958.28	124,441.72	95.4%
Gastos de Evaluación	675,850.00	148,619.00	527,231.00	22.0%
PROFEMOR	21,876,833.05	21,218,883.55	657,949.50	97.0%
Fortalecimiento Institucional	9,516,625.80	9,105,511.33	411,114.47	95.7%
Consejos Regionales	2,822,796.12	2,562,291.17	260,504.95	90.8%
Consejos Distritales	1,001,502.55	997,332.20	4,170.35	99.6%
Consejos Municipales	5,692,327.13	5,545,887.96	146,439.17	97.4%
Consolidación Organizativa	11,158,207.25	11,050,787.25	107,420.00	99.0%
Apoyo a la estructura Interna de Organizaciones de 1er. Nivel.	11,158,207.25	11,050,787.25	107,420.00	99.0%
Gastos de Operación	961,600.00	878,203.97	83,396.03	91.3%
Gastos de Evaluación	240,400.00	184,381.00	56,019.00	76.7%
Total para los tres programas	202,525,044.04	180,617,268.75	21,907,775.29	89.2%

Fuente: *Addendum* al Anexo Técnico de Desarrollo Rural 2002, Chiapas; Precierre Financiero al 5 de septiembre de 2003; UTOE; SDR; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

A partir de los resultados del ejercicio financiero de los tres programas, es importante señalar tres aspectos básicos: a) a la fecha 5 de septiembre de 2003, la UTOE aún no cerraba el ejercicio 2002, con el 10.8 % del presupuesto programado sin ejercer; b) el índice menos favorable de cumplimiento global lo presenta PRODESCA, con más de 12.7

millones de pesos sin ejercer, y c) el índice global de cumplimiento del GPDR, y el índice de PAPIR en específico, no es congruente con los resultados de las encuestas a productores de PAPIR 2002, en donde el 54.2 % reportaron no haber recibido el apoyo.

4.7 Análisis global: conclusiones y recomendaciones

4.7.1 Conclusiones

4.7.1.1 En torno a las modificaciones normativas entre 2001 – 2002 y su influencia en los procesos del GPDR 2002

El ejercicio 2002 representa un periodo de transición para los programas de APC en Chiapas, y para el GPDR en específico, por los cambios en el diseño y normatividad de los mismos. El personal de la UTOE considera que los cambios sustanciales en la normatividad introducidos para el ejercicio 2002, resultaron en confusiones para los productores, para los prestadores de servicios y hasta para los mismos responsables de la operación de los programas. Con base en los resultados de las evaluaciones realizadas a los dos programas de desarrollo rural más importantes de la APC-Chiapas en el ejercicio 2001 – el Programa Apoyo al Desarrollo Rural y el Programa de Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Rurales Marginadas – las modificaciones en el diseño y la concentración en tres programas base *representan mejoras importantes en la estrategia de desarrollo rural* de la APC.

Dado que los programas anteriores de desarrollo rural en su mayoría se venían operando desde 1996 – 1997, las instancias operadores y beneficiarios gozaban de mucha familiaridad en cuanto a su normatividad y tramitación. Esto pudo haber generado ciertas inercias en la operación de los programas, lo cual no permitía la innovación ni mejoras sucesivas en el impacto real de los mismos. Sin embargo, la familiaridad con los procesos anteriores también permitía cierta especialización y agilización de procesos de operación de los programas, la cual resultó afectada con la nueva normatividad del 2002, especialmente en el caso de los grupos de beneficiarios y personal operativo en el ámbito delegacional y municipal. A pesar de las mejoras en diseño realizada con la intención de simplificar y crear complementariedad y sinergia entre los programas, la nueva normatividad resultó ser compleja y poco accesible para los grupos de beneficiarios y los responsables operativos mismos.

La participación de los productores y proveedores e incluso de los funcionarios entrevistados en la planeación de los programas de desarrollo rural, fue marginal o inexistente. Esto es resultado de que la elaboración de las líneas generales para la operación, seguimiento y evaluación de los programas, especialmente considerando que los lineamientos de las nuevas instancias requeridas para su operación (UTOE, CECADER, Consejos Municipales, por ejemplo) 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. Es decir, directamente en la ejecución de los programas, no en las fases de planeación e instrumentación.

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

4.7.1.2 Factores limitantes de las instancias responsables de operación

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 lograron identificar criterios específicos o la existencia de procesos de planeación regional mediante los cuales se asignaron la mayor parte de los apoyos otorgados por los programas. Esta situación generó por una parte apoyos diferenciales de mejor cantidad y calidad a determinados grupos organizados, y por la otra ocasionó una amplia dispersión de los apoyos en activos de muy bajo valor económico, sobre todo en aquellos operados por COMCAFE que fueron destinados a la compra de semillas y plantas de café (3,745 apoyos por un monto de \$ 2'875,185, lo que representa el 34 % de los apoyos otorgados por PAPIR pero apenas el 2.7 % de los fondos ejercidos).

4.7.1.3 Conclusiones en torno a los sistemas de seguimiento y evaluación

Los resultados de la encuesta aplicada a los beneficiarios del PAPIR, hizo evidente la necesidad de mejorar la supervisión externa en forma periódica **en el transcurso de la ejecución de los programas**, principalmente por los siguientes factores: (a) el seguimiento constante puede mejorar la focalización hacia los grupos de población y actividades productivas en donde el grupo de programas pueda tener un mejor impacto; (b) el tipo de apoyos otorgados puede ajustarse conforme las necesidades de los productores y no con base en criterios que van más hacia el cumplimiento de las metas; (c) la necesidad de mejorar progresivamente la percepción de las instancias ejecutoras y los beneficiarios con respecto a la deficiente calidad de los servicios profesionales proporcionados, y (d) el alto índice de beneficiarios que al momento de ser encuestados (Agosto 2003), no habían recibido apoyo alguno del ejercicio de la APC 2002. Evaluaciones *ex post* 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 durante el ejercicio anual.**

La importante proporción de productores que manifestaron no haber recibido los apoyos del GPDR, a pesar de que están incorporados en las listas de beneficiarios ya atendidos, introduce un elemento de incertidumbre en la eficiencia y transparencia de la ejecución de los programas en general, pero del PAPIR en específico. Si bien esta alta proporción de apoyos no recibidos se puede atribuir a razones como el retraso en la radicación de recursos o la lentitud en la tramitación de los apoyos, el alto porcentaje de beneficiarios que en Agosto de 2003 aún no contaban con los recursos solicitados al GPDR, es indicativo de una importante deficiencia operativa.

En este sentido, el personal que se integra a la UTOE en septiembre 2002 para el monitoreo, sistematización y seguimiento internos de la UTOE representan un esfuerzo notable de corregir estos problemas por parte de la SDR del Estado. Es necesario, sin embargo, que esta iniciativa y los procesos de mejora continua de la UTOE continúen

para el ejercicio 2003, ya que de no ser así, será difícil que los mecanismos de supervisión den cuenta en forma suficiente de la calidad de la atención a los beneficiarios y de la transparencia con que se operan los recursos asignados al grupo de programas.

4.7.2 Recomendaciones

4.7.2.1 Para mejorar el funcionamiento de órganos de representación e instancias operativas

Es necesaria la capacitación adecuada del personal operativo en todos los ámbitos y en distintos temas. Por ejemplo, dada la complejidad de los programas de desarrollo rural en términos de su diseño y normatividad, la capacitación a los integrantes de la UTOE, al personal de las delegaciones de la SDR y a los integrantes de los Consejos Municipales, Distritales y Regionales de Desarrollo Rural Sustentable, tiene que considerar aspectos normativos, administrativos y *conceptuales de desarrollo rural*. No se puede partir del supuesto que todos los integrantes de estas instancias son expertos en desarrollo rural, desarrollo territorial, participación comunitaria y planeación participativa, y que tienen claridad sobre el tipo de desarrollo y apoyos que es posible instrumentar con los recursos de la Alianza..

Además, es necesario desarrollar una estrategia concreta para incorporar a las autoridades de los ayuntamientos en las fases de planeación, modificación e instrumentación de los programas, no sólo en la operación. En el proceso de federalización que se tiene contemplado para los programas en ejercicios posteriores, el municipio, sus autoridades y los actores que en ese ámbito se desarrollan, serán los órganos de mayor incidencia, en principio, en el diseño, modificación y operación de los programas.

4.7.2.2 Recomendaciones para mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación

El monitoreo de los programas deberá realizarse durante todo el proceso de operación, para que de esa manera se puedan ir detectando las tendencias y las desviaciones que se presenten en la focalización y características de los recursos ejercidos. Solo así se podrá prevenir que los operadores y beneficiarios de los programas se alejen de la normatividad y intencionalidad de los mismos. Es necesario también realizar modificaciones y acciones correctivas **oportunas**, para asegurar que al cierre del ejercicio los resultados e impactos obtenidos sean más acordes con el diseño, normatividad y objetivos de los programas.

Los mecanismos de monitoreo y control no pueden limitarse a acciones policíacas y de “candados” burocráticos. Es decir, para asegurar mayor efectividad y congruencia de la aplicación de los recursos (más a la inversión y menos a gasto), se deberán considerar aspectos de conciencia, capacitación y acompañamiento, más que acciones aisladas de control que finalmente pueden resultar en mayor tiempo y menos oportunidad en la tramitación y la liberación de recursos.

Una posible solución a las importantes deficiencias operativas referidas al CECADER sería contar con un CECADER en Chiapas, lo cuál haría más ágil el flujo de información y las oportunidades de coordinación. Sin embargo, más allá de su ubicación territorial, **es**

necesario establecer los lineamientos precisos del esquema de supervisión y acompañamiento brindado por ésta institución. Si bien la intención es que los supervisores formen una red virtual mediante la cual se apoya y acompaña a los PSP en beneficio de mayor calidad de los servicios a los productores, es necesario que cuenten con el apoyo institucional y de infraestructura necesarios para el desarrollo de sus actividades. Un factor *sine qua non* para el desempeño funcional de los supervisores es ***el pago oportuno y suficiente por sus actividades profesionales.***

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos

En el capítulo cinco se presenta la evaluación global de los resultados e impactos logrados por el grupo de Programas, considerando una discusión específica del PAPIR, el PRODESCA y el PROFEMOR. A partir de una revisión de los indicadores de impacto, en este apartado se presentan las conclusiones y recomendaciones específicas derivadas de este análisis.

5.1 Principales resultados de los programas del grupo

La evaluación de los resultados e impactos del GPDR 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 54.2 % de la muestra de PAPIR y el 69.6 % del PADER⁴⁹ afirmara no haber recibido el apoyo que les fue autorizado y en algunos casos aparentemente 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 174 beneficiarios (21 de PADER y 153 de PAPIR).

El alto porcentaje de respuestas negativas a la recepción del apoyo en las fases iniciales de la encuesta, hizo necesario profundizar más en las causas por las que los productores manifestaron no haberlo recibido. Para ello, se elaboró un detalle de las razones expresadas por los beneficiarios al momento de aplicar el cuestionario, así como las frecuencias observadas (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. Razones dadas por los beneficiarios por las cuales NO recibieron el apoyo otorgado por el GPDR

No.	Causa	PAPIR	PADER	TOTAL
1	El beneficiario no estaba enterado del Programa; no entrego solicitud, ni documentos y en la mayoría de los casos, no conoce al representante	39	11	50
2	El beneficiario sí presento solicitud, entrego documentos; pero no recibió el apoyo	17	13	30
3	Ocasionó baja en la organización en la cual estaba participando y en donde se estaba gestionando el apoyo	4	1	5
4	Al beneficiario sí le llegó el apoyo, pero no lo recibió por no convenirle a sus intereses	2	0	2
5	El beneficiario no recibió el apoyo, porque solamente sirvió de prestanombres	2	0	2
6	Al beneficiario ya le han avisado sobre el apoyo, pero aún no lo ha recibido	2	2	4
7	El beneficiario no recibió el apoyo porque el representante hizo un inadecuado manejo del mismo	2	0	2

⁴⁹ PAPIR: n = 338, de los cuales 174 NO recibieron el apoyo; PADER: n = 69, de los cuáles 39 encuestados manifestaron NO haber recibido el apoyo.

No.	Causa	PAPIR	PADER	TOTAL
8	El beneficiario ya se enteró del apoyo, pero aún no lo ha recibido. Piensa que el representante por alguna causa no se lo ha entregado	6	3	9
9	Por alguna causa el beneficiario no entregó su aportación respectiva	6	1	7
10	Presentó solicitud pero no le dieron oportunidad de escoger al proveedor y la SDR canceló el proyecto	1	0	1
12	Encuestas en donde los beneficiarios de PAPIR contestaron alguna de las opciones de la pregunta 3, por lo que no fue necesario hacer anotaciones al respecto.	100	17	117
Totales		181	48	229

Fuente: Encuestas de Beneficiarios para Evaluación Externa 2003 realizada por SECODES, S.C.; Chiapas 2003.

En las causas 1, 5, 7 y 10 se identifican aparentemente situaciones irregulares en 55 de los casos analizados, los que se originan en actitudes dolosas (12 % de la muestra total). Adicionalmente, las causas 2, 6 y 8 que ascienden a 43 beneficiarios (10.5 %), podrían considerarse resultado de la deficiente operación de las entidades ejecutoras, lo que puede dar una idea de la baja eficiencia en la entrega oportuna de los apoyos.

Bajo estas circunstancias, los 174 productores que sí manifestaron haber recibido el apoyo de PAPIR y 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 GPDR. 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 CTEE y la UA de la FAO.

Esta situación se origina en que al momento de la encuesta, si el informante manifiesta no haber recibido el apoyo, la metodología establece que se suspenda 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 mayor representatividad de muestra evaluada. Con todo y apegándonos a los Términos de Referencia establecidos para la evaluación del GPDR, a continuación se exponen los resultados obtenidos en el análisis de la información disponible.

5.1.1 Resultados de la operación del PAPIR

5.1.1.1 Metas físicas y financieras programadas y realizadas

En los Anexos 3 y 7 se muestra el cuadro resumen en la ejecución de PAPIR, referido a la entrega de apoyos a productores. Con respecto al cumplimiento de sus metas financieras, en el Cuadro 4.6.1.3 se señala que PAPIR operó con una eficiencia del 93 % en forma global. Con respecto al número de apoyos, se entregaron recursos a 11,000 solicitudes vía proyectos, demanda libre o fondos de garantía, si bien en términos programáticos, de los 1,810 proyectos estimados en el Anexo Técnico se entregaron 1,813, cubriendo a cabalidad este aspecto. En lo referido a beneficiarios, con relación a los 35,155 productores estimados inicialmente, la cifra proporcionada por la UTOE en forma

agregada a la EEE fue de 37,269 beneficiarios, lo que habla de un buen nivel de cumplimiento del orden del 106 %.

5.1.1.2 Áreas de interés económico en que se concentraron los proyectos apoyados

Este programa operó \$ 112'605,646 bajo dos modalidades diferentes: a través de COMCAFÉ (el 49 %) y a través de la UTOE (el 51 % restante). Esto generó un esquema de atención favorable e importante para los productores cafetaleros del estado, los que se vieron beneficiados con 5,809 proyectos o apoyos directos.

Con recursos del PAPIR se financió un importante número de cabezas de ganado bovino, ovino, porcino y aves, como se muestra en el Cuadro 5.1.1.2. Si bien estos apoyos se destinaron a la compra de pie de cría, importantes recursos del GPDR se utilizaron para este fin (el 19.4 % del total destinado al GPDR y el 33.7 % del PAPIR). Considerando que existe en operación en forma simultánea un grupo de programas enfocados al desarrollo de la actividad pecuaria, llama la atención que el fomento de la ganadería en el Estado se haga de manera tan relevante a través de PAPIR,.

Cuadro 5.1.1.2. Ganado mayor y menor financiado con recursos del PAPIR

Concepto	No. apoyos	Importe Alianza
Aves	566	1'811,141
Bovinos	418	26'167,951
Porcinos	483	3'489,777
Ovinos	485	9'251,543
Total	1,952	40'720,412

Fuente: Listados de beneficiarios del GPDR. UTOE. Chiapas 2003

5.1.1.3 Inversión en bienes de capital

Los conceptos financiados por el PAPIR correspondientes a esta categoría representaron una inversión de recursos de la Alianza por un total de \$ 19'943,536, equivalente al 18.6 % de los recursos operados por el programa y que fueron reportados por la UTOE a la EEE mediante los listados de beneficiarios. En su mayoría, esta inversión se destinó a la compra de maquinaria y equipo diverso, lo que sin duda mejoró las condiciones de capitalización de los beneficiarios.

5.1.1.4 Bienes de capital apoyados a través del Programa

El total de apoyos otorgado por el GPDR para este componente fue significativo con relación al número total otorgado (11,000), del cuál representó el 34 %. Sin embargo, es importante señalar que en un alto número de estos activos se trató de herramientas y bombas aspersoras manuales, las que si bien son necesarias para muchos de los beneficiarios, no son un activo que les confiera una mayor ventaja si se les compara con los productores que recibieron equipos de riego o maquinaria agrícola. No obstante, el patrimonio de los productores en forma individual, registró modificaciones en aquellos casos en que los apoyos consistieron en activos fijos.

Los bienes de capital más representativos del Programa se muestran en el Cuadro 5.1.1.3 y en el Anexo 4. La maquinaria agrícola identificada fue otorgada vía proyectos a los beneficiarios y consistió en su mayoría en tractores agrícolas e implementos diversos (arados, rastras, cultivadoras, molinos, etc.). Otros equipos importantes fueron los de riego y textil, los que permitieron mejorar sustancialmente la productividad de las superficies de cultivo y la creación de empleos permanentes.

Cuadro 5.1.1.4. Bienes de capital otorgados por el PAPIR

Concepto	No. apoyos	Federal	Estatad	Total Alianza
Maquinaria agrícola	176	2,256,247	661,184	2,917,431
Equipo de riego	289	5,382,610	1,576,255	6,958,864
Equipo diverso *	294	4,378,170	1,281,363	5,659,534
Equipo textil	14	186,493	54,574	241,068
Herramientas	195	3,223,111	943,528	4,166,639
Total	968	15,426,632	4,516,904	19,943,536

Fuente: UTOE, Listado de beneficiarios del GPDR por el Ejercicio 2002, Chiapas, 2002.

* Anaqueles, equipo para tortillerías y restaurantes, refrigeradores, etc.

5.1.1.5 Conformación de garantías líquidas

En el período 2002 se continuó con una modalidad diferenciada para la utilización de los recursos del PAPIR, a través de la integración de garantías líquidas. Con este mecanismo, los integrantes de las organizaciones de productores pueden acceder a créditos bancarios usando los recursos aportados por la Alianza como contragarantía, lo cual fue aceptado por instituciones financieras como lo son el Banco Bital y los agentes del Programa de Crédito en Administración de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura.

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, accedan 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 fondos realmente hace una diferencia con el esquema tradicional de operación del GPDR 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.

Sin embargo, el número limitado de garantías líquidas establecidas, así como la ejecución tardía del recurso destinado a este apoyo, muestran las dificultades para su acceso por parte de los productores prioritarios. Cabe señalar que el 60.6 % de los recursos ejercidos (más de 3.1 millones de pesos MN) se registraron entre el 5 y el 26 de Septiembre de 2003 (Cuadro 5.1.1.5), lo cuál es un indicador de un ejercicio tardío.

Cuadro 5.1.1.5. Ejercicio de las garantías líquidas a Septiembre de 2003

Componente	Presupuesto Comprometido	Presupuesto Ejercido	%
Garantías Líquidas	5,344,032.91	4,283,712.66	79.3

Fuente: *Addendum* al Anexo Técnico de Desarrollo Rural 2002, Chiapas; Precierre Financiero al 5 de septiembre de 2003; UTOE; SDR; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; UTOE, Comunicación personal, 27 de septiembre de 2003.

Un factor importante en este contexto es que la tramitación de este tipo de apoyo es más extensa por los requisitos jurídicos que se exigen por la normatividad de los programas, así como el gerenciamiento financiero requerido para acceder a los recursos de instituciones financieras con las garantías líquidas del GPDR. A pesar de los esfuerzos realizados para la difusión de esta modalidad, los trámites para los apoyos convencionales (inversión primaria, por ejemplo) resultan más accesibles para los productores por la mayor facilidad para su consecución. En la lógica de los apoyos del GPDR, las garantías líquidas representan una experiencia única, ya que garantizan el pago a las instituciones financieras interesadas en proveer posibles financiamiento a mediano y a largo plazo en el sector rural. No obstante y a pesar de los aspectos favorables de este tipo de apoyo (fomento a la cultura de pago, enfoque hacia la inversión y no al gasto, etc.), serán necesarias una serie de modificaciones en los trámites para que crezcan como modalidad generalizada de apoyo del GPDR.

5.1.2 Resultados de la operación del PRODESCA

La operación del programa durante el ejercicio 2002 se llevó a cabo con la participación de 371 organizaciones y de un importante número de prestadores de servicios profesionales. En términos cuantitativos, los resultados obtenidos se muestran en el Cuadro 5.1.2 y en los Anexos 5 y 7.

Cuadro 5.1.2. Recursos ejercidos por PRODESCA durante el año 2002 para el apoyo a productores y organizaciones sociales

CONCEPTO	Monto operado					Proyectos/ apoyos	%
	Federal	Estatad	Alianza	Total prog.	%		
Promoción, identificac., diseño e imp. proyectos	23,217,232	6,751,799	29,969,031	29,969,031	93	4,503	95
Diseño	11,827,324	3,445,921	15,273,245	15,273,245	47	1,874	40
Gestión	4,226,762	1,232,226	5,458,988	5,458,988	17	837	18
Préstamo	679,935	192,065	872,000	872,000	3	9	0
Diagnóstico	6,483,211	1,881,586	8,364,797	8,364,797	26	1,783	38
Consultoría y capacitac. a empresas rurales	1,754,518	513,433	2,267,951	2,267,951	7	218	5
Capacitación	1,150,403	336,648	1,487,051	1,487,051	5	160	3
Consultoría	604,115	176,785	780,900	780,900	2	58	1
Total PRODESCA	24,971,750	7,265,231	32,236,982	32,236,982	100	4,721	100

Fuente: Listados de beneficiarios del GPDR. UTOE. Chiapas 2003

La promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos fue con mucho la actividad sustantiva del programa, tanto en recursos invertidos como en número de apoyos. De este apartado, el diagnóstico y el diseño se destacan como las acciones en las que mayor esfuerzo se invirtió. Por el contrario, la consultoría y capacitación de empresas rurales manifestaron una menor importancia, sobre todo por la natural inclinación de las organizaciones que requieren no tanto de consultores que apoyen sus procesos internos, sino más bien, de técnicos que les apoyen a la elaboración de propuestas o proyectos de financiamiento, los cuales son utilizados como la principal herramienta de gestión ante las instancias gubernamentales o las agencias de desarrollo.

5.1.2.1 Acciones desarrolladas como producto del seguimiento y monitoreo a la prestación de servicios

Una de las acciones que más se enfatizaron por parte de las instancias ejecutoras fue la supervisión, lo que permitió conocer y evaluar el desempeño de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP). Como resultado de ésta supervisión, el 35 % de los proyectos y propuestas presentados resultaron con dictamen negativo, como consecuencia de dos factores principales: el PSP nunca asistió a trabajar directamente con los grupos en las comunidades, o bien aunque los PSP sí asistieron regularmente a su trabajo con los grupos, el proyecto o productos elaborados no cumplía con el mínimo de calidad exigido. Ante esta situación, se establecieron dos medidas correctivas: la primera fue la contratación de nuevos técnicos y la segunda consistió en incrementar la capacitación de los PSP principalmente en aspectos de planeación participativa.

De esta acción de supervisión se concluyó que el proceso de formación de PSP es deficiente, además de que se requiere de mucho trabajo para cumplir con calidad las exigencias de los productores y del PRODESCA. Asimismo, fue notorio que la mayoría de los PSP ofertan a los grupos de productores lo que sabe hacer, pero no precisamente lo que la comunidades necesitan.

En éste sentido, otra acción realizada fue el fortalecimiento de los Consejos Distritales, los que son órganos que dan seguimiento y monitoreo al GPDR, lo que permitió mayor eficacia de los PSP debido a que hubo un mayor acercamiento hacia ellos y en consecuencia, una mejoría en el servicio otorgado directamente a los productores.

5.1.2.2 Mecanismos locales de fomento al desarrollo de un mercado de servicios profesionales

Convencionalmente se parte de que el mercado de servicios profesionales se compone de dos actores: quienes ofertan sus servicios y los interesados que los demandan. Sin embargo, durante la operación de PRODESCA se encontraron dos esquemas de funcionamiento. Por un lado, los grupos de productores o demandantes no contaban con la información necesaria para la adecuada selección de sus prestadores de servicios, sobre todo en función de sus propias necesidades e intereses.

Esta situación dificultó el proceso, pues la selección del proveedor quedó finalmente en manos del Consejo Distrital, por lo que al contratar al prestador de servicios los productores no se identificaron con él y desconocían si cumplía con el perfil requerido. Por lo tanto y en lugar de contribuir con el acompañamiento de un proceso, el PSP contratado terminó realizando la venta de un servicio puntual y concreto.

El otro esquema que funcionó mejor en la práctica, es que en algunos Consejos Distritales consensuaron criterios mínimos que los PSPs deberían cumplir, como por ejemplo, la elaboración de un diagnóstico y el diseño de un proyecto. Sobre todo, se hizo énfasis en que lo más importante era la elaboración de un Plan de Desarrollo con objetivos y metas específicas, ya que si bien existen organizaciones que tienen muy claro su rumbo, la mayoría carece de una estrategia a largo plazo para conducir su proceso de desarrollo.

5.1.2.3 Fuentes, modalidades y montos adicionales pagados por los servicios profesionales

En general no hubo un sobrepago por los servicios profesionales ya sea por el programa o los productores. Sin embargo, se adoptó la modalidad de la aportación complementaria para sufragar otras actividades, en donde la capacitación y el diseño del proyecto lo aportaba PRODESCA y la gestión y su puesta en marcha, otras instituciones (en la mayoría de los casos FONAES). Otra modalidad fue que el 15 % de los PSP fueron contratados por el CECADER como supervisores, lo que les permitió obtener un ingreso adicional a los recursos del programa.

5.1.2.4 Desarrollo de capacidades

Los PSP y las entidades ejecutoras consideran que una capacidad desarrollada por los productores, es que existe una mayor apropiación del programa. A diferencia de ocasiones anteriores, a los beneficiarios les ha quedado claro que el gobierno está otorgando un subsidio para que puedan contar con técnicos profesionales, en donde ellos mismos realizan la selección de los PSP. Sin embargo, aún es necesario definir más claramente los niveles de responsabilidad que asumen ambos actores.

Se estima que otra capacidad desarrollada a nivel de los PSP, es la de informarse y formarse en temas específicos. Además, han establecido relaciones con diferentes redes profesionales de servicio, las que contribuyen a su actualización, especialización y, en general, a su desarrollo profesional. Ha quedado claro para muchos de ellos que las fortalezas de otros les permiten cubrir sus propias debilidades técnicas y de formación.

5.1.2.5 Tipo de proyectos identificados y gestionados con el programa

Con base en las actividades de diagnóstico y planeación realizadas, los PSP contratados por las organizaciones elaboraron un total de 725 proyectos distribuidos en un total de 33 diferentes actividades productivas (Cuadro 5.1.2.5). De estos proyectos, se estima que no menos del 95 % fueron aprobados para su ejecución a través de los recursos de la Alianza. Sin embargo, uno de los propósitos del programa es que la gestión sea realizada también ante otras instancias, de manera que sea posible contar con recursos complementarios a los de la Alianza (FONAES, FIRA, Programa de Empresas Sociales del Gobierno del Estado, etc.).

Cuadro 5.1.2.5. Tipo y número de proyectos elaborados y gestionados por PSP

Actividad productiva	No. Proy.	Monto Alianza solicitado	Actividad productiva	No. Proy.	Monto Alianza solicitado
Avícola	31	2,092,276	Herbario	4	368,222
Alambre de púas	1	130,918	Ornato	1	77,500
Apícola	14	1,655,820	Hortícola	44	5,017,268
Artesanías	6	626,840	Infraestructura riego	1	22,400
Avícola	64	3,296,364	Integral	3	164,491
Bovino	298	48,749,634	Molino de Nixtamal	3	88,100
Cacao	1	78,962	Ovino	64	5,427,263

Actividad productiva	No. Proy.	Monto Alianza solicitado	Actividad productiva	No. Proy.	Monto Alianza solicitado
Cafetería	1	23,440	Palma xhate	2	47,850
Cafecultura	17	3,124,355	Panadería	4	157,050
Caja de Ahorro	2	66,000	Papelería	4	206,188
Carpintería	1	21,100	Porcícola	89	3,494,568
Comercialización	16	5,964,872	Sastrería	5	237,900
Criadero de venados	1	ninguno	Tienda	3	126,220
Floricultura	10	861,931	Tortillería	3	325,600
Forestal	1	31,400	Tractor	1	40,000
Frutícola	17	1,261,326	Traspatio	12	726,719
			Vehículo	1	110,675
			Total	725	84,623,252

Fuente: Información proporcionada por el responsable de la ejecución del PRODESCA en la UTOE. Chiapas 2003.

5.1.2.6 Áreas de oportunidad de negocios identificadas

Para identificar las oportunidades de negocios se trabajó en el PRODESCA con tres programas: el primero fue el de "Promoción de Agro-productos no Tradicionales" cuyo objetivo fue el de vincular a organizaciones consolidadas con los compradores de mercados especializados, de manera que pudieran llevar a cabo el posicionamiento de sus productos. La participación en ferias de tipo regional, nacional e internacional fue una de las actividades que se realizaron en mayor medida a través de este programa. Por su parte, la "Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable" fue un espacio de intercambio de experiencias, que amplió el horizonte de las actividades comerciales de muchas organizaciones.

El objetivo de los "Programas Especiales de Desarrollo de Capacidades" fue el de articular proyectos que le permitieran a las organizaciones beneficiarias y PSP identificar áreas de oportunidad mas específicas. Lo prioritario fue determinar los mecanismos necesarios para acceder a los mercados, mas que la búsqueda misma de espacios de venta. Para ello se trabajaron aspectos de fortalecimiento institucional, realizando diagnósticos del volumen, la calidad, los precios y la periodicidad con la que las entidades beneficiarias realizan sus actividades productivas. Algunos de los resultados obtenidos de estas iniciativas fueron los que se señalan en el Cuadro 5.1.2.6.

Cuadro 5.1.2.6. Oportunidades de negocio identificadas mediante PRODESCA

Proyecto	Oportunidad
Plan de Mercadotecnia y Comercialización de la Red de Hortalizas de la Meseta Comiteca.	Contratación de una entidad consultora para el diseño de la metodología y la elaboración del Plan.
Copa de la Sierra: productores de papa, frutales, ovinos y hortalizas.	Elaboración de un estudio para determinar la posible integración de los mercados locales, a las cadenas de comercialización que operan a nivel nacional.
Aprovechamiento Forestal en Coapilla.	Gira de intercambio de experiencias para ver el manejo integral del bosque en el Ejido El Balcón, en Tecpan de Galeana, Guerrero.

Proyecto	Oportunidad
Plan Integral del Río San Atenco en Tonalá.	Diseño de una estrategia para el manejo de la cuenca del río San Atenco (este caso constituye una nueva modalidad de canalizar recursos en actividades no directamente productivas).

Fuente: Información proporcionada por el responsable de la ejecución del PRODESCA en la UTOE. Chiapas 2003.

5.1.2.7 Proporción de proyectos con enfoque de sustentabilidad económica, ambiental y social

Se estima que solamente el 3 % de los 725 proyectos elaborados y gestionados son sustentables en los tres aspectos, ya que en su mayoría atienden exclusivamente a los aspectos productivos y de comercialización, buscando ante todo la sustentabilidad económica. Algunos ejemplos de proyectos que integran los tres aspectos de sustentabilidad, son los siguientes. En la Región Norte se desarrolló el proyecto de “Manejo Integral del Bosque en asociación con especies hortícolas y frutícolas”; En la Región Fronteriza “Manejo de Cuencas: Café Amigable con la Naturaleza” y en la Región Altos, el proyecto de “Diversificación Productiva”, en el que se buscan alternativas al cultivo exclusivo de café en las regiones indígenas.

Si bien es deseable que los proyectos elaborados por los PSP integren todos los aspectos de sustentabilidad, aún es difícil que los técnicos y los productores tengan una visión integral de la naturaleza de sus iniciativas más allá de la producción y venta de sus cultivos. Por lo tanto, será necesario reforzar la capacitación de los beneficiarios en los aspectos ambientales y sociales, además del productivo.

5.1.3 Resultados de la operación de PROFEMOR

5.1.3.1 Fortalecimiento institucional

Los resultados de la operación de PROFEMOR se muestra en los Anexos 6 y 7. El programa operó 266 proyectos en apoyo a 279 organizaciones participantes, con una derrama de \$ 10'721,622, destinada al desarrollo de la estructura interna de organizaciones de 1er. nivel. El 62.4 % fue operado por COMCAFE directamente a entidades del sector cafetalero, quienes a su vez destinaron los recursos tanto a equipo de cómputos y oficina, así como a la contratación de asesores especializados en temas de administración, contabilidad y mercado. La distribución de los recursos operados por PROFEMOR en el estado de Chiapas, se muestran en el Anexo 6.

En el aspecto de fortalecimiento institucional, el programa contribuyó al establecimiento de 110 Consejos en total, de los cuales 72 son municipales, 10 distritales, 3 regionales, 13 son COTERECAS y 12 son forestales. Entre los 110 Consejos establecidos se encuentran todos los que corresponden a los municipios que se encuentran en las Reglas de Operación, mientras que los distritales corresponden a la misma cobertura geográfica de los 10 Distritos de SAGARPA. Para contribuir a su operación, se realizó la compra de 84 equipos de cómputo y se impartió un diplomado en Desarrollo Regional por el INCA Rural, al que asistieron los 110 coordinadores de Desarrollo Rural que fueron contratados durante el 2002. En conjunto, éste personal elaboró 80 diagnósticos municipales y distritales, así como 34 Planes de Desarrollo microregionales.

El monto de los recursos ejercidos por medio de los Consejos fue de \$ 7'154,456 mediante diversas acciones: la celebración de seis Foros-Talleres a nivel regional y de un Foro a nivel estatal con la participación de los diferentes actores que intervienen en la operación del programa, especialmente las presidencias municipales. Se realizaron también múltiples talleres y reuniones a nivel regional y municipal, donde se abordaron temas como la Ley de Desarrollo Rural, el funcionamiento y competencia de los Consejos Municipales y de las acciones institucionales de los programas de la APC. Se oriento también a organizaciones sociales, productores libres y habitantes del sector rural en general, si bien no se ejerció presupuesto en forma directa por medio de los municipios.

5.1.3.2 Consolidación organizativa

PROFEMOR apoyó en el 2002 a 276 organizaciones de primer nivel, las que en orden de importancia contaron con las siguientes figuras jurídicas: SSS, SPR, SC, AC y Sociedades Cooperativas. Del total de organizaciones atendidas, 176 pertenecen al sector cafetalero y fueron atendidas mediante la contratación de un gerente profesional por cada entidad. La participación de este profesional consistió en la actualización legal y jurídica de las organizaciones beneficiarias y en la Formulación de diversos planes de desarrollo y diseño de proyectos.

En el área de servicios financieros, se realizó la formación de 240 Fondos Comunitarios de Ahorro, los que están ubicados por orden de importancia en las Regiones Altos, Fronteriza, Sierra, Norte y Ocosingo. El objetivo de estos fondos es fomentar la cultura del ahorro, al mismo tiempo que contar con un capital inicial que le permita a los grupos acceder a algún programa institucional. Actualmente han aportado un capital propio que asciende aproximadamente a \$ 1,400,000, el cual es manejado a través de SERFIR (Servicios Financieros Rurales), la cual es una institución especializada de ahorro y crédito apoyada por el Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural, de la SAGARPA.

5.1.3.3 Fomento empresarial

El programa contribuyó a la gestión de 360 proyectos de inversión sobre todo de tipo agropecuarios, correspondiente al mismo número de grupos y se han formado tres redes económicas y una red financiera. La primera con el fin de que las organizaciones se agrupen para realizar la comercialización de sus bienes y servicios en forma conjunta, y la segunda, para acceder a una mayor rentabilidad financiera en función del volumen de dinero invertido, buscando un punto de servicio con SERFIR.

La operación del programa ha estado dirigida también hacia la estructura municipal del estado, si bien ha enfrentado la falta de decisión política de los presidentes municipales para su participación en los Consejos, sobre todo por cuestiones político-electorales. Además, se cuenta con la participación formal de otras instituciones del sector agropecuario, las cuales aún no participan de manera importante en la toma de decisiones. No obstante, se considera que es alta la potencialidad que tiene el esquema, incluso para el desarrollo empresarial de las organizaciones participantes, pues existe el interés de la base social a la que van dirigidos los apoyos y de algunas presidencias

municipales, las cuales ya han empezado a realizar la aportación de recursos adicionales para potenciar los programas de la Alianza.

5.2 Respuesta del grupo de programas a los indicadores de impacto y comportamiento ante diferentes categorías de análisis

En el cuadro 5.2. se muestra el cuadro de indicadores por cada una de las categorías de análisis establecidas por la metodología de evaluación. Con base en estas cifras, a continuación se presentan los resultados obtenidos y la interpretación pertinente, haciendo las observaciones correspondientes para las siguientes categorías de análisis: (a) tipos de productores; (b) montos de inversión; (c) categorías de componentes y (d) programas evaluados. A partir de las frecuencias simples obtenidas de las encuestas realizadas, es posible observar un efecto diferenciado de los apoyos del GPDR en la actividad agrícola y ganadera, por sobre las actividades no agropecuarias. No obstante, también es posible observar (ver Anexos 9 y 10), la distribución de los beneficiarios por cada actividad productiva con respecto a algunos indicadores seleccionados.

El limitado número de integrantes de la muestra que sí recibieron el apoyo de PAPIR, se reduce aún más cuando se hace el recuento de los que corresponden a las actividades pecuarias, agrícolas y no agropecuarias (52, 99 y 2 beneficiarios respectivamente). Ahora bien, considerando que el mayor número de los encuestados corresponden a la actividad agrícola (65 %) y ganadera (34 %), se utilizaron estos grupos para la estimación de los indicadores de impacto según las diversas categorías de análisis.

5.2.1 Permanencia del apoyo

La muestra de PADER 2000 encuestada (21 beneficiarios), mantiene en su totalidad el apoyo otorgado por la Alianza. Llama la atención que solo en el 43 % de los casos el apoyo se encuentra funcionando entre el 75 y 100 % de su capacidad, y en un 29 % mantiene una funcionalidad menor al 49 %. Por su parte, los apoyos otorgados por PAPIR se mantienen en poder de los beneficiarios en una proporción no menor del 88 % del total, si bien el caso de la actividad pecuaria solo funcionan en un 77%. En general, los apoyos otorgados a la actividad agrícola se conservan en mayor proporción en poder de los beneficiarios y en mejores condiciones de funcionamiento, lo que puede ser resultado de que los activos financiados para la producción agrícola (equipos de riego, maquinaria agrícola, etc.), tienen menor movilidad que en el caso del ganado.

5.2.2 Cambio tecnológico

Este indicador, expresado en términos del cambio en las técnicas de producción, muestra variaciones poco significativas como resultado de los apoyos recibidos por los beneficiarios de PAPIR. La prueba de hipótesis planteada para su determinación, nos permitió establecer que los apoyos del programa generan cambios tecnológicos marginales con relación a la situación existente antes del apoyo. Esta situación puede explicarse no tanto con la estimación del indicador (bastante compleja por cierto), sino mediante la observación de las fechas de entrega de los apoyos a los productores. Se encontraron beneficiarios a quienes su apoyo les llegó en forma inoportuna o apenas algunos días antes de aplicar la encuesta, por lo que si bien respondieron afirmativamente que lo habían recibido, en realidad no habían tenido aún la condiciones adecuadas para

su uso a plenitud, como es el caso de equipos de riego, maquinaria agrícola o paquetes de insumos para la producción de hortalizas.

En forma diferenciada, se aprecia una relación directa entre el monto del apoyo y el índice de cambio tecnológico, en donde a mayor inversión también se registra un supuesto mejoramiento de las técnicas de producción. Del mismo modo, los apoyos dirigidos a la adquisición de maquinaria, equipo y herramientas, así como a la asistencia técnica y capacitación, son los que registran los valores más altos, de 0.1 a 0.11, lo que es consistente con el objetivo del programa en cuanto a que los PSP sean promotores del cambio tecnológico. Por su parte, PADER alcanza un valor menor a 0.1, lo que indica que los apoyos otorgados más bien se han destinado a la lógica de producción con que trabajan los beneficiarios tradicionalmente, por lo que los aspectos de innovación no fueron relevantes en este período.

5.2.3 Capitalización de las unidades de producción rural

En el Anexo 10 se muestran las frecuencias obtenidas por tipo de actividad, con respecto a la maquinaria y equipo con que cuentan los productores antes y después del apoyo. Los que se destinaron a la agricultura no generaron ninguna variación en los activos fijos de los productores, mientras que en la actividad pecuaria se observó incluso una tendencia negativa para su capitalización. No obstante, cuando se hace la estimación de los indicadores establecidos por la FAO, la proporción del valor del apoyo con respecto a los activos con que cuentan los beneficiarios muestra variaciones significativas en la categoría del monto de inversión. De esta forma, los apoyos con un valor de hasta \$ 100 mil pesos llegan a representar hasta 10 veces el valor de los activos de los beneficiarios, mientras que los de menor valor (\$ 1,000 o menos) representan apenas el 2 %.

En términos de inversión, puede decirse que los activos que se destinan a la compra de maquinaria son, por su elevado precio, los que representan una proporción mayor con respecto a los activos de los beneficiarios y, por lo tanto, los que contribuyen más efectivamente a su capitalización.

Por su parte, la tendencia de cambio en los activos se observa, salvo en los apoyos dirigidos a la asistencia técnica, con un comportamiento que va de estable a creciente en forma moderada. Los valores más altos de este indicador se encuentran en el tipo de productor III y en los apoyos destinados a la compra de maquinaria y equipo. En lo que se refiere a PADER y sobre todo considerando el tiempo transcurrido desde la entrega del apoyo, la tendencia en los activos fue muy positiva, lo que habla de que la operación de la Alianza contribuye efectivamente a la capitalización de las unidades productivas, una vez que han recibido el apoyo y lo incorporan dentro de sus actividades.

Cuadro 5.2. Comportamiento de los indicadores de impacto según diversas categorías de análisis

Indicador	Categorías de análisis											
	Tipo de productores			Monto de inversión				Categorías de componentes				Programa
	I	II	III	1,000 o menos	>1,000 hasta 5000	>5,000 hasta 20,000	>20,000 hasta 100 mil	IO	MEH	MICT	ATCS	PADER
1. Cambio tecnológico												
1.1 Cambios en técnicas y producción	0.01	0.07	0.06	-0.04	0.08	0.1	0.17	0.07	0.11	0.02	0.1	0.09
2. Capitalización de las unidades de producción rural												
Participación del Apoyo	9.99	3.74	4.41	1.42	8.89	8.82	1,094.9	3.60	6.85	5.87	1.66	2.84
Tendencia de activos	1.04	1.01	1.05	1.00	1.04	1.03	1.00	1.02	1.05	1.05	0.00	1.03
3. Desarrollo de capacidades												
Índice innovación	0	0.08	0.01	0.01	0.02	-0.11	0	0	0	0.01	0.05	0.03
Índice administrativas	0	0.05	0	0.03	0	0	0	0	0	0.08	0	0
Índice de gestión	0.01	-0.43	-0.7	-0.01	-0.06	0.07	0	0	-0.02	0	-0.14	-0.5
Índice general	0	-0.1	-0.02	0.01	-0.01	-0.01	0	0	-0.01	0.03	-0.03	-0.16
4. Cadenas de valor												
Integración vertical, atrás	0.05	0.07	0.06	0.18	0.1	0	0	0	-0.2	0.13	0.39	0.2
Integración horizontal, adelante	0	0.01	0.10	0	0.01	0.11	0.12	0	0.08	0.18	0.19	0.15
Orientación al mercado	0.11	0.11	0.08	0.11	0.1	0.12	0	0.1	0.11	0.1	0.04	0.12
5. Generación y diversificación del empleo												
Tasa empleo permanente	66.6	0	0	0	3.23	0	0	0	2.6	0	0	0.5
Tasa empleo eventual	3.9	-59.1	0	-58.7	3.1	33.3	0	0	-53.2	1.8	3.9	-33.02
Consolidación empleo	0	0	0	1.01	0	0	0	-0.05	0	0	0	0.02
Mercado de trabajo	-34.1	680.6	0	656.1	3.7	-105.8	0	0	433.7	-33	0	0.02
Frecuencias positivas en empleo	1	9	2	7	4	1	0	0	4	6	2	8.7

5.2.4 Desarrollo de capacidades en las unidades de producción

El Programa generó un índice de innovación muy bajo, esto es, una ausencia notoria de la búsqueda, el conocimiento y/o la aplicación de técnicas alternativas como resultado de su aplicación. Los valores más altos corresponden a los apoyos destinados a la asistencia técnica y a los productores del tipo II, lo que sin duda confirma que la presencia de PSP en conjunto con un estrato intermedio de productores, permiten mejorar los procesos productivos. Un comportamiento similar se observa con los indicadores de desarrollo de las capacidades administrativas y de gestión, los que tienen también un comportamiento marginal e incluso negativo en éste último. No obstante, se refuerza la tendencia identificada en cuanto a que los apoyos destinados a la asistencia técnica generan los mejores resultados en las capacidades administrativas, lo que se confirma con la estimación del índice general de desarrollo en las capacidades, en donde los apoyos a la asistencia técnica obtienen los valores más altos.

5.2.5 Conversión y diversificación

Los cambios observados a nivel de frecuencias simples, permiten observar que los cambios generados por el Programa están delimitados al aumento en las especies animales y vegetales que se cultivan o crían, pero no a cambios de un giro de actividad a otro (p.ej. conversión de productores de lo agrícola a lo pecuario). Los cambios más notorios están referidos a la introducción de especies de alto valor comercial mediante el uso de invernaderos, diversificando el cultivo tradicional de granos básicos, o bien, al incremento de productores que mantienen explotaciones de ovinos, caprinos y aves, en la actividad agropecuaria (frecuencias de cambio del 12 % en lo agrícola y del 8 % en lo pecuario, como se muestra en el Anexo 10).

5.2.6 Cambios en producción y productividad

En lo que toca al aspecto pecuario el análisis realizado muestra que la productividad y la cantidad de las aves de engorda y postura registraron importantes avances, sobre todo porque un buen número de los apoyos de PAPIR se enfocaron a la entrega de paquetes de aves. Los bovinos y ovinos para carne registraron un incremento importante, si bien referido al tamaño del hato y a la producción, pero no a la productividad, en la que los índices son bajos para ambos casos (ver Anexo 11 inciso a.). En el ámbito agrícola, si bien se ampliaron las áreas de cultivo para granos, semillas y plantaciones (27 y 5 % respectivamente), sólo en el caso de los granos se incrementó marginalmente la producción. Los beneficiarios con actividades no agropecuarias no reportaron cambio alguno en este rubro.

La productividad de las actividades agrícolas fue negativa en todos los casos, lo cual no necesariamente es un efecto directo del apoyo, ya que en opinión de los productores su entrega fue bastante extemporánea y fuera de la temporada más importante del año para la preparación de tierras y la siembra de los cultivos. Más bien, la baja en producción y productividad se explica por un año con lluvias irregulares en el Estado de Chiapas y por las deficientes prácticas de cultivo, sobre todo en el caso del maíz convencional. Por el contrario, la productividad en las actividades pecuarias fue positiva para todas las especies, pero fue excepcionalmente importante en el caso de las aves de postura, aquí sí, como consecuencia directa del apoyo de la Alianza.

5.2.7 Cambios en el ingreso de los productores

El incremento por ingresos totales obtenido a partir de la agregación de los cambios en producción y precio de los productos agrícolas, pecuarios y no agropecuarios considerados para la evaluación. De esta forma, el incremento de ingresos en el área agrícola fue de \$ 2,204; el ingreso pecuario de \$ 3,522 y no se registró incremento en los ingresos para las actividades no agropecuarias \$ 0. Por lo tanto, si bien el PAPIR tiene una base más amplia de beneficiarios entre aquellos que se dedican a las actividades agrícolas, en términos de rentabilidad los productores pecuarios obtienen mejores resultados con base en los apoyos recibidos, lo que configura una oportunidad para focalizar mejor los apoyos del programa.

5.2.8 Integración de cadenas de valor

A nivel global la integración vertical hacia atrás es alta: 0.79, lo cual quiere decir que los beneficiarios producen toda o la mayor parte de los insumos que utilizan para sus actividades productivas, así como la aportación de la mano de obra, transporte y almacenamiento. Los beneficiarios más integrados verticalmente son los del tipo II y los que tienen acceso a asistencia técnica, lo que nuevamente hace resaltar la importancia de esta actividad para mejorar los impactos del programa.

Con respecto a la integración horizontal adelante, se observa que a mayores montos de inversión y con recursos orientados a capital de trabajo (utilizado comúnmente para la comercialización de los productos agropecuarios), se realiza una importante articulación con los mercados de bienes y servicios. De esta forma, el indicador es más alto en la tipología III de productores, en los apoyos entre \$ 20 a \$ 100 mil y en donde se orientan a materiales, insumos y capital de trabajo.

5.2.9 Generación y diversificación de empleo

La tasa de empleo permanente generada como resultado del apoyo se concentra más en los productores del tipo I, en los apoyos menores a \$ 1,000 y en los destinados a la compra de maquinaria, equipo y herramientas. Este resultado parece ser contradictorio con la idea general de que los productores de escasos recursos normalmente no generan empleos remunerados, ya que la mayoría de las veces utilizan mano de obra familiar. Del mismo modo, se realizó la estimación de la tasa de empleo eventual y se encontró que nuevamente los productores de tipo I, los montos de inversión ubicados entre \$ 1,000 y \$ 20,000 y la categoría de apoyo orientado a la asistencia técnica, cuentan con el más alto porcentaje de empleos eventuales creados como resultado de la intervención del programa.

La consolidación del empleo se alcanza solamente en el caso de los apoyos menores a \$ 1,000, lo cual quiere decir que en este caso la generación de empleo permanente excede a la temporal. La incidencia de los apoyos de la Alianza en el mercado de trabajo se refleja nuevamente en el tipo de productor II, en los apoyos por \$ 1,000 o menos y en la categoría de maquinaria, equipo y herramientas. Esta relación establece que existe una mayor contratación de mano de obra permanente con respecto a la eventual, lo cual habla de un efecto positivo inmediato como resultado de dirigir los apoyos de PAPIR a esa tipología y categorías.

5.2.10 Desarrollo y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores

El Anexo 11 inciso b). resume las frecuencias afirmativas de los beneficios obtenidos por las organizaciones. El índice de desarrollo es de 0.17 y presenta el mayor énfasis en las capacidad de gestión. Los beneficiarios concentran en el apoyo de Alianza y de otros programas el 37.9% de sus actividades actuales de gestión.

La frecuencia de beneficiarios organizados es de 24.3%, de los beneficiarios que pertenecen a organizaciones el 22.2% están con la figura de Sociedad de Solidaridad Social y el 21% en Asociaciones Civiles. La variación de la organización es 1.03 y se clasifica como **Creciente**.

5.2.11 Efectos sobre el uso de los recursos naturales

Existen pocas frecuencias de prácticas no sustentables, pero existe una combinación importante de menos prácticas sustentables y más prácticas no sustentables. Sin embargo es más frecuente que los beneficiarios observen cambios positivos en el uso de los recursos naturales que cambios negativos (ver Anexo 11 inciso c.).

La mayoría de las veces los beneficiarios no realizan ninguna práctica sustentable y después del apoyo dejaron de realizar prácticas para controlar aguas residuales y acciones de labraza mínima, principalmente (58.8% de quienes dejaron de realizar prácticas sustentables). Los beneficiarios manifiestan no realizar prácticas no sustentables, pero existe una tendencia a iniciarlas, principalmente el uso de agroquímicos (33% de quienes iniciaron prácticas no sustentables)

El 56.2 % de los cambios en el uso de recursos naturales es positivo y el 31.2% de los cambios positivos se concentran en el mejoramiento de la fertilidad de los suelos y el combate a la deforestación. Los cambios negativos están en el 40.0 % de los casos en el consumo del agua, la fertilidad los de suelos y la contaminación del agua.

5.3 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 ocurridos en la disponibilidad de los apoyos demandados por los productores. Sin duda alguna, el incremento generado en el ingreso y empleo de los beneficiarios como resultado de la utilización de los apoyos del PAPIR, constituyen los indicadores más significativos de un cambio positivo con relación a la situación anterior al apoyo.

La concentración de los cambios generados por el Programa ocurrió en mayor medida en el ámbito agrícola. En particular la mayoría de los apoyos se focalizaron en esa área, tendencia que refiere el interés de los y las beneficiarias por mejorar su producción agrícola tanto para el mercado como para el autoconsumo. Por otra parte, se identificó también un importante incentivo para las actividades en el ámbito pecuario, pero un nulo efecto en las labores no agropecuarias.

La permanencia, calidad y funcionalidad de las inversiones productivas apoyadas por los programas evaluados (PADER y PAPIR) son altas, no así el uso de las mismas. Una parte de los bienes obtenidos son usados parcialmente 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 aún son deficientes, por lo que podrían mejorarse con un adecuado seguimiento a las actividades productivas de los beneficiarios.

A este respecto, es importante mencionar que la presencia y calidad de los servicios de asistencia técnica mediante prestadores de servicios profesionales, han influido de manera determinante en el aprovechamiento de los bienes, en el impacto de los apoyos del PAPIR en la integración de cadenas de valor, en el aumento en la tasa de empleo y en el desarrollo de capacidades de los beneficiarios y sus organizaciones. Adicionalmente, es importante mencionar que los productores han iniciado con su aportación al pago de los servicios de asesoría, estando dispuestos a desembolsar recursos propios en el futuro. Es decir, el GPDR a través de PRODESCA está fomentando una cultura de servicios profesionales, en donde el trabajo de asesoría, capacitación y asistencia técnica bien hecho justifican la inversión en ese rubro.

Las debilidades más notorias del GPDR fueron su muy limitado efecto en el cambio tecnológico, en la capitalización de las unidades de producción rural y en el desarrollo de capacidades de innovación y gestión. Los índices correspondientes a todos estos factores son sumamente bajos, lo cual indica que en estos aspectos 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 la producción y productividad, lo que sin duda genera el aumento en el ingreso de los beneficiarios descrito párrafos arriba.

El hecho de que la muestra de beneficiarios del PAPIR definida aleatoriamente haya sufrido un significativo descenso al momento de hacer la evaluación de impacto, así como un importante desfase en la entrega de los apoyos, introducen un elemento de incertidumbre con respecto a las conclusiones obtenidas. No obstante, la información proporcionada por los operadores y organismos vinculados con la ejecución del GPDR en el estado de Chiapas, permite realizar una aproximación fidedigna a los impactos reales alcanzados. No obstante, resulta notable que a la fecha en que se está finalizando el presente informe, aún no hayan recibido su apoyo al menos el 40 % de los beneficiarios de PAPIR y que muchos otros lo hayan recibido en forma muy reciente. Esta situación afecta el análisis de varios indicadores de impacto, ya que los efectos y resultados generados por el apoyo aún no se expresan en todo su potencial.

Cabe señalar que aún se percibe una importante discrepancia entre los medios utilizados y los fines que persigue el Programa. El hecho de que una gran parte de los apoyos se integre por activos de valor y uso limitado (semillas de café, paquetes de aves, aspersoras, etc.), reduce la ocurrencia de impactos a una cobertura que no va más allá de lo individual o lo comunitario. Esto es, debe avanzarse en la lógica de operación que ha planteado parcialmente la UTOE, estableciendo una estrategia más amplia de desarrollo rural a nivel estatal. De lo contrario, el resultado será que ni en el presente ejercicio, ni en el futuro próximo, el GPDR pueda contribuir a generar cambios tan profundos como los que se busca “medir” en el presente documento.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

En éste capítulo se presentan, de manera clara y concreta, las conclusiones y recomendaciones elaboradas a partir de la integración total del estudio de evaluación.

6.1 Conclusiones

6.1.1 Principales resultados de la evaluación de procesos

El hecho de que el 54.2 % de los beneficiarios del PAPIR y el 69.6 % de los beneficiarios del PADER no hayan recibido aún el apoyo comprometido de los ejercicios 2000 y 2002, es indicativo de una deficiencia importante en la operación de los programas. El incremento en la eficiencia de la movilización de recursos, medida básicamente por los apoyos efectivamente recibidos por los beneficiarios, debe ser una de las prioridades para las instancias responsables y órganos de decisión.

El presente estudio de evaluación hace énfasis en los impactos logrados por la operación del GPDR, mediante indicadores de desempeño y de impacto que recogen en forma precisa la contribución del grupo de programas al desarrollo rural del Estado de Chiapas. Sin embargo y dadas las condiciones en que se están operando los apoyos por parte de la UTOE y las delegaciones de la SDR, más que evaluar impactos **la prioridad es asegurar en primera instancia la distribución oportuna de los apoyos a los productores**. Es necesario asegurar que el 100 % de los solicitantes reciban en forma transparente y a tiempo los recursos de la Alianza; que la gente pueda ver satisfechas sus expectativas cuando los apoyos le son aún de utilidad y no hasta cuando puedan vencer los excesivos trámites burocráticos para obtener el recurso.

La operación extemporánea del GPDR afecta severamente la ejecución oportuna y efectiva de los proyectos apoyados. Este atraso representa una presión adicional a los responsables para “ejercer” los recursos con el fin de cumplir con la normatividad. Por lo tanto, es necesario armonizar su operación en términos administrativos, con la visión de los programas en términos de *iniciativas viables de desarrollo rural sustentable*, lo que para ser posible, requiere de una operación oportuna y eficiente.

El ejercicio 2002 representa un periodo de transición para los programas de APC en Chiapas, y para el GPDR en específico, por los cambios en el diseño y normatividad de los mismos. El personal de la UTOE considera que los cambios en la normatividad introducidos para el ejercicio 2002, resultaron en confusiones para los productores, para los prestadores de servicios y hasta para los mismos responsables operativos. Con base en las evaluaciones realizadas a los dos programas de desarrollo rural más importantes de la APC 2001 en la entidad (PADER y ZORUMA), las modificaciones en el diseño de los tres programas base *representan mejoras importantes en la estrategia de desarrollo rural* de la APC. Sin embargo, dado que los programas de desarrollo rural anteriores se venían operando desde 1996 – 1997, las instancias operadoras y los beneficiarios gozaban de

mucha familiaridad en cuanto a su normatividad y tramitación. A pesar de las mejoras en el diseño y con la intención de simplificar y crear sinergias entre los programas, la nueva normatividad resultó ser compleja y poco accesible para los grupos de beneficiarios y los operadores mismos de las instancias responsables.

En el esquema de operación de los programas 2002, no se detectó ningún mecanismo *real y funcional* de monitoreo y vigilancia. En este aspecto, el CECADER no cumplió en forma y calidad con la responsabilidad encomendada de la supervisión de los servicios técnicos profesionales otorgados.

Por otra parte, la integración de la UTOE y el desempeño del personal de la misma, desde los directivos hasta los coordinadores, representa un cambio favorable en comparación con las entidades responsables del GPDR en ejercicios anteriores. La profesionalización y especialización de su personal son factores sumamente favorables para procesos de mejora continua más allá de los ejercicios anuales. En este sentido, el personal que se integra a la UTOE en septiembre 2002 para el monitoreo, sistematización y seguimiento internos, representa un esfuerzo notable para corregir los problemas identificados por parte de la SDR del Estado. Es necesario, por lo tanto, que esta iniciativa y los procesos de mejora de la UTOE continúen en el 2003, asegurando la calidad de la atención a los beneficiarios y la transparencia con que se operan los recursos de los programas.

6.1.2 Principales resultados e impactos

Durante el ejercicio 2002, PAPIR entregó recursos a 11,000 solicitudes vía proyectos, demanda libre o fondos de garantía, si bien en términos programáticos, de los 1,810 proyectos estimados en el Anexo Técnico se entregaron 1,813 (100 %). De los 35,155 productores estimados inicialmente, el programa atendió a 37,269 beneficiarios (106 %) y operó \$ 112'605,646 bajo dos modalidades diferentes: a través de COMCAFÉ (49 %) y a través de la UTOE (51 %). Esto generó un esquema de atención favorable e importante para los productores cafetaleros del estado, los que se beneficiaron con 5,809 proyectos o apoyos directos. El PAPIR operó con una eficiencia del 93 % en forma global.

PROFEMOR operó 266 proyectos en apoyo a 279 organizaciones, por \$ 10'721,622, destinados al desarrollo de organizaciones de 1er. nivel. El 62.4 % fue asignado por COMCAFE a entidades del sector cafetalero, quienes destinaron los recursos tanto a equipos de cómputo y oficina, como a la contratación de asesores especializados en temas de administración, contabilidad y mercado. En fortalecimiento institucional, se establecieron 110 Consejos en total, de los cuales 72 son municipales, 10 distritales, 3 regionales, 13 son COTERECAS y 12 son forestales. Para contribuir a su operación, se realizó la compra de 84 equipos de computo y se impartió un diplomado en Desarrollo Regional por el INCA Rural, al que asistieron los 110 coordinadores de Desarrollo Rural que fueron contratados durante el 2002. En conjunto, éste personal elaboró 80 diagnósticos municipales y distritales, así como 34 Planes de Desarrollo Micro-regionales.

En el caso de PRODESCA, con base en las actividades de diagnóstico y planeación realizadas, los PSP contratados por las organizaciones elaboraron un total de 725 proyectos correspondientes a un total de 33 diferentes actividades productivas. De estos, se estima que no menos del 95 % fueron aprobados por la APC. El monto de los recursos operados por PRODESCA fue de \$ 32,236,982 distribuidos en 4,721 proyectos.

Respecto a los impactos, el incremento generado en el ingreso y empleo de los beneficiarios como resultado de la utilización de los apoyos del PAPIR, constituyen los indicadores más significativos de un cambio positivo con relación a la situación anterior al apoyo, lo cual es resultado de la intervención del GPDR. La concentración de los cambios generados por el Programa ocurrió en mayor medida en el ámbito agrícola, ya que el 65% de los apoyos se focalizaron en esa área. Se identificó un importante incentivo para las actividades en el ámbito pecuario, pero un nulo efecto en las labores no agropecuarias.

La permanencia, calidad y funcionalidad de las inversiones productivas apoyadas por los programas evaluados (PADER y PAPIR) son altas, no así el uso de las mismas. Una parte de los bienes obtenidos son usados parcialmente o no se usan más, por lo que si bien existe consistencia en cuanto a su sostenibilidad (permanencia, funcionamiento y calidad), su nivel de aprovechamiento es aún deficiente, por lo que podrían mejorarse con un adecuado seguimiento a las actividades productivas de los beneficiarios.

6.1.3 Correspondencia entre la problemática, las oportunidades de las cadenas relevantes y las acciones del grupo de programas

Con base en la distribución observada de los recursos de la APC y del GPDR, se considera que durante el 2002 no existió una intencionalidad explícita en la distribución de la inversión, no solo en forma regional, sino tampoco con una orientación específica hacia las tres cadenas productivas definidas como prioritarias. Por el contrario, la distribución de los recursos del GPDR obedece más a la capacidad de gestión de las Delegaciones de la SDR, de los municipios del estado y de la presión que puedan ejercer las diferentes organizaciones políticas y productivas. Adicionalmente, la mayor parte de la inversión rural se destinó durante 2002 a apoyar el primer eslabón de la cadena productiva, es decir la producción primaria, siendo mínima la inversión en la transformación y en la comercialización de los productos del sector rural. No se observaron políticas públicas definidas del gobierno estatal para apoyar a los productos agrícolas que aportan a la entidad el mayor valor de la producción: el maíz, el frijol y la caña de azúcar. Solamente en el caso de PAPIR, el 27.8 % de la inversión asignada (\$ 56'454,633) se operó a través de COMCAFE para el apoyo a la cadena productiva café.

6.1.4 Principales problemas que enfrentan los productores y que limitan su desarrollo productivo

El hecho de que el GPDR opere preferentemente en zonas de limitado desarrollo económico, a donde por norma debe canalizarse el 70 % 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 GPDR 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.

Los bajos niveles de capitalización que presenta la mayoría de la población rural y el acelerado deterioro en los términos de intercambio de sus principales productos agropecuarios, han generado una importante falta de viabilidad de las actividades productivas. Los elevados costos de producción, la falta de competitividad no solo en el

extranjero sino también con otras regiones del país, configuran un panorama crítico en el cual se encuentran inmersa la gran mayoría de la población rural. La emigración, la violencia política y la inestabilidad que enfrenta actualmente a grupos y comunidades en varias regiones del estado, deben atenderse con acciones oportunas e innovadoras, entre las cuales la Alianza para el Campo puede cumplir un papel fundamental para la atención de estos problemas mediante la operación oportuna y planificada de sus recursos.

6.1.5 Correspondencia entre la problemática sectorial identificada y las respuestas que da el gobierno a través de la Alianza

Tomando en cuenta los procesos para la toma de decisiones de las instancias y órganos involucrados en la operación de los programas de la APC, es posible observar que el Gobierno del Estado privilegia el criterio de *governabilidad* por sobre cualquier otro de tipo técnico o productivo. Es decir, frente a la compleja realidad socio-política y la demanda de organizaciones económicas y sociales, la gobernabilidad ha sido uno de los criterios básicos en la instrumentación de los apoyos, específicamente en la cadena del café.

Esta gobernabilidad, entendida como el interés de la administración pública para resolver focos críticos de confrontación (reales o potenciales) en las diversas regiones del Estado, es especialmente relevante, considerando el enfoque territorial de la operación de los GPDR. La participación de distintos actores regionales puede facilitar la priorización de recursos con base en acuerdos mutuos. Sin embargo, también puede resultar en que los mecanismos orgánicos de monitoreo y vigilancia de la toma de decisiones se eliminen, con efectos negativos para los resultados de los programas.

Si bien la UTOE y los responsables del GPDR cumplieron con el principio de atender a los productores de las regiones de mayor marginación en la entidad. Los criterios de asignación y distribución de recursos de los programas de la APC, de PAPIR en particular, no fueron meramente técnico-sociales sino que algunos de ellos son, de nuevo en la lógica de gobernabilidad, otorgados con base en criterios coyunturales.

6.1.6 Apoyos requeridos por los productores

La presencia y calidad de los servicios de asistencia técnica mediante PSP, ha influido de manera determinante en el impacto de los apoyos del PAPIR, en la integración de cadenas de valor, en el aumento en la tasa de empleo y en el desarrollo de capacidades de los beneficiarios y sus organizaciones. Los productores han aportado al pago de los servicios de asesoría, estando dispuestos a desembolsar recursos propios en el futuro. Es decir, el GPDR a través de PRODESCA está fomentando un mercado y una cultura de servicios profesionales, en donde el trabajo de asesoría, capacitación y asistencia técnica bien hechos, justifican la inversión en ese rubro.

En consecuencia, este apoyo debe no solo continuar sino incrementarse, mejorando su operación mediante la supervisión de una instancia local que evite las ineficiencias que presentó el esquema del CECADER. Asimismo, debe evitarse la dispersión de apoyos de bajo valor que no contribuyen a la capitalización ni al mejoramiento técnico y de ingresos de la población. Aún cuando este tipo de apoyos permitan cubrir las metas de atención a beneficiarios, en los hechos no contribuyen al desarrollo del sector rural. Es preferible que en lugar de paquetes de pollas, aspersoras de mochila o kilos de semilla de café, se

invierta en proyectos que articulen a diversos grupos y organizaciones a través de intereses comunes, como el acceso a mercados o la transformación de sus productos.

6.1.7 Correspondencia entre el potencial productivo de las regiones y la distribución geográfica de los apoyos

No se observó una correlación específica de la operación de los apoyos del GPDR con respecto a las regiones con mayor potencial productivo en el estado. Más bien, una buena parte de los recursos (al menos el 60 %) se colocó en la tradicional “clientela” de la APC, atendiendo a la ubicación de los socios de las organizaciones solicitantes, y no a los criterios establecidos por la normatividad o por el potencial productivo de las regiones en donde se entregaron los apoyos.

6.1.8 Focalización de los tipos de productores que deben ser apoyados

La tipología de productores elaborada nos permitió observar la adecuada focalización del GPDR con respecto a su población objetivo. Aún con las deficiencias encontradas en el procedimiento, se estima que se atendió preferentemente a productores rurales de municipios de alta y muy alta marginación.

6.2 Recomendaciones

6.2.1 Para incrementar los impactos de los Programas

La operación del GPDR debe necesariamente contribuir al desarrollo de *procesos de mediano y largo plazo*. Dada la naturaleza y complejidad del Estado de Chiapas, el GPDR debe rediseñarse a partir de la elaboración de diagnósticos diferenciados, utilizando los que ya se han estado elaborando mediante PROFEMOR y PRODESCA, que permitan la elaboración de Planes de Desarrollo Micro-regional reales y factibles, dependiendo de la región económica y del perfil de los beneficiarios que se recomienda apoyar.

En un contexto en el 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, el manejo integrado de plagas, el otorgamiento de incentivos para modificar sistemas de producción con alto consumo de agroquímicos, el uso y capacitación sobre inseminación artificial, la introducción de sistemas de riego de alta eficiencia, la introducción de maquinaria y equipo para la transformación de materias primas como madera, frutas, café, carne, etc., pueden realizar una contribución importante a la modernización y competitividad del sector agropecuario, lo cual por una parte generará una importante capacidad local y por la otra sentará las bases para la intensificación de la actividad productiva de forma sustentable.

6.2.2 Para una asignación más eficiente de los recursos

Es indispensable adecuar el suministro de los recursos de los programas a los ciclos naturales y productivos, así como a las necesidades reales de los productores durante la primera mitad del año. Es inaceptable que los recursos etiquetados para el 2002 se estén

operando aún en Septiembre de 2003, lo cual nos coloca en la disyuntiva de qué es lo que va a pasar con los recursos del 2003. De continuar esta dinámica, el Estado perderá todos los años la oportunidad de potenciar los recursos fiscales, lo que sin duda impedirá el desarrollo real del sector rural.

El gobierno del Estado debe aprovechar al máximo la estructura con la que cuenta, mediante acuerdos que requieren obligadamente de negociaciones políticas. A través del FOFAE, como entidad concentradora de recursos, puede solicitar deuda pública con la banca de desarrollo (Financiera Rural, FIRA) por un plazo equivalente al que tardan en ser liberados los recursos federales, de manera que en un esquema de crédito puente, aproveche la posibilidad de entregar oportunamente los apoyos a los proyectos productivos ya identificados. Sin duda esto representa un costo financiero, pero no hay duda en que el costo de oportunidad y el descrédito de las entidades estatales, es más elevado que lo que habría que pagar de intereses a una entidad financiera nacional. Esta propuesta requieren ajustes al presupuesto de egresos, al techo de contratación de deuda pública que impone el Congreso del Estado y sobre todo, requiere de sensibilidad para poder negociar con todos los involucrados. La propuesta sin duda es factible, pero requiere de voluntad política y de un período de maduración para establecerla. Sin duda, 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.

6.2.3 Para el mejoramiento de la eficiencia operativa

Para el mejoramiento de la eficiencia operativa de los Programas, 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”*⁵⁰. 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) Fortalecer al área responsable de sistematizar la información generada por la operación de los programas de Alianza para el Campo a nivel estatal. Esta área 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.

⁵⁰ 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.

Es necesario que el grupo de programas opere bajo una lógica de coordinación y complementariedad, pero sobre todo, con conocimiento de las necesidades estatales, la ubicación de los grupos prioritarios, así como la identificación de las fortalezas y debilidades de las actividades productivas. Solo así éste conocimiento, **con base en un proceso de planeación amplio**, puede permitir que los recursos destinados a los beneficiarios promuevan efectivamente el desarrollo, al ser colocados en forma dirigida hacia la atención de procesos que permitan la articulación de: (a) la capacidad, arraigo y experiencia de los productores (capital humano); (b) el mejoramiento tecnológico, cuantitativo y cualitativo de los medios de producción (capital físico), y (c) la gran movilidad y fuerza que representan las organizaciones rurales que operan en el país y en el Estado de Chiapas (capital social).

6.2.4 Para una mejor adecuación de grupo de Programas al proceso de federalización y descentralización

Es necesario acelerar y fortalecer el proceso de federalización y descentralización de los programas de la APC, el cuál es impulsado por la UTOE y las demás instancias normativas que busca mejorar los procesos operativos. Deben evitarse ante todo la tergiversación de los programas, su uso clientelar por parte de organizaciones económicas de base y/o autoridades municipales o, en el peor de los casos, manifestaciones de corrupción. Por lo tanto, es necesario hacer una revisión de las estrategias que se están empleando para lograr la descentralización del GPDR.

6.2.5 Para una mayor y mejor participación de los productores

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 una de las regiones beneficiadas con los programas, observando en todo momento los objetivos específicos de los destinatarios de la difusión, así como la logística requerida para la divulgación de los resultados.

6.2.6 Para la introducción de reformas institucionales

Para mejorar la operación institucional del GPDR se plantea: (a) que como parte de los programas de la Alianza para el Campo complementen entre sí sus recursos y acciones, como por ejemplo, con el Programa de Fomento Ganadero, considerando el alto volumen de recursos destinado a la actividad por el PAPIR, 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 UTOE, puede contribuir a eliminar trámites superfluos en la autorización de los recursos.

6.2.7 Para una mejor focalización de los beneficiarios o tipos de apoyo

Los beneficiarios de las tipologías I, II y III deben ser apoyados por el programa mediante una estrategia de planeación de corto y mediano plazo. El enfoque para la operación del GPDR debe incorporar la atención de productores hombres y mujeres en zonas de alta marginación, en las que se puedan articular redes para el desarrollo de iniciativas productivas sostenibles alrededor de productos o proyectos específicos.

Capítulo 7

Resultados de los programas de Desarrollo Rural en las regiones con crédito externo del Banco Mundial

El presente capítulo se refiere específicamente a los resultados del grupo de programas de desarrollo rural en Chiapas en el marco del compromiso contraído entre la SAGARPA y el Banco Mundial por el financiamiento parcial brindado por el Banco. En este apartado, se revisan los aspectos de concertación institucional, participación comunitaria, asistencia técnica, inversión productiva, desarrollo comunitario, apoyo técnico, fortalecimiento institucional, administración y monitoreo, y se presentan conclusiones y recomendaciones relevantes sobre los resultados de este grupo de programas.

7.1 Concertación institucional

7.1.1 Nivel de participación de los distintos actores que intervienen en el Consejo Regional de Desarrollo Sustentable

Sin lugar a duda, la participación de los CORDES como órganos importantes de toma de decisiones en la operación de los programas es un aspecto innovador en cuanto a su diseño. Sin embargo, es claro que la participación de los distintos actores en los CORDES varía según región y según perfil de sus integrantes. Existe una diferencia entre los distintos CORDES según la presencia de a) organizaciones económicas fuertes de base; b) funcionarios con mayor interés en la operación y funcionalidad de los programas, y c) afinidades o disputas entre instancias y/o personal de estas (estatales y federales) que participan en el CORDES.

En contraste, se puede inferir que los productores no afiliados a alguna organización económica de base no cuentan con información sobre la existencia o funcionamiento del CORDES Correspondiente. Similarmente, instancias como los CORDES aparentemente tienen relativamente poca presencia en las comunidades, entre el grueso de los y las productoras. Esta situación presenta, en teoría, el peligro de que los agentes de gestión, contacto, e información locales, como pueden ser representantes de organizaciones y miembros de consejos comunitarios, mantengan un control desmesurado relacionado con la operación de los programas que contemplen una estructura operativa con múltiples instancias, niveles de decisión, etc. En un contexto así, la transparencia en la toma de decisiones se vuelve aún más crítico.

7.1.2 Efectividad de los mecanismos de elaboración, gestión y aprobación de proyectos

La elaboración de los proyectos y su financiamiento contempló la participación de los PSP contratados específicamente para brindar este servicio a los grupos y organizaciones de productores. Sin embargo, en el ejercicio del GPDR, se detectó una clara concentración de los recursos hacia la demanda libre y no a proyectos, a pesar de que las metas programáticas contemplaban hasta el 40% y al menos 60 %, respectivamente, en el caso

del PAPIR. En el caso del ejercicio financiero del PRODESCA, el ejercicio programado comparado con lo ejercido se presenta en el Cuadro 7.1.2.

Cuadro 7.1.2. Índices de cumplimiento del ejercicio financiero de PRODESCA

PRODESCA	59,507,158	46,792,738	12,714,419	78.6%
Promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos de desarrollo	38,121,970	29,969,050	8,152,919	78.6%
Consultoría y capacitación a empresas rurales	3,259,493	2,267,951	991,542	69.6%
Programas especiales de desarrollo de capacidades	7,733,617	4,974,960	2,758,656	64.3%
Supervisión de servicios y control de calidad (12%) de los tres conceptos anteriores	5,916,216	5,756,588	159,628	97.3%
Promoción de Agroproductos no Tradicionales	671,610	671,610	0.00	100.0%
Participación de la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENRUS)	425,000	425,000	0.00	100.0%
Gastos de Operación	2,703,400	2,578,958	124,441	95.4%
Gastos de Evaluación	675,850	148,619	527,231	22.0%

Fuente: Addendum al Anexo Técnico de Desarrollo Rural 2002, Chiapas; Precierre Financiero al 5 de septiembre de 2003; UTOE; SDR; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

El rubro de *Promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos de desarrollo* mostró un índice de cumplimiento satisfactorio. Sin embargo, con base en las entrevistas realizadas a otros actores, es evidente la deficiencia en los mecanismos de elaboración, gestión de proyectos. Factores como la demora en el pago a los PSP, un esquema de supervisión deficiente por parte del CECADER y una falta de homogenización de los perfiles de los PSP fueron factores limitantes en cuanto al posible impacto y ejecución real de este componente.

La operación extemporánea de los GPDR afectó severamente las posibilidades de una planeación adecuada, oportuna y efectiva. De la misma manera, este atraso desde el inicio representó una presión en los actores involucrados por “ejercer” los recursos de los Programas, con el fin de cumplir con los requisitos normativos y administrativos. Por lo tanto, no es clara la distinción entre la operación de los programas en términos “administrativos” para cumplir con requisitos, con una operación en términos de iniciativas viables de desarrollo rural sustentable. Los resultados indican que la operación de los programas obedeció a lo anterior en la mayoría de los casos.

7.1.3 Correspondencia de los proyectos puestos en marcha con las necesidades de los productores y con los planes de desarrollo comunitario

Para considerar la correspondencia de los apoyos con las necesidades y prioridades de los productores beneficiarios, desde cuales se derivan, en principio, los planes de desarrollo comunitario y los proyectos de inversión, es necesario considerar la tipología de los productores del GPDR. Con base en una clasificación y definición de la FAO, se puede determinar que el grupo mayoritario, el 42.5 %, de los productores beneficiarios de los programas es de menores ingresos, como se presenta en el Cuadro 7.1.3.

Cuadro 7.1.3. Tipología de productores atendidos por PAPIR 2002

Criterio	Tipo I 42.5 %	Tipo II 41.8 %	Tipo III 15.7 %
Escolaridad	Con estudios de primaria (1 a 6 años)	Con estudios de secundaria (7 a 9)	Con estudios de preparatoria (10 a 12)
Superficie equivalente	Hasta 3 hectáreas	Más de 3 y hasta 10	Más de 10 y hasta 50
Bovino equivalente	Hasta 5 cabezas	Más de 5 y hasta 10	Más de 10 y hasta 50
Valor de activos productivos	Hasta 5,000 pesos	Más de 5,000 y hasta 25,000	Más de 25,000 y hasta 100,000
Orientación al mercado	Vende hasta el 20 % de su producción	Vende más del 20 y hasta el 40 %	Vende más del 40 y hasta el 60 %

Fuente: Tipología de beneficiarios. UA, FAO-SAGARPA. México 2003.

Resultados de la encuesta realizada a los beneficiarios del PAPIR durante la presente evaluación. Chiapas 2003.

Esta tipología de los beneficiarios del PAPIR es congruente con la lógica del programa en cuanto a atender a la población con mayores niveles de pobreza y marginación. Esto permite observar que la focalización del GPDR en cuanto a los beneficiarios atendidos, es la que se establece en su normatividad, si bien el alto número de beneficiarios que no recibieron el apoyo, el 54.2 % (181), reduce la confiabilidad de esta apreciación con respecto al universo total de beneficiarios. Por otra parte, según las entrevistas con PSP y con Formadores, la lógica de la mayoría de los proyectos respondió más a una especie de “demanda libre” que a la determinación de proyectos de inversión. Asimismo, dada la falta de operatividad real de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, mismos que serían en su momento los más indicados para hacer el monitoreo y seguimiento a los planes comunitarios, se puede concluir que la congruencia de los proyectos fue más con la “demanda” de los productores y no sus necesidades en una lógica de desarrollo rural sustentable.

7.1.4 Existencia y efectividad de sistemas de evaluación y monitoreo

Considerando que al 5 de septiembre del año en curso, en el pre-cierre más reciente del ejercicio 2002 de los programas, sólo el 47.1 % del presupuesto global para evaluación (y, se entiende, seguimiento y control) se había ejercido, no es sorprendente que durante la mayor parte de la operación del GPDR, no se haya puesto en marcha un sistema de seguimiento y control que produzca información sistematizada, confiable y que de cuenta del desarrollo del ejercicio de los programas. En el caso de los tres programas, el componente de evaluación es el que presenta los índices de cumplimiento más bajos del total de los componentes de los programas. Se reconoce, sin embargo, el esfuerzo de la UTOE (dirección y áreas de administración y de informática) por integrar una base global, en Access, que contenga toda la información del ejercicio de los tres programas. Sin embargo, dada la participación de COMCAFÉ en la operación y ejercicio del PAPIR, la integración oportuna y confiable de la información de beneficiarios fue un reto constante.

En este sentido, el ejercicio 2002 del GPDR presenta nuevamente una fase de “transición” mediante la cual, se espera, se estarán incorporando las lecciones aprendidas, las modificaciones adecuadas y las correcciones necesarias para el ejercicio 2003. Como ejemplo de esto es la iniciativa de la SDR del Estado que contempla la contratación de un equipo de “staff” dedicado exclusivamente a la asesoría, acompañamiento y monitoreo

interno de la UTOE para asegurar a) mayor sistematización confiable de la información administrativa de los programas; b) menor lapso en el tiempo de atención a las solicitudes y trámites de la UTOE con productores, organizaciones, delegaciones y concejos; c) mayor información disponible para la planeación de los programas, y d) mayor información constante para el monitoreo efectivo de los programas durante el ejercicio, y no simplemente para la evaluación *ex post* exigida normativamente. Todo esto en el contexto de la inoperatividad de los sistemas contemplados desde la federación para el sector, el Sistema de Información Del Sector Rural (SISER) y el Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER).

7.2 Participación comunitaria

7.2.1 Estructura de los planes de desarrollo comunitario

Para considerar la estructura y perfil de los planes de desarrollo comunitario, es necesario considerar dos aspectos básicos: a) la integración y relación del plan comunitario con los planes municipales y regionales de desarrollo, y b) la motivación por parte de los beneficiarios de establecer un plan de desarrollo comunitario. El primer aspecto hace necesario un funcionamiento de todos los eslabones de la cadena de desarrollo rural sustentable contemplada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la normatividad del GPDR, lo cuál en muchas regiones y municipios del Estado no existe. Esto hace que los planes de desarrollo comunitario elaborados queden sin contexto y relevancia alguna, más allá de la localidad inmediata. El segundo aspecto se relaciona con el hecho de que en los casos de que el plan de desarrollo comunitario se integre *ex profeso* para la articulación y gestión con los programas de desarrollo rural de la APC, los planes contarán con menos participación social de base de productores. Es decir, los planes de desarrollo comunitario se vuelven, en estos casos, vehículos para facilitar el acceso a los recursos de los programas.

7.2.2 Establecimiento y funcionamiento de fondos revolventes

Según los responsables del PAPIR, el pre-cierre con fecha del 26 de septiembre de 2003 representa, técnicamente, los resultados finales del ejercicio del componente de garantías liquidadas⁵¹. A partir del ejercicio de este componente, se establecieron 41 Fondos Revolventes en beneficio de 516 productores afiliados a alguna organización formalmente constituida. Estos 41 fondos se establecieron en los municipios y regiones según se presenta en el Anexo 8.

Los fondos revolventes establecidos, a pesar del número reducido de los mismos y el universo pequeño de beneficiarios (516), presentan una innovación en cuanto al destino de los recursos del GPDR. Si bien el recursos ofrecido por parte de PAPIR como garantía líquida no es recuperable, el acceso a otras fuentes de financiamiento de los productores obliga a que los grupos beneficiados hagan un gerenciamiento financiero con el recurso recibido, y por ende, implica la posibilidad de replicar la cantidad de recursos disponibles para el financiamiento de proyectos de inversión.

⁵¹ O. A. Shibayama López, Responsable de PAPIR, UTOE, Comunicación personal, 30 de septiembre de 2003.

7.2.3 Correspondencia de los proyectos apoyados con los planes comunitarios y con la demanda de los productores

Es necesario considerar dos aspectos básicos en torno al proceso de elaboración de un diagnóstico interno de trabajo, el diagnóstico externo referido a la comunidad, y finalmente la elaboración de un Plan Comunitario. El primero tiene que ver con el hecho de que al menos de que exista una organización orgánica en la comunidad o el grupo de trabajo previo a los programas, la elaboración del Plan Comunitario va a considerarse como parte del “trámite” de acceder a los recursos de los programas, y no como una herramienta de planeación meramente de ellos. El segundo es que finalmente, el Plan Comunitario tiene como punto medular el acceso a los recursos de financiamiento proporcionado por los programas. En este sentido, los Planes Comunitarios y los proyectos sí pueden ser congruentes con la “demanda” de los productores, pero es necesario contextualizar con mayor profundidad la naturaleza de esta demanda frente a los programas “de gobierno” como son considerados el GPDR.

7.3 Asistencia técnica

7.3.1 Servicios profesionales integrados al programa

La capacitación habrá que considerarla, forzosamente, en dos distintos ámbitos: la capacitación que se requiere y se debería otorgar internamente entre el personal de las entidades y actores responsables de la operación de los programas y b) la capacitación y servicios de consultoría otorgados a empresas rurales y productores. En el caso de esta última, el desempeño de los PSP puede abordarse desde tres distintas perspectivas: i) la de los beneficiarios y de los representantes de las organizaciones económicas de base que contaron con sus servicios; ii) la de los formadores que trabajaron en cercanía de los PSP en sus procesos de contratación, capacitación y supervisión; iii) la de los supervisores del CECADER quienes tuvieron la responsabilidad de verificar el desempeño y el control de calidad de los servicios, y iv) la de los responsables operativos de las distintas entidades, principalmente la UTOE.

7.3.2 Calidad del servicio

Entre los formadores entrevistados para la evaluación, resaltan las críticas hacia los perfiles de los PSP y la falta de homogeneidad y estándares de competencia, lo cual se refleja en la baja calidad de los productos (proyectos de inversión, diagnósticos, etc.). Por otra parte, es necesario considerar el universo relativamente pequeño de beneficiarios que directamente recibieron asistencia alguna por parte de los PSP, ya que el 96.4 % no recibió asesoría o capacitación alguna. Del 3.6 % que respondió haber recibido algún servicio, sólo el 52.7 % de los que recibieron capacitación de producción o rendimiento consideran que la asistencia fue de buena calidad, mientras que el 31.6 % considera que fue de “pésima” calidad. En términos de la capacidad técnica del prestador de servicios y su disponibilidad en el momento de requerir asistencia, el número de productores con alguna opinión al respecto representa menos del 1 % del total, lo cual hace poco significativas sus respuestas. En el tema de la habilidad de los capacitadores para transferir conocimientos y capacidades, más de la mitad de los que recibieron servicios la califica como pésima.

7.4 Inversión productiva

Para la discusión de los siguientes apartados, se tomará como base las encuestas realizadas a beneficiarios del PAPIR 2002 (334), pero solo de quienes respondieron haber recibido el apoyo contemplado por el programa (153). Este número reducido implica que más de la mitad (el 54.2 %) de los apoyos (y por ende, recursos) considerados por los programas no habían bajado a los productores al momento de ser encuestados. En la discusión subsiguiente, es necesario considerar que la base de este análisis es este número reducido de productores (sólo el 45.8 %) que respondieron haber recibido el apoyo. Esto indica que el reto principal detectado en la operación de los programas, sigue siendo la eficiencia y efectividad de la *operación* de los programas, más allá de un posible impacto favorable y sustentable en los productores y sus familias.

7.4.1 Grado de adopción de las propuestas tecnológicas

En lo referido a la adopción de las propuestas tecnológicas, es clara la preponderancia de cambios en aspectos relacionados con actividades básicas y muy conocidas por parte de los productores. Es decir, los cambios más notables se dieron en aspectos relacionados con semillas y plántulas, elementos básicos para productores. De esto podemos determinar que la adopción de nuevas propuestas se dará a la medida que el productor a) tenga confianza en las habilidades y conocimientos del capacitador, y b) el tema se encuentre relacionado con alguna actividad que conoce muy bien y que por lo tanto cuenta con criterios para determinar la utilidad (o no) de adoptar la nueva propuesta.

7.4.2 Impactos en la productividad e ingreso de los productores

En lo que se refiere a cambios en la productividad e ingresos de los productores a partir de su participación en los programas, primero consideramos el aspecto pecuario, en el cual la productividad y la cantidad del hato de aves de postura tuvieron importantes avances. En el ámbito agrícola, si bien se ampliaron las extensiones agrícolas, la productividad disminuyó, por lo que sólo en el caso de los granos se incrementó la producción.

En el caso de los beneficiarios de actividades **agrícolas**, el tamaño del hato o superficie han aumentado en todos los casos, los mayores incrementos están en los cultivos de granos y semillas en donde pasó de 581.9 a 608.7 hectáreas. Los beneficiarios con actividades **no agropecuarias** reportaron que no había cambio alguno en la producción (Cuadro 7.4.2). Los beneficiarios del sector **agrícola** sólo presentan mejoras en la producción de los granos básicos (maíz y frijol).

Cuadro 7.4.2 Resumen de cambios en ingresos de productores

Incremento de ingresos agrícola	\$ 2,203.90
Ingresos pecuarios	\$ 3,521.84
Ingresos no – agropecuarios	0

Fuente: cálculos a partir de bases de datos de encuestas levantadas de beneficiarios PAPIR 2002.

La producción de aves de postura y de engorda presenta el mayor crecimiento de producción, lo cuál si bien representa un incremento, dista de ser un fenómeno duradero de desarrollo. Los resultados indican que la lógica de los apoyos (en los casos que sí recibieron el apoyo) responde más a concepciones de producción primaria, de autoconsumo, que de iniciativas micro-empresariales.

7.4.3 Consistencia de los proyectos apoyados con las necesidades identificadas en los planes comunitarios y con la demanda de los productores

Los resultados de la operación del GPDR muestra que la mayor parte del recurso del PAPIR, el programa más importante en términos de inversión, se destinó a apoyos de tipo “vía demanda” y no de tipo “vía proyecto”. Esto representa un reto fundamental para los programas gubernamentales enfocados a la atención del sector rural más vulnerable y marginado. La concepción de los productores de estas regiones y municipios se ha ido formando a lo largo de muchos años en los cuales el ejercicio de este tipo de programas sufrió manejos clientelares e ineficientes. Esto ha provocado que la “demanda” real de los beneficiarios sea, actualmente, más de tipo “libre” que de “proyectos de inversión” e iniciativas de desarrollo rural, regional y sustentable. Por otra parte, es indicativo que de los mismos PSP, sólo el 70 % de los entrevistados consideró que los proyectos elaborados correspondían con las necesidades identificadas en los planes.

7.4.4 Capitalización de los fondos revolventes

El uso de estos fondos representa una gran diferencia con el esquema tradicional de operación del GPDR 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. Sin embargo, el número limitado de garantías líquidas establecidas, así como la ejecución tardía del recurso destinado a este apoyo, muestran las dificultades para su acceso por parte de los productores prioritarios. Cabe señalar que el 60.6 % de los recursos ejercidos (más de 3.1 millones de pesos MN) se registraron entre el 5 y el 26 de Septiembre de 2003 (Cuadro 7.4.4), lo cuál es un indicador de un ejercicio tardío.

Cuadro 7.4.4 Resumen de ejercicio para fondos revolventes en Septiembre de 2003

Componente	Pre-cierre Al 5 de Septiembre de 2003			Pre-cierre al 26 de Septiembre de 2003	
	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejercido	Remanente	Presupuesto Comprometido	Presupuesto Ejercido
Garantía Líquida	5,509,839.92	1,112,617.29	4,397,222.63	5,344,032.91	4,283,712.66

Fuente: *Addendum* al Anexo Técnico de Desarrollo Rural 2002, Chiapas; Precierre Financiero al 5 de septiembre de 2003; UTOE; SDR; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; UTOE, Comunicación personal, 30 de septiembre de 2003.

Un factor importante en este contexto es que la tramitación de este tipo de apoyo es más extensa por los requisitos jurídicos que se exigen por la normatividad de los programas, así como el gerenciamiento financiero requerido para acceder a los recursos de instituciones financieras con las garantías líquidas del GPDR. A pesar de los esfuerzos realizados para la difusión de esta modalidad, los trámites para los apoyos convencionales (inversión primaria, por ejemplo) resultan más accesibles para los productores por la mayor facilidad para su consecución. En la lógica de los apoyos del

GPDR, las garantías líquidas representan una experiencia única, ya que garantizan el pago a las instituciones financieras interesadas en proveer posibles financiamiento a mediano y a largo plazo en el sector rural. No obstante y a pesar de los aspectos favorables de este tipo de apoyo (fomento a la cultura de pago, enfoque hacia la inversión y no al gasto, etc.), serán necesarias una serie de modificaciones en los trámites para que crezcan como modalidad generalizada de apoyo del GPDR.

7.5 Desarrollo Comunitario

7.5.1 Elaboración de planes comunitarios

La elaboración de los Planes Comunitarios contempló básicamente dos distintas etapas. La primera consistió en la elaboración de un diagnóstico del grupo de trabajo y de la comunidad, seguido por la elaboración del Plan Comunitario. Sin embargo, posterior a la elaboración del Plan Comunitario se encuentra la identificación y diseño de los proyectos, que se elaboró ex profeso con base en los apoyos ofertados por los programas. Por otra parte, la puesta en marcha de los proyectos estuvo sujeta a la liberación de los recursos del PAPIR y la recepción de estos por los beneficiarios. Como se ha visto, en esta última etapa, los programas encontraron dificultades serias para terminar el ciclo de Plan Comunitario – Proyecto – Inversión – Resultados.

7.6 Apoyo Técnico

7.6.1 Fortalecimiento y sostenibilidad de los servicios profesionales

La mayoría (el 80 %) de los PSP entrevistados trabajan de manera individual, a favor de los productores, sin estar integrados a un equipo o “despacho” de prestación de servicios profesionales. Esto es indicativo del esquema tradicional de “extensionismo” y de la falta de una cultura (y mercado y economía) de la prestación (y pago) de servicios profesionales en Chiapas. El 60 % de los grupos atendidos por los PSP cuentan con 30 integrantes o menos, lo cual es indicativo de la escala relativamente pequeña de los grupos, y por ende, su capacidad institucional de pago por servicios profesionales.

Por otra parte, el 50 % de los PSP entrevistados consideran que el mayor reto de la prestación de servicios profesionales es la gestión de recursos para financiar proyectos elaborados y no la elaboración de proyectos en sí. Asimismo, los formadores de formadores son claros en hacer notar que el desempeño del CECADER no permitió un fortalecimiento real de redes de prestadores de servicios profesionales en la Entidad, ni el fomento de una cultura de servicios profesionales entre los beneficiarios, agrupados o no. En un Estado como Chiapas, y más aún en las regiones marginadas y rurales, la prestación de servicios profesionales de calidad, la cultura de pago, distan de ser la norma. El mercado de servicios profesionales como tal, sigue siendo incipiente en la Entidad y no es claro el aporte de los programas a la sustentabilidad de este mercado más allá de la gestión de servicios en el contexto de los programas gubernamentales.

7.7 Fortalecimiento institucional, administración y monitoreo

7.7.1 Funcionamiento de los Consejos Regionales

Al igual que en ejercicios previos de los programas de desarrollo rural, se percibe un cierto acomodo de relaciones entre las organizaciones económicas de productores y los CORDES. Sin lugar a duda, esto puede representar un factor positivo que asegure mayor participación de los actores locales en el diseño, planeación y operación de los programas base, pero a su vez puede representar una debilidad. Una revisión de las funciones y atribuciones del CORDES, junto con las entrevistas a funcionarios, formadores de formadores y PSP, muestran que un órgano tan importante como es el CORDES en cada región, necesariamente tiene que tener una contraparte que asegure la transparencia en la toma de decisiones y el apego a criterios del GPDR.

En el esquema de operación de los programas en 2002, no se detectó algún mecanismo *real y funcional* de monitoreo y vigilancia. En este aspecto, el CECADER no cumplió en forma y calidad con la responsabilidad encomendada de supervisión de los servicios otorgados, por ejemplo. La pluralidad y la participación de los diferentes actores en un CORDES pueden crear un conflicto de intereses en el momento de priorizar y asignar recursos de los programas.

7.7.2 Participación interinstitucional en el financiamiento de proyectos

Mediante el establecimiento del componente de financiamiento del PAPIR de garantías líquidas, durante el ejercicio 2002 se estableció esta actividad que buscaba precisamente el acceso a otras instituciones financieras por parte de los beneficiarios. Estas garantías líquidas sirvieron para constituir 41 Fondos Revolventes. Con estos Fondos, los integrantes de las organizaciones de productores pudieron acceder a créditos bancarios usando los recursos aportados por la Alianza como contragarantía, lo cual fue aceptado por instituciones financieras como lo son el Banco Bital y los agentes del Programa de Crédito en Administración de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, entre otros.

7.7.3 Articulación y coordinación de la participación institucional

Por la complejidad inherente en el diseño de los programas, mismos que requieren de considerable concertación y coordinación interinstitucional, los resultados del ejercicio 2002 son distintos en distintas regiones. Si bien la UTOE es la entidad responsable administrativamente de los programas, se pretende que los verdaderos órganos de decisión sean los consejos de desarrollo rural sustentable, regionales, distritales y municipales. En este aspecto, la coordinación y participación institucional se vio afectada en los niveles operativos (distritales y municipales) por la falta de claridad de los integrantes de los consejos en cuanto a sus responsabilidades, deberes y derechos. El gran reto que enfrenta el GPDR es precisamente la participación y coordinación interinstitucional en los ámbitos más cercanos a la población objetivo y beneficiaria: municipales y distritales. Los logros del ejercicio 2002 se dieron más por la voluntad personal de las personas a cargo de esas instancias (SAGARPA, SDR, por ejemplo) que por los mecanismos establecidos por los programas. Es decir, si existía la voluntad,

disponibilidad y afinidad entre los integrantes de las instituciones, esto resultó favorable para la ejecución de los programas. En los casos que existieron rivalidad y conflictos, de la misma manera, esto afectó la posibilidad de concertación y coordinación institucional.

Por otra parte, la deficiencia en el desempeño *institucional* del CECADER fue notoria entre personal operativo, PSP y formadores de formadores. Es importante distinguir entre el desempeño institucional, entendido como el desempeño de las oficinas centrales ubicadas en Campeche, y el desempeño de los PSP contratados como supervisores para cumplir con el mandato de monitoreo, supervisión y seguimiento. Institucionalmente, la falta de calidad en el desempeño del CECADER se puede resumir en tres aspectos básicos: i) la falta de oportunidad en la información, comunicación y por ende, la dificultad en la coordinación con las oficinas en Campeche; ii) la falta de claridad en cuanto al apoyo necesario institucional, material y logístico para los supervisores en Chiapas, y iii) la falta de claridad respecto al esquema de monitoreo y seguimiento que se pretendía establecer en Chiapas. Este último resulta ser el más difícil de corregir dado que implica deficiencias con las perspectivas de mejora en ejercicios posteriores.

Los PSP entrevistados consideran que el desempeño de la UTOE en el seguimiento y evaluación de los PSP y su relación con otras instancias ejecutoras (federales, estatales y municipales y los CORDES), fue aceptable pero lejos de ser favorable. Como el primer año bajo la nueva normatividad, se considera que este aspecto de coordinación entre la UTOE y los PSP mejorará con ejercicios posteriores y el proceso de maduración natural de los mecanismos de coordinación establecidos para el ejercicio 2002.

Sin embargo, la deficiencia más grande global detectada en torno a la coordinación y concertación institucionales reside en la falta de una visión concisa, socializada y acordada entre las distintas instituciones en cuanto a a) ámbitos de competencia y toma de decisiones; b) responsabilidades y obligaciones técnicas y de impacto, más allá de lo administrativo, y c) la visión a mediano plazo de los próximos tres años del GPDR. En otras palabras, es necesario definir colectivamente por parte de todas las instancias involucradas **el esquema de colaboración más efectivo y favorable** para la operación de los programas y para lograr el impacto de desarrollo rural sustentable.

7.7.4 Mecanismos de evaluación y monitoreo de las acciones del programa

En la opinión de los responsables de los programas, a nivel directivo y operativo, así como de los formadores de formadores y los PSP, el CECADER, ubicado en Campeche, fue notoriamente pobre en varios aspectos de su funcionamiento, que inicio a finales de diciembre de 2002. El responsable de la misma UTOE es claro en señalar los retos importantes que no fueron superados en la coordinación con el CECADER y que influyeron de manera notoria en los resultados de los programas. Tres aspectos básicos, en el pensar de los funcionarios responsables del GPDR, fueron los más sobresalientes sobre el pobre desempeño del CECADER en el ejercicio 2002, año que marcó el inicio (normativamente) de sus actividades: a) la falta de infraestructura adecuada para realizar las tareas encomendadas, como por ejemplo, la contratación de supervisores; b) poca claridad en cuanto a los esquemas de atención y funciones de monitoreo y control de calidad en coordinación con las otras instancias operadoras del GPDR, y c) la poca disponibilidad para coordinarse con la UTOE, especialmente en vista de su lejanía territorial, y asegurar un flujo de información bi-direccional oportuno y suficiente.

Los responsables de la UTOE señalan que el inicio de la participación y actividades de los CECADER no fue oportuno (hasta finales de diciembre de 2002) cuando se esperaba su participación desde Julio o Agosto del mismo año. También en este caso, la participación del CECADER como un elemento nuevo en la normatividad de los programas base de desarrollo rural significó, forzosamente, la definición de ámbitos de competencia, y esquemas de colaboración y coordinación que no existían anteriormente. Este proceso de definición de mecanismos de coordinación y flujos de información, procesos que forzosamente necesitan un periodo de maduración en contextos de programas complejos con son los del grupo de desarrollo rural, se vieron seriamente limitados.

Por parte de los formadores entrevistados, estos fueron muy críticos hacia el desempeño de los supervisores del CECADER y de la capacitación impartida por esta entidad, ya que, en opinión de los formadores, no son apropiados para el contexto de la Entidad y de los productores. Hasta cierto punto, es importante la apreciación de los formadores en cuanto a la supervisión y desempeño del CECADER ya que por su perfil y trabajo, son los más cercanos con respecto a la congruencia de enfoques y prioridades en torno a la formación de los PSP de los programas.

7.8 Otros temas específicos

7.8.1 Equidad, transparencia, eficacia y sustentabilidad de los programas

Con base en una consideración de los procesos de toma de decisiones de las instancias y órganos involucrados en la operación de los programas, se puede concluir que el criterio de *governabilidad* frente a la compleja realidad socio-política del Estado y la demanda de organizaciones económicas y sociales, fue sin lugar a duda uno de los criterios básicos en la instrumentación de los apoyos, específicamente en la cadena de valor del café. Esta gobernabilidad, entendida como el interés por parte de la administración pública de resolver focos críticos de confrontación (reales o potenciales) en las regiones del Estado es especialmente relevante considerando el enfoque territorial de la operación de los GPDR. La participación de distintos actores regionales puede facilitar la priorización de recursos con base en acuerdos mutuos. Sin embargo, también puede resultar en que los mecanismos orgánicos de monitoreo y vigilancia de la toma de decisiones se borren, con efectos negativos para los resultados de los programas. Los criterios de asignación y distribución de recursos de los programas, de PAPIR en particular, no fueron meramente técnico-sociales, con base en los montos y tipos de apoyos otorgados, sino que fueron, de nuevo en la lógica de gobernabilidad, otorgados con base en criterios no-explicitos y coyunturales. No se puede determinar claramente si la gestión y acceso a los recursos públicos por parte de organizaciones económicas y sociales, respondieron a la necesidad de fortalecerse como organización, o si fueron resultado de negociaciones y pactos en el marco del interés de gobernabilidad por parte de las administraciones públicas.

El hecho de que el 54.2 % de los beneficiarios del PAPIR 2002 y el **69.6 %** de los beneficiarios del **Programa Apoyo al Desarrollo Rural 2000** no hayan recibido el apoyo en Agosto 2003 es indicativo de una deficiencia importante en la operación de los programas, más allá de su posible impacto y procesos de desarrollo rural. El incremento en la eficiencia de la movilización de recursos, medida básicamente por los apoyos efectivamente recibidos por los beneficiarios, debería ser una de las prioridades para las

instancias responsables y órganos de decisiones. Antes de poder considerar adecuadamente la aportación de los programas al desarrollo sustentable en las regiones más marginadas y prioritarias del Estado, es imprescindible asegurar una operación eficiente y efectiva en dónde los apoyos por lo menos *lleguen* a los productores.

7.8.2 Fortalecimiento de las capacidades de los grupos de productores en la autogestión y administración de sus proyectos productivos

Las técnicas aprendidas por los productores no fueron de índole administrativa, contable o de organización. El indicador de desarrollo de capacidades es 8.69, un resultado relativamente bajo. Sin embargo, sólo el 35.3% de los productores reportó no haber aprendido nada a partir de la capacitación. 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, lo cual resulta ser muy bajo, y no hubo beneficiarios que reportaran haber desarrollado todas las capacidades consideradas en los temas de capacitación. De esta manera, la mejora reportada por los beneficiarios en términos de la capacidad incluyó al 58.4% de productores, pero no fueron globales, ni hicieron énfasis en la parte de administración y organización. De esta manera, se puede considerar que los resultados del componente de capacitación de los programas se determinaron por a) la capacidad, disponibilidad y compromiso individual de cada PSP hacia el grupo o grupos de trabajo, y b) la disponibilidad de los productores y el interés real por la capacitación más allá de los requisitos para la tramitación del apoyo solicitado.

7.8.3 Recursos humanos, físicos, financieros y organizacionales empleados en la planeación, operación, seguimiento y evaluación de los programas

Con base en una consideración de los siguientes aspectos: a) arreglo institucional entre las instancias federales, estatales y sociales (como son los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable) establecido para la planeación, instrumentación y operación de los programas; b) el número total de beneficiarios; c) las 771 organizaciones económicas y sociales que participaron en los programas; d) el volumen de recursos (federales, estatales y de productores) movilizados para su operación, así como e) el nivel profesional y técnico de las instancias como la UTOE y el CECADER, se puede concluir que el grupo de programas base de desarrollo rural es sumamente exigente en cuanto a la movilización de recursos necesarios para su operación. Si bien esto es congruente con la visión de desarrollo rural sustentable, resulta necesario considerar la necesidad de que la operación de este grupo de programas sea acompañada y fortalecido de otros procesos orgánicos, locales y regionales.

7.8.4 Número de beneficiarios de los programas que se apropiaron de los cambios tecnológicos propuestos en los proyectos productivos y de manejo ambiental

Considerando el universo de los beneficiarios de PAPIR que sí recibieron el apoyo contemplado por el programa, el 56.2% de éstos reportan cambios positivos en el uso de recursos naturales, mientras que el 31.2% de los cambios positivos se concentran en la fertilidad de suelos y deforestación. Los cambios negativos reportados por los beneficiarios se concentran en prácticas como el consumo del agua, fertilidad de suelo y contaminación del agua en el 40.0%. Se puede aseverar que por lo general, los

beneficiarios no realizan práctica sustentable alguna, y que después de recibir el apoyo, de los productores que dejaron de realizar prácticas sustentables, el 58.8% de éstos dejaron de controlar aguas residuales y de realizar acciones de labra mínima.

Sin embargo, existe la percepción por parte de los productores de cambios positivos en la conservación y cuidado de los recursos naturales. El 30.76% de los y las beneficiarias percibieron un cambio favorable. En general, los mejores resultados se dieron en el control biológico de plagas. Las plagas y su control aparecen como un ámbito muy susceptible al cambio tecnológico. Otro aspecto importante por considerar es que la utilización de composta disminuyó entre los productores cuyos ingresos se elevaron mediante el apoyo de los programas.

En cuanto a la **inversión total de los proyectos con mezcla de recursos** de los programas base de desarrollo rural, los resultados reales del ejercicio de los componentes de PAPIR de *proyectos* y *demanda libre* muestra que mucho del apoyo destinado vía proyectos se ejerciera de facto en la modalidad vía demanda. Sin embargo, según la información de la UTOE, la participación de la aportación de los productores en la inversión total registrada como vía proyectos fue del 46.3 % del total (Cuadro 7.8.4).

Cuadro 7.8.4 Inversión total de los proyectos con mezcla de recursos de los programas base de desarrollo rural 2002

Concepto	Federal	Estatal	Alianza	Productor	Total prog.	Proyectos/apoyos
PAPIR	83,008,387	24,309,797	107,318,184	95,868,063	203,186,247	11,000
Vía demanda	23,355,380	6,846,039	30,201,420	29,306,312	59,507,732	9,187
<i>Producción primaria</i>	17,082,557	5,008,005	22,090,562	21,768,947	43,859,509	7,677
<i>Valor agregado</i>	6,272,823	1,838,034	8,110,858	7,537,365	15,648,223	1,510
Vía proyectos	59,653,007	17,463,758	77,116,765	66,561,751	143,678,515	1,813
<i>Garantías líquidas</i>	860,736	251,881	1,112,617	573,167	1,685,784	9
<i>Producción primaria</i>	50,764,254	14,861,663	65,625,917	57,575,934	123,201,851	1,549
<i>Valor agregado</i>	8,028,017	2,350,213	10,378,231	8,412,650	18,790,881	255
Total Programas	116,223,057	34,053,731	150,276,788	287,604,190	246,144,851	15,987

Fuente: UTOE, Listado de beneficiarios del Grupo de Programas de Desarrollo Rural por el Ejercicio 2002, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2002.

7.8.5 Porcentaje de proyectos que favorecieron a indígenas, mujeres, jóvenes, ancianos y discapacitados dentro del marco de GPDR

Considerando las dificultades de sistematización de información básica en torno a número de beneficiarios, su distribución y su perfil por parte de la UTOE, en algunos casos por

razones ajenas a esta entidad, no es posible determinar con precisión el porcentaje de los apoyos que fueron destinados a la población vulnerable en los municipios, localidad y organizaciones atendidos. Sin embargo, dada la focalización de los programas hacia municipios considerados prioritarios por el Banco Mundial y por las Reglas de Operación, se puede aseverar que los programas sí lograron atender a población indígena que se concentra precisamente en estos municipios.

7.8.6 Ampliación de las oportunidades de empleo por efectos de la implementación de proyectos microempresariales y comerciales. Efectos sobre la migración temporal y definitiva

En cuanto a la ampliación de oportunidades de empleo, se identifica que hubo poca consolidación del mismo, y que los cambios más importantes fueron del tipo de empleo eventual y de tipo familiar. Esto significa que es difícil determinar un efecto sobre la migración temporal y definitiva por parte de los productores. Es decir, resulta difícil, por la escasez de información sobre el universo real de beneficiarios y sus condiciones, establecer un efecto directo sobre los fenómenos de migración entre los productores beneficiarios. Por otra parte, el tiempo de más de 200 días registrados para la tramitación de los apoyos básicos de los programas hace pensar que difícilmente un productor de bajos ingresos estará dispuesto a modificar su rutina de migración temporal, por ejemplo, a partir de su participación en los programas.

7.9 Conclusiones y recomendaciones

7.9.1 Conclusiones en torno a procesos de instrumentación y operación

La operación extemporánea de los GPDR afectó severamente las posibilidades de una planeación adecuada, oportuna y efectiva. De la misma manera, este atraso desde el inicio representó una presión en los actores involucrados por “ejercer” los recursos de los Programas, con el fin de cumplir con los requisitos normativos y administrativos. Por lo tanto, no es clara la distinción entre la operación de los programas en términos “administrativos” para cumplir con requisitos, con una visión de los programas en términos de *iniciativas viables de desarrollo rural sustentable*. Los resultados indican que la operación de los programas obedeció a lo anterior en la mayoría de los casos.

Al igual que en ejercicios previos de los programas de desarrollo rural, se percibe un cierto acomodo de relaciones entre las organizaciones económicas de productores y los CORDES. Sin lugar a duda, esto puede representar un factor positivo que asegure mayor participación de los actores locales en el diseño, planeación y operación de los programas base, pero a su vez puede representar una debilidad. Una revisión de las funciones y atribuciones del CORDES, junto con las entrevistas a funcionarios, formadores de formadores y PSP, muestran que un órgano tan importante como es el CORDES en cada región, necesariamente tiene que tener una contraparte que asegure la transparencia en la toma de decisiones y el apego a criterios del GPDR. En el esquema de operación de los programas en 2002, no se detectó algún mecanismo *real y funcional* de monitoreo y vigilancia. En este aspecto, el CECADER no cumplió en forma y calidad con la responsabilidad encomendada de supervisión de los servicios otorgados, por ejemplo. La pluralidad y la participación de los diferentes actores en un CORDES pueden crear un conflicto de intereses en el momento de priorizar y asignar recursos de los programas.

El ejercicio 2002 representa un periodo de “transición” para los programas de APC en Chiapas, y para el GPDR en específico, por los cambios en el diseño y normatividad de los mismos. El personal mismo de la UTOE considera que los cambios sustanciales en la normatividad introducidos para el ejercicio 2002, resultaron en confusiones para los productores, para los prestadores de servicios y hasta para los mismos responsables de operar los programas. Con base en los resultados de las evaluaciones realizadas a los dos programas de desarrollo rural del ejercicio 2001 más importantes de la APC en la Entidad– Programa Apoyo al Desarrollo Rural y Programa de Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Rurales Marginadas – las modificaciones en el diseño de los programas y la concentración en tres programas base *representan mejoras importantes en la estrategia de desarrollo rural* de la APC. Sin embargo, dado que los programas anteriores de desarrollo rural en su mayoría se venían operando desde 1996 – 1997, las instancias operadoras y beneficiarios gozaban de mucha familiaridad respecto a su normatividad y tramitación. A pesar de las mejoras en diseño, con la intención de simplificar y crear complementariedad y sinergia entre los programas, la nueva normatividad resultó ser compleja y poco accesible para los grupos de beneficiarios y los operativos mismos de las instancias responsables.

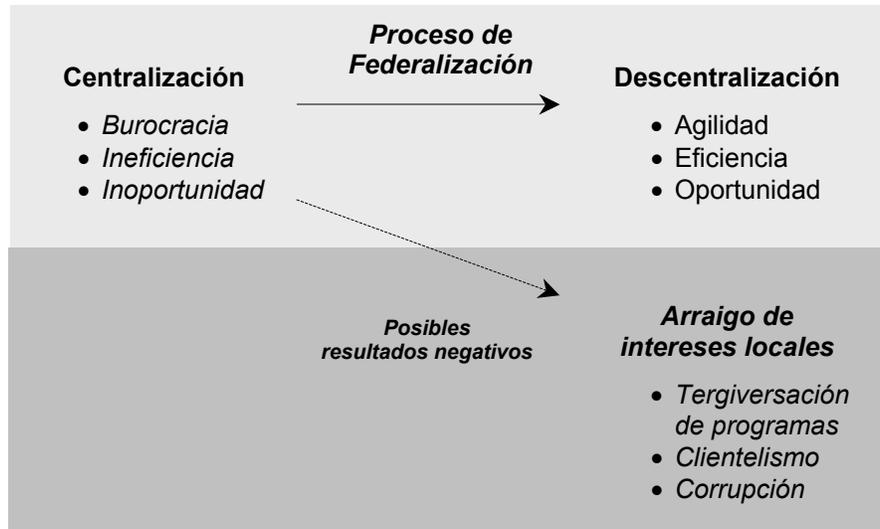
Por otra parte, la integración de la UTOE y el desempeño del personal de la misma, desde directivos hasta los coordinadores, presentan un cambio favorable, sin lugar a duda, comparado con las entidades responsables en ejercicios anteriores. La profesionalización y especialización permitido por contar con una entidad dedicada exclusivamente a la operación de los programas son factores sumamente favorables para procesos de mejora continua más allá de los ejercicios anuales. En este sentido, el “staff” que se integra a la UTOE en septiembre 2002 para el monitoreo, sistematización y seguimiento internos de la UTOE representan un esfuerzo notable de corregir estos problemas por parte de la SDR del Estado. Es necesario, sin embargo, que esta iniciativa y los procesos de mejora continua de la UTOE continúen para el ejercicio 2003, ya que de no ser así, será difícil que los mecanismos de supervisión den cuenta en forma suficiente de la calidad de la atención a los beneficiarios y de la transparencia con que se operan los recursos de los programas.

7.9.2 Recomendaciones en torno a procesos de instrumentación y operación

Por el diseño y el perfil de los programas de la APC, y especialmente el GPDR del ejercicio 2002 en Chiapas, se perfila el riesgo que el proceso de federalización y descentralización de los programas, impulsado por la UTOE y las demás instancias normativas que busca mejorar los procesos conlleve a resultados inesperados negativos en operaciones posteriores.

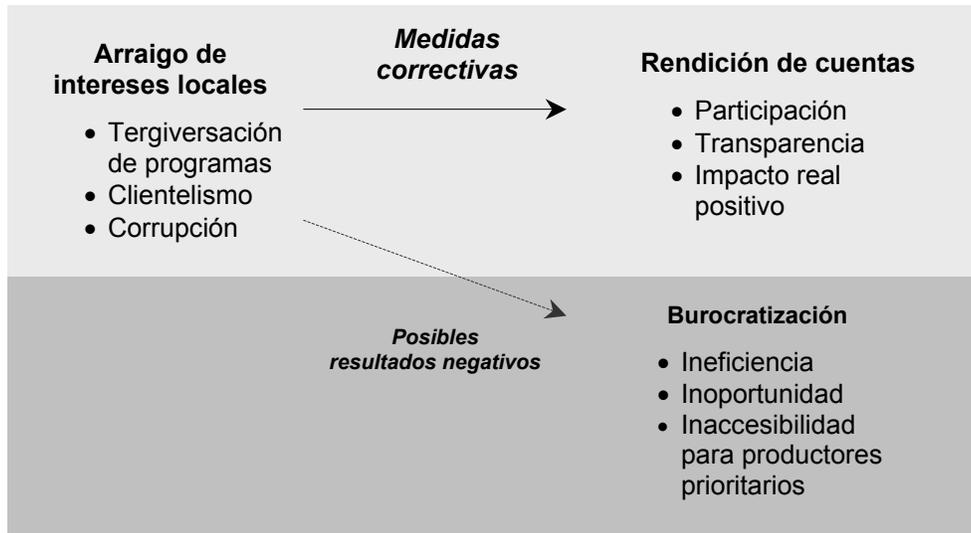
En la Figura 2a, se presenta esquemáticamente el peligro inherente en un proceso de federalización inadecuado, sin el monitoreo, seguimiento y evaluación suficientes en calidad y oportunidad.

Figura 7.9.2.1. Posibles contradicciones de un proceso inadecuado de federalización del GPDR



Los posibles resultados negativos de un proceso de federalización inadecuado, la tergiversación de los programas, su uso clientelar por parte de organizaciones económicas de base y/o autoridades municipales, y en el peor de los casos, manifestaciones de corrupción, hacen imprescindible una revisión de las estrategias empleadas para lograr la descentralización del GPDR. Sin embargo, mecanismos de excesivo control (candados burocráticos aparatosos y accesorios), pueden a su vez resultar en un regreso a un esquema sobre-burocratizado, ineficiente e inoportuno, de manera que los programas lleguen a resultar inaccesibles para los productores de menores recursos y mayor vulnerabilidad (Figura 2b).

Figura 7.9.2.2. Posibles resultados de un diseño inadecuado de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación



La falta de sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación adecuados, por ende, para los GPDR puede resultar en un “círculo vicioso” en el cuál los procesos de federalización y las medidas correctivas tomadas para asegurar el cumplimiento óptimo de los programas representen en realidad un retroceso hacia la ineficiencia, la inoportunidad y la inaccesibilidad para productores prioritarios. Por lo tanto, ***una de las recomendaciones fundamentales para los futuros ejercicios de los programas de desarrollo rural es el diseño y la puesta en marcha de sistemas de monitoreo, control y seguimiento externos, desde el inicio y a todo lo largo de la operación de los programas.*** Es decir, un sistema que constantemente brinde información sistematizada y actualizada sobre el comportamiento de los programas en la Entidad.

Bibliografía

- Banco de México, Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), México 2003.
- El Financiero, Mercado de Físicos Agrícolas, Año XXI No. 6093, pág. 12A. México 31 de Julio 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, 2001.
- 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 Grupo de Programas de Desarrollo Rural. México 2002.
- SAGARPA, Guía Normativa de los Programas de Desarrollo Rural 2002, México 2002.
- 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 2002. México 2002.

Anexo I

Metodología de la evaluación

Diseño de la muestra de beneficiarios

A. Definición del marco muestral del Programa Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) 2002

En el contexto de realizar el estudio de evaluación del grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002, SECODES S.C. solicitó a la Unidad Técnica Operativa Estatal de la Alianza para el Campo (UTOE) el padrón de beneficiarios atendidos durante el ejercicio 2002. Con base en la información proporcionada por la UTOE, con fecha del día 15 de Julio del año en curso, el total de beneficiarios atendidos por el **PAPIR 2002** ascendió a **87,755** individuos (100 %). Esta cifra corresponde a los resultados obtenidos por dos diferentes entidades operadoras, una de ellas la UTOE directamente con 45,482 beneficiarios (el 52 % del total) y la otra la Comisión del Fomento y Desarrollo de la Cafecultura en Chiapas (COMCAFE), la que atendió a 42,273 beneficiarios (48 % del total).

A partir de la información en medio magnético proporcionada los días 16 y 17 de Julio del año en curso por la UTOE y COMCAFE, identificamos tres diferentes LISTADOS DE BENEFICIARIOS:

1. El primero, que muestra a los individuos atendidos por la UTOE **agrupados por representante**, contiene un universo de 45,482 beneficiarios (el 100 % correspondiente a la UTOE y el 52 % de los atendidos por el PAPIR 2002 a la fecha del 15 de Julio de 2003);
2. Un segundo listado **detallado a nivel individual** y que muestra los registros que han sido capturados hasta el 15 de Julio de 2003, el cual contiene un total de **37,613** beneficiarios (lo que representa el 82 % de los atendidos por la UTOE y el 43 % de los atendidos por el PAPIR 2002);
3. Un tercer listado que contiene a los 42,273 beneficiarios atendidos por COMCAFE, pero que los muestra únicamente **agrupados por representante o por folio** (con el 48 % de la cobertura del Programa).

La metodología estipulada para la evaluación exige contar con un listado secuencial en el cual se integren todos los beneficiarios del programa **de manera individual**, de manera que tengan la misma posibilidad de ser seleccionados en la muestra a la cual se aplicarán los cuestionarios. No obstante, en el Capítulo 7 de la Guía Metodológica para la Evaluación Estatal, "Resultados de los programas de Desarrollo Rural en las regiones con crédito externo del Banco Mundial", se instruye en el numeral 6 a las Entidades

Evaluadoras a realizar la distribución de la muestra **considerando el número total de los beneficiarios de los Programas de Desarrollo Rural** (ver páginas 9 y 10).

Por lo tanto y a pesar de que el 17 de Julio del año en curso Iván Cossío, responsable de la evaluación en la FAO, nos instruyó a utilizar el listado con el 70% de los beneficiarios capturados a nivel individual, correspondiente al inciso b. anterior, consideramos que al utilizar únicamente el listado detallado por beneficiarios individuales, se dejaría fuera de la muestra a evaluar a la totalidad de los beneficiarios atendidos por COMCAFE y al 18 % de los atendidos por la UTOE, lo cual afectaría sensiblemente la representatividad real de los resultados de la evaluación.

En consecuencia y ante la necesidad de llevar a cabo todas y cada una de las actividades del estudio de evaluación en forma oportuna y con la mayor validez posible según lo establecido por los lineamientos metodológicos, se integró el **Marco Muestral del PAPIR 2002** de acuerdo a lo siguiente y con la validación del Comité Técnico Estatal de Evaluación:

Cuadro Anexo 1. Distribución de solicitantes

	<i>15 de Julio de 2003</i>	
	Número de Solicitantes	Número de Beneficiarios
UTOE	4,962	45,482
COMCAFÉ	8,598	42,273
Totales	13,560	87,755

- a. Los beneficiarios del grupo de Programas de Desarrollo Rural utilizados para la integración del Marco Muestral, son **87,755** de **PAPIR**; **68,276** de **PRODESCA** y **24,448** de **PROFEMOR**, lo que asciende a un total de **180,479** beneficiarios;
- b. La utilización en forma combinada de los tres listados de beneficiarios disponibles del PAPIR 2002, de manera que, respetando en todo momento la aleatoriedad del muestreo, se pudiera utilizar rangos en los dos listados en que se conoce el número de beneficiarios que existen en cada grupo. De esta forma, se logró integrar un marco muestral adecuado para asegurar la representatividad necesaria para la validez de la muestra.

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 cuente 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.

A pesar de que el procedimiento descrito no se considera en la guía metodológica de la evaluación, la necesidad de llevar a cabo la misma, se origina sin duda en los problemas que han enfrentado la UTOE y COMCAFE para la sistematización de la información generada por la operación del Programa. Sin embargo, el procedimiento anterior se utilizó a partir de una revisión y análisis de las opciones disponibles para llevar a cabo la identificación del marco muestral y el diseño posterior de la muestra.

B. Definición del marco muestral Programa Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) 2000

Según la información proporcionada en medio magnético el día 8 de julio del año en curso, según oficio No. SDR/ADR/0214/2003, por el C.P. RAÚL DÍAZ CASTELLANOS, de la Vocalía Ejecutiva del Programa Apoyo al Desarrollo Rural (**PADER**) del ejercicio **2001** de la Alianza para el Campo, el total de beneficiarios de ese ejercicio fue de **99,518**. Sin embargo, en el listado entregado se registran los SOLICITANTES de grupos (cómo "Solicitante"), y el número de beneficiarios en cuya representación se realizó la solicitud. Estos representantes de grupos no los podemos considerar como beneficiarios ya que por la misma lógica de la operación del programa, hay representantes de grupos que no son Beneficiarios del mismo, o bien, representantes que aparecen varias veces en el listado como "Solicitantes".

C. Determinación del tamaño de muestra del PADER 2000 y PAPIR 2002

Según las bases de datos proporcionadas en medio magnético el día 16 de julio del año en curso por la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), y la validación solicitada de este número al Comité Estatal mediante oficio con fecha 18 de Julio del año en curso, el total de beneficiarios del **PAPIR 2002** que integran el MARCO MUESTRAL es de **87,755**.

La definición del tamaño de muestra del **PAPIR 2002**, se realizó de la siguiente manera:

- a. Con un universo de población beneficiaria total de los Programas de Desarrollo Rural 2002 en Chiapas de **180,479** personas, según las bases de datos proporcionadas por la UTOE el 16 de Julio y comunicación personal el 17 de Julio del año en curso, la definición del tamaño de la muestra se realizará con base en las siguientes cifras (Tabla 1):

Cuadro Anexo 2. Beneficiarios en Chiapas 2002

Total de Programas de Desarrollo Rural
180,479

Fuente: UTOE, 17 de Julio de 2003.

- b. A partir de la formula para el cálculo del *tamaño de la muestra inicial (n)* para el Grupo de Programas de Desarrollo Rural presentado por la

FAO/SAGARPA en la Guía Metodológica, los cálculos se realizan de la siguiente manera:

$$n = \frac{\theta}{1 + \left(\frac{\theta}{N}\right)}$$

dónde

θ	Constante para Grupo de Programas de Desarrollo Rural	=	315.99
N	Total de beneficiarios del Grupo de Programas de Desarrollo Rural	=	180,479
		n	= 315.44

- c. Es importante señalar que por tratarse de los Programas de Desarrollo Rural, sólo se requiere calcular la muestra inicial, en este caso 315.4, o bien **315**, ya que en este grupo se encuestarán solo a beneficiarios del **Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)**⁵².
- d. Sin embargo, dado que la evaluación deberá incluir una revisión de la permanencia, funcionalidad y aprovechamiento de las inversiones desarrolladas en años anteriores de la APC, la evaluación incluyó una aplicación de encuestas a beneficiarios del **PADER** del ejercicio **2000**. Para determinar el tamaño de la muestra que se aplicará a los beneficiarios de **PADER** ejercicio **2000**, se tomó el 20% del tamaño de la muestra inicial para el grupo de los Programas de Desarrollo Rural 2002, lo cual resulta en **63** (63.1) beneficiarios a encuestar del **PADER 2000**.
- e. El resumen de los beneficiarios de los Programas relevantes para la integración de la muestra total para el estudio de evaluación se presenta en la Tabla 2:

Cuadro Anexo 3. Número de beneficiarios y tamaño de muestra para la evaluación de los Programas de Desarrollo Rural 2002 Chiapas

	Beneficiarios PAPIR 2 0 0 2	Beneficiarios PADER 2 0 0 0	TOTAL
		87,755	
Beneficiarios a encuestar	315	63	378

D. Determinación del tamaño de muestra del PADER 2000 y PAPIR 2002

Considerando los cálculos y partiendo de la base de 315 y 63 beneficiarios a encuestar de los Programas **PAPIR 2002** y **PADER 2000**, respectivamente, la selección de los integrantes de la muestra se realizará de la siguiente manera:

⁵² SAGARPA / FAO, Marzo 2003, *Métodos de muestreo para la Evaluación Estatal de la Alianza para el Campo 2002*, página 3.

Cuadro Anexo 4. Determinación de la muestra por muestreo sistemático aleatorio: PAPIR 2002

Benef. <i>N</i>	Muestra <i>n</i>	Coef. <i>k</i>	Selección Sistemática de la Muestra								Número Aleatorio
			s1	s2	s3	s4	s5	s6	s7...	s315	
87,755	315	279	s	s+k	s2+k					s314+k	Entre 1 y 279
											s

Los beneficiarios a encuestar representados por los números *s* hasta *s315*, se identificarán en la lista de beneficiarios del PAPIR 2002, contando así con la información necesaria para la realización de las encuestas en campo.

Cuadro Anexo 5. Determinación de la muestra por muestreo sistemático aleatorio: PADER 2000

Benef. <i>N</i>	Muestra <i>n</i>	Coef. <i>k</i>	Selección Sistemática de la Muestra								Número Aleatorio
			s1	s2	s3	s4	s5	s6	s7...	s63	
99,518	63	1580	s	s+k	s2+k					s62+k	Entre 1 y 1580
											s

Los beneficiarios a encuestar representados por los números *s* hasta *s62*, se identificarán en el marco muestral del PADER 2000 según el procedimiento descrito en el oficio con fecha 17 de Julio del año en curso, contando así con la información necesaria para la realización de las encuestas en campo.

Una vez llevado a cabo el proceso por el Comité Estatal de Evaluación de la selección sistemática de la muestra conforme a lo arriba señalado, se procederá a solicitar mediante oficio la validación de la muestra de los BENEFICIARIOS INDIVIDUALES a ser encuestados.

E. Identificación de los beneficiarios a encuestar integrantes de la muestra del PADER 2000 y PAPIR 2002

Frente a la inexistencia de los padrones adecuadamente integrados por *beneficiario individual*, los 315 beneficiarios a encuestar del PAPIR 2002 y los 63 del PADER 2000, se identificarán mediante la revisión de los expedientes físicos agrupados por solicitante y el siguiente procedimiento:

- i. Con base en el marco muestral anteriormente presentado por cada Programa, se asignó un rango a cada uno de los solicitantes considerando el número de beneficiarios que representaba cada solicitante:

Cuadro Anexo 6. Ejemplo de la asignación de rangos

Solicitante		Número de Beneficiarios	Rango	
1.	HIPOLITO CRUZ PEREZ	5	5	<i>Beneficiarios 1 al 5</i>
2.	ALBERTO GOMEZ PEREZ	9	14	<i>Beneficiarios 6 al 14</i>
3.	FERNANDO DIAZ CORTEZ	5	19	<i>Beneficiarios 15 al 19</i>
4.	MIGUEL GOMEZ RAMIREZ	5	24	<i>Beneficiarios 20 al 24</i>
5.	SEBASTIAN LOPEZ PEREZ	2	26	<i>Beneficiarios 25 al 26</i>
6.	FLORIANO SANCHEZ MENDEZ	5	31	<i>Beneficiarios 27 al 31</i>
↓	↓	↓		↓
10,109		7	87,755	<i>Beneficiarios 87,749 al 87,755</i>

- ii. Una vez integrado estos rangos por cada solicitante del listado global, con base en la muestra numérica proporcionada por el Comité Estatal, se identificaron los números de los beneficiarios a encuestar en el rango correspondiente. A manera de ejemplo, para ilustrar el procedimiento seguido para identificar los solicitantes (y archivos físicos correspondientes) en donde se ubicaron los 316 beneficiarios del PAPIR 2002 y los 63 del PADER 2000, si el primer número de beneficiario a encuestar (s1) fuese 25, este se tendría que ubicar en el rango correspondiente del solicitante 5 en el cuadro siguiente:

CUADRO ANEXO 7. EJEMPLO DE LA ASIGNACIÓN DE RANGOS

Solicitante		Número de Beneficiarios	Rango	
1.	HIPOLITO CRUZ PEREZ	5	5	Beneficiario a Encuestar: 25 (s1)
2.	ALBERTO GOMEZ PEREZ	9	14	
3.	FERNANDO DIAZ CORTEZ	5	19	
4.	MIGUEL GOMEZ RAMIREZ	5	24	
5.	SEBASTIAN LOPEZ PEREZ	2	26	<i>Beneficiarios 25 al 26</i>
6.	FLORIANO SANCHEZ MENDEZ	5	31	
↓	↓	↓		↓
10,109			87,755	<i>Beneficiarios 87,749 al 87,755</i>

- iii. Una vez identificado el solicitante y rango correspondiente del beneficiario a encuestar (integrante de la muestra), se restó el número de beneficiario a encuestar (25) del número del rango (en nuestro ejemplo 26), obteniendo así el número (en este caso 1) utilizado para identificar el beneficiario dentro del archivo del expediente físico (copia de credencial de elector). 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 los beneficiarios individuales a encuestar.
- iv. Para realizar este procedimiento, SECODES solicitó a la UTOE y a COMCAFÉ, acceso a los archivos físicos necesarios para integrar la muestra y preparar los cuestionarios debidamente en forma previa al trabajo de campo, conforme a los estipulado en los Términos de Referencia y la Guía Metodológica. Mediante

la revisión detallada de los archivos físicos proporcionados por la UTOE, la Vocalía Ejecutiva del PADER 2001, y COMCAFÉ, llevado a cabo en múltiples visitas a las instalaciones de bodega, se identificaron aquellos archivos físicos cuya documentación presentaba lagunas e inconsistencias en su información (p.ej. la falta de Actas de Dictamen, la falta de copias de credenciales de elector de beneficiarios, la incongruencia entre datos, nombres o cifras, etc.). De los 454 archivos físicos revisados, 97 (21.4%) presentaron alguna inconsistencia o no fueron puestos a disposición del equipo evaluador.

Cuadro Anexo 8. Resumen de revisión de archivos físicos revisados para la integración de la muestra de PAPIR 2002 y PADER 2000

	Solicitados	Entregados	No disponibles (extraviados / no localizables)	Con alguna irregularidad o inconsistencia
UTOE	284	265	19	0
COMCAFÉ	132	106	26	52
Vocalía Ejecutiva PADER 2001	83	83	0	0
Totales	499	454	45	52

- v. A partir de la revisión de los archivos físicos, la integración de la muestra, la preparación de las encuestas a realizar y el levantamiento en campo, los resultados se resumen en la siguiente tabla:

Cuadro Anexo 9. Resumen de encuestas realizadas y reemplazos utilizados de PAPIR 2002 y PADER 2000

Programa	Tamaño de Muestra	Beneficiarios a Encuestar		Beneficiarios Reemplazos empleados	Total de Encuestas Capturadas y Analizadas
		Encuestados	No localizados		
PAPIR 2002	315	266	54	72	338
PADER 2000	63	53	10	16	69

378

407



- vi. Vale la pena señalar que el total de encuestas realizada y capturadas de los programas PAPIR 2002 y PADER 2000 rebasaron el tamaño de muestra originalmente calculado, por el 7.3 % y el 9.5 %, respectivamente. Según los lineamientos y justificación metodológicos de la FAO / SAGARPA, esto asegura una representatividad estadística de los resultados de la muestra.

F. Desarrollo y utilización de indicadores

Los indicadores empleados para el estudio de evaluación fueron desarrollados y calculados con base en los lineamientos de la *Guía Metodológica* proporcionada por FAO/SAGARPA, y en la información y capacitación proporcionadas en los talleres impartidos para este fin a los responsables de evaluación de las EEE. Las bases de datos de las encuestas capturadas y verificadas, mismas que han sido manipuladas para el cálculo de los indicadores, se encuentran en tres distintos formatos: a) en el programa de captura de FAO/SAGARPA en la plataforma *LotusNotes*[®]; b) en hojas de cálculo *Excel*[®], y c) en archivos en la plataforma *SPSS*[®].

G. Entrevistas a otros actores realizadas

Cuadro Anexo 10a. Funcionarios Operativos de Desarrollo Rural

Nombre del Entrevistado	Programa / proyecto por el cual es entrevistado	Cargo que desempeña por el cual es entrevistado	Otras Instancias en donde participa en relación con Alianza
Hidalgo Flores José Natividad	Proyecto de Desarrollo Rural, CECADER Sureste	Coordinador de Operaciones	
Jerónimo Cipriano Javier	Desarrollo Rural PRODESCA	Coordinador de Programa	Comisión de Desarrollo Rural
Paniagua Guzmán Ricardo Alfonso	Programas Base de Desarrollo Rural Sustentable	Coordinador de PROFEMOR	
Hernández Hernández Apolonio	PAPIR	Asesor del Coordinador del PAPIR	
Rincón Castillejos Francisco Mario	Programas Base de Desarrollo Rural	PAPIR encargado en COMCAFE	
Farrera González Arturo	Alianza Contigo	Delegado Regional de Los Altos de SDR	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
Salazar Tello Jorge	COMCAFE, PRODESCA, PROFEMOR	Jefe de Departamento	
López Parada Norberto	Alianza para el Campo	Delegado Regional COMCAFE	En SDR, SAGARPA, organizaciones, y despachos
Sánchez Díaz Jorge Luis	COMCAFE	Jefe de Oficina en la delegación de Yajalón en COMCAFE	
Morales González Pedro Celestino		Jefe de CADER en Ocosingo	
Verduzco Martínez Arturo		Jefe de CADER Altos /San Cristóbal	
Ventura Aquino Jorge		Subdelegado de Planeación	
De La Peña Montoya Dimas	Desarrollo rural	Jefe de Distrito de Desarrollo Rural SAGARPA	Secretario del Consejo Distrital de Desarrollo Rural sustentable
Vera Mora Antonio	Alianza para el Campo Ejercicio 2002	Jefe DDR-07 Motozintla SAGARPA	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable

Cuadro Anexo 10b. Funcionarios Directivos de Desarrollo Rural

Nombre del Entrevistado	Programa/Proyecto por el cual es entrevistado	Cargo que desempeña por el cual es entrevistado	Otras Instancias en donde participa en relación con Alianza
Zarate Santos Manuel	PAPIR	Responsable del Programa	SAGARPA, SDR, UTOE, FOFAE
Ventura Aquino Jorge		Secretario del FOFAE, subdelegado de la SAGARPA	
Coutiño Arrazola Aníbal Antonio	Alianza para el Campo	Subsecretario de Agricultura de SDR	Comité técnico Agrícola, Comité de Regulación y seguimiento de Sanidad Vegetal y Comité Técnico del FOFAE
Pérez Pérez Fernando Manuel		Coordinador Municipal	
Farrera González Arturo	Alianza Contigo	Presidente Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable Los Altos	Delegado Regional SDR
Velázquez Sergio	Alianza Coordinador Municipal	Coordinador Municipal San Cristobal	Consejo Municipal de Desarrollo Municipal Sustentable
Arredondo Enriquez Tomás	Alianza para el Campo	Coordinador Municipal Chanal	
Escobar Rodríguez Eleazar		Coordinador Municipal PROFEMOR	
Corzo Balboa Noe	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable	Coordinador del Consejo de Desarrollo Rural Sustentable	En los 8 consejos municipales del DDR 07
Trujillo Trujillo Roger		Coordinador Municipal de CORDES	
Oropeza Espinoza Daniel Alberto	Alianza	Coordinador de Consejo Distrital	
Trujillo Gómez Mario Alberto		Coordinador Municipal Ocosingo	Supervisor de CADER

Cuadro Anexo 10c. Entrevistas a actores sociales

Tipo de Entrevista	Nombre del Entrevistado	Programa/Proyecto por el cual es entrevistado	Cargo que desempeña por el cual es entrevistado	Otras Instancias en donde participa en relación con Alianza
Coordinadores de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable	Rivera García Hector Manuel		Delegado regional Sierra	Pdte del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
Representantes de Organizaciones Económicas de Primer Nivel PROFEMOR	Pérez Pérez Liborio Adan	Alianza para el Campo	Presidente	Presidencia Municipal de Motozintla
	Montes de Oca Rodríguez José Eliseo	PROFEMOR	Presidente	Miembro activo del Consejo Estatal, Consejo Municipal, Consejo Distrital
	López Flores Marbella	PROFEMOR, PRODESCA, PAPIR	Coordinadora Estatal de Gestión Social	
	Osorio Espinoza Sarain	PROFEMOR, PRODESCA, PAPIR	Secretario General	Consejo de Desarrollo Sustentable, Consejo del COMCAFE
	Camacho Micelli José Abel		Presidente	
	Ramos Rodríguez José Antonio	PAPIR, PRODESCA	Secretario General	
	Corzo Calvo José Antonio	PAPIR, PRODESCA	Secretario General	Consejo estatal Desarrollo Rural Sustentable
	López Corzo Noe	PROFEMOR, PRODESCA, PAPIR	Secretario General	
	Mendez Pinto José Alfredo	PROFEMOR, PRODESCA, PAPIR	Presidente Estatal	

Cuadro Anexo 10d. Entrevistas a actores

Tipo de Entrevista	Nombre del Entrevistado	Programa/Proyecto por el cual es entrevistado	Cargo que desempeña por el cual es entrevistado	Otras Instancias en donde participa en relación con Alianza
Prestadores de Servicios Profesionales	Navarrete Vivanco Leonardo Ramón	PAPIR, PRODESCA	PSP	
	Guzmán Méndez Julio Cesar	PRODESCA	Técnico Motozintla	
	Pérez Zunun Aram Hever	PRODESCA	PSP	
	Vázquez Roblero Aresio Eladio	PRODESCA	PSP	
	Bravo Ortiz Odorico	Alianza PRODESCA	PSP	
	Pinto Decellis Gustavo	PRODESCA	PSP	FIRA
	Gómez Arias Javier	Alianza para el Campo-PAPIR	PSP	PAPIR, PRODESCA, PROFEMOR
	Hernández Martínez Maximino	PRODESCA	PSP	
	Zebadua Aguilar Jorge	PRODESCA	PSP	
Simón Pavón Rufino		PSP		
Formadores de Formadores	Robles Medina María Victoria	PRODESCA, PROFEMOR, PAPIR	Formador de Formadores	
	Quintero Sánchez Noel Noe	Formador del Diplomado en Desarrollo Rural	Formador de Formadores	
	Guerrero Jiménez Trinidad Cristina	PRODESCA	Formador en el Componente de Capacitación	
Proveedores de Desarrollo Rural	Gordillo Hernández Alberto	Distribuidora Agrícola de Los Altos	Gerente General	
	Vázquez Alvarado Martha	Veterinaria El Nuevo Agricultor	Gerente General	
	Vázquez Onofre Sergio	Agroingeniería Agrícola SA de CV	Gerente General	

Anexo 2

Programas de Alianza para el Campo 2002 en el Estado de Chiapas

Asignación presupuestal

Programas	Recursos por programa					
	Federal		Estatal		Total	
	\$	%	\$	%	\$	%
Fomento Agrícola						
Manejo integral de suelo y agua	11,100,000	4.3	4,100,000	4.5	15,200,004	4.4
Tecnificación de la Producción	8,800,000	3.4	5,300,000	5.8	14,100,003	4.0
Fomento a la producción hortícola y ornamental	5,040,000	2.0	4,000,000	4.3	9,040,002	2.6
Fomento frutícola	2,520,000	1.0	2,440,000	2.7	4,960,001	1.4
Investigación y transferencia de tecnología	18,000,000	7.0	1,000,000	1.1	19,000,007	5.5
Subtotal	45,460,000	17.7	16,840,000	18.3	62,300,018	17.9
Fomento Ganadero						
Recuperación de tierras de pastoreo	6,200,000	2.4	3,000,000	3.3	9,200,002	2.6
Mejoramiento genético	11,600,000	4.5	11,700,000	12.7	23,300,005	6.7
Lechero	5,300,000	2.1	2,300,000	2.5	7,600,002	2.2
Apícola	3,200,000	1.2	500,000	0.5	3,700,001	1.1
Desarrollo de proyectos agrop. integrales	4,000,000	1.6	1,100,000	1.2	5,100,002	1.5
Fomento avícola y porcícola	5,200,000	2.0	2,100,000	2.3	7,300,002	2.1
Subtotal	35,500,000	13.8	20,700,000	22.5	56,200,014	16.1
Desarrollo Rural						
Apoyo a proyectos de inversión rural	93,310,000	36.4	27,520,000	29.9	120,830,036	34.7
Desarrollo de capacidades en el medio rural	53,810,000	21.0	15,200,000	16.5	69,010,021	19.8
Fortalecimiento de empresas y org. rurales	14,720,000	5.7	4,640,000	5.0	19,360,006	5.6
Subtotal	161,840,000	63.1	47,360,000	51.5	209,200,063	60.1
Sanidad e inocuidad agroalimentaria						
Salud animal	8,000,000	3.1	2,000,000	2.2	10,000,003	2.9
Salud vegetal	5,000,000	2.0	1,000,000	1.1	6,000,002	1.7
Subtotal	13,000,000	5.1	3,000,000	3.3	16,000,005	4.6
Red para el Desarrollo Rural Sustentable	529,602	0.2	4,100,000	4.5	4,629,602	1.3
Total general	256,329,602	100.0	92,000,000	100.0	348,329,702	100.0

Fuente: Anexos técnicos proporcionados por el FOFAE al CTEE, en Septiembre de 2002.

Anexo 3

Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural Recursos ejercidos durante el año 2002 para el apoyo a productores

CONCEPTO	PAPIR							
	Monto operado						Proyectos / apoyos	%
	Federal	Estatad	Alianza	Productor	Total prog.	%		
a) Sub-programa								
UTOE	66,451,196	19,458,123	85,909,319	60,822,266	146,731,585	72.2	5,625	51.1
COMCAFE	16,557,191	4,851,674	21,408,865	35,045,797	56,454,663	27.8	5,375	48.9
Total	83,008,387	24,309,797	107,318,184	95,868,063	203,186,247	100.0	11,000	100.0
b) Modalidad de atención								
Vía demanda	23,355,380	6,846,039	30,201,420	29,306,312	59,507,732	29.3	9,187	83.5
Producción primaria	17,082,557	5,008,005	22,090,562	21,768,947	43,859,509	21.6	7,677	69.8
Valor agregado	6,272,823	1,838,034	8,110,858	7,537,365	15,648,223	7.7	1,510	13.7
Vía proyectos	59,653,007	17,463,758	77,116,765	66,561,751	143,678,515	70.7	1,813	16.5
Garantías líquidas	860,736	251,881	1,112,617	573,167	1,685,784	0.8	9	0.1
Producción primaria	50,764,254	14,861,663	65,625,917	57,575,934	123,201,851	60.6	1,549	14.1
Valor agregado	8,028,017	2,350,213	10,378,231	8,412,650	18,790,881	9.2	255	2.3
Total	83,008,387	24,309,797	107,318,184	95,868,063	203,186,247	100.0	11,000	100.0
c) Monto de apoyo								
\$ 1,000 o menos	726,073	212,640	938,714	858,437	1,797,151	0.9	4,915	44.7
> \$ 1,000 y hasta \$ 5,000	4,738,748	1,389,518	6,128,265	5,788,206	11,916,472	5.9	2,791	25.4
> \$ 5,000 y hasta \$ 20,000	14,277,091	4,183,228	18,460,319	19,238,865	37,699,184	18.6	1,953	17.8
> \$ 20,000 y hasta \$ 100,000	40,602,061	11,888,328	52,490,388	47,519,711	100,010,100	49.2	1,181	10.7
> \$ 100,000	22,664,415	6,636,083	29,300,498	22,462,843	51,763,341	25.5	160	1.5
Total	83,008,387	24,309,797	107,318,184	95,868,063	203,186,247	100.0	11,000	100.0
d) Por concepto								
Infraestructura y obras	15,882,936	4,649,618	20,532,554	17,714,096	38,246,650	18.8	1,396	12.7
Maquinaria, equipo y herramientas	12,379,101	3,626,499	16,005,600	13,801,510	29,807,110	14.7	2,821	25.6
Mats, insumos y capital de trabajo	54,746,350	16,033,680	70,780,030	64,352,458	135,132,488	66.5	6,783	61.7
Asistencia técnica, capacitación y otros								
Total	83,008,387	24,309,797	107,318,184	95,868,064	203,186,248	100.0	11,000	100.0
e) Organizaciones benef.			522					

Fuente: UTOE, Listado de beneficiarios del GPDR del Ejercicio 2002, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2002.

Anexo 4

Grupo de Programas de Desarrollo Rural

Destino de los apoyos otorgados por el PAPIR

Concepto abreviado	No. apoyos	Federal	Estatal	Total Alianza	%
Tiendas de abasto	9	177,657	51,989	229,645	0.2
Aspersoras de mochila	1,723	2,553,968	747,846	3,301,813	3.1
Aves	566	1,400,854	410,287	1,811,141	1.7
Bovinos	418	20,242,081	5,925,870	26,167,951	24.4
Conejos	4	4,513	1,327	5,840	0.0
Construcción de bodegas	34	2,235,303	654,493	2,889,795	2.7
Corrales y galeras	138	1,391,549	407,260	1,798,809	1.7
Despulpadoras de café	496	1,457,683	428,105	1,885,788	1.8
Equipo diverso *	294	4,378,170	1,281,363	5,659,534	5.3
Equipo de oficina	27	177,001	51,854	228,856	0.2
Equipo de protección	18	356,335	104,276	460,610	0.4
Equipo de riego	289	5,382,610	1,576,255	6,958,864	6.5
Equipo textil	14	186,493	54,574	241,068	0.2
Establecimiento de cultivos	2	218,773	64,021	282,793	0.3
Forestal	12	147,402	43,135	190,538	0.2
Frutales	63	718,312	210,222	928,534	0.9
Garantía líquida	6	602,362	176,272	778,634	0.7
Herramientas	195	3,223,111	943,528	4,166,639	3.9
Insumos hortalizas y flores	385	5,604,314	1,642,164	7,246,478	6.8
Invernaderos	124	3,779,543	1,106,645	4,886,188	4.6
Labranza de conservación	9	387,056	113,266	500,322	0.5
Lombricultura	3	77,510	22,682	100,192	0.1
Maquinaria agrícola	176	2,256,247	661,184	2,917,431	2.7
Material apícola	31	1,046,095	306,124	1,352,219	1.3
Materiales de construcción	182	3,589,856	1,050,586	4,640,442	4.3
Ovinos	485	7,155,057	2,096,486	9,251,543	8.6
Panificación	4	72,920	21,339	94,259	0.1
Patios de secado de café	901	4,207,207	1,231,730	5,438,936	5.1
Plantas y semillas de café	3,745	2,221,546	653,639	2,875,185	2.7
Porcinos	483	2,699,060	790,717	3,489,777	3.3
Reconversión café orgánico	58	1,632,327	477,936	2,110,263	2.0
Rehabilitación de cafetales	106	3,425,472	1,002,622	4,428,094	4.1
Total	11,000	83,008,387	24,309,797	107,318,184	100.0

Fuente: UTOE, Listado de beneficiarios del GPDR por el Ejercicio 2002, Chiapas, 2002.

* Anaqueles, equipo para tortillerías y restaurantes, refrigeradores, etc.

Anexo 5

Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural

Recursos ejercidos durante el año 2002 para el apoyo a productores

Concepto	PRODESCA					
	Monto operado				Proyectos / apoyos	%
	Federal	Estatal	Alianza	%		
a) Sub-programa						
UTOE	21,215,424	6,177,597	27,393,021	85.0	4,456	94.4
COMCAFE	3,756,327	1,087,634	4,843,960	15.0	265	5.6
Total	24,971,750	7,265,231	32,236,982	100.0	4,721	100.0
b) Modalidad de atención						
Promoción, identificación, diseño e imp. de proyectos	23,217,232	6,751,799	29,969,031	93.0	4,503	95.4
Diseño	11,827,324	3,445,921	15,273,245	47.4	1,874	39.7
Gestión	4,226,762	1,232,226	5,458,988	16.9	837	17.7
Préstamo	679,935	192,065	872,000	2.7	9	0.2
Diagnóstico	6,483,211	1,881,586	8,364,797	25.9	1,783	37.8
Consultoría y capacitación a empresas rurales	1,754,518	513,433	2,267,951	7.0	218	4.6
Capacitación	1,150,403	336,648	1,487,051	4.6	160	3.4
Consultoría	604,115	176,785	780,900	2.4	58	1.2
Total	24,971,750	7,265,231	32,236,982	100.0	4,721	100.0
c) Monto de apoyo						
\$ 1,000 o menos	20,535	5,998	26,533	0.1	43	0.9
> \$ 1,000 y hasta \$ 5,000	7,557,175	2,202,001	9,759,176	30.3	2,630	55.7
> \$ 5,000 y hasta \$ 20,000	14,780,974	4,301,708	19,082,682	59.2	1,927	40.8
> \$ 20,000 y hasta \$ 100,000	2,184,508	634,382	2,818,890	8.7	118	2.5
> \$ 100,000	428,858	121,142	550,000	1.7	3	0.1
Total	24,972,050	7,265,231	32,237,281	100.0	4,721	100.0
d) Por concepto						
Infraestructura y obras						
Maquinaria, equipo y herramientas						
Materiales, insumos y capital de trabajo						
Asistencia Técnica, capacitación y otros	24,972,050	7,265,231	32,237,281	100	4,721	100
Total	24,972,050	7,265,231	32,237,281	100	4,721	100
e) Organizaciones beneficiarias						
No. de organización participantes			371			

Fuente: UTOE, Listado de beneficiarios del Grupo de Programas de Desarrollo Rural por el Ejercicio 2002, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2002.

Anexo 6

Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural

Recursos ejercidos durante el año 2002 para el apoyo a productores

Concepto	PROFEMOR					Proyectos / apoyos	%
	Monto operado						
	Federal	Estatal	Alianza	%			
a) Sub-programa							
UTOE	3,115,648	917,903	4,033,551	37.6	97	36.5	
COMCAFE	5,127,271	1,560,800	6,688,071	62.4	169	63.5	
Total	8,242,919	2,478,703	10,721,622	100.0	266	100.0	
b) Modalidad de atención							
Consolidación organizativa							
Apoyo a la estructura interna de organizaciones de 1er. nivel	8,242,919	2,478,703	10,721,622	100	266	100	
c) Monto de apoyo							
\$ 1,000 o menos							
> \$ 1,000 y hasta \$ 5,000							
> \$ 5,000 y hasta \$ 20,000	161,673	48,307	209,980	2.0	14	5.3	
> \$ 20,000 y hasta \$ 100,000	8,081,246	2,430,396	10,511,642	98.0	252	94.7	
> \$ 100,000							
Total	8,242,919	2,478,703	10,721,622	100.0	266	100.0	
d) Por concepto							
Infraestructura y obras							
Maquinaria, equipo y herramientas							
Materiales, insumos y capital de trabajo							
Asistencia Técnica, capacitación y otros	8,242,919	2,478,703	10,721,622	100	266	100	
Total	8,242,919	2,478,703	10,721,622	100	266	100	
e) Organizaciones beneficiarias							
No. de organización participantes			249				

Fuente: UTOE, Listado de beneficiarios del Grupo de Programas de Desarrollo Rural por el Ejercicio 2002, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2002.

Anexo 7

Grupo de Programas de Desarrollo Rural

Recursos ejercidos durante el año 2002 para el apoyo a productores **

Concepto	Grupo de Programas de Desarrollo Rural							
	Monto operado						Proyectos/ apoyos	%
	Federal	Estatal	Alianza	Productor	Total GPDR	%		
a) Sub-programa								
UTOE	90,782,268	26,553,624	117,335,891	60,822,266	178,158,157	72.4	10,178	63.7
COMCAFE	25,440,789	7,500,108	32,940,897	35,045,797	67,986,694	27.6	5,809	36.3
Total	116,223,057	34,053,731	150,276,788	95,868,063	246,144,851	100.0	15,987	100.0
b) Modalidad de atención								
PAPIR								
Vía demanda	23,355,380	6,846,039	30,201,420	29,306,312	59,507,732	29.3	9,187	83.5
Producción primaria	17,082,557	5,008,005	22,090,562	21,768,947	43,859,509	21.6	7,677	69.8
Valor agregado	6,272,823	1,838,034	8,110,858	7,537,365	15,648,223	7.7	1,510	13.7
Vía proyectos	59,653,007	17,463,758	77,116,765	66,561,751	143,678,515	70.7	1,813	16.5
Garantías líquidas	860,736	251,881	1,112,617	573,167	1,685,784	0.8	9	0.1
Producción primaria	50,764,254	14,861,663	65,625,917	57,575,934	123,201,851	60.6	1,549	14.1
Valor agregado	8,028,017	2,350,213	10,378,231	8,412,650	18,790,881	9.2	255	2.3
Total PAPIR	83,008,387	24,309,797	107,318,184	95,868,063	203,186,247	100.0	11,000	100.0
PRODESCA								
Promoción, identificación, diseño e imp. de proyectos	23,217,232	6,751,799	29,969,031	N/A	29,969,031	93	4,503	95
Diseño	11,827,324	3,445,921	15,273,245	N/A	15,273,245	47	1,874	40
Gestión	4,226,762	1,232,226	5,458,988	N/A	5,458,988	17	837	18
Préstamo	679,935	192,065	872,000	N/A	872,000	3	9	0
Diagnóstico	6,483,211	1,881,586	8,364,797	N/A	8,364,797	26	1,783	38
Consultoría y capacitación a empresas rurales	1,754,518	513,433	2,267,951	N/A	2,267,951	7	218	5
Capacitación	1,150,403	336,648	1,487,051	N/A	1,487,051	5	160	3
Consultoría	604,115	176,785	780,900	N/A	780,900	2	58	1
Total PRODESCA	24,971,750	7,265,231	32,236,982	-	32,236,982	100	4,721	100

Anexo 7

Grupo de Programas de Desarrollo Rural

Recursos ejercidos durante el año 2002 para el apoyo a productores **

Concepto	Grupo de Programas de Desarrollo Rural							
	Monto operado						Proyectos/ apoyos	%
	Federal	Estatad	Alianza	Productor	Total GPDR	%		
PROFEMOR								
Consolidación organizativa								
Apoyo a la estructura interna de organizaciones de 1er. nivel	8,242,919	2,478,703	10,721,622	-	10,721,622	100	266	100
Total GPDR	116,223,057	34,053,731	150,276,788	95,868,063	246,144,851		15,987	
c) Monto de apoyo								
\$ 1,000 o menos	746,608	218,638	965,247	858,437	1,823,684	0.7	4,958	31.0
> \$ 1,000 y hasta \$ 5,000	12,295,923	3,591,519	15,887,441	5,788,206	21,675,648	8.8	5,421	33.9
> \$ 5,000 y hasta \$ 20,000	29,219,738	8,533,243	37,752,981	19,238,865	56,991,846	23.2	3,894	24.4
> \$ 20,000 y hasta \$ 100,000	50,867,815	14,952,807	65,820,621	47,519,711	113,340,632	46.0	1,551	9.7
> \$ 100,000	23,093,273	6,757,225	29,850,498	22,462,843	52,313,341	21.3	163	1.0
Total	116,223,356	34,053,432	150,276,788	95,868,063	246,145,150	100	15,987	100
d) Por concepto								
Infraestructura y obras	15,882,936	4,649,618	20,532,554	17,714,096	38,246,650	15.5	1,396	13
Maquinaria, equipo y herramientas	12,379,101	3,626,499	16,005,600	13,801,510	29,807,110	12.1	2,821	26
Materiales, insumos y capital de trabajo	54,746,350	16,033,381	70,779,731	64,352,458	135,132,189	54.9	6,783	62
Asistencia técnica, capacitación y otros	33,214,969	9,743,934	42,958,903	-	42,958,903	17.5	4,987	-
Total	116,223,356	34,053,432	150,276,788	95,868,064	246,144,852	100.0	15,987	100
e) Organizaciones beneficiarias								
No. de organización participantes			771					

Fuente: UTOE, Listado de beneficiarios del Grupo de Programas de Desarrollo Rural por el Ejercicio 2002, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2002.

** Las cifras no coinciden con el informe de cierre de la UTOE ya que existe un subregistro de los apoyos otorgados en los listados de beneficiarios, si bien las cifras reflejan la clasificación real que le corresponde de acuerdo a la operación del Grupo de Programas de Desarrollo Rural.

Anexo 8

Focalización y cobertura geográfica de los Fondos Revolventes

Región	Municipio	Presupuesto Comprometido	Presupuesto Ejercido
ALTOS	Chenalhó	134,646.61	134,646.60
	Pantelhó	73,496.94	73,496.94
		73,496.94	73,496.94
		73,496.94	73,496.94
		73,496.94	73,496.94
		73,496.94	73,496.94
	San Cristóbal de las Casas	439,615.33	N/D
		81,687.53	N/D
		42,124.30	N/D
		40,905.00	N/D
		42,167.72	N/D
	Zinacantán	264,000.01	N/D
	Subtotal	1,339,134.26	428,634.36
CENTRO	Venustiano Carranza	165,000.01	165,000.01
		197,662.09	197,662.08
	Subtotal	362,662.10	362,662.09
FRAILESCA	Villa Corzo	133,983.16	133,982.95
	Subtotal	133,983.16	133,982.95
FRONTERIZA	La Independencia	143,056.33	143,056.32
		143,056.33	143,056.32
	Las Margaritas	143,056.33	143,056.32
		143,056.33	143,056.32
		143,056.33	143,056.32
Subtotal	715,281.65	715,281.60	
NORTE	Bochil	607,880.00	607,880.48
	Huitupán	124,080.00	124,080.00
		115,698.00	115,698.00
		115,698.00	115,698.00
	Ixtacomitán	146,361.61	146,361.60
	Jitotol	349,999.99	349,999.99
		96,180.48	96,180.48
		87,809.04	87,809.04
		146,361.61	146,361.60
	Pantepec	146,361.61	146,361.60
	Pueblo Nvo Solistahuacán	108,725.76	108,725.76
	Simojovel	192,456.01	192,456.00
		115,698.00	115,698.00
	Tapilula	149,820.01	
	Subtotal	2,503,130.61	2,353,310.55

Anexo 8

Focalización y cobertura geográfica de los Fondos Revolventes

Región	Municipio	Presupuesto Comprometido	Presupuesto Ejercido
SOCONUSCO	Tapachula	89,841.12	89,841.12
	Subtotal	89,841.12	89,841.12
YAJALON	Chilón	200,000.01	199,999.99
		200,000.01	199,999.99
TOTAL		5,344,032.91	4,283,712.66

Fuente: UTOE, Tuxtla Gutiérrez; Chiapas, Septiembre 26 de 2003

Anexo 9

Grupo de Programas de Desarrollo Rural

Nivel de permanencia de los apoyos otorgados por la Alianza para el Campo

Concepto	Total PAPIR								PADER	
	Agrícola	%	Pecuaría	%	No agrop.	%	Total	%	No.	%
Productores que sí recibieron el apoyo	99	100	52	100	2	100	153	100	21	100
Permanencia del apoyo				-		-	-	-		-
Conserva el apoyo otorgado	92	93	46	88	2	100	140	92	21	100
Se encuentra el apoyo funcionando	79	80	40	77	2	100	121	79	20	95
Capacidad en que opera el apoyo				-		-	-	-		-
Del 0 al 24 % de capacidad	9	9	4	8	0	-	13	8	4	19
Del 25 al 49 % de capacidad	5	5	7	13	0	-	12	8	2	10
Del 50 al 74 % de capacidad	12	12	7	13	1	50	20	13	5	24
Del 75 al 100 % de capacidad	53	54	22	42	1	50	76	50	9	43
Si no conserva el apoyo, ¿cual es la razón?				-		-	-	-		-
Lo vendió por falta de recursos	0	-	1	2	0	-	1	1		
Lo vendió por que no funcionó bien	0	-	1	2	0	-	1	1		
Se lo comió	1	1	1	2	0	-	2	1		
Los animales o plantas murieron	0	-		-	0	-	-	-		
Otra razón	12	12	3	6	0	-	15	10		

Fuente: Encuestas realizadas por SECODES, S.C. a los beneficiarios del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 2000 y al Grupo de Programas de Desarrollo Rural por el Ejercicio 2002, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2002.

Anexo 10

Grupo de Programas de Desarrollo Rural

Frecuencias observadas para algunos indicadores de impacto

Indicador Entrega del apoyo	Total PAPIR											
	Agrícola			Pecuaría			No agropecuaria			Total		
	Antes	Desp.	Dif.	Antes	Desp.	Dif.	Antes	Desp.	Dif.	Antes	Desp.	Dif.
1. Capitalización												
Maquinaria y equipo con que cuenta												
Maquinaria agroindustrial			-	4	3	- 1	1	1	-	5	4	- 1
Implementos agrícolas	72	72	-	34	33	- 1	3	3	-	109	108	- 1
Equipo de aspersión	31	31	-	17	19	2	2	2	-	50	52	2
Prensa ganadera			-			-	2	2	-	2	2	-
Equipo de bombeo			-			-	-	1	1	-	1	1
Tractor	5	5	-	1	2	1			-	6	7	1
Trilladora o combinada			-	1	1	-			-	1	1	-
Desgranadora	3	3	-	2	2	-			-	5	5	-
Picadora	1	1	-			-			-	1	1	-
Molino de martillos	2	2	-	1		- 1			-	3	2	- 1
Báscula	3	3	-	1	1	-			-	4	4	-
Jaulas	1	1	-	1	1	-			-	2	2	-
Equipo de inseminación			-	2	2	-			-	2	2	-
Equipo de enfriamiento			-	1	1	-			-	1	1	-
Equipo apícola	1	1	-			-			-	1	1	-
Maquinaria para talleres			-	1	1	-			-	1	1	-
Equipo postcosecha	3	3	-			-			-	3	3	-
Equipo de bombeo	1	1	-			-			-	1	1	-
Camioneta	5	5	-	3	3	-			-	8	8	-
Remolque	1	1	-			-			-	1	1	-
Camión	3	3	-	1	1	-			-	4	4	-
Motocicleta, carreta o carretón	4	4	-	1	1	-			-	5	5	-
2. Cambio tecnológico												
Calidad genética de la especie												
Animales criollos sin seleccionar			-	1	8	7			-	1	8	7
Animales mejorados sin registro			-	4	5	1			-	4	5	1
Animales con calidad genética certificada o con registro			-	2	3	1			-	2	3	1

Anexo 10

Grupo de Programas de Desarrollo Rural

Frecuencias observadas para algunos indicadores de impacto

Indicador Entrega del apoyo	Total PAPIR											
	Agrícola			Pecuaría			No agropecuaria			Total		
	Antes	Desp.	Dif.	Antes	Desp.	Dif.	Antes	Desp.	Dif.	Antes	Desp.	Dif.
Insumos y prácticas utilizadas												
Urea	15	16	1			-			-	15	16	1
Sulfato de amonio	1	1	-			-			-	1	1	-
Nitrato de amonio	6	6	-			-			-	6	6	-
Triple 17	3	3	-			-			-	3	3	-
Superfosfato simple	1	1	-			-			-	1	1	-
Fertilizantes orgánicos	22	25	3			-			-	22	25	3
Insecticidas	9	11	2			-			-	9	11	2
Fungicidas	4	4	-			-			-	4	4	-
Herbicidas	14	15	1			-			-	14	15	1
Control biológico	8	8	-			-			-	8	8	-
Barbecho temprano	1	1	-			-			-	1	1	-

3. Cambio en las capacidades

¿Ha buscado y recibido capacitación y asesoría sobre producción agropecuaria?	-	8	9	1					-	8	9	1
Apoyo de técnico PSP	-	3	4	1					-	3	4	1
Apoyo de técnico DPAI	-	1	1	-					-	1	1	-
Profesional técnico independiente	-	3	3	-					-	3	3	-
Técnico agropecuario del gobierno local	-	3	3	-					-	3	3	-
Proveedor	-	2	3	1					-	2	3	1
Apoyo de ONG	-	2	2	-					-	2	2	-
Compradores	-	1	1	-					-	1	1	-
¿Ha asistido a demostraciones sobre novedades tecnológicas?	-	3	4	1					-	3	4	1
¿Ha adquirido y aplicado nuevos conocimientos?	-	4	5	1					-	4	5	1
¿Ha probado nuevas variedades de semillas, cultivos o razas?	-	3	2	-	1				-	3	2	-
¿Ha participado como productor cooperante?	-	1	2	1					-	1	2	1

Anexo 10

Grupo de Programas de Desarrollo Rural

Frecuencias observadas para algunos indicadores de impacto

Indicador Entrega del apoyo	Total PAPIR											
	Agrícola			Pecuaría			No agropecuaria			Total		
	Antes	Desp.	Dif.	Antes	Desp.	Dif.	Antes	Desp.	Dif.	Antes	Desp.	Dif.
4. Conversión productiva												
Actividades pecuarias que realiza												
Bovino de carne			-	8	8	-			-	8	8	-
Bovino de doble propósito			-	7	7	-			-	7	7	-
Bovino lechero			-	1	1	-			-	1	1	-
Ovinos para carne			-	4	5	1			-	4	5	1
Caprinos para carne			-	1	1	-			-	1	1	-
Caprinos para leche			-	-	1	1			-	-	1	1
Porcinos			-	6	6	-			-	6	6	-
Aves de engorda			-	5	6	1			-	5	6	1
Aves de postura			-	20	21	1			-	20	21	1
Abejas			-	1	1	-			-	1	1	-

Anexo 11

Grupo de Programas de Desarrollo Rural

Estimación de indicadores de impacto

(a) .Cambios en producción y en productividad

Actividad agrícola	Cambios registrados como efecto del apoyo		
	En la productividad	En la sup. sembrada	En la producción
Hortalizas	-0.4	8	-1.84
Plantaciones	-1.7	4.9	-4.1
Cultivos agroindustriales	0	0	-0.99
Granos y semillas	-0.99	26.7	0.25
Ornamentales	0	0	0
Forrajes y praderas	-0.19	3	0
Otras especies	0	0	0

Actividad pecuaria	Cambios registrados como efecto del apoyo		
	En la productividad	En el tamaño del hato	En la producción
Bovinos, carne	0.06	19	12.4
Bovinos, Doble propósito	0.01	6	5
Bovino lechero	0	4	8
Ovinos para carne	0.29	12	18.1
Ovinos para lana	0.1	1	0.2
Caprinos para carne	0	27	0
caprinos lecheros	0	0	0
porcinos	0.1	7	8
aves de engorda	1.18	28	121.4
aves de postura	17.93	222	15,956.30
abejas	0	0	0
animales de trabajo	0	0	0

(b). Desarrollo y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores

Organizaciones beneficiadas con	Frecuencias afirmativas	
	Antes del apoyo	Después del apoyo
Capacidad de gestión	163	206
Desarrollo de mercados	11	13
Economías de escala	12	15
Agregación de valor	1	1

Anexo 11

Grupo de Programas de Desarrollo Rural

Estimación de indicadores de impacto

(b). Desarrollo y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores

Tipo de organizaciones	Antes del apoyo	Después del apoyo
Unión de ejidos	8	8
SSS	18	18
SPR	3	3
UAIM	0	0
SA	1	1
AC	17	17
Cooperativa	3	3
Org. no formal	4	4
Padrón frutícola nacional.	0	0
otras	27	28

(c). Efectos sobre el uso de los recursos naturales

Frecuencias de prácticas de Conservación		Frecuencias de prácticas NO sustentables	
Si realiza prácticas	182	Si realiza prácticas	117
Sigue sin realizar prácticas	1262	Sigue sin realizar prácticas	686
Inició prácticas sustentables	10	Inició prácticas NO sustentables	6
Dejó de realizar prácticas	17	Dejó de realizar prácticas	1

Prácticas no sustentables	sin prácticas	inició prácticas	dejó prácticas	si realiza prácticas
lavado de suelos	148	1	0	55
drenes	140	1	1	10
nuevas tierras	146	1	0	4
quema de residuos	136	1	0	15
agroquímicos	116	2	0	33

Anexo 11

Grupo de Programas de Desarrollo Rural

Estimación de indicadores de impacto

Prácticas sustentables	sin prácticas	inició prácticas	dejó prácticas	Si realiza prácticas
aguas residuales	132	0	7	11
labranza mínima	95	0	3	54
encalado	147	1	0	4
cercos vivos	133	2	1	16
construcción terrazas	132	1	1	19
reforestación	144	2	0	6
rotación de potreros	129	1	2	18
cultivos	116	1	0	10
biocontrol de plagas	117	1	1	14
fertilizantes orgánicos	117	1	2	30

(d). Cambios observados en el uso de los recursos naturales

Cambios registrados	Frecuencias
Sin cambio	1,506
Cambio negativo	85
Cambio positivo	109

Categoría	Sin cambio	Cambio negativo	Cambio positivo
Quemas	116	2	2
Talas	119	8	4
Acidificación de suelos	127	8	2
Salinización de terrenos	139	7	2
Consumo de agua	119	12	9
Fertilidad del suelo	106	11	16
Contaminación del agua	123	11	4
Pérdida de suelo (agua)	121	8	12
Pérdida de suelo (viento)	128	8	2
Inundación de terrenos	136	2	2
Deforestación	126	8	18
Otros	146	0	36
	1,506	85	109