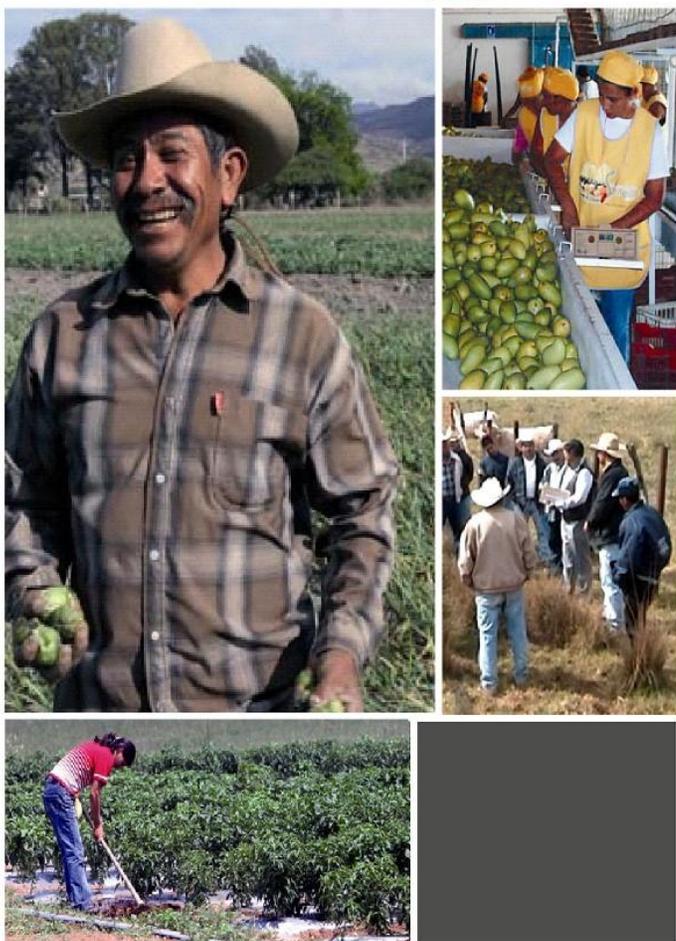


Evaluación Alianza para el Campo 2007



Informe de Evaluación Estatal

Programa de Fomento Agrícola

Guerrero

México, Septiembre de 2008

Evaluación
Alianza para el Campo 2007

Informe de Evaluación
Estatal

Programa de Fomento Agrícola

Guerrero

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO

C.P. Carlos Zeferino Torreblanca
Galindo
Gobernador Constitucional del Estado

Lic. Armando Ríos Piter
Secretario de Desarrollo Rural

Ing. Alberto Carrizales Guevara
Subsecretario de Agricultura e
Infraestructura Rural

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

Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura

Lic. Juan Antonio González Hernández
Coordinador General de Enlace y
Operación

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. Alfonso Oliverio Elías Cardona
Delegado de la SAGARPA en el Estado

Ing. Rolando César Garzón Bernal
Subdelegado Agropecuario

COMITÉ TECNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Alfonso Oliverio Elías Cardona. Presidente
Lic. Armando Ríos Piter. Secretario Técnico

Ing. Luis Carlos Montaña Gallegos. Coordinador del CTEE

Lic. Julio César Rodríguez Acosta
Responsable de la Evaluación

Tabla de contenido

Presentación	v
Resumen ejecutivo.....	1
Introducción.....	9
Capítulo 1	12
Características y contexto de aplicación del Programa de Fomento Agrícola, Competitividad y PROMAF	12
1.1 Caracterización del subsector agrícola en el estado	12
1.2 Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades agrícolas apoyadas	18
Capítulo 2	20
Evaluación de Gestión del Programa de Fomento Agrícola, Competitividad y PROMAF 2007	20
2.1 Diseño.....	20
2.2 Planeación	23
2.3 Arreglo institucional	25
2.4 Operación	29
Capítulo 3	31
Evaluación de Impactos del ejercicio 2006.....	31
3.1 Marco de aplicación de los programas	31
3.2 Impacto en indicadores de primer nivel del Programa de Fomento Ganadero	37
Capítulo 4	47
Conclusiones y recomendaciones	47
4.1 Entorno y política agrícola	47
4.2 Arreglo institucional	48
4.3 Asignación de recursos	49
4.4 Integración de cadenas agroalimentarias.....	50
4.5 Procesos operativos del Programa	51
4.6 Principales impactos del Programa.....	52
Bibliografía	54
Anexo 1	49
Metodología.....	49

Anexo 2	51
Base de Datos resultado del trabajo de campo.....	51

Índice de Cuadros

Cuadro 1. No. de proyectos apoyados por cadena del PFA.....	36
Cuadro 2. No. de proyectos apoyados por cadena del Programa de Competitividad	36
Cuadro 3. No. de proyectos apoyados por cadena del PROMAF.....	36
Cuadro 4. Incremento en la producción por tipología PFA.....	39
Cuadro 5. Incremento en la producción por tipología Competitividad	39
Cuadro 6. Incremento en la producción por tipología PROMAF	40
Cuadro 7. No. de proyectos con incremento en la capacidad de producción y rendimiento (PFA) .	40
Cuadro 8. No. de proyectos con incremento en la capacidad de producción y rendimiento (Competitividad)	41
Cuadro 9. No. de proyectos con incremento en la capacidad de producción y rendimiento (PROMAF).....	41
Cuadro 10. Incrementos de los jornales familiares y contratados del PFA.....	45
Cuadro 11. Incrementos de los jornales familiares y contratados del PROMAF	46

Índice de figuras

Figura 1. Comparativo presupuestal del PAC 2006-07	1
Figura 2. Histórico presupuestal del PFA	2
Figura 3. Población ocupada por nivel de ingreso (Al 2° trimestre del 2008)	13
Figura 4. Superficie sembrada de los principales cultivos en el Estado de Guerrero (hectáreas)	15
Figura 5. Serie historica del presupuesto del SFIC. 2007/100.....	20
Figura 6. Serie historica del presupuesto del SFSP. 2007/100	21
Figura 7. Calificación de los funcionarios al Arreglo Institucional.....	26
Figura 8. Calificación de los funcionarios al proceso de federalización	27
Figura 9. Tipología de la población beneficiada	32
Figura 10. Proyectos apoyados por grupo prioritario.....	33
Figura 11. Proyectos apoyados contra proyectos con impacto por región.	34
Figura 12. Número de proyectos apoyados por cadena.....	35
Figura 13. Número de proyectos apoyados por componente	37
Figura 14. Proyectos evaluados según el nivel de utilidad	38
Figura 15. Incremento en el precio de venta.....	42
Figura 16. Incremento en el ingreso.....	43
Figura 17. Incremento de ingresos por estrato	44
Figura 18. Incremento de jornales familiares y contratados	45

Siglas

CADER	Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural
CEA	Comité Estatal Agrícola
CESAVEGRO	Comité Estatal de Sanidad Vegetal de Guerrero
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de la Población
CSP	Comité Sistema Producto
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Externa
FOMAGRO	Fomento de Agronegocios
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigación Forestal, Agrícola y Pecuaria
NPS	Nuevos Programas de la SAGARPA
PAC	Programa de Alianza para el Campo
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición
PBIZM	Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas
PBIZNM	Productores de Bajos Ingresos en Zonas No Marginadas
PEC	Programa Estatal Concurrente
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PFA	Programa de Fomento Agrícola
PFA	Programa de Fomento Agrícola
PIB	Producto Interno Bruto
PO	Población Ocupada
PR	Plan Rector
PROMAF	Programa de Apoyo a productores de la Cadena Productiva Maíz y Frijol
RP	Resto de Productores
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDER	Secretaría de Desarrollo Rural
SFIC	Subprograma Fomento a la Inversión y Capitalización
SFSP	Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto
SIAP	Sistema de Información Agrícola y Pecuaria
UPR	Unidad de Producción Rural

Presentación

Como parte de la Alianza para El Campo, los programas de Fomento Agrícola, Competitividad y Programa de Apoyo a Productores de Maíz y Frijol (PROMAF) en el Estado de Guerrero, son una estrategia que busca la mejora de las condiciones productivas en las explotaciones agrícolas, dotándolas de diferentes tipos de apoyo, ya sea a través de la mecanización y modernización productiva, la consolidación de los diferentes eslabones que la integran o bien, el equipamiento para la industrialización y comercialización de sus productos.

El fundamento de esta evaluación corresponde a lo establecido en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo publicadas en el diario Oficial de la Federación el 25 de julio del 2003, donde se establece en su artículo 27 la obligatoriedad de realizar una evaluación de impactos alcanzados mediante la aplicación de los recursos otorgados a los productores del medio rural, estimando así el apego al cumplimiento de los objetivos del Programa.

Para este fin se realizó en el presente informe un análisis del impacto alcanzado con la aplicación de recursos para la adquisición de diferentes bienes en las unidades de producción rural en el ejercicio presupuestal 2006, además del análisis del proceso de gestión del ejercicio 2007.

La evaluación plantea además una serie de conclusiones y recomendaciones que pueden ser de utilidad para los operadores y los principales actores en la toma de decisiones en el contexto de aplicación del Programa, incluso estableciendo nexos con la operación de este ejercicio hacia el nuevo esquema que plantean las Reglas de Operación de los Programas Federalizados de la SAGARPA 2008. Como principal objetivo de ello es que las recomendaciones tengan sustento en su aplicabilidad y que no representen una tentativa a los montos de recursos que se aplican.

Esta evaluación fue realizada por la Entidad Evaluadora Externa Julio César Rodríguez Acosta, quien se hace totalmente responsable del contenido y calidad de la misma.

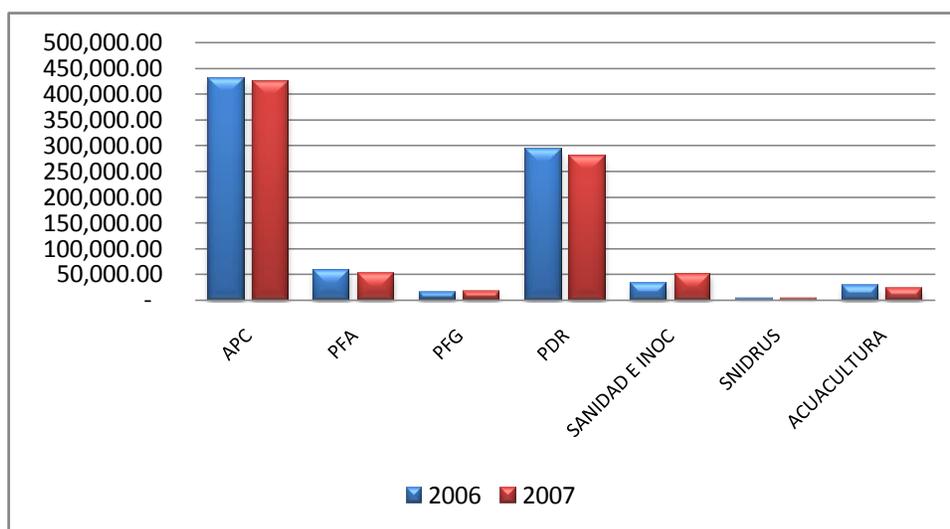
La metodología aplicada fue diseñada por la Coordinación del Comité Técnico Estatal de Evaluación del Estado de Guerrero, con quien la EEE mantuvo estrecho contacto en la realización de estos trabajos, brindando la atención y las facilidades necesarias.

Resumen ejecutivo

En el 2007 se cierra el ciclo de una de las iniciativas gubernamentales de apoyo al campo más interesantes que ha habido a nivel institucional en los últimos años. Lo interesante de la Alianza para el Campo es que ha combinado elementos de apoyo y de fomento a la producción con una gestión compartida con las entidades estatales y la participación de las organizaciones, lo cual es uno de los avances más significativos ya que se sentaron bases para una nueva generación de iniciativas que con un mayor enfoque tendrán por efecto el mejoramiento del subsector.

El Programa de Alianza para el Campo (PAC) en el Estado de Guerrero tuvo en el 2006 un presupuesto de 429.2 millones de pesos, de los cuales el 68.0% se destino al Programa de Desarrollo Rural y un 13.5% para el Programa de Fomento Agrícola, en plena concordancia con la política del estado en el subsector, donde las condiciones socioeconómicas demandan una urgente y gran iniciativa hacia los sectores más frágiles de la sociedad rural, como se puede apreciar en la figura 1.

Figura 1. Comparativo presupuestal del PAC 2006-07



Fuente: Compendio estadístico del PAC. CTEE, 2008

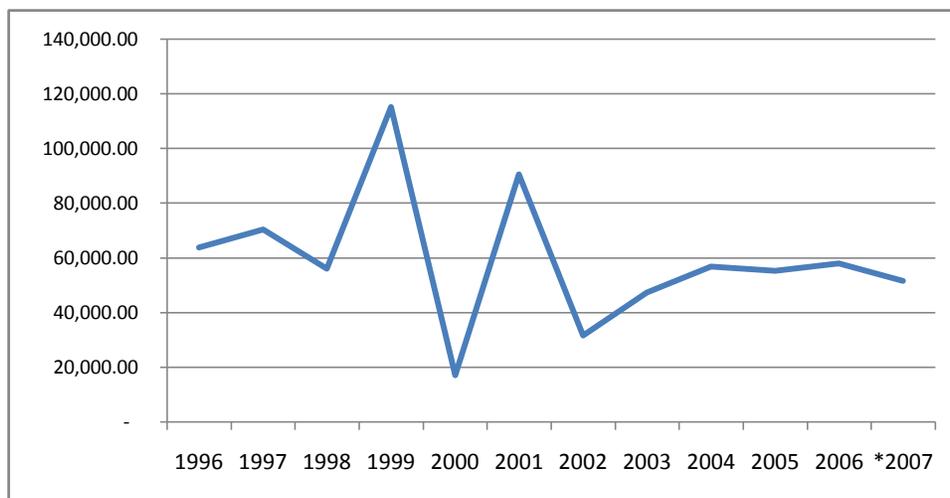
El Programa de Fomento Agrícola tuvo como objetivo el impulsar la producción y productividad agrícola a fin de incrementar el ingreso de los productores, alcanzar la seguridad alimentaria, así como promover las exportaciones; facilitar la integración de cadenas productivas agroalimentarias y apoyar la investigación y la transferencia de tecnología acorde a las necesidades detectadas en las cadenas productivas: con los apoyos que se dieron a través del Programa se busco incrementar de manera permanente y sostenida la productividad y rentabilidad de las actividades agrícolas a través del otorgamiento de los diferentes componentes, para ello se apoyo a pequeños y medianos productores ya que resultaron más beneficiados con las inversiones del Programa los Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas (PBZIM) Tipo I con el 53.0% de participación en número de proyectos. Los productores clasificados como

PBIZNM o Tipo II tuvieron una participación del 31.0% y los PBIT o Tipo III con el 15.0% y Resto de Productores o Tipo IV y V con el 1.0% de participación.

En cuanto al Programa de Apoyo a la Competitividad la tendencia de distribución por estrato es bastante parecida y en el PROMAF la relación es inversa pues la asignación favorece al grupo Resto de Productores en un 57.0%. Se complementa la observación al señalar el cumplimiento en la distribución de recursos por estrato de acuerdo a la normatividad.

A partir del 2005, se observa un aumento racional en la erogación de recursos, con una tendencia a apoyar a un número más o menos constante de productores, lo cual significa que el apoyo por productor se incrementa manteniendo una tendencia creciente como se puede observar en la figura 2, esto muestra el replanteamiento del PAC y los criterios de asignación de recursos para inducir la inversión de largo plazo, la organización de productores, el uso eficiente de los recursos naturales, elevar la producción y la productividad, provocando un impacto positivo en el ingreso y el empleo.

Figura 2. Histórico presupuestal del PFA



Fuente: Compendio estadístico del PAC, CTEE, 2008

Los programas evaluados tuvieron una cobertura en prácticamente todo el estado con excepción de la Región Montaña, donde la participación prácticamente fue nula, lo cual es una correspondencia con la estrategia de operación de la Alianza en el estado. El Programa de Fomento Agrícola es el segundo en importancia y tiene una orientación productivista, en el 2006 se apoyo por medio de este Programa a 156 proyectos vinculados con las cadenas siguientes: *Café* es la que obtuvo la mayor inversión con 3.3 millones de pesos, repartidos entre 28 proyectos apoyados, le sigue la cadena *Hortalizas* con una inversión de 2.7 millones de pesos que se utilizaron para apoyar a 11 proyectos.

La cadena *Maíz* recibió una inversión de 1.2 millones de pesos con los que se apoyaron 7 proyectos. Los 5 millones de pesos restantes de la inversión total del PFA, se encuentran repartidos en las cadenas: *Palma de coco* (1 millón de pesos), *Maguey* (0.8 millones de pesos), *Frutales* (0.7 millones), *Forrajes*, *Mango*, *Aguacate*, *Limón Mexicano* y *Jamaica*.

En el Programa de Competitividad, los 28 proyectos evaluados se concentran en la cadena *Maguey* y con respecto al PROMAF, la evaluación demuestra que la aplicación del recurso fue prioritariamente sobre proyectos que detonan la producción de *Maíz* y en mucha menor escala la de *Forrajes*.

Los productores beneficiados por el Programa se caracterizan por ser productores que tienen una edad promedio de 46 años, su escolaridad media es de 8.7 años y la participación de la mujer es de un 7.0%.

1. Síntesis de las características del Programa en el estado.

En el Estado de Guerrero en el 2006 se aplicó el PFA y sus subprogramas SFIC y SFSP a través de los componentes: a) Tecnificación de la producción, b) Manejo integral del suelo y agua c) Fomento productivo y reconversión productiva, respecto al FIC y respecto al FSP la integración de los Comités SP y fortalecimiento de los Comités SP. En cuanto a Competitividad, el componente fue: Rehabilitación y modernización de plantas extractoras de mezcal para su certificación. El PROMAF se ejerció mayormente a través de Maquinaria y equipamiento.

La evolución presupuestaria a partir de 2005 mostró una congruencia entre el replanteamiento del PAC y los criterios de asignación de los recursos para inducir la inversión de largo plazo, la organización de productores, el uso eficiente de los recursos naturales, elevar la producción y la productividad, provocando un impacto positivo en el ingreso y el empleo.

Cumplimiento de metas

Los avances físicos y financieros así como la información obtenida en las entrevistas indican que se ha cumplido en tiempo y forma la entrega de apoyos a los productores y se logró un cumplimiento del 100% en este sentido.

Cobertura geográfica de los apoyos

En términos generales se puede mencionar que solo en la región de la Montaña no se aplicaron ninguno de los programas evaluados, siendo las regiones de la Costa Grande y Costa Chica las que mayor proporción de los programas recibieron.

Desempeño de los programas

Se puede inferir que existe una congruencia entre la estrategia diseñada por la SAGARPA a través del PAC, toda vez que programas, subprogramas y componentes que la integran efectivamente promueven en el Estado de Guerrero la mejora integral del sector, mediante inversiones que fomentan el ingreso, la apropiación tecnológica y la generación de empleo, entre otros. Existe correspondencia entre el diseño del grupo de programas y el Programa Federal del subsector, cuya finalidad es articular los eslabones de la cadena agroalimentaria e integrar al productor a los procesos de transformación y agregación de valor a través de los apoyos.

2. Principales resultados de la evaluación de procesos y de la gestión de los programas.

En el Estado de Guerrero las adecuaciones al diseño del PFA fueron únicamente en la incorporación y selección de componentes , así como en la adecuación de algunas formas en la solicitud de apoyos, pero no hubo adecuaciones en la precisión de la población objetivo, tampoco criterios específicos en la asignaciones y distribución de recursos financieros por componentes, ni definición específica de regiones prioritarias de apoyo, sino que más bien estas decisiones obraron en relación a la demanda, haciéndose los ajustes necesarios para el cumplimiento de los objetivos previstos por el Comité Técnico Agrícola, lo anterior se entiende en una entidad con grandes contrastes y que no se puede tener certeza plena en la cooperación de los productores.

Por otra parte, fue posible encontrar una sinergia bien estructurada de los recursos disponibles en los programas y las oportunidades de desarrollo de los sistemas productivo y yendo más adelante fue satisfactorio observar la integración de los proyectos con algunos recursos como son el financiamiento, las garantías liquidas, la asistencia técnica y servicios de apoyo de otras instituciones como la de Desarrollo Económico, Financiera Rural, FIRCO y merece mencionarse la participación del CESAVERO, que ha venido trabajando en pos de lograr las regiones de baja prevalencia, condición *sine qua non* para lograr un avance en la comercialización de la producción estatal.

Se reconoce por otra parte, que existe un retraso en el proceso de federalización y se atribuye al desconocimiento de los objetivos del federalismo, la incapacidad técnica y administrativa. Aun así, se reconoce el esfuerzo de la estructura estatal por acortar la distancia en este proceso, la que en los últimos tres años ha venido marchando correctamente en este sentido.

3. Principales impactos del Programa

a) Impacto en indicadores de primer nivel

En cuanto al ingreso medio de los productores beneficiados por el PFA después de recibir el apoyo se tiene como resultado importante que de 179 proyectos evaluados (94.2% del total apoyado), en 92 de ellos se tuvieron las condiciones optimas para su operación y creación o incremento de utilidades, y por el contrario en 87 proyectos aun se está en espera de que maduren o se consoliden para que puedan producir resultados suficientes en términos económicos.

En el caso del Programa de Competitividad se apoyaron 36 proyectos de los cuales se evaluaron 28, de estos según el análisis 22 proyectos tuvieron impacto y 4 aun no producen resultados. Por otra parte, el PROMAF apoyó 34 proyectos, de lo que se evaluaron 28 y como resultado de la medición, se concluyó que en 4 proyectos aun falta tiempo para que se consoliden y produzcan suficientes resultados.

Evidentemente aún falta mucho por hacer para que los proyectos generen los resultados que se esperan; no es suficiente con solo apoyar a los productores, se requiere de un seguimiento especial para cada tipo de proyecto en materia de capacitación continua y medición de los resultados para reorientar las posibles ineficiencias, por lo que sería

recomendable crear mecanismos de seguimiento y evaluación intermedia de los proyectos.

Ingresos

a) Incremento en la producción de acuerdo a la tipología del productor

Se realizó la medición de los impactos en los proyectos apoyados una vez que hubo transcurrido un promedio aproximado de 1 año a partir de la entrega del apoyo, y se tiene que los proyectos con impacto en donde se ha incrementado mas la producción es en los del grupo de productores de los estratos PBIZM y PBIZNM (I y II respectivamente). De los 44 proyectos con impacto en este indicador en el PFA, 31 incrementaron su producción en niveles del 50% y más, alentando esto a seguir apoyando a las cadenas que hasta ahora han sido clasificadas como prioritarias.

En el Programa de Competitividad la mayoría de los proyectos con incremento de la producción, se concentran en el estrato de PBIZM-Tipo I, con 8 proyectos evaluados, en la categoría de PBIZNM-Tipo II 5 proyectos y por ultimo 2 proyectos se clasifican en la categoría de PBIT-Tipo III.

Con respecto al PROMAF, el análisis que conviene aplicar va orientado sobre todo a medir la proporción de proyectos que han incrementado su producción, obviando un poco el estrato en que se clasifican los grupos apoyados, esto por tratarse de proyectos aplicados a grupos con mejores condiciones productivas en contraste con los atendidos por el PFA y el de Competitividad.

En este contexto, se observa que de los 28 proyectos evaluados, se han logrado consolidar exitosamente 14 de ellos, mismos que han incrementado la producción con el apoyo obtenido.

b) Incremento en la capacidad de producción y rendimiento

Al igual que en el análisis anterior, en este se tomaron en cuenta todos los proyectos evaluados que tuvieron impacto, sin embargo, el criterio que se utilizó en este caso fue la medición del incremento por una parte de la capacidad de producción y en segundo término del rendimiento que están obteniendo a través de los medios de producción con que cuentan (háblese de superficie, personal, animales, etc.).

Los proyectos del PFA que registraron incremento de los dos indicadores analizados en este apartado, se tiene lo siguiente: de los 92 proyectos con impacto, se observa que en 29 proyectos se incremento la capacidad de producción en un rango de 50% y más, mientras que otros 6 incrementaron este indicador entre 1 y 49%. Con respecto al rendimiento derivado de la capacidad de producción se obtuvo que del total de proyectos evaluados, 20 si están incrementando los rendimientos de la producción. Cabe mencionar que de los 92 proyectos con impacto de este Programa 82 son de inicio de actividad, es decir son proyectos que son apoyados por primera vez.

En lo que respecta al Programa de Competitividad, 7 proyectos de los 22 con impacto lograron incidir en cuanto a incrementar su capacidad de producción, esto como se ve fue inducido también por el tipo de apoyos con que fueron apoyados ya la estrategia en este

Programa fue principalmente modernización de fabricas de mezcal. En cuanto al rendimiento se encontró que 14 proyectos tuvieron incremento, estos proyectos se distribuyen de la siguiente forma: 5 proyectos tuvieron un incremento del 50% o más, 6 proyectos del 25% o más, solamente 1 del 15% o más y 2 proyectos incrementaron su rendimiento en menos de un 15%.

Por último en lo que respecta al PROMAF, de los 24 proyectos con impacto solamente uno se clasifica como de inicio de actividad por lo que considerando esto, la capacidad de producción se incrementó en 8 proyectos en un nivel de más del 50% y 6 proyectos en menos del 50%.

c) Incremento en el precio de venta e ingresos

Para el análisis de este indicador se tomo en cuenta que en esta evaluación se consideraron 2 tipos de precios; el primero es el precio promedio al acaparador o de mayoreo y el segundo es el que corresponde al precio de menudeo (precio por unidad de venta). También se están considerando solamente aquellos proyectos evaluados que generaron impacto.

Los resultados del PFA indican que del total de los 92 proyectos con impacto, 17 tuvieron incremento en el precio por unidad de venta y se distribuyen de la siguiente forma, 3 incrementaron sus precios en menos de un 15%, 2 en un 15% o más, 2 en un 25% o más y finalmente 10 en un 50% o más.

En el Programa de Competitividad y en lo referente al precio por unidad de venta, se deduce que de un total 22 proyectos que tienen impacto solo 2 incrementaron sus precios en menos de un 15% y solamente se ubica un proyecto en cada una de las categorías de 15% o más, 25% o más y 50% o más.

En cuanto al PROMAF se observa después del análisis, que de los 24 proyectos evaluados y con impacto solamente 6 lograron un incremento en sus precios por unidad de venta, ubicándose de la siguiente forma, 3 con un incremento de menos de 15%, 2 con 15% o más y 1 con un 25% o más.

El incremento de los precios en los proyectos que así lo registraron, debe observarse como un efecto propiciado en cierta medida por el mercado, pero también se atribuye en cierto grado a la capacidad de negociación de los productores ya sea con los compradores minoristas o bien en algunos casos por el volumen que comercializan, con el acaparador.

En lo referente a ingresos, se observa que para el PFA, que 33 proyectos incrementaron sus ingresos en 50% o más y 15 lograron incrementos por debajo del 50%; en cuanto al Programa de Competitividad 7 proyectos fueron los que repuntaron en más del 50% sus ingresos, y 10 están entre 1 y 49% en sus incrementos de ingreso.

Como se observa, la eficiencia en los procesos productivos se ve detonada a partir de la aplicación de recursos del PAC, tomando en cuenta que para poder incrementar el ingreso de las unidades de producción se debe estimular dos principales elementos: el volumen producido y el rendimiento por unidad de producción.

Incremento en el empleo

En el siguiente análisis se aborda lo referente a la generación y mantenimiento del empleo, en lo correspondiente al PFA se encontró que, del total de proyectos evaluados solamente 43 proyectos tuvieron un incremento en el número de jornales familiares y 8 en los jornales contratados.

La suma de nuevos jornales familiares asciende a 9,085 lo que equivale a 33.6 empleos fijos, mientras que de jornales contratados hubo 2,555, que equivalen a 9.4 empleos fijos. Con respecto a Competitividad se encontró que de los 28 proyectos evaluados, 12 tuvieron incremento de jornales familiares y solamente 3 proyectos tuvieron incremento de los jornales contratados y con base a la medición correspondiente se observa un incremento de 2,080 familiares y 330 contratados, que equivalen a 7.7 y 1.2 empleos fijos generados, respectivamente. Cabe mencionar que el número de empleos aquí mencionados es el incremento que hubo, atribuido a la aplicación de los apoyos y en comparación con los que se utilizaban antes de haber recibido el apoyo.

En lo que respecta al PROMAF, de los 28 proyectos evaluados, los resultados del análisis indican que 8 proyectos incrementaron el número de jornales familiares y solamente 3 proyectos incrementaron sus jornales contratados. El incremento de los jornales familiares asciende a 37,900, mientras que el incremento de jornales contratados asciende a 1,360, esto equivale 140.4 y 5 empleos fijos respectivamente.

b) impactos en indicadores de segundo nivel

Producción y productividad

Los resultados de la encuesta indican que el crecimiento de la producción es atribuible al incremento en los rendimientos por unidad de producción, es decir que el incremento proviene de un mejor manejo más que de un aumento en la superficie o utilización de mano de obra.

Así, los ingresos de los productores beneficiarios de los programas aumentaron a partir del aumento significativo en los rendimientos. Lo cual se refleja en el incremento de la producción, resultado de las mejoras en los procesos productivos.

Cambio tecnológico

El grado en que las acciones de los programas están induciendo el uso de nuevas tecnologías es alto, por lo que se da el cumplimiento con los propósitos de inducción al uso de nuevas tecnologías. Para el 2006 por tipo de productor, se puede observar que el efecto es más marcado en los productores tipo I o menos capitalizados. Se observa que la aceptación al cambio tecnológico por parte de los productores es altamente satisfactoria, toda vez que se ha comprendido la importancia de aumentar la competitividad, condición previa a esto es sin duda la elevación en el promedio del grado académico de los grupos beneficiados.

Integración de cadenas de valor

La integración de las cadenas agroalimentarias en una de las orientaciones centrales de las acciones del PFA a partir del 2002, sin embargo es notorio que aun no se han sentado las bases para una integración efectiva de ahí el que se haya producido un aumento en el costo de producción y que el incremento en los ingresos se deba al aumento de los rendimientos.

Desarrollo de capacidades en las unidades de producción

Respecto a este indicador se puede comentar que todavía existe una profunda brecha entre lo óptimo y lo posible por lo que considera como una materia que quedo pendiente, sin embargo el esfuerzo de los operadores por ofrecer servicios de apoyo se ve bloqueado principalmente por la dificultad operativa de sincronizar los objetivos del PRODESCA con las necesidades de asistencia técnica y consultoría de los productores.

Queda entonces la inquietud sobre qué pasaría si los proyectos apoyados hubieran contado con una asesoría adecuada a las necesidades de los agricultores.

Introducción

En el Estado de Guerrero, las actividades del sector agropecuario son de gran importancia debido en primer lugar a la aportación que hacen a la economía estatal y en segundo a la alta tasa de población que se dedica a estas actividades y cuyo ingreso principal depende del sector.

Ante esta situación, resulta preponderante para los gobiernos federal y estatal, la aplicación de incentivos y apoyos que detonen y potencien los niveles de ingreso en las explotaciones rurales, apoyos que han sido otorgados vía los programas de Fomento Agrícola, Competitividad y PROMAF.

Por lo anterior resulta primordial evaluar los impactos que se han generando así como los procesos mediante los que se ejecuta el Programa, con el fin de generar elementos que permitan mejorar los logros alcanzados.

Bases de la evaluación

La evaluación estatal del Programa de Fomento Agrícola de la Alianza para el Campo 2007 tiene su fundamento legal en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 y las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo emitidas el 25 de julio de 2003 y los lineamientos de la Coordinación General de Enlace y Operación de la SAGARPA central.

También responde al interés de los gobiernos federal y estatal manifestados de manera especial por el pleno del Comité Técnico Estatal de Evaluación Guerrero con el fin de obtener elementos para mejorar los instrumentos de política agropecuaria y rural, con el conocimiento puntual de los niveles de impacto alcanzados, para la realimentación de los procesos. Asimismo la evaluación es un mecanismo de rendición de cuentas ante la sociedad y de transparencia en el uso de los recursos.

Objetivos de la evaluación

Objetivo General

Valorar los logros y ventanas de oportunidad para la mejora de la aplicación de los recursos y los procesos operativos del Programa de Fomento Agrícola, el Programa de Competitividad de ejecución nacional y el PROMAF, destacando los impactos logrados en su conjunto, mediante lo que pretende ser una visión concurrente sobre las actividades agrícolas en que influyeron así como el proceso de gestión que propició en su caso la eficacia en la definición de metas sintetizando en el planteamiento de recomendaciones orientadas a mejorar estos procesos en el corto plazo generando un espacio de debate que permita empatar el futuro de los programas evaluados con el marco de la política agrícola en el estado.

Objetivos específicos

- Analizar objetivamente el grado de impacto que se logró con la aplicación de recursos del PAC, específicamente de los programas evaluados.

- Evaluar el impacto en los proyectos y acciones financiados por el PAC, diferenciando aquellos que muestran mejores resultados, acorde a la cobertura de atención, componentes de apoyo y estratificación de productores.
- Realizar un balance de la gestión del Programa, del arreglo institucional y de sus procesos operativos durante el ejercicio 2007, destacando las acciones relevantes que contribuyeron a mejorar el circuito operativo y aquellas donde se puede incidir a manera de recomendaciones.
- Analizar los avances en la estrategia de integración de cadenas agroalimentarias, así como el grado de consolidación de los comités sistema producto ya establecidos en el estado, sus principales resultados y los beneficios para sus integrantes.
- Identificar los avances y sinergia entre los programas evaluados, así como la esencia de sus componentes de apoyo y el vínculo que existe con el Subprograma de Sanidad Vegetal.

Enfoque y ámbitos de la evaluación

La realización de la evaluación tuvo como vertientes la visión prospectiva, utilidad práctica y oportunidad de los resultados.

La visión prospectiva refiere un ejercicio de reflexión estratégica sobre la pertinencia del Programa a futuro, considerando su enfoque, componentes, tipo de apoyos, población objetivo, criterios de elegibilidad y mecanismos de operación.

La utilidad práctica permitirá generar información pertinente al ejercicio en marcha, y más aun apoyar a los principales actores en la toma de decisiones orientadas a mejorar su operación y planeación. Asimismo se buscó que las propuestas planteadas fueran concretas e instrumentables para la mejoría del Programa.

La oportunidad de los resultados se logra de principio, al evaluar proyectos apoyados en el ejercicio 2006, considerando que por el tiempo que requieren estas inversiones para su maduración, es el momento preciso para que sean evaluadas y evidenciar por una parte la eficiencia en la entrega de los apoyos y por otra parte, la eficiencia con que operan las explotaciones agrícolas.

Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información

La principal información documental referida al Programa fue el Plan Estatal de Desarrollo, los Anexos Técnicos y los Finiquitos físico-financieros de los años 2002 a 2006, entre otros. También fue importante la información estadística referida al sector agrícola en la entidad así como alguna de carácter económico, principalmente la emitida por instancias como el SIACON, SIAP-SAGARPA, INEGI, CONAPO y alguna de la expuesta en la página web del Gobierno del Estado de Guerrero.

Con respecto a la información de campo, esta fue obtenida mediante las encuestas aplicadas a beneficiarios del Programa del ejercicio 2006, además de las entrevistas realizadas a los principales actores y funcionarios del Programa

Con respecto a la metodología utilizada, ésta fue propuesta por la Coordinación del Comité Técnico Estatal de Evaluación tanto para el diseño del instrumento metodológico como la aplicación de las encuestas y se planteó como meta una evaluación censal de los proyectos aplicados con recursos del Programa de Fomento Agrícola, Competitividad y PROMAF.

Se levantaron un total de 235 encuestas en todo el estado, de las cuales 64 corresponden al Subprograma de Fomento a la inversión y Capitalización, 115 del Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto, 28 del Programa de Competitividad y 28 del PROMAF.

De igual manera, se levantaron un total de 11 entrevistas principalmente a funcionarios normativos y operativos tanto de la SAGARPA como de la SEDER.

El proceso de análisis tuvo en primer plano el análisis de la información oficial de los programas, posteriormente se abordó la información derivada de campo en las entrevistas a productores y de forma simultánea el análisis cualitativo de la información derivada de las entrevistas, resultando de ello la formulación de las conclusiones y recomendaciones.

Capítulo 1

Características y contexto de aplicación del Programa de Fomento Agrícola, Competitividad y PROMAF

El propósito central de esta sección es analizar a través de la caracterización general del subsector agrícola en el estado, el contexto que condiciona el desempeño de la actividad agrícola apoyada por los programas afines e identificar los factores críticos que limitan su desarrollo así como las áreas de oportunidad.

1.1 Caracterización del subsector agrícola en el estado

El Estado de Guerrero tiene una extensión territorial de 6'379,400 hectáreas, y se encuentra dividido en seis regiones: Centro, Norte, Montaña, Tierra Caliente, Costa Grande y Costa Chica.

De la superficie estatal sólo 850,478 hectáreas son susceptibles de aprovechamiento agrícola (13.3%), superado este valor por el 16.0% que realmente se usa para este fin.

Por ser la forma de tenencia más amplia, el ejido representa una dificultad para las estructuras de gobierno en torno a una correcta planeación del desarrollo estatal por la naturaleza con que las unidades de producción rural conciben su manera de operar en términos de que el promedio de ellas no busca insertarse en los mercados para la comercialización de sus productos sino más bien buscan asegurar su alimentación y necesidades básicas.

En la entidad las condiciones naturales son muy restrictivas para la producción agrícola, ya que el 75.3% de la superficie ocupada en esta actividad se clasifica como no apta para la agricultura y el 7.9% se considera apropiada para el uso agrícola bajo manejo manual estacional, mientras que sólo el 7.3% es susceptible de aprovechamiento bajo mecanización continua¹.

En el estado, los principales cultivos temporaleros son el maíz grano, jamaica, frijol y sorgo grano y forrajero, entre otros, teniendo como principales limitantes la falta de capacitación, organización para el trabajo e inaccesibilidad de créditos oportunos. Los cultivos perennes más importantes son café, palma de coco, mango, limón mexicano y plátano, y sus principales condicionantes son la falta de estudios de mercado y el poco valor agregado a los productos.

1.1.1 Importancia relativa de las actividades agrícolas

En el estado, la participación del PIB del sector agropecuario ha tenido variaciones a lo largo de periodo 2001 - 2006, de acuerdo con las estadísticas del año 2001 al 2003 el PIB agropecuario generado contribuía en promedio con el 6.3% del PIB total estatal, sin

¹ INEGI, 2007.

embargo a partir del año 2004 y hasta el 2006, este porcentaje ha disminuido paulatinamente, teniendo un promedio de 5.6%.

Para 2008 la población total del estado se estima en 3'146,219², mientras que la PEA al segundo trimestre del 2008 registró 1,226,120 personas, de las cuales 1,211,997 están registrados como Población Ocupada (PO). Cabe mencionar que la PO en el sector primario para este periodo es de 324,075 personas, lo que representa el 26.7% de la PO total en el estado.

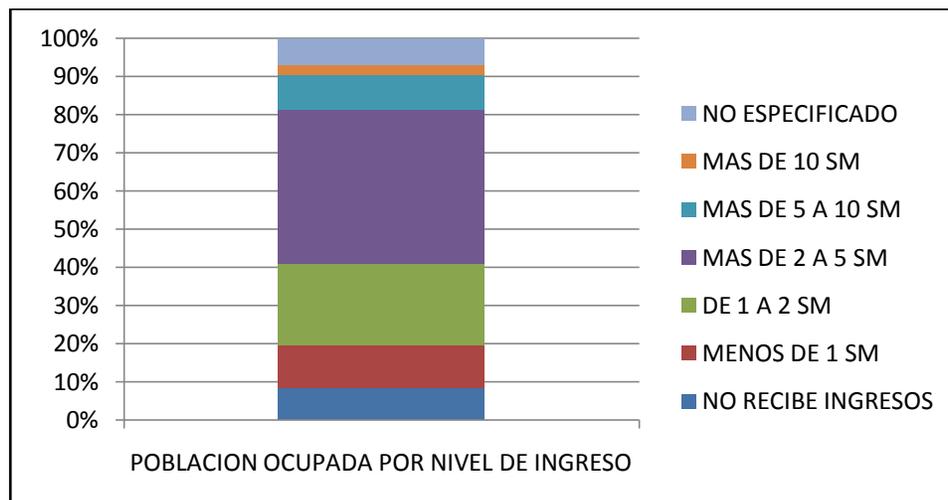
Durante el periodo 2005-2008 la PO en el sector primario ha sido de 330,581 personas en promedio³, sin embargo como lo marca la tendencia, esta cantidad ha tenido variaciones que si bien muestran que aun existe el fenómeno de la migración y la falta de trabajadores en el sector rural, es cada vez menos inestable y hay en la actualidad mayor interés por incurrir en las actividades productivas de este sector.

Mucho de lo anterior se debe a los esquemas de organización que en el estado se han aplicado así como las tecnologías que se hacen un poco más fáciles de adquirir.

Con relación al ingreso, los números muestran que ya para el segundo trimestre del 2008, la población ha incrementado su nivel de ingresos, teniendo que el 40.6% de la población se encuentra en el estrato de percepción de entre 3 y 5 salarios mínimos, mientras que durante el periodo 2000 – 2005, el 69.3% de la PEA en el estado percibía hasta 3 salarios mínimos.

Un dato interesante es que en el año 2004, el 15% de la población no percibía ingresos y para el segundo trimestre del 2008, esta cifra disminuyó drásticamente siendo ahora tan solo el 8.3% de la población.

Figura 3. Población ocupada por nivel de ingreso (Al 2° trimestre del 2008)



Fuente: Elaboración propia con DATOS de la STPS.

1.1.2 Desempeño reciente en el estado de las principales ramas productivas

² http://www.stps.gob.mx/DGIET/web/menu_infsector.htm

³ Encuesta nacional de ocupación y empleo

De la superficie total en el estado, existen 841,677.65 hectáreas de uso agrícola, de las cuáles el 33.6% están ocupadas por perennes y 66.4% por cultivos cíclicos. Con relación al valor de la producción, se estima que para el año 2007 este fue de 8,719.6 millones de pesos; donde los cultivos perennes participan con el 45.8%, mientras que los cíclicos significan el 54.2%.

En lo referente a la producción de los principales cultivos en el estado, las fuerzas de mercado así como la cultura de autoconsumo y subsistencialidad de las explotaciones agrícolas son las que ponderan de principio los niveles de producción, aunado a ello están los precios de los cultivos en el mercado lo que propicia a que algunos vayan perdiendo confianza por parte de los productores como para seguirlos produciendo.

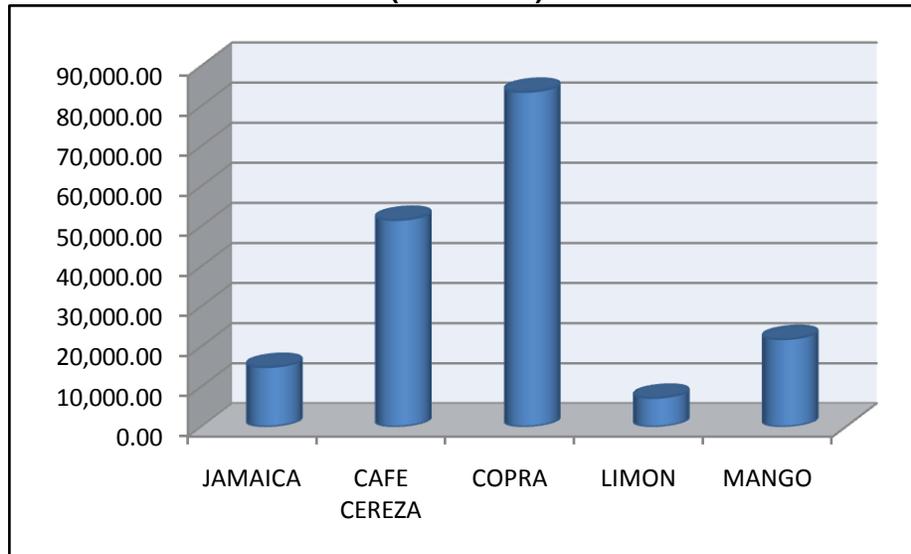
Con respecto a los cultivos tradicionales en el estado, puede considerarse a la Jamaica sin embargo existen problemas de tipo técnico, ambiental y más aún de producirse principalmente en zonas marginadas, que en su mayoría suelen alternar con el cultivo de maíz, lo que limita la obtención de buenos rendimientos y más bien se ve como un cultivo que permite obtener un pico de ganancia extra pues el volumen que se obtiene por parcela es mínimo y los esfuerzos por darle un empuje se concentran básicamente en la obtención de subproductos y la diversificación de las presentaciones sin que ello impacte potencialmente el nivel de utilidad de los productores.

Otro cultivo de importancia en el estado es el café, esto por la superficie sembrada que representa 51,579 hectáreas y que su producción se realiza principalmente en las regiones de la Costa Grande, Montaña y Costa Chica. Sin embargo una de las limitantes a las que los productores de este cultivo se enfrentan son la falta de consolidación tanto en el eslabón de producción como el de la comercialización y generalmente los precios a los que están sujetos no permiten generar una ganancia cuantiosa como para invertir en el equipamiento o la mejora de las condiciones de producción.

La palma de coco, en cuanto a la producción de copra, es un sistema producto que ha venido perdiendo peso en la economía estatal debido a las fluctuaciones en los precios y la baja rentabilidad del cultivo; para contrarrestar esta situación además de atender a problemas técnicos relacionados principalmente con manejo fitosanitario, se está buscando la optimización del uso de productos y subproductos derivados, destacando el impulso al coco como fruta fresca.

Pese a lo anterior, las plantaciones de palma de coco en el estado cubren una gran extensión territorial y se concentran principalmente en los municipios de Técpan de Galeana, Coyuca de Benítez, Petatlán y Benito Juárez, teniendo en el estado una superficie plantada de 83,520 hectáreas, superando en este aspecto a otros cultivos de importancia en el estado como se muestra en la figura 4.

Figura 4. Superficie sembrada de los principales cultivos en el Estado de Guerrero (hectáreas)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIACON 2007, SAGARPA.

El limón mexicano es otro cultivo de importancia en el estado, lo anterior se puede explicar de dos maneras diferentes. Por una parte se encuentran los productores que se integraron al Consejo Estatal de Productores que inicialmente estuvo estrechamente relacionado con el Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto y la esencia de sus acciones se orientaban a apoyar a los productores para la adquisición de material vegetativo, la instalación de viveros con variedades mejoradas y la adquisición de infraestructura como sistemas de riego y equipos postcosecha.

Por otra parte se encuentra un gran estrato de los productores que no han podido insertarse en este esquema y participan en la producción estatal con una mínima proporción, dedicándose más a la recolección del limón en pequeña escala y con una baja calidad, lo que impide que se desarrollen y por tanto la comercialización sea de manera informal y tan solo a nivel regional.

El mango, enfrenta restricciones sanitarias y de inocuidad que limitan la exportación directa por lo que los acopiadores canalizan el producto a través de empaques en otros estados, principalmente Michoacán, disminuyendo el margen de ganancia que se queda en el estado y las regiones que lo producen. Uno de los principales retos que enfrenta es la organización ya que es uno de los cultivos con mayor cobertura estatal pues se le encuentra en las 6 regiones del estado aunque obviamente es en las costas donde se da una explotación y aprovechamiento real con fines de mercado.

El maguey mezcalero es otra cadena agroindustrial estratégica en el estado, aunque es un producto más bien de recolección en una superficie promedio de 108,075 hectáreas (90.0% de la superficie total), y pese a que la producción se ha incrementado poco en 10 años, se están aprovechando las ventajas comparativas (especie nativa, nichos no utilizables por otros cultivos, denominación de origen), como parte de la estrategia de comercialización que ha incluido el registro de marcas, promoción en el país y el

extranjero, y acciones para el manejo más sistemático de la especie atendiendo a la conservación del recurso genético y su hábitat.

Respecto a la estrategia de impulso a cadenas productivas, el Gobierno del Estado ha promovido desde 2001 la integración de los productores bajo la figura los Consejos Estatales; en materia agrícola se han constituido los siguientes: palma de coco, café, mango, limón mexicano, maguey mezcalero, jamaica, plátano, melón, ornamentales, maíz y aguacate. Estas estructuras de tipo representativo, agrupan a organizaciones de productores al tiempo que les dan atención en necesidades técnicas y de gestión de financiamientos en los programas gubernamentales federales y estatales; sin embargo están limitadas jurídicamente al tratarse de Asociaciones Civiles para realizar actividades comerciales.

En el marco del ejercicio 2006, las cadenas que han sido apoyadas por el Subprograma de Fortalecimiento a Sistemas Producto han sido mango, maguey-mezcal y limón.

La integración de las cadenas con la conformación de los Comités Sistema Producto (CSP) y la elaboración del Plan Rector (PR) para cada una de ellas, es una de las acciones que el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Rural y la Delegación Estatal de la SAGARPA vienen desarrollando.

Los CSP validan las solicitudes de apoyo de cada cadena y se canalizan a las diferentes instancias y programas, con la intención de mejorar la orientación en la asignación de recursos a las acciones prioritarias identificadas por los actores de la cadena en el PR.

En lo que respecta al Programa de Competitividad que es de ejecución federalizada aplicó en 2006 la inversión a proyectos específicamente de las cadenas de maguey mezcal y palma de coco, destinando un total de \$22,129,032.95 principalmente para el equipamiento y modernización de las fábricas de mezcal y el establecimiento de módulos de aprovechamiento del cocotero en los municipios de las costas de Guerrero.

El Programa de apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol PROMAF aplicó mediante su operación un monto de \$25,171,479.00 para la mecanización y equipamiento de las explotaciones agrícolas a través de la adquisición de tractores, implementos y algunos equipos para molienda de forraje.

1.1.3 Diagnóstico de la infraestructura y servicios de apoyo para la producción

En materia de infraestructura hidráulica, existen en el estado 6 presas con una capacidad total de almacenamiento de 2,983 millones de metros cúbicos, situadas en los municipios de Ajuchitlán del Progreso, Apaxtla de Castrejón, Arcelia, Cutzamala de Pinzón, Tepecoacuilco de Trujano y Ayutla de los Libres.

De este volumen, se utilizan anualmente 343 millones de m³ para riego y alrededor de 141 millones de m³ son de uso industrial, recreativo, pecuario y abrevaderos.

La entidad ocupa el 12° lugar nacional en cuanto a disponibilidad del recurso agua. Los escurrimientos superficiales se estiman en un promedio de 26.8 km³/año, de los cuales se aprovechan 0.8 km³, mientras que la capacidad de la infraestructura hidráulica en el estado tiene cabida para regular 6.5 km³ de este escurrimiento (PED, 2005).

En el estado, la red carretera tiene una longitud de 17,298.6 Km, de los cuales el 24.1% son carreteras de tránsito principal, que están pavimentadas o revestidas, mientras que el 42.5% de son caminos rurales y el 33.3% son brechas mejoradas. Si se observa, estamos hablando de que aproximadamente el 76.0% de los caminos no están modernizados (INEGI 2007) y por tanto dificultan el desarrollo de un esquema de movilización y comercialización eficiente de los productos agropecuarios.

Debido a la complicada orografía estatal, la comunicación por caminos y carreteras resulta sumamente complicada y por lo tanto costosa; dicha situación contribuye al rezago que prevalece en el desarrollo rural donde los mercados se restringen a las localidades y regiones. La mayor parte de los caminos que comunican a las comunidades rurales son de terracería o revestidas y en muchos casos la temporada de lluvias las deteriora al grado de no permitir el tránsito por ellas, con esto se impide el flujo de materias primas, insumos, servicios de apoyo a la agricultura, así como sacar las cosechas.

La restante proporción del sector agroindustrial se desarrolla dentro de las microempresas familiares, mismas que por falta de consolidación y organización hacen difícil medir o siquiera estimar un volumen de producción y su participación en la producción estatal debido a que se trata de consumo directo con poco valor agregado.

Por otro lado, de las 1,412 UPR existentes, sólo 183 (7.7%) cuentan con alguna forma de asociación⁴, y aunque en apariencia han aumentado, su funcionamiento real es limitado. La ausencia de capacitación para la organización grupal y gerencial da como resultado que los productores vean la necesidad de integrar grupos únicamente para acceder a los recursos económicos de los programas de apoyo gubernamentales.

Lo anterior resulta un círculo vicioso que se repite de manera generalizada en el estado y que limita también la entrega oportuna de los apoyos sobre todo cuando se trata de grupos que en primer lugar no están formalmente organizados, y en segundo que no conocen a profundidad los esquemas de operación de los programas gubernamentales, teniendo en sí mismos la incertidumbre sobre los tipos de apoyos, los montos, requisitos y los beneficios que pudieran tener de estos programas.

1.1.4. Identificación de áreas de oportunidad en la agricultura estatal

El Estado de Guerrero, por su diversidad orográfica representa un reto cuando se pretende catalogar como un estado productor de un solo ciertos productos agrícolas.

Parte del problema se origina al contextualizar las regiones y darnos cuenta que no se dispone de grandes superficies planas como para dedicar la mayoría de los apoyos a la producción de granos básicos o productos que requieran este tipo de condiciones geográficas.

Como se mencionó anteriormente, existen algunos cultivos de importancia económica ya sea por la generación de valor o por la proporción de la población que para ello se emplea, sin embargo hay también las condiciones favorables para girar un poco el contexto en la aplicación de los recursos pues tanto la rama de los frutales y las hortalizas

⁴ Anuario Estadístico del Estado de Guerrero, INEGI, 2007

son capaces de adaptarse en el estado y abrir nuevos nichos de producción y comercialización.

Hablamos de cultivos como papaya, durazno, aguacate, jitomate, tomate verde, chile y sandía, entre otros. Así como estos, puede citarse algunos otros que a partir de una adecuada planeación regional deberían ser considerados viables en la contribución del ingreso para las explotaciones agrícolas, tal es el caso de el cacahuate y el ajonjolí.

Sin embargo y con todo lo anterior, el reto supera al hecho de tan solo decidir producir otras especies. Existen múltiples experiencias de productores que han optado por reconvertir sus actividades productivas por cultivos o especies que se supondría les permitirían incursionar a otro tipo de mercados, sin embargo pocos son los casos que han logrado tener éxito.

Lamentablemente para asegurar el éxito de las unidades de producción agrícola, debe contemplarse que muchas de las veces se puede ser eficiente y producir con calidad e inocuidad pero generalmente el mercado no está preparado para valorar y más aun, pagar el precio por esa producción de calidad que finalmente termina por venderse a los mismos precios que el mercado define con base a la oferta y la demanda.

Finalmente, la reflexión va en el sentido de que para poder optar por apoyar nuevas cadenas productivas, es conveniente en primer lugar reflexionar que al destinar apoyos para la adquisición de maquinaria, equipo, infraestructura, material genético, etc., no se estará asegurando alcanzar el nivel óptimo para la producción agrícola; más bien la práctica demanda en primer lugar formular las acciones de concurrencia para la integración de esquemas de producción, comercialización y/o transformación y agregación de valor que vean el sistema como un todo.

1.2 Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades agrícolas apoyadas

Para poder hablar de factores condicionantes en la agricultura en el estado, debe concebirse un amplio panorama en el que se involucran los elementos de suelo, agua, recursos naturales, infraestructura y recursos humanos.

Uno de los recursos naturales que enfrentan un mayor deterioro es el suelo, manifestándose esto en la pérdida de capacidad productiva, salinización y compactación. Hoy en día la erosión del suelo va de severa a moderada en 4.7 millones de hectáreas (73.4% de la superficie total), cuyas principales causas están relacionadas directamente con las actividades agropecuarias (cambio de uso del suelo y manejo inadecuado).

Gran parte de este fenómeno es notorio en ciertas regiones del estado, donde predomina el monocultivo y aunado a ello, una baja aplicación de tecnología a razón de una falta de transmisión de conocimientos y escasez de recursos económicos que imposibilitan diversificar la producción o bien, reconvertir las actividades productivas.

La carencia de infraestructura adecuada para la producción y transformación de los productos restringe a las UPR para que puedan incursionar en otros mercados y en la

mayoría de ocasiones, estas ni siquiera conocen las principales fuentes de financiamiento para el campo.

En este sentido hace falta una mayor cobertura para la atención de las UPR y la difusión de los apoyos a los que pueden acceder con una serie de requisitos que si bien aparentan ser muy complejos de cubrir, en la realidad no siempre lo son.

Mucho se ha hablado de la carencia de recursos, infraestructura, etc., y sin embargo hay otro factor de suma importancia al que no siempre se le había prestado atención y se trata por principio, del desarrollo de capacidades en los grupos de trabajo y enseguida, de la actitud para organizarse y cooperar equitativamente.

Retomando lo anterior, hay que destacar el esfuerzo de las estructuras del desarrollo rural en torno a que durante el ejercicio 2007, se ocuparon en diseñar una estrategia que asegurara que cada proyecto que fuera apoyado, debía ir acompañado de una capacitación para garantizar que los apoyos permitieran verdaderamente generara el desarrollo de las UPR y no solamente representara el dotar de activos a la población, mismos que en muchos casos solo serían revendidos y subutilizados.

Si bien los factores mencionados no son los únicos que limitan el desarrollo de la agricultura, sí son algunos de los principales que al correlacionarse en diferentes magnitudes, impactan en mayor o menor medida a las actividades agrícolas, limitando un mejoramiento significativo en su productividad, tanto en rendimiento como en calidad de los productos, definiendo las condiciones productivas actuales.

Capítulo 2

Evaluación de Gestión del Programa de Fomento Agrícola, Competitividad y PROMAF 2007

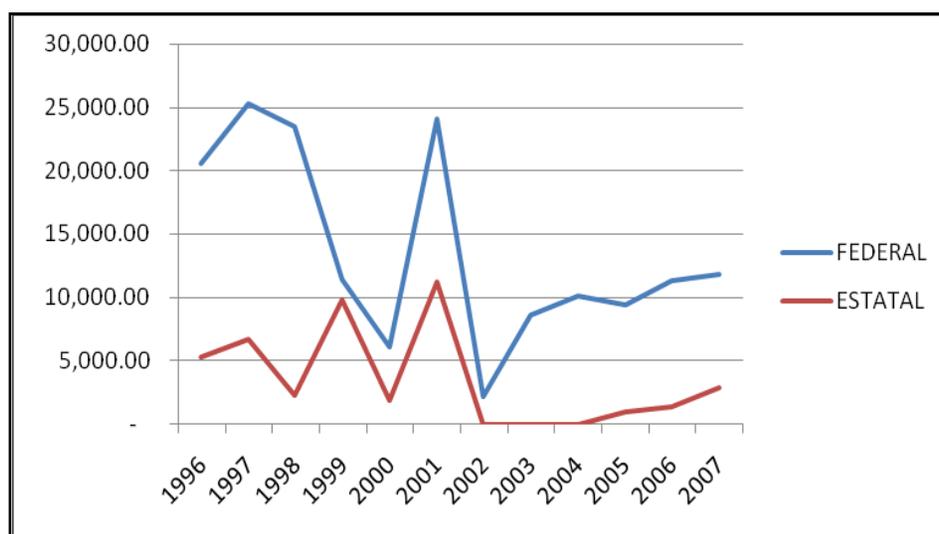
El objetivo de este capítulo es analizar cada uno de los procesos de diseño, planeación y arreglo institucional, así como los cambios relevantes que intervinieron en la gestión de los programas en el Estado de Guerrero en el año de 2007.

2.1 Diseño

2.1.1 Analisis retrospectivo de los subprogramas.

A lo largo de la operación de la Alianza, el Subprograma FIC ha contado con una variabilidad de montos presupuestales, como se puede observar en la figura 5, que se deben en parte a los ajustes programaticos, destacan por ejemplo, los montos asignados al periodo de 1996 a 1999 y el presupuesto correspondiente al año 2001. En otro sentido, en el año 2002 el Programa presupuestalmente tiene su punto mas bajo con menos de 5 millones de origen federal. A partir del año 2003, el presupuesto del Programa muestra un ritmo y tenedencia al alza resultado de una mejor gestión del Programa. Resalta tambien la tendencia de las participaciones estatales que despues de tres años de no hacer aportaciones al presupuesto, en el 2005 inicia su contribucion financiera lo que sin duda contribuye a la suma de esfuerzos en las instituciones participantes.

Figura 5. Serie historica del presupuesto del SFIC. 2007/100



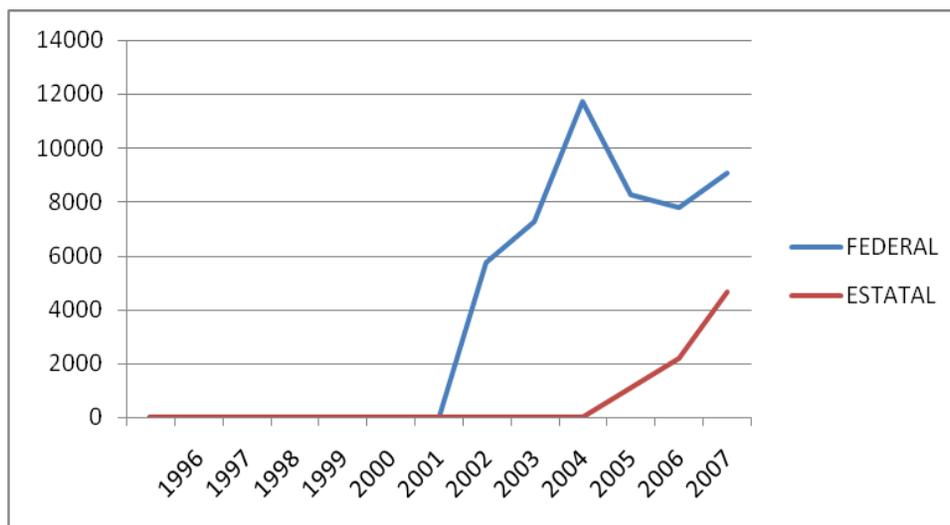
Fuente: Compendio estadístico del PAC, CTEE 2007.

En el 2007, el Programa de Fomento Agrícola (FA) conto con un presupuesto formado por las aportaciones federales y estatales correspondientes al ejercicio 2007 más un remanente del año anterior, el que no fue ejercido principalmente por la falta de aportacion de los beneficiarios de la cadena café, lo cual es un elemento circunstancial fuera del control de los operadores del Programa.

En cuanto al presupuesto asignado al Subprograma de Fomento a los Sistema-Producto, se puede observar en la figura 6, que a partir del año 2002 se inicia la aportacion federal y que en el 2005 el gobierno del estado destina un monto presupuestal bastante importante y lo cual coincide con la vision de los funcionarios sobre el valor estrategico que tiene el Programa.

Para el año 2007, los recursos destinados al Programa de Apoyo a la Competitividad se pueden considerar como los mas altos desde el 2005, alrededor de los 26 millones de pesos, se añade que estos son de origen federal y se derivan de la gestion de diversos actores como funcionarios federales y estatales, organismos cupula de las cadenas productivas e incluso de miembros del Congreso que comparten la vision que se tiene para el desarrollo de las cadenas prioritarias; y coincidiendo con lo anterior los recursos se orientaron hacia el fortalecimiento de las cadenas, mango, limón mexicano y maguey-mezcal, con componentes de inversion tales como la instalacion de 2 hidrotermicos para el mango de exportacion, la renovacion de las plantaciones de limón e incorporación de sistemas de riego y por ultimo, la modernización de las procesadoras de maguey con el objetivo de obtener su certification.

Figura 6. Serie historica del presupuesto del SFSP. 2007/100



Fuente: Censo estadístico del PAC, CTEE, 2007.

En cuanto al PROMAF este es un Subprograma del FOMAGRO y su objetivo estrategico es incrementar el rendimiento de maiz y frijol en regiones con alto potencial productivo, para lo cual en el 2006 se conto con un presupuesto de origen federal de \$ 26,000,000.00 en numeros cerrados y se orientó a organizaciones formales de productores con los que se ha logrado diversas iniciativas como el otorgamiento de garantias liquidas para la obtencion de financiamiento, la asistencia tecnica permanente y acciones de sanidad.

2.1.2 Experiencias en el diseño de los subprogramas en la etapa final de la Alianza

A manera de cierre del programa, los funcionarios entrevistados manifestaron que la experiencia acumulada en la gestión es incalculable y sobretodo bastante provechosa al haber compartido interinstitucionalmente la responsabilidad de fomentar el desarrollo del sector agrícola en el estado a través de los programas de gobierno. Destaca la experiencia de un planteamiento estratégico conjunto entre ambos niveles de gobierno así como la corresponsabilidad en los procesos de gestión de los programas. Los logros obtenidos son por ejemplo, la determinación de las cadenas prioritarias, la constitución de los sistemas-producto, la visión estratégica de apoyo a las regiones y a las cadenas, son solo algunos de los elementos que sirvan de base para la planeación de las nuevas acciones.

2.1.3 Pertinencia de la orientación de los apoyos hacia proyectos

La asignación de los apoyos a través de proyectos garantiza en cierto modo, que habrá un impacto positivo al interior de los grupos u organizaciones que resultaron beneficiados, al identificar las actividades productivas prioritarias y fortalecer la integración de cadenas. Los funcionarios entrevistados consideraron bastante pertinente la asignación de recursos a través de proyectos, que buscan ser integrales y que fomentan el desarrollo de las organizaciones o grupos de trabajo. La desventaja que los apoyos se asignen a través de proyectos es el hecho de que existen productores que no disponen de recursos para el pago de un proyecto además de que este gasto no se justifica plenamente ya que en varios casos se observa la falta de utilidad de los proyectos como instrumento de planeación para los mismos grupos u organizaciones o sucede también que, el monto del apoyo no justifica la elaboración un proyecto, sin embargo la búsqueda de proyectos integrales condiciona que se cubra este aspecto por parte de los solicitantes.

2.1.4 Congruencia del Programa con las líneas estratégicas definidas en el nivel estatal y federal

Es bastante claro que existe congruencia entre el diseño del grupo de programas, el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Sectorial Federal, no obstante no existen estudios específicos que establezcan las prioridades del estado, los objetivos y las estrategias para alcanzarlos, por lo que no es posible evaluar el grado de afinidad o complementariedad entre objetivos, recursos y acciones con los del Programa evaluado. Existen algunos diagnósticos de las cadenas agroalimentarias e incluso también se han elaborado los planes rectores, pero su grado de elaboración no permite una identificación puntual de la congruencia del Programa con la problemática de la producción. Al respecto, los funcionarios entrevistados manifestaron, basados en su experiencia, que no es indispensable de estudios de profundidad para determinar que existe una correspondencia plena entre el diseño del Programa y las políticas sectoriales.

2.2 Planeación

2.2.1 Escenario prospectivo del Programa

Los funcionarios entrevistados consideran que los nuevos programas de la SAGARPA cuentan con las cualidades de pertinencia y oportunidad, ya que en su diseño se tomó en cuenta la experiencia acumulada en la ejecución del PAC y el conocimiento de las condiciones actuales en que se desenvuelve el subsector agrícola del país. Consideran además que los programas referidos cuentan con la estructura programática para responder a las necesidades de los productores individuales o agrupados y que el diseño de estos permitirá la continuidad de lo logrado por el PAC.

Existe una plena convicción en los funcionarios entrevistados de que los NPS vendrán a impactar de manera positiva en la producción, productividad, desarrollo tecnológico y calidad de la producción en las unidades de producción.

2.2.1.1 Definiciones estratégicas

Las definiciones estratégicas son los conceptos operativos que a manera de palabras clave permiten el aterrizaje de los objetivos del Programa y cumplen la función de hilo conductor para las diferentes estructuras operativas participantes.

Se puede considerar que existen suficientes definiciones estratégicas para la planeación del desarrollo agrícola, sin embargo se debe procurar la actualización permanente de estudios especializados para no perder la pertinencia y oportunidad de los programas federales, un ejemplo de esto es el seguimiento de los planes rectores, actividad que dará vigencia a la actividad de planeación.

2.2.1.2 Metas y presupuestos multianuales.

Para el año 2007 no se considero necesario formular metas a largo plazo así como tampoco la elaboración de un pronóstico presupuestal toda vez que con antelación se sabía del cierre del PAC. Sin embargo se están haciendo esfuerzos para que en el corto plazo se establezcan metas y presupuestos multianuales con el fin de cumplir las metas y compromisos establecidos en los convenios de participación conjunta entre las autoridades federales y estatales y vencer la limitante de los cambios de administración del poder ejecutivo tanto a nivel estatal como federal.

2.2.1.3 Factores que impiden la planeación

Dentro de los factores que limitan o no permiten la planeación a largo plazo, están los de naturaleza económica como la falta de certidumbre presupuestal así como el dinamismo de los escenarios macroeconómicos, los acuerdos comerciales y la variabilidad de los cupos de importación de productos agrícolas, etc. y a los que sin lugar a dudas nuestro país es bastante sensible. También existen otro tipo de factores como podrían ser la política del sector, la formalización de los acuerdos estado-federación, las necesidades de los Comités Sistema-Producto, las proyecciones de demanda y consumo, etc. Factores que en poca o mucha medida inducen que el horizonte de planeación sea menor o se

corte la intención de proyectar escenarios y promover al mismo tiempo la planeación a corto o estratégica.

2.2.2 Criterios para la distribución de recursos del Programa entre tipos de componentes

Los componentes que se contemplaron para la asignación de los recursos fueron; la tecnificación de la producción, la reconversión productiva y el manejo integral de suelo y agua. El criterio utilizado fue la pertinencia de estos en concordancia con la visión conjunta de la SAGARPA, la SEDER, los productores, sus organizaciones y los representantes de los Comités Sistema-Producto. En cuanto a los programas de Competitividad y PROMAF los criterios para la asignación de recursos son el grado de oportunidad así como la identificación de necesidades que tienen las cadenas favorecidas.

2.2.3 Criterios para la identificación y priorización de cadenas productivas.

Dentro de las iniciativas que más han favorecido al subsector, está la de acelerar el proceso de priorización de cadenas junto con el proceso de fortalecimiento de los Comités Sistema-Producto como parte del proceso participativo para el proceso de definición de metas y objetivos, esto ha traído como logro el que en el 2007 se hayan logrado el impulso de las cadenas estratégicas en el estado. En tal sentido se orientó una gran parte de los recursos al apoyo de proyectos integrales, que contemplan la asistencia técnica, el financiamiento, la sanidad así como el subsidio.

2.2.3.1 Las cadenas productivas como criterio de asignación de recursos.

En el 2007 y a través del enfoque de cadenas, se oriento una gran parte de los recursos a apoyar a las cadenas: mango, limón, agave-mezcal y jamaica, a través de los componentes de manejo integral del suelo y el agua y tecnificación de la producción principalmente. Así también se priorizo la entrega de estos recursos a organizaciones de productores buscando con ello un incremento del impacto en regiones con potencial productivo. Se habla de una estrategia de apoyo cuyo instrumento de gestión es el proyecto integral, mediante el cual se promueve la participación de otros actores como son los intermediarios financieros, la Secretaría de Economía, el Comité de Sanidad Vegetal e incluso la participación activa de los proveedores de insumos y servicios.

2.2.3.2 Uso de los estudios de identificación de necesidades tecnológicas por cadena productiva

A través de los diagnósticos y planes rectores se ubicaron perfectamente las áreas de atención que tienen las cadenas prioritarias por lo que en una concertación entre las autoridades estatales y federales se logro una orientación presupuestaria y de componentes para conducir a las cadenas seleccionadas a otro nivel de desempeño sin descuidar la participación de pequeños productores en regiones que no están clasificadas como de potencial productivo.

2.3 Arreglo institucional

En las Reglas de Operación 2003 se establece: a) el Fortalecimiento de los Consejos Estatales Agropecuarios, como máxima autoridad del sector agropecuario y rural o como instancia de concertación política y de toma de decisiones, integrado por representantes de los productores, de los gobiernos federal y estatal, siendo presidido por este último; b) la creación de fondos fiduciarios del gobierno del estado; c) la designación de la Fundación Produce A.C. como instancia responsable de impulsar la Investigación Aplicada y la Transferencia de Tecnología. Con la creación de los Consejos se avanzó en la integración de distintos actores, instancias y organizaciones que intervinieron en el grupo de programas del PAC, su funcionamiento, sus relaciones y nivel de desarrollo de sus capacidades.

2.3.1 Operación estatal con base en estructuras federales

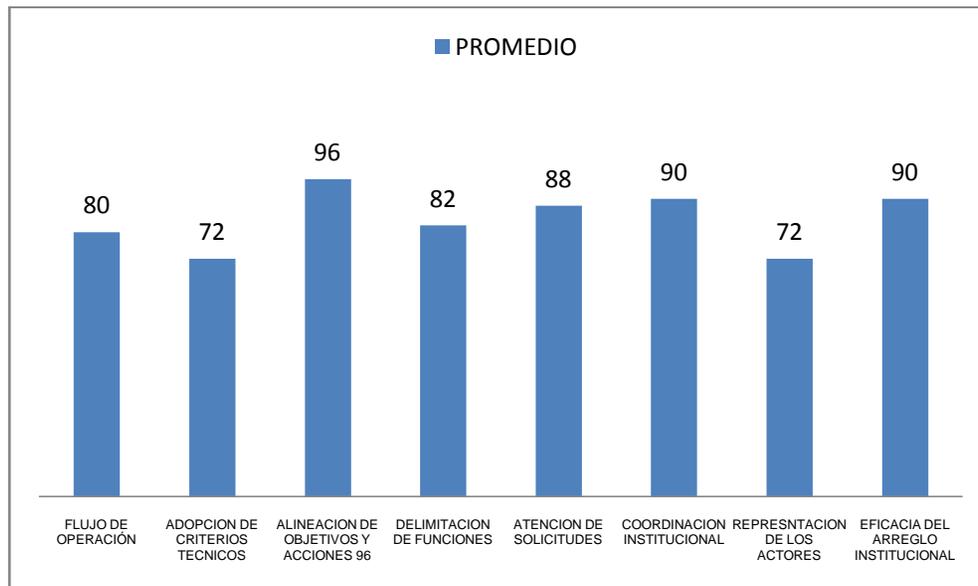
2.3.1.1 Complementariedad entre DDR- CADER y estructuras estatales

La Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Guerrero es responsable de la operación del Programa de Fomento Agrícola así como de la operación del de Fortalecimiento a la Competitividad y del subprograma PROMAF; esta es quien designa a los responsables de la coordinación del Programa y coordina junto con la SAGARPA los DDR y CADER para la operación; así mismo lleva a cabo una promoción de los programas en las regiones y dentro de los tipos de productores a atender. Por otra parte la Delegación Estatal de la SAGARPA es responsable del seguimiento y cumplimiento de las RO del Programa de Fomento Agrícola, Fortalecimiento a la Competitividad y PROMAF y de llevar a cabo las evaluaciones internas y supervisar la evaluación externa.

En opinión de los funcionarios entrevistados, el 100% opinó que las funciones de la SEDER se complementan con las de la Delegación de la SAGARPA en el estado; el 100% considera que las acciones de la SEDER se complementan con las de los DDR y CADER. La participación de los DDR y CADER en los procesos operativos de los programas aun no es la deseada; ello en buena medida porque no cuentan con recursos suficientes y porque el personal de estos órganos no solamente se encarga de los programas PAC sino también de operación de los Apoyos a la Comercialización, PROCAMPO y programas de Sanidad Vegetal y Salud Animal.

2.3.1.2 Incidencia de esa relación en la operación del Programa

El proceso de toma de decisiones no es tan eficiente como se quisiera ya que en ocasiones los criterios técnicos y normativos no coinciden para la autorización de los apoyos, sin embargo esta es una problemática preexistente que las autoridades deben manejar. El flujo de información sobre la operación de los programas entre la SAGARPA y la SEDER estatal puede considerarse como muy bueno al considerar los funcionarios entrevistados que existe un pleno conocimiento de los objetivos que persigue su contraparte y que siempre han llegado a consenso, tratando siempre de cumplir con la normatividad, la aplicación de los recursos y las metas físicas y financieras establecidas. Al respecto, las calificaciones emitidas por los funcionarios con respecto a los siguientes aspectos del arreglo institucionales fueron las siguientes:

Figura 7. Calificación de los funcionarios al Arreglo Institucional

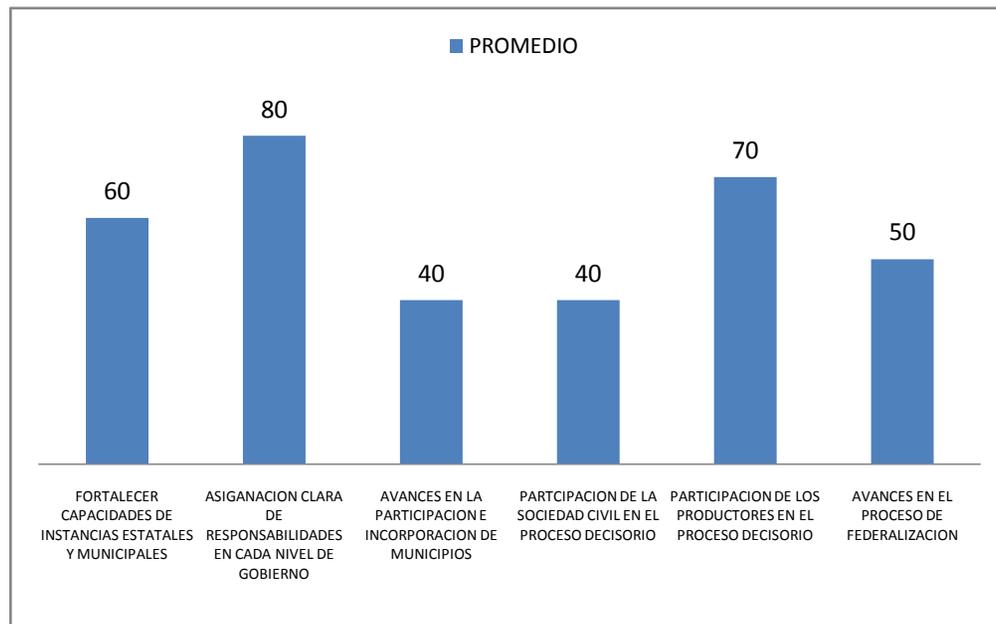
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a funcionarios y operadores PFA 2007

2.3.1.3 Avances logrados en el proceso de federalización

La presente administración estatal inicio actividades en el 2005, desde entonces a la fecha el avance logrado en el arreglo institucional con las autoridades federales ha sido bastante eficiente y con una tendencia de mejor desempeño, sin embargo se observa que una de las causas que limitan el avance del proceso de descentralización es el desconocimiento de los objetivos del federalismo así como la incapacidad administrativa de algunas estructuras estatales; no obstante se continua con la federalización al impulsar un convenio entre la SAGARPA y el Gobierno del Estado para la descentralización de decisiones y la transferencia de las funciones, mediante la constitución del CEA y de los Consejos de Desarrollo Rural.

Para avanzar en el proceso de federalización, se recomienda constituir estructuras propias para las instancias operativas, así como el establecimiento de acuerdos entre secretarías para acelerar el proceso para el mejor funcionamiento de los programas.

La SAGARPA fomenta el fortalecimiento del federalismo, otorgando facultades y recursos a los gobiernos estatales para la ejecución de los programas de la Alianza para el Campo y otras iniciativas. Las instancias estatales señalan que como parte del proceso, la federación entrega los recursos sin normas estrictas y el estado define donde aplicarlos. Las instancias federales señalan que las normas se pueden modificar y los recursos se pueden reprogramar para atender las demandas presentes o emergentes. La figura 8, muestra las calificaciones otorgadas por los funcionarios entrevistados con respecto a los siguientes aspectos del proceso de federalización y descentralización:

Figura 8. Calificación de los funcionarios al proceso de federalización

Fuente: Elaborado en base a entrevistas a funcionarios y operadores PFA 2007

2.3.2 Desarrollo institucional de estructuras federales y estatales.

En la opinión de los funcionarios entrevistados se deduce que todavía quedan espacios por llenar con un mejoramiento en el perfil institucional de los diferentes niveles de operación de los programas, principalmente en el nivel municipal. Se considera que los CMDRS se encuentran en una fase inicial que debe ser reforzada considerando los elementos de acción disponibles, para lo cual es necesario diseñar un plan de trabajo integral para el fortalecimiento de los CMDRS sin que esto afecte su autonomía.

2.3.2.1 Estrategias para el desarrollo de las estructuras que operan Alianza y políticas de desarrollo del capital humano

Durante la evolución y desarrollo de los programas no se encontraron vínculos definidos con programas de capacitación que garanticen el desarrollo del capital humano.

2.3.3 Funciones del Comité Técnico

Dentro de sus funciones destacan: a) establecer prioridades de asignación de apoyos a nivel regional del PFA b) establecer los criterios de selección de apoyos y c) dictaminar las solicitudes de apoyo y de los proyectos que presente los productores. El Comité se encarga de la operación de los programas, revisar, dictaminar y validar solicitudes; sin embargo sería bastante beneficioso si también propusieran estrategias de implementación de apoyos.

2.3.4 Integración y operación de Comités Sistema-Producto

En la integración de los 11 comités se logro una composición representativa; además, cuentan con un reglamento de operación, existe una complementariedad entre comités a nivel nacional, regional y estatal y se ha venido trabajando con la participación institucional del sector en una sola instancia de coordinación y conducción a nivel estatal, lo que ha dado como resultado a la fecha la consolidación e integración de los principales Sistema- Producto a lo largo de todos los eslabones que lo componen.

2.3.4.1 Mecanismos de integración y funciones que realizan

El comité Técnico Agrícola Estatal es el órgano técnico conformado por representantes del gobierno del estado, de la Delegación de la SAGARPA, del INIFAP, de las organizaciones de productores, de instituciones de educación superior, y un representante del sector público responsable del sistema-producto. De acuerdo a las respuestas de la entrevista sobre las funciones reales del Comité Técnico Agrícola. Los funcionarios respondieron que estas son: revisar, dictaminar, validar las solicitudes de proyectos de fomento agrícola de los productores, vigilar, instrumentar, revisar, determinar los montos del Programa y vigilar que se cumplan las Reglas de Operación de los programas.

2.3.4.2 Participación de los productores primarios y beneficios que obtienen

En los Comités Sistema-Producto constituidos en la entidad, se observa que los productores primarios manifiestan que han participado en forma activa y que han obtenido beneficios para la producción y en algunos casos para la venta de sus productos.

De acuerdo a los resultados de la entrevista, los productores califican muy favorablemente a los Comités Sistema-Producto existentes en todos los rubros; es decir, las principales cadenas productivas de la entidad son eficientes para el desarrollo de las actividades productivas, excepto en el rubro de acceso a la transformación de productos, con lo que han logrado fomentar el desarrollo de sus unidades de producción y han fortalecido el desarrollo de las cadenas productivas a nivel local.

2.3.4.3 Articulación con los comités regionales y nacionales

Se presenta la calificación que asignan funcionarios y otros actores en el cual se indica que existe una relación de articulación con otras instancias, se dispone de capacidad de implementación del Programas y que los apoyos son otorgados de acuerdo a los criterios establecidos

2.3.4.4 Beneficios obtenidos por productores de su participación en un Comité

En la conformación del los comités esta la representación de los productores a través de sus representantes de las organización. Los comités son de reciente creación por lo que aun no se perciben en su totalidad los beneficios que han obtenido los productores primarios del Programa. La finalidad es lograr un cambio tecnológico en los procesos productivos, tener acceso a la transformación de los productos y generar una visión compartida que conduzca a otro eslabón de la cadena.

2.4 Operación

En este apartado se analiza la percepción de los productores entrevistados en lo que se refiere a la operación de los Programas, particularmente en aspectos que tienen que ver con la satisfacción respecto del apoyo recibido, la operación de los proyectos, gestión del apoyo, la atención de los DDR a los productores, la oportunidad de la entrega del apoyo y la valoración total del Programa por parte de los productores así como el cumplimiento de las metas físicas y financieras

2.4.1 Cumplimiento de metas 2006 y avances 2007: comparación con metas programadas, factores que explican ese comportamiento

Analizando el avance financiero de los programas y subprogramas se observa un cumplimiento del 100%, salvo algunos ajustes que son insalvables y que además están fuera del control de los funcionarios pero que no afectan la planeación ni el resultado final, lográndose un cumplimiento dentro de la normatividad.

2.4.2 Asignación de recursos

En el grupo de programas de Fomento Agrícola, PROMAF y Apoyo a la Competitividad la asignación de recursos se da preponderadamente en base a la experiencia histórica, la disponibilidad de recursos y las circunstancias presupuestal y de política que prive en oficinas centrales de la SAGARPA. Se puede considerar que existe una asignación de recursos apegada a las metas programadas por las autoridades estatales y plenamente alineada a la visión conjunta de las autoridades federales y estatales.

2.4.2.1 Mecanismos de selección de beneficiarios

En general los criterios de elegibilidad para seleccionar a los proyectos beneficiados fueron los mismos que se encuentran descritos en las Reglas de Operación; no se dio por parte del estado ningún otro criterio de importancia y los productores fueron seleccionados de acuerdo al orden de llegada de las solicitudes. En los programas de Apoyo a la Competitividad y PROMAF los criterios de selección fueron establecidos en conjunto con los actores participantes dentro de los parámetros de los objetivos establecidos por las autoridades.

2.4.2.2 Disponibilidad de estudios de estratificación

Se cuenta con un estudio de estratificación de productores agropecuarios el que sirve de base para la planeación y establecimiento de metas

2.4.2.3 Tipología de beneficiarios 2007 y correspondencia con los objetivos del Programa

En el capítulo siguiente se hace un análisis de los diversos estratos de población beneficiados así como las regiones que resultaron beneficiadas. Solo se hace el

comentario que la tipología de los beneficiarios así como la proporción de distribución de recursos queda dentro de los que especifica la normatividad.

2.4.2.4 Evaluación de proyectos

Los criterios y procedimientos para seleccionar solicitudes de apoyo para proyectos y para demanda libre no son diferentes: ambos formatos deben cumplir con los mismos requisitos. Dentro de los indicadores que se utilizan son los de tipo financiero. Otro de los indicadores utilizados para validar los proyectos es con base en el impacto que generara el proyecto en el incremento de ingresos y empleo. Sin embargo, el proyecto productivo no define la prioridad de la solicitud sino el monto del apoyo y se le da igual preferencia que a una solicitud de demanda libre. Por medio de la entrevista al encargado de evaluar los proyectos se observo que es necesario fortalecer al departamento para que mediante un sistema de información se reduzca la carga de trabajo y se eficiente el proceso de evaluación de los proyectos.

2.4.3 Oportunidad y efectos de los apoyos

2.4.3.1 Tiempos, procedimientos de pago y uso del reembolso de recursos expost realizada la inversión por el productor

El grado de desistimiento por falta de oportunidad y certidumbre en la entrega de los apoyos no es relevante ya que son aislados los casos en que el beneficiario renuncia a su derecho y no está vinculada la renuncia con el tiempo de resolución. Sin embargo se ha observado que los productores pretenden ejercer su apoyo para el ciclo de cultivo paralelamente a su solicitud, por lo que en ocasiones se comprometen financieramente con el proveedor, ocasionado con esto un costo financiero que se vuelve difícil de afrontar por el productor.

2.4.4 Relaciones de complementariedad en la operación de Fomento Agrícola

2.4.4.1 Entre subprogramas

Los subprogramas del Programa de Fomento Agrícola guardan cierta complementariedad al cubrir a diferentes estratos de la población solicitante así como a las cadenas prioritarias y a las catalogadas como de mantenimiento. En el mismo sentido esta complementariedad se extiende a otros programas que no están dentro del PAC pero que tienen una importancia en el contexto agrícola del estado, como son PROMAF, Fortalecimiento de la Competitividad y el de Sanidad Vegetal, entre otros.

2.4.4.2 Entre otros programas que aplican en el sector estatal.

El PEC plantea la necesidad de llevar a cabo una relación de complementariedad entre los programas de las instituciones cuya acción se produce en el medio rural, sin embargo aun no se ha conseguido una complementariedad al 100% debido a lo problemático de llevar a cabo una planeación interinstitucional. Para 2007, el esfuerzo puesto en esto se tradujo en un resultado satisfactorio al integrar, programas de financiamiento, asistencia técnica, sanidad vegetal, garantías liquidas y agricultura por contrato, entre otros.

Capítulo 3

Evaluación de Impactos del ejercicio 2006

La evaluación de impactos tiene como finalidad, determinar si los apoyos otorgados a las UPR están generando los resultados necesarios para alcanzar los objetivos de los programas concernientes a esta evaluación (PFA, SSV, Competitividad y PROMAF) así como analizar los factores que inciden directamente en el impacto de los proyectos.

Para el análisis de impacto del Programa de Fomento Agrícola, se consideraron los subprogramas de Fomento a la Inversión y Capitalización (SFIC) y Fortalecimiento de los Sistemas Producto (SFSP), con un total de 190 proyectos apoyados de los cuales fueron evaluados 179. Del Programa de Competitividad se apoyaron 36 proyectos de los cuales 28 fueron evaluados. En cuanto a PROMAF se apoyaron 34 proyectos de los que solamente se evaluaron 28.

Para facilitar la comprensión de este capítulo se analizarán paralelamente los principales indicadores de los programas evaluados, esto para tener un panorama completo en lo que a programas del ramo agrícola se refiere.

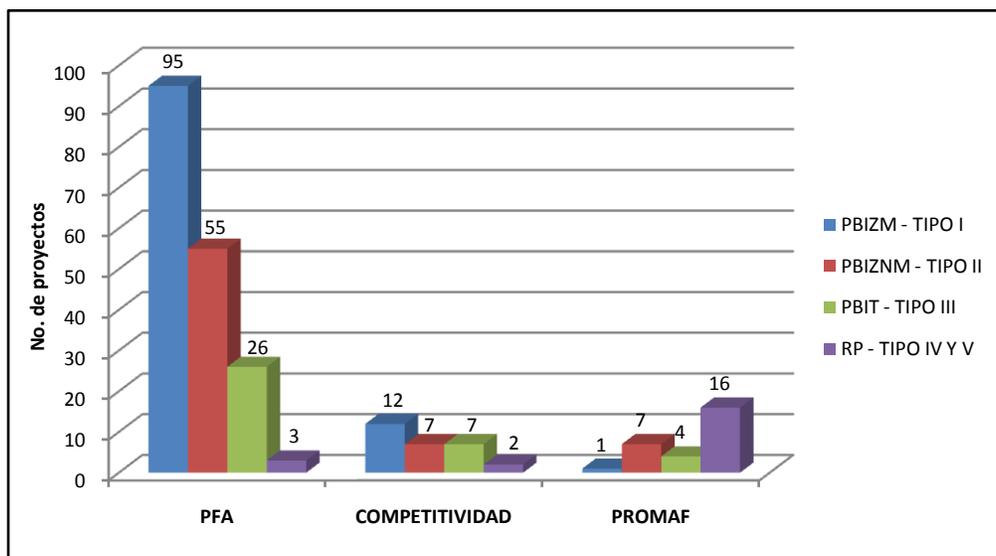
3.1 Marco de aplicación de los programas

3.1.1 Tipología de los productores beneficiados

Para la clasificación de la tipología de la población beneficiada, se considerará una combinación de 2 escalas, la primera corresponde a lo marcado por las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, agrupando a los productores de acuerdo a 4 estratos que son Productores de Bajos Ingresos de Zonas Marginadas (PBIZM), Productores de Bajos Ingresos de Zonas No Marginadas (PBIZNM), Productores de Bajos Ingresos en Transición (PBIT) y Resto de Productores (RP), que considerados en ese mismo orden van del estrato de productores más desfavorecidos hasta los que cuentan con niveles de producción, tecnificación y consolidación de mejor nivel.

La segunda clasificación corresponde a cinco estratos que la FAO determina, estos estratos son numerados del I al V, donde el estrato I se refiere a productores cuyo nivel de producción, capitalización, ingresos, educación, y tecnificación son nulos, mientras que los productores del estrato V engloba a aquellos donde los factores ya mencionados son de primer nivel.

En razón de lo anterior, es posible observar en la figura 9 la distribución de los recursos por tipo de población beneficiada, en la que se distingue claramente la tendencia de apoyo por estrato de productores, de acuerdo a cada uno de los programas aquí analizados.

Figura 9. Tipología de la población beneficiada

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

En lo correspondiente al PFA (FIC/FSP), se observa en la figura anterior que de 179 proyectos evaluados, el 53.0% corresponden al estrato de población clasificado como PBIZM-TIPO I, el 31.0% corresponden a la clasificación de PBIZNM-TIPO II, un 15.0% de los proyectos corresponden al estrato PBIT-TIPO III, y solamente el 1% de los proyectos corresponden a RP-TIPO IV y V.

Del Programa de Competitividad se observa que de los 28 proyectos apoyados el 43.0% se clasifican en la tipología PBIZM-Tipo I, el 25.0% de los proyectos en cada una de subsecuentes tipologías, y finalmente 7.0% proyectos en la tipología de RP-Tipo IV y V.

Contrariamente a lo que en los primeros dos programas se manifiesta, existe una tendencia opuesta en el PROMAF, ya que en la tipología de RP-Tipo IV y V es donde se aprecia una mayor cantidad de proyectos (58.0%) y en cuanto al estrato PBIZNM le corresponde un 25.0%. Al estrato PBIT-III le corresponde un 14.0% de los proyectos y un 3.0% al PBIZM o sea un solo proyecto.

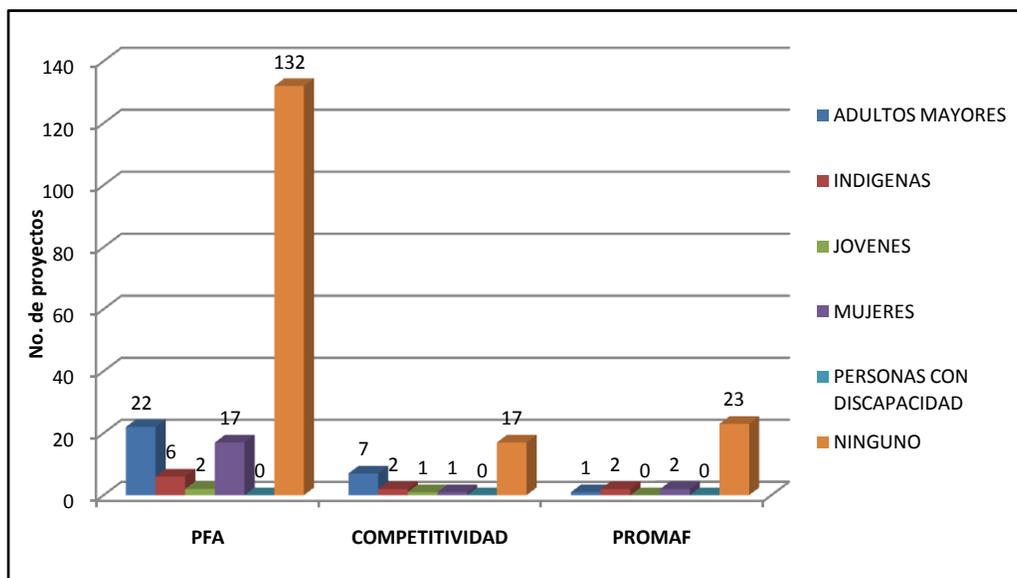
Podemos considerar como un acierto del Programa dirigir la mayor cantidad de apoyos hacia las zonas marginadas y estratos de población más frágiles en concordancia con lo estipulado por la normatividad y en el planteamiento estratégico institucional dado que esto contribuye a mejorar las condiciones de los productores.

3.1.2 Grupos prioritarios

Para poder analizar la atención que el Programa ha dado a la población catalogada como Grupo Prioritario, es necesario tomar en cuenta que las Reglas de Operación del PAC considera que un grupo es prioritario cuando más del 50% de sus integrantes corresponden a una de las clasificaciones y para el caso práctico de esta evaluación, se implementó la categoría de "ninguno" donde se está considerando a los grupos que no se acotan a ninguna de las clasificaciones.

Con base a la información recabada en campo y específicamente a los proyectos evaluados del PFA mencionados anteriormente, se puede observar en la figura 10, que el 26.3% (47 de 179 proyectos evaluados) del total de los proyectos apoyados son de grupos catalogados como prioritarios y siendo más específicos, la atención fue principalmente para grupos de adultos mayores y mujeres.

Figura 10. Proyectos apoyados por grupo prioritario



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

En el caso del Programa de Competitividad, en el grupo de Adultos Mayores se clasifican 7 proyectos, en los grupos Indígenas se ubican 2 proyectos, en Jóvenes y Mujeres se clasifica un proyecto en cada categoría, en el grupo de personas con discapacidad no se ubica ningún proyecto.

De los 28 proyectos evaluados del PROMAF, queda claro que la atención se dio prácticamente a grupos que no se acotan en ninguna de las clasificaciones prioritarias del PAC.

Lo anterior sirve para asegurar que existen condiciones para otorgar el apoyo a grupos prioritarios y que existe una demanda creciente por parte de los grupos sin embargo habría que observar cuales son las condiciones en que los grupos prioritarios hacen su solicitud. Por lo que respecta a la evaluación es posible determinar que no existen limitantes para la participación de grupos prioritarios aunque tampoco se observan facilidades para acceder a los apoyos

3.1.3 Cobertura regional de los programas

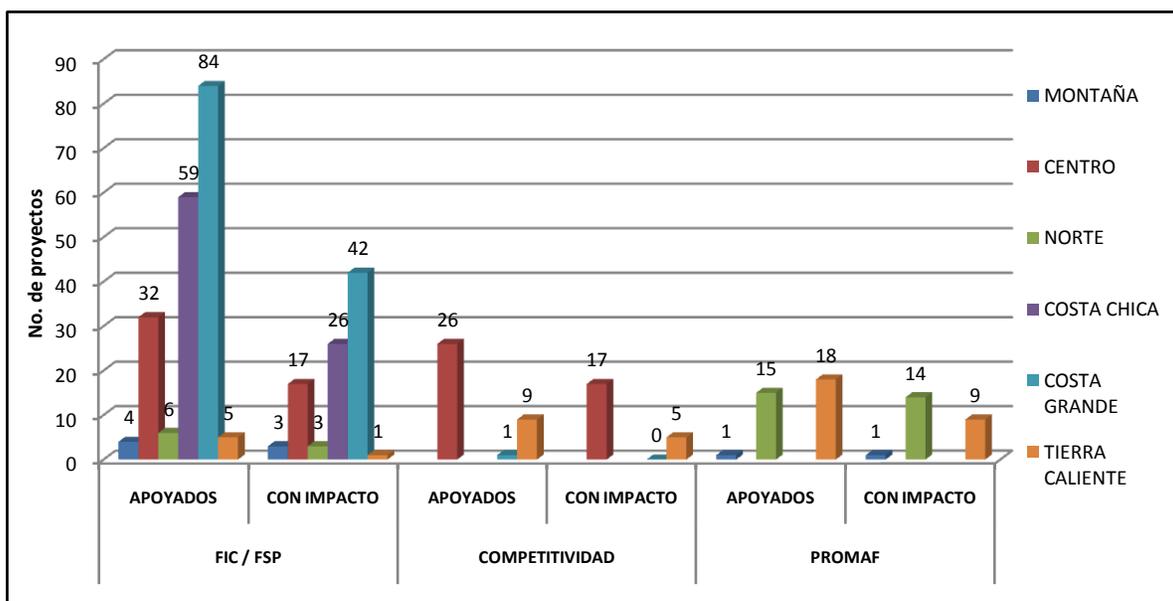
En la figura 11 se muestra por una parte la distribución de los apoyos en cada una de las regiones y por otra parte se observa también el número de proyectos que de acuerdo a la medición realizada en campo, están teniendo impacto, medido este en términos del incremento de las utilidades que en ellos se capta.

En lo referente al PFA se tiene que la región de la Costa Grande concentra el mayor número de proyectos apoyados con un total de 84, de los que el 50% generaron impacto hacia el interior de las unidades de producción. Seguidamente se encuentra la región de la Costa Chica con 59 proyectos apoyados y de estos el 44.0% se consideran como exitosos al contribuir en el incremento del ingreso y la producción.

La región centro se considera en la misma situación que las anteriores al tener operando exitosamente un porcentaje muy parecido al que se observa en las regiones Costa Grande y Costa Chica.

Por otra parte, se debe ser cuidadoso al analizar el número de proyectos con impacto ya que al hablar de porcentajes esto suele ser una medida muy subjetiva pues el número de proyectos apoyados en cada región es sumamente diferente.

Figura 11. Proyectos apoyados contra proyectos con impacto por región.



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

La cobertura del Programa de Competitividad abarca solamente 3 regiones, la de Tierra Caliente, Costa Grande y Centro, siendo esta región donde se han aplicado prácticamente el 72.2% de los proyectos que en el estado obtienen recursos de este Programa.

Cabe mencionar que en este Programa, el único proyecto apoyado en la Costa Grande se refiere a la instalación de módulos para el aprovechamiento integral del cocotero, sin embargo este proyecto no pudo ser evaluado.

Al igual que en el Programa de Competitividad el PROMAF también se tiene una cobertura de solamente 3 regiones. Como se muestra en la figura 11, del total de proyectos apoyados por el Programa, en la Tierra Caliente se ubican 18 proyectos de los cuales 9 generaron impacto, en la región Norte se apoyaron 15 proyectos de los cuales 14 generaron impacto. En la región Centro se apoyo solamente un proyecto, mismo que genero impacto.

Como puede observarse el promedio general de proyectos con impacto es bastante satisfactorio siendo este superior al 65.0% lo que permite hacer el comentario de que existió un trabajo de análisis de proyectos previo a la asignación de recursos, sin embargo y a pesar de los esfuerzos realizados aun falta un tramo para lograr la meta del 100.0% de los proyectos y su consecuente impacto.

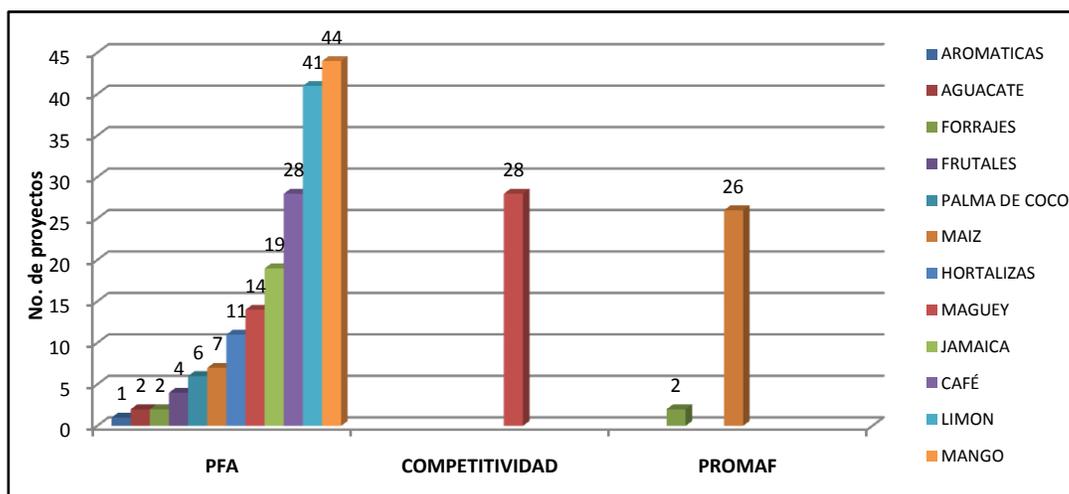
3.1.4 Principales giros apoyados

Como se plantea en los objetivos es muy importante analizar por una parte, la cobertura regional de los apoyos y por otra, las principales actividades en que se utilizan los activos e insumos adquiridos, a fin de conocer la correspondencia que existe entre la práctica y la planeación del desarrollo regional.

Conviene entonces dar énfasis más en el monto que en ellos se ha invertido que en el número de proyectos por cadena productiva, para este análisis se presenta la figura 12, teniendo entonces que en el PFA la cadena Café es la que obtuvo la mayor inversión con 3.3 millones de pesos, repartidos entre 28 proyectos apoyados, le sigue la cadena Hortalizas con una inversión de 2.7 millones de pesos que se utilizaron para apoyar a 11 proyectos. La cadena Maíz recibió una inversión 1.2 millones de pesos con los que se apoyaron 7 proyectos. Los 5 millones de pesos restantes de la inversión total del PFA, se encuentran repartidos entre las cadenas: Palma de coco (1 millón de pesos), Maguey (0.8 millones de pesos), Frutales (0.7 millones), Forrajes, Mango, Aguacate, Limón Mexicano y Jamaica.

En el Programa de Competitividad, los 28 proyectos evaluados se concentran en la cadena Maguey y con respecto al PROMAF, la evaluación demuestra que la aplicación del recurso fue prioritariamente sobre proyectos que detonan la producción de maíz y en mucha menor escala la de forrajes.

Figura 12. Número de proyectos apoyados por cadena



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

Para reafirmar lo anterior se presentan los cuadros 1, 2 y 3, donde se muestran las principales cadenas que fueron apoyadas por los programas evaluados; así como la inversión aplicada en ellas.

Cuadro 1. No. de proyectos apoyados por cadena del PFA

Componente	Número de proyectos	Monto
Aguacate	2	500,000.00
Aromáticas	1	351,286.00
Café	28	3,349,356.70
Forrajes	2	689,500.00
Frutales	4	716,052.00
Hortalizas	11	2,681,351.50
Jamaica	19	82,974.51
Limón	41	183,690.00
Maguey	14	770,717.00
Maíz	7	1,207,867.50
Mango	44	678,677.98
Palma de coco	6	954,475.00

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

Cuadro 2. No. de proyectos apoyados por cadena del Programa de Competitividad

Componente	Número de proyectos	Monto
Maguey	28	3,572,143.96

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

Cuadro 3. No. de proyectos apoyados por cadena del PROMAF

Componente	Número de proyectos	Monto
Forrajes	2	2,048,000.00
Maíz	26	19,721,727.00

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

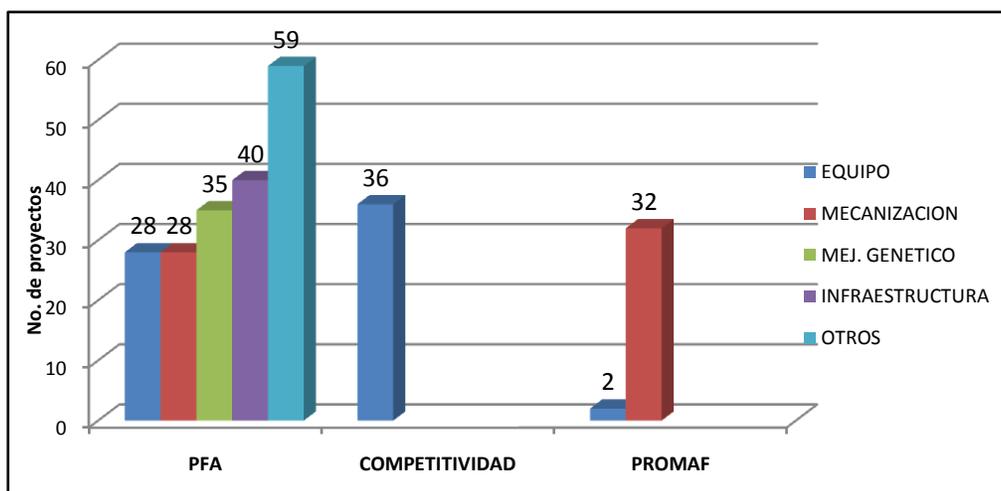
Es posible afirmar que la distribución de recursos por cadena obedeció a una orientación estratégica de los programas, buscando la mayor cobertura sobre regiones con alto potencial productivo en las cadenas seleccionadas y por otro lado con componentes que estimulen la innovación tecnológica. El balance de estas líneas de acción es positivo tomando en cuenta el grado de desarrollo que se tiene a nivel general en el subsector estatal.

3.1.5 Componentes de apoyo

En correspondencia al análisis anterior, se presenta en esta sección la clasificación de los apoyos aplicados, agrupados de acuerdo al tipo de componente para el que fueron destinados.

De esta manera, el componente con mayor demanda en el PFA, corresponde a la categoría “otros” que se refiere a las giras de intercambio, planes de negocio, atención directa al productor y las aspersiones aéreas (solo en la cadena mango), con un total de 59 proyectos, haciendo la aclaración de que este último tipo de apoyos competen al SFSP. El segundo componente más solicitado corresponde a la dotación de infraestructura con 40 proyectos apoyados. En el componente de mejoramiento genético se colocan 35 proyectos. Los componentes de Equipamiento y Mecanización fueron demandados por 28 proyectos cada uno.

Figura 13. Número de proyectos apoyados por componente



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

Dada la naturaleza del Programa de Competitividad solamente participa en el componente de equipamiento y este consiste en la modernización de fábricas productoras de mezcal, ubicadas como se mencionó anteriormente de manera mayoritaria en la Región Centro.

Finalmente PROMAF solamente tiene presencia en 2 componentes, el primero Equipo, en el cual participa con 2 proyectos y el segundo, Mecanización en el que participa con 32 proyectos y se refiere a grupos que fueron apoyados principalmente para la adquisición de tractores, implementos agrícolas y en algunos casos molinos forrajeros.

3.2 Impacto en indicadores de primer nivel del Programa de Fomento Ganadero

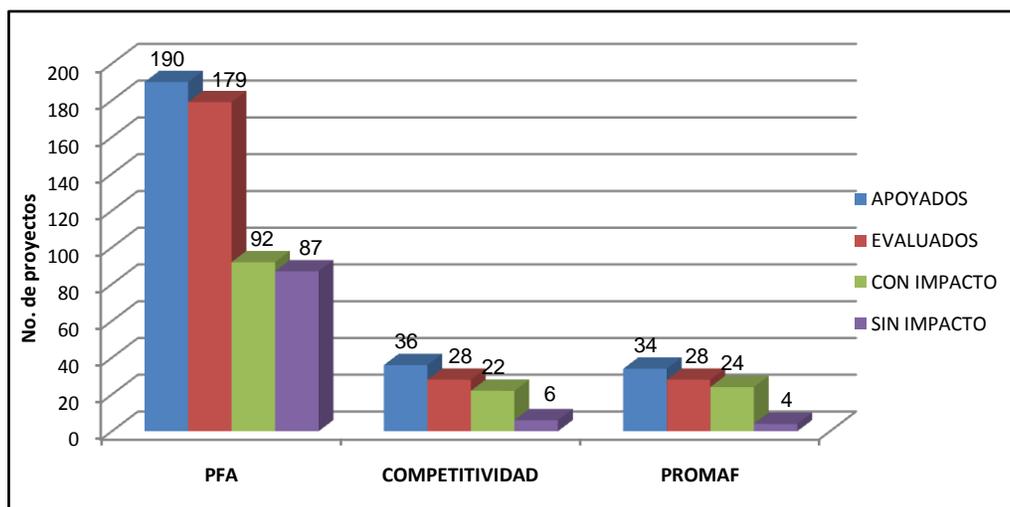
En esta sección se analizan los efectos que tienen el PFA, Competitividad y PROMAF sobre factores como el ingreso y el empleo, que constituyen los objetivos fundamentales de los programas de la Alianza para el Campo.

Como se observa en la figura 14 y en referencia al PFA, fueron apoyados 190 proyectos, de los cuales se evaluaron 179 y de estos, se tiene como resultado importante que en 92 proyectos se tuvieron las condiciones óptimas para su operación y creación o incremento de utilidades, y por el contrario en 87 proyectos aun se está en espera de que maduren o se consoliden para que puedan producir resultados suficientes en términos económicos. En el caso del Programa de Competitividad se apoyaron 36 proyectos de los cuales se evaluaron 28, de estos 22 tuvieron impacto y 4 aun no producen resultados.

Por otra parte, el PROMAF apoyó 34 proyectos, de los que se evaluaron 28 y como resultado de la medición, se concluyó que en 4 proyectos aun falta tiempo para que se consoliden y produzcan suficientes resultados.

Evidentemente aún falta mucho por hacer para que los proyectos generen los resultados que se esperan; no es suficiente con solo apoyar a los productores, se requiere de un seguimiento especial para cada tipo de proyecto en materia de capacitación continua y medición de los resultados para reorientar las posibles deficiencias, por lo que sería recomendable crear mecanismos de seguimiento y evaluación intermedia de los proyectos.

Figura 14. Proyectos evaluados según el nivel de utilidad



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

3.2.1 Ingresos de productores

3.2.1.1 Incremento en la producción de acuerdo a la tipología del productor

El impacto de los proyectos debe ser medido a través de múltiples factores, que permitan en conjunto determinar la eficacia en la aplicación del esfuerzo de los participantes de estos proyectos.

Uno de los factores al que se refiere el párrafo anterior es al incremento de la producción, que debe ser medido en dos puntos; uno antes de que el grupo haya obtenido el apoyo por parte del PAC y el otro cuando ya lo haya recibido y esté trabajando con él, de lo contrario se estará cayendo en un sesgo si se intenta medir el impacto de los proyectos al

momento que son entregados a los productores pues por la naturaleza de las actividades agropecuarias, existe una fase de consolidación de los proyectos.

En este sentido, se observa del cuadro 4, que los proyectos con impacto en donde se ha incrementado mas la producción es en los del grupo de productores de los estratos PBIZM y PBIZNM (I y II respectivamente).

Por otra parte, de los 44 proyectos con impacto en el PFA, 31 incrementaron su producción en niveles del 50% y más, alentando esto a seguir apoyando a las cadenas que hasta ahora han sido clasificadas como prioritarias.

Cuadro 4. Incremento en la producción por tipología PFA

Tipología	≥50%	15%>x<25%	0%>x<15%	≥0%	Proyectos
PBIZM - TIPO I	23	4	2	0	29
PBIZNM - TIPO II	4	2	1	2	9
PBIT - TIPO III	3	0	1	0	4
RP - TIPO IV Y V	1	0	1	0	2
Total	31	6	5	2	44

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

En el Programa de Competitividad se observa que al igual que en PFA, la mayoría de los proyectos con incremento de la producción se concentran en el estrato de PBIZM – Tipo I, es decir 8 proyectos evaluados, 5 proyectos se colocan en la categoría de PBIZNM – Tipo II y por ultimo 2 proyectos se clasifican en la categoría de PBIT – Tipo III.

Cuadro 5. Incremento en la producción por tipología Competitividad

Tipología	≥50%	15%>x<25%	0%>x<15%	≥0%	Proyectos
PBIZM - TIPO I	5	2	1	0	8
PBIZNM - TIPO II	1	2	0	2	5
PBIT - TIPO III	0	1	1	0	2
RP - TIPO IV Y V	0	0	0	0	0
Total	6	5	2	2	15

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

Con respecto al PROMAF, el análisis se refiere a medir la proporción de proyectos que han incrementado su producción, obviando un poco el estrato en que se clasifican los grupos apoyados, esto por tratarse de proyectos aplicados a grupos con mejores condiciones productivas en contraste con los atendidos por el PFA y el de Competitividad.

En este contexto, se observa en el cuadro 6 que de los 28 proyectos evaluados, se han logrado consolidar exitosamente 14 de ellos, mismos que han incrementado la producción con el apoyo obtenido.

Cuadro 6. Incremento en la producción por tipología PROMAF

Tipología	≥50%	15%>x<25%	0%>x<15%	≥0%	Proyectos
PBIZM - TIPO I	0	0	0	1	1
PBIZNM - TIPO II	0	0	0	1	1
PBIT - TIPO III	0	1	0	0	1
RP - TIPO IV Y V	8	1	0	2	11
Total	8	2	0	4	14

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

3.2.1.2 Incremento en la capacidad de producción y rendimiento

Al igual que en el análisis anterior, en este se tomaron en cuenta todos los proyectos evaluados que tuvieron impacto, sin embargo, el criterio que se utilizó en este caso fue la medición del incremento por una parte de la capacidad de producción y en segundo término del rendimiento que están obteniendo a través de los medios de producción con que cuentan (háblese de superficie, personal, animales, etc.).

En el cuadro 7 se encuentran organizados los proyectos del PFA que registraron incremento de los dos indicadores mencionados, tendiéndose lo siguiente: de los 92 proyectos con impacto, se observa que en 29 proyectos se incremento la capacidad de producción en un rango de 50.0% y más, mientras que otros 6 incrementaron este indicador entre 1 y 49.0%.

Ahora bien, con respecto al rendimiento derivado de la capacidad de producción se obtuvo que del total de proyectos evaluados, 20 si están incrementando los rendimientos de la producción.

Lo anterior corrobora que se ha incentivado el crecimiento de las superficies utilizadas, el número de cabezas de ganado o el número de trabajadores en las unidades de producción pero más aún, se ha propiciado que los procesos productivos sean más eficientes, haciendo reflexión en el 31.5% de los proyectos mejoraron este indicador.

Cabe mencionar que de los 92 proyectos con impacto de este Programa 82 son de inicio de actividad, es decir son proyectos que son apoyados por primera vez.

Cuadro 7. No. de proyectos con incremento en la capacidad de producción y rendimiento (PFA)

Δ	#	Δ	#
Capacidad de producción	Proyectos	Rendimiento	Proyecto
≥50%	29	≥50%	20
15%>x<25%	1	15%>x<25%	4
0%>x<15%	3	0%>x<15%	3
>0%	2	>0%	2

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

En lo que respecta al Programa de Competitividad, en el cuadro 8 se observa que, 7 proyectos de los 22 con impacto lograron incrementar su capacidad de producción, esto fue inducido también por el tipo de apoyos que recibieron y la estrategia en este Programa fue principalmente modernización de fabricas de mezcal.

En cuanto al rendimiento se encontró que 14 proyectos tuvieron incremento, estos proyectos se distribuyen de la siguiente forma. 5 proyectos tuvieron un incremento del 50% o más, 6 proyectos del 25% o más, solamente 1 del 15% o más y 2 proyectos incrementaron su rendimiento en menos de un 15%.

Cuadro 8. No. de proyectos con incremento en la capacidad de producción y rendimiento (Competitividad)

Δ	#	Δ	#
Capacidad de producción	Proyectos	Rendimiento	Proyecto
$\geq 50\%$	7	$\geq 50\%$	5
$15\% > x < 25\%$	0	$15\% > x < 25\%$	6
$0\% > x < 15\%$	0	$0\% > x < 15\%$	1
$> 0\%$	0	$> 0\%$	2

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

Por último en lo que respecta a PROMAF, de los 24 proyectos con impacto solamente uno se clasifica como de inicio de actividad por lo que considerando esto, la capacidad de producción se incrementó en 8 proyectos en un nivel de más del 50% y 6 proyectos en menos del 50%.

Asimismo como se observa en el cuadro 9, en cuanto al rendimiento no se tiene un incremento ya que la aplicación de los conceptos con que se apoyaron no inside directamente en este factor, sino más bien facilitaba la realización de las actividades pues se trataba principalmente de mecanización de las actividades.

Cuadro 9. No. de proyectos con incremento en la capacidad de producción y rendimiento (PROMAF)

Δ	#	Δ	#
Capacidad de producción	Proyectos	Rendimiento	Proyecto
$\geq 50\%$	8	$\geq 50\%$	0
$15\% > x < 25\%$	2	$15\% > x < 25\%$	0
$0\% > x < 15\%$	1	$0\% > x < 15\%$	0
$> 0\%$	3	$> 0\%$	0

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

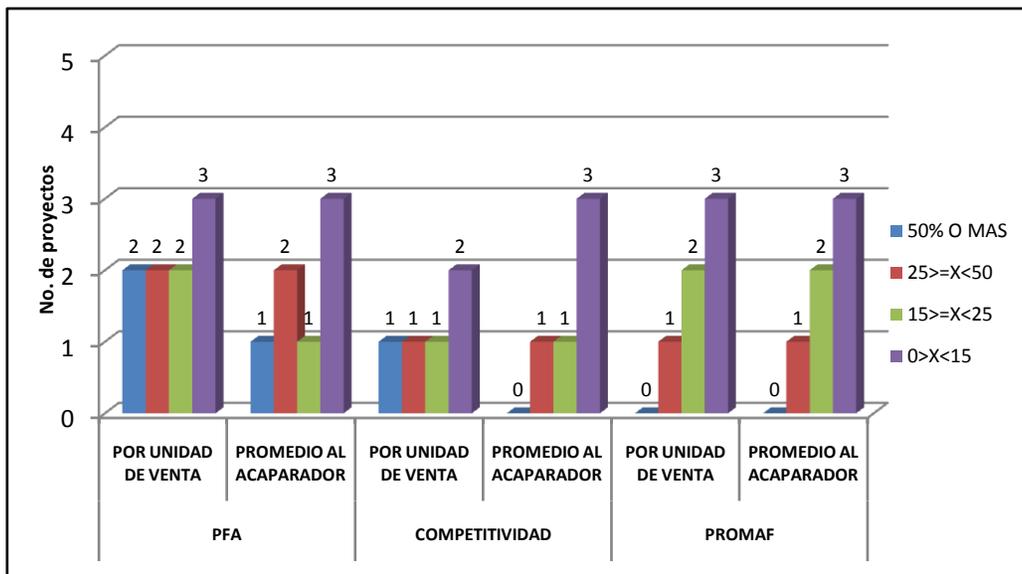
3.2.1.3 Incremento en el precio de venta e ingresos

Para el análisis de este indicador se tomaron en cuenta los 2 tipos de precios obtenidos mediante la entrevista a beneficiarios; el primero es el precio promedio al acaparador o de

mayoreo y el segundo es el corresponde al precio de menudeo (precio por unidad de venta). También se están considerando solamente aquellos proyectos evaluados que generaron impacto. Los resultados de este análisis se reflejan en la figura 15.

Los resultados del PFA indican que del total de los 92 proyectos con impacto, 17 tuvieron incremento en el precio por unidad de venta y se distribuyen de la siguiente forma, 3 incrementaron sus precios en menos de un 15.0%, 2 en un 15.0% o más, 2 en un 25.0% o más y finalmente 10 en un 50.0% o más.

Figura 15. Incremento en el precio de venta



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

En el Programa de Competitividad y en lo referente al precio por unidad de venta, en la figura 15. Se observa que de un total de 22 proyectos que tienen impacto solo 2 incrementaron sus precios en menos de un 15.0% y solamente se ubica un proyecto en cada una de las categorías de 15.0% o más, 25.0% o más y 50.0% o más.

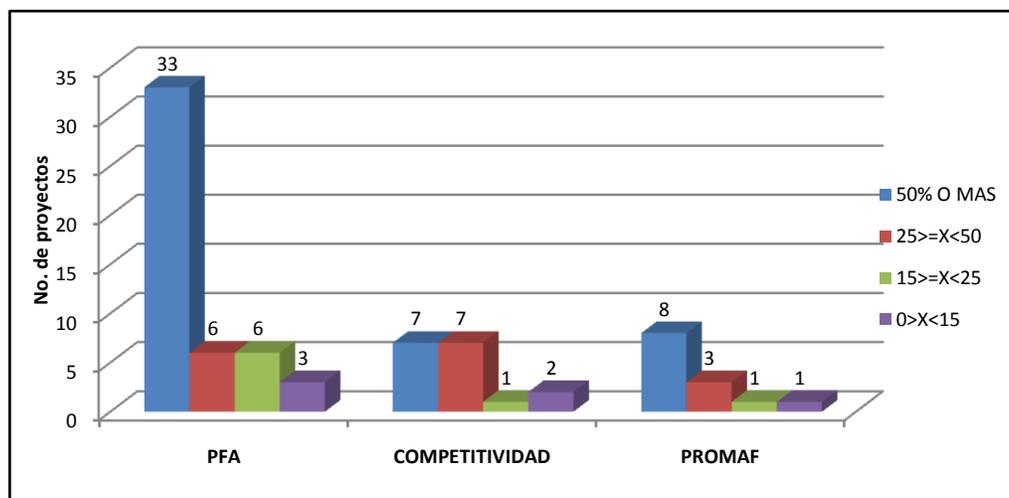
En cuanto al PROMAF la misma figura muestra que de los 24 proyectos evaluados y con impacto solamente 6 lograron un incremento en sus precios por unidad de venta, ubicándose de la siguiente forma, 3 con un incremento de menos de 15.0%, 2 con 15.0% o más y 1 con un 25% o más.

El incremento de los precios en los proyectos que así lo registraron, debe observarse como un efecto propiciado en cierta medida por el mercado, pero también se atribuye en cierto grado a la capacidad de negociación de los productores ya sea con los compradores minoristas o bien en algunos casos por el volumen que comercializan, con el acaparador.

En lo referente a ingresos, en la figura 16 se observa que para el PFA, que 33 proyectos incrementaron sus ingresos en 50.0% o más y 15 lograron incrementos por debajo del 50.0%; en cuanto al Programa de Competitividad 7 proyectos fueron los que repuntaron

en más del 50.0% sus ingresos, y 10 están entre 1 y 49.0% en sus incrementos de ingreso.

Figura 16. Incremento en el ingreso



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

Como se observa, la eficiencia en los procesos productivos se ve detonada a partir de la aplicación de recursos del PAC, tomando en cuenta que para poder incrementar el ingreso de las unidades de producción se debe estimular dos principales elementos: el volumen producido y el rendimiento por unidad de producción.

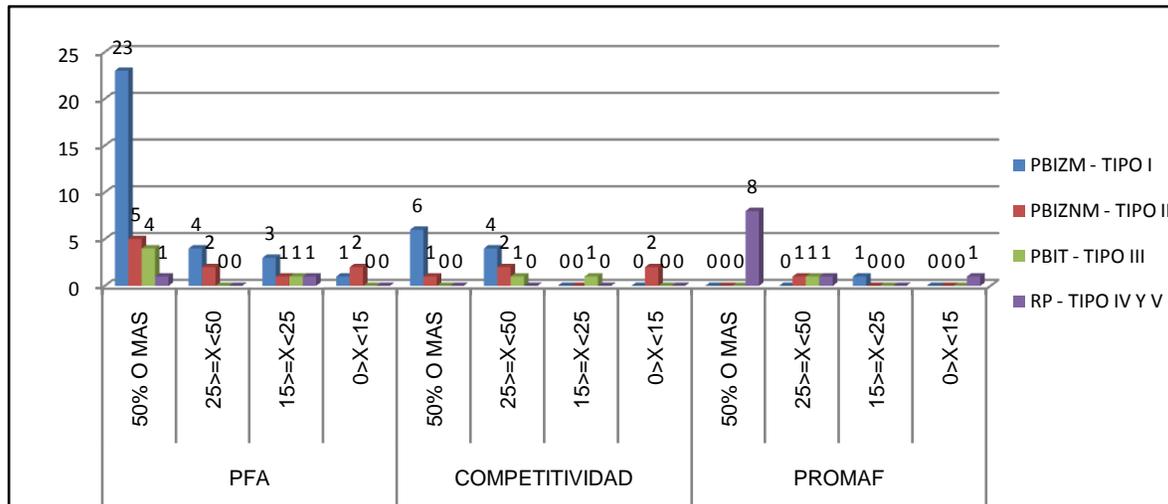
3.2.1.4 Incremento de ingresos por estrato

En la figura 17, se observa el incremento del ingreso de los productores de acuerdo a su tipología. Al igual que en las graficas anteriores se toman en cuenta todos los proyectos apoyados que generaron impacto.

En cuanto al PFA se observa que de un total de 92 proyectos con impacto, 48 percibieron un incremento en sus ingresos y se distribuyen de la siguiente manera 31 ubican en la categoría de PBIZM – Tipo I, 10 en la categoría de PBIZNM – Tipo II, 5 en la categoría de PBIT – Tipo III y finalmente 2 se ubican en la categoría de RP – Tipo IV y V.

En lo referente al Programa de Competitividad de los 22 proyectos con impacto, se encontró que 17 incrementaron sus ingresos, mismos que se clasifican de la siguiente manera, 10 proyectos se clasifican en la categoría de PBIZM – Tipo I, 5 proyectos en PBIZNM – Tipo II y solamente 2 proyectos en PBIT – Tipo III.

Respecto a PROMAF se encontró que de los 24 proyectos con impacto, 13 lograron un incremento de sus ingresos y como se observa en la figura 17, se distribuyen de la siguiente forma, 1 proyecto se clasifica en la categoría de PBIZM – Tipo I, 1 proyecto en PBIZNM – Tipo II, 1 proyecto en PBIT – Tipo III y finalmente 10 proyectos en la categoría de RP – Tipo IV y V.

Figura 17. Incremento de ingresos por estrato

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

3.2.2 Empleo

3.2.2.1 Incremento en el empleo familiar y contratado

En el siguiente análisis se aborda lo referente a la generación y mantenimiento del empleo, los resultados se pueden observar en la figura 18.

En lo correspondiente al PFA se encontró que, del total de proyectos evaluados solamente 43 proyectos tuvieron un incremento en el número de jornales familiares y 8 en los jornales contratados.

La suma de nuevos jornales familiares asciende a 9,085 lo que equivale a 33.6 empleos fijos, mientras que de jornales contratados hubo 2555, que equivalen a 9.4 empleos fijos⁵.

Con respecto a Competitividad se encontró que de los 28 proyectos evaluados, 12 tuvieron incremento de jornales familiares y solamente 3 proyectos tuvieron incremento de los jornales contratados y con base a la medición correspondiente se observa incremento de 2,080 familiares 330 contratados, que equivalen a 7.7 y 1.2 empleos fijos generados, respectivamente.

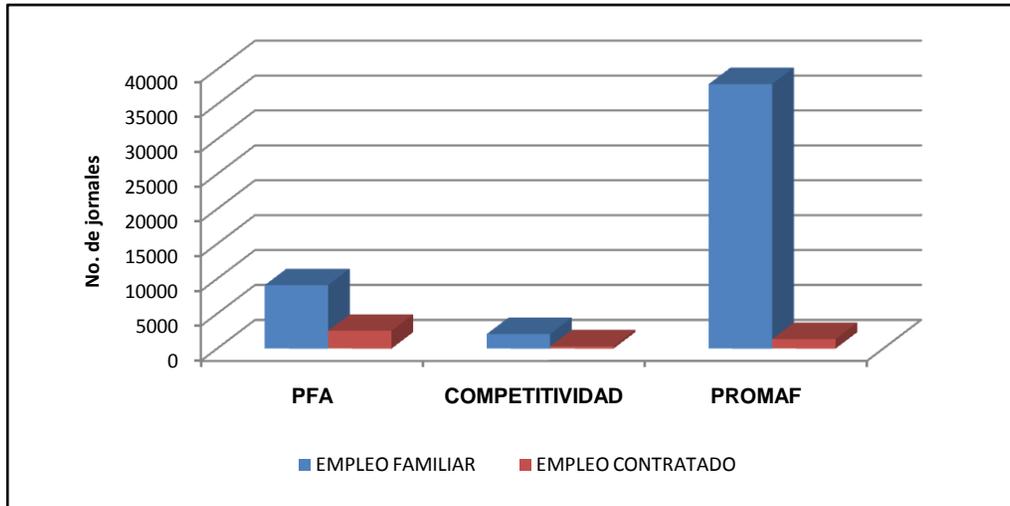
En lo que respecta a PROMAF, de los 28 proyectos evaluados, los resultados del análisis indican que 8 proyectos incrementaron el número de jornales familiares y solamente 3 proyectos incrementaron sus jornales contratados. El incremento de los jornales familiares asciende a 37,900, mientras que el incremento de jornales contratados asciende a 1,360, esto equivale 140.4 y 5 empleos fijos respectivamente.

Cabe mencionar que el número de empleos mencionado, se refiere únicamente al incremento de empleos utilizados con el apoyo, en comparación con los que se utilizaban sin los apoyos del PAC. Así mismo hay que destacar que por su naturaleza, algunos de los apoyos no van orientados a generar empleo sino más bien a hacer más eficientes los

⁵ A razón de 270 jornales por cada empleo fijo, según FAO.

esquemas productivos, por lo que no debe asumirse como equívoco o pobre el impacto obtenido.

Figura 18. Incremento de jornales familiares y contratados



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

3.2.2.2 Jornales familiares y contratados por giro de proyecto

Para dar continuidad al análisis de impacto por cadena productiva, se analiza en esta sección el impacto alcanzado en la generación de empleos, para lo cual se presenta el siguiente cuadro.

Cuadro 10. Incrementos de los jornales familiares y contratados del PFA

Giro	Jornales familiares	Jornales contratados
Aromáticas	0	0
Forrajes	0	130
Maíz	0	0
Palma de coco	0	0
Aguacate	350	0
Frutales	540	0
Maguey	720	0
Café	810	100
Mango	910	810
Jamaica	1,560	200
Limón	1,815	100
Hortalizas	2,380	1,215

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

Para analizar el cuadro anterior, el incremento de jornales por cadena productiva se interpretara como empleos fijos generados, de los cual se desprende que en la cadena donde mayor incremento hubo fue en la de Hortalizas⁶ con un incremento de 8.8 empleos familiares y 4.5 empleos contratados. Simultáneamente, la cadena limón generó con los apoyos otorgados por el PAC un total de 6.7 empleos familiares y 0.3 empleos contratados. Como se observa, las cadenas donde mayor incremento de empleos se dio son también la Jamaica, Mango y Café cuya actividad empleó mano de obra familiar y contratada.

En lo referente al Programa de Competitividad se observa que los incrementos de sus jornales se ubican solamente en la cadena Maguey, con 2,080 Jornales familiares y 330 jornales contratados.

Con respecto a PROMAF, el Cuadro 11 muestra la distribución del incremento de sus ingresos.

Cuadro 11. Incrementos de los jornales familiares y contratados del PROMAF

Giro	Jornales familiares	Jornales contratados
Forrajes	1,080	0
Maíz	36,820	1,360

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero

Como se puede ver PROMAF tiene incremento de jornales familiares y contratados solamente en 2 cadenas, en la primera, Forrajes se reporta un incremento de 4 empleos fijos familiares, y en la segunda, Maíz se observan incrementos de 136.3 empleos nuevos familiares y de 5 contratados.

Los resultados en cuanto a la generación de empleo por rama productiva y por Programa, deben entenderse como una buena respuesta ante la adopción de los esquemas productivos, ya que en estos programas, generalmente los conceptos de apoyo se refieren a mecanización y modernización de los procedimientos (maquinaria y equipo), con lo que se esperaría que por el contrario, se disminuya el empleo en las unidades de producción.

⁶ Considerando como hortalizas al jitomate y tomate verde.

Capítulo 4

Conclusiones y recomendaciones

Se presentan en este capítulo las conclusiones y recomendaciones que resultan del proceso de análisis de los resultados de la evaluación con el propósito de contribuir al esfuerzo de funcionarios y operadores mediante un punto de vista externo.

Como es sabido, esta sección se forma en una gran parte por la información obtenida mediante entrevistas a funcionarios y operadores de los programas Fomento Agrícola, Apoyos a la Competitividad, PROMAF y Sanidad Vegetal y en otra parte por la información recabada por encuestas a los beneficiarios.

Debido a que 2007 parece ser el último ejercicio de la estructura programática de la SAGARPA, en este capítulo se va a tratar más extensamente el tema de conclusiones. Y no es que se le reste importancia a la sección de recomendaciones sino que, de acuerdo a los funcionarios entrevistados, estas forman parte de las Reglas de Operación de los Nuevos Programas de la SAGARPA (NPS).

4.1 Entorno y política agrícola

Conclusiones

1. La política agrícola en México ha experimentado importantes cambios y ajustes, teniendo como basamento una mayor apertura comercial, la reforma jurídica sobre la tenencia de la tierra, el adelgazamiento de la estructura de gobierno vinculada al sector agrícola, y la transformación de los esquemas de subsidios al campo, transitando hacia esquemas soportados en pagos directos al productor.
2. Las políticas de subsidios a la agricultura implementadas en los países desarrollados y sus efectos distorsionantes en los mercados mundiales constituyen, también, un elemento fundamental del ámbito externo que debe considerarse en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas orientadas a fomentar el sector.
3. Alianza para el Campo, y en particular el Programa de Fomento Agrícola, constituyen un instrumento esencial de la actual política de desarrollo sectorial, cuyos propósitos centrales se relacionan con la atención de varios de los principales problemas de la agricultura nacional, tales como la baja capitalización de las unidades de producción, el rezago tecnológico, los bajos niveles de productividad, y el creciente agotamiento de recursos naturales estratégicos, como el caso del agua.
4. El PROMAF es una estrategia de articulación que se aplica en el subsector de manera directa y objetiva, a través de diversos componentes que tienen como objetivo elevar la productividad de las cadenas frijol y maíz en las regiones determinadas como de alto potencial productivo y teniendo como población objetivo a organizaciones consolidadas.
5. El Programa de Apoyo a la Competitividad es una acción institucional estratégica que aplica directamente para impulsar un mejor desempeño de las cadenas

productivas con mayor potencial y conducir las a una inserción en los mercados de mayor valor.

6. Por otro lado, el Programa de Sanidad Vegetal se considera como punta de lanza para la producción, sobre todo aquella que tiene como destino la de exportación de ahí que se considera primordial su aplicación para que las regiones productoras queden clasificadas como de baja prevalencia.

Recomendaciones

1. Es fundamental considerar como de una importancia mayor que en el diseño de los instrumentos de política y en la operación de los mismos, se tomen en cuenta los elementos estructurales que definen el entorno en el cual será instrumentada dicha política esto con el fin de provocar un impacto mayor del esfuerzo institucional y de los beneficiarios.
2. En el caso del Programa de Fomento Agrícola, o de cualquiera que lo sustituya funcionalmente, cualquier revisión de su diseño actual o ajustes en los mecanismos de su instrumentación, deberá considerar necesariamente las grandes tendencias presentes en el ámbito internacional, así como el papel e importancia del sector agroalimentario en el conjunto de la economía nacional, los profundos cambios que está experimentando la estructura productiva agrícola, y los principales factores condicionantes de las actividades objeto de apoyo. Todo esto, en la perspectiva de contar con una política que responda de manera efectiva y eficiente a la problemática del subsector.

4.2 Arreglo institucional

Conclusiones

1. El Programa de Alianza para el Campo (PAC) marca un cambio estructural en la concepción e instrumentación de políticas públicas en el sector agropecuario, en dos sentidos fundamentales: por una parte, recupera acciones de fomento productivo, fuertemente recortadas por la reforma del estado en el lapso 1982-1995 y, por otra parte, inaugura en el sector un proceso de descentralización de la gestión pública.
2. La descentralización del sector es un proceso complejo que arranca en 1996 con el inicio del PAC. Para 2007, diez años después en el Estado de Guerrero se observa todavía un rezago en ciertos procesos de descentralización los cuales no pudieron completarse por causas administrativas e incluso operativas.
3. En el Estado de Guerrero, los funcionarios entrevistados coinciden que en los últimos tres años el proceso de federalización tuvo un gran avance debido al esfuerzo de parte de las autoridades estatales que junto a las autoridades de la SAGARPA, se observan comprometidos en la marcha del proceso.
4. En la práctica, diversos factores han condicionado el avance en la descentralización, desde los de índole puramente administrativa, hasta los que implican una necesaria cesión de facultades a las instancias locales, pasando por el esfuerzo institucional por promover un papel más activo de las organizaciones de productores en las decisiones sobre la orientación de los recursos contenidos en los programas públicos.
5. Este arreglo institucional implicó un acuerdo eficiente y eficaz entre niveles de gobierno y sociedad, para formular y concretar las políticas públicas, bajo los tres

principios rectores que se plantean en las Reglas de Operación del PAC: descentralización, democracia y transparencia.

6. Se concluye también que falta aprovechar al máximo el potencial del Comité Técnico Agrícola cuya participación es indispensable en la formulación de orientaciones estratégicas del Programa, lo anterior sin perjuicio de su función actual como una instancia de revisión y aprobación de solicitudes de apoyo de Fomento Agrícola.
7. Las iniciativas de gobierno no solo deben responder a la resolución de una problemática sino también al aprovechamiento de las oportunidades, por lo que es bastante satisfactorio el nivel de arreglo institucional, que se observo a través de las entrevistas a funcionarios y operadores de los programas de Apoyo a la Competitividad, PROMAF y Sanidad Vegetal, en plena correspondencia con la problemática y la oportunidad del subsector

Recomendaciones

1. Procurar el mantenimiento del nivel de relación interinstitucional como premisa para la planeación y fijación de objetivos estratégicos de manera conjunta y participativa, mediante el fortalecimiento de capacidades en los tres niveles de gobierno y en los diversos órganos colegiados. Este punto es de vital importancia si se quiere evitar divisionismo en las definiciones estratégicas y puntos de acuerdo logrados hasta el momento. Hay que recordar que la falta de acuerdos entre los niveles de gobierno ha resultado en un deficiente ejercicio en la aplicación de los programas.
2. Revisar la estrategia de cofinanciamiento federal-estatal de Alianza para el Campo y de Fomento Agrícola en lo particular, tomando en cuenta la tendencia de la participación estatal en los últimos años y los avances logrados al interior de la operación del Programa. Para ello, es esencial fortalecer la confianza entre niveles de gobierno y evitar disonancias entre prioridades federales y estatales.
3. Revisar la distribución proporcional de recursos entre los programas que integran la Alianza a fin de lograr una mayor concordancia con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo, de impulsar la producción y la productividad del subsector y con el propósito de integrar a la población beneficiaria en años anteriores por el PDR, en proyectos con mayor nivel de desempeño.
4. Procurar el reforzamiento del Comité Técnico Agrícola para su consolidación como una entidad plural que participe en la definición real de objetivos de política y en la alineación de esta a la problemática del subsector, evitando la posible concentración de la toma de decisiones y promoviendo que su función trascienda la valoración de proyectos. Es fundamental que el CTA cambie el énfasis de sus tareas para poner más atención en la formulación de orientaciones estratégicas del Programa que se concretaran en el proceso de asignación de recursos

4.3 Asignación de recursos

Conclusiones

1. El Programa de Fomento Agrícola descansa en dos principios fundamentales. Por un lado, responde a la demanda de los productores, que son quienes deciden en última instancia qué componente se financia, y por otro, opera mediante una

mezcla de recursos provenientes del gobierno federal, gobierno estatal y de los productores.

2. Si bien este enfoque es apropiado para fomentar inversiones privadas en las unidades de producción, basadas en la racionalidad económica del productor, tiene dos implicaciones principales: i) con la asignación de recursos públicos a inversiones de particulares, no necesariamente se optimiza el uso de los recursos económicos desde una perspectiva social como país, y ii) se generan sesgos en contra de productores de menores recursos que no pueden realizar su aportación, y por tanto no pueden acceder a los apoyos.
3. El diseño con base en proyectos y preferencia a grupos organizados no ha logrado resultados significativos en términos de impulsar la organización de pequeños productores para realizar inversiones colectivas que incrementen su escala y productividad y les permitan agregar valor a su producción.

Recomendaciones

1. Es importante establecer un esquema de asignación de los recursos de los programas en base a criterios de impacto económico y se asegure el alineamiento de estos con las prioridades de la política del subsector, de ahí que es también importante el continuar con la política de asignación de recursos por cadena y componentes estratégicos, que respondan a las prioridades de la política del subsector, con el objetivo de maximizar los impactos en las regiones que resultaron beneficiadas mejorando la eficiencia en la resolución y entrega de recursos a los beneficiarios
2. Asimismo, debe replantearse una diferenciación en relación con los componentes de apoyo y grados de subvención que son pertinentes para cada estrato de productor y asegurar en lo posible la concordancia entre componente y objetivos del proyecto. Para ello, es importante revisar el catálogo de componentes elegibles en función de su real contribución al cambio tecnológico e incrementos en productividad.
3. Para maximizar los resultados de las acciones de política, es urgente avanzar en la aplicación de criterios de priorización en la selección de solicitudes de apoyo, de modo que se optimice el uso de los recursos públicos en función de las metas estratégicas
4. Incrementar el esfuerzo institucional para la integración de pequeños productores que se encuentran en zonas de potencial productivo e integrarlos en una estrategia que tenga como objetivo el desarrollo de economías de escala a nivel local.
5. Finalmente, debe recuperarse el sentido estratégico de la asignación de recursos en la modalidad de proyecto y deje de ser concebido como un simple requisito formal, y cumpla con su función central de ser el instrumento que oriente el proceso de planeación y el desarrollo técnico y económico de la unidad de producción en su conjunto.

4.4 Integración de cadenas agroalimentarias

Conclusiones

1. Esta es una línea de política pública imprescindible frente a los profundos cambios estructurales en el mercado de productos agroalimentarios. Su inclusión en el

diseño de los principales programas sectoriales actuales constituye un acierto destacable e implica un cambio de paradigma que significa pasar del *productor primario* aislado al *proveedor* inserto en cadenas productivas que responden a mercados crecientemente diferenciados.

2. Sin embargo los avances logrados hasta el momento no pueden ser considerados como óptimos debido a, entre otros factores, a una baja comprensión del concepto y por lo tanto no asumir la responsabilidad de generar las iniciativas que contribuyan a la correcta integración de los diversos participantes. También se carece de un referente que sirva de guía operativa en los procesos y actividades para alcanzar el objetivo de integración. Por otra parte la negociación entre los participantes no se encuentra ligada a un contexto de demanda-oferta de productos o en su caso la utilización de los instrumentos que agilicen la integración, como son la agricultura por contrato o la relación interinstitucional, es muy incipiente.

Recomendaciones

1. De acuerdo a la importancia que se le dio al tema de Cadenas Productivas en 2008, es esencial mantener esta línea de estrategia como fundamental para el desarrollo de la competitividad. Para ello, se recomienda seguir impulsando la construcción de los consensos público-privados sobre las cadenas prioritarias.
2. Para generar una apropiación efectiva de esta línea de estrategia, sería positivo diseñar un proceso de revaloración del concepto, entre funcionarios federales y estatales y demás actores, sobre lo que es un proceso de integración de cadenas, sus condicionantes y requerimientos, con el fin de a) unificar el grado de acepción entre los participantes ya identificados en los estudios de caracterización, b) que los CSP tomen la responsabilidad de convocar a los actores, públicos y privados, que aun no participan en la integración, c) que surja mediante el consenso la definición de objetivos a corto y mediano plazo y se traduzcan en acciones susceptibles de ser apoyadas por recursos institucionales federales y estatales d) de llevar a cabo un seguimiento de las acciones para su continuo ajuste a las condiciones que establece el contexto del subsector.
3. Se recomienda realizar un análisis de estructuras de la SEDER para determinar qué ajustes debieran realizarse para que éstas sean funcionales a la instrumentación efectiva de una política de integración de cadenas.
4. Y por último, sin descuidar el apoyo a la producción primaria, procurar la redistribución de los recursos para dar mayor impulso a los componentes de infraestructura y equipamiento postcosecha de los programas de Fomento Agrícola, Competitividad y PROMAF, mejorando su focalización en proyectos integrados de pequeños productores organizados.

4.5 Procesos operativos del Programa

Conclusiones

1. Los procesos operativos son determinantes del tipo y magnitud de los impactos que puede propiciar el Programa. Por ello, éste es un tema central de la gestión pública.
2. La operación general del Programa se da en un marco carente de planeación, ello se manifiesta en los llamados “anexos técnicos”, que son una mera relación

general de las acciones y presupuestos de gobierno federal y estatal en el Programa. En algunos casos, dichos anexos son el resultado de una negociación basada en inercias presupuestales, más que en procesos sistemáticos de planeación que establezcan las prioridades y el rumbo estratégico.

3. Los cambios introducidos en la operación general de Alianza en los últimos años, tales como la compactación de su estructura programática, así como la continuidad que han tenido sus reglas de operación, permitieron algunas mejoras sustantivas, como una mayor oportunidad en la firma de anexos, en las radicaciones de recursos federales y estatales y en la formalización de los cierres de ejercicio presupuestal. Sin embargo, la operación sigue muy presionada hacia los últimos meses del año, dando lugar a prisas en la asignación de los apoyos y dejando menores espacios al análisis y selección de solicitudes.
4. El circuito operativo del Programa exhibe importantes mejoras, desde el contenido de la convocatoria hasta la asignación de los recursos entre sus potenciales beneficiarios, se observa ya un inicio de sistematización del proceso que busca ser eficiente y que sin duda mejorara la relación con los solicitantes sobre todo en lo que se refiere a la atención a los particulares.

Recomendaciones

1. El desarrollo de capacidades institucionales es una premisa para elevar el nivel de ejecución de los programas, en tal sentido se propone llevar a cabo un proceso de capacitación y evaluación de desempeño a los operadores incluso a nivel distrital y municipal.
2. Mejorar el proceso de comunicación con la población elegible sobre la base de una asignación de recursos orientada por criterios de priorización y focalización, para generar información relacionada con la publicación de la convocatoria, las cadenas productivas y los componentes tecnológicos a apoyar, el seguimiento del proceso y la notificación de los solicitantes de su apoyo o los motivos por los que no se aprobó el proyecto. Ello tendría dos efectos positivos: la inducción de inversiones estratégicas y la reducción de asimetrías de información entre potenciales beneficiarios
3. Se recomienda insistir en la importancia de construir marcos de planeación estratégica que guíen la operación de los programas públicos y la definición de los compromisos federal-estatal contenidos en los anexos técnicos.
4. Tomar acuerdos básicos federación-estado para que ciertas etapas del proceso operativo se desarrollen con independencia de la formalización de Anexo Técnico y radicación de recursos, por ejemplo, la apertura de ventanillas.

4.6 Principales impactos del Programa

Conclusiones

1. La magnitud de los impactos y resultados que consigue el Programa depende de los niveles de eficiencia con que se realizan su gestión y operación. No obstante que aún persisten varios problemas en tales procesos, los apoyos otorgados por Fomento Agrícola están logrando impactos relevantes en los principales indicadores como ingreso, capitalización de las unidades de producción rural, productividad, cambio tecnológico y eficiencia en el uso del agua.

2. Los impactos más modestos se presentan en los indicadores referentes a integración de cadenas y reconversión productiva, y es en estas estrategias donde se identifican las mayores áreas de oportunidad para mejorar los resultados a futuro. Estos hallazgos concuerdan con la problemática señalada anteriormente, sobre la falta de una estrategia clara en relación con estas líneas de política y los escasos avances en su consolidación.
3. Asimismo, se observa que los impactos del Programa son mayores cuando se financian inversiones físicas que van acompañadas de servicios de asistencia técnica y capacitación; se apoyan componentes para la fase de *postproducción* primaria; se impulsan procesos de reconversión productiva hacia cultivos más rentables; y se da prioridad a la atención de ramas agrícolas que poseen un mayor potencial productivo y que cuentan con mejores perspectivas de mercado.
4. En general, los impactos del Programa identificados en la presente evaluación confirman los hallazgos reportados en las evaluaciones para ejercicios anteriores. En este sentido, se aprecian tendencias claras en cuanto al tipo de beneficiario, rama productiva, componentes apoyados y fases de la cadena, donde los subsidios generan mayores impactos.

Recomendaciones

1. Para maximizar los impactos del Programa en las unidades de producción apoyadas, es necesario que se mejore la eficiencia de sus procesos de gestión y operación. Asimismo, en la asignación de los recursos debe asegurarse la presencia de ciertos factores de éxito, tales como el acompañamiento técnico en proyectos de inversión física; la organización económica de los productores que acceden a los apoyos (especialmente los pequeños, de menores recursos y que operan con una escala reducida); y el impulso a proyectos orientados hacia la fase de postcosecha, que generan mayor valor para los beneficiarios; entre otros.
2. Los impactos también podrían incrementarse notablemente si se mejora la focalización en la entrega de los apoyos, priorizando la atención a aquellos tipos de beneficiarios y componentes que poseen las características apropiadas para potenciar los resultados. En tal sentido, debería limitarse la entrega de subsidios a productores que pueden realizar su inversión por cuenta propia, pues en este caso los recursos públicos sólo reemplazan inversiones privadas. Asimismo, más que componentes tradicionales, deben apoyarse bienes de inversión que desencadenen procesos de innovación tecnológica, de lo contrario sólo se estarían reemplazando componentes que ya se utilizan en la unidad de producción.

Bibliografía

1. INEGI. *Anuario estadístico del Estado de Guerrero*. Edición 2007. México.
2. FAO. Guía de entrevistas a otros actores para la evaluación estatal. Evaluación de la Alianza para el Campo 2007.
3. Reglas de Operación del Programa Alianza para el Campo 2003. Diario Oficial de la Federación 25 de julio 2003. México.
4. Cierres oficiales físicos y financieros del Programa Fomento Agrícola, Competitividad y PROMAF. SEDER- Gobierno del Estado de Guerrero.
5. Anexos Técnicos del Programa de Fomento Agrícola, Competitividad y PROMAF 2007.
6. Anexo Técnico del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria 2007.
7. Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guerrero 2005-2011
8. www.siap.sagarpa.gob.mx
9. Compendio estadístico del PAC, CTEE Guerrero 2008.

Anexo 1

Metodología

La evaluación se enmarcó en las definiciones y la visión de política rural del gobierno estatal, contenidas en documentos oficiales o expresadas en el tipo de acciones que fomenta, y en las cuatro líneas de estrategia planteadas por SAGARPA, en el periodo que se evaluó, que son: integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, reconversión productiva, atención a regiones y grupos prioritarios y atención a factores críticos.

La evaluación está orientada al análisis de la evolución de los impactos generados por el Programa y de su gestión en el estado. El enfoque de la evaluación estuvo marcado por las siguientes características básicas: análisis continuo, utilidad práctica y oportunidad de los resultados de evaluación.

Por otra parte, la evaluación tiene carácter participativo, el cual implica la colaboración permanente de la Delegación de SAGARPA y de la Secretaría de Desarrollo Rural en la precisión e incorporación de temas de evaluación relevantes y el análisis de resultados.

La dimensión cuantitativa de la evaluación permitió analizar la magnitud de los resultados e impactos de las inversiones apoyadas durante los últimos años e identificar su causalidad.

Se utilizaron instrumentos cuantitativos y cualitativos en una lógica de facilitar el trabajo de evaluación, permitiendo que el evaluador sea un observador del proceso, con la libertad suficiente para profundizar en temas importantes según aparezcan en el escenario de construcción del documento y con una gama amplia de datos que generó el resultado de campo en un trabajo aplicado bajo responsabilidad de la Coordinación del CTEE.

Se separó el trabajo de campo y la construcción del informe, bajo la consideración del trabajo de campo como una acción mecánica, donde resulta indiferente su autoría, siendo importantes la calidad del diseño, instrumentación y aplicación y sobre todo el acuerdo que exista entre todos los participantes en el proceso de evaluación (Evaluadores, Encuestadores, Miembros de la Coordinación del CTEE y los propios miembros del CTEE).

Se utilizó una mezcla de métodos de evaluación, con cuestionarios de medición de impactos y procesos, esto es, se utilizó el métodos de evaluación cuantitativa con diseño no experimental y cualitativa con diseño de evaluación rápida.

A través de los cuestionarios se analizaron los factores preponderantes que determinaron el impacto de los proyectos aplicados.

También se analizó la eficacia del circuito operativo con las estructuras de operación, que han contribuido al avance de la gestión.

El diseño de la evaluación, se considera no experimental con base a que se está partiendo de datos debidamente clasificados, ya que corresponden a las relaciones de beneficiarios.

Por lo anterior, los resultados obtenidos, se basaron en la observación directa del proyecto y en las respuestas de los representantes, a una secuencia de preguntas que en conjunto mide el impacto alcanzado y deja entrever los factores que orientaron al proyecto hacia su estado actual.

En síntesis, la Metodología de evaluación, se basó en una mezcla del Método Cuantitativo a través de la Aplicación de Cuestionarios con base a Hipótesis Definidas y Objetivos Prefijados. Aplicados de manera Censal a los Proyectos Implementados a través del ejercicio 2006 de los PAC y así mismo del Método Cualitativo, que con el mismo instrumento se obtuvo información referente a la operación en las regiones de los principales actores que tienen que ver de manera directa con el proceso de gestión.

Anexo 2

Base de Datos resultado del trabajo de campo

La base total por su tamaño, solo se incluye en disco magnético, el objeto de incluirla es para que todo lo comentado en este informe, pueda ser corroborado en el documento fuente del cual resultó.