



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Estatal Desarrollo Rural

MÉXICO
Oaxaca

México, Septiembre, 2003



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

Informe de Evaluación Estatal **Desarrollo Rural**

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

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

Lic. José Murat C.
Gobernador Constitucional del Estado

Lic. Irma Piñeyro Arias
Secretaria de Desarrollo Agropecuario
y Forestal

Ing. Jorge Zamora Ortiz
Subsecretario de Desarrollo
Agropecuario y Forestal

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. Joel Dueñas Rodríguez
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Joel Dueñas Rodríguez, Presidente
Lic. Irma Piñeyro Arias, Representante del Gobierno del Estado
Ing. Adalberto Núñez Leal, Presidente suplente
Como vocales, Representantes del FOFAE, FIRCO, INIFAP Y Fundación Produce.

Ing. Jorge Zamora Ortiz Coordinador del CTEE

Créditos

Consultoría Agropecuaria y Forestal de Oaxaca, S.A. de C.V.
Organismo Evaluador Estatal

Ing. José Milton Rasgado Cabrera

Responsable de la Evaluación

M.C. Daniel Nava López
M.C. Carlos Pérez Sánchez
Ing. Isaac Mancera Betancourt

Consultores

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	1
Capítulo 1 Introducción	6
1.1.1 Fundamentos de la evaluación	6
1.1.2 Fundamento legal de la evaluación	6
1.2.1 Objetivo de la evaluación de la Alianza	6
1.2.2 Objetivo de la evaluación del programa	7
1.3.1 Utilidad y oportunidad de la evaluación	7
1.3.2 Evolución de procesos 2002-2003	7
1.3.3 Evaluación de impactos 2002-2000	7
1.3.4 Análisis por grupo de programas	7
1.3.5 Diagnóstico y análisis de correspondencia	8
1.4.1 Método de muestreo	8
1.4.2 Fuentes de información	8
1.4.3 Método de análisis de la información	9
Capítulo 2 Características del grupo de programas	10
2.1.1 Programas del grupo que operaron en el Estado	10
2.1.2 Objetivos comunes, sinergias y superposiciones entre programas	10
2.1.3 Población objetivo y criterios de elegibilidad	10
2.1.4 Componentes de apoyo	10
2.2.1 Cambios en la composición y orientación del grupo de programas	11
2.2.2 Evolución de la inversión del grupo de programas	11
2.2.3 Inversión del grupo de programas en relación al total de la Alianza	12
2.2.4 Número de beneficiarios en relación al total de la Alianza	12
2.2.5 Inversión total del beneficiario en relación al total de la Alianza	13
2.3.1 Distribución geográfica de los apoyos	13
2.4.1 Tipología de productores	15
Capítulo 3 Diagnóstico de actividades económicas	16
3.1 Posición de las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias	16
3.2 Identificación de cadenas agroalimentarias estratégicas	18
3.3 Posición de las cinco cadenas agrícolas de valor identificadas	20
Capítulo 4 Evaluación de procesos	28
4.1.1 Coordinación entre programas de Desarrollo Rural	28
4.1.2 Correspondencia entre el diseño y el diagnóstico del sector	28
4.1.3 Ajuste en el diseño a partir de diagnósticos y órganos sociales	29
4.1.4 Análisis comparativo del diseño 2002-2003	29
4.2.1 Existencia de mecanismos de planeación	30
4.2.2 Relación entre acciones del PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR	31
4.2.3 Criterios para el otorgamiento de apoyos diferenciados	31
4.2.4 Criterios para la definición de cadenas productivas prioritarias	32
4.2.5 Disponibilidad de distintas fuentes para la operación del programa	32
4.2.6 Inclusión y equidad de agentes sociales y productivos locales	33
4.2.7 Incorporación de prioridades nacionales, estatales y locales	33
4.2.8 Correspondencia entre objetivos, metas y plazos	33
4.2.9 Acciones para promover la transparencia en el programa	34

Evaluación Desarrollo Rural 2002

4.2.10 Implicaciones normativas y de planeacion 2001-2002	35
4.3.1 Instancias involucradas en el diseño, planeacion y operación	35
4.3.2 Mecanismos de articulación entre las instancias	35
4.4.1 Consecución de recursos	36
4.4.2 Mecánica operativa	39
4.5.1 Seguimiento y evaluación	45
4.6.1 Conclusiones	46
4.6.2 Recomendaciones	47
Capítulo 5 Evaluación de resultados e impactos	48
5.1.1 Metas físicas y financieras programadas y realizadas	48
5.1.2 Áreas de interés económico en donde se concentraron los apoyos	48
5.1.3 Inversión en bienes de capital	49
5.1.4 Bienes de capital apoyados por el programa	49
5.2.1 Acciones de seguimiento	49
5.2.2 Fuentes adicionales para el pago de servicios profesionales	49
5.2.3 Desarrollo de capacidades	50
5.2.4 Proyectos identificados y gestionados por el programa	50
5.2.5 Áreas identificadas para el desarrollo de proyectos	50
5.3.1 Fortalecimiento institucional	50
5.3.2 Consolidación organizativa	51
5.4.1 Resultados e impactos del grupo de programas	51
5.4.2 Permanencia y funcionalidad de las inversiones	52
5.4.3 Cambio tecnológico	53
5.4.4 Capitalización de la unidad productiva	53
5.4.5 Desarrollo de capacidades gerenciales, y administrativas	53
5.4.6 Conversión productiva	54
5.4.7 Producción, productividad e ingreso	54
5.4.8 Cadenas de valor	55
5.4.9 Empleo	56
5.4.10 Desarrollo de organizaciones económicas	56
5.4.11 Efectos sobre los recursos naturales	57
5.5.1 Conclusiones	58
5.5.2 Recomendaciones	59
Capítulo 6 Conclusiones y recomendaciones	60
6.1 Conclusiones	60
6.2 Recomendaciones	62
Bibliografía y fuentes de información	65

Índice de cuadros

2.2.2.1 Montos de inversión programados	11
2.3.1.1 Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural	13
2.3.1.2 Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural	14
2.3.1.3 Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural	14
2.4.1.1 Tipología de productores	15
3.1.1 Producto Interno Bruto en el Estado	16
3.1.2 Población Económicamente Activa de Oaxaca	16
3.1.1.1 Determinación de las fuentes de apoyo al subsector	25
5.1.1.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras PAPIR	48
5.1.2.1 Focalización de los apoyos por región	48
5.1.3.1 Apoyo a las inversiones	49
5.1.4.1 Porcentaje de bienes de capital otorgados	49
5.2.4.1 Principales servicios otorgados por el PRODESCA	50
5.3.1.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras PROFEMOR	50
5.3.2.1 Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural	51
5.4.4.1 Porcentaje de posesión de activos en las unidades de producción	53
5.4.5.1 Porcentaje de productores con cambio en actividades administrativas	54
5.4.5.2 Porcentaje de productores con actividad de gestión	54
5.4.11.1 Prácticas con efecto sobre los recursos naturales	57
5.4.11.2 Prácticas sustentables	57

Índice de gráficas

4.2.1.1 Participación de instancias en el proceso de planeación	30
4.2.3.1 Principales criterios para la asignación presupuestal	31
4.2.4.1 Criterios para definición de cadenas productivas	32
4.2.6.1 Participación de las mujeres en los proyectos apoyados	33
4.2.8.1 Correspondencia entre objetivos, metas, plazos y presupuestos	34
4.2.9.1 Acciones para promover la transparencia	34
4.2.10 Correspondencia entre objetivos. Metas, plazos y presupuestos	35
4.3.2.1 Arreglo institucional	36
4.4.1.1 Distribución de los recursos por región/programa	37
4.4.1.2 Principales cadenas agrícolas en el Estado	37
4.4.1.3 Operación del grupo de programas	38
4.4.1.4 Comportamiento de la operación por programa	39
4.4.2.1 Resultados de la operación del PAPIR	39
4.4.2.2 Resultados de la operación del PRODESCA	40
4.4.2.2 Operación del PROFEMOR “Consolidación Organizativa ”	41
4.4.2.3 Operación del PROFEMOR “Fomento Empresarial ”	41
4.4.2.4 Operación del PROFEMOR “Fortalecimiento Institucional ”	42
4.4.2.5 Principales acciones de los Consejos	42
4.4.2.6 Comportamiento de las ventanillas de recepción	43
4.4.2.7 Desempeño de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE)	44
4.4.2.8 Desempeño de Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER)	45
4.5.1 Seguimiento y evaluación	45
5.4.2.1 Permanencia, funcionalidad y aprovechamiento de los apoyos	52
5.4.7.1 Cambios en productividad, producción e ingreso después del apoyo	55
5.4.8.1 Destino de la producción	56

Índice de anexos

Anexo 1. Metodología de la evaluación	
Anexo 2. Información complementaria	

Siglas

APC	Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BM	Banco Mundial
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEA	Centro de Estadística Agropecuaria
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
COTEGAN	Comisión Técnica de Ganadería
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidades Evaluadoras Estatales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAE	Fondo de Fomento Agropecuario del Estado
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias
PAPIR	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PDPSZRM	Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas
PED	Programa Estatal de Desarrollo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y alimentación
SEDAF	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal
SIAP	Sistema Nacional de Información y Estadística Agroalimentaria y pesquera
UA - FAO	Unidad de Apoyo

Presentación

La Alianza para el Campo es un instrumento de política pública que busca un cambio estructural en el sector agropecuario nacional, con el propósito de apoyar la capitalización de los productores e incrementar su productividad con la finalidad de contribuir a satisfacer en mayor medida las necesidades sociales de alimentación, producción de materias primas para la industria y aportación de satisfactores ambientales, en la perspectiva de un sector agropecuario y forestal más rentable y competitivo en los mercados nacional e internacional.

La operación de la Alianza se propone generar capacidades técnicas, organizativas y de gestión en los estados, distritos y municipios en el marco de la descentralización y federalización de la función pública, además de promover la organización de los productores y la adopción de sistemas de producción adecuados a las potencialidades de cada una de las regiones del país.

Sobre la base de un acuerdo con el Gobierno Federal, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) apoyó la realización de evaluaciones estatales que fueron realizadas por entidades evaluadoras (EEE), contratadas para el efecto por los Comités Técnicos Estatales de Evaluación (CTEE), que han sido constituidos en las 32 entidades federativas.

Este documento corresponde a la Evaluación del grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002 en el Estado de Oaxaca; el FOFAE a través del Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), fue responsable de la contratación y supervisión de la EEE, así como de la revisión, calificación y dictamen; Consultoría Agropecuaria y Forestal de Oaxaca S.A. de C.V., fue la empresa adjudicada para realizar este estudio y es la responsable de la calidad y contenido de este informe.

El apoyo de la FAO consistió principalmente en el desarrollo de una metodología de evaluación, el soporte técnico y metodológico continuos a las EEE y a los CTEE durante el proceso de evaluación estatal. Adicionalmente, a partir de la información colectada a nivel estatal, la FAO tiene la responsabilidad de elaborar informes nacionales de evaluación para cada uno de los grupos de programas de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural.

La finalidad última de la evaluación de la Alianza para el Campo, es brindar información objetiva y elementos de juicio a los actores públicos y privados involucrados en el sector agropecuario, en la perspectiva de apoyar la toma de decisiones y la definición de políticas sectoriales.

Resumen ejecutivo

Síntesis de las características del grupo de programas

El grupo de programas de Desarrollo Rural, estuvo compuesto por el Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

La articulación de programas no alcanzó la sinergia esperada, los impactos que se obtuvieron, corresponden a acciones propias de cada programa, sin que se observe correlación alguna.

Los apoyos se entregaron a una gran cantidad de figuras organizativas y en menor medida a productores que lo solicitaron de forma individual, en su mayoría, las comunidades apoyadas, se encuentran localizadas en zonas de alta y muy alta marginación, situación que permitió suponer, que sobre este punto, fue acatada la normatividad del programa.

Los componentes que otorgó el PAPIR, apoyaron las 5 ramas del sector, siendo la agrícola y la ganadera las de mejor atención, ya que concentraron el 88% de los apoyos, el PRODESCA apoyó en mayor medida los servicios de diseño y gestión de proyectos y el PROFEMOR, logró la constitución de 325 Consejos de Desarrollo Rural en toda la entidad, así como la atención de 42 organizaciones de primer nivel.

El programa ha evolucionado notablemente en aspectos financieros, siendo el presente ejercicio por la conjunción de programas, el de mayor recursos en su historia. La correspondencia de los productores a la inversión del programa ha ido en aumento, en el año de 1996 por cada peso invertido por el programa, el productor correspondió con 63 centavos, mientras que para el año 2001 fue de 78 centavos.

Las metas financieras fueron cubiertas por el grupo de programas, El PAPIR superó en 29% sus metas físicas, el PRODESCA en más del doble y el PROFEMOR 50% más en la conformación de consejos y tres veces la atención a organizaciones de primer nivel.

La mayor parte de los productores beneficiados, están inmersos en los estratos II y III, lo que indica que se encuentran en etapa de transición, ya que comercializan entre el 20 y el 60% de su producción, cuentan con superficies de entre 3 y 10 hectáreas y sus activos fijos no superan los 100 mil pesos.

Principales resultados del diagnóstico y su correspondencia con el grupo de programas

La población económicamente activa en la entidad, esta representada en un 41% por el sector primario, las unidades de producción agrícola y ganadera representan el 80% de las actividades a las que se dedican los productores.

La necesidad de atención al sector rural, se basa en el hecho de que otras ramas de la economía estatal han tenido un dinamismo creciente, pero las de este sector han mostrado estancamiento y en algunos casos retroceso.

La productividad de los principales cultivos del Estado, se encuentra por debajo de los parámetros nacionales, las áreas de siembra no presentan las condiciones adecuadas para los cultivos y se omiten las recomendaciones emitidas, como la adopción de paquetes tecnológicos acordes a la zona.

En materia ganadera la situación es similar, la mayor parte de los sistemas de producción, se caracterizan por ser extensivos o poco tecnificados, lo que provoca un fuerte deterioro de los recursos naturales.

Se identifican 5 cadenas agrícolas y 4 ganaderas prioritarias, todas ellas con necesidades particulares pero primordiales para lograr repuntar la actividad y hacerlas rentables, la adquisición y uso de insumos para la producción primaria representa un punto fundamental entre los productores, ya que el bajo poder adquisitivo y la falta de asistencia técnica impide que el primer eslabón de la cadena llegue a términos satisfactorios.

La mayor parte de la producción se destina al autoconsumo, identificando a un bajo porcentaje de productores, sobre todo en actividades agrícolas, que dan valor agregado a la producción. El café, el agave mezcalero, el mango y la miel son productos propicios para que los productores puedan alcanzar el penúltimo eslabón de la cadena.

La mayor parte del producto que se comercializa de manera tradicional con amplia participación de intermediarios, los productores carecen de figuras asociativas y de apoyos para integrarse a nuevos mercados

El financiamiento y capitalización son aspectos descuidados en los eslabones de la cadena, la problemática de los productores para solventar los aspectos crediticios, es un factor que ha repercutido para apoyar siquiera el primer eslabón de la cadena.

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

La opinión de los actores sociales permiten observar que no se ha logrado consolidar un diseño que permita articular la actividad de los tres programas y lograr impactos verdaderamente representativos.

En opinión de los funcionarios directivos, existió correspondencia entre el diseño del programa y el Plan Estatal de Desarrollo, los apoyos fueron distribuidos en zonas de alta y muy alta marginación, los productores atendidos corresponden a regiones con potencial productivo y los componentes otorgados fueron de suma importancia en los procesos de producción de las unidades de producción, acordes a las necesidades para beneficiar a la población con menos recursos.

No se da difusión a los diagnósticos generados por los PSP, de tal forma que las instancias directivas carecen de elementos para realizar ajustes en el diseño del programa como producto de las observaciones de estos documentos. Los productores no proponen iniciativas, pues no participan en ninguna instancia directiva.

La mayor parte de los funcionarios entrevistados participa en la planeación del programa principalmente para definir los criterios para la asignación diferenciada de recursos financieros, priorizar los componentes de apoyo y el establecimiento de metas físicas y financieras.

No se han consolidado en plenitud, los procesos de integración del grupo de programas, si bien es cierto que en lo particular cada uno de los programas obtuvo resultados favorables, el análisis de la interrelación entre ellos, no se detectó vinculación acorde a los objetivos como grupo.

La atención a cadenas prioritarias y la importancia relativa de la especie o actividad en la entidad, fueron los dos principales criterios que se tomaron en cuenta para otorgar apoyos diferenciados

Contrario a lo que opinan los funcionarios, no se detecta una política clara para priorizar proyectos productivos con equidad de género, jóvenes y personas de la tercera edad, los apoyos otorgados a las mujeres representaron el 25%, casi todos ellos en el área de servicios.

No se conformó un órgano de contraloría social, sin embargo los funcionarios opinan que el programa operó con transparencia, rindiendo cuentas a los productores y con la operación de buzones para que los productores pudieran presentar sus quejas y sugerencias.

La mayor parte de los entrevistados, apunta que existió arreglo institucional para cumplir en forma conjunta con los objetivos del programa, además de que hubo cierta representatividad de los actores en las instancias de decisión, sin embargo, se detecta que es aun bajo el nivel de coordinación entre instancias federales y estatales.

En opinión de los funcionarios, hubo buenos resultados en cuanto a la transparencia que el programa mantuvo para el manejo de los recursos, la aplicación de criterios para definir la elegibilidad de los productores, otorgar apoyos diferenciados y la facilidad en los procesos de recepción y tramite de solicitudes.

Los mejores resultados en el desarrollo operativo del PAPIR fueron a juicio de los funcionarios: la atención a regiones prioritarias y la ejecución de recursos a través de proyectos que proporcionaron sostenibilidad económica, ambiental y social. El PRODESCA, creó un mercado de servicios profesionales que fortaleció los aspectos técnicos, comerciales, organizativos, gerenciales y financieros de los productores. El PROFEMOR, en su componente Fortalecimiento Institucional, tuvo su mejor desempeño, en la calidad de los productos que brindaron los coordinadores a los Consejos de Desarrollo, la Consolidación Organizativa; en el fortalecimiento de la estructura interna de las organizaciones y en Fomento Empresarial no se detectaron acciones de impacto.

Los órganos operativos se desempeñaron de la siguiente manera: las ventanillas receptoras, tuvieron un cumplimiento aceptable, la promoción del programa se realizó con eficiencia, se llevó un control de acuerdo al orden de llegada de cada solicitud, y participaron en el acto de entrega recepción. La UTOE funcionó de manera regular, sus mejores aciertos se relacionan con la coordinación que existió con las ventanillas receptoras, así como la organización para el manejo de los expedientes y el análisis y dictamen de las solicitudes, las deficiencias se ubican en la pertinencia de sus estructura para cumplir con los propósitos del programa y la coordinación con los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable. El CECADER permitió seleccionar y validar a los Prestadores de Servicios Profesionales, pero encuentran deficiencias en cuanto calidad de los capacitadores.

Principales resultados e impactos del grupo de programas

Dos terceras partes de los productores realizan sus tramites de acceso al programa por si mismos, el grado de complejidad para integrar la solicitud es de 1.6, rango considerado como aceptable.

La permanencia y aprovechamiento de los apoyos fue contrastante, la permanencia del apoyo es mayor en los beneficiarios 2002, sin embargo el grado de aprovechamiento es inferior a los reflejados por los beneficiarios 2000, la funcionalidad en los dos ejercicios mantiene un comportamiento similar.

Las labores agrícolas de manera mecanizada tuvieron un incremento importante por la adquisición de una gran cantidad de tractores, implementos y sistemas de riego, en las pecuarias hubo un aumento en infraestructura, actividades de sanidad y variantes en las fuentes de alimentación del ganado, debido al incremento en el hato del número de animales mejorados sin registro.

Existieron cambios significativos en los activos fijos de la unidad de producción, por lo que la tendencia de cambio tuvo un comportamiento creciente.

Los cambios para adoptar innovaciones tecnológicas tuvieron un ligero incremento, los productores adquirieron conocimientos para cambiar sus métodos de producción tradicionales, en contraparte, no se detectan cambios significativos para adoptar capacidades administrativas y de gestión.

La productividad, como producto del apoyo alcanzó mejores resultados en las actividades agrícolas, sin embargo, en la producción fue superada por las actividades ganaderas, por otra parte, se denota un incrementó en el ingreso en las tres principales actividades apoyadas por el programa, la de servicios mostró resultados alentadores.

Hubo una mediana integración de los productores a los servicios primarios de la cadena productiva, sin embargo no se observan variaciones en el porcentaje de la producción destinada al mercado después de recibir el apoyo.

La tasa de variación en el empleo permanente contratado y eventual contratado tuvo incrementos importantes, por lo que la consolidación del empleo en las unidades de producción fue positiva.

Como consecuencia del apoyo no se observan cambios negativos o positivos en la preservación de los recursos naturales, las principales prácticas de manejo sustentable fueron la rotación de potreros y el uso de fertilizantes orgánicos.

Recomendaciones Relevantes

Las instancias encargadas de la planeación, deben fundar este ejercicio, en la operación articulada del grupo de programas y a partir de ahí, definir los criterios de priorización para la asignación eficiente de recurso financieros.

Se recomienda la complementariedad del grupo de programas con el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), para generar sinergias en las regiones de alta y muy alta marginación.

Las acciones del grupo de programas deben orientarse al impulso de proyectos integrales a nivel regional y apoyar a organizaciones de productores relacionados con las principales cadenas agroalimentarias para procurar la integración a los mercados.

Es necesario la creación de un órgano de contraloría social para el control y seguimiento e integrar, de acuerdo a su jurisdicción, a los PSPs PRODESCA Y PROFEMOR, como agentes de vinculación entre los productores y las instancias operativas.

Principales indicadores de resultados

Indicador	Valor
% de cumplimiento de metas financieras	84
% de cumplimiento metas físicas (Proyectos PAPIR)	129
Inversión por productor en relación al total de la Alianza (\$)	5,164
% de beneficiarios en relación al total de la Alianza	33
Subsidio promedio por beneficiarios (\$)	3,627
Grado de complejidad para integrar la solicitud	1.6
% de incremento capitalizable en la unidad de producción	1.2
% participación del apoyo en el valor total de los activos	85
Índice general de desarrollo de capacidades	0.0095
% global de conversión productiva	17
% de incremento en la producción	25.15
% de incremento en productividad	6.25
% de incremento en ingreso	25
% de variación en la integración horizontal hacia adelante	0.0
%de variación en la integración horizontal hacia atrás	0.4
Índice de consolidación del empleo	2.4
Índice de variación en el desarrollo de organizaciones	1

Fuente: CAFOSA. Elaboración propia con documentación oficial del Programa, y cuestionarios a Productores 2002.

Capítulo 1

Introducción

1.1- Bases de la Evaluación

1.1.1- Fundamentos de la Evaluación

La rendición de cuentas sobre los efectos de los recursos fiscales invertidos y la forma en que fueron operados resulta de interés público. Pero también es de interés para la sociedad una evaluación que permita contar con elementos de juicio para orientar la política rural nacional y estatal, asignar prioridades en la distribución de los recursos para lograr mayores impactos y, proponer cambios institucionales necesarios que faciliten la operación federalizada y participativa de la Alianza para el Campo.

En diciembre del 2002, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, firmó un acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), en el que se concertó la participación de éste organismo internacional en la evaluación de la Alianza para el Campo 2002, a través del proyecto UTF/MEX/053/MEX, con la finalidad de garantizar la externalidad y objetividad de la evaluación.

1.1.2 Fundamento legal de la Evaluación

El Gobierno Federal ha expresado su decisión de que la evaluación de sus políticas y programas sea parte inseparable de la gestión pública, a través del Capítulo 8 Apartado 8.2 de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002 y atendiendo a las disposiciones del Decreto de Presupuestos de Egresos en donde se marca que los programas de la Alianza para el Campo deberán ser evaluados por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional o internacional que cuenten con experiencia y reconocimiento, se ha establecido la obligatoriedad de su evaluación. Dichas reglas establecen que la evaluación, prestará especial atención al cumplimiento de los objetivos y de las metas de los programas, a su cobertura y operación, a la participación de los productores y sus organizaciones, a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al programa, mediante la medición de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar, información que permita una retroalimentación de los programas para una mejor toma de decisiones sobre los mismos.

1.2.- Objetivos

1.2.1- El objetivo general de la evaluación de la Alianza para el Campo es:

Aportar al Gobierno Federal y al Gobierno Estatal, elementos de juicio para la orientación de la política para el desarrollo agropecuario y rural, de manera que responda, en el

marco de la Alianza para el Campo, de forma eficaz, a la problemática que enfrenta el país en un contexto competitivo de economía abierta.

1.2.2.- Objetivo de la evaluación

Analizar los procesos operativos de la Alianza y determinar los resultados e impactos del programa Desarrollo Rural en el contexto del cumplimiento de sus objetivos, con el fin de brindar elementos de juicio a los actores estatales para la toma de decisiones relacionadas con este grupo de programas.

1.3.- Enfoque de la Evaluación.

1.3.1- Utilidad y oportunidad de los resultados

La evaluación permitirá conocer el desempeño del grupo de programas de Desarrollo Rural y el grado de cumplimiento de sus objetivos y metas y, estimar el impacto generado en las variables e indicadores definidos para la evaluación de cada programa. También contribuirá a determinar la eficacia de los programas nacionales al nivel de su operación estatal, con el objeto de mejorar la toma de decisiones en la operación de los programas, con lo que apoyará la adopción de medidas correctivas o de mejoramiento en su ejecución, fortaleciendo el proceso de planeación y programación anual, así como una mejor asignación de los recursos públicos.

1.3.2.- Evaluación de lo procesos 2002-2003

Al valorarse el proceso operativo de los ejercicios 2002-2003 del grupo de programas de Desarrollo Rural, se detectaron problemas relevantes y se propusieron medidas concretas para mejorar la eficacia operativa y el desempeño de las instancias participantes, se efectuó un análisis sobre el diseño y planeación del grupo de programas, el funcionamiento del arreglo institucional responsable de instrumentarlo, el flujo de decisiones, la participación de los diferentes actores y el seguimiento y evaluación de las acciones llevadas a cabo. Con esta acción se detectaron las fortalezas y debilidades y la forma en que se corrigen o acentúan con las reglas de operación 2003.

1.3.3.- Evaluación de impactos 2002-2000

En función de los objetivos del grupo de programas de Desarrollo Rural se examinaron los resultados e impactos 2002 y 2000 y adicionalmente se comparó el desempeño en el tiempo del grupo de programas, sobre aspectos tales como la sostenibilidad de las inversiones y los más importantes indicadores de impactos.

Los resultados e impactos se midieron a través de indicadores, analizando su grado de respuesta (alto, medio y bajo) en las siguientes categorías de análisis: programas, tipos de productores, montos de inversión y categorías de componentes.

1.3.4.- Análisis por grupo de programas

La evaluación se realizó por grupo de programas, con el fin de lograr un análisis integral de la congruencia de sus objetivos, sus sinergias y las posibles superposiciones entre

programas, para el caso del programa de Desarrollo Rural, se analizaron y emitieron juicios sobre el Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y, Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

1.3.5.- Diagnóstico y análisis de correspondencia

Que incluyó un análisis de las principales actividades, recursos disponibles, instituciones involucradas y de las políticas públicas vigentes, que permitieron identificar la correspondencia de las acciones del grupo de programas de Desarrollo Rural con la problemática y el potencial de desarrollo de este subsector.

1.4.- Fuentes de información

1.4.1.- Método de muestreo

El tamaño de muestra se definió de acuerdo al documento emitido por la FAO, denominado "Método de muestreo para la evaluación estatal de la Alianza para el Campo 2002" y, aprobado mediante respuesta oficial por el Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación en el Estado.

Para el caso del Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural, se aplicaron 313 encuestas.

Las encuestas a beneficiarios del programa en el año 2000, correspondieron al 20% de la muestra definida en el párrafo anterior, mismo que equivale a 62 encuestas a beneficiarios, para que en suma se hicieran un total de 379 encuestas.

En los caso de los Programas Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural, se aplicaron entrevistas a Prestadores de Servicios Profesionales, Consejos de Desarrollo Sustentable, Organizaciones Económicas, Formadores de Formadores, así como a las instancias normativas y operativas de los programas.

1.4.2.- Fuentes de información

Las fuentes de información utilizadas fueron las siguientes :

a).- Información documental de los programas de Desarrollo Rural como lo es: Anexo Técnico y Addendum, lista de beneficiarios, informe de avance o cierre de los ejercicios del grupo de programas, minutas de reuniones de los cuerpos colegiados involucrados en la instrumentación de los programas de Desarrollo Rural, guía técnica, evaluaciones internas y evaluaciones externas anteriores.

b).- Información documental relacionada con el sector y los programas de Desarrollo Rural, Plan de Desarrollo Estatal, Plan de Desarrollo Sectorial y Subsectorial, estadísticas del Sector en el Estado del: Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), Censos Agropecuarios, de Población y Económicos, Consejo de Población y Vivienda (CONAPO),

del Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), estadísticas agropecuarias, diagnósticos y documentos de análisis.

c).- Entrevistas los siguientes miembros: Encuestas a beneficiarios del grupo de programas de Desarrollo Rural 2002, encuestas a beneficiarios 2000, Comités Técnicos del Fideicomiso Estatal, Responsables de los programas en el Estado, entrevistas a funcionarios y otros actores relacionados con el Programa de Desarrollo Rural (Delegado de la SAGARPA, Secretario de la SEDAF, Secretario Técnico del FOFAE, Jefes de Distrito, Jefes de CADER, Coordinadores Regionales de la SEDAF, Gerente Estatal del FIRCO, Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), Centró de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, Coordinadores de los Consejos, Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA y PROFEMOR) Organizaciones Económicas de primer nivel, Formadores de Formadores y proveedores de bienes y servicios.

d).- Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002 y 2000, base de datos a otros actores del grupo de programas.

1.4.3.- Método de análisis de la información

Para cubrir los requerimientos de información, fue necesario definir, primeramente, los ámbitos en donde se generan los documentos y la información necesaria para contar con los elementos informativos que permitan describir e interpretar los rasgos que caracterizan los diferentes aspectos del proceso de evaluación. Asociado con la identificación de los generadores de información, estuvo la definición de las técnicas apropiadas de investigación; es decir, qué quiero y cómo lo obtengo.

En este sentido se definieron tres ámbitos:

- a).-El de operación del grupo de programas de Desarrollo Rural, en el contexto de las características geográficas y sociodemográficas del Estado de Oaxaca.
- b).-El normativo, conformado por los preceptos y disposiciones tanto nacionales como estatales del grupo de programas.
- c).- El referido a la información que aportan los sujetos que participaron y desarrollaron las diferentes acciones del grupo de programas.

Los dos primeros se obtuvieron mediante la utilización de técnicas de investigación documental. El tercero, relacionado con los sujetos participantes fue obtenida por entrevistas, realizadas a través de cuestionarios para cada uno de los protagonistas del grupo de programas.

La determinación de la muestra se llevó a cabo con base en la lista de beneficiados del grupo de programas y se seleccionaron mediante muestreo sistemático.

Una vez que se recolecto la información, se validó procediéndose a la captura de la totalidad de los cuestionarios en el sistema informático diseñado para este efecto.

El periodo durante el cual se llevó a cabo la Evaluación Externa del grupo de programas de Desarrollo Rural en el Estado de Oaxaca, fue del mes julio a septiembre de 2003.

Capítulo 2

Características del grupo de programas

2.1.- Características, evolución y desempeño del grupo de programas

2.1.1.- *Programas del grupo que operaron en el Estado*

De acuerdo a la información proporcionada por las instancias que normaron al programa de Desarrollo Rural en el Estado de Oaxaca, los programas federalizados que operaron en este grupo fueron: Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

2.1.2.- *Objetivos comunes, sinergias y superposiciones entre programas*

La integración de los tres programas tiene como objetivo el impulsar cambios que permitan que los recursos que son canalizados a los productores se aprovechen en mayor proporción en el desarrollo de capacidades de los habitantes (PRODESCA), a una mejor inversión rural (PAPIR) y a la consolidación de organizaciones (PROFEMOR); a fin de propiciar un desarrollo integral y sustentable del sector rural. Bajo esta perspectiva, la operación del programa en su conjunto no alcanzó los resultados esperados, las acciones que aportó cada programa alcanzan un relativo impacto pero de forma particular, sin ningún contexto de correlación.

2.1.3.- *Población objetivo y criterios de elegibilidad*

El programa se dirigió, conforme lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo segundo a ejidos, comunidades, organizaciones y asociaciones de productores del medio rural, constituidos de conformidad con las leyes vigentes. La mayor parte de los apoyos recayeron en localidades catalogadas como de alta y muy alta marginación, en donde los productores se encuentran de acuerdo a su tipología en los estratos II y III; es decir, habitantes de bajos ingresos en transición; dado lo anterior el acatamiento a la normatividad y lo expresado en las reglas de operación en este punto fue respetado.

2.1.4.- *Componentes de apoyo*

Los componentes de apoyo para este programa, se dividieron en 5 ramas, la agrícola que representó el 74% de los apoyos otorgados con una amplia variedad de componentes entre los que sobresalen: los tractores, las motobombas, los sistemas de riego por aspersión, las despulpadoras, los remolques, los invernaderos, las desgranadoras y el apoyo para la tecnificación e implementación de algunos cultivos como el melón, tomate, mamey, papaya y zapote.

La ganadera con el 14 % que incluyó apoyos para la adquisición de ovinos de la raza pelibuey, vientres bovinos gestantes, sementales e implementos para pequeñas granjas avícolas.

La rama de servicios con el 8 %, que apoyó la adquisición de equipo para la instalación de café internet, panaderías, tortillerías y purificadoras de agua principalmente.

El área acuícola con el 3% que apoyó la adquisición para la implementación de cultivos de mojarra, motores fuera de borda y equipo para pesca.

La rama forestal con el 1% y en donde se proporcionaron equipos para proyectos forestales, como estufas de secado y maquinaria forestal.

En el caso del PRODESCA, el diseño y la gestión de proyectos constituyeron el 72% de los servicios otorgados a los productores.

El PROFEMOR, logró conformar 325 Consejos de Desarrollo Municipal y apoyar a 42 organizaciones económicas de primer nivel.

2.2.- Evolución del grupo de programas

2.2.1.- Cambios relevantes en la composición, orientación y objetivos del grupo de programas

Se observaron cambios en lo relativo a la integración en grupo de programas, sin embargo, fueron respetados los componentes y acciones desarrollados en el ejercicio 2001. Para la canalización de los apoyos fueron tomadas en cuenta áreas estratégicas que permitieron dar un mejor orden a la entrega de los apoyos, orientando las acciones hacia un desarrollo regional y dando atención a grupos y cadenas prioritarias en cada una de las zonas atendidas.

2.2.2.- Evolución de la inversión total del grupo de programas y diferencias significativas entre los programas y entre la destinada a inversión y asistencia técnica

Cuadro 2.2.2.1 Montos de inversión programados (miles de pesos)

Inversión	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Federal	6,228.00	25,781.8	35,139.0	19,182.3	28,950.0	52,098.0	164,698.2
Estatad	3,736.0	12,518.2	4,808.3	3,370.9	1,000.0	5,774.8	32,308.1
Beneficiarios	6,286.5	19,523.0	28,956.6	16,693.5	23,970.8	45,542.5	123,668.4
Total	16,250	57,823	68,903.9	39,246.7	53,920.8	103,415.3	198,489.4

Fuente: CAFOSA. Elaboración propia con documentación oficial del Programa. 1996-2002

La evolución del programa de Desarrollo Rural ha tenido, a excepción del año de 1999 un crecimiento significativo en cada ejercicio, el Gobierno del Estado mantuvo durante los dos primeros años los más altos porcentajes de aportación en relación con el monto total del ejercicio, para posteriormente mantenerse entre el 10 y 16 %, con excepción del año 2000, en donde solo aportó el 3% del total del presupuesto para este programa. La aportación de los productores con respecto al Gobierno Estatal y Federal ha sido superada, con excepción del presente ejercicio en donde sólo aportaron el 26%, llegando a alcanzar en los años 1998 y 1999 el 42% y en el 2000 y 2001 el 44%. Por consecuencia la inversión de los productores por cada peso que aporta el programa ha ido también en aumento, así, en el año de 1996 por cada peso invertido por el programa el productor correspondió con 63 centavos, mientras que para el año 2001 alcanzaron 78 centavos.

Es importante hacer mención que el incremento en el monto total de recursos para el presente ejercicio, se debe en gran medida a la integración de programas, así como a la redimensión que sufrieron los Anexos Técnicos de los programas de Fomento Ganadero y Fomento Agrícola cuya parte importante de sus montos financieros fueron canalizados al programa de Desarrollo Rural.

2.2.3. Inversión del grupo de programas en relación al total de la Alianza para el Campo

El grupo de programas de Desarrollo Rural estuvo conformado por tres programas: el de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). Según el Anexo Técnico firmado en el mes de mayo, el monto de los tres programas fue de 135'600,000.00, que representaba el 48% del total asignado al Programa Alianza para el Campo en el Estado en el ejercicio 2002; en el mes de septiembre es redimensionado el Anexo Técnico y se firma el Addendum al mismo, incrementándose los montos financieros para llegar a 198'489,471.00 que significó el 70% del total de la Alianza.

2.2.4. Número de beneficiarios del grupo de programas en relación al total de la Alianza para el Campo

El presente resultado se obtuvo tomando como cálculo los beneficiarios programados en los Anexos Técnicos y en su caso Addendum de los programas; para el caso de los programas de Desarrollo Rural fueron tomados en cuenta los avances que a la fecha fueron proporcionados por las instancias que le dan seguimiento al mismo, observando que de los 168,868 productores beneficiados por la Alianza, 54,720 corresponden al grupo de Programas de Desarrollo Rural, lo que representa el 33.4 % del total.

Es conveniente hacer mención que el redimensionamiento realizado al Anexo Técnico de los Programas de Desarrollo Rural permitió que este obtuviera una mayor cobertura de atención.

2.2.5.- Subsidio promedio real e inversión total por beneficiario del grupo en relación al total de la Alianza para el Campo

El promedio de subsidio por productor para el caso de los Programas de Desarrollo Rural fue de \$3,627.00 y, en relación al total de la Alianza \$ 5,164.45, tomando en cuenta la aportación total del PROFEMOR, que en el concepto "Consolidación Organizativa", se contabiliza el número de productores, pero en el caso de "Fortalecimiento Institucional" las metas recaen en el número de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable conformados.

2.3.- Cobertura geográfica de los apoyos

2.3.1.- Distribución geográfica de los apoyos a nivel de las regiones

Cuadro 2.3.1.1 Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural

Región	%	% distribución por actividad en la región				
		Agrícola	Ganadería	Forestal	Servicios	Acuícola
Mixteca	5.60	86.0	7.90	0	6.10	0
Valles	22.78	54.70	13.86	17	14.44	0
Costa	15.68	49.35	34.13	0	13.36	3.16
Istmo	22.98	37.42	48.23	0	7.83	6.52
Sierra norte	6.36	12.99	4.24	69.25	13.35	0.77
Cañada	2.83	56.09	27.90	0	16.01	0
Papalopam	16.85	61.20	34.15	0	1.96	2.69
Sierra Sur	5.41	59.51	11.70	6.68	22.11	0
Putla	1.51	28.75	49.52	0	21.73	0

Fuente: CAFOSA. Elaboración propia con documentación oficial del programa.

Cuatro de las regiones del Estado concentraron el 78% de los recursos otorgados por el PAPIR. Estas zonas representan por sus características las de mayor potencial productivo, por consecuencia existen mayores necesidades en las unidades de producción y los productores cuentan con un nivel superior de poder adquisitivo.

La mayor parte de los recursos fueron invertidos en actividades de tipo agrícola y muy pocos en actividades de tipo acuícola, notándose entre la regiones menos apoyadas, un fuerte impulso en la Sierra Norte, con respecto a proyectos forestales.

Destaca el hecho de que en casi todas las regiones se destina un porcentaje importante de recursos al área de servicios, lo que denota el interés del sector rural por incursionar en ramas diferentes a la agropecuaria y forestal.

Cuadro 2.3.1.2 Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural

Concepto	Regiones								Total
	Mixteca	Valles	Costa	Istmo	S. norte	Cañada	Tuxtepec	S. Sur - Putla	
Comunidades	11	53	46	37	33	37	52	33	302
Municipios	9	47	23	23	26	23	16	17	184
Beneficiados	642	3479	4530	4527	2300	3662	4498	3470	27,108
Servicios:									
Identificación	5	21	24	19	14	16	26	21	146
Diseño	6	42	43	38	32	35	53	26	275
Gestión	11	46	54	39	36	30	45	21	282
Capacitación	1	1	1	8	1	0	9	0	21
Consultoría	0	1	0	0	0	4	3	0	8
Aportación Alianza (%)	1	15	18	11	10	16	21	8	100

Fuente: CAFOSA. Elaboración propia con documentación oficial del programa.

El programa de Desarrollo de Capacidades superó las metas físicas programadas en más del doble; los servicios de gestión y diseño fueron los más solicitados por los productores alcanzando el 76% del total brindado; la región más favorecida fue la de Tuxtepec, que alcanzó la cuarta parte de los servicios otorgados por los casi 200 Prestadores de Servicios Profesionales.

Cuadro 2.3.1.3 Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural

Concepto	Regiones								Total
	Mixteca	Valles	Costa	Istmo	S. norte	Cañada	Tuxtepec	S. Sur	
Organizaciones	0	12	8	6	9	3	3	5	46
Comunidades	0	9	8	6	7	2	3	5	40
Municipios	0	8	6	6	5	2	3	5	35
No. socios	0	388	552	328	612	178	79	140	2277
No. Consejos.	49	47	33	40	54	38	14	50	325

Fuente: CAFOSA. Elaboración propia con documentación oficial del programa.

Con respecto al componente de consolidación organizativa, se apoyaron 46 organizaciones, 42 de ellas de primer nivel, ubicadas en el 54% de los casos en zonas marginadas y en donde el principal sistema producto apoyado fue el café y en mucho menor medida el mango, plátano y maguey, para este componente fueron superadas las metas físicas en 2.5 más a lo programado, observando que el concepto más solicitado por las organizaciones fueron las gerencias administrativas.

Con respecto al Fortalecimiento Institucional, se programó la conformación de 295 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, teniendo a la fecha 325 constituidos que representa el 110 %; es necesario mencionar que por acuerdo del

Gobierno del Estado, se convino la atención de 569 Municipios con el mismo grupo de técnicos, de ésta manera, faltaría por constituirse el 43 % de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

2.4.- Población beneficiada

2.4.1 Tipología de productores

Cuadro 2.4.1.1. Tipología de productores

Concepto	Tipo de productor					Total
	I	II	III	IV	V	
% Productores	9.25	42.75	30.40	15.40	2.22	100
% Apoyo	5.62	37.0	38.26	19.10	5.02	100
%Actividad Agrícola	44.37	55.32	65.41	75.14	66.68	
%Actividad Pecuaria	21.57	29.53	32.18	24.85	33.32	
%Actividad Servicios	34.06	15.15	2.41	0	0	

Fuente: CAFOSA. Elaboración con base a encuestas a beneficiarios 2002.

El 73% de los productores apoyados por el grupo de programas, se encuentran inmersos en los estratos II y III. Lo que significa que son productores que se encuentran en etapa de transición, que solo comercializan entre el 20 y el 60% de lo que producen; el resto cubre sus necesidades alimenticias; su escolaridad no es menor a la secundaria pero tampoco rebasan el nivel medio superior; la superficie de sus predios no es menor a 3 hectáreas ni mayor a 10 y tienen activos fijos que no superan los 100 mil pesos. En este tipo de productores se invirtieron el 75% de los recursos del programa, observando que la mayoría de ellos, solicitaron el apoyo para incorporarlo en un mayor porcentaje a las actividades agrícolas.

Capítulo 3

Diagnóstico de las actividades económicas

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

Los niveles de marginación, así como la ausencia de oferta de empleos, han caracterizado al Estado de Oaxaca, como una entidad con alto grado de emigración.

En el horizonte nacional, Oaxaca ocupa el lugar número 31 en cuanto a niveles de bienestar poblacional, la mitad de la población económicamente activa se ocupa en actividades agropecuarias, silvícolas, pesca o recolección.

El Estado se caracteriza por ser promotor y prestador de servicios, de tal manera que, el sector terciario sobresale del secundario y el primario. Para el año 1999, la distribución del producto interno bruto (PIB) del Estado de Oaxaca se presentó así:

Cuadro 3.1.1. Producto Interno Bruto del Estado de Oaxaca

Sector	Monto (Miles de pesos a precios de 1993)	Porcentaje
Primario	3,316,730	15.7
Secundario	4,005,534	18.9
Terciario	13,859,797	65.4
Total	21,182,061	100.0

Fuente: Elaboración de CAFOSA con base en información del INEGI

En el ámbito nacional, para el año de 1999 el PIB fue de un total de 1,384,697,220 (miles de pesos a precios de 1993), por lo tanto, la participación del Estado de Oaxaca con respecto del nacional fue de 1.53%.

Al año 2000, la población económicamente activa (PEA) era de 1,076,829 habitantes, mientras que la ocupada fue de 1,066,558 distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro 3.1.2 Población Económicamente Activa de Oaxaca

Sector	Porcentaje
Primario (Agricultura, ganadería, caza y pesca)	41.09
Secundario (Minería, petróleo, industria manufacturera, construcción y electricidad)	19.36
Terciario (Comercio, turismo y servicios)	37.51
Otros	2.04

Fuente: Elaboración por CAFOSA, con base en información del INEGI

La población económicamente inactiva, se calculó en 1 millón 034 mil 852 personas, de las cuales 317 mil 548 eran estudiantes; 627 mil 904 dedicadas a quehaceres domésticos; 11 mil 708 jubilados y 77 mil 692 en otras posiciones.

La mayor parte de las ramas de la economía en el Estado, han mostrado en los últimos años un dinamismo creciente, sin embargo, las áreas de agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, mostraron estancamiento y en algunos casos retrocesos.

En el Estado de Oaxaca las unidades de producción con función agrícola ocupan el 43%, con actividad ganadera el 37%, las de actividad forestal el 19% y la artesanal el 1%.

Para el año 2002, el maíz en grano, la caña de azúcar, el café, el mango y el agave mezcalero ocuparon el 45 % de la superficie cosechada y acumulan el 15% del valor de la producción; porcentaje que denota un marcado retroceso en comparación con el año 2000, en donde la superficie cosechada y el volumen de producción tuvieron mayores porcentajes de representatividad.

La productividad en los cultivos básicos está por debajo de los promedios nacionales para hacerlos rentables. Esto se debe en gran medida a que se destinan áreas, cuyos suelos y condiciones ambientales no son adecuados, o bien, se omiten los paquetes tecnológicos.

En materia pecuaria, se identifican más de diez sistemas de producción, que generan anualmente 232 mil 535 toneladas de productos de origen animal. De estos sistemas se considera que la producción de carne y leche con bovinos es el más importante, contribuyendo con casi el 54% de la producción total, le siguen la producción de leche y carne de bovinos en estabulación con el 23%, carne de cerdo con 14%, caprinos-ovinos con el 3% y el resto a huevo y carne de especies menores. La mayor parte de los sistemas de producción, se caracterizan por ser extensivos o poco tecnificados, lo que origina un fuerte deterioro de los recursos naturales.

De acuerdo al volumen de producción, la región del Papaloapam proporciona la mayor cantidad de carne de bovino, seguida del Istmo y Costa, ésta última también en carne de cerdo; Valles Centrales el mayor volumen de producción de leche y huevo, la Mixteca carne de ovinos y caprinos; en las otras regiones la ganadería no es representativa.

En materia de pesca, se cuenta con 597 kilómetros de litoral y 107 mil hectáreas de lagunas litorales, así como 82 mil hectáreas de aguas interiores.

En 1996, en la pesca se empleaban 6 mil 887 personas, de las cuales 49.4% pertenecían a cooperativas, 29% a uniones ejidales y 21% a particulares

El camarón de altamar es el producto que concentra el valor y volumen de las exportaciones del sector en el Estado. Su captura y manejo emplean alrededor de mil personas agrupadas en ocho cooperativas, 24 empresas privadas y 28 armadores.

La participación de Oaxaca en el volumen de captura a nivel nacional es inferior al 1%.

La superficie forestal del Estado de Oaxaca es de 7 millones 059 mil 653 hectáreas, ocupando el quinto lugar a nivel nacional en cuanto a superficie y el cuarto en producción maderable.

Durante 1993-1997, el volumen de producción maderable permaneció estable en alrededor de 441 mil m³ anuales, en el caso de pino en rollo. El encino, las especies preciosas y las tropicales mostraron fluctuaciones y una tendencia hacia la baja.

En el caso del pino, que representa en promedio el 95% de la producción forestal maderable, la caída del precio fue del orden del 25%.

Por región y municipio y en orden de importancia, la producción de pino y encino se ubica en la Sierra Sur, Sierra Norte y Valles Centrales con el 80% del total .

3.2.- Identificación de las cadenas agroalimentarias agrícolas, pecuarias y no agropecuarias estratégicas.

La cadena productiva del maíz.

- 1.- La producción primaria es realizada por los productores en cada unidad productiva.
- 2.- No existe un proceso de transformación, los productores realizan la selección de su semilla para la siembra del próximo ciclo.
- 3.- El producto acopiado es utilizado en un 90% para autoconsumo y los excedentes son acaparados por intermediarios que lo comercializan en regiones aledañas.

La cadena productiva del café

- 1.- En los pequeños cafecultores el proceso de producción primaria es realizada por los miembros de la familia, los grandes finqueros contratan mano de obra de la zona.
- 2.- El proceso de transformación de beneficio es realizado por los productores que cuentan con infraestructura rústica adaptada a las necesidades de la explotación.
- 3.- Los productores venden el café pergamino a intermediarios que a su vez lo distribuyen a grandes empresas comercializadoras que lo exportan o lo comercializan.

La cadena productiva caña de azúcar

- 1.- La producción primaria la realizan los productores, con una gran cantidad de jornales contratados.
- 2.- Las actividades de acopio y selección son realizadas por los ingenios con los que previamente se realizaron compromisos de venta.
- 3.- Los ingenios se encargan de realizar la maquila, obteniendo azúcar, melaza y otros subproductos.

4.- La distribución del producto la realiza el ingenio en forma directa a grandes consorcios que la comercializan al público en general.

La cadena productiva del maguey

- 1.- La producción primaria después de siete años es realizada por los propios agricultores
- 2.- La actividad de acopio es realizada por los productores para la elaboración de mezcal y por compañías tequileras que se llevan las pencas fuera del Estado.
- 3.- El producto es comercializado fuera del Estado y del país por las organizaciones de los productores.

La cadena productiva del mango

- 1.- La producción primaria es realizada por los propios productores o por empresas que compran la producción directamente en la huerta.
- 2.- El acopio y selección lo realizan los productores o los intermediarios que se encargan de venderlo o transformarlo en conservas
- 3.- La comercialización se realiza fuera del país o directamente en la ciudad de México.

La cadena productiva bovinos carne

- 1.- Los bovinos son criados en potreros por los productores que no tienen necesidad de proporcionar grandes cuidados por la diversidad de recursos naturales.
- 2.- No existen procesos de transformación, los animales son vendidos en pie.
- 3.- La comercialización se realiza por intermediarios, pero una gran mayoría de productores vende becerros destetados para su engorda en el norte del país.

La cadena productiva bovinos leche

- 1.- La producción primaria es realizada por los mismos productores.
- 2.- El acopio lo realizan los intermediarios y los propios productores cuando en la unidad de producción se cuenta con un taller artesanal.
- 3.- En el caso de los Valles Centrales, la leche se comercializa en la misma región para la elaboración de queso, quesillo, y otros derivados, los intermediarios comercializan la leche en la ciudad de Oaxaca. En el trópico, especialmente en la zona de Tuxtepec e Istmo la leche es acaparada por grandes pasteurizadoras.

La cadena productiva abejas miel

- 1.- El proceso de producción y recolección de la miel es realizada por los apicultores.

2.- El acopio se realiza por parte de las organizaciones y en lugares donde no hay organización, la miel se envasa en recipientes para venderla en la misma comunidad.

3.- En zonas donde están organizados la miel se acopia para exportarla a otros países, principalmente de la comunidad europea.

La cadena productiva de la industria pesquera

1.- La captura es realizada por pescadores ribereños, de altamar y de aguas continentales.

2.- Las actividades de acopio y selección la realizan plantas propiedad de cooperativas o industrias empacadoras privadas.

3.- Las plantas procesadoras de productos pesqueros maquilan camarón, escama en general, túnidos, escualos, rayas, moluscos y otros crustáceos.

4.- La comercialización de los derivados de la industria pesquera en Oaxaca se realiza a través de firmas exportadoras especializadas que operan en Salina Cruz.

La cadena productiva de la industria artesanal

1.- El acopio y selección de la materia prima, es realizada por los artesanos.

2.- Las actividades propias de la etapa del proceso de transformación, genera puestos de trabajo en la elaboración de productos artesanales.

3.- La comercialización de los productos se realiza a través de firmas especializadas en la venta de los mismos y por los propios artesanos directamente.

3.3. Posición de las cinco cadenas agrícolas de valor identificadas

Maíz

En el año 2002, la superficie cosechada fue de 444 mil 805, equivalentes al 74% del área sembrada, obteniendo un volumen de producción de 601 mil 083 toneladas y con un rendimiento promedio de 1.3 tons./ha.

La adquisición de insumos representa un grave problema, en virtud del poco poder adquisitivo de los productores; son pocos los utilizados para los procesos de producción primaria, la mayor parte de los productores que consume fertilizantes o agroquímicos para el control de plagas y enfermedades los adquiere en comercios ubicados en su zona, a precios relativamente mayores. En cuanto a la semilla que se utiliza para la siembra cuando al productor se le termina, la adquiere generalmente con sus vecinos. Los productores que se organizan, logran conseguir que estos insumos sean colocados en su comunidad pagando entre todos ellos el costo del flete.

Los problemas más comunes que se observan para la adquisición de insumos, es que éstos llegan tarde o no se consiguen en la comunidad, aspecto que en un futuro pudiera mejorarse con la implementación de cooperativas operadas por un cuerpo directivo conformado por productores y con la asistencia técnica especializada.

Con respecto a los sistemas de producción y debido a que la mayoría de los productores son gente de bajos recursos, carentes de asistencia técnica; se sigue utilizando el sistema de cultivo tradicional, utilizando semillas criollas que seleccionan de la cosecha anterior; por lo que los rendimientos de producción son bajos y solo sirven para abastecer las necesidades mínimas de la familia.

La degradación de los recursos naturales va en aumento ya que en muchas de las zonas se sigue la práctica de roza y quema, derribando áreas de montes, con el fin de abrir nuevas tierras para los cultivos.

El nivel de tecnificación en la mayor parte de las unidades de producción es deficiente, las labores de cultivo se realizan en forma manual, auxiliados de pequeños implementos como el hacha, machete y azadón; en la cosecha participa gente de la misma comunidad y que de acuerdo a las costumbres será recompensada de la misma forma.

No existe en la cadena el proceso de transformación, la producción del maíz está destinada al autoconsumo, consumiéndose la producción a partir de la etapa de elote y el resto se guarda en forma de grano .

Una parte de la producción es destinada para el consumo de la ganadería de traspatio.

La comercialización del maíz solo se da en casos especiales, para adquirir artículos de consumo o implementos para las labores agrícolas, cuando se realiza se da entre los vecinos de la misma comunidad o intervienen agentes intermediarios que acopian la producción para comercializarla en volúmenes regulares.

Café

El café es otro cultivo importante para la economía oaxaqueña. Hasta antes de la caída de la economía brasileña a finales de 1988, el comportamiento de sus precios había mostrado en los tres últimos años, en términos reales, un moderado repunte. Su productividad promedio en Oaxaca se sitúa en 310 Kg. por hectárea, 31.1 % inferior a la media nacional que es de 450 Kg. de café oro por hectárea.

La superficie sembrada en el año 2002, fue de 191 mil 612 hectáreas, en donde se cosecharon 158 mil 116 de ellas, con un volumen de producción de 235 mil 494 toneladas

Por su naturaleza, el café es un producto de consumo intensivo en mano de obra y generador de efectos multiplicadores en otras industrias. Puede llegar a inyectar recursos monetarios y contribuir desde la finca en el campo a la mesa del consumidor, a la formación de capital y empleo en la economía oaxaqueña.

Desde un panorama económico, el café es el cultivo más importante, pues aporta los mayores ingresos; sin embargo, desde el punto de vista de seguridad alimentaria, el maíz

representa la garantía de subsistencia familiar; por lo que los productores se ven en la necesidad de practicar distintos sistemas asociados de producción con maíz, frijol y chile.

La cafecultura es una actividad que se desarrolla en todas las regiones del estado, a excepción de los Valles Centrales, siendo las regiones más importantes la Cañada, Costa y Papaloapam, que en conjunto concentran casi el 70% de la producción.

En relación al tamaño de las unidades de producción rural, existen 74 mil 698, el 38% se ubica en el estrato de hasta 2 hectáreas, 28% entre 2 y 5; el resto más de 5 y hasta 20.

La adquisición de insumos no representa dificultad para los cafecultores; ya que en algún tiempo se llevó a cabo la fertilización química de los cafetales, pero en la actualidad ésta práctica no se realiza por los altos costos del fertilizante; en el café orgánico se elaboran compostas para sustituir los abonos químicos.

En los aspectos de producción se observa que la variedad Typica es la más difundida en el Estado, ya que se adapta a diferentes condiciones ambientales y su manejo requiere del uso de pocos insumos; sin embargo, es de bajo rendimiento.

Con respecto a la aplicación de medicamentos para el control de plagas y enfermedades, ésta es casi nula, y solo participan algunos organismos para desarrollar campañas contra la broca y la roya en acciones de detección, control, capacitación y divulgación.

El beneficio del café es un proceso industrial que consiste en eliminar las cubiertas de la cereza para pasar de café cereza a café verde comercializable, para lograr este propósito existen dos métodos, la vía húmeda y la vía seca, por medio de la primera se obtienen los cafés suaves y por la segunda se obtiene el café natural, corriente o tipo brasileño.

La vía húmeda se divide en dos etapas, el beneficio propiamente dicho, que va desde la recepción del café cereza hasta la obtención de café pergamino y la fase conocida como beneficio seco que inicia con la limpieza del café pergamino y concluye con la obtención del café oro lavado, debidamente clasificado y envasado para su comercialización.

En Oaxaca los pequeños productores de café son principalmente pergamíneros; es decir, realizan exclusivamente la fase de beneficio húmedo.

En la vía seca la obtención del café no tiene gran importancia comercial ya que es el que se destina al autoconsumo y la venta local.

Del café que se comercializa en la entidad, el 99% es en verde; es decir, no se le da un proceso de industrialización, por lo que los volúmenes de café soluble y tostado representan apenas el 1% del volumen que se comercializa con el exterior.

Los principales tipos de café que se exportan por el Estado son: el prima lavado, altura, orgánico, desmanche y natural, que representan el 99% y se exportan a 24 países, destacando por sus volúmenes adquiridos Estados Unidos de Norteamérica, que recibe más del 50%, Japón, Alemania, Corea, Noruega, Bélgica, Holanda y Finlandia.

El proceso de comercialización del café orgánico presenta algunas particularidades, su comercialización se dá de manera directa entre las organizaciones de productores y compradores.

Maguey mezcalero

En el año 2002, se tenían reportadas 13 mil 210 hectáreas sembradas, de las cuales se cosecharon 3900 que representan el 29 %, obteniéndose 245 mil 700 toneladas, con un valor de producción de 800 millones 100 mil pesos.

La siembra del agave está vinculada a las costumbres y tradiciones del campesino. El cultivo se desarrolla en forma natural, sin nada de químicos, ya que no se usan fertilizantes ni pesticidas durante su ciclo vegetativo, los procesos de producción se realizan a mano por los artesanos; por lo que no existe problemas por parte de los productores para solventar la disponibilidad de insumos.

Unas 25 mil personas del estado de Oaxaca dependen de la planta de agave para su sostenimiento, usando las piñas, o fruto, para hacer mermelada así como mezcal.

En el estado de Oaxaca, la región productora de mezcal está integrada por los municipios de Sola de Vega, Miahuatlán, Yautepec, Santiago Matatlán, Ocotlan, Ejutla y Zimatlán.

El grado de tecnificación en los procesos de producción no es relevante, los materiales que se utilizan son de la región y adaptados a cada unidad productiva.

En el año 1994 el gobierno Mexicano estableció dos tipos de mezcal: el de Oaxaca que es de 100% agave y el tipo II que permite el uso de otros azúcares.

También se reconoce la existencia de otros mezcales que son reposados y añejados antes de su distribución. Oaxaca es el único estado reconocido geográficamente y legalmente como “La Región del Mezcal” con su designación de origen controlado.

La producción mensual de mezcal tipo I esta distribuida en 55% por parte de los Valles Centrales y 45% en la Sierra Sur.

En la actualidad se cuenta con una reserva en cultivos de aproximadamente 5,890 has. con una densidad promedio de 2,000 plantas por hectárea y cuyo programa de siembra escalonada de acuerdo con las proyecciones de producción estimadas garantiza el abasto de materia prima para los próximos 7 años. Según investigaciones del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), en los Distritos de la región de los Valles Centrales: Centro, Tlacolula, Zimatlán, Ejutla y Ocotlan existe la posibilidad, de plantar maguey en 6 mil 520 hectáreas, intercalándolo con la siembra de maíz.

Una combinación de áreas cultivadas con maguey mezcalero y maíz pudiera permitir al agricultor tener ingresos durante el ciclo siembra- cosecha del maguey.

Falta aun que el mezcal obtenga una aceptación mundial similar a la del tequila. por lo

que el proceso de denominación y certificación de origen conforma uno de los elementos de mercadotecnia que vendrá a exigir de los procesadores una práctica controlada y normada para producir el mezcal y sus variantes.

Con respecto a los procesos de comercialización, más de un millón y medio de litros se exportan cada año y es fácil encontrarlo en países como: Estados Unidos, Francia, Alemania, Taiwán, Bélgica, Chile, Italia, Holanda, Inglaterra, Japón, Grecia y España.

Caña de azúcar

De los cultivos perennes dominantes en Oaxaca, la caña de azúcar muestra en parte resultados parcialmente satisfactorios en cuanto a rendimiento por hectárea y el comportamiento de su precio en términos constantes; sin embargo, la tendencia de este cultivo va encaminada hacia el estancamiento en relación al precio-rendimiento, debido a la competencia que representa para la azúcar de caña los endulzadores sustitutos.

En el año 2002, se sembraron un total de 54 mil 249 hectáreas de este cultivo y se cosechó el 84 % con un volumen de producción de 2 millones 442 mil 693 toneladas, que dieron lugar a la obtención a casi 256 mil toneladas de azúcar.

En la mayor parte de las regiones en donde se siembra la caña, los productores no tienen problemas con la adquisición de insumos que les permita llevar a cabo el proceso de producción, en virtud de que son los ingenios quienes proporcionan los insumos requeridos y los servicios de asistencia técnica y capacitación.

Las regiones en donde se produce el mayor volumen de caña, motivado por la cercanía de los ingenios se ubican en el Istmo y Tuxtepec.

En el caso de los ingenios, por el conjunto de factores inherentes al manejo y cuidado de las fincas cañeras, se corre el riesgo de suspender actividades por el bajo rendimiento, ya que obtienen en promedio 3.70 ton/ha, resultando tres veces inferior al promedio nacional, por lo anterior y, tomando en cuenta las perspectivas de mercado, se considera recomendable impulsar la reconversión de cultivos en algunas zonas cañeras.

Respecto al mercado externo los factores que hacen poco probable exportar más azúcar, son los siguientes: costos de producción elevados en los ingenios oaxaqueños, exceso de oferta sobre la demanda mundial de azúcar, restricciones y reciprocidades contenidas en el Tratado de Libre Comercio y competencia de endulzadores a base de maíz.

Mango

La superficie sembrada de mango para el año 2002 fue de 17 mil 924 hectáreas, cosechándose el 94% con un rendimiento de 10 toneladas por hectárea, por lo que el volumen de producción fue de 172 mil 816 toneladas.

La producción de mango se encuentra concentrada en los siguientes municipios: San Pedro Tapanatepec, Acatlán de Pérez Figueroa, Chahuities, Santo Domingo Zanatepec y San Juan Bautista Cuicatlán.

El sistema de producción que utilizan los productores es tradicional, debido a las bondades de este cultivo, cuando existen problemas de plagas, los productores son auxiliados por las juntas de sanidad animal de cada comunidad

El 62% de la producción es aportada por el Istmo, en donde las principales variedades de mango son el oro, tomy atkins, haden y ataulfo; el 15% por la Cañada que produce mango obo, piña y manila; el 14% por el Papaloapam con la variedad manila y el resto por la Costa con la variedad Ataulfo.

El sistema de comercialización se dá en forma directa por los productores y las organizaciones, aunque existen intermediarios que negocian desde mucho antes la compra de la producción de la huerta completa, siendo ellos los encargados del corte, transporte y comercialización directa del producto. Se exportan de 6 a 8 mil toneladas de mango por cosecha; actualmente en mercados como Alemania, el mango mexicano ya ocupa el primer lugar en cuanto al valor y volumen de venta, habiendo logrado consolidar su preferencia en el consumidor.

La industria cuenta con varias empacadoras y una enlatadora, Fruco, Tropifrut, Agroindustrias Loma Bonita, Empacadoras Santa Mónica, en está última, se procesan alrededor de 300 toneladas diarias de la fruta.

Análisis transversal

Cuadro 3.3.1 Determinación de las fuentes de apoyo al subsector agrícola

Incidencia pública o institución	Cadena agrícola			
	Insumos	Producción	Transformación	Comercialización
Financiamiento y capitalización	Gobierno del estado	SEDESOL BANRURAL	SEDIC, Secretaría de Economía	SEDIC, Secretaría de Economía
Comercialización e integración de mercados	C.N.C			ASERCA, SEDESOL
Investigación y T.T, Asistencia técnica	INIFAP, Fundación Produce	INIFAP, Fundación Produce, FIRCO	INIFAP, ICAPET	ASERCA
Conservación de recursos naturales	INIFAP	INIFAP, FIRCO Banco Mundial	Nulo	
Organización	Asociaciones ganaderas regionales	Asociación Ganadera Regional	ICAPET Gobierno del Estado	ASERCA
Sanidad e inocuidad	Organismo de sanidad animal	Nulo	Secretaría de Salubridad	SEDESOL

Fuente. Elaborado por CAFOSA

El proceso de financiamiento y capitalización es uno de los aspectos más descuidados en todos los eslabones de la cadena, la problemática de los productores para solventar los

aspectos crediticios, es un factor que repercute en el auxilio de las dependencias y organismos para apoyar siquiera el primer eslabón de la cadena.

Si bien es cierto que buena parte de la producción, preferentemente en básicos, es utilizada para autoconsumo, lo es también el hecho de que no existen en las dependencias públicas áreas que estén encargadas del eslabón final de la cadena, ASERCA no ha cubierto las expectativas de lograr integrar a los productores a nuevos mercados.

Los procesos de investigación y transferencia de tecnología son aspectos en los que solo ha tenido responsabilidad el INIFAP, sin que se logre conciliar el apoyo entre todas las instituciones para que los procesos de generación, validación, transferencia y adopción de la tecnología generada, sean consolidados de acuerdo a las potencialidades de cada zona.

La organización de los productores es cupular y al igual que el aspecto de comercialización, no cuentan con el apoyo oficial que les permita definir la mejor figura jurídica para organizarse.

Uno de los mejores aspectos en donde hay mayor incidencia por parte de las instancias públicas, ha sido el aspecto de sanidad agropecuaria, en donde mediante el programa Alianza para el Campo, se ha logrado distribuir a través de los organismos de sanidad, una gran cantidad de apoyos que han conseguido mantener los parámetros productivos en un alto porcentaje de las explotaciones.

Análisis de correspondencia

Las principales cadenas que se atendieron por los programas, guardan corresponsabilidad con los apoyos entregados; el PAPIR, entregó una gran cantidad de infraestructura para reforzar la actividad primaria de los procesos productivos, la mayor parte de estos recursos se invirtieron en proyectos con características agrícolas y en las zonas con potencial productivo; sin embargo, no todas las cadenas recibieron un impulso de este programa, el mango como una de los principales productos de exportación no fue apoyado con infraestructura que pudiera dar valor agregado a la producción obtenida.

El PROFEMOR, logró fomentar la agrupación principalmente en organizaciones de primer nivel, en donde una de las cadenas mejor atendidas fue la del sistema producto café; sin embargo, es aun deficiente el proceso de integración entre los productores para una mejor participación en todos los procesos de cada una de las cadenas prioritarias en el Estado.

La atención de varios municipios por parte de los Prestadores de Servicios Profesionales con el objeto de lograr una cobertura mayor, logró que fueran superadas las metas de conformación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable; sin embargo, no se han logrado articular los mecanismos para fortalecer la estructura interna de la administración.

Es deficiente aun la comprensión por parte de algunos actores de los objetivos que se buscan con la agrupación de los tres programas base de desarrollo rural, la mayor parte

sigue conceptualizando al programa como un instrumento que solamente entrega apoyo físico a los productores. El PAPIR, apoyó una gran cantidad de proyectos, sobre todo entre la población con menores recursos, por lo que la capitalización de las unidades de producción se vieron beneficiadas; sin embargo, estas inversiones no fomentaron la integración de los productores para conseguir un mejor valor agregado de su producción, ya que la tecnología adquirida no atendió este eslabón.

El PRODESCA, se desempeñó acorde a sus objetivos, los servicios que se ofrecieron fueron acordes a las necesidades de los productores, pues el diseño y la gestión representan puntos fundamentales para poder tener acceso a los diversos apoyos que ofrecen las instancias.

La problemática de las cadenas agropecuarias se encuentra posesionada en los cuatro eslabones de la cadena; el programa incidió mayormente en el primer eslabón, sin que se haya podido encontrar aun mecanismos que permitan eficientar los siguientes eslabones; el presupuesto original para apoyar el PAPIR fue reforzado mediante la reestructuración del Anexo Técnico, por lo que el número de beneficiarios se vio en aumento.

El programa se sujetó a lo dispuesto por la normatividad y acatando lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable al apoyar a beneficiarios con menos recursos, se nota una acertada participación de mujeres, pero no se establecieron mecanismos para entregar apoyos diferenciados.

Los tipos de apoyo entregados guardan una total correspondencia con las necesidades de los productores, aunque se debe poner especial importancia en la revisión de proyectos a fin de comprobar la viabilidad de los mismos.

Los recursos que se otorgaron fueron focalizados en su mayoría en zonas con mayor potencial productivo en el Estado.

Capítulo 4

Evaluación de los procesos

En el presente capítulo se examinó el proceso operativo del grupo de programas, se detectaron los problemas más relevantes, así mismo, se realizó un análisis sobre el arreglo institucional, la participación de los diferentes actores, el flujo de decisiones, el funcionamiento administrativo y operativo, el apego a la normatividad y la correspondencia de sus acciones y objetivos con la política sectorial estatal.

4.1 Diseño de los Programas

4.1.1 *Coordinación entre los programas de Desarrollo Rural y otros programas*

Según los funcionarios directivos, la coordinación de los programas base de Desarrollo Rural con otros programas como transferencia de tecnología y las de sanidades han permitido que una parte de los apoyos que fueron otorgados, contaran con un soporte de inversión y desarrollo con buenos resultados, a través de los servicios de capacitación y asistencia técnica, implementados por personal calificado.

Parte de los productores apoyados, participó en prácticas que le permitieron adoptar modelos tecnológicos acordes a la región, modificando sus labores tradicionales e implementando paquetes tecnológicos en sus cultivos .

Los Programas de sanidad agropecuaria, preferentemente los implementados por la Alianza para el Campo, tuvieron participación directa por medio del apoyo de insumos, lo que permitió incrementar los rendimientos así como mejorar los porcentajes de producción.

Sin embargo, los resultados observados y la opinión de los actores sociales permiten determinar que no se ha logrado consolidar una estrategia que pueda articular la actividad de los tres programas y lograr impactos verdaderamente representativos.

Para lograr lo anterior, será necesario que las instancias que norman el programa en la entidad, participen de manera directa en el diseño que se realiza a nivel central y no solo en reuniones de discusión y análisis en donde solo se da a conocer la normatividad que será aplicada para el ejercicio en turno.

4.1.2 *Correspondencia entre el diseño del Programa y el diagnóstico del sector*

Los resultados en este apartado nos refieren necesariamente a la situación del sector rural en un corte vertical en espacio y tiempo detectada en el diagnóstico del capítulo tres, y las acciones de concertación que llevaron a cabo las instancias federales y estatales en el diseño para la operación del grupo de programas de Desarrollo Rural en el Estado de Oaxaca.

En opinión de los funcionarios directivos, existe una correspondencia aceptable, los apoyos que se otorgaron fueron distribuidos en su mayoría en zonas de alta y muy alta marginación, los productores atendidos corresponden a regiones con potencial productivo y los componentes otorgados fueron de suma importancia en los procesos de producción de las unidades de producción, acordes a las necesidades para beneficiar a la población con menos recursos, todos estos aspectos se encuentran inmersos en las prioridades detectadas en el diagnóstico del sector, sin que con esto se logre suponer que la problemática rural pudiera ser resuelta con la entrega de un apoyo.

4.1.3 Ajuste en el diseño del grupo de programas a partir de diagnósticos e iniciativas de otros órganos de representación social

A pesar de que existen una gran cantidad de documentos que si bien no se acercan a un diagnóstico integral de la situación que guarda el sector rural en la entidad, no se realizó ningún ajuste al diseño de los programas como producto de alguna observación detectada en estos documentos; los Prestadores de Servicios Profesionales, tienen dentro de sus obligaciones el realizar un diagnóstico de la zona en que prestaran sus servicios, estos documentos generados deben darse a conocer por la Unidad Técnica Operativa Estatal, a fin de que las instancias directivas puedan contar con elementos que les permitan realizar los ajustes que consideren pertinentes en el diseño del grupo de programas. Por otra parte, no se detecta que alguna organización económica, Consejo de Desarrollo Rural Sustentable o grupo de productores haya propuesto alguna iniciativa que incidiera en modificaciones en el diseño del grupo de programas.

4.1.4 Análisis comparativo del diseño de los programas 2002-2003

Los funcionarios normativos y operativos califican el efecto de los cambios en las reglas de operación 2003 en cuanto a diseño, de una manera aceptable, ya que los componentes ofrecidos, la población objetivo y la adaptación de nuevos mecanismos de operación, seguimiento y evaluación, permitirán darle fluidez al desempeño del programa, sugieren se le dé mayor acompañamiento a las inversiones que se realizan y que las reglas de operación sean flexibles para poder ajustarlas a las necesidades del Estado.

Con respecto a la planeación, opinan que los criterios para asignar los presupuestos entre los programas y poder priorizar la asignación de recursos han sido los mejores ajustes en las reglas de operación 2003, proponen una mayor participación de todas las instancias en este proceso.

El arreglo institucional es el proceso con más bajo puntaje, consideran como efectos negativos el bajo nivel de participación y representación de los productores y poco el nivel de avance en los procesos de federalización, opinan que debe de existir una mayor coordinación entre las instancias que participan y que se delimiten en forma precisa los ámbitos de responsabilidades en los procesos de operación, control y seguimiento.

En cuanto a aspectos de operación, el puntaje más bajo se encuentra definido en los procesos de difusión del programa, las más altas son aquellas que se relacionan con la recepción y trámite de solicitudes y la selección que se tendrá que hacer de los proveedores.

El aspecto de seguimiento, guarda también puntajes bajos, sobre todo en lo referente al sistema de seguimiento técnico de los apoyos otorgados y en el uso de los resultados de las evaluaciones que se realizan al programa, opinan que se debe fortalecer este sistema y que se precisen los tiempos de participación de cada instancia y que las evaluaciones se den a conocer a todos los involucrados en los procesos de planeación del programa.

4.2 Planeación y normatividad

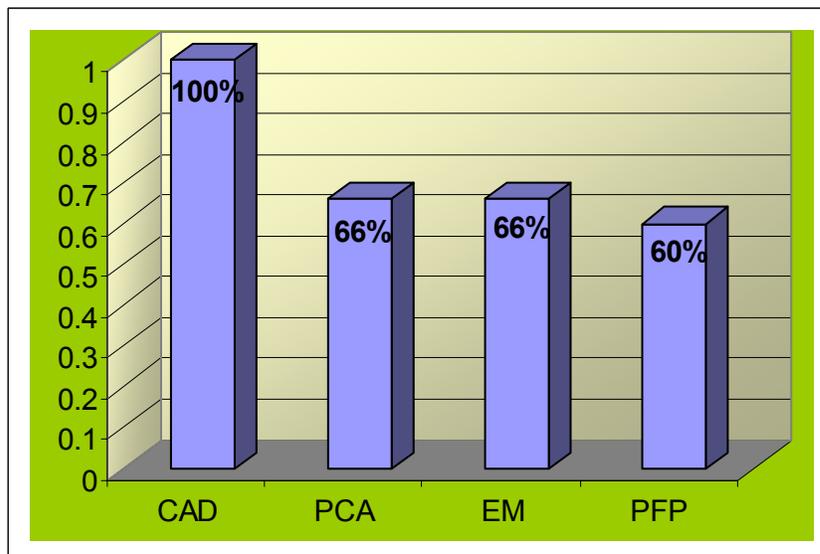
4.2.1 Existencia de mecanismos de planeación del grupo de programas

El 60% de los funcionarios operativos del programa confirmaron su participación en la planeación del grupo de programas 2002 (PFP), preferentemente en aspectos de definición de criterios para el otorgamiento de apoyos diferenciados (CAD), así como en la priorización de los componentes de apoyo (PCA) de cada uno de los programas que integran el grupo y el establecimiento de metas físicas y plazos de operación de los programas (EM).

La flexibilidad para poder realizar adecuaciones a la planeación y documentos normativos, permitió rediseñar algunos puntos que pudieron reforzar la operación del programa, principalmente en los relacionados a los componentes de apoyo que se otorgan, dichas modificaciones se realizaron en virtud de la demanda de los productores hacia ciertos apoyos; así como, a la problemática identificada en ejercicios anteriores.

El mayor porcentaje de funcionarios entrevistados opinó que existen canales apropiados para poder incidir en los procesos de planeación, ya que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable lo permite.

Gráfica 4.2.1.1 Participación de instancias en el proceso de planeación



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

4.2.2 Relación entre las acciones del PAPIR, el PRODESCA y PROFEMOR

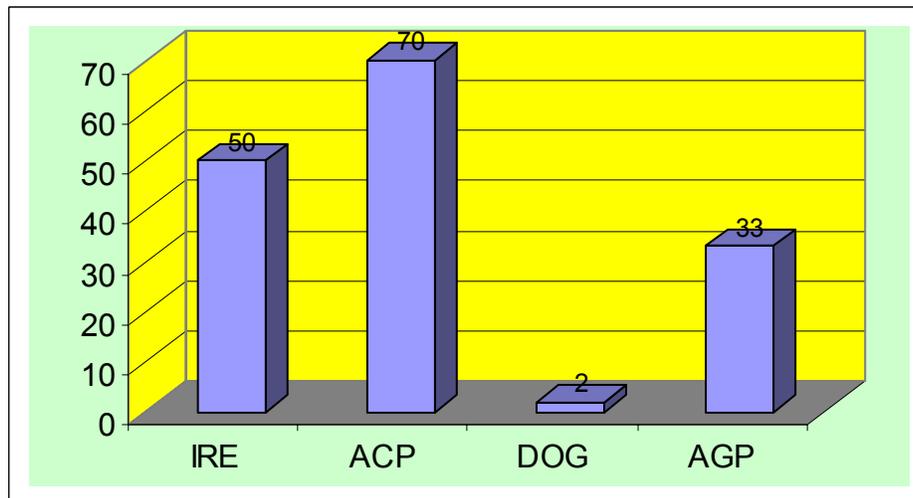
La baja calificación que dan todos los actores involucrados en el proceso de operación del grupo de programas a este rubro, denota la poca articulación con la que se operó en el año 2002, pues si bien es cierto, que en lo particular cada uno de los programas obtuvo resultados favorables, como el PROFEMOR que rebasó las metas en cuanto a conformación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, el PRODESCA donde se identificaron, diseñaron y gestionaron aproximadamente 300 proyectos y el PAPIR que operó con productores y regiones prioritarias apoyando a componentes de importancia para el desarrollo de proyectos productivos; al hacer un análisis de la interrelación que guardaron los programas, no se detecta la vinculación que debería existir de acuerdo a los objetivos del grupo de programas.

Los funcionarios operativos opinan que no se han consolidado en plenitud los procesos de integración del grupo de programas de desarrollo rural, la calificación promedio que otorgan no supera los seis puntos, los funcionarios normativos guardan un mejor concepto de este aspecto.

4.2.3 Criterio para el establecimiento de apoyos diferenciados y distribución de recursos entre las regiones y grupos prioritarios

Para el otorgamiento de apoyos diferenciados fueron tomados en cuenta factores que se relacionan con el documento rector del Estado, los dos principales criterios utilizados para la asignación del presupuesto fueron la atención a cadenas prioritarias (ACP) y la importancia relativa de la especie o actividad en la entidad (IRE), en menor medida a la atención de grupos prioritarios (AGP) y la demanda de organizaciones gremiales (DOG).

Gráfica 4.2.3.1 Principales criterios para la asignación presupuestal



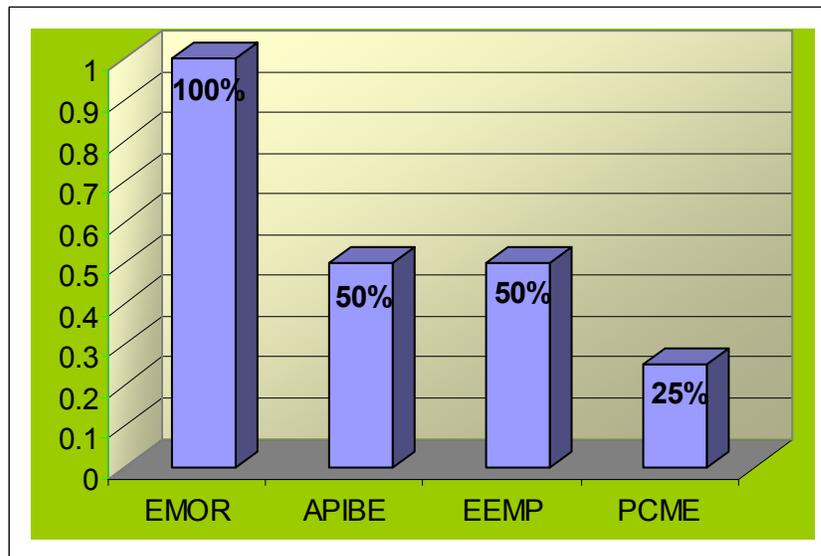
Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

4.2.4 Criterios para la definición de cadenas productivas prioritarias

Según los funcionarios directivos y operativos, la fuente de empleo que generan las principales cadenas productivas en el Estado, en específico las conformadas por los cultivos básicos y en el área de ganadería las especies mayores, ha sido uno de los principales criterios para la aplicación del presupuesto asignado a cadenas prioritarias.

Las variables tomadas en cuenta para seleccionar a las cadenas productivas fueron por orden de importancia, el empleo que proporcionan en el medio rural aspecto en el que todos los involucrados coincidieron (EMOR), forman parte de una estrategia estatal de mediano plazo (EEMP), su aportación al PIB estatal (APIBE) y en menor grado, con solo una cuarta parte de opinión de los funcionarios la potencialidad de crecimiento en el mercado (PCME).

Gráfica 4.2.4.1 Criterios para definición de cadenas productivas



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

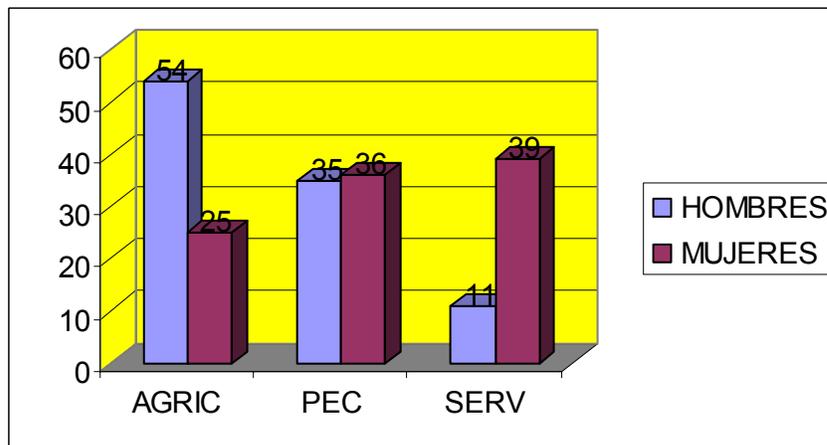
4.2.5 Disponibilidad y complementariedad de distintas fuentes para la operación del grupo de Programas

Los funcionarios operativos y directivos, consideran que no es acertada la articulación de fuentes que puedan potencializar los recursos asignados al grupo de programas de Desarrollo Rural, el puntaje promedio es de 6.8, observando que la mejor calificación fue otorgada por el responsable de llevar el control al PAPIR, seguida del responsable del PROFEMOR.

4.2.6 *Inclusión y equidad en la participación de agentes sociales y productivos locales*

Los funcionarios directivos y operativos opinaron que se llevó a cabo una política clara por parte de las instancias dictaminadoras para priorizar proyectos productivos con equidad de género, jóvenes y personas de la tercera edad, este aspecto representó uno de los puntajes en donde se alcanzó una mejor calificación. Los apoyos otorgados a las mujeres representaron casi el 25% de los recursos asignados al programa, observando una alta participación en proyectos de servicios al sector rural, inclusive por arriba de los hombres (SERV), y en proyectos de tipo pecuario para explotaciones de traspatio (PEC).

Gráfica 4.2.6.1 Participación de las mujeres en los proyectos apoyados



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

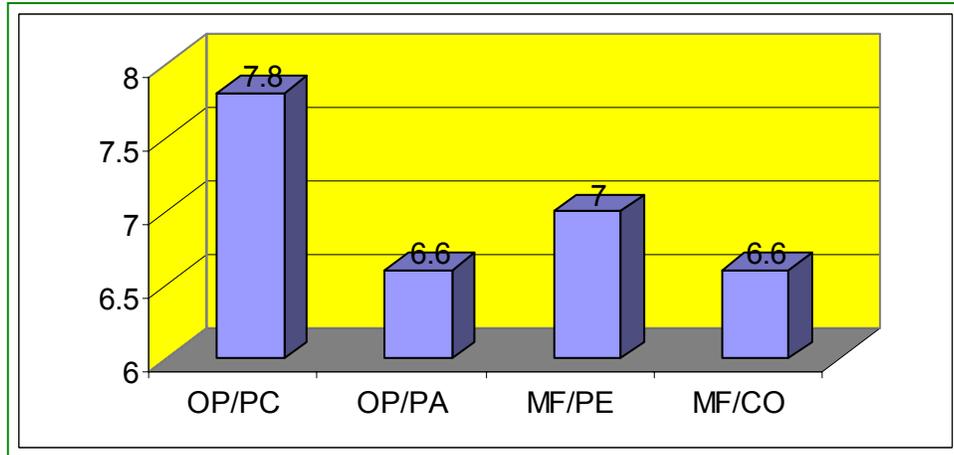
4.2.7 *Incorporación de prioridades nacionales, estatales y locales en la operación del grupo de Programas*

Según las instancias directivas y operativas, el programa fue planeado para priorizar las necesidades de los tres niveles de gobierno, la calificación que se otorga en este aspecto es de 7.4.

4.2.8 *Correspondencia entre objetivos, metas, plazos y presupuestos*

Según los funcionarios operativos y directivos, el mejor comportamiento de correspondencia se da en la relación que guardan los objetivos del programa y los plazos que se tiene previsto para su cumplimiento (OP/PC) y el menor se relaciona con el presupuesto asignado para poder cumplir con los objetivos del Grupo de Programas (OP/PA), así como las metas físicas y financieras y la capacidad operativa de las instancias responsables de la instrumentación (MF/CO), las metas físicas-financieras y su plazo para el cumplimiento, guardan mejores puntajes (MF/PE).

Gráfica 4.2.8.1 Correspondencia entre objetivos, metas, plazos y presupuestos

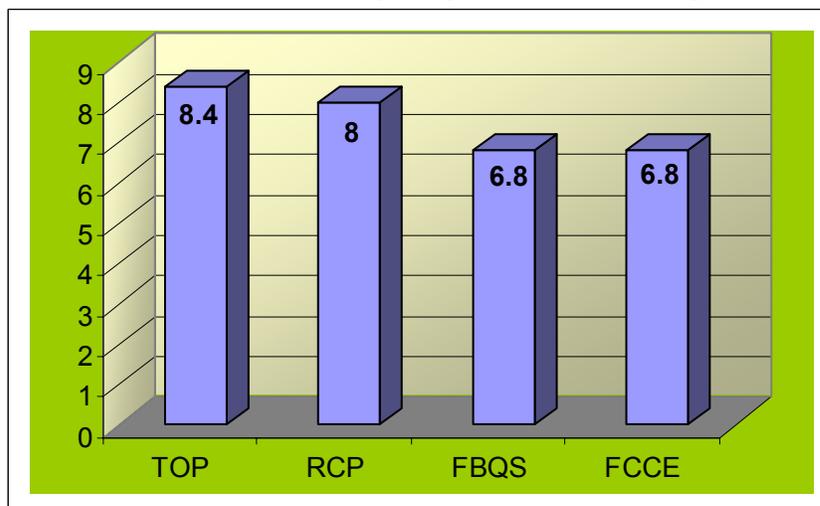


Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

4.2.9 Acciones para promover la transparencia y la rendición de las cuentas en la operación de los programas

A pesar de que no se conformó un órgano de contraloría social, los funcionarios normativos y operativos del programa califican algunos aspectos relativos con la rendición de cuentas a la sociedad, la mejor calificación se otorga a la transparencia con que operó el programa (TOP), así como la rendición de cuentas que se les ofreció a los productores (RCP), en menor medida consignan la funcionalidad de los buzones para que los productores pudieran haber presentado quejas y sugerencias (FBQS) y la creación del Consejo Consultivo Estatal para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (FCCE).

Gráfica 4.2.9.1 Acciones para promover la transparencia

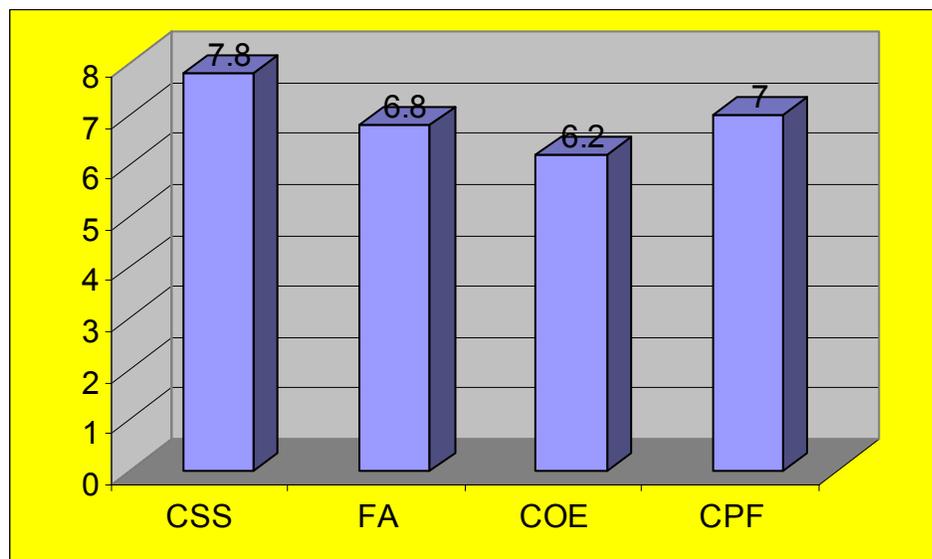


Fuente elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

4.2.10 Implicaciones normativas y de planeación del cambio en el enfoque de la federación de desarrollo rural 2001-2002 en el proceso de federalización

Los funcionarios directivos y operativos señalaron que el cambio normativo 2002, originó puntos que incidieron directamente en los procesos de planeación, los mejor calificados, se relacionan con que las reglas de operación son acordes a la situación específica del sector (CSS), así como la congruencia que guardan con el proceso de federalización (CPF), la peor calificada se basa en el hecho de la poca participación de los productores en los órganos de dirección (COE), y la flexibilidad para su aplicación (FA).

Gráfica 4.2.10 Correspondencia entre objetivos. Metas, plazos y presupuestos



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

4.3 Arreglo institucional

4.3.1 Organizaciones e instancias involucradas en el diseño, planeación y operación del grupo de programas

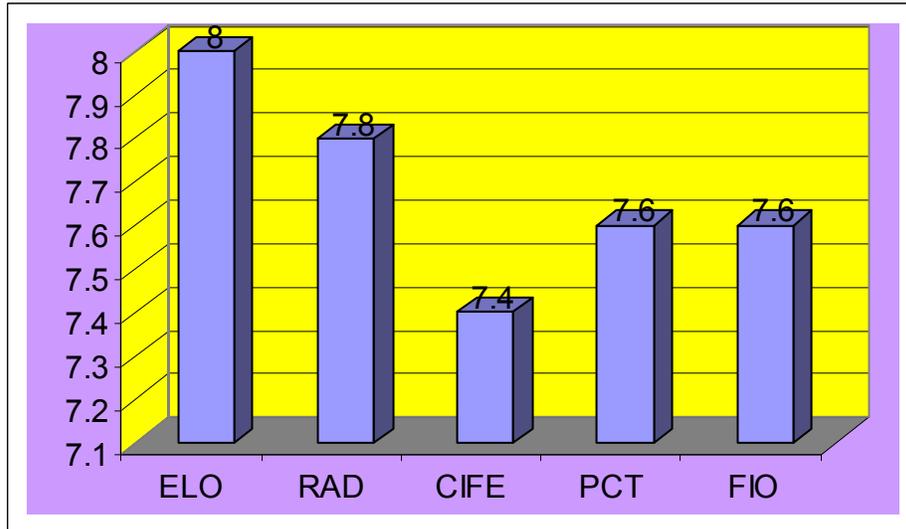
El desempeño de los actores involucrados fue fundamental para lograr los objetivos planteados por el grupo de programas, así como las acciones emprendidas por las instancias operativas; sin embargo, aun se observan deficiencias en cuanto a la delimitación de funciones y responsabilidades de las instancias normativas y operativas.

4.3.2 Mecanismo de articulación y de comunicación entre las instancias

A pesar de que la mayor parte de los entrevistados, sugiere que exista una mayor coordinación entre las instancias; el arreglo institucional es uno de los puntos con un puntaje medianamente aceptable, la integración de los distintos actores que intervienen en el programa tiene su mejor calificación en la eficacia que se ha tenido para cumplir en

forma conjunta con los objetivos del programa (ELO) y la representatividad de los actores en las instancias de decisión (RAD), la menor se dá en la coordinación que guardan las instancias federales y estatales (CIFE), y con un poco más de puntaje el predominio de criterios técnicos (PCT) y el flujo de información sobre la operación del programa(FIO).

Gráfica 4.3.2.1 Arreglo institucional



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

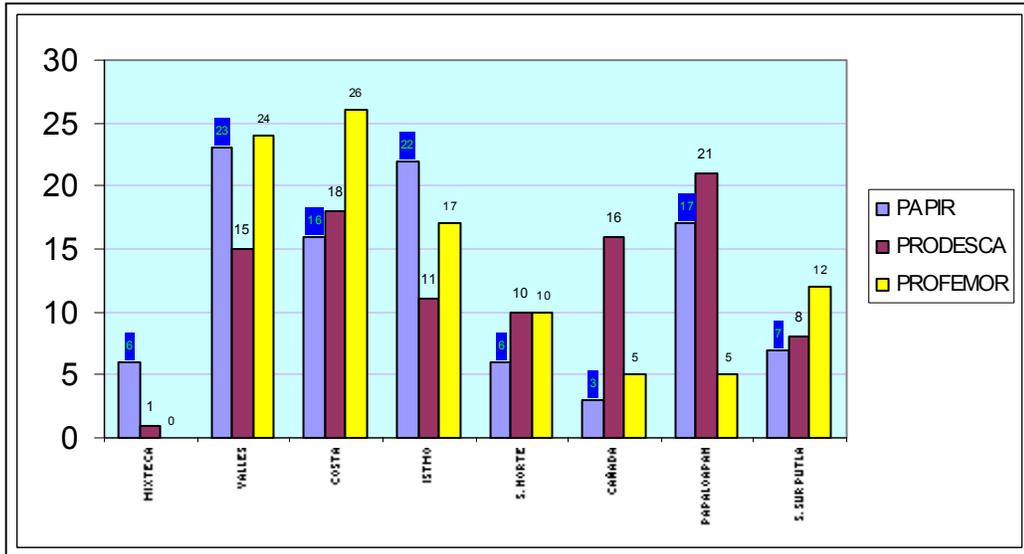
4.4 Operación

4.4.1 Consecución de recursos

La aportación de la Alianza para el grupo de programas de Desarrollo Rural, representó el porcentaje más alto de los otorgados, ya que se destinó el 70% del presupuesto total. La aportación global federal en el grupo de programas de Desarrollo Rural representa el 83% y el resto del Gobierno del Estado, éstas aportaciones se mantienen constantes en el PAPIR y PROFEMOR, pero en el PRODESCA el Gobierno Federal alcanza el 90%. Los productores aportaron el 38% del total erogado por el programa.

En el PAPIR, las zonas con más recursos recibidos fueron el Istmo, los Valles Centrales y la región del Papaloapam, que recibieron más del 62% de los montos de la Alianza; el PRODESCA destinó recursos en forma más equitativa, las regiones más beneficiadas con los servicios que otorgó el programa fueron, Papaloapam y la Costa. El PROFEMOR integró la mayor parte de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en la región de la Sierra Norte, Mixteca e Istmo.

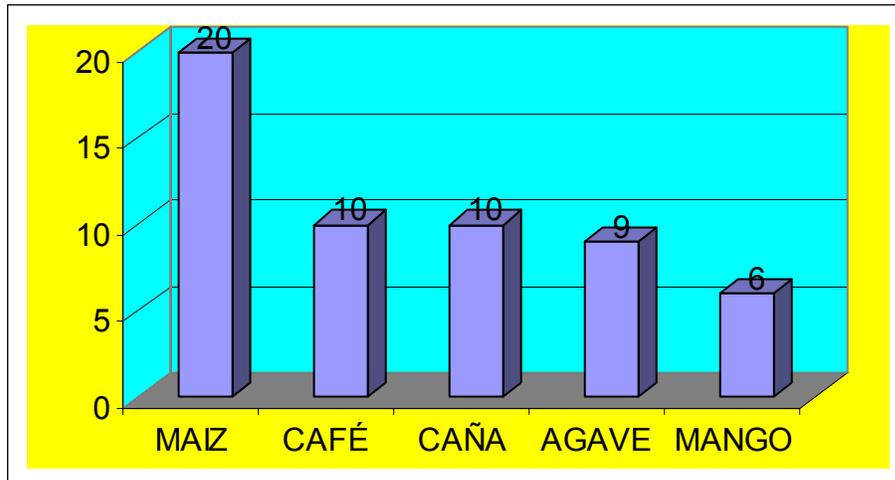
Gráfica 4.4.1.1 Distribución de los recursos por región/programa



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de documentos oficiales

Las cadenas de valor que son consideradas como prioritarias por el volumen de producción y la cantidad de población que depende de ellas son: para el caso de la actividad agrícola el maíz, el café, la caña de azúcar, el agave mezcalero, la piña el mango y el limón, en la actividad pecuaria los bovinos de carne, los bovinos leche, los caprinos y la miel.

Gráfica 4.4.1.2 Principales cadenas agrícolas en el Estado

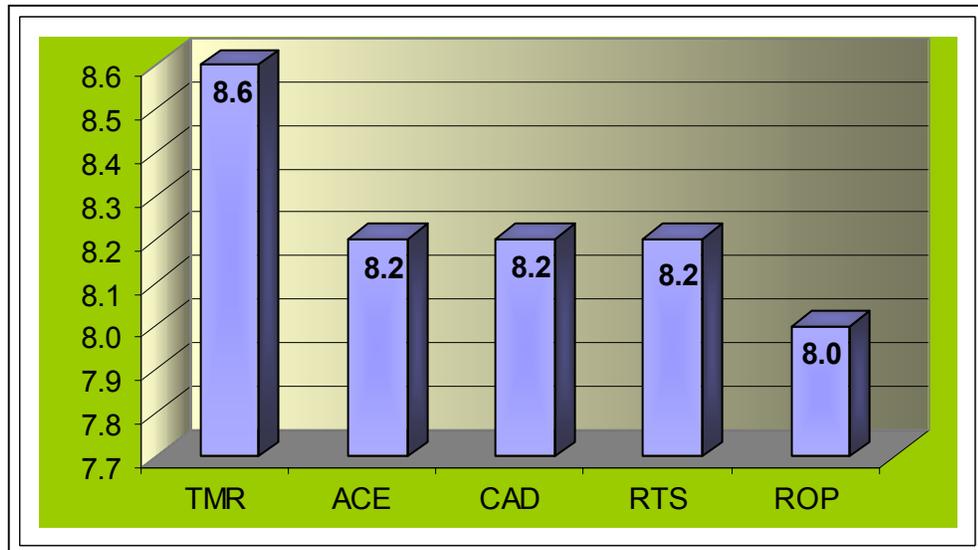


Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de documentos oficiales

La firma del Anexo Técnico es un proceso que guardó un desfase en cuanto a la fecha de su firma, lo que originó un retraso en el inicio de operación de los programas, que trajo como consecuencia que el cierre no se efectuara conforme a las fechas establecidas.

Las principales calificaciones que se otorgan con respecto a la operación del grupo de programas se encaminan a la transparencia que el programa guardó en cuanto al manejo de los recursos (TMR), que fue la calificación más alta en cuanto a conjunto, la aplicación de criterios para definir la elegibilidad (ACE) y otorgar apoyos diferenciados (CAD), así como la facilidad en los procesos de recepción y trámite de solicitudes (RTS), con menor puntaje, pero con una calificación aceptable se define la relación que existió entre los operadores del programa y los productores beneficiarios (ROP).

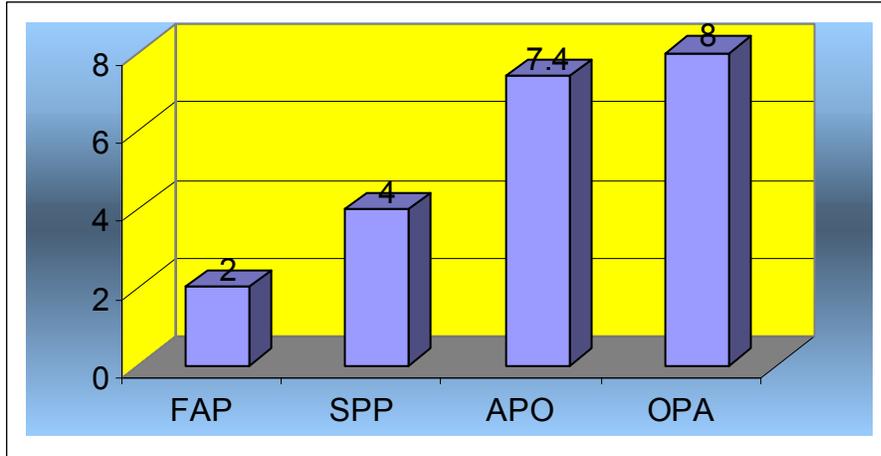
Gráfica 4.4.1.3 Operación del grupo de programas



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

En cuanto a la operación de los programas, los mejores resultados a juicio de los funcionarios directivos y operativos son: la operación del PAPIR a través de proyectos (OPA), el apoyo que brindaron los Prestadores de Servicios Profesionales a las organizaciones económicas (APO) y el seguimiento de los técnicos PRODESCA a los proyectos PAPIR (SPP), la menor calificación se da al funcionamiento y articulación entre los programas base de desarrollo rural (FAP)

Gráfica 4.4.1.4 Comportamiento de la operación por programa



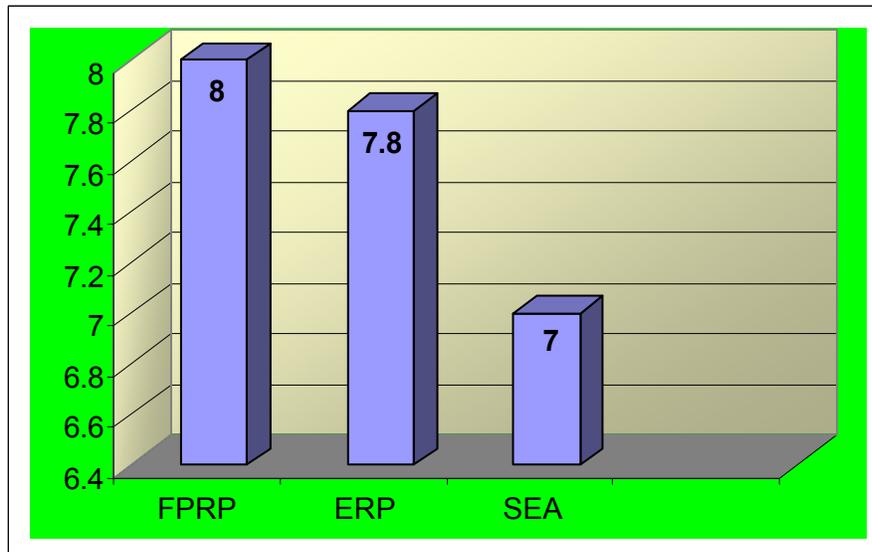
Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

4.4.2 Mecánica operativa

En relación a la operatividad que en forma individual presentaron cada uno de los programas que componen el grupo, la descripción es la siguiente:

La focalización de proyectos representó el más alto puntaje en el desarrollo operativo del PAPIR en regiones prioritarias (FPRP) y casi a la par, el que los recursos se hayan ejercido por medio de proyectos (ERP), la sostenibilidad económica, ambiental y social de los proyectos que se generaron (SEA), es también a juicio de los funcionarios un resultado medianamente importante en la operación de este programa.

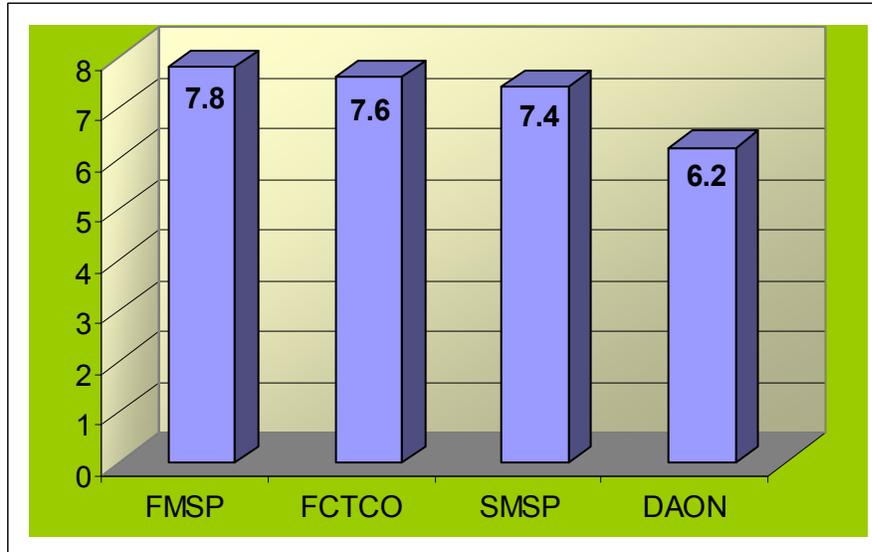
Gráfica 4.4.2.1 Resultados de la operación del PAPIR



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

El PRODESCA es calificado con puntajes similares al PAPIR, el mejor resultado se obtuvo en el fomento que se originó para el mercado de servicios profesionales (FMSP), así como al fortalecimiento de los productores en aspectos técnicos, comerciales, organizativos, gerenciales y financieros (FCTCO) y al seguimiento y monitoreo que se proporcionó a los servicios profesionales ofrecidos (SMSP), en menor medida se consigna un desarrollo de áreas de oportunidad de negocios (DAON).

Grafica 4.4.2.2 Resultados de la operación del PRODESCA

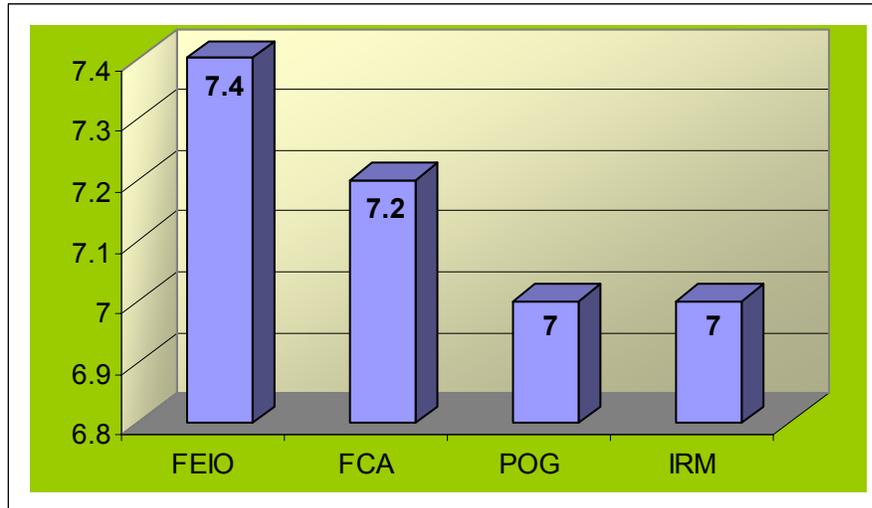


Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

El análisis en cuanto a su operación de los tres componentes del PROFEMOR es el siguiente: la Consolidación Organizativa tuvo sus mejores resultados, en el fortalecimiento de la estructura interna de las organizaciones beneficiadas (FEIO), y de la capacidad de autogestión de los grupos prioritarios (FCA); observando también resultados importantes en la participación de las organizaciones en los procesos de autogestión (POG) y la integración de organizaciones en redes microregionales (IRM).

El grado de desarrollo de las organizaciones, presenta sus mejores resultados en aspectos que hasta antes del apoyo se realizaban de manera deficiente, los aspectos fiscales, el control interno de la organización, los aspectos jurídicos, los aspectos estructurales y los aspectos operativos, son ejemplo de los beneficios del programa.

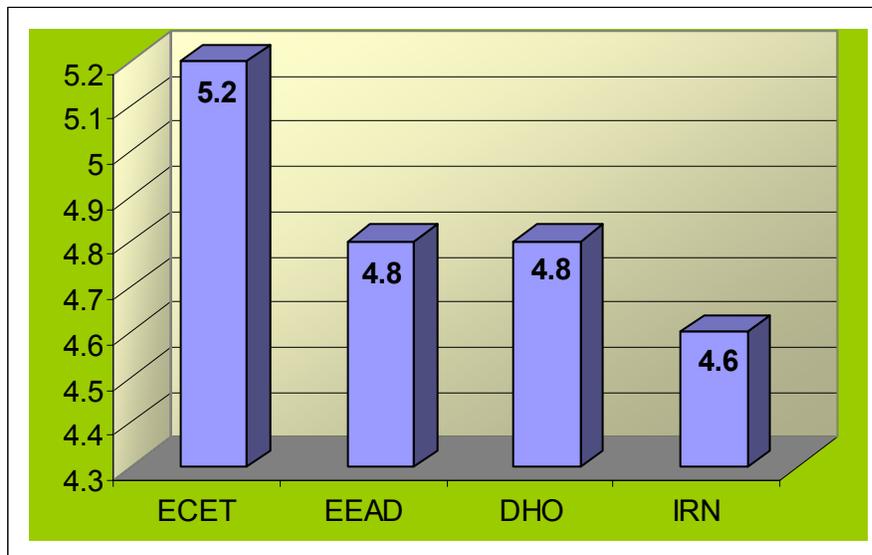
**Gráfica 4.4.2.2 Resultados de la operación del PROFEMOR
Componente “Consolidación Organizativa ”**



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

El menor puntaje del PROFEMOR se presentó en el componente, Fomento Empresarial, ningún puntaje fue aprobatorio y el que más alcanzó está representado por los eventos de capacitación que se efectuaron, además de algunos encuentros y talleres (ECET), los más bajos, los estudios especializados para el análisis y difusión de tecnologías (EEAD) y el desarrollo de habilidades de los integrantes de las organizaciones (DHO) así como la integración de redes de negocios (IRN).

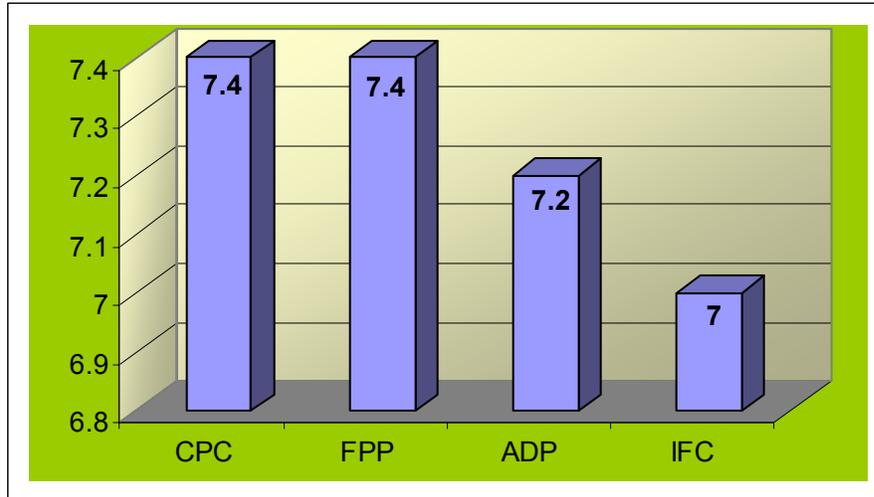
**Gráfica 4.4.2.3 Resultados de la operación del PROFEMOR
Componente “Fomento Empresarial ”**



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

El componente Fortalecimiento Institucional, tuvo su mejor desempeño en la calidad de los productos que brindaron los coordinadores en los Consejos de Desarrollo (CPC) y en menor las acciones para fomentar la planeación participativa y coordinación institucional (FPP). Con menor puntaje, es calificada la aplicación de diagnósticos y planes de desarrollo municipal (ADP) y la integración y funcionamiento de los consejos (IFC).

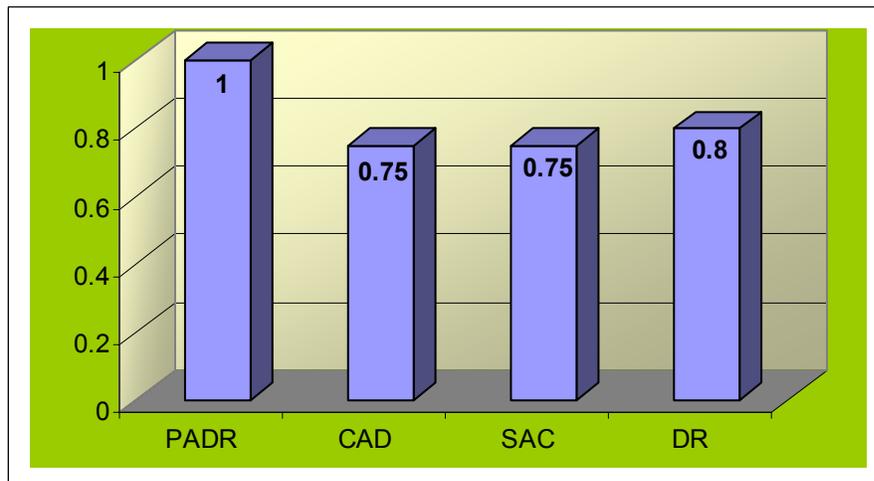
**Gráfica 4.4.2.4 Resultados de la operación del PROFEMOR
Componente “Fortalecimiento Institucional ”**



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

Las acciones de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable se ubican, según todos los funcionarios entrevistados, en la planificación de acciones de desarrollo rural (PADR) y en menor medida, al seguimiento de los acuerdos tomados por el consejo (SAC) y la procuración de acciones entre las dependencias o instituciones (CAD), con menor importancia la difusión de reglas para participar en los programas de desarrollo (DR).

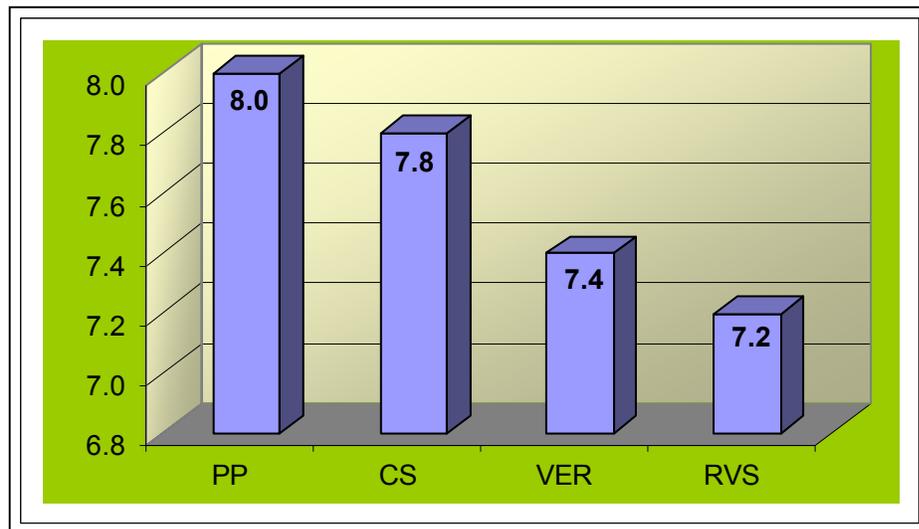
Gráfica 4.4.2.5 Principales acciones de los Consejos



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

Las ventanillas receptoras, tuvieron en lo general un cumplimiento aceptable, existen mejores opiniones con respecto a la descripción de todas las actividades que les son encomendadas, las mejores se encaminan a que la promoción del programa se realizó con eficiencia (PP), el personal que labora lleva un control de acuerdo al orden de llegada de cada solicitud (CS), del acto de entrega recepción de las solicitudes (VER), así como la recepción y validación de las solicitudes (RVS), las deficiencias detectadas están ligadas con el funcionamiento del SISER, ya que el productor desconoce el estatus en que se encuentra su solicitud, así como una falta de promoción para la integración de la contraloría social.

Gráfica 4.4.2.6 Comportamiento de las ventanillas de recepción



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

Cuando a los productores se les rechaza su solicitud, los funcionarios afirman que se debe básicamente a dos motivos: expedientes incompletos o falta de recursos del programa por la alta demanda del mismo.

Por el contrario, cuando las solicitudes son aprobadas pero no se ejercen, el motivo principal radica en que los productores no disponen de recursos para poder hacer sus aportaciones o bien el productor decide a último momento no participar en el programa.

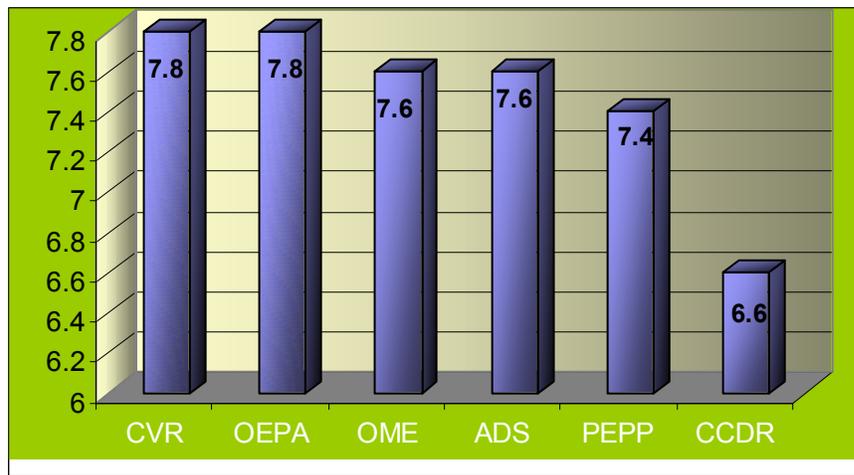
Las acciones para difundir el programa se realizan primordialmente según los entrevistados, bajo dos esquemas, publicación en medios escritos (cuando se dá apertura a las ventanillas) y en reuniones públicas con la participación de los funcionarios, en menor proporción por anuncios en la radio.

Según los entrevistados, los requisitos que debe cumplir un proveedor para poder participar en el programa, no se encuentran definidos en lo absoluto, a lo más que se llega es a tener una relación de casas comerciales, en los expedientes se cuenta con documentos legales de las empresas y en algunos casos con certificados zoosanitarios para proveer semovientes; sin embargo, se carece de un contrato que contenga entre

otros puntos el garantizar la calidad de los bienes que ofertan, la capacitación respecto al uso del bien y la concertación de precios de los artículos.

La UTOE es un órgano que funciona de manera regular, sus mejores calificaciones están relacionadas con la coordinación que existió con las ventanillas receptoras (CVR), la entrega de un programa oportuno de trabajo (OEPA), así como la organización para el manejo de los expedientes (OME), el análisis y dictamen de las solicitudes (ADS), observando deficiencias en cuanto a la pertinencia de su estructura para cumplir con los propósitos del programa (PEPP) y la coordinación con los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CCDR).

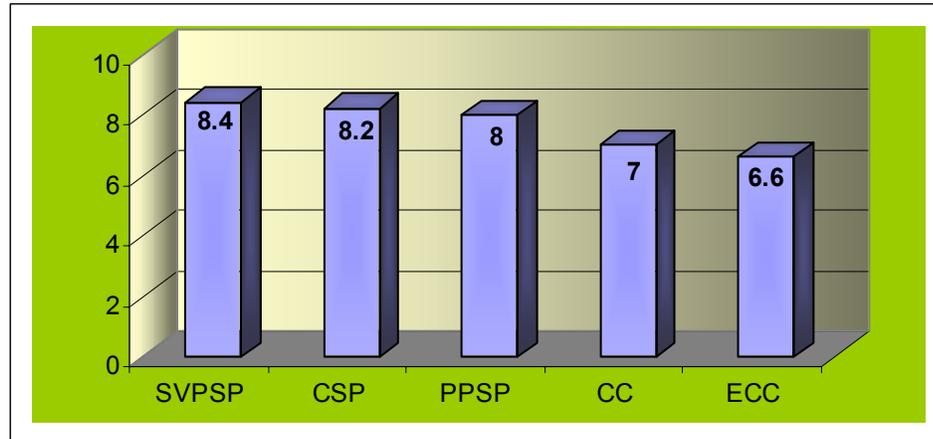
Gráfica 4.4.2.7 Desempeño de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE)



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

El CECADER, tuvo su mejor calificación al conformar un sistema que permitió seleccionar y validar a los Prestadores de Servicios Profesionales (SVPSP) y en el proceso de contratación de los servicios de profesionistas y supervisores (CSP), así como en la elaboración de un padrón de prestadores de servicios profesionales (PPSP), por el contrario, las deficiencias se encuentran en la calidad de los capacitadores con que se cuenta (CC) y la elaboración de catálogos para la realización de cursos en la entidad (ECC).

Gráfica 4.4.2.7 Desempeño de Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER)



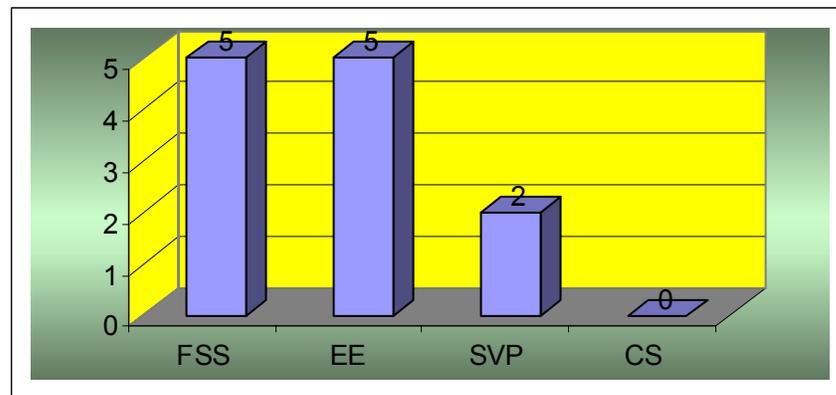
Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

4.5 Seguimiento y evaluación

Para el seguimiento, la normatividad estableció el Sistema de Información del Sector Rural (SISER), mismo que a la fecha no se encuentra funcionando, por lo que los funcionarios directivos y operativos dan una calificación reprobatoria (FSS), los trabajos de este órgano están siendo retomadas por un sistema alternativo de información que no cumple con las expectativas por el que fue creado el SISER. Lo anterior, se deriva según los entrevistados de la poca infraestructura para operarlo y un soporte técnico deficiente que impide su operación. La utilidad de las evaluaciones guarda el mismo concepto (EE).

La falta de recursos físicos y financieros, así como la gran dispersión de los apoyos, han impedido otorgar una verificación física de los bienes otorgados, la calificación que se otorga sólo alcanza los dos puntos (SVP). Por otra parte, la falta de un órgano de contraloría social, provoca que no se le asigne ningún punto a este aspecto (CS).

Gráfica 4.5.1 Seguimiento y evaluación



Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de entrevistas a otros actores

4.6 Análisis global Conclusiones y Recomendaciones

4.6.1 Conclusiones

No se ha logrado integrar el mecanismo diseñado por el programa que permita cumplir con los objetivos del grupo, los resultados encontrados demuestran avances de manera particular en los tres programas base de Desarrollo Rural.

El programa cumplió como función social, los apoyos se otorgaron en gran cantidad a localidades consideradas como de alta y muy alta marginación, a productores que cumplieron con los requisitos de elegibilidad y con requerimientos de equipo para la producción primaria, aspectos que de alguna forma estuvieron acordes con el Plan Estatal de Desarrollo en su apartado agropecuario.

Los diagnósticos que han generado los Prestadores de Servicios Profesionales no se utilizan como base para el diseño del programa, tampoco la opinión de ningún actor social ya que estos no participan en órganos directivos del programa.

Más de la mitad de los funcionarios participa en el proceso de planeación, proponiendo modificaciones que mejoraron la operatividad del programa, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable representa un instrumento que permite mejorar los procesos de planeación.

Para establecer apoyos diferenciados, se establecieron mecanismos que permitieron relacionar al programa con el Plan Estatal de Desarrollo, observando que el apoyo a cadenas prioritarias y la importancia de la especie, representan puntos fundamentales para la asignación de los recursos.

La fuente de empleo que proporcionan los cultivos básicos y las especies mayores, fueron los principales criterios que se tomaron en cuenta para definir las principales cadenas prioritarias que se atendieron.

No existieron mecanismos que pudieran articular al grupo de programas de Desarrollo Rural, con otros programas del sector, a fin de potencializar los recursos que se otorgaron.

No se llevó a cabo una política clara con respecto a la entrega de los apoyos por equidad de género, sin embargo, se observa una gran participación de la mujer, sobre todo, en proyectos de servicios.

Existen mecanismos de correspondencia en el programa, el mejor se relaciona con los objetivos del programa y el plazo para su cumplimiento, el peor, con los recursos que se tienen para cumplir los objetivos.

No existe un órgano de contraloría social, los productores acudieron a la contraloría de la SAGARPA y Gobierno del Estado para solucionar sus controversias.

Las ventanillas receptoras tuvieron un desempeño aceptable, promueven el programa, acuden a los actos de entrega recepción y llevan un control de solicitudes, sin embargo, el

SISER no les proporciona información para poder informar al productor del estatus de la solicitud.

La UTOE funciona de manera regular, existe buena coordinación con las ventanillas y entregan a tiempo su programa de trabajo, sin embargo, se encuentran deficiencias en cuanto a su estructura para cumplir con los propósitos del programa y la Coordinación con los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

El SISER no funciona, el seguimiento del programa se dio por un sistema alternativo que no cumple con las expectativas requeridas por el programa.

4.6.2 Recomendaciones

Para lograr la articulación de los programas es necesario retomar los mecanismos de integración de los mismos, todos los participantes deben conocer con claridad la normatividad que rige al grupo de programas de Desarrollo Rural, para que los criterios tengan uniformidad y se eviten confusiones de operación.

Es necesario que en los procesos de planeación del programa, se tomen en cuenta diagnósticos y estudios del sector, establecer foros de análisis por región, en el que participen todos los productores. Los Prestadores de Servicios Profesionales deben de organizar talleres con metodología participativa a fin de que se conforme un documento que rijan la política agropecuaria de cada región.

Debe acatarse la normatividad para la entrega de apoyos, la atención a grupos prioritarios debe tener presupuestos etiquetados, de tal forma que se propicie la igualdad de oportunidades y no solo se beneficie a grupos que por su capacidad política cuentan con preferencias.

Debe consensarse en el seno de los órganos directivos, la aplicación de una bolsa de recursos que permita potencializar los montos de la Alianza, apoyando a proyectos con viabilidad técnica y económica, esta acción evitará la duplicidad de apoyos.

Es urgente la conformación de un órgano de contraloría social, en el que el productor pueda encontrar respaldo a sus inconformidades y se pueda dar a conocer a quien lo solicite, información sobre el manejo de los recursos asignados al programa.

Es conveniente agilizar el proceso de federalización, en las regiones deberá existir una sola ventanilla de atención al público, ya que los productores se encuentran confundidos con respecto a quien opera y quien norma el programa..

El SISER, debe retomar las funciones que dieron origen a su creación, acompañar a la solicitud desde que es depositada en la ventanilla hasta que el productor recibe el apoyo.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos

5.1 Resultados de la operación del PAPIR

5.1.1 Metas físicas y financieras programadas y realizadas

Cuadro 5.1.1.1 Cumplimiento de metas físico- financieras

Programa	Montos Miles \$			Metas		
	Programado	Realizado	Avance	Programado	Realizado	Avance
PAPIR	150,003.3	135,821.2	90 %	1,192 Proyectos	1,546	129%

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de documentación oficial

Aun sin cumplirse con el total de recursos programados se han superado las metas físicas, por lo que el panorama presenta grandes perspectivas en relación a este apartado.

De acuerdo a la población y el potencial productivo, el PAPIR apoyó a distintas zonas del Estado; los mejores impactos se presentaron en el área agrícola, lo que significa que ésta actividad sigue siendo en la entidad el principal sustento del sector rural; por otra parte, los componentes otorgados en el área de servicios, permitieron crear nuevas fuentes de empleo en el que la participación de la mujer tuvo un aumento importante dentro de las actividades económico-productivas del sector.

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

Cuadro 5.1.2.1 Focalización de apoyos por región

Región	Porcentaje
Mixteca	5.60
Valles	22.78
Costa	15.68
Istmo	22.98
Sierra norte	6.36
Cañada	2.83
Papalopam	16.85
Sierra Sur	5.41
Putla	1.51

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de documentación oficial

5.1.3 Inversiones en bienes de capital

Cuadro 5.1.3.1 Apoyo a las inversiones

Inversión	Produc. Primaria	Transformación
A la demanda libre	100%	0%
A la demanda con proyecto	86%	14 %

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de cuestionarios a productores 2002

5.1.4 Bienes de capital apoyados a través del programa

Cuadro 5.1.4.1 Porcentaje de bienes de capital otorgados

Bienes de capital otorgados	Porcentaje
Asistencia técnica, capacitación y servicios	0.73
Infraestructura y obras	9.24
Maquinaria, equipo y herramientas	59.24
Materiales, biológicos e insumos	26.00
Proyectos de apoyo a actividades no agropecuarias	4.79
Total	100

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir de cuestionarios a productores 2002

5.2 Resultados de la operación del PRODESCA

5.2.1 Acciones de seguimiento

El seguimiento y monitoreo que se otorgó a los Prestadores de Servicios Profesionales ubicados en este programa, es deficiente, así lo confirman los comentarios emitidos por las instancias normativas y operativas; los prestadores del servicio, otorgan calificaciones reprobatorias a este proceso, responsabilizando a las instancias que les dieron seguimiento en sus acciones. Por otra parte, se detectó cancelaciones en los servicios sin que se hayan devuelto los recursos que les fueron autorizados. Ningún prestador de servicios profesionales fue suspendido, únicamente condicionado por el CECADER en virtud de no entregar sus productos a tiempo, o no contar con los módulos de capacitación.

El programa, tuvo un acertado desempeño, en regiones como la Sierra Norte, Cañada, Sierra Sur y Mixteca, en estas zonas se lograron impactos sobresalientes en los servicios de diseño y gestión de proyectos.

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

Ningún Prestador de Servicios Profesionales entrevistado afirmó haber recibido incentivos adicionales por parte de los productores por el trabajo desempeñado, aunque la mayor parte de ellos considera que los productores a los que brindaron sus servicios se

encuentran ya en posibilidades de sufragar este tipo de gastos. Las instancias normativas y operativas ratifican lo expuesto por los técnicos.

5.2.3 Desarrollo de capacidades

Es medianamente aceptable el concepto que guardan las instancias operativas y normativas con respecto a las habilidades que desarrollaron los Prestadores de Servicios Profesionales del PRODESCA, afirman que se han visto fortalecidos los procesos técnicos, comerciales, organizativos, gerenciales y financieros de los productores.

5.2.4 Tipo de proyectos identificados y gestionados con el programa

Cuadro 5.2.4.1 Principales servicios proporcionados por el PRODESCA

Concepto	Regiones								Total
	Mixteca	Valles	Costa	Istmo	S. norte	Cañada	Tuxtepec	S. Sur - Putla	
Gestión	11	46	54	39	36	30	45	21	282
Diseño	6	42	43	38	32	35	53	26	275
Identificación	5	21	24	19	14	16	26	21	146
Capacitación	1	1	1	8	1	0	9	0	21
Consultoría	0	1	0	0	0	4	3	0	8
Aportación Alianza (%)	1	15	18	11	10	16	21	8	100

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir documentos oficiales

5.2.5 Áreas de oportunidad de negocios identificadas para el desarrollo de proyectos de reconversión productiva o comercial

Una de las calificaciones más bajas que las instancias que normaron y operaron el programa, proporcionan a los PSP del PRODESCA, en cuanto a los resultados que se observaron, es la relativa al hecho de que no existieron oportunidades para poder desarrollar proyectos que incidieran en procesos de reconversión productiva.

5.3 Resultados de la operación del PROFEMOR

5.3.1 Fortalecimiento Institucional

Cuadro 5.3.1.1 Cumplimiento de metas físico- financieras

Programa	Montos Miles \$			Metas		
	Programado	Realizado	Avance	Programado	Realizado	Avance
PROFEMOR	28,483.0	22,236.8	78%	216 C.D.M 14 Organizaciones	325 46	150% 328%

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir documentos oficiales

Los mejores impactos se localizan en el PROFEMOR, en donde se apoyó a organizaciones de primer y segundo nivel, observando por otra parte, que a propuesta del

Gobierno del Estado se decidió la atención de 569 municipios, para que en cada uno de ellos se conformará un Consejo de Desarrollo Municipal, cobertura que permitiría un mayor impacto del programa al beneficiar a más productores.

La opinión que las instancias normativas y operativas guardan sobre los resultados obtenidos en el componente Fortalecimiento Institucional, alcanzan su mejor valoración en la buena calidad de los diagnósticos y planes de desarrollo generados por los coordinadores, así como a las acciones llevadas a cabo para fomentar la planeación participativa y la coordinación institucional; el menor puntaje corresponde a factores relacionados con las acciones para poder integrar y hacer funcionales a los Consejos.

5.3.2 Consolidación organizativa

5.3.2.1 Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural

Concepto	Regiones								Total
	Mixteca	Valles	Costa	Istmo	S. norte	Cañada	Tuxtepec	S. Sur	
Organizaciones	0	12	8	6	9	3	3	5	46
Comunidades	0	9	8	6	7	2	3	5	40
Municipios	0	8	6	6	5	2	3	5	35
No. socios	0	388	552	328	612	178	79	140	2277
No. Consejos.	49	47	33	40	54	38	14	50	325

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir documentos oficiales

Respecto al componente Consolidación Organizativa, se apoyaron 46 organizaciones, 42 de ellas de primer nivel, ubicadas en el 54% de los casos en zonas marginadas, donde el principal sistema-producto apoyado fue el café y en mucho menor medida el mango, plátano y maguey, observando que el concepto más solicitado por las organizaciones fueron las gerencias administrativas.

5.4 Respuesta del grupo de programas a indicadores de impacto

5.4.1 Resultados e impactos de los programas del grupo

De acuerdo a las Reglas de Operación, el grupo de programas de Desarrollo Rural estuvo integrado por actividades agrícolas, pecuarias y de servicios en las siguientes proporciones 47%, 35% y 18% respectivamente.

El análisis del presente apartado, se realizó bajo una muestra promedio del 77% de beneficiarios que dijeron haber recibido el apoyo, de el resto, 52% desconoce la causa por la que no lo ha recibido y 27% presentó su solicitud sin que a la fecha haya recibido oficio de asignación.

En relación a los mecanismos por los que el productor logró enterarse del programa, el 40% se enteró por medio de sus propios compañeros o a través de los representantes de la organización a la que pertenecen, sin que la participación de los Prestadores de

Servicios Profesionales sea relevante ya que sólo el 7% de los productores tiene conocimiento del programa por este conducto.

63% de los productores realizaron sus trámites de manera personal, el 49% de ellos considera que el llenado de la solicitud y el acopio de documentos les representa una mediana dificultad para realizarlos. La anterior aseveración permite observar que el grado de complejidad para integrar la solicitud es de 1.6, rango considerado como aceptable.

Por otra parte, solamente el 13.5 % de los productores encuestados participó en la elaboración y diseño de su proyecto, afirman, que no existe dificultad para integrarlo.

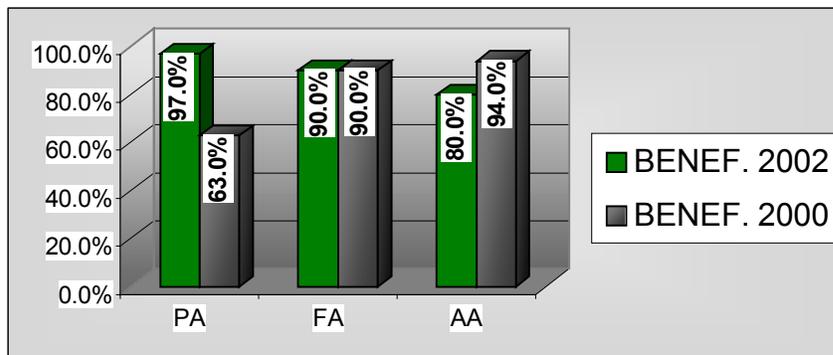
Existe disposición del personal que los atendió en las ventanillas receptoras, los indicadores muestran una tendencia aceptable de acuerdo al tiempo de espera para la realización del trámite correspondiente.

La selección del proveedor es un punto fundamental dentro de la operación del programa, los indicadores demuestran que el 65% de los productores realizó por cuenta propia esta actividad, el 18% lo hicieron las organizaciones a las que pertenecen. En éste mismo esquema, existe un pequeño porcentaje de productores que afirma que son los funcionarios quienes realizan este trámite. Por otra parte, cuando los productores se encargan de seleccionar la casa comercial, el concepto por el que dan su preferencia es por el mejor precio y la calidad del bien.

5.4.2 Permanencia, funcionalidad y grado de aprovechamiento de las inversiones

Comparados los resultados e impactos entre beneficiarios 2002 y 2000, la permanencia (PA) y aprovechamiento (AA) de los apoyos fue contrastante, por un lado la permanencia del apoyo es mayor en los beneficiarios 2002; sin embargo, el grado de aprovechamiento es inferior a los reflejados en los beneficiarios 2000, este hallazgo se explica debido a que los proyectos apoyados en el 2000, cuentan con un mayor grado de consolidación; por otro lado la funcionalidad (FA) en los dos ejercicios mantiene un comportamiento similar.

Gráfica 5.4.2.1 Permanencia, funcionalidad y aprovechamiento de los apoyos.



Fuente: Elaborado por CAFOSA a partir de encuestas a beneficiados 2000 y 2002

5.4.3 Cambio tecnológico

Los bienes entregados para reforzar las actividades agrícolas y pecuarias incidieron directamente en las unidades de producción y provocaron variantes porcentuales significantes, 43% incrementó el número de animales mejorados sin registro en su hato, lo que trajo como consecuencia un aumento en infraestructura, actividades de sanidad y variantes en las fuentes de alimentación del ganado. Referente a las actividades agrícolas, la tendencia revela un aumento exorbitante del 200% en la adquisición de tractores agrícolas y un comportamiento análogo del 88% en la tenencia de implementos agrícolas y sistemas de riego por aspersión, lo que permitió un crecimiento importante en las labores agrícolas de manera mecanizada.

5.4.4 Capitalización de la unidad productiva

Este indicador evalúa si en presencia del programa se da un proceso de capitalización de la unidad de producción rural.

Cuadro 5.4.4.1 Porcentaje de posesión de activos en las Unidades de Producción

Activos	Porcentaje
Maquinaria y equipo	62.00
Infraestructura	9.00
Semovientes	35.00
Plantaciones perennes	2.00

Fuente: Elaborado por CAFOSA a partir de encuestas a beneficiados 2002

La participación del apoyo en el valor total de los activos de la unidad de producción rural, muestra un resultado sobresaliente del 85%. Así mismo, la tendencia de cambio tiene un comportamiento creciente debido al indicador de 1.2; es decir, existen cambios significativos en los activos fijos de la unidad de producción, pues el resultado obtenido es dos decimales mayor a la unidad.

5.4.5 Desarrollo de capacidades

Este indicador mide la incidencia del programa en el desarrollo por parte del productor, de capacidades tanto gerenciales, como de gestión y de innovación tecnológica.

El 21% de los productores ha buscado y recibido capacitación o asistencia técnica sobre aspectos de producción, 35% ha sido otorgada por personal técnico de las organizaciones no gubernamentales, 25% por técnicos independientes y sólo 12% por Prestadores de Servicios Profesionales del programa Alianza para el Campo. La tendencia para este aspecto se ha mantenido sin cambio, en relación al apoyo otorgado.

Los cambios en cuanto a la participación de los productores para adoptar innovaciones tecnológicas, tuvieron un ligero incremento, los productores adquirieron nuevos conocimientos para cambiar sus métodos de producción tradicionales.

Cuadro 5.4.5.1 Porcentaje de productores con cambio en actividades administrativas

Actividad	Antes del apoyo	Después del apoyo
Registro de cuentas	25.5	25.5
Registros de producción	14.7	15.0
Identificación de actividades	5.3	5.7

Fuente: Elaborado por CAFOSA a partir de encuestas a beneficiados 2002

No se detectan cambios significativos en las habilidades de los productores para la adopción de capacidades administrativas, el porcentaje se mantuvo estable después de haber recibido el apoyo.

Cuadro 5.4.5.2 Porcentaje de productores con actividades de gestión

Actividades	Antes del apoyo	Después del apoyo
Información para vender sus productos	14.00	16.50
Información para adquirir sus insumos	23.00	29.00
Apoyos complementarios a la Alianza	26.50	24.50
Financiamiento de proyectos productivos	17.83	15.60
Integración a una organización	16.90	17.40

Fuente: Elaborado por CAFOSA a partir de encuestas a beneficiados 2002

Las actividades de gestión, no tuvieron impactos entre los productores beneficiados, solo hubo un ligero incremento en la adquisición de insumos y la integración a una organización.

Los anteriores indicadores proporcionan en su conjunto un índice general de desarrollo de 0.0095, lo que indica que el nivel de desarrollo de capacidades por parte de los productores beneficiados es prácticamente nulo.

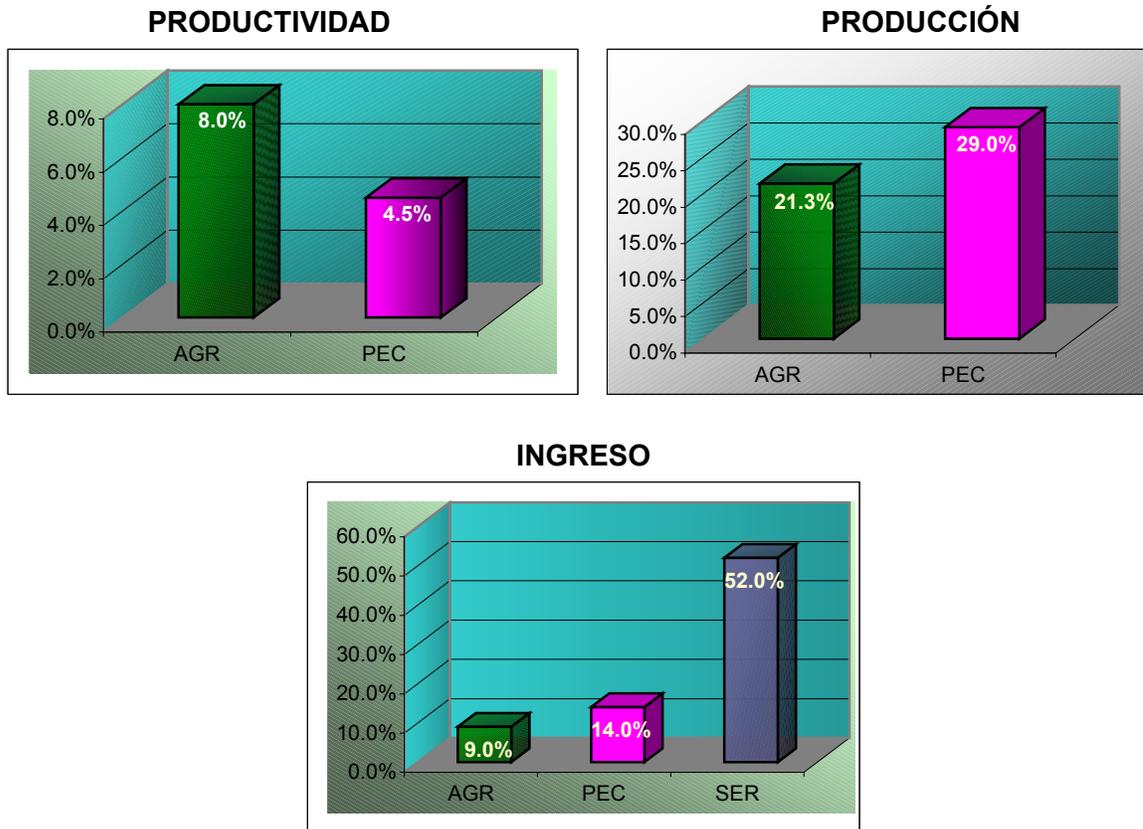
5.4.6 Conversión productiva

Este indicador evalúa la incidencia del programa sobre la conversión o diversificación de las unidades de producción rural, entendida ésta, como el cambio entre actividades o de especies dentro de una misma actividad.

El programa denota cambios significativos con respecto a la conversión productiva, el resultado arroja que el 17% de la muestra realizó algún cambio de actividad, de manera preponderante en actividades agrícolas (plantaciones y frutales) y de servicios (transformación de productos).

5.4.7 Producción, productividad e ingreso

Este indicador mide los cambios en el ingreso de las principales actividades agropecuarias y de servicios de las unidades de producción rural, a partir de cambios registrados en productividad y/o producción de las mismas en presencia del programa.

Gráfica 5.4.7.1 Cambios en productividad, producción e ingreso después del apoyo.

Fuente: Elaborado con base a cuestionarios aplicados a productores beneficiados 2002

La productividad y producción se analizó para los apoyos otorgados en actividades agrícolas y pecuarias, se observa que la productividad es mayor en las actividades agrícolas; sin embargo, en la producción es superada por las actividades pecuarias, esto se explica debido al crecimiento del hato ganadero; por otra parte, se denota un incremento en el ingreso para las tres principales actividades apoyadas por el programa, las actividades de servicios mostraron resultados extraordinarios debido a la naturaleza propia de la actividad.

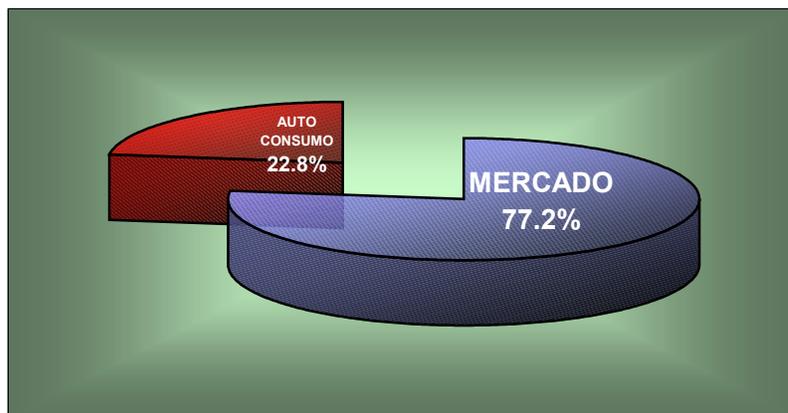
5.4.8 Cadenas de valor

Este indicador mide el impacto del programa en el desarrollo de mercados relevantes para las actividades agropecuarias o el grado de integración de éstas a la cadena de valor de los diferentes bienes o servicios producidos por la unidad de producción.

El valor obtenido por los productores para la adquisición de insumos y servicios, es de 0.4, que representa una mediana integración de los productores a los servicios primarios de la cadena productiva.

El 77.2% comercializa la producción obtenida, de ella, 67% la vende a intermediarios, 32% directo al consumidor y el resto a fábricas. No se observan variaciones en el porcentaje de la producción destinada al mercado antes y después de recibir el apoyo, por lo que el porcentaje de variación en la integración horizontal hacia adelante es de cero.

Gráfica 5.4.8.1 Destino de la producción.



Fuente: Elaborado con base a cuestionarios aplicados a productores beneficiados 2002

5.4.9 Empleo

Este indicador permite dimensionar la contribución del programa al empleo directo en las unidades de producción.

La tasa de variación en el empleo permanente contratado tuvo un incremento del 15%, la tasa de variación en el empleo eventual contratado creció en un 7%; por tanto, la consolidación del empleo en las unidades de producción es positivo al obtener un índice del 2.40.

En lo que se refiere a la relación del empleo total de mano de obra contratada y mano de obra familiar, el índice resultante indica un incremento del 7%, de igual forma se aprecia el comportamiento en la tasa de variación en el empleo familiar al obtener un crecimiento del 11.15%.

De acuerdo a los datos anteriores, el factor empleo dentro del programa obtuvo resultados favorables, que indican el cumplimiento de los objetivos planteados para este aspecto.

5.4.10 Desarrollo de organizaciones económicas de productores

Este indicador permite conocer el impacto del programa en el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de productores en torno a las actividades económicas.

El 55% de los productores encuestados, mencionaron ser miembros activos de una organización, siendo las organizaciones de tipo no formal, asociaciones civiles y uniones de ejidos las figuras que reclutan a más productores

El índice se define como estable, ya que 1.0 es el valor resultante; por tanto, se detecta que no existió efecto del programa para la incorporación de nuevos miembros a ninguna figura asociativa.

Los beneficios que obtienen los productores al estar afiliados a una organización son prácticamente nulos, solo se observa que estos actúan en aspectos de gestoría, principalmente en programas que apoyan el sector rural.

5.4.11 Efectos sobre los recursos naturales

Este indicador evalúa la incidencia de la aplicación de los apoyos otorgados por el programa en el uso sostenible del agua y del suelo.

Cuadro 5.4.11.1 Prácticas con efecto sobre los recursos naturales

Categoría	Porcentaje
No realiza prácticas de conservación	73.48
Ya realizaba prácticas de conservación	22.86
Dejo de realizar prácticas de conservación	0.00
Inicio prácticas de conservación	3.66

Fuente: Elaborado con base a cuestionarios aplicados a productores beneficiados 2002

Hasta antes de recibir el apoyo el 22.86% de los entrevistados realizaba practicas de conservación de sus recursos naturales, actualmente el índice se incrementó en 3.66%, las acciones más comunes que se realizan son labranza mínima y plantaciones de barreras vivas.

Cuadro 5.4.11.2 Prácticas sustentables

Categoría	Porcentaje
Si realiza practicas sustentables	27.74
Sigue sin realizar practicas sustentables	72.26
Inicio practicas sustentables	0.91
Dejo de realizar practicas sustentables	0.00

Fuente: Elaborado con base a cuestionarios aplicados a productores beneficiados 2002

Destaca el hecho, de que el 72.26% de los productores siguen sin realizar acciones en beneficio de sus recursos naturales y solamente el 0.91% inicio alguna práctica sustentable.

Dentro de las prácticas de manejo sustentable se acentúa la rotación de potreros y el uso de fertilizantes orgánicos.

Como consecuencia del apoyo no se observan cambios negativos o positivos en el uso de los recursos naturales.

5.4.12 Relación Beneficio / Costo

El presente indicador revela el grado de utilidad de la inversión inicial del programa sobre los ingresos a partir del mismo, en este aspecto se obtuvo una relación B/C de 1.15; es decir, por cada peso invertido se alcanzan 15 centavos de utilidad marginal.

5.5 Conclusiones y recomendaciones

5.5.1 Conclusiones

Más de la mitad de productores que dijeron haber presentado su solicitud, desconocen el motivo por el que no han recibido su apoyo, una cuarta parte, sabe que el apoyo se autorizó, pero aun no recibe oficio de asignación.

Solo un mínimo porcentaje de productores se entera del programa, a través de los Prestadores de Servicios Profesionales, la mayor parte sigue como en ejercicios anteriores conociéndolo por sus compañeros.

Aun existe un porcentaje considerable que encuentra dificultad para integrar los documentos que le permitan tener acceso al programa, aunque el grado de complejidad de acuerdo a la formula es considerado como aceptable.

A pesar de que la mayor parte de los productores afirmó haber seleccionado al proveedor, el único concepto que toman en cuenta es el precio y la calidad del bien.

Los parámetros que miden la permanencia, funcionalidad y aprovechamiento del apoyo encuentran una buena calificación entre los productores.

En virtud de la gran cantidad de infraestructura para las labores agrícolas, las labores mecanizadas se incrementaron, en actividades pecuarias se observa una adquisición considerable de semovientes.

Se observa poca participación de los Prestadores de Servicios Profesionales, en aspectos de capacitación y asistencia técnica, que influyan en la producción, los productores que reciben este servicio lo obtienen de técnicos independientes y de organismos no gubernamentales.

Se denotan cambios de actividad, como respuesta al apoyo otorgado, preferentemente en actividades agrícolas y de transformación de productos.

Los aspectos de productividad presentaron mejores resultados en actividades agrícolas, la producción se desempeñó de mejor manera en actividades pecuarias

No se complementa aun de manera total, la integración de los productores a los servicios primarios de la cadena, por otra parte la mayor parte de ellos vende dos terceras partes de su producción a intermediarios.

El empleo tuvo impactos favorables, sobre todo el permanente contratado, la tasa de variación del empleo familiar también tuvo incrementos importantes.

No existió efecto del programa en aspectos de organización, el número de miembros asociados a alguna figura fue el mismo antes y después de recibir el apoyo.

5.5.2 Recomendaciones

El SISER deberá retomar sus funciones, los productores que no han recibido el apoyo, deben ser notificados por escrito en un plazo no mayor a 15 días del status que guarda su solicitud, con el objeto de no crear falsas expectativas. Los oficios de asignación deberán entregarse a través de las ventanillas en forma inmediata, así mismo, la relación de solicitudes dictaminadas como favorables deberá ser colocada en lugares visibles, para que todos los productores estén enterados del destino que se le da a los recursos, esta acción eficientará la transparencia del programa.

Es conveniente que en las capacitaciones que se ofrecen a los Prestadores de Servicios Profesionales, se defina un apartado en el que los técnicos se enteren de forma uniforme de los documentos normativos que rigen al programa Alianza para el Campo, de tal forma que puedan enterar al productor en forma objetiva y no por suposiciones que causan confusiones.

Es recomendable que las instancias elaboren un formato ex profeso para entregarlo a todo productor solicitante, en este documento se solicitará al productor exprese las principales dificultades que encuentra para poder tener acceso al programa, en este sentido, las instancias deberán simplificar en la medida de las posibilidades los tramites que impiden en muchas ocasiones la participación de los productores.

Las instancias normativas encargadas de conformar el padrón de proveedores, deben dar a conocer a las ventanillas la relación de los mismos, los bienes que ofrecen, el precio, la calidad y las garantías que ofrecen de los bienes que ofertan, de tal forma que los productores puedan obtener toda la información necesaria y elegir el que mejor les convenga de acuerdo a sus posibilidades.

Las solicitudes que se integren con un proyecto, cuenten con diagnóstico, o servicios de asistencia técnica y capacitación deben tener trato preferencial o asignarles presupuestos diferenciados, deben incluirse dentro de los componentes, apoyos que incidan en toda la cadena alimentaria, a fin de beneficiar a los productores que han logrado superar el primer eslabón.

La conversión productiva debe ser sustentada con estudios en el mercado, acompañando al productor durante el tiempo que dure este proceso, el estudio, la planeación y el diseño permitirán conocer cuales son los productos que el mercado requiere, así como la fluctuación de precios de los mismos.

Se sugiere que los Prestadores de Servicios Profesionales, apliquen los conocimientos adquiridos en los talleres de capacitación, deben generar diagnósticos acordes a la realidad, que permitan vislumbrar el panorama de cada región que atienden, para que con base en este documento se tomen las acciones pertinentes.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

6.1 CONCLUSIONES

Sobre el Diseño

La inexistencia de un diagnóstico previo a la operación de la Alianza para el Campo, sobre la situación que guarda el sector rural en la entidad, imposibilita a las instancias estatales a sugerir ajustes del diseño de los Programas de Desarrollo Rural a las autoridades centrales.

La reciente conformación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable y por ende el poco conocimiento sobre sus funciones, no han generado iniciativas o propuestas que ajusten el diseño de los programas de desarrollo rural a las particularidades de cada región del Estado.

Sobre la Planeación

La participación de las instancias estatales en la planeación para la operación de los programas de desarrollo rural es alta, los principales elementos o criterios utilizados fueron la distribución de presupuestos por programa, por regiones prioritarias, así como el establecimiento de metas físicas y plazos para comprometer y ejercer los recursos, no obstante, a esta participación activa le hace falta considerar la atención a cadenas de valor prioritarias por región.

En la planeación no se consideró la operación del grupo de programas como estrategia para el Desarrollo Rural, se plantearon metas físicas totalmente independientes para cada programa y por lo tanto la vinculación entre ellos fue insipiente.

Sobre el Arreglo Institucional

Los esfuerzos que hasta el momento han realizado las instancias involucradas en el proceso de planeación, operación y seguimiento de los programas han sido insuficientes para alcanzar los objetivos, se observa que la labor más fuerte se realiza en acciones para la planeación. En la operación, existe duplicidad de funciones y el seguimiento, posterior a la entrega de los apoyos, se realiza solo a nivel documental.

En la composición de la comisión de Desarrollo Rural no participan organizaciones de productores, sólo se conformó con funcionarios federales y estatales; por lo que el proceso de la Alianza para el Campo 2002, obedeció a consideraciones institucionales que no incorporaron la opinión de los actores sociales del programa.

No existe un órgano de contraloría social en el Grupo de Programas de Desarrollo Rural, que de seguimiento a los apoyos entregados a los beneficiarios.

Sobre la Operación

La operación del Grupo de Programas se desarrolló con la inercia de años anteriores, no existió un ejercicio de planeación para la operación articulada de los programas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, y aún cuando se registran resultados favorables en lo particular para cada programa, no se generaron sinergias en la interrelación de ellos, por el contrario un grupo importante de técnicos y representantes de organizaciones, se muestran inconformes, ya que los recursos del PAPIR fueron otorgados a proyectos que no representaban grandes esfuerzos técnicos ni organizativos.

La falta de coordinación en la recepción de solicitudes por parte de las ventanillas de atención con respecto a los techos presupuestarios para comprometer los recursos, creó falsas expectativas a un número importante de productores; solo el 30% de las solicitudes recibidas pudieron ser atendidas.

Sobre el Seguimiento y Evaluación

El Sistema de Información para el Sector Rural (SISER) no operó en la entidad, los registros con los que se cuenta sobre la operación de los programas, son obtenidos de un sistema alternativo, que no incorpora datos importantes sobre la correcta integración de la base de datos de los beneficiarios y no beneficiados. Los productores que realizaron su trámite de solicitud de apoyo y que no fueron beneficiados (70%), no se les notificó de las causas por las que su solicitud fue dictaminada como improcedente.

No existe una definición clara en las instancias operativas y normativas sobre las responsabilidades del seguimiento posterior a la entrega de los apoyos, que vigile la calidad y el funcionamiento de los componentes entregados por los proveedores.

Sobre los principales resultados e impactos

Comparando los resultados e impactos entre beneficiarios 2002 y 2000, la permanencia y funcionalidad de los apoyos es contrastante. Por un lado, la permanencia es mayor en los beneficiarios 2002; sin embargo, el grado de aprovechamiento es inferior a los reflejados por los beneficiarios 2000, este hallazgo se explica debido a que los proyectos apoyados en el 2000, cuentan con un mayor grado de consolidación.

Los apoyos otorgados en el programa PAPIR, por si mismos tienen impactos favorables sobre las unidades de producción, no obstante, estos impactos son poco significativos cuando se analizan por regiones o a nivel estatal, esto evidencia las deficiencias en la planeación y operación articulada de los programas de Desarrollo Rural.

Los impactos más importantes generados, gracias a los apoyos otorgados en cuanto a cambio tecnológico, se dan mayormente en las actividades agrícolas, debido a la incorporación de áreas con labores de mecanización y en un menor grado el mejoramiento del hato ganadero con la introducción de vientres bovinos con calidad genética.

Los apoyos otorgados tuvieron un efecto directo sobre la capitalización, debido al aumento en los activos de las unidades de producción, pero no existe una estrategia para la atención integral de regiones y productores prioritarios. En la mayoría de los casos los apoyos son otorgados a proyectos marginales que carecen de una visión a largo plazo.

Los productos obtenidos de los Prestadores de Servicio Profesional (PRODESCA y PROFEMOR), representaron un gasto del 23% del total ejercido por el Grupo de Programas de Desarrollo Rural, sin que a la fecha se haya dado alguna utilidad a éstos.

6.2 RECOMENDACIONES.

Sobre el Diseño

Se recomienda la elaboración y análisis de un diagnóstico previo del Subsector o una evaluación ex ante, para identificar claramente la problemática existente y poder inferir o sugerir ajustes sobre el diseño de los programas a las autoridades centrales.

Se sugiere el diseño de un programa de capacitación, sobre las funciones de los consejos municipales y distritales de Desarrollo Rural Sustentable, que permita la consolidación y el fortalecimiento de estos órganos de representación social, así como su incorporación en las instancias estatales de planeación y operación del grupo de programas.

Sobre la Planeación

Se recomienda que las instancias encargadas de la planeación del grupo de programas consideren la vinculación entre los programas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR para la operación articulada de éstos, tomando en cuenta el impulso de proyectos viables en regiones con potencialidad productiva, procurando siempre la focalización en la integralidad de acciones como: compactación de áreas productivas, centros de acopio de la producción e infraestructura para la transformación y comercialización de los productos.

Se sugiere que los coordinadores regionales de PROFEMOR, con base en los diagnósticos municipales hechos por los PSP, elaboren un diagnóstico regional, que sea el documento rector para la toma de decisiones al seno de los consejos Distritales o micro regionales y sirva a las instancias encargadas de la planeación, para la priorización de los componentes de apoyo a cada una de las regiones.

Los Prestadores de Servicio Profesionales PRODESCA, deben identificar, sugerir y diseñar proyectos acordes a la problemática diagnosticada, en un marco de desarrollo integral regional.

Los presupuestos asignados para la atención a la demanda libre, deben reducirse o incorporarse a proyectos que procuren la integración de las cadenas de valor prioritarias.

Sobre el Arreglo Institucional

Este aspecto representa, dadas las circunstancias en el Estado de Oaxaca, el más importante dentro de los procesos de la Alianza para el Campo y en específico para el Grupo de Programas de Desarrollo Rural.

La correcta interpretación de los conceptos de coordinación, colaboración y cooperación entre las funciones de las instancias federales y estatales es fundamental, ya que de un buen arreglo institucional deriva el éxito en el ejercicio de los programas.

Se recomienda, además del apego al marco normativo de la federalización, la voluntad administrativa de los funcionarios directivos y operativos para construir un solo órgano en la toma de decisiones y que considere las prioridades del Estado e incluya la participación de los actores sociales.

Sobre la Operación

Las instancias operativas deben considerar la atención articulada del grupo de programas hacia la población objetivo, donde los criterios de selección se enfoquen al tipo de productor y a las potencialidades regionales para la asignación eficiente de los recursos fiscales.

Con la operación del grupo de programas, debe buscarse la generación de impactos regionales, para ello, la identificación clara sobre las cadenas prioritarias de cada región es indispensable.

El impulso a proyectos que procuren la organización de productores para la transformación de productos agropecuarios y no agropecuarios es una necesidad urgente para lograr la integración de las cadenas de valor y mejorar los ingresos en el sector rural.

Los PSP (PRODESCA) deben integrarse a los grupos apoyados en años anteriores para potencializar el desarrollo de capacidades con asistencia técnica y consultoría sobre actividades enfocadas a la integración al mercado, al mismo tiempo capacitar a los integrantes del grupo en actividades administrativas y para la gestión de apoyos complementarios al proyecto.

Los técnicos, entre otras actividades, deben funcionar como un agente de vinculación entre los productores y las instancias operativas, para dar seguimiento a las acciones del grupo de programas.

Las acciones de los PSP (PROFEMOR), deben procurar el fortalecimiento mediante la capacitación, de los consejos de desarrollo rural sustentable, para convertirlos en verdaderos órganos de participación en las políticas sectoriales.

Los operadores del programa deben buscar los mecanismos para crear sinergias con otros programas del sector para el logro de impactos favorables.

Se recomienda que el Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal, gestione ante la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA, la participación del Estado de Oaxaca, en las bondades que ofrece el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), coordinado por la FAO, con el que se lograría beneficiar a regiones de alta y muy alta marginación.

Sobre el Seguimiento y Evaluación

Se recomienda la correcta utilización de el sistema informático creado para el seguimiento de todas las acciones del proceso operativo, es necesario capacitar a todos los encargados de su operación y periódicamente reunirlos para informar sobre los avances del mismo.

En la planeación para la operación, debe considerarse una partida presupuestal para la supervisión en campo, de los proyectos apoyados, además de corresponsabilizar a los PRS, en sus áreas de influencia, del seguimiento a los grupos y vigilar el grado de funcionalidad y calidad de los componentes entregados por los proveedores.

Debe diseñarse un contrato mediante el cual se comprometa a los proveedores, además de entregar componentes de calidad, a prestar servicios adicionales como: capacitación para el funcionamiento y asistencia técnica.

Se recomienda la conformación de un órgano de contraloría social, para el control y seguimiento de todo el proceso de operación, desde la atención en las ventanillas, hasta la recepción del bien, este instrumento brindará mayor transparencia al programa.

Bibliografía y fuentes de información

Anexo Técnico y Addendum del grupo de Programas de Desarrollo rural 2002, del Estado de Oaxaca.

Consejo de Población y Vivienda (CONAPO).

Encuestas a beneficiarios 2000 y 2002.

Encuestas a otros actores del programa.

Gobierno del Estado de Oaxaca. Plan Estatal de Desarrollo 1998 - 2004.

Gobierno de la Republica. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca, 2000.

INEGI. XI Censo de Población y Vivienda, 2000. Oaxaca

SAGARPA-FAO. Guía Metodológica para la evaluación estatal del grupo de Programas de Desarrollo Rural. Alianza 2002.

SAGARPA, Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002.

SAGARPA. Evaluaciones externas 1996-2001.

SAGARPA. Sistema de Información Agropecuaria de Consulta. SIACON. 2002.

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

SAGARPA, Delegación en el Estado de Oaxaca. Informes de avance físico – financiero 2002, directorio de productores beneficiados, integrantes de las instancias normativas y operativas del grupo de Programas de Desarrollo Rural.

UTOE. Informes de los programas; PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

Anexo 1. Metodología de evaluación

1. Metodología de evaluación

1.1 Diseño de la muestra de beneficiados

1.1.1 Marco muestral

El marco muestral se determinó, a partir de la lista oficial de los productores beneficiarios del programa en el ejercicio 2002, que fue proporcionada por las instancias operadoras del programa; la Entidad Evaluadora Estatal, diseñó la muestra, siendo a su vez autorizada por el Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación.

Considerando que en el programa se incluyeron a diferentes tipos de beneficiarios, la EEE incorporó en su marco muestral a todos los beneficiarios de tipo I (beneficiarios que presentaron solicitud individual), de tipo II (grupo de beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso individual del componente otorgado), tipo III (grupo de beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso colectivo del componente otorgado) así como, autoridades e instancias similares y otro beneficiados como Fundación Produce o Centros de Investigación.

1.1.2 Determinación del tamaño de muestra

Una vez que se tuvo la lista de beneficiarios completa, se determinó el tamaño de muestra a partir de la siguiente fórmula:

$$n_i = \frac{\theta_i}{1 + \left(\frac{\theta_i}{N_i}\right)}$$

donde:

n_i : es el tamaño de la muestra inicial del programa

N_i : es el número total de beneficiarios del programa (29,036)

θ_i : es una constante de 315.99

El resultado fue de 313 productores a encuestar en el ejercicio 2002; el tamaño de muestra para el año 2000 fue de 62, que corresponde al 20% de los beneficiarios a encuestar en el 2002, haciendo un total de 375 encuestas

1.1.3 Selección de integrantes de la muestra

Una vez determinado el tamaño de muestra, la selección de los beneficiarios que se encuestaron, se seleccionaron del marco muestral (relación completa de beneficiarios, N). Los datos mínimos que contenía el registro correspondiente de cada beneficiario fueron: programa, número de expediente, nombre, localización del beneficiario (del representante si el apoyo es de uso colectivo) y del predio, componente otorgado y monto de la

inversión realizada con apoyo del programa (inversión federal, estatal, del productor y total).

Los registros del marco muestral se ordenaron alfabéticamente por nombre del beneficiario (dependiendo de la forma en que fueron originalmente capturados), para así iniciar el proceso de selección de los beneficiarios que serían encuestados. La selección fue sistemática, con principio aleatorio, para lo cual se calculó el cociente k , resultante de dividir el total de beneficiarios del programa (N) entre el tamaño de la muestra definido (n). Luego de haber encontrado (con la ayuda de una hoja de cálculo en Excel) un número aleatorio "s", se inició la selección directa y sistemática de beneficiarios dentro de la hoja de cálculo.

Bajo el mismo procedimiento, se estableció, además una lista adicional de reemplazos equivalente al 10% de la muestra, considerando que el programa operó en zonas de alta emigración, estos reemplazos fueron encuestados y capturados, cuando no se pudo aplicar el cuestionario al beneficiario originalmente incluido en la muestra, incorporando cada reemplazo estrictamente en el orden en que fueron seleccionados.

El Coordinador emitió la aprobación oficial del diseño muestral (considerando la relación de beneficiarios de la muestra y de los reemplazos) y conservó la lista de los beneficiarios encuestados para que el mismo CTEE y/o la Unidad de Apoyo pudieran realizar las verificaciones del diseño correcto de la muestra.

1.2 Otras fuentes de información

1.2.1 Entrevistas a otros actores

Comités Técnicos del Fideicomiso Estatal, Responsables de los programas en el Estado, entrevistas a funcionarios y otros actores relacionados con el Programa de Desarrollo Rural (Delegado de la SAGARPA, Secretario de la SEDAF, Secretario Técnico del FOFAE, Jefes de Distrito, Jefes de CADER, Coordinadores Regionales de la SEDAF, Gerente Estatal del FIRCO, Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, Coordinadores de los Consejos, Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA y PROFEMOR) Organizaciones Económicas de primer nivel, Formadores de Formadores y proveedores de bienes y servicios.

1.2.2 Información documental

Información documental de los programas de Desarrollo Rural como lo es: Anexo Técnico y Addendum, lista de beneficiarios, informe de avance o cierre de los ejercicios del grupo de programas, minutas de reuniones de los cuerpos colegiados involucrados en la instrumentación de los programas de Desarrollo Rural, guía técnica, evaluaciones internas y evaluaciones externas anteriores.

Información documental relacionada con el sector y los programas de Desarrollo Rural, Plan de Desarrollo Estatal, Plan de Desarrollo Sectorial y Subsectorial, estadísticas del Sector en el Estado del: Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), Censos Agropecuarios, de Población y Económicos, Consejo de Población y Vivienda (CONAPO),

del Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), estadísticas agropecuarias, diagnósticos y documentos de análisis.

Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002 y 2000, base de datos a otros actores del grupo de programas.

1.3 Integración y procesamiento de bases de datos

La Unidad de Apoyo desarrolló un sistema de captura y generación de bases de datos en donde se capturó la información de los cuestionarios de beneficiarios y de las entrevistas a otros actores. Previo al inicio de la captura de información, el responsable de la evaluación procedió a la validación de la información contenida en los cuestionarios.

El sistema de captura generó la base de datos con la información de los cuestionarios, estas bases fueron analizadas para la elaboración del informe de evaluación.

1.4 Método de análisis estadístico de las bases de datos

A partir de la base de datos se procedió al cálculo de los indicadores y variables definidos para la evaluación del programa.

Para la elaboración de los cuadros de resultados, se calcularon las frecuencias y porcentajes de las respuestas en cada pregunta incluida en los cuestionarios, para que a partir de estos cuadros, se realizará el análisis e interpretación de los resultados.

Anexo 2. Información complementaria

Anexo 2

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

Para dar respuesta al presente capítulo, la entidad evaluadora realizó un ejercicio, que si no respondió al guión metodológico que norma la evaluación externa, si representa los resultados e impactos obtenidos entre los productores inmersos en los municipios beneficiados con crédito externo del Banco Mundial, así como la opinión de los demás actores involucrados en la operación del programa. Lo anterior se debe, a que los documentos que normaron el programa en el Estado, no programaron acciones, recursos financieros o metas físicas que pudieran diferenciar las actividades que se realizaron por el grupo de programas, en las regiones prioritarias. Es importante hacer mención que lo expuesto anteriormente, fue consultado al Comité Técnico Estatal de Evaluación, para poder tomar la presente medida.

Con respecto a la Concertación Institucional, no se definieron criterios entre las instancias normativas y operativas para poder otorgar apoyos diferenciados, por tanto, las ventanillas receptoras no contaron con soporte para poder realizar el proceso de difusión entre municipios que pudieron haber sido sujetos de crédito externo.

Los productores fueron tratados de manera semejante, e incluso, casi todos los municipios que se programaron para la atención con crédito externo, desconocen de su elegibilidad.

En virtud de la gran necesidad que presentan los municipios sujetos de crédito, se consideró que los apoyos otorgados fueron de gran utilidad y acordes a las necesidades de los productores.

El sistema de evaluación y seguimiento del programa fue deficiente, acrecentándose aun más en estos municipios, en virtud de sus características geográficas que presentan, por consecuencia, los impactos y cumplimiento de objetivos, no representaron valores confiables de medición.

La mayor parte de los Prestadores de Servicios Profesionales, continúan empleando el modelo del Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas; inclusive, la conformación de los Consejos de Desarrollo Rural Municipal, tienen como base la estructura de los Consejos conformados durante la operación del PDPZRMO, que durante su operación, tuvieron una gran aceptación entre la población

No se programaron en el Anexo Técnico las metas físico-financieras, para Proyectos de Inversión Rural, financiados por el Banco Mundial, el préstamo externo reportado corresponde al 4276 MX, para dar atención a 60 municipios, 24 de ellos de la región Mazateca, 22 en la Mixe y 14 en la Cuicateca.

Los resultados alcanzados fueron los siguientes:

Cuadro 7.1 Metas físicas realizadas (PAPIR)

Región	Municipios	Localidades	Beneficiarios	Superficie
Mazateca	10	36	1186	6,847
Mixe	8	26	1294	4,078
Cuicateca	6	7	412	434
Total	24	69	2892	10,359

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir documentos oficiales

La región mazateca representó la de mejor operación, ya que se atendió al 42% de los municipios sujetos de crédito; sin embargo comparándola con la región Mixe, aunque la superficie apoyada es mayor, el número de beneficiarios es relativamente menor, en esta misma región, se alcanzó sólo un 36% de atención a municipios elegibles a crédito externo; la zona Cuicateca reportó el 50% de atención a municipios.

Cuadro 7.2 Montos presupuestarios ejercidos (PAPIR)

Región	Aportaciones miles de \$		
	Federal	Estatad	Productores
Mazateca	3,411.4	725.5	4,137.0
Mixe	3,347.1	711.8	4,059.0
Cuicateca	243.1	51.7	294.9
Total	7,001.8	1,489.1	8,490.9

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir documentos oficiales

Los montos ejercidos entre los municipios considerados como sujetos de crédito externo, representaron el 5% de la inversión total del Programa Apoyo a Proyectos de Inversión Rural, en la región Mazateca, se concentró el 48% de los recursos, en la Mixe el 47% y sólo el 5% en la región Cuicateca.

Los productores respondieron de forma semejante a la inversión del programa, por cada peso invertido por la Alianza, el productor aportó otro. Para la operación del PAPIR, el Gobierno Federal contribuyó con el 82% del total de los recursos.

Cuadro 7.3 Porcentajes de recursos empleados por actividad (PAPIR)

Región	Porcentaje por actividad		
	Agrícola	Ganadera	Servicios
Mazateca	87.57	10.20	2.23
Mixe	59.12	21.76	19.12
Cuicateca	5.78	53.53	40.69

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir documentos oficiales

En la región Mazateca, los recursos que se otorgaron fueron empleados en su mayoría para respaldar las actividades agrícolas, aspecto que difiere de las otras regiones, ya que

en la Mixe, se observó una mayor diversificación en los presupuestos destinados a cada rama de atención, destaca el hecho del alto porcentaje de recursos que la región Cuicateca, destina para atender proyectos de servicios, acción que permite observar; que los productores de esta zona buscan obtener ingresos a través de fuentes diferentes a las actividades agrícolas y pecuarias.

Con respecto a los principales componentes adquiridos por los productores de estas zonas; en el área agrícola, muy por encima de otros apoyos, predominan los tractores; en actividades pecuarias, la adquisición de porcinos y en el área de servicios, las tiendas comunitarias, panificadoras y molinos.

Cuadro 7.4 Metas físicas alcanzadas (PRODESCA)

Región	Municipios	Localidades	Beneficiarios
Mazateca	14	27	
Mixe	15	36	
Cuicateca	5	9	
Total	34	72	

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir documentos oficiales

La región Mixe fue la mas beneficiada, por el programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural, 68% de los municipios con derecho a crédito externo se vieron apoyados, en la Mazateca, el 58% y, sólo el 35 % en la Cuicateca.

Cuadro 7.5 Servicios otorgados (PRODESCA)

Tipo de servicio	Regiones		
	Mazateca	Mixe	Cuicateca
Identificación	33	40	6
Diseño	13	23	6
Gestión	16	29	9
Capacitación	0	1	0
Consultoría	2	2	2
Total	54	85	23

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir documentos oficiales

La región Mixe fue la más beneficiada con el 46%, del total de servicios ofrecidos por el PRODESCA, observando que el servicio de identificación, en las regiones Mazateca y Mixe, fue el que más se proporcionó y el de gestión, el mayor solicitado por la Cuicateca; en las tres regiones, se detecta la poca atención a los servicios de capacitación y consultoría.

Cuadro 7.6 Metas físicas alcanzadas (PROFEMOR)

Región	Fortalecimiento Institucional No. de Consejos	Consolidación organizativa	
		Organizaciones	Beneficiarios
Mazateca	22	3	178
Mixe	18	7	543
Cuicateca	12	0	0
Total	52	10	721

Fuente: elaborado por CAFOSA a partir documentos oficiales

EL 16 % de los Consejos de Desarrollo Rural Municipal, se conformaron en municipios con crédito externo, 42% de ellos, se ubicó en la región Mazateca. En el componente Consolidación Organizativa, el 20% de las organizaciones apoyadas por el programa correspondieron a municipios con crédito externo; detectando que sólo fueron apoyadas las regiones Mazateca y Mixe.