



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

# Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



## Informe de Evaluación Estatal Fomento Agrícola

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 **Fomento Agrícola**

**Programa de Fomento a la Inversión y la Capitalización**  
Proyecto Tecnificación de la Producción

**Programa de Fomento a Cultivos Estratégicos**  
Proyecto Fomento a la Producción Hortícola y Ornamental

## **DIRECTORIO**

### **GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA**

Lic. José Murat Casab  
Gobernador Constitucional del Estado

Lic. Irma Piñeiro 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. Francisco López Tostado  
Subsecretario de Agricultura

Ing. Joel Ávila Aguilar  
Coordinador General de Enlace y  
Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez  
Director General de Planeación y  
Evaluación

## **COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN**

Ing. Joel Rodríguez Dueñas.- Presidente  
Lic. Irma Piñeiro Arias.-Representante del Gobierno del Estado  
Ing. Jorge Zamora Ortiz.-..Coordinador Estatal  
Lic. Josué Barzalobre Martínez.- Secretario Técnico

### **VOCALES**

Representantes de INIFAP  
Representantes de FIRA  
Representantes de FOFAE  
Representantes de Fundación PRODUCE

AGA Productora S.A. de C.V. Despacho Responsable de la Evaluación  
MC. Amado Ramírez Leyva Representante Legal de la Empresa  
Dr. Clemente Cruz Sosa y Ordoño Responsable de la Evaluación

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

\_\_\_\_\_  
AGA Productora S.A. de C.V:

\_\_\_\_\_  
MC. Amado Ramírez Leyva

**Director de la Empresa**

\_\_\_\_\_  
Dr. Clemente Cruz Sosa y Ordoño

**Director del Proyecto**

**Consultores**

\_\_\_\_\_  
Lic. Samuel Martínez Villagómez

\_\_\_\_\_  
Ing. Lea Gabriela Fernández Orantes

\_\_\_\_\_  
Ing. Eleazar García Martínez

\_\_\_\_\_  
Prog. A. José Manuel López Velasco

\_\_\_\_\_  
C. Canek Sandoval Vásquez

## Índice de Contenido

Resumen ejecutivo.....	1
Capítulo 1    Introducción .....	7
1.1. Bases de la evaluación .....	7
1.2. Objetivos de la evaluación .....	8
1.3. Enfoque de la evaluación.....	8
1.3.1. Procedimientos de análisis y fuentes de información.....	9
Capítulo 2    Características de los programas de fomento agrícola .....	11
2.1. Evolución de los programas de fomento agrícola en Oaxaca .....	11
2.2. Programas de fomento agrícola ejecutados en 2002.....	13
2.3. Proyectos de fomento agrícola ejecutados en 2002 .....	16
2.4. Catálogo de cultivos apoyados con los programas de fomento agrícola .....	18
2.5. Número y perfil de los beneficiarios de los programas de fomento agrícola	19
2.5.1. Número de beneficiarios.....	19
2.5.2. Tipos de productores que recibieron los apoyos .....	19
2.5.3. Aplicación de la tipología definida por la FAO .....	22
2.6. Distribución regional de los apoyos otorgados para el fomento agrícola .....	24
Capítulo 3    Diagnóstico del subsector agrícola de Oaxaca .....	25
3.1. El sector agropecuario en la economía del estado .....	25
3.2. Caracterización del subsector agrícola de la entidad.....	26
3.3. Análisis de las cadenas agrícolas estratégicas.....	28
3.3.1. Maíz .....	29
3.3.2. Limón .....	31
3.3.3. Mango.....	32
3.3.4. Agave mezcalero (Maguey).....	33
3.4. Análisis de correspondencia entre los programas de fomento agrícola y las cadenas productivas estratégicas .....	35
Capítulo 4    Evaluación de procesos.....	37
4.1. Procesos operativos en el ejercicio 2002.....	37
4.2. Las fases de planeación y ejecución del grupo de programas .....	41
4.2.1. Diseño.....	41
4.2.2. Planeación y Normatividad.....	44
4.2.3. Arreglo institucional: .....	45
4.2.4. Operación.....	47
4.2.5. Seguimiento y evaluación.....	48
4.2.6. Cambios relevantes en los procesos de 2003.....	49
Capítulo 5    Evaluación de resultados e impactos.....	54
5.1. La atención brindada a la demanda de los productores .....	55
5.2. Acceso a los beneficios de los programas .....	58
5.3. Duración de los efectos causados por los programas .....	60

5.4. Cambios en la capacidad económica de las unidades de producción .....	62
5.4.1. Capitalización .....	62
5.4.2. Adquisición de capacidades gerenciales .....	62
5.5. Cambios en producción y productividad .....	63
5.6. Conversión productiva .....	64
5.7. La creación y conservación de empleos .....	65
5.8. El fortalecimiento de la organización productiva .....	66
5.9. Efectos causados en los recursos naturales .....	68
5.10. Resumen de los impactos generados por los programas .....	68
5.11. Estudio de caso: El programa de mecanización en el año 2000 .....	69
Capítulo 6       Conclusiones y recomendaciones .....	72
6.1. Conclusiones de la evaluación de resultados e impacto .....	72
6.1.1. Conclusiones de la evaluación de procesos .....	72
6.1.2. Conclusiones de la evaluación de impactos .....	74
6.1.3. Conclusiones del análisis de correspondencia entre la problemática del subsector y los programas de fomento agrícola .....	76
6.2. Recomendaciones .....	77
Bibliografía .....	80

## Índice de Cuadros

Cuadro 2.1. Programas de fomento agrícola ejecutados en Oaxaca .....	14
Cuadro 2.2. Objetivos de los proyectos de fomento agrícola ejecutados en 2002 .....	16
Cuadro 2.3. Presupuesto convenido de programas y proyectos de Fomento Agrícola 2002. (Millones de pesos).....	17
Cuadro 2.4. Cultivos apoyados con los programas de fomento agrícola.....	19
Cuadro 2.5. Distribución de los recursos de los programas federalizados de fomento agrícola por tipo de productor. (Millones de pesos).....	20
Cuadro 2.6. Montos de subsidio por beneficiario y conceptos de apoyo en los Programas federalizados de fomento agrícola.....	21
Cuadro 2.7. Tipo de productor por programa de fomento agrícola.....	23
Cuadro 3.1. Presupuesto de la Alianza para el Campo por cadena productiva en 2002 .	36
Cuadro 4.1. Recursos comprometidos y radicados para fomento agrícola .....	48
Cuadro 5.1. Recepción de los apoyos por los beneficiarios registrados en los programas de fomento agrícola .....	55
Cuadro 5.2. Recepción de los apoyos por cultivo (Porcentajes) .....	56
Cuadro 5.3. Calificación de la calidad de los apoyos recibidos .....	57
Cuadro 5.4. Razones por las que los productores no recibieron el apoyo .....	58
Cuadro 5.5. Medios por los que los beneficiarios se enteraron del programa.....	59
Cuadro 5.6. Intensidad de uso de los apoyos que conservan los beneficiarios .....	61
Cuadro 5.7. Indicadores de capitalización de los beneficiarios .....	62
Cuadro 5.8. Indicadores de adquisición de capacidades por los beneficiarios.....	63
Cuadro 5.9. Indicadores de cambio en producción y productividad .....	64
Cuadro 5.10. Cambios en el patrón de cultivos inducidos por los programas .....	65
Cuadro 5.11. Indicadores de empleos creados con los programas de fomento agrícola ..	66
Cuadro 5.12. Indicadores de jornales conservados con los programas de fomento agrícola .....	66
Cuadro 5.13. Indicadores de fortalecimiento de la organización productiva.....	67
Cuadro 5.14. Principales impactos sobre los recursos naturales (Porcentajes de beneficiarios en la muestra) .....	68
Cuadro 5.15. Matriz de impactos causados por los programas de fomento agrícolas .....	69

## Índice de Figuras

Figura 2.1. Distribución por grupo de programas de los recursos presupuestales de la Alianza para el Campo 2002 (Millones de pesos) .....	11
Figura 2.2. Proporción del presupuesto por grupo de programas en 1996-2002 .....	12
Figura 2.3. Distribución de recursos por programa de fomento agrícola en 2002 (Millones de pesos) .....	14
Figura 2.4. Evolución del presupuesto asignado los programas de fomento agrícola.....	15
Figura 2.5. Distribución de los beneficiarios según la tipología de la FAO .....	23
Figura 2.6. Distribución regional de los apoyos de programas federalizados de fomento agrícola .....	24
Figura 3.1. Participación de la agricultura, silvicultura y pesca en el PIB de Oaxaca.....	25
Figura 3.2. Superficie dedicada a las actividades agropecuarias y forestales.....	26
Figura 3.3. Principales cultivos por Distrito de Desarrollo Rural .....	27
Figura 3.4. Aplicación de los recursos de fomento agrícola a las cadenas productivas estratégicas.....	35
Figura 4.1. Diagrama de flujo operativo de programas de fomento agrícola .....	39
Figura 4.2. Articulación de las diferentes instancias operativas para los programas de fomento agrícola .....	46
Figura 5.1. Recepción de los apoyos por programa .....	56
Figura 5.2. Proporción de beneficiarios que conservan el apoyo .....	60
Figura 5.3. Niveles de uso actual de apoyos de mecanización entregados en 2000 .....	70

## **Índice de Anexos**

- A N E X O 1 Información de la Metodología de la Evaluación
- A N E X O 2 Información complementaria

## Siglas

APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
CGEO	Coordinación General de Enlace y Operación
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTAE	Comité Técnico Agrícola Estatal
CTE	Comité Técnico de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos de la Alianza para el Campo
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDAF	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal del Estado de Oaxaca
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural

## **Presentación**

Este documento contiene el informe de evaluación de los programas de fomento agrícola que integraron la Alianza para el Campo en el estado de Oaxaca, durante el ejercicio fiscal 2002. Dicha evaluación es parte del esfuerzo coordinado que han venido realizando el gobierno estatal y el gobierno federal, a través de la SAGARPA, para mejorar los programas dirigidos a fomentar el desarrollo agrícola y rural, al tiempo que sirve para manifestar ante la sociedad los resultados e impactos de esos programas. En ese sentido, la evaluación así como la publicación del presente informe, son parte de una actitud institucional de apertura informativa, transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, tanto los de origen estatal como federal.

La evaluación fue realizada de manera independiente por la empresa Aga Productora, S.A. de C.V., con base en su experiencia para realizar evaluaciones similares y empleando la metodología establecida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con el propósito de ofrecer tanto rigor metodológico como resultados comparables con los de otras evaluaciones realizadas en los demás estados de la república.

El desarrollo de los trabajos fue supervisado por el Comité Técnico de Evaluación (CTE), como órgano colegiado, en el cual participan representantes estatales y federales, a cuyo cargo están las evaluaciones externas. El CTE realizó la contratación y revisó la calidad técnica de los productos entregados, así como su apego a la metodología establecida.

Los autores reconocen la amplia disposición de los productores beneficiados por los programas evaluados para atender las solicitudes de información, así como su interés porque esta clase de programas se perfeccionen continuamente.

## Resumen ejecutivo

Cuadro 1 Indicadores básicos de la evaluación

	<b>Fomento a la productividad</b>	<b>Inversión y capitalización</b>	<b>Cultivos estratégicos</b>
<b>Modalidad de ejecución</b>	Ejecución nacional	Federalizado	•Federalizado •Ejecución nacional
<b>Proyectos ejecutados</b>	Reordenamiento productivo	Tecnificación de la producción	•Producción hortícola y ornamental •Fomento frutícola
<b>Presupuesto convenido (millones de \$)</b>	<b>1.64</b>	<b>9.22</b>	<b>7.72</b>
<b>Recursos comprometidos y radicados de: Tecnificación de La producción</b>		9.22 8.95	
<b>Recursos comprometidos y radicados de: Producción Hortícola y ornamental</b>			4.66 4.24
<b>Población programada a atender/ modificada Addenda / Atendida de Tecnificación de la producción</b>		9,010 3,817 3,746	
<b>Población programada a atender/ modificada Addenda / Atendida de Fomento Hortícola y Ornamental</b>			1,274 2,566 4,243
<b>Cumplimiento de metas (%)</b>			
<b>Físicas</b>		98.14%	165.35%
<b>Financieras<sup>2</sup></b>	88	87	88
<b>Proporción dentro de la APC</b>			
<b>Presupuestal<sup>3</sup></b>	1.3	3.3	2.0
<b>Niveles de impacto</b>			
<b>Permanencia del apoyo</b>		Alto	Medio
<b>Capitalización de la unidad productiva</b>		Bajo	Bajo
<b>Adquisición de nuevas capacidades</b>		Bajo	Bajo
<b>Conversión productiva</b>		Bajo	Bajo
<b>Mejoras en productividad y producción</b>		Medio	Medio
<b>Generación de empleos</b>		Bajo	Bajo
<b>Conservación de empleos</b>		Bajo	Medio

<sup>1</sup> Datos de reporte preliminar de cierre del 25 de septiembre del 2003 por el Departamento de Servicios y Apoyos a la Producción de la SEDAF.

<sup>2</sup> Con datos del informe de ejercicio del BANRURAL al 25 de junio de 2003

<sup>3</sup> Con base en la información de los anexos técnicos y el informe de ejercicio de BANRURAL al 25 de junio de 2003

## **1. Características de los programas de fomento agrícola**

- En el 2002 se invirtieron 30.72 millones de pesos para ejecutar los cuatro programas de fomento agrícola: Fomento a la productividad, Inversión y capitalización, Cultivos estratégicos y Cultivos tropicales y subtropicales. La federación aportó 27.74 millones federales y el estado 2.98 millones de pesos.
- Los cuatro programas representaron el 10.9% de la inversión total de la Alianza para el Campo en el estado, eso representó una baja respecto a la tendencia histórica del 15%. Una parte de los recursos y de la población atendida se transfirieron a los programas de desarrollo rural.
- Los apoyos entregados –excluyendo el programa de Cultivos tropicales- fueron principalmente para adquirir tractores, implementos, cosechadoras, equipos para postcosecha, producción de plantas para propagar cultivos como ornamentales y frutales, así como el pago para la elaboración de proyectos. En algunos casos se dieron apoyos en semillas e insumos. El monto de los subsidios por beneficiario varió de 1.08 miles de pesos a 6.25 miles de pesos, según el concepto del apoyo.
- Según los anexos técnicos los programas beneficiarían principalmente (un 78%) a productores de bajos ingresos “en transición”, según la tipología normativa de las reglas de operación, el otro 22% serían productores de bajos ingresos de zonas altamente marginadas. Según la tipología FAO para la evaluación, la mayoría de los beneficiarios (el 73.2%) fueron productores pequeños, con baja escolaridad, escasa dotación de capital y que comercializan la menor parte de su producción.
- Los apoyos de los programas se concentraron en cuatro de los siete DDR (Istmo, Costa, Tuxtepec y Valles Centrales) y en 15 de los 28 CADERs del estado.

## **2. Características del subsector agrícola y correspondencia con los programas evaluados**

- El sector agropecuario es la principal fuente de ocupación en el estado, absorbe el 41.1% de la población ocupada. Sin embargo genera sólo el 15.0% del PIB estatal. Por tanto la población del sector genera y recibe una parte minoritaria de la riqueza del estado.
- La estructura agraria tiene en su mayor parte a unidades minifundistas de subsistencia y en proporción menor a empresarios pequeños o de tamaño medio. Oaxaca es uno de los cuatro estados que tienen muy alto índice de marginación.

- La agricultura del estado es una de las más diversas y complejas del país, como resultado de la diversidad en factores determinantes como: Clima, orografía, historia, características étnicas y localización respecto a los mercados.
- Se desarrollan 72 cultivos que tienen alguna significación estadística. Sin embargo el 78% de la superficie cultivada se concentra en cuatro de ellos: Maíz (con el 50%), café, frijol y caña de azúcar.
- Los programas de fomento agrícola están enfocados a las principales cadenas productiva del estado, pues les destinan el 74.4% de los recursos a los nueve cultivos de mayor importancia económica y social (excepto el café).
- El enfoque se da en los programas de ejecución nacional, que canalizan el 91.0% de su presupuesto a cadenas prioritarias. Los programas federalizados sólo les asignan el 54.4% de los recursos.

### **3. Principales resultados de la evaluación de procesos**

- La distribución de los recursos se hace con base en compromisos anteriores, las demandas que se presenten y situaciones coyunturales. No se dispone de un diagnóstico del subsector ni de un planteamiento integral, que aborde la situación de las cadenas productivas y las problemáticas regionales, con el cual se establezca la prioridad para la asignación de los recursos.
- Existe insuficiencia de recursos para atender las solicitudes y además, funcionan varios canales para su trámite, por lo que se crean problemas de registro, seguimiento y generación de reportes, así como para la integración de expedientes completos. Los procedimientos tienden a ser informales y en ocasiones es determinante el peso político del solicitante.
- La promoción de los programas se hace con folletos, carteles y reuniones de trabajo. La evaluación de impacto mostró que esos medios son ineficaces y propician que los canales de acceso a los beneficios se vayan estrechando.
- Se requiere un sistema de seguimiento oportuno para la ejecución del programa y el cumplimiento de metas físicas y financieras. Está pendiente el establecimiento del SISER.

- En el 2003 los cambios en las reglas de operación implican que el gobierno estatal realice definiciones en su política agrícola. Los cambios crean oportunidades para hacer más efectivos los esfuerzos para el desarrollo agrícola, aunque también existe un gran riesgo de que se disperse la acción institucional, diluyéndose sus efectos.

#### **4. Principales resultados de la evaluación de impacto**

- Los programas subsidian artículos que son apreciados por los beneficiarios debido a su buena calidad, sin embargo subsisten problemas de retraso para su entrega. Esos problemas deben resolverse, pues se refieren principalmente a semillas, plantas e insumos, que deben utilizarse conforme a calendarios técnicos.
- Prácticamente todos los apoyos en forma de equipos y maquinaria siguen siendo utilizados productivamente por los beneficiarios. Las plantas entregadas se encuentran en desarrollo. En contraste, los apoyos en forma de insumos generaron beneficios sólo en el año en que fueron otorgados.
- Los apoyos fueron canalizados fundamentalmente a través de organizaciones –el 83.1% de los beneficiarios-. Eso facilitó la operación de los programas, pero también manifestó el riesgo de que el acceso a los beneficios tienda a concentrarse en dichas organizaciones, sin que se avance en la incorporación de otros sectores todavía amplios de la población objetivo que no participan.
- Las acciones de difusión son pocas y de baja eficacia, por lo que existen limitaciones reales para hacer equitativo el acceso a los beneficios, así como para hacer efectivos sus atributos de programas públicos, sin condicionamientos políticos o gremiales.
- Los programas tuvieron un bajo impacto para mejorar la capacidad económica de las unidades productivas beneficiadas, pues su contribución a la capitalización y a la adquisición de habilidades gerenciales fue mínima. Considerando la baja proporción de productores beneficiados en el estado, puede pensarse que en el 2002 el impacto de los programas al nivel de todo el subsector agrícola no fue significativo.
- El impacto en el entorno económico de las unidades beneficiadas también fue bajo, ya que se sólo se crearon pocos empleos eventuales y al menos en este ejercicio fiscal, no se registraron avances en la integración de actividades productivas.

- Las unidades de producción beneficiarias no realizaron cambios en la forma de uso de los recursos naturales ni tampoco hicieron conversiones productivas.

## **5. Recomendaciones**

- Avanzar en el diseño e instrumentación de una política agrícola a la medida de las necesidades estatales aprovechando los recursos federales para financiarla.
- Diseñar un plan operativo y de inversiones para el subsector agrícola, con base en diagnósticos por cadena productiva y por regiones. Utilizar ese plan como elemento de negociación para obtener presupuestos adicionales con el gobierno federal y para ordenar la intervención institucional en el subsector.
- Proponer la inclusión de apoyos para las tareas de planeación estratégica, así como la elaboración de diagnósticos por cadena productiva y por regiones, dentro de la Alianza para el Campo.
- En el corto plazo –el ejercicio 2003-, definir los catálogos de conceptos por apoyar privilegiando la formación de capital y la continuación de proyectos en marcha. Evitar en lo posible el subsidio a insumos, así como la compensación de las caídas de precios de los productos agrícolas.
- Realizar acciones de difusión adicionales, particularmente las que utilicen medios masivos de comunicación con base en campañas diseñadas profesionalmente.
- Implantar un sistema de gestión de las solicitudes con un enfoque de atención a los usuarios, basado en un sistema de administración y comunicación electrónica abierto al público.
- En lo inmediato, se recomienda establecer un canal único para el flujo de las solicitudes e incorporar un sistema de seguimiento accesible por todas las instancias participantes en la revisión y el dictamen. Lo anterior con base en un manual de procedimientos que se apruebe formalmente.
- Establecer un sistema de seguimiento de la ejecución física y financiera, preferentemente el SISER.

- Evitar la cadena de rezagos que se han presentado en las aportaciones al fideicomiso de distribución de fondos, en la entrega de apoyos y en el levantamiento de las actas de cierre y finiquito.

# Capítulo 1

## Introducción

### 1.1. Bases de la evaluación

Si bien la evaluación constituye una de las fases inherentes a todos los procesos administrativos y en particular a la ejecución de programas y proyectos, en el caso de la Alianza para el Campo 2002, el esfuerzo de evaluación obedece a un propósito explícito de los gobiernos federal y estatal de conocer, desde un punto de vista externo e independiente, los procedimientos operativos, la gestión, los resultados e impactos de los programas que forman la Alianza para el Campo, para realizar cambios que permitan un mejor uso de los instrumentos de política en beneficio de los productores rurales. En ese sentido la evaluación constituye una herramienta de planeación y ajuste de los programas en marcha, en particular los de fomento agrícola.

Por otra parte, la evaluación externa también contribuye a cumplir con el propósito de lograr transparencia, haciendo pública la información relacionada con la operación y resultados de los programas, así como las opiniones externas vertidas sobre ellos, además de mejorar la rendición de cuentas, en tanto que se genera información sobre el uso de los recursos públicos y sobre los resultados finales de su aplicación, al nivel de los beneficiarios.

La evaluación se realiza con el fundamento legal expresado en los siguientes instrumentos:

- a) El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, el cual establece en su artículo 63 que los programas que canalizan subsidios, entre ellos la Alianza para el Campo, deben presentar la evaluación de resultados para que sean considerados en el presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.
- b) Las Reglas de Operación de Operación de la Alianza para el Campo 2002, las cuales estipulan que de los presupuestos convenidos con los gobiernos estatales se asigna el uno por ciento a las evaluaciones estatales de la Alianza para el Campo.
- c) El anexo técnico de 2002 de los programas de ejecución federalizada de fomento agrícola en torno a los programas de la Alianza para el Campo, en el cual se establece la obligatoriedad de realizar la evaluación general de los programas.

## 1.2. Objetivos de la evaluación

El objetivo general que se persigue al evaluar los programas de fomento agrícola de la Alianza para el Campo 2002 es:

- Aportar al gobierno federal y a los gobiernos de los estados elementos de juicio para orientar la política agrícola y rural, de manera que responda, en el marco de la Alianza para el Campo, a la problemática que enfrenta el país en un contexto competitivo de economía abierta.

En el nivel estatal, el objetivo de la evaluación es:

- Analizar los procesos operativos y la gestión de la Alianza para el Campo y determinar los resultados e impactos del grupo de programas de fomento agrícola ejecutados en Oaxaca, 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 en temas relacionados con la Alianza para el Campo.

## 1.3. Enfoque de la evaluación

La evaluación se enfoca a los programas de fomento agrícola contemplados en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002. De esos programas, los siguientes son objeto de la evaluación por haberse operado en Oaxaca durante el ejercicio fiscal 2002:

En la modalidad federalizada

- a) **Programa de Fomento a la Inversión y Capitalización**
  - Proyecto: Tecnificación de la producción
- b) **Programa de Fomento a Cultivos Estratégicos**
  - Proyecto: Fomento a la producción hortícola y ornamental

En la modalidad de ejecución nacional

- c) **Programa de Fomento a la Productividad**
  - Proyecto: Reordenamiento de la producción
- d) **Programa de Fomento a Cultivos Estratégicos**
  - Proyecto: Fomento frutícola

**e) Programa de Desarrollo de Cultivos tropicales y subtropicales**

- Proyecto: Desarrollo de cultivos tropicales y subtropicales

Los programas de fomento agrícola se consideran un solo grupo, por lo cual la evaluación se hace en diferentes etapas de agregación, realizándose el análisis al nivel de proyecto individual, por programa y también al nivel del grupo de programas. Con ello se busca estudiarlos de manera integrada, por lo que se presta atención a sus interrelaciones y finalmente, a los resultados generales que finalmente se alcanzaron con ellos.

Dado que con la evaluación se busca generar recomendaciones para mejorar el diseño y ejecución de los programas, se hace un esfuerzo porque dichas recomendaciones sean factibles y oportunas. Para ello se atienden los siguientes aspectos relevantes:

- Se hace un análisis de correspondencia entre los problemas del sector agrícola del estado, con énfasis en las principales cadenas productivas, y la atención que se les brinda a través de los diversos programas de fomento agrícola.
- Se hace una evaluación de los procesos operativos para los ejercicios fiscales 2002 y 2003 (un análisis hacia delante, dado que se trata de la evaluación 2002), con el fin de identificar los cambios realizados y valorarlos en su contexto estatal.
- Se realiza una evaluación de impacto de los programas en 2002, la cual se extiende a una muestra de los programas equivalentes que fueron operados en 2000 (un análisis hacia atrás), para ofrecer una estimación de la magnitud de los impactos generados en períodos anteriores y la permanencia de los beneficios creados por dichos programas.

**1.3.1. Procedimientos de análisis y fuentes de información**

En el desarrollo de la evaluación se siguieron los procedimientos de análisis establecidos por la FAO, a través de la guía metodológica que proporcionó para este propósito. En particular, se siguieron sus recomendaciones para caracterizar los programas sujetos a evaluación, para caracterizar las principales cadenas de producción agrícola en el estado; realizar el análisis comparativo entre las principales cadenas agrícolas y la atención que les ofrecen los programas de fomento agrícola; para analizar los procesos operativos que existen en Oaxaca en la ejecución de los programas, así como para el cálculo e interpretación de los indicadores de los resultados e impactos que se obtuvieron con ellos.

La información utilizada provino en proporción mayor de fuentes primarias, principalmente de: Los expedientes o en su caso, la información disponible de los apoyos otorgados; las encuestas a beneficiarios seleccionados mediante muestreo probabilístico (conforme a la metodología de la FAO), en las que se aplicaron los instrumentos de colecta definidos para todos los estados de la república (elaborados por la FAO); entrevistas a informantes clave; la revisión de actas del Comité Técnico del FOFAE y actas de las sesiones del

Comité Técnico Agrícola; del anexo técnico de los programas de fomento agrícola y su addendum; del último informe de ejercicio elaborado por el BANRURAL, entre otros.

Las principales fuentes secundarias de información fueron las publicaciones estadísticas del INEGI, principalmente los censos económicos y poblacionales; los índices de marginación publicados por la CONAPO; documentos elaborados por la SAGARPA para caracterizar el sector agrícola estatal, así como para diagnosticar las principales cadenas productivas; algunas evaluaciones realizadas para programas de la Alianza para el Campo en ejercicios anteriores, así como los proyectos presentados por los solicitantes de apoyos para diversas cadenas productivas. También fueron objeto de análisis las Reglas de Operación de 2002 y 2003 y la información histórica sobre los programas anteriores que son equivalentes a los de fomento agrícola y que se puso a disposición por la Delegación Estatal de la SAGARPA, así como la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal (SEDAF) del Estado de Oaxaca.

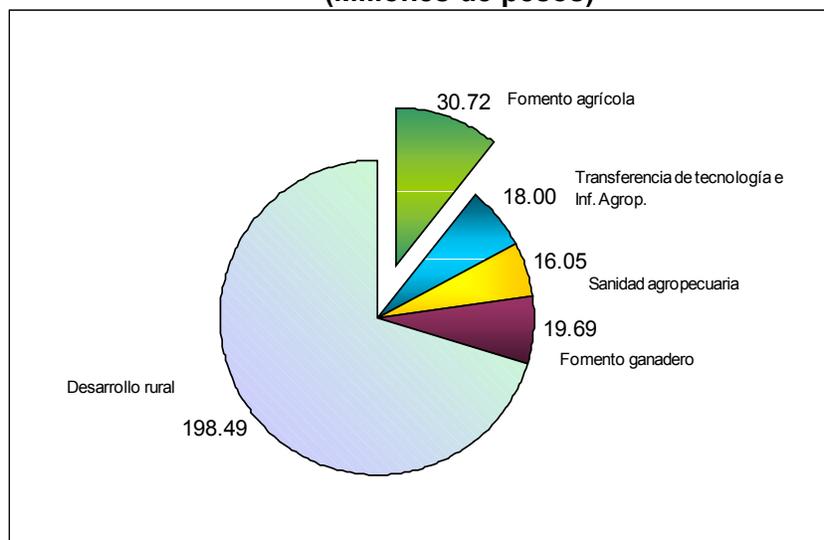
## Capítulo 2

### Características de los programas de fomento agrícola

#### 2.1. Evolución de los programas de fomento agrícola en Oaxaca

En el ejercicio 2002 el gobierno federal y el gobierno del estado de Oaxaca convinieron en invertir recursos presupuestales por 281.12 millones de pesos en los programas de la Alianza para el Campo, mas 1.48 millones de pesos por transferencias de productos financieros, o sea un total de 282.60 millones de pesos. De ese monto la federación aportó 236.12 millones y el gobierno estatal 45.0 millones. La mayor parte de esos recursos –el 70.2%- se destinó a los programas de desarrollo rural. Los programas de fomento agrícola recibieron únicamente el 10.9% -que representó 30.72 millones de pesos- del presupuesto en ese año. Eso significa que la presente evaluación atendió un poco más de la décima parte del presupuesto ejercido por la Alianza para el Campo en 2002.

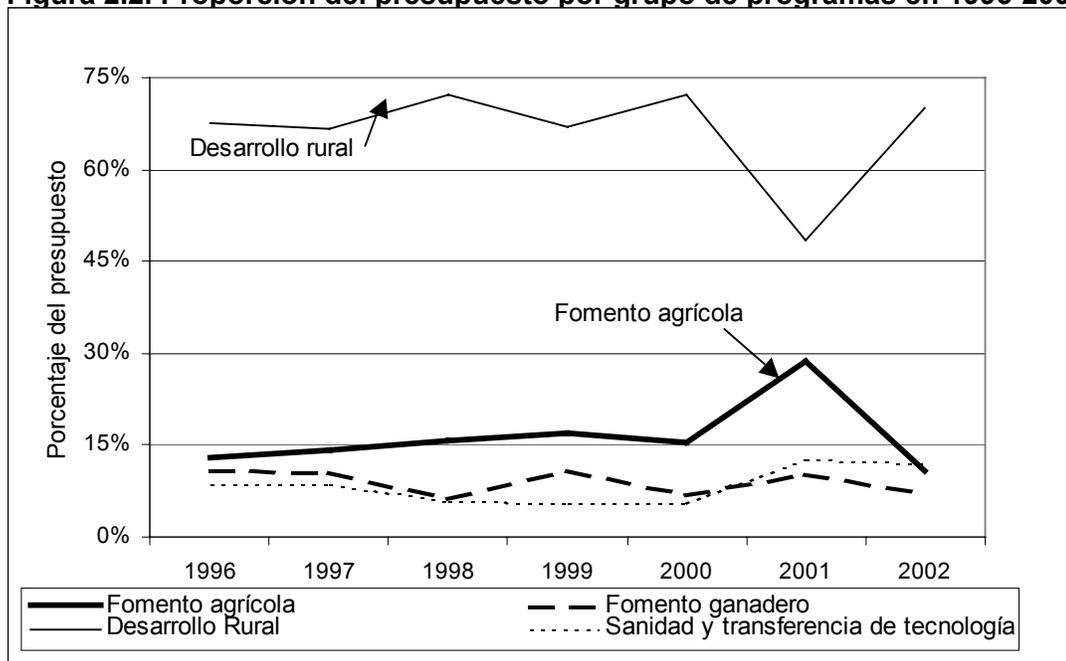
**Figura 2.1. Distribución por grupo de programas de los recursos presupuestales de la Alianza para el Campo 2002 (Millones de pesos)**



Fuente: SAGARPA. Información presupuestaria proporcionada por la Delegación en Oaxaca.

Aunque pareciera pequeña la proporción del presupuesto destinado a los programas de fomento agrícola, debe tomarse en cuenta, tanto para los propósitos de la evaluación como para cualquier apreciación sobre la Alianza para el Campo en Oaxaca, que esa asignación minoritaria de recursos a los programas de fomento agrícola no significa una baja canalización de recursos para apoyar a todo el subsector agrícola, pues otros programas de la misma Alianza para el Campo también convergen al propósito de mejorar la situación de los productores agrícolas, en particular los programas de desarrollo rural, que ofrecen muy diversos conceptos de apoyo (como tractores de baja potencia, equipos de riego, motocultivadoras y en general, maquinaria y equipo para pequeñas explotaciones) con mayor facilidad de acceso y subsidios mayores para los productores rurales en condiciones de alta marginación<sup>1</sup>. Las condiciones socioeconómicas de Oaxaca han motivado que se ejecuten en una escala mucho mayor los programas de desarrollo rural, por lo cual puede afirmarse que en realidad éstos constituyen uno de los principales instrumentos para apoyar la actividad agrícola en la entidad, pues dichos programas están diseñados justamente para la población en condiciones de alta marginación, situación en la que vive una alta proporción de los pobladores rurales en el estado.

**Figura 2.2. Proporción del presupuesto por grupo de programas en 1996-2002**



Fuente: SAGARPA. Información presupuestal proporcionada por la Delegación en Oaxaca. La proporción se refiere a la suma de recursos presupuestarios aportados por el estado y la federación.

La asignación preponderante de los recursos hacia los programas de desarrollo rural ha ocurrido desde que se inició la Alianza para el Campo en Oaxaca, en 1996. Desde ese

<sup>1</sup> La orientación de estos programas hacia productores de bajos ingresos y condiciones de marginación aparece en las reglas de operación de la Alianza para el Campo 2002 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 2002.

año alrededor del 70% del presupuesto se destina a los programas de desarrollo rural – excepto en 2001-, mientras que la asignación al fomento agrícola ha fluctuado alrededor del 15% del presupuesto, salvo 2002 en que tuvo el participación presupuestaria más baja desde que se instrumentó la Alianza para el Campo, de solamente el 10.9 por ciento. Para el fomento ganadero históricamente se ha destinado una proporción de recursos cercana al 10 por ciento. Para salud animal y sanidad vegetal, así como para investigación y transferencia de tecnología, la participación presupuestaria fue notablemente mayor en 2001 y 2002 respecto a su tendencia, expresando una mayor preocupación de los gobiernos federal y estatal por canalizar recursos a dos de los componentes estructurales que en el largo plazo determinan la mejora en la competitividad agrícola: el cambio tecnológico y el establecimiento de las condiciones sanitarias que tienden a exigir los mercados, tanto el nacional como el internacional.

## **2.2. Programas de fomento agrícola ejecutados en 2002**

En el ejercicio 2002 los programas de fomento agrícola fueron replanteados respecto a los que se venían ejecutando en los años anteriores dentro de la Alianza para el Campo. El propósito de ese replanteamiento fue imprimirles una perspectiva integral para atender los cultivos, así como a los factores productivos de suelo y agua, cuya situación se ha determinado como crítica en amplias regiones del país. Con ese cambio se buscó apoyar con más eficiencia y oportunidad la integración de las cadenas productivas agroalimentarias, atendiendo a las particularidades de cada estado de la república.

Entre los principales cambios se encuentra el ordenamiento de los diversos programas que venían ejecutándose en ejercicios previos, por lo que se establecieron cinco programas generales que abarcan siete proyectos. Además se mantuvo la modalidad de “ejecución federalizada”, para aquellos programas cuya operación se descentralizó a los gobiernos estatales, así como la modalidad de “ejecución nacional”, para los programas que se convinieron directamente con la autoridades federales al nivel central.

En Oaxaca se ejecutaron los cinco programas de fomento agrícola establecidos en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002, tanto en sus modalidades federalizadas como de ejecución nacional, como se muestra en el Cuadro 2.1. Sin embargo, el Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología no es objeto de la presente evaluación<sup>2</sup>.

Para la ejecución de los programas de fomento agrícola se asignaron 30.72 millones de pesos, de los cuales la federación aportó 27.74 millones y el gobierno del estado 2.98 millones de pesos. Considerando cada uno de los programas operados, los mayores montos se destinaron al de Desarrollo de cultivos tropicales y subtropicales, al de Fomento de la inversión y capitalización, así como al Fomento de cultivos estratégicos.

---

<sup>2</sup> Esto conforme a los términos metodológicos y contractuales para la evaluación del grupo de programas de fomento agrícola definidos por el CTE y la FAO.

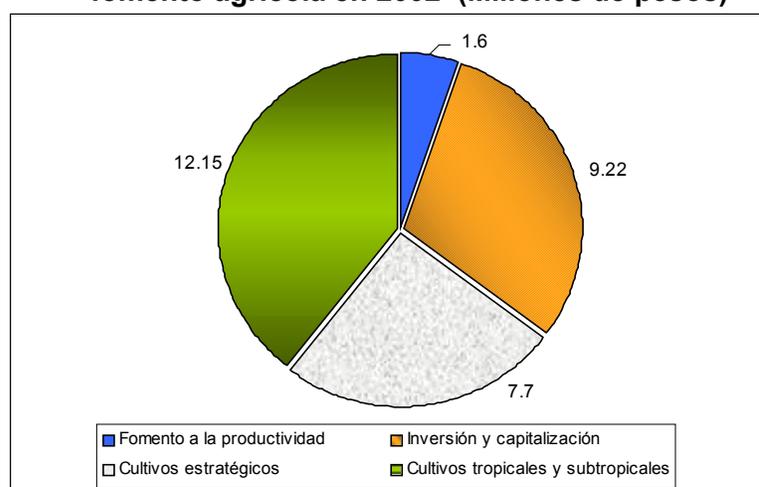
Estos tres programas recibieron 29.08 de pesos, o sea el 94.7% del presupuesto de fomento agrícola, según se muestra en la Figura 2.3. Es de notarse, sin embargo, que dentro de los cultivos tropicales se encuentran los apoyos al hule, con un monto de 9.67 millones de pesos, el cual no se incluye en la presente informe dado que su evaluación se realizó por separado.

**Cuadro 2.1. Programas de fomento agrícola ejecutados en Oaxaca**

Programa y Proyecto	Federalizado	Ejecución Nacional
Fomento a la productividad Proyecto: Reordenamiento de la producción Proyecto: Fomento de cultivos agroindustriales		N No se convino
Fomento a la inversión y capitalización Proyecto: Manejo integral de suelo y agua Proyecto: Tecnificación de la producción	Inicialmente convenido, finalmente se canceló F	
Fomento a cultivos estratégicos Proyecto: Producción hortícola y ornamental Proyecto: Fomento frutícola	F	N
Desarrollo de cultivos tropicales y subtropicales Proyecto: Cultivos tropicales y subtropicales		N
Investigación y transferencia de tecnología	F	

Fuente: SAGARPA y Gobierno del Estado de Oaxaca. Anexos Técnicos y Addenda de los programas federalizados y de ejecución nacional de la Alianza para el Campo 2002.  
F: Convenido en modalidad federalizada. N: Convenido en modalidad de ejecución nacional.

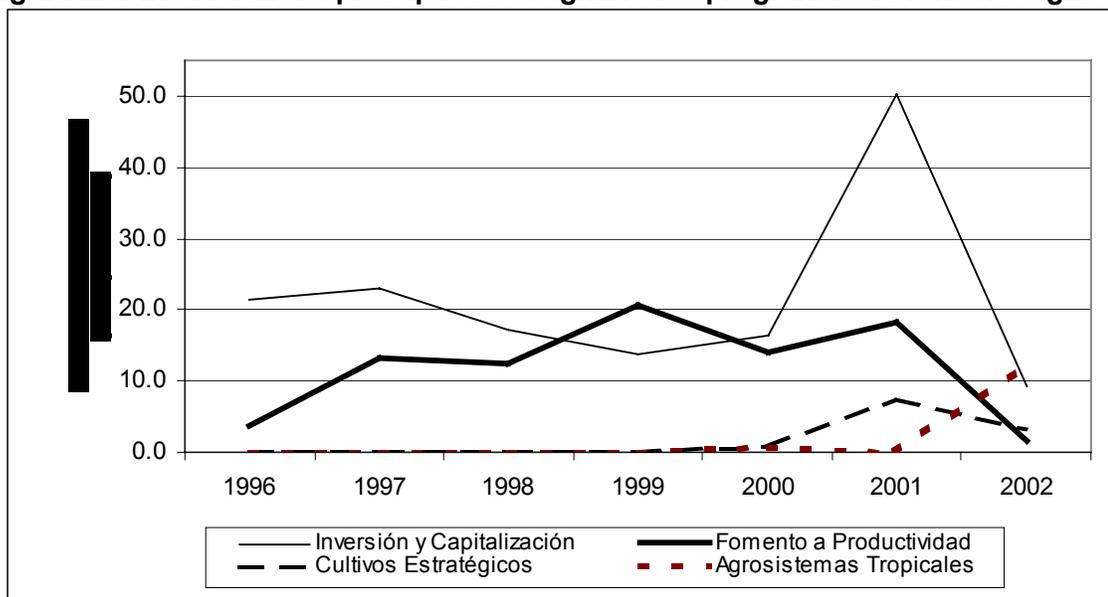
**Figura 2.3. Distribución de recursos por programa de fomento agrícola en 2002 (Millones de pesos)**



Fuente: SAGARPA y Gobierno del Estado de Oaxaca. Anexos Técnicos y Addenda de los programas de federalizados y de ejecución nacional de la Alianza para el Campo 2002.

Al tomarse como perspectiva el período en el que se ha venido instrumentado la Alianza para el Campo, véase la Figura 2.4, se observa que para el fomento agrícola los programas más importantes fueron el de inversión y capitalización (en años anteriores principalmente con ferti-irrigación y mecanización), así como el de fomento a la productividad (que en ejercicios anteriores consistió fundamentalmente en el programa “Kilo por Kilo”). A partir de 2002 la situación cambió y esos dos programas tuvieron una pérdida notable en su importancia relativa. La reducción en el 2002 del programa de inversión y capitalización se explica principalmente por la cancelación de las acciones previstas para tecnificar el riego; la notoria baja en el programa de fomento a la productividad se debe a la supresión de lo que antes era el de “Kilo por Kilo”. En ambos casos, se dejaron de otorgar montos de recursos que anteriormente estaban dedicados a apoyar a productores de cierto potencial productivo y capacidad empresarial (por ejemplo el “Kilo por Kilo” entregaba semillas de variedades que requerían un paquete tecnológico que por su costo raras veces era apropiado por los productores de subsistencia). La reducción en los recursos que se dejaron de canalizar a través de estos programas ahora fluye hacia productores de menores ingresos por medio de los programas de desarrollo rural, que en 2002 tuvo un importante aumento en sus recursos asignados.

**Figura 2.4. Evolución del presupuesto asignado los programas de fomento agrícola**



Fuente: SAGARPA. Información presupuestal proporcionada por la Delegación en Oaxaca. Anexos Técnicos y Addenda de los programas de federalizados y de ejecución nacional de la Alianza para el Campo 2002

### 2.3. Proyectos de fomento agrícola ejecutados en 2002

El catálogo de proyectos de fomento agrícola de 2002 muestra una intención general de promover ajustes en el patrón de cultivos para aprovechar condiciones favorables en los mercados, tanto los nacionales como los locales, así como apoyar los procesos de integración productiva con los demás eslabones de la cadena de valor correspondiente a cada cultivo. Tal como se aprecia en la Cuadro 2.2 a esos propósitos se dirigen específicamente –según se expresa en sus objetivos– los proyectos de reordenamiento de la producción, tecnificación de la producción, así como el de cultivos tropicales, los cuales fueron convenidos para su ejecución en Oaxaca.

**Cuadro 2.2. Objetivos de los proyectos de fomento agrícola ejecutados en 2002**

Programa y Proyecto	Objetivos
Fomento a la productividad Proyecto: Reordenamiento de la producción	Desarrollar la estructura de cultivos hacia la satisfacción del mercado
Fomento a la inversión y capitalización Proyecto: Manejo integral de suelo y agua Proyecto: Tecnificación de la producción	Impulsar el uso racional y eficiente del suelo y agua, promoviendo una cultura de protección y conservación Promover la capitalización con obras de infraestructura productiva, servicios, maquinaria y equipo, para aumentar la producción y agregar valor en la cadena
Fomento a cultivos estratégicos Proyecto: Producción hortícola y ornamental Proyecto: Fomento frutícola	Impulsar la producción hortícola y ornamental de alta densidad económica Impulsar la producción y productividad de cultivos frutícolas
Desarrollo de cultivos tropicales y subtropicales Proyecto: Cultivos tropicales y subtropicales	Impulsar la producción de cultivos tropicales y subtropicales con enfoque de cadenas y agrosistemas

Fuente: SAGARPA. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002 para los programas de Fomento Agrícola, de Fomento Ganadero, de Desarrollo Rural, de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, del Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable y de Apoyos para la Integración de los Mercados y Fomentos a las Exportaciones Agroalimentarias. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 2002.

En el desglose por proyectos, se observa que dentro de los federalizados los recursos se orientaron principalmente al de tecnificación de la producción, con el que se apoyó la adquisición de maquinaria agrícola y equipos para el manejo postcosecha, así como al proyecto de producción hortícola y ornamental, con el que se subsidió el establecimiento

de este tipo de cultivos. Ambos proyectos recibieron 13.87 millones de pesos, como se ve en el Cuadro 2.3. Esos recursos se dirigieron a productores con cierto potencial productivo, que fueron los denominados productores “en transición” y otros con un perfil claramente empresarial, llamados “resto de los productores”, según la nomenclatura utilizada en las reglas de operación de la Alianza para el Campo.

**Cuadro 2.3. Presupuesto convenido de programas y proyectos de Fomento Agrícola 2002. (Millones de pesos)**

Programas y proyectos	Federalizados			Ejecución Nacional			Total por programa
	Federal	Estatal	Total	Federal	Estatal	Total	
<b>Fomento a la Productividad</b>				<b>1.64</b>		<b>1.64</b>	<b>1.64</b>
Reordenamiento de la producción				1.64		1.64	
<b>Fomento a la inversión y capitalización</b>	<b>7.90</b>	<b>1.31</b>	<b>9.22</b>				<b>9.22</b>
Manejo integral de suelo y agua							
Tecnificación de la producción	7.90	1.31	9.22				
<b>Fomento a cultivos estratégicos</b>	<b>3.34</b>	<b>1.32</b>	<b>4.66</b>	<b>3.06</b>		<b>3.06</b>	<b>7.72</b>
Fomento a la producción hortícola y ornamental	3.34	1.32	4.66				
Fomento frutícola				3.06		3.06	
<b>Desarrollo de cultivos tropicales y subtropicales</b>				<b>11.80</b>	<b>0.35</b>	<b>12.15</b>	<b>12.15</b>
Cultivos tropicales y subtropicales				11.80	0.35	12.15	
<b>Total de recursos</b>	<b>11.24</b>	<b>2.63</b>	<b>13.87</b>	<b>16.50</b>	<b>0.35</b>	<b>16.85</b>	<b>30.72</b>

Fuente: SAGARPA y Gobierno del Estado de Oaxaca. Anexos Técnicos y Addenda de los programa federalizados y de ejecución nacional de la Alianza para el Campo 2002.

Los otros proyectos que recibieron apoyos, pero en la modalidad de ejecución nacional, fueron el de reordenamiento de la producción y el de fomento frutícola. Estos dos proyectos son relevantes porque con ellos se canalizaron recursos específicamente para el fortalecimiento de varias cadenas productivas estratégicas para el estado, lo cual es congruente con el propósito de instrumentar una política de desarrollo agrícola basada en cadenas, es decir en la integración producción – consumo y la agregación de valor, que acompañen al mero aumento de la oferta de productos agrícolas. Los principales cultivos que se convino apoyar con el proyecto de reordenamiento productivo fueron: mezcal, jamaica, cacahuete, orégano y maíz, para los cuales se busca su expansión, porque se consideran una alternativa viable de mercado para elevar el ingreso en determinadas regiones del estado. Los cultivos que se convino apoyar a través del proyecto de fomento frutícola, fueron: mango, plátano, cítricos y chile serrano, que son cultivos ya establecidos en el estado, pero de los cuales se buscó elevar sus niveles de productividad, así como

atender complejas situaciones de coyuntura que en su momento fueron planteadas por los productores.

El proyecto de Desarrollo de cultivos tropicales y subtropicales también tuvo importancia en el 2002, al recibir el 39.5% del presupuesto. Este proyecto estuvo dirigido a apoyar las labores del programa de hule, así como los esfuerzos de comercialización y procesamiento de la copra.

Dos proyectos del catálogo nacional de fomento agrícola no fueron convenidos para su ejecución en Oaxaca: Manejo integral de suelo y agua y Fomento de cultivos agroindustriales. El primero de ellos, que fue convenido en el anexo técnico de fomento agrícola, posteriormente fue cancelado mediante el addendum correspondiente. Eso no necesariamente significó una falta completa de atención al mejoramiento del uso y la conservación del suelo y el agua en la entidad, ya que algunas acciones en ese sentido también son apoyadas por medio de los proyectos de desarrollo rural, los cuales en algunos casos presentan mayores facilidades de acceso por estar dirigidos a los productores de menores ingresos. A este respecto a quienes se dejó de beneficiar al cancelarse este proyecto fue a productores de cierto potencial productivo –"en transición" y el "resto de productores"- sin que se afectara a los productores de las zonas marginadas. No obstante lo anterior, se dejó de entregar recursos a solicitantes que hubieran sido elegibles y requerían los apoyos para explotar de mejor manera su suelo y agua.

El proyecto de cultivos agroindustriales tampoco fue convenido en 2002, aunque la mayoría de esa clase de cultivos que existen en el estado (como el agave mezcalero, mango, cítricos, copra, azúcar y café, entre otros) fueron atendidos por otros proyectos de fomento agrícola, conforme lo demandaron los productores, así como por otros programas ejecutados por los gobiernos federal y estatal, dentro de la Alianza para el Campo o en otros programas que se instrumentaron para atender específicamente a algunas cadenas productivas (como fueron los casos del café y del azúcar).

#### **2.4. Catálogo de cultivos apoyados con los programas de fomento agrícola**

Se aplicaron los diversos conceptos que ofrecieron los programas de fomento agrícola para subsidiar a productores que realizaron veinte cultivos diferentes, mismos que se muestran en el Cuadro 2.4, lo que representó una importante diversificación en el tipo de producción apoyada conforme a las muy diversas potencialidades productivas del estado, si bien los montos destinados a cada cultivo tuvieron importantes variaciones.

**Cuadro 2.4. Cultivos apoyados con los programas de fomento agrícola**

Grupo de cultivos	Monto del apoyo	Grupo de cultivos	Monto del apoyo
<b>Básicos</b>		<b>Industriales</b>	
Maíz	0.96	Maguey (Agave mezcalero)	1.16
Arroz	0.50	Ajonjolí	0.83
		Cacahuate	0.68
<b>Hortalizas</b>		Copra	2.59
Ajo	0.96	Caña de azúcar	4.53
Chile	0.51	Sorgo	2.33
<b>Básicos</b>		<b>Industriales</b>	
		Hule	9.28
<b>Otros</b>		<b>Frutales</b>	
Jamaica	0.22	Cítricos	1.75
Orégano	0.13	Mango	1.06
Cardamomo	0.25	Plátano	0.85
		Piña	0.50
		Papaya	0.26
<b>Suma de los apoyos a 20 cultivos</b>			<b>29.34</b>

Nota: No se incluyen gastos de evaluación ni de auditoría.

Fuente: Información del ejercicio presupuestario proporcionada por la SEDAF y la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca.

## 2.5. Número y perfil de los beneficiarios de los programas de fomento agrícola

### 2.5.1. Número de beneficiarios

La población beneficiada con los programas de fomento agrícola en 2002, según los reportes del ejercicio, fue de 8,160 productores. La mayor parte de los beneficiarios, que sumaron 6,383, fue atendida a través de los programas federalizados, mientras que los de ejecución nacional dieron cobertura a 1,777 productores.

### 2.5.2. Tipos de productores que recibieron los apoyos

En las reglas de operación de la Alianza para el Campo 2002, se definieron tres tipos de productores dentro de su población objetivo:

- Productores de bajos ingresos de zonas marginadas. Son las personas físicas o morales, en comunidades con hasta 2,500 habitantes y en municipios con alta y

muy alta marginación, así como comunidades indígenas. Que posean hasta 10 ha de riego o 20 ha de temporal.

- Productores de bajos ingresos en transición. Son las personas físicas o morales, en cualquier comunidad y municipio, que cuenten con hasta 20 ha de riego o hasta 40 ha de temporal, excepto lo que cuenten con sistemas intensivos de producción que contratan mano de obra.
- Resto de los productores. Personas físicas o morales que cuenten con superficies mayores a las establecidas para los productores de bajos ingresos y que cumplan con las disposiciones legales en materia agraria.

Por las características socioeconómicas de Oaxaca, la mayor parte de sus productores rurales se sitúan dentro de los tipos de bajos ingresos y, como se ha mencionado, esos productores -particularmente los de zonas marginadas- tienen más facilidad para acceder a los apoyos a través de otros proyectos, pertenecientes a los programas de desarrollo rural. Por esa razón, es comprensible que los recursos del grupo de programas de fomento agrícola se dirijan principalmente a los productores “en transición”, así como al “resto de productores”. Como se ilustra en el Cuadro 2.5, los apoyos de los programas federalizados de fomento agrícola se concentraron solamente en estos tipos productores.

**Cuadro 2.5. Distribución de los recursos de los programas federalizados de fomento agrícola por tipo de productor. (Millones de pesos)**

	Productores de bajos ingresos en transición	Resto de productores	Total
Producción hortícola y ornamental	4.47		4.47
Tecnificación de la producción	3.46	5.39	8.85
<b>Sumas</b>	<b>7.93</b>	<b>5.39</b>	<b>13.32<sup>a</sup></b>

Fuente: SAGARPA y Gobierno del Estado de Oaxaca. Anexos Técnicos y Addenda de los programa federalizados y de ejecución nacional de la Alianza para el Campo 2002.

<sup>a</sup> Esta cantidad no coincide con los 13.87 millones de pesos ejercidos en ambos programas porque se excluyen los gastos de operación, evaluación y auditoría, pues se consideran solamente los recursos recibidos por los beneficiarios.

Por la diferente naturaleza de los conceptos apoyados con cada uno de los proyectos federalizados, los montos de los subsidios variaron significativamente, así como el tipo de productores que beneficiaron. El proyecto de fomento a la producción hortícola y ornamental fue solamente para productores en transición; con él se apoyaron 2,566 productores con una superficie de 8,878 ha.

En el proyecto de tecnificación de la producción, los apoyos se destinaron tanto a productores en transición como del tipo denominado el “resto de productores”. Los primeros, que fueron 2,425 productores en transición, recibieron apoyos para construir tres obras de infraestructura y 9 equipos de manejo postcosecha, mientras los segundos, que fueron 790 agricultores del tipo “resto de los productores”, tuvieron apoyos para la adquisición de 18 tractores, 4 implementos de labranza de conservación y 6 cosechadoras. Así mismo, otros 602 agricultores del “resto de los productores” recibieron

apoyo para construir una obra de infraestructura y adquirir dos equipos de manejo postcosecha.

Hubo diferentes montos de apoyo por tipo de beneficiario, según tuvieron acceso a diferentes conceptos subsidiados, como se aprecia en el Cuadro 2.6. Los beneficiarios del tipo “resto de productores” recibieron mayores montos de subsidio pues adquirieron maquinaria e implementos para labranza de conservación. De este modo recibieron 5.33 miles de pesos por productor en el caso de los que compraron tractores, mientras los que compraron cosechadoras recibieron en promedio 6.25 miles por beneficiario. Para la adquisición de implementos de labranza de conservación ese tipo de productores recibieron 2.17 miles por beneficiario.

En los casos en que ambos tipos de productores recibieron subsidios para conceptos similares, los importes de apoyo fueron muy parecidos. Los productores en transición recibieron en promedio 1.08 miles por beneficiario por concepto de proyectos de infraestructura para postcosecha y 1.53 miles de pesos por beneficiario para la adquisición de maquinaria y equipo para postcosecha. Los beneficiarios del tipo “resto de productores” recibieron prácticamente los mismos montos para esos conceptos. Por otra parte, los productores en transición recibieron 1.74 miles de pesos por beneficiario para establecer cultivos hortícolas y ornamentales.

**Cuadro 2.6. Montos de subsidio por beneficiario y conceptos de apoyo en los Programas federalizados de fomento agrícola.**

Concepto apoyado	No. de productores	Unidades apoyadas	Subsidio por beneficiario (Miles de pesos)	Subsidio por unidad apoyada <sup>a</sup> (Miles de pesos)
<b>Tipo: Resto de los productores</b>				
Tractores (Máquinas)	270	18	5.33	80.00
Implementos de labranza de conservación (Máquinas)	40	4	2.17	21.67
Cosechadoras (Máquinas)	480	6	6.25	500.33
Infraestructura para postcosecha (Proyecto)	140	1	1.11	156.00
Maquinaria y equipo para postcosecha (Equipos)	462	2	1.53	354.00
<b>Tipo: Productores en transición</b>				
Infraestructura para postcosecha (Proyecto)	576	3	1.08	208.00
Maquinaria y equipo para postcosecha (Equipos)	1,849	9	1.53	314.67
Establecimiento de cultivos hortícolas y ornamentales (ha)	2,566	8,878	1.74	0.50

Fuente: SAGARPA y Gobierno del Estado de Oaxaca. Anexos Técnicos y Addenda de los programa federalizados y de ejecución nacional de la Alianza para el Campo 2002.

<sup>a</sup> En cada caso se refiere a la unidad en que se mide cada concepto apoyado, como máquinas, proyectos, equipos y ha.

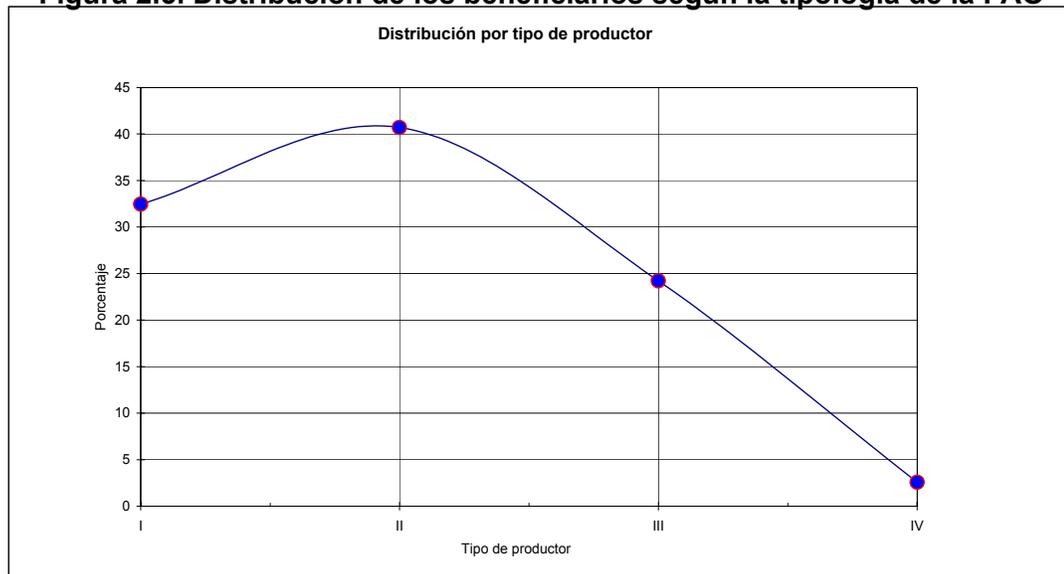
Para los proyectos de ejecución nacional los reportes de ejecución señalan que el número de beneficiarios fue

### **2.5.3. Aplicación de la tipología definida por la FAO**

Como parte de la guía metodológica emitida por la FAO para realizar la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo, está el desarrollo de una tipología de productores, misma que complementa a la que establecen las reglas de operación para los mismos programas. Esta tipología sirve para distinguir las diferencias en los resultados de ejecución de los programas de acuerdo a cada segmento o tipo de productor, según sus principales características económicas.

A grandes rasgos, la FAO distingue cuatro tipos de productor agrícola, denominado del I al IV, según una escala ascendente de las siguientes variables: a) La dotación de capital humano; b) La escala de las operaciones productivas; c) El tamaño económico de la unidad de producción y d) La orientación al mercado que tiene la unidad productiva. Según se sitúe cada productor en un tipo más alto –más cercano a IV- mayor capacidad empresarial se le puede atribuir. Por el contrario, los productores del tipo I están prácticamente en el nivel de subsistencia.

Según se aprecia en la Figura 2.5, la mayor parte de los productores que se beneficiaron con los programas de fomento agrícola –el 73.2%- fueron del tipo I y II. De acuerdo a la definición de cada tipo, esto significa que casi tres cuartas partes de los beneficiarios tienen menos de 10 ha de riego, utiliza medios de producción con un valor máximo de 25,000 pesos y vende cuando mucho el 40% de su producción.

**Figura 2.5. Distribución de los beneficiarios según la tipología de la FAO**

Fuente: Elaboración propia, con base en la información de la encuesta de evaluación aplicada a 194 beneficiarios de los programas de fomento agrícola en 2002.

De acuerdo a cada programa el perfil de los beneficiarios fue distinto. En el caso del programa de cultivos estratégicos los tipos mayoritarios fueron el I y II –véase el Cuadro 2.7-, ya que con él se apoyó a un gran número de pequeños productores para el establecimiento de nuevos cultivos (ornamentales y agave mezcalero, principalmente). En cuanto al programa de inversión y capitalización la mayor parte de los beneficiarios fueron del tipo II y III, puesto que se apoyó la compra de maquinaria agrícola, así como equipamiento postcosecha; es lógico que los solicitantes hayan tenido mayor capacidad económica, pues para ambos conceptos de apoyo se requiere de cierta escala de producción que motive su demanda y permita recuperar la inversión.

**Cuadro 2.7. Tipo de productor por programa de fomento agrícola**

Tipo de productor	Cultivos estratégicos	Inversión y capitalización
I	36.0	4.5
II	36.0	77.3
III	25.0	18.2
IV	2.9	0.0
<b>Total general</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en la información de la encuesta de evaluación aplicada a 194 beneficiarios de los programas de fomento agrícola en 2002.

## 2.6. Distribución regional de los apoyos otorgados para el fomento agrícola

Los beneficiarios de los programas federalizados de fomento agrícola se concentraron en cuatro de los siete DDR que existen en el estado, como se ilustra en la Figura 2.6. La mayor parte de los recursos, el 82%, fue asignado a beneficiarios de las regiones de Tuxtepec e Istmo y una proporción significativamente menor fue distribuida en los Valles Centrales y en la Costa.

**Figura 2.6. Distribución regional de los apoyos de programas federalizados de fomento agrícola**



Nota: No se incluyen los gastos de evaluación y auditoría

Fuente: Elaboración propia, con base en la información de la encuesta de evaluación aplicada a 194 beneficiarios de los programas de fomento agrícola en 2002.

La concentración en sólo cuatro DDR es de llamar la atención, dada la problemática y potencialidades de los otros tres distritos, que son Huajuapán de León, correspondiente a la Mixteca, así como los de La Cañada y de la Sierra de Juárez, que no se otorgara ningún apoyo.

Como resultado de la distribución entre DDR, al nivel de los CADER también se concentraron los apoyos, pues sólo 15 de los 28 existentes en el estado canalizaron recursos de este grupo de programas. Tres CADER, Juchitán en el Istmo y Tuxtepec y Temascal en Tuxtepec, recibieron el 58.3% de los programas federalizados de fomento agrícola. La distribución de los apoyos por CADER se muestra en el Anexo 2.

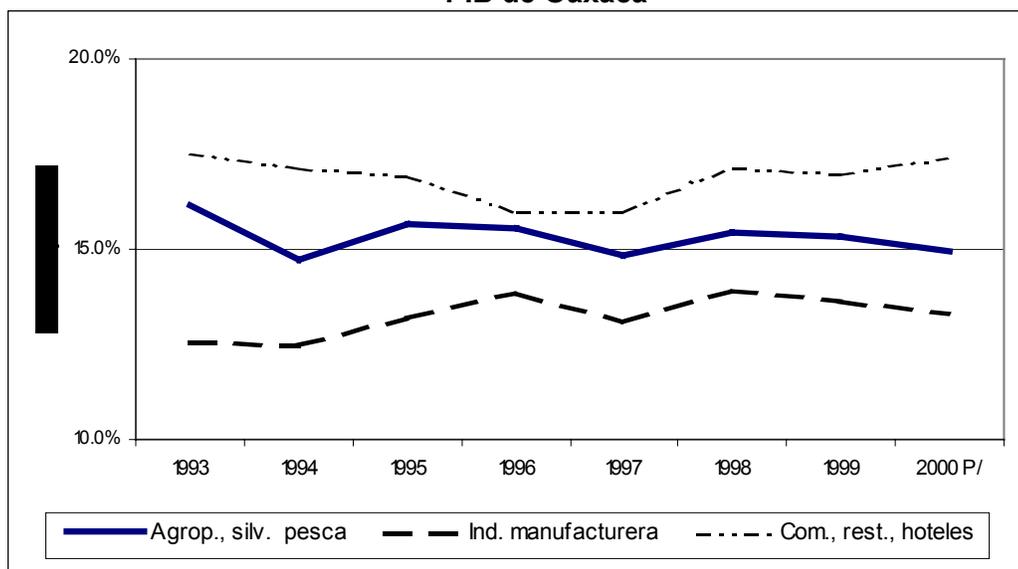
## Capítulo 3

### Diagnóstico del subsector agrícola de Oaxaca

#### 3.1. El sector agropecuario en la economía del estado

En el estado la actividad agropecuaria es de gran importancia, en la medida en que es la principal fuente de ocupación, pues absorbe al 41.1% de la población ocupada<sup>3</sup>. Sin embargo, el valor que genera (en 2002 fue de 3,253.2 millones de pesos a precios constantes de 1993) es apenas del 15.0% del PIB estatal en promedio, por lo que su contribución a la riqueza de la entidad está por detrás de otras actividades como los servicios en hotelería y restaurantes –véase la Figura 3.1-, o los servicios comunales y sociales. La industria manufacturera tiene una participación promedio aún menor, de solamente el 13 por ciento.

**Figura 3.1. Participación de la agricultura, silvicultura y pesca en el PIB de Oaxaca**



Fuente: Elaborado con información del INEGI, en su Agenda estadística de Oaxaca 1993-2000. Publicado en su página de internet en agosto de 2003..

Los datos anteriores muestran que la economía estatal amplia base rural, por la cantidad de personas que viven de las actividades agropecuarias, aunque esas personas generan

<sup>3</sup> Este dato se refiere a la población ocupada en el sector agropecuario, silvicultura y pesca.

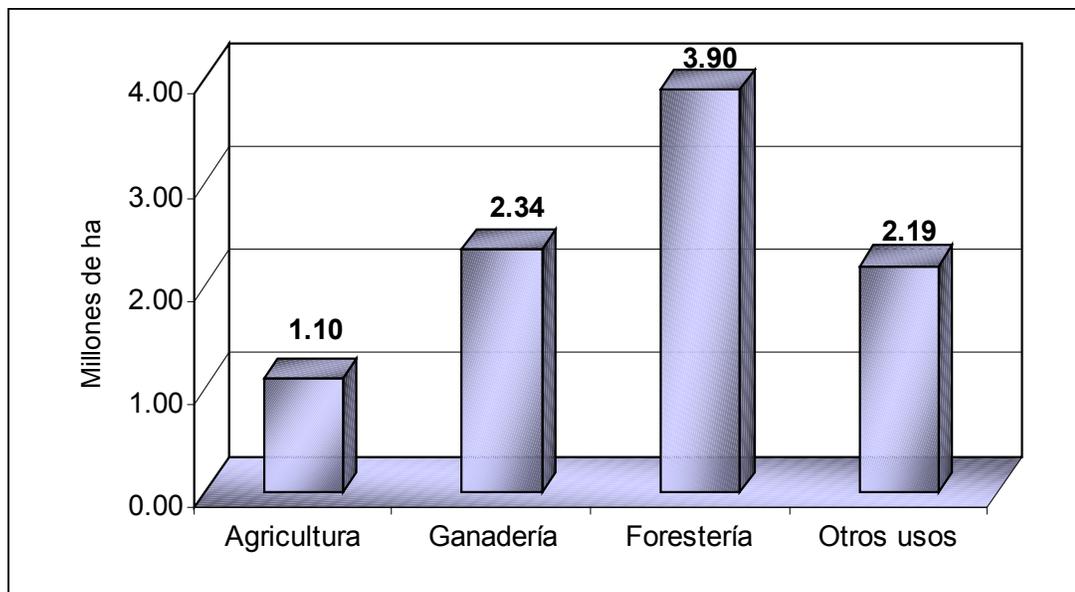
y obtienen una parte menor de la riqueza producida en el estado. Eso da idea de lo importante que es aumentar la cantidad de valor generado en el sector, lo cual se logrará no solamente con un incremento de la oferta de bienes agropecuarios, sino que además será necesario avanzar en el proceso de agregación de valor<sup>4</sup>.

Por otra parte, Oaxaca contribuye con el 4.0% al valor generado por el sector agropecuario, silvícola y pesquero nacional, lo que constituye una aportación relativamente modesta, dada la cantidad de población dedicada a estas actividades.

### 3.2. Caracterización del subsector agrícola de la entidad

A la agricultura se dedica el 11.6% de la superficie estatal, que representa 1.10 millones de ha. La ganadería ocupa el 24.6% y las actividades forestales el 40.8% de la superficie que tiene algún tipo de aprovechamiento.

**Figura 3.2. Superficie dedicada a las actividades agropecuarias y forestales**



Nota: En la superficie agrícola no se incluyen los pastizales.

Fuente: Datos estadísticos proporcionados por la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca.

El maíz cubre la mayor extensión, pues ocupa 0.60 millones de ha, un poco más de la mitad de la superficie total agrícola. En segundo lugar de importancia se encuentran el café con 0.18, el frijol con 0.05 y la caña de azúcar con 0.05 millones de ha, respectivamente.

<sup>4</sup> Aunque debe tomarse en cuenta que los incrementos en el valor agregado, por ejemplo al procesar o comerciar productos, se contabilizarán en el PIB de los sectores industrial o comercial y no en el agropecuario, debido a la metodología empleada para elaborar las cuentas nacionales.

A pesar de la preponderancia del maíz y unos pocos cultivos más en la superficie del estado, su diversidad climática e histórica permite que se desarrolle una gran diversidad de cultivos, aunque la mayoría de ellos en pequeñas extensiones. Al menos 72 cultivos tienen alguna significación estadística<sup>5</sup> y varios de ellos han alcanzado cierta importancia al nivel regional, como se muestra en la Figura 3.3.

**Figura 3.3. Principales cultivos por Distrito de Desarrollo Rural**



Fuente: Delegación de la SAGARPA en Oaxaca.

Por otra parte, son de notarse algunos rasgos socioeconómicos y geográficos que determinan la evolución del subsector agrícola de la entidad:

- La diversidad étnica y cultural, que propicia múltiples formas de aprovechamiento de los recursos, así como el desarrollo de diferentes cultivos con formas tecnológicas propias.
- Las características orográficas, porque la existencia de elevadas cadenas montañosas crea una gran cantidad de microclimas y dificulta las comunicaciones. Ambos elementos tienen grandes impactos en la agricultura, pues entre otras cosas la difícil comunicación crea restricciones para acceder a los mercados, tanto de

<sup>5</sup> Son los que se incluyen en los anuarios estadísticos del sector publicados por el SIAP.

insumos como de productos, y de hecho establece diversas dinámicas económicas regionales (por ejemplo la zona de Tuxtepec, que se vincula económicamente al sur de Veracruz y la Mixteca Alta que se relaciona con Puebla).

- Las condiciones de marginación de un amplio sector de la población rural<sup>6</sup>, lo que sin duda es en gran parte resultado de la difícil situación de la producción agropecuaria, pero también son causas de ésta, en un proceso extremadamente complejo a veces llamado el “círculo de la pobreza”. La interrelación de factores que conduce a que la pobreza produzca más pobreza, hace que los esfuerzos por mejorar el ingreso y en general las condiciones de vida –en este caso en las zonas rurales- rara vez tengan éxito duradero cuando se aplican medidas parciales y de corto plazo. Esta limitación, sin duda también gravita sobre los resultados en el mediano y largo plazo de la mayoría de los programas privados y gubernamentales, entre ellos los de la Alianza para el Campo.

### **3.3. Análisis de las cadenas agrícolas estratégicas**

Dentro de la diversidad de cultivos que se realizan en Oaxaca, se solicitó a las autoridades del sector, tanto estatales como federales<sup>7</sup>, su colaboración para identificar las cadenas productivas de mayor interés por su importancia económica y social. Con las cadenas productivas que fueron señaladas, así como una revisión de su aportación al valor generado en el sector, las siguientes se consideraron como prioritarias:

- |                           |                    |
|---------------------------|--------------------|
| 1. Maíz                   | 2. Piña            |
| 3. Frijol                 | 4. Copra           |
| 5. Limón y otros cítricos | 6. Café            |
| 7. Mango                  | 8. Hule            |
| 9. Agave mezcalero        | 10. Caña de azúcar |

Conforme a los requerimientos metodológicos de la evaluación, para cuatro de estos cultivos, que son: maíz, limón mexicano, mango y agave mezcalero, se realizó un breve análisis de su cadena productiva, para contribuir al diagnóstico de la problemática que deben atender los programas de fomento agrícola.

Otros cultivos, como el café, la caña de azúcar y el hule, que sin duda tienen importancia estratégica en el estado, no se incluyeron en este análisis por cadena –aún cuando en los casos de la caña de azúcar y del hule, hubo beneficios generados por los programas de fomento agrícola- dado que ambas cadenas de producción son atendidas por programas específicos, tanto de la Alianza para el Campo como de otros programas federales, mediante los cuales se canalizan importantes montos de recursos, existiendo otras estructuras institucionales específicas para ese propósito.

---

<sup>6</sup> Oaxaca es uno de los cinco estados con grado de marginación muy alto, junto con Guerrero, Chiapas, Veracruz e Hidalgo, según la determinación de la CONAPO para el año 2000.

<sup>7</sup> La identificación de las cadenas prioritarias fue un aspecto importante en las entrevistas con los responsables de política y otros informantes clave de la operación de la Alianza para el Campo.

En las secciones siguientes se anotan de manera esquemática las principales características de las cadenas agrícolas prioritarias, en tanto que en el Anexo 2 se muestran las matrices de análisis de la concurrencia de apoyos institucionales en los distintos eslabones de cada cadena.

### **3.3.1. Maíz**

**Producción.** El maíz ocupa el 47% de la superficie agrícola del estado. Por su extensión y por el número de productores, es el cultivo más importante en Oaxaca. La producción se distingue por la diversidad de condiciones en las que se realiza, pues en el estado existen múltiples microclimas y condiciones de altitud, además de que la diversidad cultural de la población ha propiciado la existencia de una valiosa diversidad genética, así como una gran variedad en las prácticas de cultivo y en los usos que se da al maíz.

El maíz sigue constituyendo la base de una gran cantidad de unidades productivas familiares que tienen condiciones típicas de la economía campesina de subsistencia, muchas de ellas comunidades indígenas, en las cuales el cultivo de este grano se complementa con actividades como la producción de otros cultivos (café, agave mezcalero y frijol, entre otros), la elaboración y venta de artesanías o bien realizando trabajo asalariado. Además existe un estrato menos numeroso de productores empresariales, la mayoría de ellos con mejores condiciones de producción por tener predios más grandes y mecanizables, además de contar con menos limitaciones de humedad, ya sea por tener buen temporal o por beneficiarse de obras de irrigación.

Entre estos dos tipos de productores existe un amplia gama, cuya economía transita a ser predominantemente asalariada, comercial o artesanal, como resultado del cambio social inducido por el crecimiento de los centros urbanos del estado y de otros sectores de la economía (principalmente el de servicios).

El cultivo se realiza fundamentalmente en temporal (alrededor del 90%). En las unidades de economía de subsistencia, casi siempre se utilizan materiales genéticos locales, los cuales suelen ser apreciados por su adaptación particular a cada microrregión, así como por sus características culinarias. El uso de maquinaria e insumos industriales es restringido, por la falta de ingresos que permitan realizar inversiones y porque el pequeño tamaño y condiciones físicas de las parcelas generalmente limitan las prácticas mecanizadas.

Existe una gran variación en los rendimientos del cultivo, aunque el promedio estatal es de 1.2 ton/ha, en gran parte determinado por las unidades de subsistencia con malas condiciones productivas, cuyo rendimiento suele ser significativamente menor a 1.0 ton/ha. Además del bajo nivel de rendimientos, la siniestralidad es alta, sobre todo en las

regiones con agricultura de subsistencia. Se sabe que es posible, desde un punto de vista técnico, incrementar los rendimientos. A mediados de los años noventa, el INIFAP estimó que existían cerca de 850 mil ha de buen potencial, en las que era posible elevar los rendimientos hasta un rango de 2.3 a 4.7 ton/ha con el uso de paquetes tecnológicos adecuados y de variedades mejoradas. Sin embargo, los aspectos económicos y sociales determinan de manera fundamental el que pueda ocurrir el cambio tecnológico que permita elevar los rendimientos en esos niveles.

Se observa una brecha entre la producción y el consumo en el estado, que se estima en el orden de las 750 mil toneladas anuales, la cual debe cubrirse con abastecimientos de otros sitios.

**Transformación.** La mayor parte de la producción es para consumo humano, por lo cual los principales procesos de transformación son la nixtamalización que se realiza artesanalmente en un gran número de hogares, sobre todo en las localidades rurales, así como la que se realiza en la industria de la masa y tortilla en las localidades de mayor tamaño.

**Comercialización.** El mercado del maíz tiene dos grandes sectores: El del abastecimiento con maíz de fuera del estado y el que se abastece con el maíz producido en el estado. En el primero participan grandes comerciantes, quienes principalmente satisfacen la demanda de los centros urbanos. También participa DICONSA para hacer llegar una parte importante del maíz externo a poblaciones menores y a las pequeñas unidades de economía campesina que con frecuencia son deficitarias. Como parte de la oferta que viene de fuera del estado está la harina de maíz, que posee sus propios distribuidores y utiliza los canales ya establecidos para el comercio al menudeo.

El mercado del maíz producido en Oaxaca tiene dos segmentos principales: a) El de los hogares campesinos, en los cuales se comercian excedentes en pequeños volúmenes para satisfacer los requerimientos de familias vecinas y también se comercia la semilla del grano. b) El de los mercados formales regionales, al cual concurren los productores empresariales y acopiadores para abastecer la demanda de los centros urbanos, principalmente para la producción de masa.

***Principales retos para el desarrollo de la cadena del maíz.***

- Elevar los rendimientos de los productores de subsistencia y compensar los efectos de la siniestralidad
- Restablecer los niveles de rentabilidad de los productores empresariales
- Conservar y explotar la riqueza genética del estado
- Conservar y aprovechar la variedad de usos del maíz

### 3.3.2. *Limón*

**Producción.** Los datos registrados en 2001 indican que existía una superficie de 16,260 ha de limón agrio y 2,080 ha con limón persa. La producción fue de 176,284 ton y 29,120 ton respectivamente. El cultivo se realiza principalmente en régimen de temporal, pues solo 4,296 ha de limón agrio tienen riego. La diferencia en el rendimiento de las plantaciones con riego es notable, pues es de 9.83 ton/ha para las plantaciones de temporal y de 13.66 para las que son regadas.

Para el limón agrio, considerando la producción de riego y la de temporal, el rendimiento registrado fue de 10.84 ton/ha, con una importante variación entre productores según su nivel de tecnificación y la localización de las plantaciones. El rendimiento en Oaxaca ha sido históricamente menor a los registrados en Michoacán y Colima, que son sus principales competidores, sobre todo en el producto fresco.

La falta de riego y los problemas de nutrición, que con frecuencia se derivan de la baja calidad de los suelos y de falta de fertilización apropiada, constituyen factores críticos que determinan el actual nivel de rendimientos. Una amenaza sanitaria para la producción en la región es la presencia en México del virus de la *tristeza*. La gravedad de la amenaza es porque la *tristeza* es letal para el limón mexicano. Ante esa situación la opción más viable –por el momento– es el uso de materiales de propagación libres del virus, así como la detección y erradicación de las plantas enfermas antes de que se propague la enfermedad.

**Transformación.** El limón es sujeto a dos procesos principales de transformación: a) La selección y encostalado para la venta en fresco, en establecimientos denominados *empaques*. b) El procesamiento industrial para la extracción de aceite esencial y marginalmente para la producción de cascarilla seca.

Al menos dos tercios de la producción estatal se destina a la venta en fresco, por lo cual la operación de los *empaques*, constituye un factor fundamental para determinar quién se queda con la mayor parte del valor agregado en esta etapa. Para la producción de aceite esencial existen pocas plantas en el estado, por lo que solo una proporción menor de la cosecha puede ser procesada en ellas.

**Comercialización.** El limón oaxaqueño concurre al mercado en fresco en el cual tiene una ventaja estacional, por salir antes que sus competidores de Michoacán y Colima, sin embargo esa ventaja no puede ser cabalmente aprovechada por los productores debido a las dificultades de comercializar a través de los *empaques*.

En el caso del aceite esencial se concurre a un mercado que ha registrado una tendencia a la baja en su precio, que corresponde con lo ocurrido en el mercado internacional. En Oaxaca los bajos rendimientos hacen difícil que una proporción muy importante de los productores –los más pequeños y los menos tecnificados- encuentren rentables los bajos precios que ofrece la industria.

### **Principales retos para el desarrollo de la cadena del limón.**

- Elevar los rendimientos mediante la tecnificación de las plantaciones, principalmente con riego y manejo nutricional.
- Aprovechar la ventaja estacional que se tiene el mercado en fresco.
- Establecer un sistema de protección sanitario basado en el uso de material certificado libre del virus de la *tristeza* y la cooperación de los productores para erradicar los posibles brotes de la enfermedad.

### **3.3.3. Mango.**

**Producción.** Las plantaciones de mango están distribuidas en las regiones de la Costa, La Cañada, Tuxtepec y el Istmo, aunque la producción se concentra en esta última. En 2001 la superficie cosechada fue de 17,208 ha, con una producción anual estimada de 171,440 ton. El rendimiento registrado en ese año fue de 9.96 ton/ha. Si bien existe un margen importante para elevar este rendimiento, con base en el riego tecnificado, el manejo nutricional y el control de los principales problemas sanitarios, que son la mosca de la fruta y la enfermedad de la *escoba de bruja*.

El cultivo se realiza mayoritariamente en temporal, pues solamente 2,325 ha tienen riego. En las plantaciones coexiste una diversidad de variedades, entre las más difundidas están los mangos *petacones* y otros como el *manila* y el *manillilla*. También existen huertas con mango *ataulfo*, del cual se tienen 1,505 ha. Una proporción significativa de las huertas tiene una composición varietal heterogénea, lo cual afecta el manejo y el valor del producto.

**Transformación.** En el estado el principal proceso de transformación consiste en una selección mínima y el embalado en cajas de madera. Este proceso se realiza en *empaques*, que acopian la producción y la venden a los grandes distribuidores en los centros de consumo.

**Comercialización.** La producción del estado se vende fundamentalmente en fresco, concuriéndose a los mercados de Puebla y la Ciudad de México en una temporada de elevada oferta, pues coincide con otros estados competidores, como Guerrero y Veracruz. Una gran parte de la producción se comercializa con base en los *empaques*, los que

tienen un gran poder para fijar condiciones a los productores y entran al mercado de manera poco ordenada y generalmente sin capacidad para segmentarlo con base en la calidad de la fruta..

Una parte mínima de la producción estatal –alrededor del 5%- se destina al mercado exterior. Para lograr esto se requiere alcanzar la norma de calidad internacional y satisfacer los requerimientos sanitarios, además de tener acceso a los canales comerciales.

El abastecimiento a industrias procesadoras no es relevante, pues existen muy pocas en el estado.

### ***Principales retos para el desarrollo de la cadena del mango.***

- Elevar los rendimientos con base en la tecnificación de las plantaciones
- Mejorar la calidad varietal de las plantaciones, utilizando las de mayor aceptación en el mercado y uniformando la composición de las huertas
- Superar las limitaciones fitosanitarias impuestas por la presencia de la mosca de la fruta y la *escoba de bruja*
- Mejorar los términos de comercialización, consolidando la oferta y segmentándola con base en calidades
- Participar del potencial exportador del país para dar salida al producto de alta calidad, aprovechando los canales abiertos a los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea

### **3.3.4. *Agave mezcalero (Maguey).***

***Producción.*** Al cultivo del maguey o agave mezcalero se le considera un gran potencial, debido a que puede desarrollarse en zonas de alta siniestralidad para el maíz y porque se aprecia que el mercado del mezcal está en expansión. En el 2001 se tenían 9,100 ha plantadas con agave, de las cuales se cosecharon 3,600, lo cual indica una relación cercana a 3:1, que coincide con el período necesario para la maduración de la planta y su reposición anual. Por tanto, a pesar de su aparente potencial, no se observa un crecimiento notorio en este cultivo.

La producción se realiza en plantaciones más bien pequeñas que dificultan lograr economías de escala, con tecnologías locales y muy poco uso de insumos. Eso conduce a un rendimiento bajo de 61.5 ton/ha (en Jalisco es de 73.1 ton/ha, pero para agave *azul tequilana weber*, es de 104.1 ton/ha). También existen problemas sanitarios y casos en los que se vende el producto antes de su completa madurez, pues en los últimos años ha crecido la demanda del producto. Para este cultivo aún se requiere el completo desarrollo

y validación de paquetes tecnológicos, así como la producción de material de propagación de buena calidad.

**Transformación.** El agave se procesa en dos tipos principales de establecimientos: a) En una multitud de destiladoras artesanales que se dispersan en todo el estado, con métodos tradicionales, en donde no es fácil cumplir cabalmente con la norma sanitaria. b) En establecimientos industriales de diferentes tamaños, que mantienen controles de calidad, poseen los registros sanitarios y que en la generalidad de los casos han tratado de conservar los métodos tradicionales de cocción y destilación, utilizando marcas comerciales.

**Comercialización.** La *piña* del agave se vende a los fabricantes artesanales de mezcal que existen en las mismas localidades o se vende a las fábricas mezcaleras –e inclusive a tequileras, quienes toleran esa falta de origen- a través de su red de acopiadores. En los últimos cuatro años ha existido una fuerte demanda por el agave. Sin embargo la demanda extraordinaria podría verse disminuida en pocos años, una vez que entren en producción las plantaciones que se encuentran en desarrollo en Jalisco, donde la relación entre superficie plantada y cosechada es de 24:1, es decir casi 8 veces lo necesario para reponer su nivel actual de producción. En ese escenario, el crecimiento del cultivo dependería fundamentalmente del propio desarrollo del mercado de mezcal.

La evolución del mercado de mezcal tiene, entre otros, los siguientes factores clave:

a) La efectiva defensa de la denominación de origen; b) El desarrollo de marcas comerciales que conquisten el reconocimiento nacional e internacional; c) La intervención de las grandes empresas licoreras internacionales, que siendo dueñas de los canales de comercialización –en México y en otros países- tienen facilidad para integrarse “hacia atrás”, comprando marcas y empresas mezcaleras, tal como sucedió en la industria tequilera. En ese contexto, es probable que las empresas con mayor capacidad y habilidad para desarrollar los negocios se conviertan en las líderes de la industria mezcalera y conduzcan la cadena productiva.

**Principales retos para el desarrollo de la cadena del agave mezcalero.**

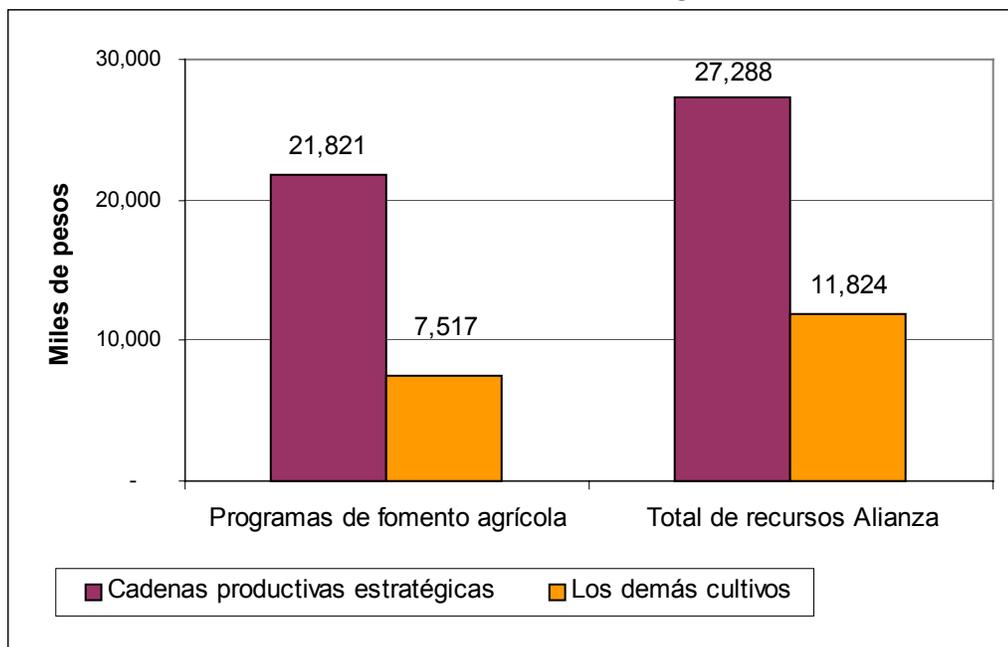
- Desarrollar y difundir las tecnologías que permitan elevar los rendimientos y disminuir el costo de producción por tonelada
- Ordenar la comercialización del agave a las fábricas destiladoras, pudiendo tomarse como ejemplo las negociaciones regionales que se realizan en la industria del tequila
- Defender efectivamente la denominación de origen
- Desarrollar la producción de calidad con marcas propias que se posicionen en el mercado nacional e internacional

### 3.4. Análisis de correspondencia entre los programas de fomento agrícola y las cadenas productivas estratégicas

Una vez identificadas las cadenas que tienen importancia estratégica en el estado, interesa averiguar en qué medida los recursos de la Alianza para el Campo, en particular los de fomento agrícola, están orientados a atender su desarrollo, con lo cual podría entenderse que la asignación de los recursos corresponde con las prioridades estatales.

En 2002 los recursos ejercidos a través del grupo de programas de fomento agrícola estuvieron claramente orientados a las cadenas productivas estratégicas<sup>8</sup>, pues se destinó a ellas el 74.4% del presupuesto, con una inversión de 21.82 millones de pesos.

**Figura 3.4. Aplicación de los recursos de fomento agrícola a las cadenas productivas estratégicas**



Fuente: SAGARPA Delegación Estatal en Oaxaca. Información presupuestal por sistema producto 2002.

Al incluirse las erogaciones realizadas a través de los programas de desarrollo rural, principalmente el PAPIR, con el cual también se brindaron apoyos a las cadenas

<sup>8</sup> De las diez cadenas productivas estratégicas que se identificaron al inicio de este capítulo, no se considera el café, puesto que no es un cultivo contemplado dentro de los programas de fomento agrícola, sino que tiene su presupuesto, reglas de operación y estructura operativa propias. También debe notarse que se incluye el hule, a pesar de no ser uno de los cultivos comprendidos en la evaluación, así como la caña de azúcar, por ser un cultivo que recibió una proporción importante de los recursos de fomento agrícola.

productivas, se tuvo que el total de recursos destinados a través de la Alianza para el Campo par apoyar las cadenas productivas fue de 39.11 millones de pesos (véase el Cuadro 3.1) de los cuales el 69.8%, que representó una inversión de 27.29 millones de pesos se dirigieron a las consideradas prioritarias.

Sin embargo la orientación hacia los cultivos prioritarios no fue homogénea entre programas, pues los de ejecución nacional fueron los más enfocados a ellas, canalizándoles el 91.0% de sus recursos. En contraste, de los programas federalizados<sup>9</sup> sólo se destinó el 54.4% y de los programas de desarrollo rural el 55.9% del presupuesto para apoyar cadenas de importancia estratégica.

Al analizarse la alineación de los recursos hacia los cultivos prioritarios, debe tomarse en cuenta que tampoco es conveniente dedicar a estas cadenas la totalidad de los recursos, puesto que ciertamente los demás cultivos también requieren apoyos y algunos de ellos, que hoy son incipientes y tienen poco desarrollo, requieren de subsidios para que en el futuro lleguen a tener importancia estratégica, conforme se materialice su potencial de desarrollo. Las diferentes proporciones de apoyo entre todos los cultivos deberían desprenderse de un diagnóstico del subsector, así como de un plan de acción que estableciera las prioridades de inversión y los montos requeridos.

**Cuadro 3.1. Presupuesto de la Alianza para el Campo por cadena productiva en 2002**

	Fomento agrícola		Desarrollo Rural (PAPIR)	Total
	Ejecución nacional	Federalizados		
<b>Cadenas productivas prioritarias</b>				
Maíz	155	804		959
Limón y otros cítricos	1,246	500	1,800	3,546
Mango	757	300	1,841	2,898
Piña		500		500
Mezcal	1,008	152	1,825	2,985
<b>Subtotal</b>	<b>3,165</b>	<b>2,256</b>	<b>5,467</b>	<b>10,888</b>
<b>Otros cultivos de importancia estatal</b>				
Caña de azúcar		4,527		4,527
Hole	9,280			9,280
Frijol				
Copra	2,129	464		2,593
<b>Subtotal</b>	<b>1,410</b>	<b>4,991</b>		<b>16,400</b>
<b>Los demás cultivos</b>	<b>1,445</b>	<b>6,072</b>	<b>4,307</b>	<b>11,824</b>
<b>Total de recursos ejercidos</b>	<b>6,020</b>	<b>13,319</b>	<b>9,773</b>	<b>39,112</b>

Fuente: SAGARPA Delegación Estatal en Oaxaca. Información presupuestal por sistema producto 2002.

<sup>9</sup>. Los datos aquí ofrecidos de los programas federalizados por cadena productiva son las cuantificaciones elaboradas *ex post* por la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca.

## Capítulo 4

### Evaluación de procesos

#### 4.1. Procesos operativos en el ejercicio 2002

En el año 2002 los programas de fomento agrícola tuvieron reglas de operación todavía similares a las que estuvieron vigentes en los años previos. No obstante, en ese año hubo un cambio consistente en la fusión de los diversos programas que venían operándose en años anteriores, los cuales pasaron a la categoría de proyectos, con lo que sólo se operaron cinco programas para fomentar la agricultura. Es importante señalar que las reglas de operación en 2003 tuvieron cambios significativos respecto a las de 2002 –como se describe al final de este capítulo–, por lo que los procesos operativos aquí descritos pueden no coincidir con los que existen en la fecha en que se lea el presente informe.

Las principales etapas de la operación de los programas fueron las siguientes:

**Definición del presupuesto.** El monto de los recursos federales fue definido conforme a la fórmula de distribución que se aplica al nivel nacional. La distribución entre grupos de programas fue negociada entre la parte federal y estatal con base en el interés del ejecutivo del estado. Dicho interés aunque seguramente tuvo como fundamento las necesidades sentidas en el subsector agrícola, así como las facilidades de operación que brindaron los diversos programas, no fue expresado de manera formal en algún documento. Para la definición de la aportación estatal, aunque se sabe que representó un esfuerzo presupuestal, tampoco fue posible conocer la existencia de alguna política o documento de referencia con base en los cuales se determinaron los montos que aportó el gobierno del estado. No está por demás decir que la ejecución de los programas ganarían en transparencia y en certidumbre para todos los agentes que participan en la agricultura si se supiera de antemano la política para la asignación del presupuesto estatal a la Alianza para el Campo. .

**Reglas de operación.** La elaboración de las reglas ha estado a cargo del gobierno federal, pues éstas indican los requisitos que deben cubrirse para tener acceso a los recursos federales. Hasta 2002 se tuvo poca capacidad de influir en la definición de dichas reglas y, en términos generales, subsistieron las condiciones de dominio insuficiente de ese instrumento normativo por la mayor parte del personal operativo, principalmente el que labora al nivel del campo y en contacto cotidiano con los productores.

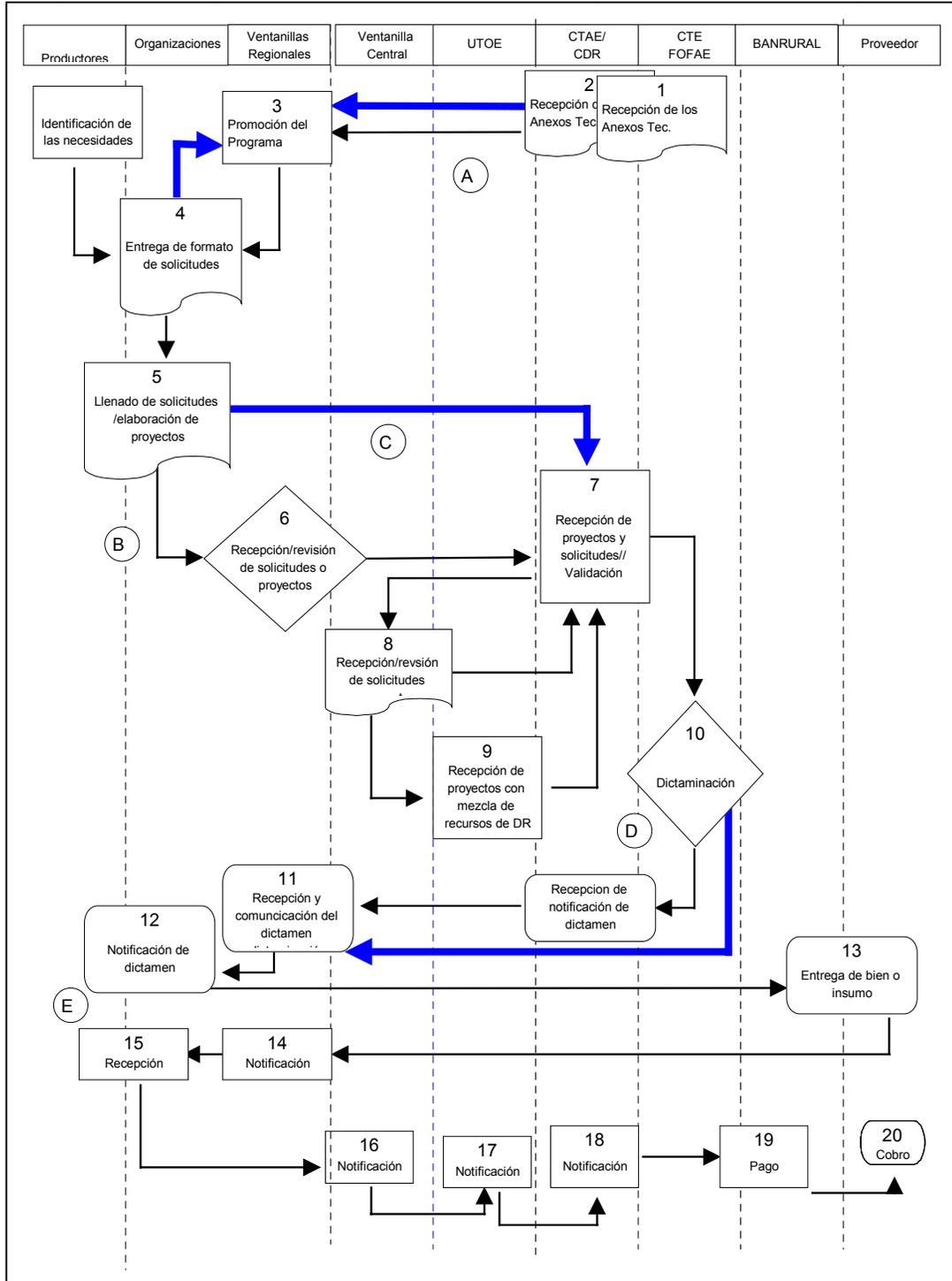
**Elaboración y firma de los anexos técnicos.** Los anexos técnicos se derivaron directamente de las reglas de operación, por lo cual fueron breves y concretos respecto a los compromisos presupuestales y de metas por alcanzar en Oaxaca. Sin embargo, su elaboración fue influida por la premura para disponer de los recursos, ya que el inicio del ciclo agrícola estaba a punto de generalizarse –se firmaron el 10 de mayo de 2002- y se había acumulado la demanda de los productores. La elaboración de los anexos técnicos finalmente expresa –aunque sea en parte- la propuesta de política para el subsector agrícola y para cada cadena productiva, por esa razón debería haber documentos de referencia que orientaran, al menos a grandes rasgos, la intervención de los gobiernos estatal y federal para atender los aspectos estratégicos. El uso de tales documentos podría ser una alternativa viable, con buenas posibilidades de alcanzar resultados trascendentes, además del trabajo que se centró en representar la suma de demandas puntuales de apoyos que se hubiesen recibido a la fecha de su elaboración.

**Promoción del grupo de programas.** Aunque los programas de la Alianza para el Campo se han ejecutado durante varios años y por esa razón son conocidos en determinados sectores de productores, lo cierto es que su nivel de difusión no alcanza a la generalidad de su población objetivo. En el 2002 se emplearon los medios acostumbrados desde años anteriores –como carteles, folletos y desplegados en los diarios-, con lo que siguió incidiendo en los mismos grupos de productores que de han alguna manera se han convertido en la “clientela” de los programas. El reto por llegar a los segmentos de la población objetivo que por desconocimiento todavía no concurren a solicitar los apoyos de la Alianza para el Campo sigue subsistiendo. Las limitaciones para superar ese reto son importantes:

- La falta de recursos para la difusión mediante una campaña diseñada y ejecutada profesionalmente
- La falta de identificación y localización de la población objetivo “ausente” para dirigir campañas específicas a ella
- La insuficiencia de tiempo para realizar una campaña de difusión integral, dadas las premuras por comprometer los recursos y satisfacer las demandas ya existentes para recibir apoyos.

**Gestión para la entrega de los apoyos.** En la Figura 4.1. se muestra el diagrama de flujo de las acciones que fueron necesarias para la liberación de los apoyos de fomento agrícola. El flujo de procesos tuvo un grado adicional de complejidad porque algunos beneficiarios recibieron apoyos tanto de los programas de fomento agrícola como de los programas de desarrollo rural. Por esa razón intervinieron tanto el CTAE como el CDR, y se firmaron anexos técnicos para los dos grupos de programas. En el diagrama de flujo las flechas delgadas indican el proceso principal en la operación del grupo de programas de fomento agrícola. Las flechas gruesas señalan los flujos establecidos fuera del esquema establecido formalmente, pero que operaron de manera importante, causando diversas dificultades en la operación.

**Figura 4.1. Diagrama de flujo operativo de programas de fomento agrícola**



Fuente: Elaboración con información del secretariado técnico del FOFAE.

A continuación se exponen los principales puntos problemáticos en el flujo operativo, los cuales se identifican con letras, desde la A hasta la E.

El proceso inició con la publicación de las reglas de operación. Entonces la SEDAF y la SAGARPA comunicaron directamente a las ventanillas que iniciaran la promoción, pero sobre todo, que comenzaran a recibir solicitudes y proyectos.

**Problemática en el paso A, referido al arranque de los programas.** Consistió en la insuficiencia de criterios únicos de operación, derivados de las reglas de operación, así como de información suficiente para los responsables de las ventanillas sobre los cambios y detalles del marco normativo. A este respecto, la principal acción realizada fue una reunión de exposición sobre las reglas de operación en 2002, organizado por la delegación de la SAGARPA. Este trabajo, aunque indispensable, resultó insuficiente para homogeneizar la información sobre las características de la Alianza para el Campo en ese año. También resultó insuficiente para que en ella se generaran los criterios de operación aplicables al nivel estatal.

**Problemática en el paso B, sobre la elaboración y recepción de solicitudes y proyectos.** Dentro de los requisitos para recibir los apoyos se planteó la elaboración de proyectos. Al elaborarse los proyectos con frecuencia se presentaron las siguientes situaciones:

- Se formularon con el propósito principal de cumplir el requisito administrativo y no tanto como instrumentos que justificaran las inversiones y sirvieran para planear y ejecutar los proyectos presentados.
- Muchos proyectos fueron elaborados por técnicos voluntarios, es decir no contratados, por lo cual no tuvieron la calidad requerida y era difícil realizarles mejoras.

Otro problema observado en la etapa B proviene de que la entrega de solicitudes se percibe por muchos posibles beneficiarios como un paso crítico para el éxito de su gestión. Así dependiendo de su fuerza política, diversos solicitantes crean otros canales para tramitar los apoyos, rebasando las ventanillas de acceso general para acudir directamente a las oficinas de los funcionarios a cargo del programa, presumiblemente con la idea de elevar sus posibilidades de aprobación. En sí mismo esto no debería crear inconvenientes, pero en la práctica se observó que eso generó desorden en la entrega de documentación, así como algunas alteraciones de registros y en la revisión documental.

**Problemática en el paso C, acerca de la revisión de solicitudes.** La revisión de las solicitudes y proyectos, tanto los que ingresaron por las ventanilla regional como las que lo hicieron directamente a la CTAE, fueron revisados por la Jefatura del Departamento de Servicios y Apoyos a la Producción de la SEDAF, que desempeñó la función de ventanilla

central, en tanto que las ventanillas regionales estuvieron a cargo de las coordinaciones regionales de la SEDAF. Los puntos destacables en la revisión fueron:

- La falta de recursos humanos y materiales para realizar las revisiones, cuando además fue frecuente la limitación de tiempo para hacerlas.
- Los proyectos fueron revisados más con la intención de verificar la existencia de los documentos y los requisitos formales, quedando poco tiempo para la revisión técnica que permitiera sugerir o solicitar los ajustes que fueran necesarios para los proyectos.

**Problemática en el paso D, referido al dictamen de solicitudes.** Una vez revisadas pasan al Comité técnico de FOFAE que es donde se dictaminan; los resultado de los dictámenes fueron comunicados por el FOFAE a las ventanillas regionales, sin embargo en muchos casos faltó dejar constancia de esos resultados en la ventanilla central. En general puede destacarse que una vez dictaminadas las solicitudes existió poca comunicación entre las instancias que participaron en el proceso, pues el FOFAE comunicó los resultados directamente a las ventanillas regionales.

**Problemática en el paso E, sobre la entrega de los apoyos.** Cuando los apoyos son entregados se levantan las actas de entrega-recepción, en lo cual participan tanto los representantes de la ventanilla regional, como los proveedores y los beneficiarios. Puede destacarse que:

- En 2002 se hicieron algunas entregas anticipadas de insumos y bienes diversos por la vía de organizaciones de productores, con lo cual se dificultó el trabajo de completar los expedientes y contar con los padrones definitivos que ampararan la recepción de los apoyos.
- Una vez levantada el acta de entrega-recepción no se realizan actividades de seguimiento y apoyo en la utilización de los insumos o equipos adquiridos, aunque debe señalarse que para esas actividades no se dispone de recursos suficientes, pues los gastos de operación permitidos por las reglas de operación no contemplan estos conceptos y el gobierno estatal tampoco destina recursos para ellos.

## **4.2. Las fases de planeación y ejecución del grupo de programas**

### **4.2.1. Diseño.**

Hasta el 2002 esta fase había correspondido fundamentalmente al gobierno federal, quien definió el catálogo de programas para ser convenidos con los estados. Presumiblemente, cada uno de esos programas estaba dirigido a atender aspectos problemáticos específicos observados al nivel central. En ese contexto, la participación estatal también

estuvo en gran medida determinada por lo establecido en las reglas de operación, pues si bien el gobierno federal no tiene facultades para señalar cómo y con qué estructura deben funcionar las dependencias estatales que atienden el desarrollo rural y agropecuario local, en la práctica ha existido una poderosa influencia federal para crear tales estructuras, con funciones y composición predefinidas, además de que deben ajustarse a procedimientos y tiempos preestablecidos, pues de otra manera los estados no tienen acceso a los recursos federales. La estructura operativa en Oaxaca, en su nivel más general, corresponde a la perfilada en las reglas de operación, sin embargo aún es necesario concluir dicha estructura en varias de sus instancias particulares, así como dotarla de los procedimientos que la hagan funcionar con eficacia y eficiencia. Este tema se aborda en los siguientes puntos.

**Participantes.** La participación estatal en el diseño de los programas estuvo acotada a dos opciones: a) Diseñar programas “estatales”, financiados con recursos exclusivamente del estado y con reglas definidas localmente. Estos programas se podían incluir dentro de la Alianza para el Campo pues sus presupuestos se contaban en la aportación total que el estado había convenido con la federación. b) Seleccionar de entre los programas ofrecidos por el gobierno federal los que serían ejecutados en el estado. Con relación a esos programas, el gobierno estatal también decidía cuánto presupuesto asignarles –es decir, su tamaño-, y podía dar prioridad a determinados conceptos de apoyo (por ejemplo los subsidios hacia determinado cultivo, o apoyar sólo equipos para labranza de conservación).

En el proceso general de diseño de los programas participó la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca, a través de su Subdelegación de Agricultura, haciendo llegar las propuestas estatales a la dependencia responsable al nivel central.

En el estado fueron las comisiones integradas para cada programa las encargadas de definir los proyectos y cadenas prioritarias.

En el 2002 también participó directamente el titular de la SEDAF, en las reuniones de trabajo realizadas con los demás secretarios de desarrollo rural, en las cuales se presentaron los borradores de las reglas de operación.

**Mecanismos de participación.** Los principales mecanismos de participación consistieron en las reuniones convocadas por la SAGARPA al nivel central, así como las ya mencionadas reuniones de secretarios de desarrollo rural, en las cuales se discutieron o escucharon propuestas para mejorar las reglas de operación.

La SAGARPA interviene en el nivel estatal a través de los órganos colegiados que integran la estructura operativa y de toma de decisiones de la Alianza para el Campo. Por la naturaleza y composición de esos órganos colegiados, sólo participan los funcionarios de la Delegación Estatal, por lo cual otro personal que opera los programas –como el de

los DDR- no dispone de un mecanismo que le permita intervenir activamente en el diseño de los programas que deben ejecutar en el campo.

**Herramientas para el diseño.** El diseño de las políticas económicas generalmente requiere de una elaboración conceptual, expresada en uno o varios documentos rectores en los cuales queden resueltos, aunque sea de manera concisa y enunciativa, varios aspectos cruciales, como: a) La coherencia con los lineamientos generales de desarrollo económico, en este caso el Plan Estatal de Desarrollo; b) El apego a las diversas disposiciones legales aplicables, tanto de orden federal como estatal; c) El diagnóstico general de la problemática que se ataca, en este caso la problemática rural del estado, para identificar las acciones medulares que deben realizarse, así como su intensidad y duración. La importancia del diagnóstico debe ser realizada, por lo cual es fundamental propiciar la participación de la población afectada; d) Los diagnósticos particulares por problemas específicos, para identificar las medidas concretas que deben materializarse, por ejemplo en las cadenas productivas prioritarias; e) La identificación de obstáculos y elementos favorables para su instrumentación; f) La trayectoria de resultados esperados, para ir resolviendo paso a paso la problemática que suele ser compleja y procurar evitar las desviaciones, el avance errático e inclusive los retrocesos y g) El plan de financiamiento de las acciones, lo cual implica dimensionarlas, costearlas y prever el origen de los fondos.

La mayor parte de los anteriores elementos siguen pendientes de llevarse a la práctica formalmente en el caso de Oaxaca. Pero es necesario decir que varios de ellos también continúan pendientes en el diseño de la Alianza para el Campo al nivel nacional, lo cual inevitablemente se refleja en los estados.

**Alineación de los programas.** Un principio básico de la política económica es que los instrumentos utilizados estén alineados respecto a sus objetivos, es decir que todos tiendan a ellos, ya sea de manera complementaria o por convergencia<sup>10</sup>. Se espera que por eficiencia los programas de la Alianza para el Campo estén alineados con los programas estatales, así como con otros federales instrumentados en el estado.

Los principales programas estatales operados fueron los de fertilizantes (financiado con recursos estatales y del programa de empleo temporal) y los de apoyo al maguey (agave mezcalero) y a la producción de hortalizas. El programa de fertilizantes tuvo cierto grado de convergencia con los de fomento agrícola, pues en los casos en que tuvieron los mismos beneficiarios operaron en el mismo sentido, sin que existiera el mismo universo de beneficiarios, ni relación operativa entre ambos. Los programas de fomento a la producción de hortalizas y al maguey fueron complementarios, pues los recientes apoyos a ambas cadenas productivas a través de los programas de fomento agrícola se dieron retomando los avances organizativos logrados por esos programas anteriores, en alguna

---

<sup>10</sup> Puede ejemplificarse estas alineaciones con vectores, es decir fuerzas dirigidas que pueden representarse con flechas. Un instrumento complementario puede verse como una flecha que se "une" a otra para hacerla más larga (como la mayoría de las llamadas "mezclas de recursos", que cubren tramos del mismo proyecto). Instrumentos convergentes serían los que, sin llegar a unirse ni a tener exactamente la misma dirección, apuntan sobre el mismo objetivo y en el mismo sentido.

medida los programas evaluados dieron continuidad o complementaron los programas anteriores.

Dentro de los programas federales, existió una clara alineación entre los programas de desarrollo rural y los de fomento agrícola. Así hubo complementariedad con el programa para el desarrollo de capacidades (PRODESCA), el cual financió capacitación, asistencia técnica y la elaboración de proyectos; además la hubo con el programa de apoyo a proyectos de inversión rural (PAPIR) que benefició a otro segmento de la población rural y tuvo efectos convergentes con los de fomento agrícola, en el sentido general de elevar el ingreso de los productores rurales y mejorar la productividad agrícola.

#### **4.2.2. Planeación y Normatividad.**

En el estado falta la operación de un sistema real de planeación, aunque en el nivel más general se elabora el Plan Estatal de Desarrollo. Sin embargo para desagregar las acciones necesarias para cumplir el plan estatal, hacen falta diagnósticos integrales por región y por cadena productiva. Esta carencia crea las condiciones para que la asignación de recursos frecuentemente se haga para resolver situaciones de coyuntura política o en otros casos por voluntarismo. De hecho no existe un sistema formal y público con el cual se pueda conocer el sistema para la asignación de recursos entre programas, entre sectores de la población y entre cadenas productivas. No obstante, en el estado existe la tendencia a reconocer las cadenas productivas o sistemas-producto, como importantes unidades de programación, por lo que en el corto plazo es posible que se empiecen a subsanar parte de las insuficiencias del sistema de planeación.

Respecto al marco normativo aplicado, éste fue el definido en las reglas de operación de la Alianza para el Campo, por lo que el gobierno estatal no añadió normas propias.

**Concurrencia de los recursos (federales, estatales y de beneficiarios).** Solamente se identificó que en 2002 hubo un retraso en la aportación estatal para el programa de ejecución nacional de Desarrollo de cultivos tropicales y subtropicales, comprometido para la palma de coco, por un monto de 350 mil pesos. Por parte de la federación y de los beneficiarios no se averiguó que existiera ningún problema para la entrega de sus aportaciones.

**Correspondencia entre objetivos, metas, plazos y presupuestos.** Como se ha mencionado en el apartado de “herramientas para el diseño”, no se dispone de un planteamiento formal que establezca de manera interrelacionada el logro de los objetivos, con el cumplimiento de las metas estatales, en plazos determinados y con los recursos previstos. Faltan planes de inversión y rutas críticas para el subsector, así como para las cadenas productivas prioritarias. En esa medida no es posible determinar la correspondencia entre esos elementos.

Se destaca sin embargo, que el nivel de correspondencia entre estos elementos de la planeación fue evaluado de distinta manera entre los responsables de operar los programas a diferentes niveles. Así los funcionarios operativos regionales al ser entrevistados consideraron que existió un nivel de correspondencia aceptable (lo calificaron entre 7 y 8, en una escala del 1 al 10), pero los funcionarios responsables al nivel de todo el estado en 2002 apreciaron un bajo nivel de correspondencia (lo calificaron con 4). Esta diferencia de apreciaciones, refleja en gran medida la perspectiva de cada grupo de personas responsables, según sus funciones y el lugar que ocupa en la estructura operativa. En este caso, el personal regional tiene un panorama menos amplio de la magnitud de los retos estatales, así como del avance general de los programas y las dificultades para financiarlos. Por ello en relación específica a esta correspondencia entre los elementos de diseño de política, la baja calificación otorgada por el personal responsable al nivel de todo el estado puede considerarse de mayor relevancia.

#### **4.2.3. Arreglo institucional:**

Las instancias participantes fueron:

El Comité Técnico del FOFAE, conforme a las reglas de operación, fue la entidad de mayor responsabilidad en la ejecución de los programas de la Alianza para el Campo. Este comité estuvo integrado por la SEDAF, la SAGARPA, FIRCO, ASPRO, CNA, Fundación Produce, la Secretaría de Finanzas, la Contraloría Estatal, el COPLADE, la Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial, el INIFAP, así como el BANRURAL y fue coordinada por el secretario técnico del FOFAE. En esa instancia se emitieron las autorizaciones para la asignación de los apoyos a los solicitantes.

El Comité Técnico Agrícola Estatal, CTAE; estuvo integrada por dos vocales, uno estatal y el otro federal; que fueron los titulares de la Subdelegación de Agricultura de la SAGARPA y el Director de Agricultura de la SEDAF, así como representantes del FIRCO y de la CNA. Como representantes de los productores intervinieron el Comité Estatal de Sanidad Vegetal y la Fundación Produce. También participó un representante de la contraloría estatal. Además hubo participación directa del Secretario de Desarrollo Rural, pues muchas solicitudes llegaron directamente a su oficina.

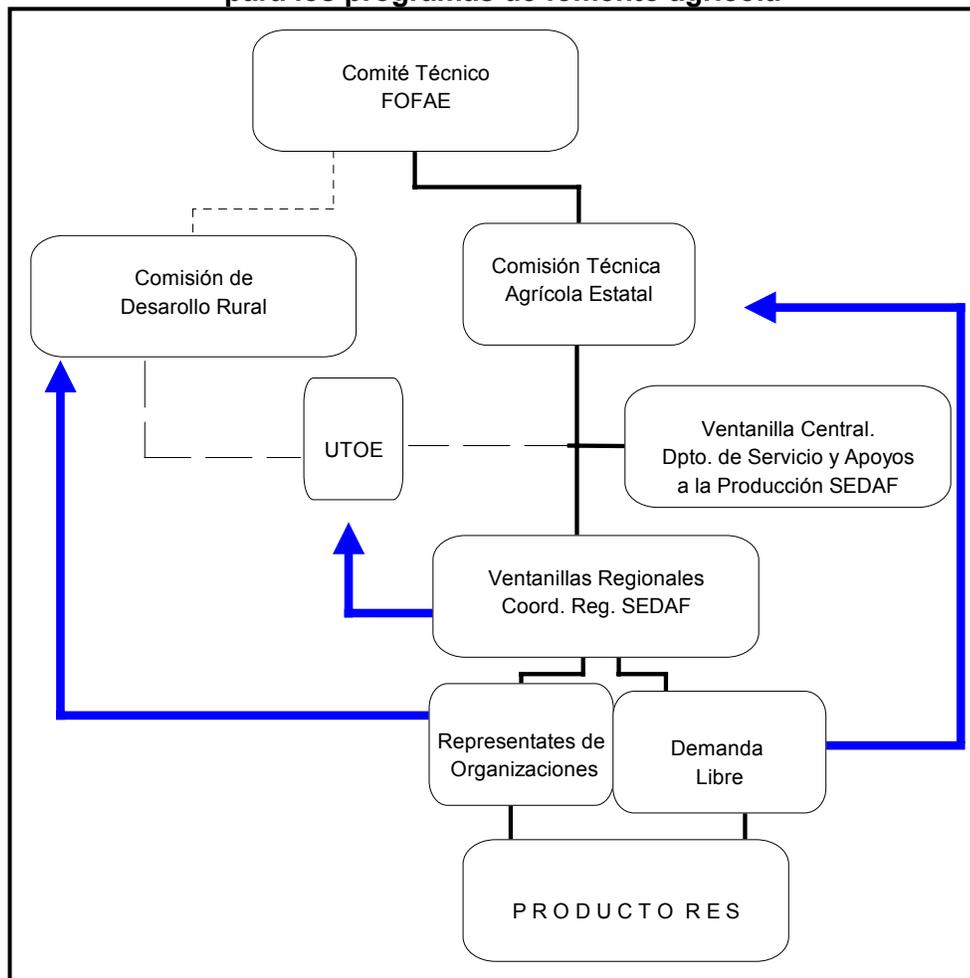
El Departamento de Servicios y Apoyo de la SEDAF fue el área operativa que tuvo la responsabilidad de conjuntar los expedientes y revisar algunos de los correspondientes al grupo de programas de fomento agrícola.

Las ventanillas regionales estuvieron a cargo de las Coordinaciones Regionales de la SEDAF, que se encargaron de promover, por medio de reuniones de trabajo, la participación de los productores. Aunque estas ventanillas eran de recepción de trámites,

también tuvieron que encargarse de buscar e integrar la información que no llegaba hasta ellas pero que era necesaria pues debía ser parte de los expedientes.

Los representantes de las organizaciones de productores participaron a través de los consejos regionales por cultivos (como cítricos, mango, maguey y mezcal, entre otros). También participaron organizaciones con un perfil más político que productivo.

**Figura 4.2. Articulación de las diferentes instancias operativas para los programas de fomento agrícola**



Fuente: Elaborado con información de la SEDAF, Comité Técnico del Fideicomiso y SAGARPA.

La Unidad Técnica Operativa Estatal, UTOE, se encargó de revisar y validar –y en ocasiones mejorar- los proyectos, antes de turnarlos al CTAE para su aprobación y posterior dictamen del Comité Técnico del FOFAE.

La Comisión de Desarrollo Rural intervino porque varios proyectos solicitaron recursos tanto de fomento agrícola como de desarrollo rural.

La vinculación operativa entre las instancias mencionadas anteriormente se muestra en la Figura 4.2., en donde las flechas más gruesas indican los flujos que siguieron los trámites, por recibirse solicitudes fuera de las ventanillas establecidas. Sobre el nivel de articulación de las diferentes dependencias e instancias estatales participantes, puede decirse que se requiere un mayor nivel de coordinación para ganar eficiencia operativa y dar una mejor atención a los solicitantes.

Otro aspecto importante de la vinculación institucional es la descentralización y la federalización. En estos procesos no se identificaron avances significativos respecto a los logrados en años anteriores, por lo que sigue pendiente la transferencia de los DDR a la administración estatal. En la parte operativa la Delegación de la SAGARPA ha limitado cada vez más sus actividades a las meramente normativas, por lo que el gobierno estatal ha tenido que crear su propia estructura y desempeñar la mayoría de las operaciones. Respecto a la federalización, todavía en 2002 el gobierno estatal no tuvo avances significativos para definir e instrumentar sus propias políticas para el sector agropecuario y rural. En el 2003, como se verá más adelante, el cambio en las reglas de operación de la Alianza para el Campo estimulará fuertemente que el estado defina sus propias políticas por segmentos de productores, por cadenas productivas y aún por el catálogo de acciones por ejecutar.

#### **4.2.4. Operación.**

Como se ha mencionado previamente, existe una gran necesidad –y también una oportunidad- para mejorar el procedimiento de asignación de recursos, mediante la implantación de un sistema de planeación, la elaboración de diagnósticos generales y específicos y la definición de las políticas públicas para la asignación de los recursos, tanto al sector agropecuario en su conjunto, como a la Alianza para el Campo. En los procedimientos operativos también se requieren mejoras significativas, como se ha mencionado en capítulos y apartados anteriores, entre las que se incluye la adopción de un enfoque de servicio al usuario de la Alianza para el Campo.

Un aspecto importante en la operación fue la disposición de recursos para hacer efectivos los apoyos autorizados. En 2002 hubo dificultad para mantener el flujo requerido, pues hasta el 25 de junio de 2003 estaba pendiente la aportación estatal de 684.17 miles de pesos para hacer el cierre del programa. No obstante que se liberaron los recursos de la parte federal sin contar con la contraparte estatal, es claro que los proyectos autorizados tuvieron retraso en sus ministraciones.

La situación de los recursos comprometidos y radicados se muestra en el Cuadro 4.1, en el cual por cierto no se incluyen los 350 mil pesos comprometidos por el gobierno estatal en el programa de ejecución nacional de palma de coco.

**Cuadro 4.1. Recursos comprometidos y radicados para fomento agrícola  
(Millones de pesos)**

Programa	Monto convenido		Monto radicado		Aportación estatal pendiente
	SAGARPA	Gobierno Estatal	SAGARPA	Gobierno Estatal	
<b>Programas federalizados</b>	<b>11.24</b>	<b>2.63</b>	<b>11.24</b>	<b>1.95</b>	<b>-0.68</b>
Tecnificación de la producción	7.90	1.31	7.90	1.05	-0.26
Producción hortícola y ornamental	3.34	1.32	3.34	0.90	-0.42
			0.00		
<b>Programas ejecución nacional</b>	<b>16.50</b>		<b>16.50</b>		
Desarrollo frutícola	1.06		1.06		
Cultivos tropicales y subtropicales	11.80		11.80		
Reordenamiento productivo	3.64		3.64		
<b>TOTALES</b>	<b>27.74</b>	<b>2.63</b>	<b>27.74</b>	<b>1.95</b>	<b>-0.68</b>

Fuente: Tablas de informe financiero elaboradas por BANRURAL al 25 de junio de 2003.

#### 4.2.5. Seguimiento y evaluación.

Por la parte federal el seguimiento al ejercicio presupuestario y al grado de cumplimiento de las metas físicas se realiza mediante los informes mensuales que el gobierno debe presentar a la SAGARPA. Si bien las reglas de operación indicaron que el gobierno del estado debería establecer los mecanismos de seguimiento y evaluación interna de los programas, conforme a los lineamientos de la SAGARPA, no se tienen establecidos dichos mecanismos ni se recibió información de que tales lineamientos se hicieron llegar a las autoridades estatales. El Sistema de Información del Sector Rural, SISER, no ha sido puesto en operación y tampoco se tienen sistemas adicionales por parte del gobierno estatal para dar seguimiento a la marcha de los programas.

Respecto a la evaluación interna de los programas de fomento agrícola, éstos fueron sujetos a la presentación de los indicadores de gestión y de impacto definidos en las reglas de operación, los cuales son requeridos y utilizados por la SAGARPA directamente en sus oficinas centrales. En la evaluación externa, se cumplió con lo previsto en las normas, aún cuando hubo retraso para iniciarla.

#### **4.2.6. Cambios relevantes en los procesos de 2003.**

En el 2003 las reglas de los programas de fomento agrícola tuvieron un cambio sustancial. Ese cambio estuvo referido al concepto mismo de los programas y no tanto a los procedimientos operativos ni al arreglo institucional, en donde los cambios realizados no fueron tan relevantes.

Los principales cambios realizados consisten en lo siguiente:

- a) Se establecen programas genéricos para atender tres grandes temas relacionados con la actividad económica en el sector, que son: La inversión, la organización de los sistemas productivos y el cambio tecnológico. Los programas establecidos para cada uno de estos temas son: Fomento a la inversión y capitalización, Fortalecimiento de los sistemas producto e Investigación y transferencia de tecnología. Lo novedoso respecto al diseño anterior del programa es que se abandona el enfoque de atender partes relativamente aisladas de la problemática (como mejorar la eficiencia del riego, elevar el grado de mecanización o promover el uso de variedades mejoradas), o atenderla por cultivos, atacando solamente lo relativo a la producción primaria en el campo.
- b) Se cambia el enfoque de subsidiar conceptos de inversión predeterminados (como equipos de riego presurizado, tractores de cierto tipo, semillas certificadas de determinados cultivos) para dejar en manos de las autoridades estatales la definición de los conceptos de apoyo en cada programa. Sólo se debe elaborar un catálogo estatal de conceptos de apoyo, el cual debe ser aprobado por el Comité Técnico del Fideicomiso. Este cambio tendrá importantes repercusiones, porque brinda un amplio grado de libertad para adaptar los programas a las particularidades estatales y aún a las regionales.
- c) Se crean las “ventanillas de apoyo autorizadas”, a cargo de organizaciones de productores para dar orientación y apoyar a los posibles beneficiarios para que presenten sus solicitudes y realicen sus gestiones.

Estos cambios normativos habrán de modificar el perfil que tuvieron los programas de fomento agrícola, desde que fueron instrumentados por primera vez y tiene al menos una implicación importante: El gobierno estatal tendrá que establecer, o terminar de definir, su política para el desarrollo agrícola como ejercicio de su soberanía.

Para ello tiene varias opciones –que representan situaciones hipotéticas extremas-, dependiendo del distinto grado de conducción en el proceso de desarrollo del subsector agrícola que se decida asumir:

- A. **Política de respuesta a la demanda *manifiesta*.** Con este enfoque la flexibilidad para definir proyectos y conceptos de apoyo puede ser aprovechada fundamentalmente para dar respuesta a las demandas que presenten los agentes que

pueden hacerse escuchar (por eso la demanda se califica de *manifiesta*, que no necesariamente es la real de la población objetivo). La conducción es mínima y más bien se está a la espera de los acontecimientos, por lo que los recursos de los programas se utilizan preferentemente en la resolución de conflictos y situaciones de coyuntura. El riesgo evidente de una política como ésta es la dispersión de los apoyos, además del incentivo para que se desarrollen mayores fuerzas de presión como instrumento eficaz para obtener recursos y legitimación por grupos de activistas y finalmente, que los problemas fundamentales del sector sean atacados de manera marginal o sólo en su faceta de corto plazo. En términos normativos, los programas y catálogos de los conceptos de apoyo se establecerían “por exclusión”, es decir señalando lo que no se puede apoyar o ejecutar, para que la indefinición permita responder mejor a las situaciones de coyuntura. A la larga serían necesarios mayores flujos de recursos tan sólo para evitar que empeore la situación crítica de la mayor parte de los productores agrícolas.

- B. **Política de continuidad en el fomento agrícola.** Con ella la definición sería mantener, a grandes rasgos, la asignación de recursos conforme a los criterios informales y en ocasiones de coyuntura, adoptados durante la vigencia de las normas de operación anteriores. Se aprovecharían las ventajas de la flexibilidad para definir proyectos –en la práctica nuevos programas, según el concepto de las reglas de operación anteriores a 2002- y conceptos de apoyo sólo en la medida en que no se alterara la dinámica ya conocida y aceptada por todos los participantes. Seguirían apoyándose preferentemente a miembros de organizaciones de productores como hasta la fecha, pero no se tendría disposición para cancelar en definitiva los programas anteriores ni abandonar en el discurso la atención por cadenas productivas o sistemas producto.
- C. **Política de inducción al desarrollo agrícola.** Con una política de este tipo, la flexibilidad de las reglas de operación de los programas de fomento agrícola se aprovecharía para definir formalmente una política estatal, cuyos instrumentos serían financiados en gran parte con los recursos federales y que estuviera claramente dirigida al desarrollo de las cadenas productivas y de las regiones prioritarias, es decir en las dimensiones económicas y territoriales de las actividades agrícolas estratégicas. Lo fundamental sería definir de inicio las acciones generales por desarrollar y su ruta crítica, no esperar a la demanda *manifiesta*, y buscar esforzadamente su realización, limitando inclusive a una proporción preestablecida, el uso de los recursos para resolver las situaciones de coyuntura y los conflictos políticos –reconociéndose que esas situaciones y conflictos siempre existirán-. La instrumentación de esta política, que debería ser articulada y del dominio público, sería uno de los principales argumentos de negociación para presupuestos adicionales destinados al desarrollo del sector agrícola estatal y podría hasta llegar a convertirse en el basamento para una verdadera política agrícola de estado, con el amparo de la soberanía estatal y con perspectivas de seguir avanzando en el largo plazo.

Las tres opciones de política que se esbozan en este informe desde luego que constituyen extremos entre los cuales podrá situarse la definición y actuación institucional en el ejercicio fiscal 2003 y posteriores. Es indiscutible que las tres opciones son válidas en términos legales y que es una decisión soberana de los poderes estatales escoger cualquiera de ellas o una alternativa intermedia entre ellas. En este informe se considera conveniente para el subsector agrícola de Oaxaca que la política que se instrumente sea lo más próxima posible a la aquí se denomina como *inductiva* del desarrollo agrícola y que los programas de fomento agrícola se pongan al servicio de una política como esa.

En el momento actual y en el aspecto operativo, todo indica que se requerirá cierto tiempo y esfuerzo para que los múltiples agentes participantes recorran la curva de aprendizaje y logren aprovechar la nueva flexibilidad de las reglas. El caso de Oaxaca ilustra esta situación, en los siguientes términos:

- Se está en proceso de elaborar el catálogo de conceptos de apoyo, que debería ser un instrumento básico para adaptar la Alianza para el Campo a las necesidades estatales del fomento agrícola. Sin embargo, se tiene poco tiempo para dicha elaboración, pues las reglas de operación se publicaron apenas el 25 de julio del año en curso.
- El procedimiento para elaborar el catálogo se basa en tomar la demanda “rezagada” de ciclos anteriores e incorporar las restricciones impuestas por las reglas de operación en 2003 (por ejemplo no apoyar la compra de artículos que contravengan disposiciones legales, ni la adquisición de artículos usados y en algunos casos tampoco se apoya la compra de insumos). Este procedimiento pragmático refleja de entrada la dinámica de “atención a la demanda”, con el cual nació la Alianza para el Campo, pero es altamente deseable que cuanto antes se supere al menos parcialmente ese enfoque –cuyas virtudes se han ido diluyendo conforme pasan los ejercicios fiscales- para dar paso a uno más inductivo hacia el cambio tecnológico, la inversión en proyectos integrados, que generen economías de escala y que agreguen valor a la producción. Para eso será necesario elaborar diagnósticos al nivel sectorial, así como al de cadena productiva y de regiones. Esos diagnósticos deberán traducirse en documentos de política sectorial y regional, para que se pueda orientar con eficacia el contenido de los programas genéricos.
- Al nivel de los productores apenas se están conociendo las nuevas reglas, pero sólo a través de sus representantes, sin que se les haya explicado las nuevas posibilidades de adaptar los programas a sus necesidades.
- En el personal operativo de los programas, principalmente los que se desempeñan al nivel regional, aún no existe un conocimiento cabal de los cambios introducidos en las nuevas reglas.
- Todavía no se ha planteado ningún cambio en la estructura operativa de los programas, pues el Comité Técnico del FOFAE está esperando que se defina el catálogo estatal de conceptos de apoyo. Esta espera, dada la nueva fecha para comprometer los recursos, que este año es el 30 de octubre (un mes menos que en los ejercicios anteriores), permite suponer que habrá pocos cambios operativos respecto al año anterior.

- A la fecha de elaboración de este informe ninguna organización de productores había solicitado la autorización de ninguna ventanilla de apoyo.

No obstante que los cambios en los procedimientos y la estructura operativa están por realizarse, conforme a lo expuesto en los apartados anteriores sobre la revisión de procesos vigentes en el ejercicio 2002, es posible prever algunas de las posibles situaciones favorables y desfavorables que pueden generarse en las condiciones particulares de Oaxaca, cuando se operen los programas a plenitud con los cambios normativos establecidos en 2003.

Posibles situaciones a favor.

- El estado podrá adaptar los programas a sus particularidades étnicas y geográficas, rescatando la diversidad de sus cultivos y su gran variedad de tecnologías agrícolas.
- Al ser genéricos, los nuevos programas de fomento agrícola permiten abarcar grandes segmentos de cada problemática, sin tener que recurrir a la “mezcla de programas” o “mezcla de recursos”, facilitando la atención a situaciones relevantes y en ocasiones críticas, que con la normatividad anterior simplemente eran inatacables (el apoyo a los sistema producto es un ejemplo claro de esas situaciones).
- El gobierno estatal tendrá condiciones más favorables para instrumentar su política de desarrollo agrícola, sin necesidad de replicar enteramente las políticas federales y con una gran amplitud de decisión para instrumentarlas, como se expresó anteriormente en este informe, pudiendo financiarla con los recursos de la federación. Lo anterior salvo los lineamientos más generales de política agrícola que ya están explícitas en las reglas de operación 2003 y que son: i) Realizar las acciones con enfoque de cadena productiva y b) Apoyar la capitalización y el cambio tecnológico como ejes fundamentales para promover la competitividad en el subsector. A esas características el gobierno estatal no tendría ningún problema en añadirles las consideraciones territoriales (para una atención por regiones prioritarias) así como las étnicas.

Posibles situaciones desfavorables

- Dado que en años precedentes las presiones políticas lograron alterar el proceso regular para tramitar las solicitudes de diversos grupos de productores, es posible que esas mismas presiones se manifiesten para que se ejecuten proyectos al criterio de los líderes de las organizaciones, en lugar de apoyarse en los diagnósticos regionales o por cadena, cuya necesidad se ha repetido a lo largo de este informe. Esta tendencia puede agudizarse si esas organizaciones con poder político establecen además sus “ventanillas de apoyo autorizadas”. La existencia de este riesgo se pondrá en evidencia en un capítulo posterior, dentro de los

indicadores de la evaluación, con los cuales se confirma que el principal y casi único canal de acceso a los programas son las organizaciones, que con el paso del tiempo podrían estar convirtiéndose en coadyuvantes y en la práctica también en un “embudo” por el que hay que pasar para acceder a los subsidios.

- El alto grado de activismo político en el estado puede conducir a la elaboración de catálogos de conceptos de apoyo tan amplios que finalmente resulten dispersos. Lo mismo puede suceder si los programas se van ajustando sobre la marcha para irse resolviendo las situaciones de coyuntura y a los conflictos políticos del momento. En esas condiciones los beneficios de los programas pueden igualmente diluirse, disminuyendo su impacto y haciendo difícil medirlo. Aunque en el estado ha ido generalizándose la concepción de que es mejor apoyar proyectos integrados y por cadena productiva, también es cierto que la movilización política puede provocar que esa posible preferencia para asignar los apoyos no se materialice o que sólo se asigne una fracción de lo que las propias autoridades estatales pudieran haber deseado.
- Las reglas de operación no establecen una fecha para la cual debe quedar fijo el catálogo de conceptos por apoyar. Eso puede conducir a que dicho catálogo siga modificándose hasta una fecha cercana al cierre de compromisos (el 30 de octubre en 2003), en cuyo caso será difícil realizar el seguimiento de las metas alcanzadas, pues los conceptos apoyados y sus respectivas unidades de medida habrán variado continuamente. Por otra parte, las reglas de operación tampoco señalan que deberán establecerse criterios uniformes al nivel nacional para clasificar los conceptos de apoyo, así como tampoco una nomenclatura única. Eso puede crear una dificultad importante para dar el seguimiento, tanto al nivel nacional como estatal, pues el mismo concepto puede ser llamado de diversas maneras en distintos estados de la república y esa diferencia en denominaciones también puede presentarse en diferentes regiones del estado.

## Capítulo 5

### Evaluación de resultados e impactos

En este apartado se exponen los principales resultados de la encuesta aplicada a productores beneficiados por los programas de fomento agrícola en el ejercicio fiscal 2002. Cabe mencionar que los productores entrevistados correspondieron a una muestra aleatoria, de 194 beneficiarios, definida conforme a los lineamientos metodológicos de la FAO<sup>11</sup>, para lograr la representatividad suficiente, mantener la homogeneidad respecto a los indicadores estimados en las evaluaciones de otros estados de la república y estar en capacidad de realizar inferencias, con una base probabilística, sobre los impactos causados en toda la población beneficiada.

La pretensión de los indicadores aquí expuestos es mostrar con una expresión cuantitativa la contribución de los programas de fomento agrícola al logro de sus fines últimos: Mejorar las condiciones productivas y el nivel de vida de los agricultores que recibieron los apoyos ofrecidos por la Alianza para el Campo. En ese sentido, la evaluación realizada va más allá de la confirmación de la entrega de los subsidios –el mero cumplimiento de las metas programáticas y presupuestales– para indagar sobre las percepciones sobre los programas por parte de los productores y los cambios que pueden atribuirse a ellos, si es que ocurrieron, en el funcionamiento interno de las unidades de producción, así como en los ingresos recibidos por los agricultores.

Con fines expositivos pueden agruparse los indicadores utilizados en los siguientes temas:

- El grado en que se atendió la demanda de los usuarios
- La facilidad de acceso a los beneficios de los programas
- La duración de los efectos causados por los programas
- Los cambios en la capacidad económica de las unidades de producción
- La creación de empleos
- El fortalecimiento de la organización productiva
- La conservación de los recursos naturales

---

<sup>11</sup> El diseño muestral fue definido en la Guía Metodológica para la Evaluación Estatal para los programas de fomento agrícola, en la Evaluación Alianza para el Campo 2002, emitida por la SAGARPA y la FAO en abril de 2003 y publicada en el sitio oficial de internet para la evaluación [www.evalalianza.net](http://www.evalalianza.net) y fue autorizada por la Coordinación de Evaluación en el Estado.

### 5.1. La atención brindada a la demanda de los productores

Estos indicadores hacen énfasis en la percepción de los beneficiarios sobre la operación de los programas, en particular con la facilidad para tener acceso a ellos, así como su grado de satisfacción por los artículos o servicios que recibieron.

**Cuadro 5.1. Recepción de los apoyos por los beneficiarios registrados en los programas de fomento agrícola**

Pregunta sobre la recepción del apoyo	Si	Porcentaje	No	Porcentaje	Número de entrevistas
Lo recibieron	136	70.1	58	29.9	194
Lo recibieron oportunamente	98	72.1	38	27.9	136
Lo recibieron completo	130	95.6	6	4.4	136

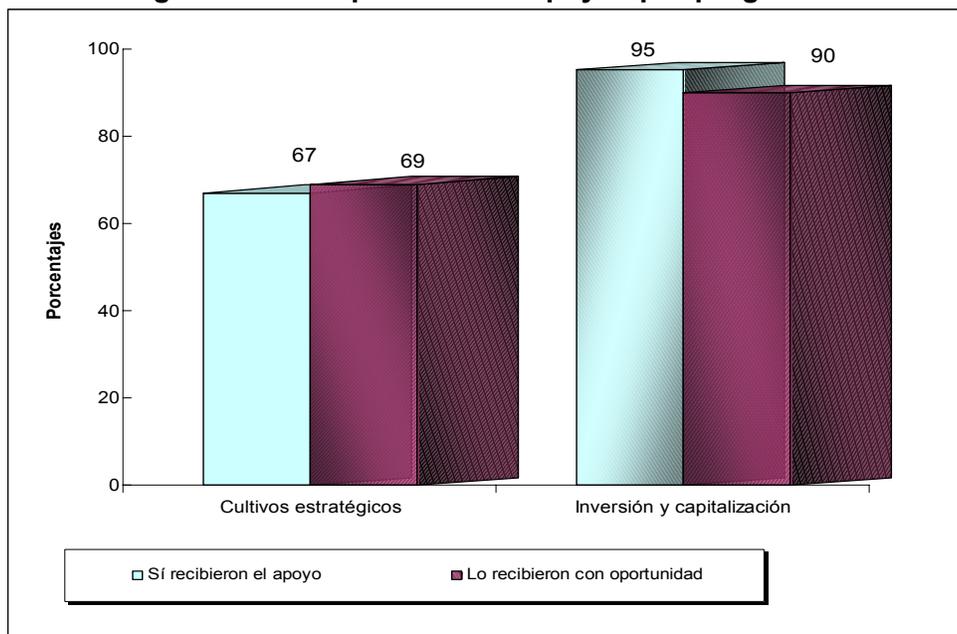
Fuente: Encuesta a productores de los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

En primer término se estimó la proporción de los productores que se declararon como beneficiarios y que realmente recibieron el apoyo solicitado. Según el trabajo realizado en campo, solamente 7 de cada 10 productores —el 70.1%— que están registrados como beneficiarios en alguno de los programas de fomento agrícola (puesto que el marco de muestreo fue el padrón de beneficiarios) efectivamente recibió el apoyo (véase el Cuadro 5.1). La proporción tan elevada de productores que declararon no haber recibido el apoyo que les fue adjudicado es preocupante, por lo cual este tema se trata con mayor extensión más adelante.

De los productores que sí recibieron el apoyo, el 95.6% dijo que lo recibió completo, sin embargo sólo el 72.1% declaró haberlo recibido oportunamente. De esto se desprende que a los productores que efectivamente recibieron los apoyos les fue entregado lo que se les ofreció a través de los programas, aunque tarde para más de la cuarta parte de ellos.

Los problemas del aparente incumplimiento y de la inoportunidad en la entrega de los apoyos se manifestaron principalmente en el programa de cultivos estratégicos, donde los casos negativos alcanzaron cerca del 30%, como se ilustra en la Figura 5.1.

**Figura 5.1. Recepción de los apoyos por programa**



Fuente: Encuesta a productores de los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola

Por cultivo apoyado, el maíz fue con mucho el cultivo en el que se concentraron el incumplimiento a los beneficiarios, aunque éstos también fueron importantes en la entrega de apoyos al maguey (agave mezcalero) y al sorgo. Los problemas para la entrega oportuna de los apoyos, identificados en los casos que sí se entregó el apoyo, afectaron al ajonjolí, cítricos (limón), maguey (agave mezcalero), sorgo y maíz. En los tres últimos se tuvieron las peores niveles de cumplimiento y oportunidad al entregar los apoyos, lo cual muy probablemente tuvo consecuencias indeseables, pues los apoyos consistieron principalmente en semillas y plántulas, es decir que era necesario cumplir con determinadas fechas para su aprovechamiento óptimo. En algunos casos estos retrasos provocaron que tuviera que entregarse el apoyo a otros productores que no eran los beneficiarios originales.

**Cuadro 5.2. Recepción de los apoyos por cultivo**  
(Porcentajes)

	Ajonjolí	Cítricos	Maguey	Sorgo	Maíz
<b>Sí recibieron el apoyo</b>	100.0	100.0	63.6	87.8	37.5
<b>Recibieron con oportunidad el apoyo</b>	71.4	87.5	38.1	72.1	91.7

Fuente: Encuesta a productores de los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

Respecto a la calidad de los apoyos recibidos, la opinión recogida de los productores es que en términos generales los programas entregan artículos y

servicios de buena calidad (alrededor de 9 en una escala del 1 al 10), como se ilustra en el Cuadro 5.3, aunque todavía se está lejos de un nivel de excelencia, por lo cual existen importantes posibilidades de mejora. Sólo se detectó un ligero nivel de insatisfacción por la calidad de las instalaciones realizadas en el equipo postcosecha que recibieron los productores de ajonjolí.

**Cuadro 5.3. Calificación de la calidad de los apoyos recibidos**

Concepto apoyado	Grupo de programas	Cultivos estratégicos	Inversión y capitalización	Ajonjolí	Cítricos	Maguey	Mango	Sorgo	Maíz
Semillas y plántulas	8.5	8.5			8.6	8.6		9.2	8.9
Maquinaria y equipo	9.7	9.3	7.3				100.0		
Construcciones e Inst.	7.8		7.8	7.8					
Capacitación	8.8	8.8			8.8				
Otro	7.8	3.5	9.0						

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

Es de interés conocer las razones por las cuales una proporción de los productores registrados en los padrones de beneficiarios no habían recibido el apoyo al momento de la evaluación, sobre todo porque representaron una proporción significativa de la muestra –el 29.9%-. Las razones expuestas por los propios entrevistados se resumen en el Cuadro 5.4. De sus respuestas se derivan los siguientes puntos:

- Ninguno recibió notificación de rechazo, por lo que se entiende que su solicitud fue efectivamente aprobada y se le asignó el apoyo, lo cual confirma que se encuentren en el padrón de beneficiarios.
- Prácticamente no hay productores que estén en espera de recibir el apoyo (sólo el 1.0%)
- La mayoría de los que no recibieron el apoyo, el 23.7% de la muestra, declaró desconocer la razón por la que no les fue entregado.

La explicación más probable para la existencia de esta alta proporción de beneficiarios no reales, es la práctica frecuente de incluir numerosos beneficiarios en las solicitudes, aunque se sabe que algunos de ellos finalmente no recibirán los apoyos, con el fin de presentar una demanda con mayor respaldo y lograr mayores posibilidades en su aprobación.

Aunque esta práctica no es rara entre los grupos de solicitantes, no se trata de un cuestión inocua puesto que:

**Cuadro 5.4. Razones por las que los productores no recibieron el apoyo**

	Programas de fomento agrícola	Cultivos estratégicos	Inversión y capitalización
<b>Desconoce la razón</b>	23.7	26.6	0.0
<b>Está en espera de recibirlo</b>	0.5	0.6	0.0
<b>Recibió notificación de rechazo</b>	0.0	0.0	0.0
<b>Incumplimiento del proveedor</b>	0.5	0.6	0.0
<b>Otras razones</b>	7.2	7.5	4.8

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

- Se sobreestiman las metas alcanzadas, lo cual implica una distorsión en el informe de resultados que finalmente repercute en la credibilidad de los beneficios alcanzados y en la forma en la que se ejercen los recursos
- Es posible que se violen algunas disposiciones legales sobre el uso de recursos públicos (referidas a la obligación de informar su aplicación y resultados)
- Se dificulta la detección de posibles actos ilegales<sup>12</sup>

Por las anteriores razones, resulta evidente la conveniencia de combatir esta práctica para lograr transparencia y equidad en el acceso a los apoyos.

## 5.2. Acceso a los beneficios de los programas

La efectividad de la Alianza para el Campo depende en gran medida de que un gran número de productores tengan acceso a sus programas –lo ideal sería que el total de la población objetivo tuviera ese acceso–, pues es un supuesto para considerar que los recursos públicos tienen la mejor asignación, ya que en esa situación competirían entre sí los proyectos existentes entre todos los beneficiarios potenciales. Sin embargo se sabe que hay importantes sectores de la población objetivo que no concurren a demandar los apoyos, por lo que en el mediano plazo tienden a ser programas que se dirigen sólo a un sector de la demanda, con lo que puede dejar de cumplirse el mandato de beneficiar preferentemente a los productores con menores ingresos y mayores índices de marginación. En el largo plazo, también se crea el riesgo de que fracasen en su objetivo de promover el desarrollo del subsector agrícola.

Según se observa en el Cuadro 5.5 las vías para enterarse y por tanto participar en los programas son muy estrechas y existe la intermediación de terceras personas,

<sup>12</sup> La práctica en sí podría presumirse que contraviene diversas disposiciones legales, puesto que la solicitud se tramita con información inexacta para obtener una ventaja en la adjudicación de los apoyos.

pues el 85.0% de los beneficiarios se enteraron por medio de otros compañeros o a través de sus organizaciones y no por otros medios. Esto muestra la ineficacia de los procedimientos seguidos para difundir los programas, por lo que se tienen los siguientes efectos desventajosos:

- La información de las características de los programas (su naturaleza pública y no sujeta a condicionamientos, los conceptos de apoyo y los requisitos para recibir sus beneficios, entre otros aspectos), se conocen de segunda mano, lo que puede propiciar desinformación y confusiones.
- La información de los programas fluye fundamentalmente a través de diversas organizaciones, las cuales pueden tener su propio interés gremial o clientelar (no se sugiere que las organizaciones no deban informar, por el contrario su participación es muy importante, sólo se señala el riesgo de que no existan otros canales de información eficaces).

**Cuadro 5.5. Medios por los que los beneficiarios se enteraron del programa**

Medios por los que se enteraron	Grupo de programas	Cultivos estratégicos	Inversión y capitalización
Reuniones con funcionarios	5.7	6.3	0.0
Carteles o folletos	0.5	0.5	0.0
Ventanillas receptoras de solicitudes	2.9	3.2	0.0
Compañeros	46.7	46.6	47.6
Representantes de organizaciones	39.0	37.6	52.4
Visitas de técnicos del programa	1.4	1.6	0.0
Medios de comunicación masiva	0.0	0.0	0.0
Proveedores	0.0	0.0	0.0
Otros	3.8	4.2	0.0

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

Varios de los medios de difusión comúnmente utilizados por las dependencias gubernamentales, consistentes en la impresión de carteles y folletos, así como la propaganda y la atención al público en las ventanillas, se mostraron sencillamente ineficaces, probablemente por que son medios que tienen efecto sólo cuando la población objetivo *viene* a las dependencias y tiene contacto con tales medios. Solamente las reuniones con funcionarios, en la medida que éstas se realizaron con líderes de organizaciones, parecen haber dado resultado, con el inconveniente ya señalado de que los canales de difusión -y por tanto de acceso a los programas- se mantienen estrechos e intermediados por terceros. Estos resultados indican que la política de difusión a cargo de las dependencias ejecutoras debe cambiar, para *ir en busca* de los posibles beneficiarios, si se quiere ampliar la cobertura del programa y

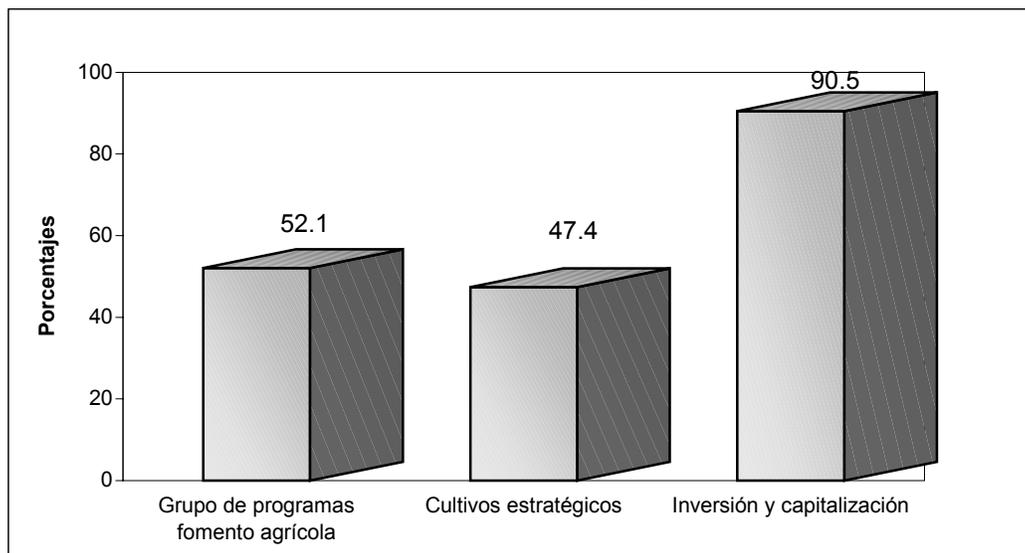
llegar hasta los sectores de la población objetivo que no se han acercado a solicitar los apoyos.

Llama la atención que ningún beneficiario se enteró de los programas a través de los medios masivos de comunicación, lo cual es extraño dado que la radio es el principal medio de comunicación en las zonas apartadas y con población dispersa. Este resultado sugiere que no se utilizó este medio para promover los programas o, en su caso, que los anuncios de promoción utilizados no transmitieron un mensaje que invitara a los productores a solicitar sus beneficios.

### 5.3. Duración de los efectos causados por los programas

Al nivel de todo el grupo de programas de fomento agrícola, solamente el 52.1% de los beneficiarios entrevistados, que declaró haber recibido el apoyo, aún lo conserva (como puede verse en la Figura 5.2). La razón de esta corta duración de los apoyos es que en el 2002 con el programa de cultivos estratégicos en numerosos casos se dieron insumos o semillas u otros conceptos de capital de trabajo. Esos materiales fueron utilizados en la producción y no era posible que subsistieran. El porcentaje de productores que declararon mantener todavía el apoyo entregado por este programa, fue solamente el 47.4% de los entrevistados, dado que se trató principalmente de plántulas (como el agave y algunas ornamentales), así como de equipos de postcosecha.

**Figura 5.2. Proporción de beneficiarios que conservan el apoyo**



Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

En el caso del programa de inversión y capitalización, por tratarse de activos fijos, en forma de maquinaria, equipo e instalaciones, la mayor parte de los beneficiarios, el 90.5% de ellos, conserva los apoyos recibidos, aunque con diferencias en la intensidad del uso que les dan.

En el Cuadro 5.6 se exponen los niveles en que son utilizados los apoyos entregados por cada programa. En el caso de cultivos estratégicos el 64.6% de los entrevistados que conservaban el apoyo los seguía utilizando casi a plenitud, sin embargo una proporción no despreciable –el 24.4%– los tenía claramente subutilizados o abandonados. Los beneficiarios del programa de inversión y capitalización que mantenían los apoyos también tenían una alta proporción de artículos recibidos en pleno uso –el 58.8%– y en contrapartida, una proporción significativa del 35.3% que era utilizada al mínimo.

**Cuadro 5.6. Intensidad de uso de los apoyos que conservan los beneficiarios**

Rango de capacidad utilizada	Programas de fomento agrícola	Cultivos estratégicos	Inversión y capitalización
Del 0 al 24 por ciento	26.3	24.4	35.3
Del 25 al 49 por ciento	9.1	9.8	5.9
Del 50 al 74 por ciento	1.0	1.2	0.0
Del 75 al 100 por ciento	63.6	64.6	58.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

La diferenciación tan clara entre los dos grupos, uno que se acerca al uso completo y otro a la utilización mínima, sugiere que ambos expresan fundamentalmente la distinta naturaleza de los bienes entregados. Así es probable que los que tienen el mayor uso son apoyos de utilización directa, como semillas y plantas en el caso de cultivos estratégicos y tractores, así como algunos equipos de postcosecha en el caso de inversión y capitalización. Los apoyos de muy baja utilización podrían corresponder a conceptos que requieren de un período más prolongado para madurar, tales como plantas de ciclo largo o instalaciones y equipo de postcosecha que requiere de construcciones y organización de productores, así como de inversiones complementarias.

## 5.4. Cambios en la capacidad económica de las unidades de producción

### 5.4.1. Capitalización

La formación de capital en las unidades de producción es uno de los objetivos principales de los programas de fomento agrícola. Sin embargo, según los resultados de la encuesta, al nivel de los productores individuales la contribución a la capitalización fue muy pequeña, de apenas un 3.7% sobre el valor de sus activos. El bajo impacto del programa en este proceso se debió a que solamente se consideraron los beneficiarios de cultivos estratégicos, mismos que recibieron apoyos diversos en forma de semillas, plántulas y para la realización de algunas labores de cultivo, por lo que efectivamente este tipo de apoyos no suele representar una proporción importante dentro del capital explotado en cada unidad de producción. Los beneficiarios de la muestra que participaron en el programa de inversión y capitalización declararon que los apoyos se recibieron al nivel de sus organizaciones, y que estaban siendo usufructuados por ellas, así que no fue posible establecer una relación con su dotación individual de capital<sup>13</sup>.

**Cuadro 5.7. Indicadores de capitalización de los beneficiarios**

	Programas de fomento agrícola	Cultivos estratégicos	Inversión y capitalización
Participación del apoyo en el capital del UPR (Porcentaje)	3.7	3.7	n/a
Tendencia de cambio en los activos	1.0	1.0	1.0

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

Como resultado de la baja proporción de los apoyos dentro de la estructura de capital de las unidades de producción, no se observó un cambio en la tendencia al cambio en los activos de los productores entrevistados. El indicador, que se muestra en el Cuadro 5.7, señala que la dotación de capital permaneció estable, es decir no varió el acervo de capital de las unidades de producción con la recepción de los apoyos.

### 5.4.2. Adquisición de capacidades gerenciales

A pesar de que la gestión de los apoyos de fomento agrícola se dio a través de las organizaciones y en algunos casos también la recepción ocurrió a través de ellas,

<sup>13</sup> La guía metodológica (en su pie de página número 11) señala que estos casos no deben considerarse en el cálculo.

eso no se tradujo en la adquisición de nuevas capacidades que fortalezcan el quehacer autónomo y autogestivo de los beneficiarios. En particular, no se identificó que los productores que recibieron los apoyos hubiesen adquirido nuevas capacidades en la administración de sus unidades productivas (como el registro de costos y gastos, variaciones de producción o uso de indicadores del mercado en el que participan), ni tampoco capacidad de innovación para adoptar nuevas prácticas de producción o emplear materiales genéticos nuevos. Esto se expresa en el Cuadro 5.8, con los índices correspondientes para estos aspectos. Solamente la capacidad de gestión quedó demostrada con la propia tramitación de los apoyos recibidos con el programa.

**Cuadro 5.8. Indicadores de adquisición de capacidades por los beneficiarios**

	Programas de fomento agrícola	Cultivos estratégicos	Inversión y capitalización
Índice de capacidades de innovación	0.0	0.0	0.0
Índice de capacidades administrativas	0.0	0.0	0.0
Índice de capacidades de gestión	0.3	0.1	0.1
Índice general de desarrollo en las capacidades	0.1	0.1	0.1

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

Por lo anterior el índice general de desarrollo de capacidades fue muy bajo, pues tuvo se calculó un valor de 0.1, en una escala entre 0 y 1. La conclusión es que a la operación de los programas de fomento agrícola no se asocia la ganancia de nuevas capacidades de los beneficiarios, que pudieran contribuir a una explotación más rentable de sus unidades de producción.

## 5.5. Cambios en producción y productividad

Otro de los resultados esperados con la entrega de los apoyos es que se hubiesen registrado incrementos en los rendimientos de los diferentes cultivos y, en algunos casos, expansión en la superficie cultivada. Los resultados del cuestionario aplicado, si bien es necesario reconocer sus limitaciones instrumentales<sup>14</sup>, muestran que en términos generales hubo una respuesta positiva a los apoyos entregados, aunque es difícil establecer una medida de su impacto (es decir, si fue bajo, medio o alto). Como puede verse en el Cuadro 5.9, en los cultivos en los que se dieron apoyos en insumos, como en maíz, sorgo y cacahuate, hubo mejores rendimientos, no obstante que en algunos de ellos la superficie decreció. En otros casos, donde se

<sup>14</sup> Los registros de producción, en particular los rendimientos, suelen requerir de diseños experimentales y seguimiento en campo, para determinar valores de mayor confiabilidad, así como identificar fenómenos de otra índole al factor estudiado (en este caso el apoyo) que habrían afectado las variables de la producción.

entregó planta para renovar o extender las explotaciones, la superficie se incrementó, como en el agave mezcalero y probablemente en el caso del limón. En otros cultivos, para los cuales se entregó equipo de postcosecha u otro tipo de maquinaria y equipo, no hubo efectos significativos que pudieran atribuirse a los programas, como en los casos del mango, del ajonjolí y de la caña de azúcar.

**Cuadro 5.9. Indicadores de cambio en producción y productividad**

	Incrementos porcentuales	
	Rendimiento	Superficie
<b>Agave</b>	0.0	0.83
<b>Ajonjolí</b>	0.0	-0.45
<b>Arroz</b>	-0.85	4.29
<b>Cacahuete</b>	0.18	0.33
<b>Caña</b>	-6.36	0.04
<b>Frijol</b>	0.0	-0.37
<b>Limón</b>	0.0	0.75
<b>Maíz</b>	0.11	0.38
<b>Mango</b>	0.0	0.0
<b>Piña</b>	-20.00	-5.00
<b>Plátano</b>	-0.94	0.0
<b>Sorgo grano</b>	1.00	1.42

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

La magnitud de la variación en los indicadores productivos que se obtuvieron del cuestionario aplicado, hace pensar que al final de cuentas los montos de los apoyos no fueron suficientes para revertir los efectos observados al nivel del subsector agrícola y de los mercados específicos de varios de ellos. Por lo mismo, dada la baja proporción de productores en el estado que recibieron los beneficios, tampoco puede asumirse que estos programas hayan sido suficientes para determinar cambios al nivel de todo un cultivo en el estado. Por lo mismo, los beneficios que se generaron, aunque son reales, deben ponderarse tomando en consideración el modesto alcance en la cobertura y en la mayoría de los casos el reducido monto del apoyo individual que entregaron los programas.

## 5.6. Conversión productiva

Otro efecto deseable de los programas de fomento agrícola es alentar los cambios en las actividades de las unidades productivas, particularmente con el cambio en el patrón de cultivos. Los datos recogidos muestran que, como se aprecia en el Cuadro 5.10, no ocurrieron los cambios productivos esperados.

**Cuadro 5.10. Cambios en el patrón de cultivos inducidos por los programas**

Antes	Después	Categoría	%
No	No	Sin cambio	99.67
Sí	Sí	Con cambio	0.08
Sí	No	Con cambio negativo	0.00
No	Sí	Con cambio positivo	0.25
		<b>Suma</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

## 5.7. La creación y conservación de empleos

Era de esperarse que la corriente de inversión apoyada por los programas de fomento agrícola se tradujera directamente en un mayor nivel de ocupación en las unidades de producción beneficiadas, puesto que se subsidian medios de producción que deben explotarse. De manera indirecta también podía esperarse la creación o conservación de empleos, como resultado de transacciones derivadas de la mayor actividad productiva que se fomenta con los programas. Aunque también debe señalarse que en Oaxaca el número de empleos que generaron los programas estuvo en gran medida determinado por la alta proporción de productores de bajos ingresos “en transición”, los cuales ocupan poca mano de obra contratada.

Los indicadores del impacto en la creación de empleos fue muy bajo. Apenas el 20.1% de los beneficiarios de este grupo de programas generaron algún empleo (cuando menos uno, ya fuera temporal o eventual) que estuviera directamente vinculado a los apoyos recibidos. De las unidades de producción que participaron en el programa de cultivos estratégicos, el 19.6% generaron al menos un empleo adicional y en contraste, sólo el 0.5% de los beneficiarios del programa de inversión y capitalización generaron algún empleo. Estas diferencias se explican porque con los cultivos estratégicos se apoyó el establecimiento, mantenimiento o renovación de algunos cultivos (como cítricos, agave mezcalero y ornamentales) que demandaron la realización de un mayor número de labores. En el caso de inversión y capitalización, el apoyo fue para la compra de maquinaria agrícola, cuyo efecto generalmente es la reducción del personal ocupado, así como para la adquisición de equipo postcosecha, que suele crear un número reducido de empleos, los que además no se generan en las unidades de producción agrícolas, sino en los establecimientos en que se benefician o conservan los productos.

La mayor parte de los empleos generados en las unidades de producción beneficiadas fueron temporales. Esto se refleja en el índice de consolidación en las unidades de producción, cuyo valor estimado fue de  $-0.01$ , (véase el Cuadro 5.11) que muestra una reducción marginal en el nivel de empleo, la cual además de ser insignificante, probablemente refleje más una situación generalizada en el subsector agrícola y no tanto un efecto de los programas evaluados.

**Cuadro 5.11. Indicadores de empleos creados con los programas de fomento agrícola**

	Grupo de programas fomento agrícola	Cultivos estratégicos	Inversión y capitalización
Porcentaje de productores en la muestra que dieron algún empleo al tener el apoyo <sup>1</sup>	20.1	19.6	0.5
Consolidación del empleo en las unidades de producción <sup>2</sup>	-0.01	-0.01	0.0

<sup>1</sup> Se considera al menos un empleo generado, temporal o permanente.

<sup>2</sup> El indicador es calculado como la razón entre la tasa de creación de empleos permanentes entre la tasa de creación de empleos temporales. Si el valor es mayor que 1 se está avanzando en la creación de empleos permanentes por sobre los temporales.

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

Los programas tuvieron un impacto de intensidad media en la conservación de empleos<sup>15</sup>. Los productores encuestados declararon haber conservado en promedio 57 jornales desempeñados por sus propias familias y además conservaron en promedio 4.8 jornales asalariados al recibir el apoyo de los programas.

**Cuadro 5.12. Indicadores de jornales conservados con los programas de fomento agrícola**

	Grupo de programas fomento agrícola	Cultivos estratégicos	Inversión y capitalización
Número promedio de jornales familiares conservados	57	57	0
Número promedio de jornales asalariados conservados	4.8	5.4	0.9

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

## 5.8. El fortalecimiento de la organización productiva

Como se ha mencionado, la principal vía de acceso a los beneficios del programa fueron las organizaciones de productores que pudieron desplegar mayor presencia. Por eso el 83.1 % de los beneficiarios encuestados pertenecían a una organización. En el caso del programa de cultivos estratégicos el 80.2% de los productores que

<sup>15</sup> El procedimiento establecido para este indicador en la *Guía para el cálculo y análisis de indicadores. Alianza para el Campo 2002. (Fomento Agrícola)*, tiene un aspecto discutible: Considera que la conservación de empleos familiares y asalariados se da evitando la migración, tanto internacional como nacional. Esa fórmula de cálculo no toma en cuenta que los empleos pueden perderse aún sin migración.

recibieron el apoyo estaban afiliados a una de ellas, en tanto que todos los beneficiarios del programa de inversión y capitalización eran miembros de alguna organización de productores.

**Cuadro 5.13. Indicadores de fortalecimiento de la organización productiva**

	Grupo de programas fomento agrícola	Cultivos estratégicos	Inversión y capitalización
<b>Beneficiarios afiliados a una organización (%)</b>	83.1	80.2	100.0
<b>Variación en la organización<sup>1</sup></b>	1.2	1.2	1.7
<b>Desarrollo económico de las organizaciones<sup>2</sup></b>	0.5	0.4	1.0

<sup>1</sup> Es la proporción de productores que pertenecían a una organización después del recibir el apoyo sobre la proporción existente antes de recibirlo.

<sup>2</sup> Se mide con una serie de ponderadores con las cuales se calificaron los casos en los cuales se realizaron diversas acciones de: gestión, desarrollo de mercados, lograr economías de escala y agregación de valor (el indicador fluctúa entre 0 y 1).

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

El funcionamiento de los programas contribuyó a aumentar la presencia de las organizaciones mismas, pues la proporción de los productores afiliados después de la entrega de los apoyos creció en un porcentaje cercano al 20% como lo expresa el indicador de “variación de la organización” (véase el Cuadro 5.13), con un valor mayor que 1.2 Aunque ese valor señala que el programa sí ha contribuido a fortalecer a las organizaciones, o que las organizaciones han crecido en presencia de los apoyos del grupo de programas, no puede omitirse la consideración de que los canales de acceso a sus beneficios pudieran en alguna medida ser copadas por ellas, en detrimento de los productores más dispersos y que probablemente constituyen la parte de la población objetivo que aún no es alcanzada por los programas.

Por otra parte, la operación del programa tuvo un impacto intermedio al permitirles a las organizaciones participantes desarrollar sus actividades económicas. El indicador calculado, con valor de 0.5, señala que realizaron avances en cuando menos dos de los cuatro aspectos siguientes: a) en desarrollar mercados; b) en lograr economías de escala; c) en realizar acciones que agregan valor y d) en actividades de gestión productiva. Se estimó una notoria diferencia entre el grado de desarrollo asociado a cada programa, en el caso de cultivos estratégicos el indicador fue 0.4. mientras que en el de inversión y capitalización fue de 0.9, lo cual entre otras cosas, refleja el distinto perfil de los beneficiarios, pues en el segundo caso se trató de productores con características claramente empresariales.

## 5.9. Efectos causados en los recursos naturales

Los programas de fomento agrícola tuvieron un impacto mínimo –casi inapreciable– en los cambios acerca del aprovechamiento de los recursos naturales, según la información proporcionada por los entrevistados. Esa situación se observó en ambos programas, como puede apreciarse en el Cuadro 5.14, pues la gran mayoría de los productores beneficiarios de cada uno de ellos no varió las prácticas realizadas para conservar recursos (principalmente del suelo) ni cambiaron la forma general en que se apropian de los recursos naturales. Sólo se registraron cambios sumamente moderados pero en términos negativos, con respecto al consumo de agua.

**Cuadro 5.14. Principales impactos sobre los recursos naturales**  
(Porcentajes de beneficiarios en la muestra)

Categoría	Grupo de programas fomento agrícola	Cultivos estratégicos	Inversión y capitalización
<b>Prácticas de conservación</b>			
No realiza prácticas de conservación	0.95	0.95	0.97
Ya realizaba prácticas de conservación	0.03	0.04	0.01
Dejó de realizar prácticas de conservación	0.01	0.00	0.01
Inició prácticas de conservación	0.01	0.01	0.01
<b>Cambios en el uso de los recursos naturales</b>			
No hubo cambios	0.98	0.97	0.99
Cambio negativo	0.01	0.02	0.01
Cambio positivo	0.01	0.01	0.00
<b>Cambios en el uso del agua</b>			
No hubo cambios	0.95	0.96	0.95
Cambio negativo	0.04	0.03	0.05
Cambio positivo	0.01	0.01	0.00

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

## 5.10. Resumen de los impactos generados por los programas

Como se aprecia en el Cuadro 5.15, en términos generales los programas de fomento agrícola tuvieron bajos impactos en los principales aspectos que determinan el desempeño económico de las unidades de producción, a saber: La capitalización, el desarrollo de capacidades gerenciales, el cambio hacia cultivos más rentables y la creación de empleos. Respecto a los aspectos en los que se registró un alto impacto, que fueron la permanencia del apoyo y el fortalecimiento de

las organizaciones de productores, en el programa de inversión y capitalización, puede considerarse que en el primer caso se expresa más bien la naturaleza del apoyo otorgado, consistente en un activo fijo y en el segundo caso se trata de un avance que no necesariamente se traduce en una mejoría al nivel de las unidades de producción individuales.

En la medida en que los programas tuvieron bajos impactos, puede pensarse que contribuyen poco para cambiar en el corto y mediano plazo la situación de sus beneficiarios y además, dado que sólo una proporción menor de los productores tienen acceso a ellos, su impacto al nivel del subsector agrícola estatal todavía es poco significativo.

**Cuadro 5.15. Matriz de impactos causados por los programas de fomento agrícolas**

Impactos evaluados	Cultivos estratégicos	Inversión y capitalización
Permanencia del apoyo	Medio	Alto
Grado de aprovechamiento	Medio	Medio
Capitalización	Bajo	Bajo
Desarrollo de capacidades gerenciales	Bajo	Bajo
Conversión productiva	Bajo	Bajo
Cambios en productividad <sup>1</sup>	Medio	Medio
Generación de empleos	Bajo	Bajo
Conservación de empleos	Medio	Bajo
Fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores	Bajo	Alto
Conservación de recursos naturales	Bajo	Bajo

<sup>1</sup> La medición de este impacto probablemente adolece de precisión, pues el cuestionario general aplicado a los productores no es el instrumento idóneo para determinar las variaciones en los rendimientos, sino que para ello se realizan meticulosas mediciones en campo y diseños experimentales.

Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

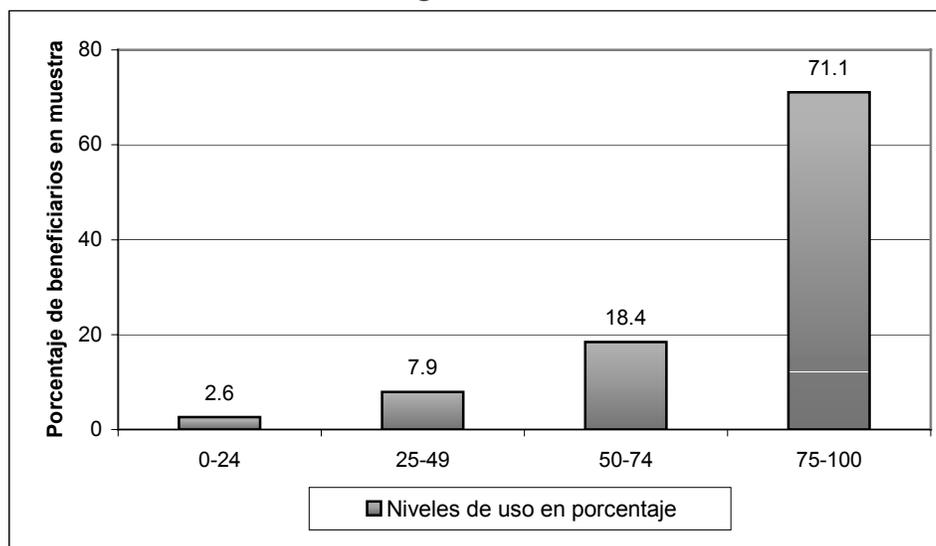
### 5.11. Estudio de caso: El programa de mecanización en el año 2000

En la metodología de evaluación se previó realizar un estudio de caso sobre uno de los programas ejecutados en el año 2000, con el propósito de ilustrar algunos de los resultados alcanzados. Inicialmente el programa señalado fue el tecnificación del riego. Sin embargo dicho programa no fue ejecutado en Oaxaca en el año 2000, por lo cual por acuerdo de la Coordinación Estatal de Evaluación se realizó el estudio del programa de mecanización de ese mismo año.

Los apoyos entregados por el programa de mecanización consistieron principalmente en subsidios a la compra de tractores de entre 75 HP y 90 HP. En ese año se apoyó la adquisición de 187 tractores individuales, 36 tractores en módulos o grupos de beneficiarios, así como la reparación de 25 tractores. Según pudo registrarse habiendo transcurrido más de dos años de haberse otorgado, sus principales impactos han sido los siguientes:

**Recepción y calidad de los apoyos.** Todos los productores registrados en el padrón de beneficiarios efectivamente recibieron el apoyo, de una manera ligeramente más oportuna, pues en el 2000 el 84.6% de los beneficiarios dijo haberlos recibido oportunamente, mientras que en el 2003 el 90.1% consideró que los recibió con oportunidad. Los beneficiarios del año 2000 también otorgaron una buena calificación a la calidad de la maquinaria recibida, de 8.5 en una escala del 1 al 10, lo que permite inferir que los programas han entregado bienes de buena calidad a lo largo de sus años de operación y pone de manifiesto su bondad de permitir que sea el propio beneficiario el que escoja el equipo y el proveedor de su preferencia.

**Figura 5.3. Niveles de uso actual de apoyos de mecanización entregados en 2000**



Fuente: Entrevistas a una muestra de productores registrados en los padrones de beneficiarios de programas de fomento agrícola.

**Permanencia y grado de uso.** Después de dos años de tener en su poder la maquinaria, todos los beneficiarios la conservan o han podido cambiarla por una mejor. Además la mayor parte de las máquinas son utilizadas con una intensidad media o alta, como puede observarse en la Figura 5.3, por lo que es muy probable que seguirán constituyendo activos rentables en la unidad de producción.

**Capitalización.** Los apoyos otorgados tuvieron un alto impacto para capitalizar a las unidades de producción beneficiarias, pues debido al alto costo de los tractores, éstos representaron en promedio el 90.6% del valor de sus activos.

**Otros impactos.** En relación a otros impactos esperados con la ejecución de los programas de la Alianza para el Campo, se confirmaron resultados similares respecto a los observados en el 2003 para el grupo de fomento agrícola, en cuanto a que:

- Los beneficiarios no realizaron una conversión productiva, ya sea por diversificación de actividades o por cambios en el patrón de cultivos
- No se registraron impactos en los recursos naturales, pues con dicho apoyos no se registraron cambios en cuanto a la realización de prácticas de conservación, prácticas no sustentables, variaciones en el aprovechamiento de los recursos naturales, ni modificaciones en el consumo de agua.

## Capítulo 6

### Conclusiones y recomendaciones

#### 6.1. Conclusiones de la evaluación de resultados e impacto

##### 6.1.1. Conclusiones de la evaluación de procesos

- Los procesos de planeación que debieron anteceder la ejecución de los programas de fomento agrícola en 2002 mostraron importantes insuficiencias. Eso se manifestó en los procedimientos para la asignación de recursos, en los cuales la distribución para los programas federalizados se hizo en gran medida por razones de coyuntura, así como por la dinámica y compromisos adquiridos en ejercicios fiscales anteriores. En la asignación para los programas de ejecución nacional la distribución se hizo tanto por razones de coyuntura al nivel estatal, como por determinación de la SAGARPA para apoyar proyectos instrumentados centralmente. Se requiere la articulación conceptual para determinar a qué cultivos, en qué montos y para qué rubros se asignan cada año los recursos, con una visión consensuada con los productores que alcance el mediano y largo plazos. La necesidad de esa articulación también comprende a los programas de ejecución nacional, puesto que es necesario armonizar el interés del estado con el enfoque nacional que tiene la SAGARPA para atacar algunos problemas o promover el desarrollo de determinadas cadenas productivas.
- Para que se cumplan los objetivos de la Alianza para el Campo es necesario promover que la mayor parte de los productores elegibles concurren a solicitar los apoyos. Eso no será posible si no se instrumentan campañas de difusión eficaces. En el 2002 las labores de difusión continuaron sin alcanzar a importantes segmentos de la población objetivo, los cuales permanecen alejados de los programas. Muy probablemente eso se debió a que los medios utilizados se restringieron a la elaboración de folletos, carteles y la realización de reuniones, es decir medios que para ser efectivos requieren que los productores **vengan** a recibir los materiales y a escuchar a los funcionarios, cuando lo que hace falta es **ir** al encuentro de los productores ausentes y promover activamente su participación.
- La operación del programa suele darse ante presión por parte de grupos de solicitantes. En el 2002 esto se reflejó en el trámite de las solicitudes y finalmente en la adjudicación de los apoyos. La presión ejercida motivó inconsistencia para mantener el orden en los procesos a través de un canal único para el flujo de la

documentación, por lo que se generaron problemas de registro y seguimiento, así como insuficiencias en la integración de numerosos expedientes. Aún en las fechas de la evaluación una parte de esos registros e información continuaba integrándose. La existencia de diversos canales para el trámite y aprobación de los apoyos generados por la presión política, puede crear una imagen negativa sobre la equidad en el acceso a los apoyos, además que se convierte en una dinámica que tiende a ser permanente, en la medida en que los agentes que ejercen la presión obtienen éxito en sus pretensiones. La magnitud del reto operativo, hace pensar que la SEDAF podría emprender una modificación en su organización que podría llegar a su propia reestructuración, además de establecer los controles formales que se requieren, para mejorar la atención a los usuarios y alcanzar mayor eficiencia en la operación de este grupo de programas, así como de otros de la Alianza para el Campo.

- La gestión de las solicitudes de apoyo alcanza mayores niveles de complicación porque se mezclan las que se refieren a unos cuantos artículos (aún cuando pueden ser de elevado costo) con proyectos que requieren ser preparados y evaluados. Más aún, las autorizaciones de los apoyos se realizan sobre proyectos que se supone están en su versión final, sin embargo es difícil que tales proyectos se encuentren al nivel de detalle requerido y que estén correctamente evaluados, pues no se cuenta con presupuesto para su preparación y eventual corrección cuando existen recomendaciones para su mejora. Esto conduce a que las decisiones para asignar recursos se hagan entre alternativas con calidades muy diferentes.
- En el 2003 las reglas de operación tuvieron un cambio muy significativo. El concepto de los programas de fomento agrícola cambió respecto a todos los años anteriores. Al definirse por la parte federal programas genéricos, uno para apoyar la inversión productiva y otro para apoyar el desarrollo de las cadenas productivas o sistemas producto, el estado amplió notablemente su facultad para definir sus propios programas específicos y conceptos de apoyo dentro de la Alianza para el Campo, los cuales puede seguir financiando con recursos federales. Esto crea una oportunidad y un reto, pues la práctica administrativa en el estado tiene un fuerte componente político y las presiones de coyuntura suelen ser definitivas en la toma de decisiones. Las autoridades estatales enfrentan a partir de este ejercicio fiscal una gama de opciones de política agrícola que van desde la mínima intervención para dejar que la demanda manifestada por los agentes conduzcan la evolución del subsector, hasta una intervención que intentara conducir el desarrollo de las diferentes cadenas productivas que son relevantes en el estado, y dedicando sólo los recursos estrictamente indispensables para atender las situaciones de conflicto o problemas de coyuntura. Aunque es probable que el diseño de la política que finalmente se instrumente en los años próximos se ubique en algún punto intermedio entre estos extremos, la opinión que se desprende de este estudio de evaluación es que debería diseñarse e instrumentarse una política *inductiva* del desarrollo del subsector, con un enfoque económico por cadenas productivas y territorial, para atender regiones prioritarias.

### **6.1.2. Conclusiones de la evaluación de impactos.**

- No todos los apoyos que se informó haber entregado llegaron a manos de los beneficiarios registrados, pues 3 de cada 10 entrevistados declararon no haberlos recibido. Sin embargo, en lugar de apoyos faltantes más bien puede pensarse que se anotaron productores de más en las listas de solicitantes, con la cual se busca darle mayor fuerza a la petición del apoyo.
- Excluyendo los casos en que se anotaron solicitantes de más, puede concluirse que los beneficiarios recibieron los artículos y servicios que les fueron ofrecidos a través de los programas y que éstos fueron de buena calidad (calificados con 9, en una escala del 1 al 10). Sin embargo, una proporción importante de los apoyos – casi la cuarta parte de ellos- fue entregada con retraso, lo cual sin duda tuvo efectos adversos en los resultados de los programas, pues la mayor parte de los rezagos ocurrieron en la entrega de insumos, semillas y plantas, destinados principalmente para apoyar los cultivos de maíz, sorgo y agave mezcalero (maguey), es decir que se trató de materiales cuyo uso debió hacerse preferentemente dentro de fechas establecidas en las recomendaciones técnicas.
- Casi la mitad –el 47.9%- de los apoyos entregados a los beneficiarios ya no se encuentran en su poder. Eso fue resultado de que en el programa de cultivos estratégicos se entregaron insumos y semillas que fueron consumidos en la producción. Por el contrario, en el programa de inversión y capitalización el 90.5% de los beneficiarios conserva el apoyo, por tratarse de activos fijos. Los apoyos que permanecen en poder de los beneficiarios tienen diversos grados de utilización, la mayor parte de ellos se encuentra en utilización casi plena, pero otra proporción que no es despreciable –entre un 24.4% y un 35.3%- son utilizados al mínimo, lo cual no es preocupante, en muchos de los casos se trata de equipos que aún están instalándose, o construcciones en curso e incluso porque aún faltan inversiones complementarias. Si toma como referencia lo ocurrido con los apoyos del programa de mecanización del 2000 –ese programa fue integrado en 2002 al de inversión y de capitalización-, en cual todos los apoyos entregados permanecen en poder de los beneficiarios, puede asumirse que la gran mayoría de los apoyos entregados en 2002 también permanecen siendo utilizados por los beneficiarios.
- Las organizaciones de productores fueron el principal vehículo por el que los solicitantes tuvieron acceso a los beneficios del programa. Así, el 85% de los beneficiarios se enteró por ellas. Eso aunque tiene ventajas operativas, por sus tareas de coadyuvancia, también conduce a estrechar los canales de acceso a los subsidios, pues puede formarse una suerte de “embudo”, además de que se propicia la intervención de terceras personas en la mayor parte de la difusión, por lo que no puede garantizarse a plenitud que se hagan efectivas sus características

de programas públicos y no sujetos a condicionamientos gremiales o políticos de ninguna clase. Lo anterior hace difícil que se llegue a la población objetivo que se ha mantenido “ausente” de los programas.

- Los programas prácticamente no tuvieron impacto en la capitalización de las unidades productivas beneficiadas, en gran medida porque el monto de los apoyos individuales es bajo respecto a la cantidad de activos de los receptores. En una escala mayor, al nivel estatal, el impacto de los programas se diluyó, debido a que la proporción de beneficiarios es pequeña respecto al número de productores existentes en la entidad.
- En términos generales los apoyos entregados se relacionaron con cambios positivos en las variables de producción que se esperaba fueran afectadas. Así, se advirtió un aumento en el rendimiento de cultivos para los cuales se entregaron insumos y semillas, así como leves incrementos en la superficie de cultivos para los cuales se entregaron plantas. Sin embargo, la naturaleza del instrumento aplicado –un cuestionario- no permite concluir sobre la verdadera existencia de esos efectos ni sobre su magnitud, pues para ello se requeriría utilizar un método de investigación específico que rebasa los alcances de este estudio de evaluación.
- Puede decirse que los beneficiarios no adquirieron nuevas capacidades gerenciales, como resultado o de manera paralela a la recepción de los apoyos. Dichas capacidades, referidas principalmente a las de innovación tecnológica y a la administración de sus unidades productivas. Solamente se identificó una ,mayor capacidad para gestionar los apoyos a través de sus organizaciones que por lo demás fue muy limitada, pues los representantes de dichas agrupaciones se encargaron de prácticamente todos los trámites, incluyendo muchas veces el propio llenado de las solicitudes.
- El impacto de los programas en la generación de empleos fue muy baja. Alrededor del 20% de las unidades de producción generaron algún empleo y en la mayor parte de los casos éste fue sólo temporal. La consolidación de empleos, es decir la creación de empleos permanentes asociada a los apoyos otorgados, prácticamente no existió.
- Por otra parte, los programas sí contribuyeron a conservar empleos, principalmente los jornales familiares que regularmente utilizan las unidades de producción beneficiarias y que se estimaron en un promedio de 57 jornales en el año. También hubo una contribución para la conservación de empleos asalariados, aunque en un nivel mínimo, de apenas 4.8 jornales contratados por beneficiario.

- La gran mayoría de los beneficiarios del grupo de programas era miembro de alguna organización de productores, lo cual puede considerarse un resultado de que dichas agrupaciones hayan sido las que difundieron los programas. A su vez las organizaciones crecieron con su intervención, pues el número de sus miembros aumentó –alrededor de un 20%- con la gestión de los apoyos, lo cual muy probablemente contribuyó a su legitimación y por otra parte, pudo haberles dado mayor capacidad para seguir gestionando otros apoyos.
- Los programas prácticamente no tuvieron impactos en la conservación de los recursos naturales.
- En conjunto, los programas de fomento agrícola tuvieron un bajo impacto en mejorar las condiciones del desempeño económico de los beneficiarios, tanto en el corto como en el mediano plazo. Considerando que la proporción de productores beneficiados es minoritaria en relación al total de productores en el estado, puede concluirse que el impacto del grupo de programas todavía no es significativo al nivel del subsector agrícola de la entidad.

### **6.1.3. Conclusiones del análisis de correspondencia entre la problemática del subsector y los programas de fomento agrícola**

En el ejercicio 2002 los recursos de los programas de fomento agrícola estuvieron orientados a las cadenas productivas estratégicas, a las cuales se destinó el 74.4% del presupuesto, con una inversión de 21.82 millones de pesos. Sin embargo, la focalización hacia las cadenas estratégicas ocurrió en los programas de ejecución nacional – convenidos al nivel central por la SAGARPA-, de los cuales se canalizaros a éstas el 91.0% de su presupuesto. Con los programas federalizados no se mostró esa misma orientación estratégica de los apoyos, pues solamente se les asignó el 54.4% de sus recursos. Es de resaltarse que esa aplicación presupuestaria no obedeció a algún plan, por lo cual la asignación por cadena productiva no se hizo con base en sus prioridades, además de que en la mayoría de los casos tampoco se tuvo –no se tiene aún- una ruta crítica que estableciera la pertinencia de cada apoyo, así como los requerimientos para el futuro.

Con lo anterior, queda de manifiesto la necesidad de elaborar un plan operativo y de inversiones para el subsector agrícola, que brinde una perspectiva fundamentada, coherente y consensuada entre los agentes participantes, para abordar de manera estructural la problemática de las cadenas productivas prioritarias del estado.

## 6.2. Recomendaciones

1. Avanzar en la definición de una política estatal de desarrollo para la agricultura, aprovechando la flexibilidad ofrecida por las nuevas reglas de operación de fomento agrícola. Se recomienda el diseño e instrumentación de una política agrícola que induzca el desarrollo del subsector con base en la promoción de las cadenas productivas estratégicas y las regiones de atención prioritarias. En el corto plazo y en el aspecto operativo, se sugiere:
  - a) Elaborar un catálogo de apoyos que de inicio se oriente a la formación de capital, y no al subsidio de insumos o a la compensación de las caídas de precios. En particular se sugiere evitar la elaboración del catálogo “por exclusión”, es decir limitarse a señalar algunos pocos conceptos que no sean sujetos del apoyo.
  - b) En lo posible evitar que se realicen cambios continuos al catálogo de apoyos.
  - c) Realizar la previsión para que en el catálogo de conceptos se incluyan los artículos que serán necesarios para continuar proyectos o programas en marcha, particularmente aquellos relacionados con las cadenas productivas a las que actualmente se les reconoce potencial estratégico y en las que existan compromisos claros y de mediano plazo con los productores.
  - d) Mantener y aún aumentar los esfuerzos por difundir los programas, sin delegarlos en las “ventanillas autorizadas” que se establezcan por las organizaciones.
  
2. Evitar la posible dispersión de los recursos y la consecuente disminución de los beneficios esperados de los programas, mediante la asignación del presupuesto conforme a una visión estratégica de largo plazo. Para ello es necesario:
  - a) Formular un plan de inversiones para el subsector agrícola estatal, fundamentado en un diagnóstico participativo, con el que se determinen las cadenas productivas prioritarias y la política general para su desarrollo, así como su financiamiento. Los diagnósticos y planes de inversiones deben ser coherentes con el plan de desarrollo estatal, así como con la política estatal para el desarrollo agrícola y preferentemente publicados de manera oficial, para establecer marcos de actuación institucional conocidos por todos los participantes y que permita el seguimiento efectivo de los avances por parte de la sociedad.
  - b) Formular un plan de desarrollo por cadena productiva prioritaria, del cual se desprenda el plan de inversiones específico de cada cadena y sirva de base para la determinación de los apoyos, tomando como referencia el cumplimiento de lo planeado en los ejercicios fiscales anteriores. Estos planes por cadena deberían servir de base para la negociación de apoyos con el gobierno federal, por lo cual también deberían ser coherentes –al menos en sus lineamientos generales e identificación de actividades críticas- con las definiciones de política agrícola al nivel federal, para establecer formalmente la convergencia de los esfuerzos institucionales y el mejor uso de los recursos que se inviertan.
  - c) Proponer a la SAGARPA la inclusión de un concepto subsidiado específico, dentro de los propios programas de fomento agrícola, para apoyar el esfuerzo de

planeación del estado, tanto al nivel del subsector en su conjunto como en las cadenas prioritarias que se definan dentro del propio proceso de planeación.

3. Establecer un procedimiento para dictaminar los proyectos que se presenten al nivel de perfil, para en una etapa posterior, ya contando con el dictamen en primera instancia se realice la inversión en la elaboración del proyecto al nivel de detalle y con la calidad requerida para elevar las posibilidades de éxito cuando sea ejecutado.
4. Llevar los programas hasta los sectores de productores que no han sido atendidos, como una necesidad para cubrir cabalmente la población objetivo y asegurar el cumplimiento de los fines de la Alianza para el Campo, en el sentido de buscar la mejor asignación de los recursos entre proyectos alternativos y dar preferencia a los productores de menores recursos. Para ampliar y diversificar la cobertura de los programas, se recomienda:
  - a) Establecer nuevos canales de difusión y no reducirlos a la impresión de folletos y reuniones con organizaciones invitadas.
  - b) Desarrollar un programa de difusión basado en el uso de medios masivos de comunicación y diseñado profesionalmente, para transmitir un mensaje claro de invitación a la población objetivo que aún no ha sido alcanzada, para que solicite su participación en los programas. A este respecto se hace énfasis en la necesidad de no limitarse a la propaganda general de la Alianza para el Campo, sino diseñar contenidos que informen específicamente de los beneficios ofrecidos por los programas de fomento agrícola, de los requisitos para acceder a ellos y los lugares para presentar las solicitudes.
5. Mejorar los procesos de recepción, registro, control y seguimiento de la solicitud y entrega de los apoyos, decidiendo adoptar un enfoque de atención al usuario. En algunos aspectos prácticos se recomienda:
  - a) Apegarse a los canales establecidos para el trámite de las solicitudes y mantener la imagen ante todos los usuarios de que se brinda un trato equitativo en la gestión de todas las solicitudes.
  - b) Dar trámite a solicitudes sólo cuando se haya entregado la documentación completa.
  - c) Combatir la práctica de incluir un número mayor de solicitantes –que posteriormente pueden aparecer como beneficiarios- al que existe en la realidad.
  - d) Entregar los recursos a los solicitantes hasta que dispongan del dictamen favorable del FOFAE
  - e) En lo posible establecer un sistema propio y computarizado para el seguimiento del trámite de las solicitudes y la entrega de los apoyos, independientemente del seguimiento que se convenga con la SAGARPA. Es recomendable que dicho sistema genere reporte periódicos y estadísticas tanto del avance en la gestión de

- las solicitudes como de la recepción de los apoyos. Igualmente es recomendable que el sistema computarizado permita consultas externas de los usuarios por la vía de internet.
- f) Elaborar el manual de procedimientos para determinar formalmente los flujos del trámite, la documentación de registro y control en cada paso, las responsabilidades por instancias participantes y los tiempos para el desahogo de solicitudes, así como los medios y tiempos para notificar a los solicitantes el dictamen que les corresponde.
  - g) Implantar y operar el Sistema de Información del Sector Rural (SISER) convenido con la SAGARPA para el seguimiento en la ejecución de los programas.
6. Evitar rezagos en la entrega de los apoyos, particularmente los que consisten en semillas, material propagativo o insumos que requieren cumplir determinadas fechas para su uso. En los casos en que sea inseguro disponer de los materiales, es mejor no comprometer su entrega a los productores, como tampoco registrarla como parte del cumplimiento de las metas programáticas, sujetas a fiscalización y evaluación.
7. Se recomienda evitar los retrasos en las aportaciones estatales al fideicomiso de distribución de fondos.
8. Cerrar oportunamente los programas de fomento agrícola y levantar el acta correspondiente. En los casos en que sea imposible hacerlo antes de los plazos para integrar la Cuenta Pública de la Hacienda Federal, levantar un acta de avances para asentar la mejor información disponible y con base en ella informar a la SAGARPA. En cualquier caso, se recomienda no dejar transcurrir el tiempo sin contar con información oficial, aún de carácter preliminar, debidamente validada por el Comité Técnico del FOFAE.

## Bibliografía

1. Consejo Nacional de Población (CONAPO). Índices de marginación 2000. Publicado en el sitio de internet de la CONAPO en agosto de 2003.
2. FAO-SAGARPA. Guía Metodológica para la Evaluación Estatal para los programas de fomento agrícola, en la Evaluación Alianza para el Campo 2002. Publicada por la FAO y la SAGARPA en abril de 2003 publicada en el sitio oficial de internet para la evaluación [www.evalalianza.net](http://www.evalalianza.net), también distribuida por el Comité Estatal de Evaluación de la Alianza para el Campo en Oaxaca.
3. Rebolledo M.A.; D.E. Uriza A.; L. Rebolledo M.; y R. Mosqueda V. Tecnología para la producción de piña en México. INIFAP-CIRGOC. Campo Experimental Papaloapan. Folleto Técnico Núm. 20. Veracruz, México. 1998.
4. Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIEAP). SAGARPA. Anuarios Estadísticos de la Producción Agrícola 1999-2001. Versión en archivo electrónico publicado en la página de internet del SIEAP en agosto de 2003.

# **A N E X O 1**

## **Información de la Metodología de la Evaluación**

### Relación de beneficiarios encuestados Fomento Agrícola 2002

Apellido Pat.	Apellido Mat.	Primer Nom.	Seg. Nom	Programa
LUCAS	JARQUIN	ROBERTO		FOM A CULT EST
GARCIA	LOPEZ	TEODORA		FOM A CULT EST
JARQUIN	SANCHEZ	ESTEBAN		FOM A CULT EST
CORTES	SANTOS	APOLONIA		FOM A CULT EST
RAMOS	LUCAS	GUADALUPE		FOM A CULT EST
ALCANTARA	RAMIREZ	MANUEL	SABAS	FOM A CULT EST
GOMEZ	MEDINA	MARIA	TERESA	FOM A CULT EST
FLOREAN	MENDEZ	HIPOLITA	IRMA	FOM A CULT EST
REYES	HERNANDEZ	FRANCISCO		FOM A CULT EST
CANSECO	REYES	EDILBERTA	YOLANDA	FOM A CULT EST
BLAS	SALVADOR	MAGDALENA		FOM A CULT EST
VELASQUEZ	FLORES	CRISPIN		FOM A CULT EST
VASQUEZ	VASQUEZ	JUAN		FOM A LA INVER Y CAP
RIOS	GARCIA	ALEJO		FOM A LA INVER Y CAP
SANTIAGO	MELCHOR	MARGARITA		FOM A CULT EST
MENDEZ	HERNANDEZ	JUAN	JOSE	FOM A CULT EST
ORTIZ	CARLOS	MATEO		FOM A CULT EST
ARELLANES	ARELLANES	ARMANDO		FOM A CULT EST
MARTINEZ	CRUZ	ISABEL	REYNA	FOM A CULT EST
MARTINEZ	PERALTA	JUAN		FOM A CULT EST
LOPEZ	RAMIREZ	LUCIO		FOM A CULT EST
ROBLES	PEREZ	IGNACIO		FOM A CULT EST
CONTRERAS	RAMIREZ	LIDIO		FOM A CULT EST
GONZALEZ	CONTRERAS	FLORENTINO		FOM A CULT EST
MORELOS	CORTEZ	ARMANDO		FOM A CULT EST
CORTEZ	SOSA	ISAAC		FOM A CULT EST
RUIZ		GUILLERMO		FOM A CULT EST
PINEDA	MARIANO	ANA		FOM A CULT EST
GARCIA	RUIZ	EUSEBIO		FOM A CULT EST
DE JESUS	AGUSTON	PABLO		FOM A CULT EST
CRUZ	JESUS	PLUTARCO		FOM A CULT EST
CIRILO	JIMENEZ	GABRIEL		FOM A CULT EST
ANTONIO	FRANCISCO	DAVID		FOM A CULT EST
RAMIREZ	SILVA	SANTIAGO		FOM A CULT EST
CRUZ	SILVA	LEANDRA		FOM A CULT EST
RAMIREZ	GUTIERREZ	ARISTEO	ISRAEL	FOM A CULT EST
NARVAEZ	HERRERA	ARMANDO		FOM A CULT EST
RIOS	MENDOZA	CELSO		FOM A CULT EST
SORIANO	DIAZ	DARIO		FOM A CULT EST
GAZGA	BAÑOS	ROLANDO	JESUS	FOM A CULT EST
SALINAS	ROBLES	GUDELIA		FOM A CULT EST
MORALES	RIOS	LORENA		FOM A CULT EST
RIOS	FABIAN	MARIA		FOM A CULT EST
HERNANDEZ	MARTINEZ	VIRGILIO		FOM A CULT EST

### Relación de beneficiarios encuestados Fomento Agrícola 2002

Apellido Pat.	Apellido Mat.	Primer Nom.	Seg. Nom	Programa
ACATITLAN	SEVILLA	UBALDINA		FOM A CULT EST
BARRAGAN	GONZALEZ	MARCOS	ISRAEL	FOM A CULT EST
RAMIREZ	GARCIA	CRESENCIANO		FOM A CULT EST
ARAGON	ALAVEZ	MANUEL		FOM A CULT EST
ALTAMIRANO	OSORIO	ANDRES		FOM A LA INVER Y CAP
CASTILLO	ANTONIO	PABLO		FOM A LA INVER Y CAP
SANTIAGO	HERNANDEZ	MANUEL		FOM A LA INVER Y CAP
SANTIAGO	RIOS	MARGARITO		FOM A LA INVER Y CAP
CASTILLEJOS	TOLEDO	MATILDE		FOM A CULT EST
SANTIAGO	CRUZ	JOSE	ALBERTO	FOM A CULT EST
MANUEL	MARCOS	ABOE		FOM A CULT EST
CRUZ	ROJAS	DAMIAN		FOM A CULT EST
FUENTES	MORALES	MARIA	ELISET	FOM A CULT EST
JUAREZ	FABIAN	MARIA		FOM A CULT EST
PEREZ	GONZALEZ	FABIOLA		FOM A CULT EST
ROSADO	VALENCIA	GERMAN		FOM A CULT EST
ZARATE	PALOMEC	CIRO		FOM A CULT EST
PALOMEC	VASQUEZ	LEANDRO		FOM A CULT EST
GRAPAIN	ANTONIO	IRAN		FOM A CULT EST
BARTOLO	CABRERA	VIRGINIA		FOM A CULT EST
ESPINOZA	LORENZO	ANGEL		FOM A CULT EST
ROMAN	TALLEDO	ALICIA		FOM A CULT EST
TOLEDO	GONZAGA	ERHUN		FOM A CULT EST
VALLEJO	LORENZO	EDUARDO		FOM A CULT EST
FERNANDEZ	SANTAELLA	VOLFRANO		FOM A CULT EST
MORALES	HERNANDEZ	LILIA		FOM A CULT EST
MEDINA	ROBLES	EUSEBIO		FOM A CULT EST
TORAL	JIMENEZ	ABRHAM		FOM A CULT EST
ORDAZ	RIOS	BENANCIA		FOM A CULT EST
TOLEDO	RIOS	ALVARO		FOM A CULT EST
TOLEDO	JIMENEZ	TOMASA		FOM A CULT EST
RASGADO	GUZMAN	PAULINA		FOM A CULT EST
RIOS	MOYA	LUIS		FOM A CULT EST
ORDAZ	RAMIREZ	ELIS		FOM A CULT EST
SANTIAGO	FLORES	ROBERTO		FOM A CULT EST
LOPEZ	CARRASCO	MARIANO		FOM A CULT EST
HERNANDEZ	GOMEZ	EUSEBIO		FOM A CULT EST
CIRILO	VASQUEZ	ANTONIA		FOM A CULT EST
VALDERRAMA	MENDEZ	ELFEGO		FOM A CULT EST
CALLES	CASTRO	MARCELA		FOM A CULT EST
VELAZCO	CARRILLO	JUAN		FOM A CULT EST
CHAVEZ	GOMEZ	MARCELO		FOM A CULT EST
ROSAS	RODRIGUEZ	LUIS		FOM A CULT EST

**Relación de beneficiarios encuestados Fomento Agrícola 2002**

Apellido Pat.	Apellido Mat.	Primer Nom.	Seg. Nom	Programa
CELESTINO	QUINTANA	JESUS		FOM A CULT EST
MALPICA	ALTO	LUISA		FOM A CULT EST
GARCIA	DE ANDA	IGNACIO		FOM A CULT EST
MIGUEL	HIPOLITO	PABLO		FOM A CULT EST
NUÑEZ	CORTEZ	ELODIA		FOM A CULT EST
VALTIERRA	ROMAN	SIMON		FOM A CULT EST
GOMEZ	ROMAN	PINEDA		FOM A CULT EST
MALPICA	HERNANDEZ	MARIA		FOM A CULT EST
CELESTIN	RONQUILLO	JUANA		FOM A CULT EST
HERIQUEZ	HERMIDA	CARLOS	ALBERTO	FOM A CULT EST
ROJAS	RICO	RAQUEL		FOM A CULT EST
CARRASCO	MAZON	BELEN		FOM A CULT EST
CARBAJAL	GERONIMO	INDALECIO		FOM A CULT EST
MARTINEZ	ANTONIO	ADAN		FOM A CULT EST
ACEVEDO	ALEMAN	ANTONIO	CRISANTO	FOM A CULT EST
PEREZ	GARCIA	JUAN		FOM A CULT EST
PALACIO	ACEVEDO	TRANQUILINO		FOM A CULT EST
ALVIZAR	LOPEZ	CRESENCIO		FOM A LA INVER Y CAP
ARANGO	VARGAS	FELIPE		FOM A LA INVER Y CAP
DOMINGUEZ	JORDAN	FLORENCIO		FOM A LA INVER Y CAP
GARCIA	AGUSTIN	ANDRES	DE JESUS	FOM A CULT EST
JIMENZ	FLORES	ZENAIDA		FOM A LA INVER Y CAP
PEREZ	ALONSO	HUMBERTO		FOM A CULT EST
LARA	VILLAR	RAFAEL		FOM A LA INVER Y CAP
SUSANAGA	COBOS	CARMEN		FOM A CULT EST
SALOMON	FILIDOR	ANTONIO		FOM A LA INVER Y CAP
SANTIAGO	CHAVALA	ALBERTO		FOM A LA INVER Y CAP
URBANO	CRUZ	JUAN		FOM A LA INVER Y CAP
VALENCIA	LARA	CARLOS		FOM A LA INVER Y CAP
CORTEZ	HERNANDEZ	ESPERANZA		FOM A LA INVER Y CAP
GOMEZ	VALENZUELA	MANUEL		FOM A LA INVER Y CAP
ANDRES	MARTINEZ	MARIA	ZENAIDA	FOM A CULT EST
PROCOPIO	HERNANDEZ	JUANA		FOM A CULT EST
GARCIA	CASTILLO	ISAURA		FOM A CULT EST
VILLAR	ESLAVA	VALERIANA		FOM A CULT EST
RAMON	CRUZ	MARIBEL		FOM A CULT EST
VENANCIO	LEON	ALBERTO		FOM A CULT EST
LIRA	VASQUEZ	ISABEL		FOM A CULT EST
PASCUAL	ORTIZ	SATURNINO		FOM A CULT EST
REYES	CATARINO	MARIA	DEL CARMEN	FOM A CULT EST
VASQUEZ	VASQUEZ	TEODULFO		FOM A LA INVER Y CAP
HILARIO	BENITEZ	SILVIANO		FOM A CULT EST
JORDAN	MEDINA	PROTASIO		FOM A CULT EST
AVENDAÑO	SANTIAGO	SIMEON		FOM A CULT EST

**Relación de beneficiarios encuestados Fomento Agrícola 2002**

<b>Apellido Pat.</b>	<b>Apellido Mat.</b>	<b>Primer Nom.</b>	<b>Seg. Nom</b>	<b>Programa</b>
AVENDAÑO	SANTIAGO	SOSTENES		FOM A CULT EST
DELFIN	AGUIRRE	ANA	LUZ	FOM A CULT EST
MORALES	GONZALAEZ	EDIBERTO		FOM A CULT EST
CASTAÑEDA	VERA	NARBERTO		FOM A CULT EST
SANTIAGO	SANTIAGO	DORA		FOM A CULT EST
RUIZ	CARRASCO	ARELIS		FOM A CULT EST
VELAZQUEZ	OROZCO	JOSE	MANUEL	FOM A CULT EST
TOLEDO	LOPEZ	BERTHA		FOM A CULT EST
LUIS	LUIS	ANGEL		FOM A CULT EST
CANDELARIA	CALDERON	ADELINO		FOM A CULT EST
RAMIREZ	CRUZ	ERNESTO		FOM A CULT EST
GUZMAN	RIOS	MIGUEL		FOM A CULT EST
TOLEDO	CRUZ	CELESTINO		FOM A CULT EST
DIAZ	RIOS	AUDELIA		FOM A CULT EST
LOPEZ	SANTOS	ROQUE		FOM A CULT EST
VASQUEZ	TOELDO	ANEL		FOM A CULT EST
GARCIA	GONZALEZ	MARIA	GUADALUPE	FOM A CULT EST
ESOCBAR	CANDELARIA	CARLOS		FOM A CULT EST
CRUZ	ROBLES	FELIPE		FOM A CULT EST
AGUILAR	TOLEDO	MARTIN		FOM A CULT EST
MARROQUIN	DE AQUINO	ARMANDO		FOM A CULT EST
MARTINEZ	TOLEDO	FELIPE		FOM A CULT EST
MATUS	VASQUEZ	EUGENA		FOM A CULT EST
JARQUIN	RAMIREZ	JOSE		FOM A CULT EST
HENESTROZA	NIETO	JOEL		FOM A CULT EST
HERNANDEZ	MATUS	RUBEN		FOM A CULT EST
CABRERA		GASPAR		FOM A CULT EST
MARTINEZ	SANCHEZ	TOMAS		FOM A CULT EST
RODRIGUEZ	RAMIREZ	REYNA		FOM A CULT EST
MENDOZA	ANGELES	ANGELINA		FOM A CULT EST
ARELLANES	ARELLANES	ROY	JUAN	FOM A CULT EST
MARTINEZ	SANCHEZ	HUMBERTO		FOM A CULT EST
HERNANDEZ	BERNARDINO	MODESTO		FOM A CULT EST
RIVAS	MELCHRO	JULIAN		FOM A CULT EST
FERNANDEZ	MUÑOZ	MARIO		FOM A CULT EST
VAZQUEZ	JACINTO	CONSTANTINO		FOM A CULT EST
LIRA	VAZQUEZ	FRANCISCO		FOM A CULT EST
MORALES	MORA	FELIPE		FOM A CULT EST
ANTONIO	FRANCISCO	GILDARDO		FOM A CULT EST
MARTINEZ	MARTINEZ	NICOLAS		FOM A CULT EST
GARCIA		ANASTACIO		FOM A LA INVER Y CAP
GONZALEZ	CORONEL	FABIOLA		FOM A CULT EST
LOPEZ	CARRILLO	LEOBARDO		FOM A CULT EST

### Relación de beneficiarios encuestados Fomento Agrícola 2002

Apellido Pat.	Apellido Mat.	Primer Nom.	Seg. Nom	Programa
ROSALES	CRUZ	SANTIAGO		FOM A CULT EST
PEREZ	MUJICA	NEMESIO		FOM A CULT EST
MARTINEZ	CABRERA	JAVIER		FOM A CULT EST
VICTORIANO	SANCHEZ	CRISPINA		FOM A CULT EST
QUINTERO	MANUEL	EDUARDO		FOM A CULT EST
SANCHEZ	QUINTERO	LORENZO		FOM A CULT EST
BELTRAN	LOPES	BERNARDO	DE LA CRUZ	FOM A CULT EST
CASTRO	ANGEL	TERESA		FOM A CULT EST
JORGE	MARTINEZ	MAURO		FOM A CULT EST
VICENTE	GONZALEZ	CARLOS		FOM A CULT EST
LOPEZ	FRANCISCO	ALEJANDRO		FOM A CULT EST
JACINTO	JERONIMO	MATEO		FOM A CULT EST
HERNANDEZ	ANTONIO	ALFONSO		FOM A CULT EST
SIMON	GONZALEZ	FELIX		FOM A CULT EST
CERVANTES	SALAS	JULIAN		FOM A CULT EST
MENDEZ	MENDOZA	MAURICIO		FOM A CULT EST
VELASIO	LOPEZ	EDUARDO		FOM A CULT EST
PEREZ	PEREZ	LEONEL		FOM A CULT EST
LOPEZ	CRUZ	LEON		FOM A LA INVER Y CAP
REYES	SANCHEZ	FIDEL		FOM A LA INVER Y CAP

### Relación de beneficiarios encuestados Fomento Agrícola 2000

Apellido Pat.	Apellido Mat.	Primer Nom.	Segundo Nom.	Programa
RIOS	ALTAMIRZNO	GENARO		MECANIZACION
VELAZQUEZ	VALENCIA	JULIAN		MECANIZACION
LOPEZ	CRUZ	JOSE	PEDRO	MECANIZACION
ORDAZ	ALVARADO	AGAPITO		MECANIZACION
DOLORES	CASTELLANOS	ANGEL		MECANIZACION
PEREZ	CRUZ	CARLOS		MECANIZACION
REYES	HERNANDEZ	JUVENAL	EDUARDO	MECANIZACION
LOPEZ	JUAREZ	MAURILIO		MECANIZACION
RODRIGUEZ	CONTRERAS	SANTIAGO		MECANIZACION
PACHECO	MENDOZA	LAZARO	MARGARITO	MECANIZACION
CASAS	ESCAMILLA	MARIA	DE LOS ANGELES	MECANIZACION
VASQUEZ	MATIAS	BENITO		MECANIZACION
CRUZ	RAMIREZ	GIL	RUBEN	MECANIZACION
JUAREZ	DIAZ	JOB	MANUEL	MECANIZACION
GARCIA	RIVERA	ROSALINO		MECANIZACION
DIONISIO	CRUZ	EMILIANO		MECANIZACION
JIMENEZ	RUIZ	ARTEMIO		MECANIZACION
RIAÑO	RUIZ	DELFINO	MANUEL	MECANIZACION
REYES	MAYREN	IVAN		MECANIZACION

### Relación de beneficiarios encuestados Fomento Agrícola 2000

Apellido Pat.	Apellido Mat.	Primer Nom.	Segundo Nom.	Programa
GALLARDO	MACAYO	FABIAN	ARISTEO	MECANIZACION
SARABIO	RAMOS	ELEAZAR		MECANIZACION
CASTELLANOS	MORALES	ALONSO		MECANIZACION
RIOS	VELASCO	WILFRIDO		MECANIZACION
FLORES	MERCED	RAUL		MECANIZACION
JIMENEZ	ORTEGA	ODILON		MECANIZACION
MARTINEZ	MALDONADO	FRANCISCO		MECANIZACION
AGUILAR	PALMA	PEDRO		MECANIZACION
RAMIREZ	RAMIREZ	GUMERCINDO		MECANIZACION
GUZMAN	VILLEGAS	LEONARDO		MECANIZACION
MEJIA	MIGUEL	SERGIO		MECANIZACION
PERALTA	ESPINOZA	PEDRO		MECANIZACION
GOPAR	CARREÑO	MARTIN		MECANIZACION
SANCHEZ	ALONZO	CARLOS		MECANIZACION
DOMINGUEZ	LEON	INOCENCIO		MECANIZACION
PABLO	OJEDA	FLORIBERTO		MECANIZACION
MARTINEZ	MENDOZA	JUAN		MECANIZACION
MERLIN	SERNAS	MARINO		MECANIZACION
ZARATE	HERNANDEZ	ABUNDIO		MECANIZACION
PERALTA	CRUZ	CONSTANTINO		MECANIZACION

### Determinación de Beneficiario a encuestar de Fomento AGRICOLA 2002

	Benef.	muestra	coef. k	
Programa	N	n	k = (N/n)	Num. Aleat.
Fomento agrícola	5249	194	27	26

### Determinación de la muestra<sup>16</sup>

FOMENTO AGRICOLA	OAXACA		
	N1j	P1j	n1j
Proyecto de tecnificación de la producción	1093	21	52
Proyecto fomento a la producción hortícola y ornamental	4166	79	142
<b>TOTAL DE BENEFICIARIOS DE FOMENTO AGRICOLA 2002</b>	<b>5259</b>	<b>100</b>	<b>194</b>
<b>TOTAL DE BENEFICIARIOS A ENTREVISTAR DE MECANIZACION 2000</b>	<b>20%</b>		<b>39</b>
<b>GRAN TOTAL DE BENEFICIARIOS A ENTREVISTAR</b>			<b>233</b>
<b>k: FACTOR DE REPETICION PARA SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS</b>			<b>27</b>

N1j. Número de beneficiarios  
P1j. Porcentaje de beneficiarios  
n1j. Muestra

<sup>16</sup> El número de beneficiarios es el que fue posible integrar de los proyectos y padrones existentes en la fecha requerida para la determinación de la muestra.

# **ANEXO 2**

## **Información complementaria**

**Distribución por CADER de los apoyos de programas federalizados  
de fomento agrícola**

<b>CADER</b>	<b>Costa</b>	<b>Istmo</b>	<b>Tuxtepec</b>	<b>Valles Centrales</b>	<b>Total</b>
Etla				164.93	<b>164.93</b>
Juchitán		2,843.55			<b>2,843.55</b>
Miahuatlán				329.16	<b>329.16</b>
Niltepec		1,034.57			<b>1,034.57</b>
Pochutla	19.83				<b>19.83</b>
Río Grande	867.42				<b>867.42</b>
San Felipe Cihualtepec			189.49		<b>126.33</b>
San Juan del Río			126.00		<b>126.00</b>
San Lucas Ojitlán			78.60		<b>78.60</b>
Sola de Vega				45.62	<b>45.62</b>
Tapanatepec		1,302.96			<b>1,302.96</b>
Temascal			2,863.39		<b>2,863.39</b>
Tequisistlán		439.59			<b>439.59</b>
Tlacolula				1,121.21	<b>1,121.21</b>
Tuxtepec			2,318.38		<b>2,318.38</b>
No especificado				26.67	<b>26.67</b>
<b>Total</b>	<b>887.25</b>	<b>5,620.66</b>	<b>5,575.87</b>	<b>1,687.60</b>	<b>13,771.38</b>

Fuente: Información presupuestaria proporcionada por la Delegación en Oaxaca de la SAGARPA.

### Concurrencia institucional en la cadena productiva del maíz

Aspectos en los que incide la política pública o la acción institucional	Insumos y servicios	Producción	Transformación	Comercialización y consumo	Comentarios
<b>Financiamiento y capitalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•BANRURAL y FIRA otorgan crédito.</li> <li>•La APC subsidia la capitalización de las unidades de producción</li> <li>•El PROCAMPO frecuentemente se utiliza para financiar la producción.</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• La cobertura del crédito es mínima y en pocas regiones</li> <li>• Los subsidios de la APC son insuficientes para las necesidades del estado</li> <li>•Predomina el sistema crediticio informal</li> </ul>
<b>Comercialización e integración de mercados</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• DICONSA se encarga de asegurar el abasto a los consumidores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El maíz de Oaxaca no recibe los apoyos generales a la comercialización manejados por ASERCA</li> </ul>
<b>Investigación, transferencia de tecnología y capacitación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•INIFAP genera paquetes tecnológicos y variedades de alto rendimiento.</li> <li>•SAGARPA y Gob. Estatal promueven la investigación y transferencia de tecnología con la APC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SAGARPA y Gob. Estatal promueven la capacitación con el cuerpo técnico de capacitación y extensión (PCE)</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• La magnitud de la intervención institucional no es suficiente para cubrir los requerimientos de la cadena productiva</li> </ul>
<b>Conservación de los recursos naturales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•INIFAP genera paquetes tecnológicos con labranza de conservación.</li> <li>•SAGARPA y Gob. Estatal promueven y apoyan la adopción de prácticas de labranza de conservación a través de programas de fomento agrícola y desarrollo rural en la APC.</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta acción institucional para conservar los recursos fitogenéticos autóctonos, de los cuales Oaxaca tiene una de las mayores riquezas en el país.</li> </ul>
<b>Organización</b>					
<b>Sanidad vegetal e inocuidad alimentaria</b>					

Fuente: Elaborado con información de la Delegación de SAGARPA en Oaxaca, anexos técnicos y entrevistas a informantes clave.

### Concurrencia institucional en la cadena productiva del limón

Aspectos en los que incide la política pública o la acción institucional	Insumos y servicios	Producción	Transformación	Comercialización y consumo	Comentarios
<b>Financiamiento y capitalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•BANRURAL y FIRA otorgan crédito.</li> <li>•La APC subsidia la capitalización de las unidades de producción</li> </ul>		La SAGARPA y el Gob. Estatal apoyan con la APC el equipamiento postcosecha (2001 y 2002)		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Predomina el sistema crediticio informal</li> <li>• Los subsidios de la APC son insuficientes para las necesidades de la cadena</li> </ul>
<b>Comercialización e integración de mercados</b>					
<b>Investigación, transferencia de tecnología y capacitación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•INIFAP genera investigación básica al nivel nacional.</li> <li>•SAGARPA y Gob. Estatal promueven la investigación y transferencia de tecnología con la APC</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• La magnitud de la intervención institucional no es suficiente para cubrir los requerimientos de la cadena productiva</li> </ul>
<b>Conservación de los recursos naturales</b>					
<b>Organización</b>					La SAGARPA y el Gob. Estatal promueven el funcionamiento del Comité Estatal de Sistema Producto Limón
<b>Sanidad vegetal e inocuidad alimentaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La SAGARPA y el Gob. Estatal apoyan la producción de material reproductivo libre de virus de la <i>tristeza</i></li> <li>•La SAGARPA y el Gob. Estatal mantienen campañas para prevenir el ingreso o detectar la presencia del virus de la <i>tristeza</i></li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>•La producción de materiales libres del virus de la <i>tristeza</i> está en sus primeras etapas</li> <li>•Las campañas de prevención contra el virus de la <i>tristeza</i> son incipientes.</li> </ul>

Fuente: Elaborado con información de la Delegación de SAGARPA en Oaxaca, anexos técnicos y entrevistas a informantes clave.

## Concurrencia institucional en la cadena productiva del agave mezcalero

Aspectos en los que incide la política pública o la acción institucional	Insumos y servicios	Producción	Transformación	Comercialización y consumo	Comentarios
<b>Financiamiento y capitalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•BANRURAL y FIRA otorgan crédito.</li> <li>•La APC subsidia la capitalización de las unidades de producción a través de Cultivos Estratégicos y del PAPIR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La APC subsidia la producción de planta (en 2001 y 2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•En 2002 la APC subsidio la elaboración de un proyecto de producción de mezcal</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los subsidios de la APC alcanzan a una pequeña proporción de productores.</li> </ul>
<b>Comercialización e integración de mercados</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>•Gob. Estatal y SECOFI han avanzado en lograr la denominación de origen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La tendencia es que la transformación y comercialización en gran escala la realicen grandes compañías licoreras, dominando el mercado.</li> </ul>
<b>Investigación, transferencia de tecnología y capacitación</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• La APC subsidio asistencia técnica y capacitación para formar una integradora (2002)</li> </ul>	
<b>Conservación de los recursos naturales</b>					
<b>Organización</b>					La SAGARPA y el Gob. Estatal promueven el funcionamiento del Comité Estatal de Sistema Producto Maguey-Mezcal
<b>Sanidad vegetal e inocuidad alimentaria</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>•La SS emite el registro de bebida alcohólica y verifica la sanidad del producto</li> </ul>		Una parte importante del mercado se abastece con mezcal "tradicional", que con frecuencia no cumple la norma sanitaria

Fuente: Elaborado con información de la Delegación de SAGARPA en Oaxaca, anexos técnicos y entrevistas a informantes clave.

### Concurrencia institucional en la cadena productiva del mango

Aspectos en los que incide la política pública o la acción institucional	Insumos y servicios	Producción	Transformación	Comercialización y consumo	Comentarios
<b>Financiamiento y capitalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•BANRURAL y FIRA otorgan crédito.</li> <li>•La APC subsidia la capitalización de las unidades de producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•La APC subsidió en 2002 la producción de planta</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los subsidios de la APC no son suficientes para cubrir las necesidades de la cadena productiva</li> <li>•Predomina el sistema crediticio informal</li> </ul>
<b>Comercialización e integración de mercados</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• La APC subsidió la creación de infraestructura con Fomento Frutícola y el PAPIR</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
<b>Investigación, transferencia de tecnología y capacitación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•INIFAP genera investigación básica al nivel nacional.</li> <li>•SAGARPA y Gob. Estatal promueven la investigación y transferencia de tecnología con la APC</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>• La investigación y transferencia de tecnología no son suficientes para las necesidades de la cadena productiva</li> </ul>
<b>Conservación de los recursos naturales</b>					
<b>Organización</b>					La SAGARPA y el Gob. Estatal promueven el funcionamiento del Comité Estatal de Sistema Producto Mango
<b>Sanidad vegetal e inocuidad alimentaria</b>		La SAGARPA, GOB. Estatal y productores mantienen campañas contra mosca de la fruta			

Fuente: Elaborado con información de la Delegación de SAGARPA en Oaxaca, anexos técnicos y entrevistas a informantes clave.