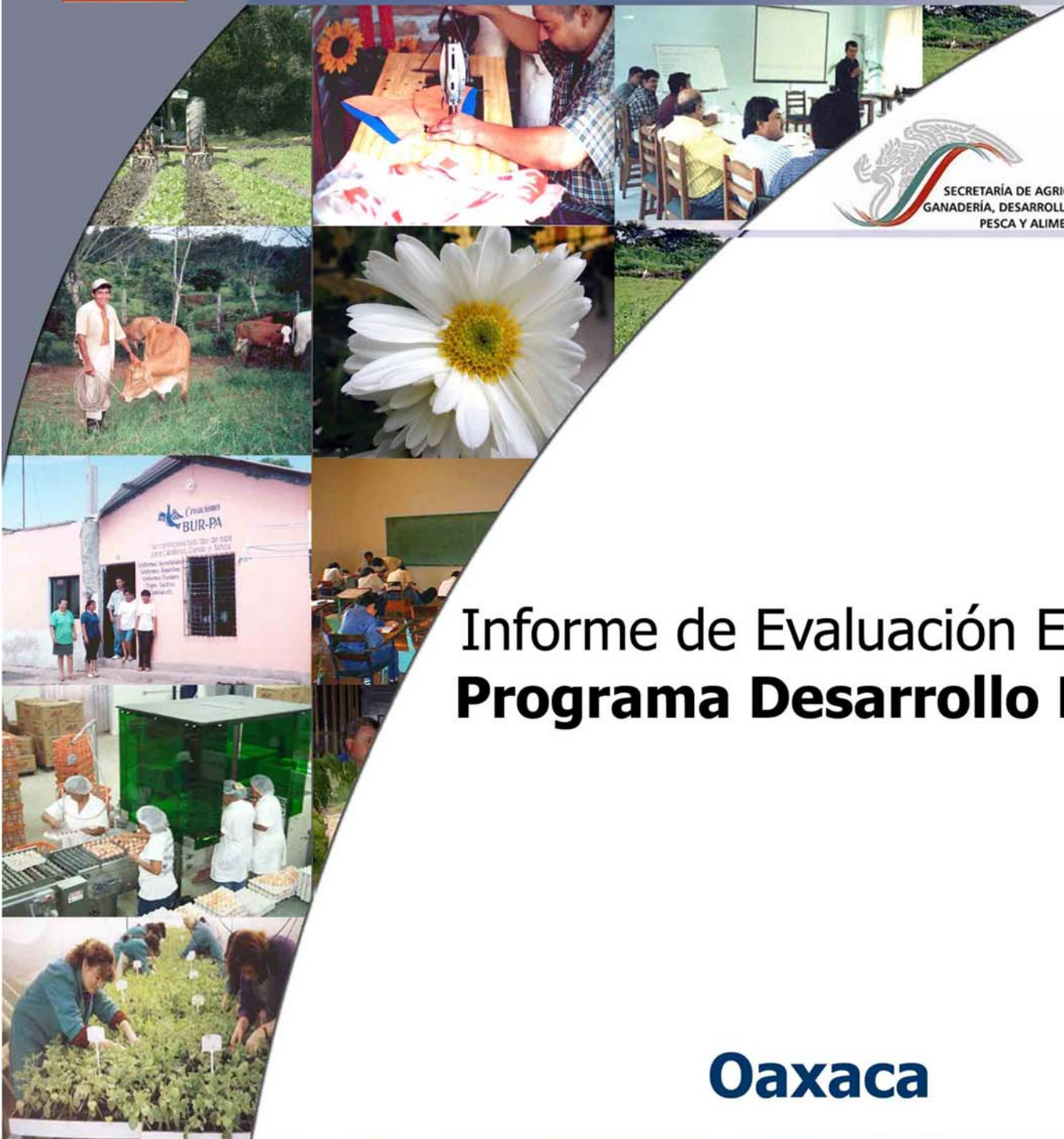




# Evaluación Alianza Contigo 2003



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

SAGARPA

## Informe de Evaluación Estatal Programa Desarrollo Rural

### Oaxaca

# MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2004



# Evaluación Alianza Contigo 2003



## Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

**Oaxaca**

## DIRECTORIO

### GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

Lic. José Murat  
Gobernador Constitucional del Estado

Lic. Irma Piñeyro Arias  
Secretaria de Desarrollo Agropecuario  
y Forestal

Ing. Jorge Zamora Ortiz  
Subsecretario de Desarrollo  
Agropecuario y Forestal

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo  
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García  
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar  
Coordinador General de Enlace y  
Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez  
Director General de Planeación y  
Evaluación

Ing. Edgar Guzmán Corral  
Delegado de la SAGARPA en el Estado

## **COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN**

Ing. Edgar Guzmán Corral. Presidente  
Lic. Irma Piñeyro Arias. Secretaria Técnica  
C. Gabriel Cué Sacre. Representante de los Productores  
M.C. Juan Francisco Castellanos Bolaños. Representante de Profesionistas y Académicos  
MVZ. Juan de Dios Solís Solís. Coordinador del CTEE

---

**Instituto Tecnológico Agropecuario de Oaxaca**  
Dr. Francisco Ramos García. Responsable de la Evaluación.  
**Consultores:**  
Ph. D. Javier López Baltazar  
M.C. Pedro Saúl Vásquez Rasgado  
M.C. Edgar F. Pérez Ayala  
M.C. Mardonio García Sandoval

## Índice de contenido

	Índice de cuadros.....	Vii
	Siglas.....	Viii
	Presentación.....	X
	Resumen ejecutivo.....	1
	Introducción.....	3
<b>Capítulo I</b>	<b>Análisis de la Estrategia de Desarrollo Rural.....</b>	<b>6</b>
1.1.	Introducción.....	6
1.2.	La Estrategia del Desarrollo Rural.....	6
1.2.1.	Pertinencia de la estrategia de desarrollo rural, de su diseño y de los componentes (subprogramas) que la conforman.....	6
1.2.2.	Correspondencia conceptual y operativa del PDR con las líneas estratégicas de la SAGARPA.....	7
1.2.3.	Elementos específicos de la estrategia de desarrollo rural.....	10
1.2.4.	Avances en el proceso de municipalización del PDR de Alianza iniciado en 2004.....	12
1.2.5.	Relación del PDR y los otros programas de la Alianza.....	12
1.2.6.	Cambios recientes en la estrategia de desarrollo rural.....	13
1.3.	Evolución física y financiera del PDR en Oaxaca.....	14
1.3.1.	Análisis retrospectivo 1988-2003.....	14
1.3.2.	Cumplimiento de Metas 2003.....	14
1.3.3.	Articulación del PDR con las líneas estratégicas de Política Sectorial.....	15
<b>Capítulo II</b>	<b>Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoyan al Programa.....</b>	<b>16</b>
2.1.	Caracterización general de la economía rural de Oaxaca.....	16
2.1.1.	Cultivos básicos y hortícolas.....	16
2.1.2.	Cultivos industriales.....	18
2.1.3.	Actividades pecuarias.....	19
2.1.4.	Actividades forestales.....	20
2.1.5.	Actividades pesqueras.....	20
2.2.	Factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el PDR.....	21
2.2.1.	El medio natural.....	21
2.2.2.	El medio social.....	22
2.2.3.	Procesos de producción y comercialización.....	23
2.2.4.	Disponibilidad y acceso a insumos y servicios.....	23
2.2.5.	Grado de capitalización.....	24
2.3.	Correspondencia entre la orientación general del PDR y la problemática identificada.....	24
2.3.1.	Principales rubros productivos de la economía rural y rubros atendidos....	24
2.3.2.	Dimensión de la problemática de la economía rural.....	25
2.3.3.	Tipos de productores prioritarios.....	25
2.3.4.	Pertinencia del proyecto.....	25
2.3.5.	Capacidades de la población rural y áreas de oportunidad.....	26

<b>Capítulo III Evaluación de procesos en el Programa.....</b>	<b>27</b>
3.1. Diseño.....	27
3.1.1. Análisis de la compactación de programas.....	27
3.1.2. La pertinencia de la operación de apoyos hacia proyectos.....	27
3.1.3. Congruencia del Programa con las líneas estratégicas tanto federales como estatales.....	28
3.2. Planeación.....	29
3.2.1. Escenario de planeación del Programa.....	29
3.2.2. Criterios para la asignación del presupuesto.....	29
3.2.3. Criterios para la identificación y priorización de cadenas productivas.....	30
3.3. Arreglo institucional.....	30
3.3.1. Operación estatal con base en estructuras federales.....	30
3.3.2. Desarrollo institucional de estructuras federales, estatales y municipales..	31
3.4. Operación.....	33
3.4.1. Asignación de recursos.....	33
3.4.2. Oportunidad en la asignación de recursos.....	34
3.4.3. Complementariedad en la operación del Programa.....	34
3.4.4. Participación estatal en las inversiones del Programa.....	35
3.4.5. Logros e insuficiencias del SISER.....	36
3.4.6. Integración de cadenas productivas.....	36
3.4.7. Factores críticos en el desempeño del PRODESCA.....	37
3.4.8. Experiencias de éxito.....	38
3.4.9. Cambios relevantes en los procesos 2004.....	38
<b>Capítulo IV Evaluación de impactos.....</b>	<b>39</b>
4.1. Tipología de productores.....	39
4.2. Gestión, satisfacción y permanencia del apoyo.....	42
4.2.1. Gestión del apoyo.....	42
4.2.2. Satisfacción con el apoyo.....	43
4.2.3. Permanencia del apoyo.....	43
4.3. Impactos en el empleo.....	44
4.3.1. Cambios en el empleo agrícola y pecuario.....	44
4.3.2. Cambios en el empleo no agropecuario.....	47
4.4. Cambios en el ingreso.....	49
4.4.1. Cambios en el ingreso agrícola y pecuario.....	49
4.4.2. Cambios en el ingreso no agropecuario.....	50
4.5. Inversión y capitalización.....	51
4.5.1. Cambios en los activos y Alianza.....	51
4.6. Integración de cadenas.....	52
4.6.1. Integración vertical hacia atrás.....	52
4.7. Desarrollo de capacidades.....	53
4.8. Desarrollo de organizaciones.....	53
<b>Capítulo V Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>55</b>
5.1. Conclusiones.....	55
5.2. Recomendaciones.....	59
Bibliografía.....	61

## Índice de cuadros

1.2.2.1.	Metas y montos programáticos por grupos y regiones prioritarias (pesos).....	8
1.2.2.2.	Presupuesto de Cadenas Agroalimentarias (2003).....	9
1.2.3.3.	Distribución del presupuesto del PAPIR 2003 por región en Oaxaca.....	10
1.3.1.4.	Presupuesto Gubernamental ejercido para el PDR en el periodo 1998-2003 (Pesos).....	14
1.3.2.5.	Avance financiero del PDR 2003, metas físicas y financieras planeadas y ejecutadas (Pesos).....	15
1.3.3.6.	Asignación del presupuesto por subprogramas del PDR (Pesos).....	15
2.1.1.7.	Superficie y producción de maíz, frijol y trigo durante el periodo 1997-2002.....	17
2.1.2.8.	Superficie y rendimiento de café, caña de azúcar y piña durante el periodo 1997-2002.....	18
2.1.3.9.	Producción de ganado bovino, caprino, porcino, ovino y aves en miles de cabezas.....	19
4.1.10.	Grado de escolaridad de los beneficiarios 2001.....	39
4.1.11.	Superficie equivalente.....	40
4.1.12.	Bovinos equivalentes.....	40
4.1.13.	Valor de los activos productivos.....	40
4.1.14.	Índice de nivel tecnológico agrícola y pecuario.....	41
4.1.15.	Tipos de productor.....	41
4.2.1.16.	Causas del incumplimiento del apoyo.....	42
4.2.3.17.	Nivel e Índice de uso del apoyo.....	44
4.3.1.18.	Cambios en el empleo total para actividades agrícolas.....	45
4.3.1.19.	Cambios en el empleo contratado para actividades agrícolas.....	45
4.3.1.20.	Cambios en el empleo familiar para actividades agrícolas.....	46
4.3.1.21.	Cambios en el empleo total para actividades pecuarias.....	46
4.3.1.22.	Cambios en el empleo contratado para actividades pecuarias.....	47
4.3.1.23.	Cambios en el empleo familiar para actividades pecuarias.....	47
4.3.2.24.	Cambios en el empleo total para actividades no agropecuarias.....	48
4.3.2.25.	Cambios en el empleo contratado para actividades no agropecuarias.....	48
4.3.2.26.	Cambios en el empleo familiar para actividades no agropecuarias.....	49
4.4.1.27.	Ingreso, costo y excedente por hectárea para actividades agrícolas (Pesos)...	49
4.4.1.28.	Ingreso para actividades pecuarias (Pesos).....	50
4.4.2.29.	Ingreso para actividades no agropecuarias (Pesos).....	50
4.5.1.30.	Cambios en los activos y Alianza.....	51
4.6.1.31.	Integración hacia atrás.....	52
4.8.32.	Beneficios obtenidos por medio de la organización.....	53
4.8.33.	Tendencias y tamaño de la organización.....	54

## Siglas

AC	Dificultad en el Acopio de la Información
CA	Situación Actual del Apoyo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDR	Comité de Desarrollo Rural Sustentable
CECADER	Centro de Capacitación para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPLADE	Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DGETA	Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria
DIGEPO	Dirección General de Población
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
EUA	Estados Unidos de Norte América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAPCO	Fideicomiso Alianza para el Campo de Oaxaca
FONAES	Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad
Ha	Hectárea
ICA	Desarrollo de Capacidades y Alianza
IHA	Integración Horizontal Hacia Adelante y Alianza
INCA-RURAL	Instituto Nacional de Capacitación Rural
ITAO	Instituto Tecnológico Agropecuario de Oaxaca
IVA	Integración Vertical hacia Atrás y Alianza
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
NR	No Recepción del Apoyo
OA	Oportunidad del Apoyo
ONG's	Organismos no Gubernamentales
PAC	Programa Alianza Contigo
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEC	Programa Especial Concurrente
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PIDER	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROCAMPO	Programa de Apoyo Directos a Productores de Granos Básicos
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PRONADRI	Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral
PRONAMOCA	Programa Nacional de Modernización del Campo
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
RA	Recepción del Apoyo



RNCA	Razones por la que no se Mantiene el Apoyo
ROAPAC	Reglas de Operación de Alianza para el Campo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SEDAF	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal
SEMARNAT	Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SOL	Dificultad en el Llenado de la Información
T	Tonelada
TIF	Tipo Inspección Federal
TLC	Tratado de Libre Comercio
UACH	Universidad Autónoma Chapingo
UP	Unidades de Producción
UPR	Unidades de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
VCI	Índice de Desarrollo de las Capacidades
VHI	Integración Vertical Hacia Adelante
VOR	Índice de Desarrollo de los Organismos

## Presentación

El presente documento *Evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2003* para el Estado de Oaxaca, es resultado del análisis cuantitativo y cualitativo de la información obtenida de los beneficiarios del programa y de funcionarios directivos y operativos del mismo. Su objetivo principal fue analizar y señalar el grado de impactos que han tenido las inversiones realizadas por los tres subprogramas del Programa de Desarrollo Rural (PDR): PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR, en el logro de los objetivos definidos en las reglas de operación del Programa de Alianza Contigo (PAC), a fin de generar conclusiones y recomendaciones que sirvan de base para fortalecerlo y/o adecuarlo.

La información que se presenta es responsabilidad del Instituto Tecnológico Agropecuario de Oaxaca (ITAO) como Entidad Evaluadora Estatal (EEE). Un equipo interdisciplinario coordinó la aplicación de encuestas a beneficiarios y entrevistas a otros actores del programa, la revisión exhaustiva de documentos oficiales del programa; asimismo del acopio, la revisión y la captura de información, de la sistematización, análisis e interpretación de datos, y finalmente de la redacción del documento.

El Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) fue el responsable de la contratación, coordinación, vigilancia, evaluación y dictamen de la EEE. El CTEE otorgó todas las facilidades para el acceso a la información oficial de las dependencias operativas del PDR. Asimismo, facilitó las entrevistas con los funcionarios directivos y operativos del mismo. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación (FAO) fue responsable de la *Guía Metodológica de Evaluación Estatal del PDR*, los cuestionarios a beneficiarios y otros actores del programa, así como del sistema computacional para la captura y réplica de la información colectada. Además, proporcionó la capacitación técnica a la EEE y la asesoría permanente para la aclaración de dudas y la solución de los problemas que se presentaron durante todo el proceso de la evaluación.

Este documento ha sido integrado en cinco capítulos con una secuencia lógica, que son:

- I.- Análisis de la estrategia de Desarrollo Rural
- II.- Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoya el Programa
- III.-Evaluación de procesos
- IV.-Evaluación de impactos, y
- V.- Conclusiones y recomendaciones.

En el capítulo I se analizan aspectos relacionados con la pertinencia del diseño y los componentes del desarrollo rural, así como la correspondencia conceptual y operativa y su contraste con la problemática existente en la economía rural del estado.

En el capítulo II se enmarcan los factores críticos sociales, tecnológicos, económicos y ambientales, que afectan o influyen en el desempeño del Programa.

En el capítulo III se presenta la articulación y la eficiencia institucional en la operación del Programa para el logro de los impactos en la producción, así como en el empleo y el ingreso en el medio rural oaxaqueño. En el capítulo IV está plasmada la magnitud de los impactos de los apoyos otorgados por el programa y determina los factores que influyen en su logro. Finalmente, en el capítulo V se presentan las principales conclusiones y recomendaciones generadas en el proceso de análisis de los resultados obtenidos en la evaluación.

## **Resumen ejecutivo**

### **Introducción**

En el presente resumen se plasman los principales resultados obtenidos de la evaluación al Programa de Desarrollo Rural 2003 para el Estado de Oaxaca. La evaluación estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario de especialistas en la materia del Instituto Tecnológico Agropecuario de Oaxaca como EEE. Por otra parte, la FAO fue responsable de la Guía Metodológica de la Evaluación, de la capacitación a la EEE y la asesoría técnica para la aclaración de dudas y la solución de los problemas. Por su parte, el CTEE fue responsable de la contratación, coordinación, vigilancia, evaluación y dictamen de la EEE.

### **1.- Síntesis de las características del programa en el Estado**

El PDR ha dedicado sus esfuerzos a dar apoyo a los grupos vulnerables, regiones marginadas, a través de la implementación de proyectos en un 70% y por la vía libre en un 30%. La programación de los subprogramas se orientó a la atención de discapacitados, jóvenes, mujeres, personas de la tercera edad con tierra o sin ella, en aspectos agrícolas, pecuarios, no agropecuarios y cadenas agroalimentarias.

### **2.- Principales resultados del análisis del marco y su correspondencia con el Programa**

El Estado está resaltado por la marginación y el deterioro social principalmente en el medio rural. De tal manera, los objetivos planteados por el PDR son acordes con las condiciones particulares de Oaxaca. Una de las principales limitantes del programa es la poca asignación de recursos fiscales, tanto estatales como federales, para atender, de manera integral, el desarrollo rural y sustentable de la población ubicada en el medio rural. Otra limitante es su heterogeneidad cultural, y sus condiciones topográficas y edafoclimáticas, que limitan el dominio de las recomendaciones generales en la transferencia y adecuación de la tecnología.

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

En general, los procesos de diseño, planeación, arreglo institucional y de operación del PDR no son lo suficientemente adecuados para lograr resultados favorables. Aunque se consideró adecuada la compactación de los tres subprogramas: PAPIR, PRODESCA y PROMEFOR, su articulación es deficiente y regular su congruencia con las líneas estratégicas federales y estatales. Aunque la planeación se consideró positiva y necesaria, ésta se realizó solo coyunturalmente; de tal manera que los criterios para la asignación de los recursos financieros y aquellos para la identificación y priorización de cadenas no son consistentes. Cabe mencionar que el arreglo institucional está falto de coordinación, conflictos de intereses y pocos acuerdos caracterizan la relación entre la

SEDAF y la SAGARPA. Lo anterior se manifiesta en el escaso avance de la federalización y descentralización del PAC 2003 y la deficiente coordinación entre CEDRS, CDR, CECADER y PSP. La operación del PDR se consideró burocrática, con criterios de asignación de recursos monetarios que no se aplican totalmente y con deficiente oportunidad en la entrega de los mismos. La capacidad de las estructuras técnico-operativa para evaluar un proyecto fue calificada como deficiente. Asimismo, los PSP resultaron con regulares capacidades para generar proyectos productivos y su desempeño fue valorado como deficiente en la mayoría de los casos.

#### **4.- Principales impactos del PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR**

El PDR tuvo impactos diversos en el empleo, el ingreso, la capitalización de las UPR, en la integración vertical y horizontal de cadenas y en el desarrollo de organismos. En las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias tuvo impactos de 40, 30 y 40 % para el empleo total, contratado y familiar, respectivamente. Su mayor efecto positivo se mostró en el empleo familiar de las actividades agrícolas y pecuarias. Respecto al excedente monetario de las UPR; el PDR impactó positivamente en la actividad pecuaria, específicamente en las especies: bovino, ovino, aves-huevo, y yunta; no fue así en las especies de porcino-carne y aves-carne. El Programa también influyó positivamente, directa e indirectamente en la capitalización de las UPR. Por su parte, la integración vertical y horizontal de los beneficiarios debido a la Alianza fue de 31.5 y 18.18 % y el desarrollo de capacidades de los organismos de 22.8%.

#### **5.- Recomendaciones relevantes**

Las principales recomendaciones para mejorar los impactos del programa según su enfoque y objetivos se resumen en que, debe mejorarse sustancialmente la relación, coordinación y articulación entre el gobierno federal, a través de la SAGARPA y el gobierno estatal a través de la SEDA, fundamentalmente, además de otras dependencias y entidades que actúan alrededor del desarrollo rural sustentable. Todos los funcionarios directivos, operativos y de campo que tienen que ver con el Programa deben tener claros el enfoque, los conceptos y la metodología relacionados al Desarrollo Rural Sustentable. La planeación institucional debe esforzarse y ser menos vertical y respetar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, especialmente en la participación de los órganos municipales, distritales, regionales y estatal para el desarrollo rural. Lo anterior, redundará en: el mejoramiento de la articulación y operatividad de los subprogramas, la disminución burocrática de trámites del PDR, la contratación, el desempeño y la responsabilidad de los servicios de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) y en la implementación de proyectos integrales de mayor impacto rural.

## Introducción

Desde finales del siglo pasado la Globalización en México ha impactado en la apertura comercial, financiera, tecnológica y científica del país. También es sabido que el subdesarrollo y el detrimento de los recursos del país se han acentuado más en las zonas rurales y étnicas y específicamente con más de 3 millones de productores agropecuarios que no han logrado mejores niveles de vida para su familia. En estos escenarios nos encontramos ante oportunidades de desarrollo que debemos aprovechar, pero también con retos importantes que debemos resolver seriamente.

El desarrollo rural de México es un eje prioritario de la política nacional y estatal. Desde la época de los 60's se ha tratado de resolverlo desde diferentes enfoques y perspectivas con mínimos resultados a la fecha. En los 70's, se impulsó el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), le siguió el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que sólo duró de 1980 a 1982, el Programa Nacional de Alimentación en 1984 y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) en 1985, ambos finalizaron en 1988. En el sexenio de 1988 a 1994 se implementaron los programas: Nacional de Modernización del Campo (PRONAMOCA) (1990-1994) y el Nacional de Solidaridad, (PRONASOL) (García Zamora, R., 1993). En la época reciente, en 1996, en el marco del Tratado de Libre Comercio con Norte América, dio inicio el Programa de Alianza para el Campo hoy llamado Programa de Alianza Contigo. Este programa continúa con el objetivo ancestral, productivista y de capitalización de las Unidades de Producción Rural sin diferenciación regional (UPR) con el requisito de aportación de recursos monetarios complementarios por los beneficiarios. Esta evaluación al PDR 2003 muestra los principales resultados obtenidos de este Programa.

### Bases de la evaluación

La evaluación del PDR 2003 cumple con el mandato de la Cámara de Diputados plasmado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, mandato que se retoma en las Reglas de Operación de la Alianza, con el objetivo más elevado de cumplir con la transparencia de la gestión pública. Cada año se destinan en promedio 10 mil millones de pesos al impulso del campo y del desarrollo rural mexicano. En Oaxaca, durante el periodo de 2001 a 2004, el Programa de Alianza Contigo ha hecho inversiones públicas por más de mil millones de pesos, cantidad que no tiene precedente en el pasado inmediato del estado. La evaluación se constituye en una de las principales herramientas para conocer el grado de impacto de las inversiones en la producción, el ingreso y el empleo de las UPR. La continuidad del PAC ha sido cuestionada por sectores académicos, sociales, gremiales y políticos de no tener resultados concretos en nueve años de operación. No se concibe cómo superar los rezagos del campo ante inversiones bajas comparadas a la de nuestros principales socios comerciales: EEUA y Canadá. Así la evaluación al PDR da la posibilidad de identificar limitantes para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional. De tal manera una evaluación independiente, objetiva, crítica y prepositiva del PDR será útil para la toma de decisiones de los funcionarios, siempre y cuando analicen y, en su caso, tomen en cuenta los resultados del estudio.

## **Objetivos de la evaluación**

Los objetivos específicos de la evaluación del PDR, son congruentes con el objetivo general de la evaluación del PAC. A continuación se mencionan cada uno de ellos, los cuales fueron retomados íntegramente de la guía metodológica de la FAO.

Objetivo general de la evaluación del PAC:

“Analizar la articulación y consistencia del Programa de Desarrollo Rural prevista en Alianza Contigo 2003, con el fin de concluir y recomendar sobre la pertinencia de sus componentes, la articulación entre los subprogramas, así como la identificación de la población rural objetivo del programa. A partir de lo anterior y cuando corresponda, se propondrán áreas de mejora y, en su caso, cambios en el diseño y la operación del Programa, para incrementar su eficacia operativa y sus impactos.”

Objetivos específicos del PDR:

- 1.-“Evaluar el impacto de las inversiones así como los procesos de asignación de recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas y a tipos de beneficiarios (PAPIR).
- 2.- Valorar los efectos del Programa en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales y en el desarrollo de capacidades en la población beneficiaria (PRODESCA).
- 3.- Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable y en el fortalecimiento de las organizaciones económicas (PROFEMOR)”.

## **Enfoque de la evaluación**

Toda evaluación objetiva y pertinente proporcionará elementos de juicio a los responsables directivos del PDR para la toma de decisiones prácticas y oportunas respecto a la operación e impactos del programa. Esta evaluación fue de carácter participativo con los principales actores del programa: beneficiarios, funcionarios y técnicos; con la finalidad de captar información cuantitativa y cualitativa, para el análisis objetivo de los resultados obtenidos en el año 2003 y de los impactos de 2001. Se buscó confrontar la información obtenida y la realidad social, tecnológica y ambiental de los diferentes actores del sector rural de Oaxaca respecto a las cuatro líneas estratégicas establecidas por la SAGARPA: Reconversión productiva, Atención a factores críticos, Integración de cadenas agroalimentarias y Atención a regiones y grupos prioritarios. Principalmente, la evaluación se avocó a las dos últimas.

## **Fuentes de información**

### **a) Método de muestreo**

La población de beneficiarios del PDR 2001 y 2003 fue proporcionada por la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE). En el año 2001, el total de beneficiarios fue de 2,119 del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) y de 36,321 para el 2003 del Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR). Resultó mayor la cantidad en el 2003 ya que los apoyos del PAPIR se entregaron a organismos, considerándose como beneficiarios al total de sus integrantes.

La muestra se determinó mediante la metodología de la UA-FAO para los años 2001 y 2003 de manera independiente. La fórmula requirió del total de la población (N) que fueron de 2,119 y 36,321 beneficiarios, respectivamente. La muestra obtenida fue de 117 y 134 beneficiarios del programa. La selección de beneficiarios por encuestar siguió el procedimiento siguiente: primero, se ordenó alfabéticamente a los beneficiarios por encuestar, después se calculó del coeficiente sistemático de selección "K" y en base con un número aleatorio "s" se obtuvo la relación de beneficiarios por encuestar. Fue necesario calcular los reemplazos de las muestras, superando el 20% a lo indicado en la guía metodológica, resultando de 37 para el 2001 y de 29 para el 2003. El proceso de cálculo estuvo supervisado y aprobado por el coordinador del CTEE.

### **b) Fuentes de información**

La información para la evaluación fue obtenida de tres fuentes básicas: a) directa de los beneficiarios, b) marco jurídico normativo, y c) información bibliográfica. En la primera de ellas se contó con: la base de datos de encuestas a beneficiarios PAPIR 2003 y PADER 2001, entrevistas a funcionarios y otros actores 2003, y de información cualitativa derivada de las entrevistas a los actores del Programa. Respecto al marco normativo y jurídico, se revisó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y las Reglas de Operación del PAC 2003. Se analizaron temas de política agropecuaria y desarrollo rural nacional y estatal plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Especial Concurrente y el Plan Estatal de Desarrollo 1998 - 2004 (PED) e informes del Gobierno de Oaxaca. Evaluaciones estatales del PDR 2001 y 2002, y anexos técnicos, y cierre físico y financiero del Programa. En información bibliográfica se consideraron estadísticas del INEGI, de CONAPO: índices y grados de marginación; tesis profesionales y libros y revistas especializadas en el tema del desarrollo rural.

### **c) Métodos de análisis de la información**

Los principales análisis de la información del PDR consistieron en análisis de frecuencias y cálculo de indicadores diversos. Inicialmente fue capturada la información obtenida de cuestionarios a beneficiarios del PDR 2001 y 2003 y de entrevistas a otros actores del programa. Fundamentalmente, se realizaron dos análisis generales: el de procesos y el de impactos.

# Capítulo I

## Análisis de la Estrategia de Desarrollo Rural

### 1.1. Introducción

El presente capítulo tiene el objetivo de ofrecer un análisis sobre la estrategia implementada para el desarrollo rural de México y específicamente para Oaxaca. En una primera parte se aborda la estrategia desde su pertinencia respecto a su congruencia vertical y horizontal, asumiendo como elementos de análisis “desarrollo”, “ruralidad” y “sustentabilidad”. También se analizó su correspondencia conceptual y operativa respecto a las líneas estratégicas de la SAGARPA, sus elementos que lo conforman, el proceso de municipalización y la relación del Programa de Desarrollo Rural y otros programas. Finalmente, se da referencia de sus cambios recientes. En una segunda parte, el análisis refiere la evolución física y financiera del programa en Oaxaca, el cumplimiento de metas y la articulación del programa con las líneas estratégicas de la política sectorial.

### 1.2. La Estrategia del Desarrollo Rural

#### *1.2.1. Pertinencia de la estrategia de desarrollo rural, de su diseño y de los componentes (subprogramas) que la conforman*

La estrategia de desarrollo rural en México no es reciente. Documentalmente sus antecedentes se remiten a los años 70's con el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER). Hoy día el desarrollo rural ha pasado de programas sexenales a un asunto de prioridad nacional, convertido en Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en 2001. Esta ley encuentra operatividad en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006 (PEC), y específicamente en la Reglas de Operación de Alianza Contigo 2003 (ROAPAC).

En la LDRS, la estrategia de desarrollo rural es pertinente ya que considera principios básicos de planeación, coordinación, federalización y descentralización, para la definición de líneas de política, de planes y programas y estrategias para operarlos. De igual manera, esta ley, integra servicios de apoyo como la investigación y transferencia de tecnología, la capacitación y la asistencia técnica para una reconversión productiva sustentable, esquemas para capitalizar el medio rural y mejorar su productividad, así como el fomento y la consolidación de empresas rurales, enfatizando en la comercialización de los sistemas producto. El enfoque de esta ley, está orientado a la atención prioritaria de zonas de marginación y la perdurabilidad de la producción rural basado en la superación integral del ser humano. Asimismo, el PEC define las líneas de acción, programas y metas para la instrumentación de estrategias para el desarrollo rural a través de diversos programas. En donde “la estrategia de desarrollo local se basa en un enfoque de micro regiones que atiende a zonas con niveles extremos de marginación”.



“Esta nueva estrategia se aplica bajo un esquema de integralidad, porque promueve el desarrollo humano, productivo y la infraestructura de las comunidades”. Es incluyente, plural y participativo. Según las reglas de operación del PDR 2003 y el Anexo Técnico correspondiente, se operaron en Oaxaca tres subprogramas: 1. El Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR). 2. El Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), y 3. El Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) para la atención a grupos y regiones prioritarias como: Grupos Vulnerables (Mujeres, Jóvenes, Indígenas, Personas de la Tercera Edad y Discapacitados); así como Cadenas Agroalimentarias relacionadas con cultivos prioritarios como son: maguey, mezcal, café, mango, piña, cítricos, hortalizas y ganadería de traspatio.

En lo planeado, la estrategia de Desarrollo Rural, puede considerarse pertinente, ya que sus componentes se orientan a grupos que efectivamente, son de importancia dentro del marco socioeconómico del estado. Los cultivos mencionados son también los más importantes en cuanto a la generación de recursos financieros y fuentes de empleo en el medio rural. Sin embargo, son sistemas-producto tradicionales donde la competencia en el mercado es muy marcada. Asimismo, se planteó el propósito de que el apoyo a los proyectos debe ser de forma integral: desde la fase de producción primaria hasta la fase de comercialización conjugando tres elementos: la inversión; la puesta en marcha del proyecto (ingeniería del proyecto) y la consolidación de los organismos. En general, el enfoque, los principios, la población objetivo y la definición de apoyos se consideran pertinentes parcialmente.

### **1.2.2. Correspondencia conceptual y operativa del PDR con las líneas estratégicas de la SAGARPA**

En el análisis de correspondencia realizado entre lo conceptual y lo operado se distingue una clara divergencia. En general esta divergencia se acentúa entre proyectos integrales contra proyectos de producción, la atención a grupos vulnerables respecto al apoyo de organismos gremiales, la integración de cadenas agroalimentarias con el enfoque sistema producto y la sustentabilidad respecto al enfoque productivista de los proyectos.

De acuerdo con el presupuesto solicitado en 2003, aproximadamente un 36% se orientó para grupos prioritarios y cerca del 64% para consejos municipales (Cuadro 1.2.2.1). En el primer caso, resulta insuficiente para los grupos mencionados, especialmente para los indígenas, considerando que representan el 30% de la población del estado y que viven en condiciones de extrema marginación (DIGEPO, 2004; COPLADE, 2004), y para el cual se solicitó un 11.67% del presupuesto total. En la práctica, este porcentaje es bajo para atender la demanda de estos grupos como lo establecen los objetivos planteados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (Art. 154, Fracción IV) así como en las reglas de operación del PDR 2003.

En contraste, la mayor parte del presupuesto se programó para proyectos de los consejos municipales. Según el análisis de seguimiento del subprograma PAPIR 2003 no se ejerció recursos monetarios para proyectos de los CMDRS; quizá debido a que no funcionaron,

dadas las características de actitudes y aptitudes para definir y operar estrategias de desarrollo integrales. En similar caso de operación resultaron jóvenes, personas de la tercera edad y discapacitados (Cuadro 1.2.2.1.). Los resultados preliminares obtenidos de las encuestas ponen en evidencia que los recursos son manejados frecuentemente para atender organismos, los cuales más que objetivos productivos persiguen objetivos sociopolíticos. Así los resultados obtenidos en 2003 son poco contundentes.

**Cuadro 1.2.2.1. Metas y montos programáticos por grupos y regiones prioritarias (pesos)**

<b>Grupos</b>	<b>PAPIR</b>	<b>PRODESCA</b>	<b>PROFEMOR</b>	<b>Total (\$)</b>	<b>(%)</b>
Mujeres	8,591,804.0	530,847.0	110,773.0	9,233,424.0	10.29
Jóvenes	8,591,804.0	530,847.0	110,773.0	9,233,424.0	10.29
Indígenas	8,591,804.0	1,769,484.0	110,773.0	10,472,061.0	11.67
Personas de la tercera edad	1,431,967.0	353,898.0	55,386.0	1,841,251.0	2.05
Discapacitados	1,431,967.0	353,898.0	55,386.0	1,841,251.0	2.05
<b>Total Grupos prioritarios</b>	<b>28,639,346.0</b>	<b>3,538,974.0</b>	<b>443,091.0</b>	<b>32,621,411.0</b>	<b>36.36</b>
Consejos municipales	50,118,856.0	6,193,210.0	775,409.0	57,087,475.0	63.64
<b>Totales</b>	<b>78,758,202.0</b>	<b>9,732,184.0</b>	<b>1,218,500.0</b>	<b>89,708,886.0</b>	<b>100.00</b>

Fuente: UTOE, Addendum del Anexo Técnico del PDR2003 del programa de ejecución federalizada.

La distribución presupuestaria para las Cadenas Agroalimentarias fue de 57'137,479 pesos que representa el 29.75% del PDR. Dicha distribución no se ajusta al 35% que al menos debe destinarse a esta línea estratégica. Así también se considera desproporcionada, ya que se favorecen ciertos cultivos sobre otros que pueden tener igual o mayor importancia en cuanto a la superficie sembrada, la generación de empleos e ingreso y la conservación de los recursos naturales. Por ejemplo, el monto presupuestado al cultivo del maguey fue de 22.4 %, el cual resulta desproporcionado en comparación a otros cultivos para fortalecer otras cadenas como el café y la piña que pueden coadyuvar al sostenimiento de las fuentes de empleo en el medio rural reduciendo la emigración (Cuadro 1.2.2.2).

Para el cultivo del café se asignó 13.6%, siendo que su cultivo genera más fuentes de empleo en el medio rural y divisas con su exportación. La superficie plantada con este grano es de 191,612 ha, muy superior a la de maguey que es de 3,704 ha. Los productores de café suman 36,170 y presentan importantes necesidades técnicas, tecnológicas, entre otras, ya que hasta ahora son en su mayoría, proveedores de materia prima para las grandes transnacionales (Informe de Gobierno, 1998). Por otra parte, este cultivo es generador de fuentes de empleo en el estado y, especialmente, en la Sierra Norte donde se tienen altos y muy altos niveles de marginación (DIGEPO, 2002).

El café rusticano bajo sombra, es el único sistema de cultivo que se practica en Oaxaca, contribuye al mantenimiento de la biodiversidad y de recursos naturales que es uno de los

propósitos de la LDRS. No obstante, el maguey, bajo el sistema de monocultivo en laderas, ha generado la deforestación, la erosión de los suelos, y ha puesto en riesgo la existencia de especies vegetales propias de la selva baja caducifolia, especialmente en zonas de ladera en la región de Yautepec.

El porcentaje programado para el cultivo de piña fue de 14.7% parece de igual manera bajo si consideramos que su superficie es de 2,400 ha, aunado a que en la región del Papaloapan es un generador de fuentes de empleo, y forma parte de una cadena agroalimentaria, además de generar fuentes de empleo en la industrias asociadas a su procesamiento y su amplio potencial.

**Cuadro 1.2.2.2. Presupuesto de Cadenas Agroalimentarias 2003 (pesos)**

Cadena	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR	TOTAL(\$)	(%)
Maguey Mezcal	11,257,149.0	1,548,303.0	221,546.0	13,026,998.0	22.4
Café	6,140,263.0	1,548,303.0	221,546.0	7,910,112.0	13.6
Mango	5,500,000.0	928,982.0	110,773.0	6,539,755.0	11.2
Piña	7,483,770.0	928,982.0	110,773.0	8,523,525.0	14.7
Cítricos	7,483,770.0	619,321.0	110,773.0	8,213,864.0	14.1
Hortalizas	7,163,640.0	309,661.0	0	7,473,301.0	12.9
Ganadería de traspatio	6,140,263.0	309,661.0	0	6,449,924.0	11.1
<b>Total</b>	<b>51'168,855.0</b>	<b>6'193,213.0</b>	<b>775,411.0</b>	<b>57'137,479.0</b>	<b>100.00</b>

Fuente: UTOE, Addendum del Anexo Técnico de PDR 2003 del programa de ejecución federalizada.

El PRODESCA, programó la mayor parte de sus recursos (80%) al apoyo de regiones y grupos prioritarios, y un 20% de ellos al apoyo en la consolidación de cadenas productivas. Específicamente tal subprograma atendió en 2003 a 606 proyectos con el apoyo de 276 PSP. Solamente el 5.6% de proyectos PRODESCA están relacionados con el PAPIR.

En lo que respecta a la planeación y operación existe una divergencia entre la dependencia estatal: Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Forestal (SEDAF) y la federal: Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ya que el Subsecretario de la SEDAf opina que se perdió la continuidad con la que se venían asignando los recursos de Alianza Contigo a los beneficiarios, con base en las micro regiones tomadas en cuenta en el Plan Estatal de Desarrollo. Por su parte SAGARPA comentó que no se les tomó en cuenta con los DDR y CADER para la operación del PDR 2003. Es importante señalar también que los municipios y los consejos sistema-producto requieren de una ardua capacitación en el proceso de desarrollo rural y de planeación estratégica ya que de otra manera los recursos podrían destinarse a otros fines ajenos a la producción, lo que ocasionaría la dispersión de los mismos y por ende mínimos impactos.

### 1.2.3. Elementos específicos de la estrategia de desarrollo rural

Los elementos que se utilizan para alcanzar los objetivos del PDR en Oaxaca son básicamente los recursos financieros, los PSP y los Proyectos.

En total, los recursos que se dispusieron en el PAC 2003 fueron de 192'035,947 pesos. Como se ha dicho en párrafos anteriores tales recursos son insuficientes para lograr impactos en todas las zonas rurales del estado, pero puede ser adecuada con base en una planeación estratégica del mismo. Así la diferenciación a zonas marginadas y de zonas no marginadas para atender a productores de bajos ingresos financieros en transición es adecuada; sin embargo no es suficiente ante la carencia de uso del SISER y del funcionamiento de los consejos distritales; regionales y municipales.

**Cuadro 1.2.3.3. Distribución del presupuesto del PAPIR 2003 por región en Oaxaca**

Región	Año		
	2001		2003*
	Federal(\$)	Estatal (\$)	Alianza (\$)
Cañada	4'179,601.57	463,297.71	6'794,785.00
Costa	5'687,677.70	630,450.27	13'576,661.66
Istmo	13'148,113.82	1'456,306.05	33'965,668.00
Mixteca	3'150,177.62	358,644.31	13'768,741.50
Papaloapan	4'698,739.78	567,534.97	23'694,769.84
Sierra Norte	1'958,952.34	201,363.30	5'237,091.00
Sierra Sur	5'326,269.04	590,390.00	16'301,982.00
Valles Centrales	13'868,055.56	1'746,536.98	24'816,213.00
Subtotal	54'880,325.20	6'337,055.82	
<b>Total</b>	<b>\$61'184,973.26</b>		<b>\$138'155,912.00</b>

Fuente: \*Unidad Técnica Operativa Estatal, coordinación PAPIR.

La identificación 2003 de la población objetivo del PDR fue realizada, en general, conforme a los lineamientos de las Reglas de Operación Alianza Contigo 2003 (Art. 72). Los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, fueron planeados para dar atención especial a los grupos y regiones prioritarias, a la integración de cadenas productivas de alta inclusión social y a productores de bajos ingresos monetarios y en transición. Sin embargo, se observa que el mayor presupuesto fue destinado a la región del Istmo, lo cual no es muy congruente si se considera que es la región que tiene el menor porcentaje de población en el estrato de alta y muy alta marginación (33%), también es la región que concentra la mayor parte de su población en el estrato de marginación media (41%), además que el 26% vive en municipios de baja y muy baja marginación. De igual manera, su intensidad migratoria es la segunda más baja, estando sus municipios considerados dentro de los de bajo y nulo índice de intensidad migratoria. En contraste, existen otras regiones como la Mixteca en la cual existe el mayor índice de migración y sus municipios están ubicados en un rango de alto y muy alto grado de

marginación (DIGEPO, 2002) y cuyo presupuesto 2003 fue de poco más de 13 millones de pesos.

Precisamente la organización de campesinos (beneficiarios) en consejos es otro elemento de la estrategia que no fue aprovechada en este año. Aunque a través de PROFEMOR se programaran 15 millones de pesos para la constitución y fortalecimiento institucional de 7 consejos distritales y regionales y de 295 consejos municipales, en la práctica poco se pudo impulsar y aprovechar efectivamente la planeación de estas instancias para detonar proyectos. Cabe aclarar que la sola constitución por sí misma de la organización no es suficiente para pensar en la capacidad de operar, en el sentido más amplio del concepto y del enfoque del PDR.

Complementariamente el PROFEMOR consideró la consolidación organizativa de 30 organismos de primer nivel y de 19 de segundo y tercer nivel, mediante el apoyo de PSP. El mercado de los PSP asociados al programa, en el ejercicio 2003, estuvo conformado por 276 técnicos PRODESCA y 274 técnicos PROFEMOR que contrató la UTOE.

Los PSP se distribuyeron en las ocho regiones del estado de Oaxaca, con los objetivos de dar apoyo a grupos de productores organizados ubicados en zonas marginadas, zonas no marginadas y productores en transición para el diseño y la puesta en marcha de proyectos, asesoría técnica individual, capacitación a empresas rurales, desarrollo de capacidades especiales, promoción de productos no tradicionales, fortalecimiento institucional y consolidación organizativa de organismos de primer a tercer nivel. Todos los PSP se evalúan y se supervisan a través del Centro de Capacitación para el Desarrollo Rural (CECADER) y son capacitados por el INCA Rural, donde les otorgaron cursos de capacitación y se encargan de dictaminar sus proyectos.

Otro elemento importante de la estrategia de desarrollo rural, fueron los proyectos de inversión. En el año 2003, el principal criterio de asignación de los recursos fue vía proyectos (86%) y en segundo lugar vía demanda libre (14%). La addenda del anexo técnico 2003 registra 1,580 proyectos, para 29,390 beneficiarios con un monto de 192'035,947 pesos. Lo anterior concuerda con las reglas de operación de Alianza Contigo 2003 (Art. 74, Frac. V) donde se enmarca como requisito general de elegibilidad, para tener acceso a los apoyos de los subprogramas de desarrollo rural, que los solicitantes presenten un proyecto productivo de acuerdo con el guión para la realización de estudios de proyectos económicos de fomento agropecuario.

Consideramos necesario incluir en esta estrategia, la asesoría externa de especialistas en temas diversos como por ejemplo: horticultura, fruticultura, piscicultura y mercadotecnia; entre otros, con la finalidad de poner en marcha y coordinar los proyectos y su evaluación. Un aspecto especial mencionado por los beneficiarios, fue que una vez que se les entrega el apoyo monetario se les deja solos con los proveedores o con los líderes, que en muchos casos no cumplen adecuadamente su función provocando un desajuste del proyecto y como consecuencia en el logro de las metas.

#### **1.2.4. Avances en el proceso de municipalización del PDR de Alianza iniciado en 2004**

De acuerdo con los datos proporcionados por el Subdelegado de Planeación de la SAGARPA en el estado, a junio de 2004 se tienen constituidos 336 Consejos Municipales con la participación de 192 técnicos. Actualmente sólo 229 municipios han cumplido con toda la fase preoperativa, es decir, tienen un Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) integrado y funcionando, cuentan con un plan de desarrollo rural sustentable y con un técnico PROFEMOR. De acuerdo con dicha información se tienen constituidos un 35% de los CMDRS del estado (570 municipios en total) y se tiene programado hasta el 2006 para concluir con la totalidad de ellos. En esta estrategia es necesario y muy importante, considerar las condiciones socioculturales particulares de los municipios de la entidad en cuanto a los usos y costumbres y sus políticas internas.

Por su parte, la SEDAF considera que la estrategia de municipalización de la Subsecretaría de Desarrollo Rural implementada para el 2004 violenta la normatividad vigente en la materia, como son: la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Convenio firmado entre el Gobierno Federal a través de la SAGARPA y el Gobierno del Estado en abril de 2001, así como los acuerdos del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, donde se han tomado decisiones que las dependencias federales no respetan. Es en este órgano colegiado es donde ha surgido la propuesta de atender el desarrollo por micro regiones, que están debidamente señaladas y delimitadas en el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004 y en la propia LDRS y PEC.

En el 2004, según el anexo técnico 2004 de los programas de ejecución federalizada de desarrollo rural, dentro del subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROMFEMOR) se programaron en el componente de Fortalecimiento Institucional, el fortalecimiento de siete consejos distritales y/o regionales y de 295 consejos municipales. En este año, el subprograma PAPIR no programó recursos monetarios para financiar proyectos ligados a estos organismos.

#### **1.2.5. Relación del PDR y los otros programas de la Alianza**

La LDRS (Art. 80) establece que el hecho de estar inscrito en alguno de los programas del PDR, no excluye de recibir beneficios de otros programas del PAC. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas realizadas a los funcionarios, así como con los resultados de las encuestas a los beneficiarios, se infiere que existe una baja relación con otros programas de PAC que operan en Oaxaca tales como PROCAMPO, Desarrollo Agrícola, Fomento Pecuario, Mujeres en Desarrollo, Mecanización, Transferencia de Tecnología y Mejoramiento Genético. Entre los factores que probablemente influyen en esta baja relación se encuentran la falta de información, gestión y la forma de asignación de recursos financieros a los beneficiarios, por parte tanto de las dependencias federales como de las estatales.

Por otra parte, los montos de apoyo financiero por beneficiario, en la mayoría de los programas: PROFEMOR, PAPIR, (Diseño de proyectos de Desarrollo, Puesta en marcha de proyectos de desarrollo, Asesoría técnica y consultaría, Capacitación a Empresas Rurales), Producción de proyectos en zonas Rurales Marginadas, Programas especiales de desarrollo a capacidades (PRODESCA), son demasiado bajos con un promedio de 2,000 pesos, por componente. Con estas cantidades realmente se puede impactar muy poco en la producción y productividad de cultivos y especies y por ende en el desarrollo rural.

### **1.2.6. Cambios recientes en la estrategia de desarrollo rural**

A partir del año 2001, se observaron cambios en lo relativo a la integración de grupos de programas. Para la canalización de los apoyos se tomaron en cuenta áreas estratégicas que permitieron dar un mejor orden en la entrega de los apoyos; orientando las acciones hacia un desarrollo regional y dando atención a grupos y cadenas prioritarias en cada una de las zonas atendidas. Sin embargo, no se definieron objetivos comunes con otros programas de Alianza, lo cual contribuyó a la dispersión del recurso financiero, su operación y al poco impacto en el logro de sus metas.

El planteamiento de 2002, significó un avance fundamental respecto al 2001, pues el desarrollo rural dejaba de ser un fenómeno que sería atacado a través de programas implementados por separado, inconexos y a veces hasta duplicados. A partir del año 2002, hubo un reagrupamiento de programas estableciendo como estrategias la integración de cadenas agroalimentarias, la atención a grupos y regiones prioritarias y la atención a factores críticos como suelo y agua. A partir de ese año empezó una nueva definición en las reglas de operación, que se fortaleció en el año 2003, donde se definió una atención prioritaria a las UPR, mujeres, jóvenes e indígenas y personas de la tercera edad, habitantes de regiones y municipios que presentan los mayores índices de marginación. De esta manera, los recursos monetarios asignados para los programas de Desarrollo Rural por el PAC, un poco mayor al 60% se programó a localidades de alta y muy alta marginación. En este mismo ejercicio, se agregó el subprograma de reconversión productiva, caracterizado por la concentración de los programas en ejes de apoyo: inversión, desarrollo de capacidades, cadenas de valor; la asignación de mayor prioridad a la población marginada, y a productores de bajos ingresos, un mayor acento en el desarrollo de capacidades y la revalorización del apoyo a actividades rurales no agropecuarias.

En el 2003, se logró la conclusión de la integración de la Unidad Técnica Operativa (UTOE) del PDR, con un coordinador general y tres responsables para atender a cada uno de los tres subprogramas: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR. Lo anterior, con la finalidad de lograr una mayor vinculación entre los tres subprogramas para la atención de beneficiarios y la definición de acciones para su operación. En este año los PSP estuvieron en mínimo porcentaje relacionados a los proyectos PAPIR, y este con los Consejos. Se realizaron convenios con los productores y se pagaron sus honorarios a los PSP a través de la entrega de un producto.

### 1.3. Evolución física y financiera del PDR en Oaxaca

#### 1.3.1. Análisis retrospectivo 1998-2003

El presupuesto federal otorgado en 1998 fue alrededor de 35 millones de pesos. En los dos años siguientes disminuyó sensiblemente; recuperándose en el año 2001 cuando se asignaron aproximadamente 50 millones de pesos. A partir de 2002, el monto se incrementó drásticamente en un 300%, con aproximadamente 164.5 millones de pesos y en el año 2003 se asignó un presupuesto federal de aproximadamente 176 millones de pesos, mayor al asignado en el año 2002. En el año 2003, se apoyaron 36,321 beneficiarios, no obstante este número fue menor en un 34% con respecto al año anterior.

**Cuadro 1.3.1.4. Presupuesto Gubernamental ejercido para el PDR en el periodo 1998-2003 (Pesos)**

Año	Presupuesto federal	Presupuesto estatal	Aporte de los beneficiarios	Total
1998 <sup>1</sup>	35'139,000.00	4'808,300.00	28'956,600.00	68'903,900.00
1999 <sup>1</sup>	19'182,300.00	3'370,900.00	16'693,500.00	39'246,700.00
2000 <sup>1</sup>	28'950,000.00	1'000,000.00	23'970,800.00	53'920,800.00
2001 <sup>1</sup>	49'936,298.00	5'556,948.00	49'700,420.00	105'193,288.00
2002 <sup>2</sup>	164'698,200.00	3'230,810.00	123'668,400.00	291'597.410.00
2003 <sup>3</sup>	176'361,366.10	6'197,464.50	115'735,095.00	298'293,925.60

1 Evaluación PDR 2001 p. 20. Evaluación PDR 2002.

3 SAGARPA. Avances financieros de los programas federalizados y de ejecución nacional de alianza contigo 2003; junio 24 del 2004.

#### 1.3.2. Cumplimiento de Metas 2003

Lo presupuestado para el 2003, al cierre del ejercicio en junio del 2004, se tenía un pendiente por pagar de más de 43 millones de pesos, por lo que es de esperarse que si los recursos financieros planeados no fueron satisfechos en un 100%, las metas y los impactos positivos en el desarrollo rural no fueron tan oportunos como se esperaba. De acuerdo con la información de campo un 30% de la muestra de los encuestados, supuestamente beneficiarios 2003, no han recibido su apoyo financiero (evaluación del PDR, 2003).



**Cuadro 1.3.2.5. Avance financiero del PDR 2003, metas físicas y financieras planeadas y ejecutadas (Pesos)**

Origen del presupuesto	Inversiones (pesos)		
	Comprometido	Pagadas	Variación
Aportación Federal	176'361,366.10	138'951,542.00	37'409,824.00
Aportación Estatal	6'197,464.50	3'789,298.00	2'408,166.50
Aportación de productores	115'735,095.00	112'122,998.00	3'612,097.00
<b>Totales</b>	<b>298'293,925.10</b>	<b>254'863,838.00</b>	<b>43'430,087.60</b>

Fuente: Avance financiero de los programas federalizados y de ejecución nacional de Alianza Contigo 2003.

### 1.3.3. Articulación del PDR con las líneas estratégicas de Política Sectorial

En síntesis se puede decir que el enfoque del Programa en términos generales está de acuerdo con las políticas sectoriales federales y estatales. En el ámbito federal coincide con los propósitos de orientación positiva y equidad, subsanar la discriminación explícita o implícita a la que ha estado sujeta gran parte de la población rural. También se otorgó una alta prioridad a los grupos rurales más vulnerables: minorías étnicas, mujeres e indígenas. Se articula también con los objetivos del PROFEMOR que busca fortalecer procesos de participación y autogestión que permitan un mayor poder de negociación de las empresas y organismos. Con el PRODESCA, a través de la asistencia técnica con PSP se busca poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos; y con el PAPIR financiar los proyectos viables técnica, económica y ambientalmente sustentables.

El Programa concuerda, también, con los lineamientos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004, el cual indica que deberán llevarse a cabo acciones que modifiquen la estructura productiva del agro oaxaqueño, ya que el estancamiento de la productividad han conducido al deterioro del ingreso de la población económicamente activa ocupada en el sector primario apoyando a las cadenas productivas. La articulación, como ya se mencionó, es deficiente y particularmente se debe promover la participación de los grupos de beneficiarios respaldándose en los organismos comunitarios y tradicionales. Con la integración del PAPIR a la UTOE, a partir del 2003, se le asignó un mayor porcentaje (70%) para el apoyo de proyectos productivos a través de la inversión directa en bienes de capital para la operación de proyectos económicamente viables en el medio rural, incentivar la inversión en el medio rural y facilitar el acceso de la población rural a los proyectos productivos tendientes a generar una reconversión productiva.

**Cuadro 1.3.3.6. Asignación del presupuesto por subprogramas del PDR (Pesos)**

PDR	Federal	Estatal	Total	%
<b>PAPIR</b>	143'196,732.10	3'000,000.00	146'196,732.10	76.00
<b>PRODESCA</b>	18'724,746.00	1'000,000.00	19'724,746.00	10.27
<b>PROFEMOR</b>	23'614,469.00	2'500,000.00	26'114,469.00	13.59
<b>Gran Total</b>	<b>176'361,366.10</b>	<b>6'500,000.00</b>	<b>192'035,947.10</b>	<b>100%</b>

Fuente: PAC 2003. Cierre financiero.

## Capítulo II

### Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoya el Programa

En este capítulo se analiza el conjunto de elementos contextuales del medio natural que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el PDR en el estado de Oaxaca, a efecto de identificar los factores críticos que limitan su desempeño tecnológico productivo y de mercado, así como aquellas áreas de oportunidad que pueden ser aprovechadas para su fortalecimiento.

#### 2.1. Caracterización general de la economía rural de Oaxaca

El estado de Oaxaca se localiza en el Sureste mexicano, tiene una población de 3'574,800 habitantes de los cuales el 30.8% es indígena (COPLADE, 2002). La economía se sustenta en el sector primario, agrupando actividades agrícolas, pecuarias, forestales, acuacultura y pesca. Estas actividades aportan un bajo porcentaje al PIB estatal, 14.5% en 1996 disminuyendo al 11.1% en 2001. Sin embargo, absorbe el 50% de la PEA estatal (COPLADE, 2003), aunque en regiones como la Cañada, la Mixteca, y la Sierra Sur se incrementa hasta el 85%. La mayoría de los productores rurales se ubican en el tipo de subsistencia, los cuales funcionan bajo el enfoque de economía campesina, de tal manera que la autosuficiencia alimentaria familiar es el objetivo por excelencia y con mínimos excedentes para el mercado. Su UPR, es un agroecosistema, integrado por la tierra, generalmente comunal, que no sobrepasa en promedio 1.5 ha por familia y que la utiliza para la producción de la "milpa"; la ganadería de traspatio con aves de corral, caprinos, porcinos y animales de trabajo como yunta, asnos y equinos en cantidad de uno a dos; y la mano de obra en su mayoría familiar y en mínima proporción contratada.

##### 2.1.1. Cultivos básicos y hortícolas

En el rubro agrícola destacan tres cultivos básicos: maíz, frijol y trigo. El principal es el maíz, cultivado en todo el estado en su mayoría asociado con frijol y calabaza, con lo cual incrementa el índice de aprovechamiento de la tierra. El volumen de maíz se relaciona directamente con la superficie sembrada (Cuadro 2.1.1.7.). La superficie y el volumen de producción alcanzaron su máximo histórico en el 2001, disminuyendo sensiblemente en el 2002 con cerca de 75,000 ha menos de cultivo. El rendimiento promedio en el periodo 1997-2002 fue de 1.36 t/ha con una mínima variación del 15%, la cual puede atribuirse a factores climatológicos, fluctuaciones de precios, apoyos financieros de PROCAMPO y al PAC y no tanto a la tecnología. El rendimiento por unidad de superficie se encuentra muy por debajo de la media nacional que en el 2002 fue de 2.5 t/ha.

Respecto al frijol en monocultivo se sembraron en el 2002, 48,900 ha con una producción de 30,400 t, y un rendimiento promedio de 621 kg/ha (Cuadro 2.1.1.7). La variación en la

superficie cultivada responde a los precios de garantía, estímulos monetarios, apoyos oportunos y a las condiciones de buen temporal. La superficie sembrada se ha incrementado a partir de 1999, generando un aumento en la producción. El rendimiento se ha incrementado en un 19% con respecto a 1997. Sin embargo, está aún ligeramente por debajo de la media nacional de 764 kg/ha (COPLADE 2002), lo cual genera un déficit constante de este producto en el estado.

**Cuadro 2.1.1.7. Superficie y producción de maíz, frijol y trigo durante el periodo 1997-2002**

Año	Cultivo						
	Maíz			Frijol		Trigo	
	Superficie miles de ha	Producción miles de t	Rendimiento Kg/ha	Superficie miles de ha	Producción miles de t	Superficie miles de ha	Producción miles de t
1997	486.8	625.5	1,284	41.0	22.0	15.1	12.3
1998	546.0	772.1	1,414	48.8	24.4	17.8	13.7
1999	565.8	741.9	1,311	41.1	22.1	14.7	18.1
2000	551.3	817.5	1,482	48.6	24.6	14.9	10.8
2001	576.5	804.9	1,396	50.3	33.2	13.9	16.5
2002	501.2	643.8	1,284	48.9	30.4	14.3	13.5

Fuente: COPLADE, Prontuario Estadístico, N° 13, 2° semestre 2002.

El trigo es otro cultivo básico de importancia por sus fines comerciales localizado en zonas templadas principalmente en la zona alta de la Mixteca, y muy pequeñas superficies para auto abasto familiar en la Sierra Norte. En el año 2002, se reportó una superficie de 14,300 ha, lo que representa el 2% de la superficie nacional. Su producción fue de 13,500 t. El rendimiento actual se estima en 1 t/ha muy por debajo de la media nacional que para el 2002 fue de 4.9 t/ha. La superficie cultivada al igual que la producción han disminuido sensiblemente a partir de 1999 (Cuadro 2.1.1.7.).

Las hortalizas más importantes en cuanto a volumen de producción son el melón y la sandía, las cuales se producen en el trópico subhúmedo específicamente en las regiones de la Cañada, el Istmo y la Costa. En el año 2001 se sembraron con melón 2,000 ha, con una producción de 25,600 t, con un rendimiento promedio de 12.8 t/ha muy por debajo de la media nacional que fue de 24 t/ha para ese año. Para el cultivo de sandía se registró una superficie de 1,300 ha con una producción de 23,600 t, y un rendimiento promedio de 18 t/ha, ligeramente por debajo de la media nacional que es de 22 t/ha. El área destinada a la sandía se ha venido incrementando en los últimos cuatro años en forma considerable a partir del año 2000, no así la superficie de melón que ha fluctuado alrededor de las 2,000 ha. Otras hortalizas cultivadas en el estado son: ajo, cebolla, chile de agua y tomate que se producen principalmente en los Valles Centrales de Oaxaca, donde se siembra una superficie aproximada de 2,500 ha. La más importante es el chile de agua, con un rendimiento promedio de 6 t/ha y genera 228 jornales por hectárea por ciclo. En esta misma región se cultivan 700 ha de tomate con rendimientos de 18 a 23 t/ha, desde 1996 se están estableciendo invernaderos para esta hortaliza con una superficie acumulada de 15 ha.

### 2.1.2. Cultivos industriales

Existen catorce cultivos industriales: café, caña de azúcar, maguey, ajonjolí, hule, limón, flor de cempasúchil, vainilla, jamaica, añil, pimienta, palma de coco, higuera, cacahuete. El café destaca por su importancia con respecto a la superficie cultivada y al número de UPR. En el año 2002 se tenían plantadas 158,000 ha con una producción de 43,400 t de grano. El volumen de producción ha disminuido en los últimos años al igual que la superficie cultivada como se observa en el Cuadro 2.1.2.8. El rendimiento fue de 370 kg/ha en 1997 disminuyendo a 274 kg/ha en el año 2002, esto probablemente se debió a la caída de los precios en el mercado internacional, así como la falta de apoyos financieros a los cafecultores para remplazar plantaciones con más de 30 años de edad.

**Cuadro 2.1.2.8. Superficie y rendimiento de café, caña de azúcar y piña durante el periodo 1997-2002**

Año	Cultivo					
	Café		Caña de Azúcar		Piña	
	Superficie miles de ha	Producción miles de t	Superficie miles de ha	Producción miles de t	Superficie miles de ha	Producción miles de t
1997	126.2	46.2	46.8	3,273.3	1.9	108.5
1998	174.4	58.4	43.7	3,098.1	2.4	111.0
1999	174.4	60.3	45.5	2,932.7	1.9	107.9
2000	174.4	60.3	48.6	3,368.1	1.9	101.2
2001	178.4	62.4	48.3	3,574.0	2.4	131.2
2002	158.0	43.4	46.6	3,183.8	2.4	124.6

Fuente: COPLADE, boletín de indicadores económicos, 2003.

La caña de azúcar es otro cultivo industrial de gran importancia, se siembran al año un promedio de 46,600 ha., con un volumen de producción de 3.1 millones de t. En los últimos dos años la superficie tuvo una ligera disminución, por el contrario el rendimiento se ha incrementado de 69 t/ha en 1997 a 73 t/ha en el año 2002 con lo que supera la media nacional de 71 t/ha. La disminución de la superficie cultivada que se observó de 1997 a 1999 (Cuadro 2.1.2.8.) se debió a la puesta en marcha en 1994 del TLC con América del norte y con ello facilitó el ingreso masivo de fructuosa de jarabe de maíz, la cual se destinó principalmente para la elaboración de refrescos a partir de 1998. La fructuosa provino de Estados Unidos, así como la producción en México de este endulzante elaborado a partir de maíz amarillo importado de Estados Unidos libre de aranceles. La disminución en la superficie a partir del año 2002 se debió probablemente que a partir del año 2000 el Gobierno estadounidense redujo la cuota máxima de exportación de azúcar originaria de México a 116,000 t y por otro lado a la compra de azúcar ilegal proveniente de Guatemala y Colombia con precios por debajo del precio nacional.

La piña cultivada en el Papaloapan es otro de los cultivos generadores de fuentes de empleo y de una cadena agroalimentaria. En el año 2002 se cultivaron 2,400 ha con un

volumen de producción de 124,600 t. Su rendimiento fue de 54 t/ha el cual está por encima de la media nacional estimada en 45 t/ha. Tanto la superficie como el volumen de producción se mantuvieron constantes entre 1997 y 2000; para el año 2002 la producción tuvo una baja sensible con respecto al año 2001 como se observa en el Cuadro 2.1.2.8. Entre otros cultivos frutales e industriales que forman parte de las cadenas sistema producto, se tiene el limón en la Costa y la Cañada con una producción de 210,000 t; el mango en las regiones del Istmo y la Costa genera una producción anual de 170,000 t; en la zona de Tuxtepec el cultivo de la naranja con 44,000 t; y en la Costa la palma de coco con una producción de copra 10,000 t (Informe de Gobierno, 2002).

### 2.1.3. Actividades Pecuarias

En Oaxaca destacan ocho grupos de especies: aves (gallinas, pollo de engorda, pavos, codornices, patos), porcinos, caprinos, equino, asnal, ovinos, conejos y bovinos. La actividad pecuaria ocupa 2'558,305 ha. Sin embargo, la producción pecuaria en el estado es deficitaria en carne, huevos, leche y aves. El inventario de ganado ha permanecido relativamente constante desde 1997 a 2002 (Cuadro.2.1.3.9.). La producción forrajera se estima en 5.3 millones de t y está compuesta por gramíneas como pasto elefante, zacate estrella, zacate bermuda, sorgo, maíz forrajero, pasto insurgente, guinea y pangola. Entre las leguminosas destacan: alfalfa, guaje, clitoria y kudzú. El inventario de bovinos en 2002 se estimó en 1'681,600 cabezas, concentrándose su producción en la Costa, el Istmo, el Bajo Mixe y sobre todo en el Papaloapan (trópico húmedo) donde es una de las actividades primarias que mayor desarrollo ha registrado en los últimos años con explotaciones ganaderas intensivas y mejoramiento genético de razas. La instalación de rastros TIF, se ha reflejado en la exportación de toretes a EEUU., y la apertura de empacadoras de cortes tipo americano.

**Cuadro. 2.1.3.9. Producción de ganado bovino, caprino, porcino, ovino y aves en miles de cabezas**

Año	G a n a d o				
	Bovino	Caprino	Porcino	Ovino	Aves
1997	1,597.6	1,062.2	815.4	505.1	3,703.4
1998	1,610.8	1,075.0	823.5	510.7	3,740.1
1999	1,636.5	1,085.7	830.9	515.8	5,271.4
2000	1,664.4	1,096.6	839.2	520.9	5,497.2
2001	1,672.6	1,106.9	834.0	525.7	5,704.1
2002	1,681.6	1,117.4	839.6	530.7	7,510.8

Fuente: COPLADE, Prontuario Estadístico, N° 13, 2° semestre 2002.

En la Mixteca y los Valles Centrales se desarrollan la caprinocultura y ovinocultura con un inventario de 1'117,400 y 530,700 cabezas, respectivamente. La producción porcina se realiza en la Costa, la Mixteca, los Valles Centrales y el Istmo con un inventario estimado en 2002 de 839,600 cabezas. La producción de equinos se distribuye en la Costa, los Valles Centrales, el Istmo, la Mixteca y el Papaloapan. El número de aves, a diferencia de otras especies, ha ido en aumento constante desde 1997. En este año se registraron en el estado 3'703,400 de cabezas cifra que prácticamente se duplicó en cinco años a

7'501,800 cabezas (Cuadro 2.1.3.9.). El notorio incremento se debe a dos factores: por un lado el establecimiento de dos industrias avícolas y varias granjas en el distrito de Tlacolula y en la región de la Mixteca y, por otra parte al otorgamiento, a partir del año 1999, de paquetes de 25 ponedoras por familia por medio de programas gubernamentales de apoyo a la mujer y de Desarrollo Rural.

#### **2.1.4. Actividades forestales**

Oaxaca posee una vocación natural silvícola, contando con una superficie forestal de 7'059,653 ha, lo que representa un 43% del territorio estatal (Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998). Se cuenta con selvas húmedas y con bosques de clima templado, donde se localizan el mayor número de especies de pináceas. En el sector forestal se registra el aprovechamiento maderable y el no maderable. Las principales especies maderables para industria de transformación son: pino, encino, caoba, cedro y otras maderas tropicales. En el año 2001 se reportó un aprovechamiento forestal controlado por especie: para pino de 513,600 m<sup>3</sup>, oyamel de 3,400 m<sup>3</sup>, encino de 7,300 m<sup>3</sup>, cedro rojo y caoba 500 m<sup>3</sup>, ceiba y hule 3,200 m<sup>3</sup>, y de especies no maderables de 300 t (COPLADE, 2002).

En orden de importancia, la producción de pino y encino, se ubica en la Sierra Sur, la Sierra Norte y los Valles Centrales con el 80% de la superficie total estatal. El aprovechamiento de las maderas preciosas se localiza en la región del Istmo en Santa María Chimalapa y la de maderas comunes tropicales en Matías Romero (Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998). Los principales productos no maderables son: la leña, la recolección de hongos, orquídeas, animales de caza, tierra de monte y plantas epifitas como musgo, heno y bromeliáceas. Existe un censo que incluye 540 empresas que operan como centro de almacenamiento y transformación de materias primas forestales, lo que representa importantes fuentes de empleo, tanto para su extracción y transportación, así como para su procesamiento primario en el medio rural. Actualmente operan 10 comités regionales de recursos naturales, en donde la SEMARNAT, el Gobierno del Estado y el sector social llevan a cabo reuniones mensuales de coordinación y concertación para el manejo sustentable de los recursos forestales en más de 200 comunidades y ejidos de Oaxaca.

#### **2.1.5. Actividades pesqueras**

Oaxaca cuenta con 597 Km. de litoral, 184,000 km<sup>2</sup> de zona económica exclusiva para la captura, 170,000 ha de lagunas litorales. Se capturan una amplia variedad de especies entre las que se encuentran 72 de escama, 10 de moluscos, crustáceos como camarón, langosta, langostino y jaiba. En el año 2002, se capturaron 558.5 t de camarón de estero, 109.8 t de mojarra tilapia, 416.7 t de camarón de altamar, 616.1 t de barrilete, 373.2 t de guachinango, 22.3 t de roncadador, 115.8 t de tiburón, 157.3 t de cazón, 74.7 t mojarra, 90.6 t de pargo, 130.9 t de curvina, 2,233.8 t de otras especies, y captura sin registro oficial por 2,776.7 t (COPLADE, 2003). Para 1996, esta actividad empleó un total de 6,887 personas, 49.9% pertenecían a cooperativas, 29% a uniones ejidales y el 21.6% a particulares. En la Costa los pueblos localizados a orillas del mar y las lagunas, se dedican a la pesca, el buceo y la comercialización del pescado y marisco como

principales actividades para más de 50,000 habitantes (PED, 1998). El estado cuenta con 82,000 ha de aguas interiores en las cuales se tienen las condiciones para el desarrollo de varias especies acuícolas, sin embargo su potencial recientemente ha empezado a explotarse. La acuicultura es aún una actividad incipiente, localizada y de poca importancia por el número de UPR y trabajadores dedicados a esta actividad (COPLADE, 2002).

Una fuerte limitante de la pesca es que se realiza con herramientas rústicas y en alta mar con implementos obsoletos y embarcaciones en malas condiciones, lo que hace que las cooperativas locales no puedan competir con embarcaciones extranjeras y nacionales (japonesas, peruanas, españolas y de estados del norte de la República). Otras limitantes son: la sobreexplotación de recursos en algunas zonas, la degradación ecológica de las lagunas, obsoleta infraestructura portuaria de almacenamiento y distribución, contaminación de los recursos acuíferos, el desconocimiento del potencial del recurso, los deficientes esquemas de organización y comercialización, y el escaso financiamiento e incumplimiento de los socios por cartera vencida. La producción pesquera, en volumen general estimado, se ha mantenido constante desde 1995 con una producción de 7,064.4 t, hasta el año 2002 en el que se reportan en total 7,676.4 t.

## **2.2. Factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el PDR**

### **2.2.1. El Medio natural**

El estado de Oaxaca, por su relieve y compleja estructura geológica y la presencia de extensos litorales, tiene una gran variedad de recursos naturales, ecosistemas, biodiversidad, con 5 tipos de climas y 23 subtipos que van desde el árido hasta el cálido húmedo con selvas tropicales. En el ramo minero posee 6 depósitos de carbón mineral, 16 depósitos de hierro, 8 zonas salineras, y un corredor de explotación de mármol en el Istmo de Tehuantepec (CAEEO, 1993; PED, 1998-2004). Las características anteriores hacen de la entidad un mosaico de diversidad con amplios potenciales que no han sido aprovechados de manera equitativa y socialmente justa. En el aspecto agrícola, sin embargo, el relieve montañoso condiciona fuertemente el proceso de producción ya que la tecnología moderna convencional como tractores y otra maquinaria agrícola, sólo ha podido incidir en la productividad en las pocas zonas planas de la entidad, de tal manera se siguen utilizando tecnología tradicional que se ajusta a las condiciones socioeconómicas y ambientales específicas. Actualmente se tienen grandes rezagos en la producción y el abasto de alimentos, en infraestructura caminera y de servicios en general, que han propiciado un desarrollo regional desequilibrado. Se tienen amplias diferencias entre localidades de montaña y localidades de zonas planas, en estas últimas con mayores oportunidades para obras de infraestructura de riego, maquinaria agrícola, asesoría técnica y comercialización de productos agropecuarios, forestales y de pesca.

### **2.2.2. El medio social**

La economía rural del estado de Oaxaca está muy ligada a dos factores principales: el primero, a una condición histórica que dio conformación a un estado pluriétnico, ya que de sus más de 3.5 millones de habitantes, 1'120,300 de personas son indígenas agrupados en 16 etnias. Un segundo factor ha sido las tendencias del desarrollo desde la época de los 60's marcado por las políticas oficiales que privilegiaron el desarrollo industrial y de las ciudades sobre el desarrollo del campo. El nivel macroeconómico es determinante en el fomento y la consolidación del desarrollo en general y aún más del rural de Oaxaca. En el año 2000, la población económicamente activa era de 1'076,829 habitantes, las personas ocupadas representaban 1'066,558, de las cuales el sector primario ocupaba el 71% y la población económicamente inactiva era de 1'034,852 personas. En términos económicos convencionales ha venido decreciendo ya que en 1996 el sector primario contribuyó con el 14.5% del PIB estatal, índice que ha pasado a 11.1% en el año 2001, ocupando el quinto lugar por debajo del sector secundario con 20.93% y del sector terciario con 67.9%. Estos dos últimos sectores han tenido un repunte significativo derivado de las políticas públicas implementadas. No así el sector primario que no ha podido repuntar significativamente en la estructura productiva estatal y su población se considera entre la más pobre y marginada.

La marginación de la población rural es una constante del estado de Oaxaca, ocupando, en el año 2000, el tercer lugar en nivel nacional. De los 570 municipios del estado, 182 se ubicaron en un grado de marginación muy alto, 276 en grado de marginación alto, 76 en un grado medio, 27 en un grado bajo y sólo 9 en muy bajo. Asimismo, la entidad tiene 12 mil localidades con diferentes niveles de marginación destacando 100 municipios de los 150 más pobres del país, con el 21% del total de la población (DIGEPO, 2000). La marginación es un fenómeno estructural, que se manifiesta, por una parte, en la dificultad de fomentar el progreso socioeconómico en la estructura productiva en las regiones del país, y por otro lado, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del goce de sus beneficios, considerando cuatro componentes estructurales: educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población.

La migración y expulsión de mano de obra del campo a la ciudad es otro fenómeno importante ya que en la actualidad el estado ocupa el cuarto lugar en el nivel nacional en este aspecto, todo ello debido a la falta de empleo, salarios justos, falta de servicios, entre otras causas. De las ocho regiones que conforman la entidad, cinco presentan saldos migratorios negativos: la Mixteca, los Valles Centrales, la Costa, la Sierra Norte y la Sierra Sur (Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, 2002). Esto sin lugar a dudas ha tenido repercusiones negativas sobre la productividad del campo, promoviendo el abandono de las parcelas y como consecuencia la migración del campo a la ciudad, e incluso fuera de nuestras fronteras. El grado de escolaridad constituye un factor decisivo para aumentar la productividad del trabajo e incorporar la innovación tecnológica, pues ello incide positivamente en el programa ya que refuerza su comprensión y facilita el proceso de apropiación. En Oaxaca, el rezago educativo es notable y alarmante sobre todo en el medio rural. En el año 2000, la población analfabeta de quince años o más representaba el 21.49% y los habitantes sin primaria completa el 45.53%. En el año 2001, el 60.98% tenía un nivel escolar promedio de 6.3 años y presentaba un rezago educativo del 25% (DIGEPO, 2000).



### **2.2.3. Procesos de producción y comercialización**

Las UPR en su mayoría se dedican al cultivo de la milpa. El 56.5% de la población se dedica a actividades agrícolas para el autoconsumo, en tierras de mala calidad, no aptas para la agricultura, con materiales nativos de la región, con cultivos de primera necesidad, un comercio informal en nivel local con productos agrícolas excedentes y subproductos pecuarios, mal aprovechamiento del recurso forestal y acaparamiento de los bosques en pie por compañías concesionarias. Se carece en las comunidades de fuentes de empleo lo que ocasiona un flujo constante hacia otros estados, principalmente del norte de la República, y estados vecinos de la Unión Americana. El trabajo extrapredio del campesino de subsistencia, al emplearse como asalariado, es un complemento de la economía familiar como ya lo han señalado investigadores sociales (Volke, 1997).

El nivel de utilización de tecnología es bajo, lo que ha repercutido en bajos niveles de producción y productividad generando escasez de excedentes para la comercialización y, por lo mismo, la falta de generación de ingresos familiares. Lo anterior conlleva a la emigración de los jefes de familia y de hijos mayores, lo que aunado a una dependencia alimentaria por el desabasto rural, provoca desnutrición rural y esto repercute notoriamente en los bajos niveles educativos y de aprovechamiento escolar, lo que llega finalmente a resultar en pobreza y marginación rural cíclica.

### **2.2.4. Disponibilidad y acceso a insumos y servicios**

La dispersión de la población rural dificulta el acceso a insumos y servicios, cabe hacer énfasis en que del total de la población, el 64% vive en localidades con menos de 5,000 habitantes (INEGI, 2000), con poco o nulo acceso a los medios de comunicación y a las noticias de las diferentes dependencias federales o comunicados oportunos que se les quisiera enviar por medios convencionales. Esta falta de comunicación se refleja en los datos de las evaluaciones de los años 2001 y 2002 del PDR: el 40% de la muestra se enteró por medio de sus compañeros o a través de los representantes del organismo al que pertenecen; por otro lado la difusión sólo se realiza en publicaciones cuando se da apertura a las ventanillas, en reuniones públicas con los funcionarios y en menor proporción con anuncios en la radio.

A pesar de los esfuerzos realizados por el INIFAP y de otras instituciones locales, no existe una verdadera investigación científica y, además, la tecnología no es adecuada con las múltiples condiciones de Oaxaca. Hace falta una adecuada transferencia y adecuación de tecnología de acuerdo con las condiciones agroecológicas de cada zona, lo cual está plenamente puntualizado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su Título tercero, Capítulo I, art. 32, fracción I y artículos 33, 34, 35 y 36. De igual manera lo retoma el Programa Especial Concurrente en su apartado de Desarrollo Tecnológico, en lo concerniente a generación y validación de tecnología, para lo cual se asigna un presupuesto a estas actividades que ha sido justificado ficticiamente porque hasta la fecha los resultados no han sido convincentes. De igual manera, se requiere generar tecnología propia para el medio rural y la agricultura de subsistencia, pero esta es muy escasa para el estado de Oaxaca, por lo que no existe, una adecuada transferencia para

impulsar un desarrollo sustentable de largo plazo. La tecnología generada, generalmente la utilizan los productores un ciclo, pero al no obtener resultados positivos inmediatamente la desechan, o sólo la practican los campesinos cuando se les provee de algún beneficio oficial. Menos impacto presentan otras instituciones de investigación agropecuaria y rural, distinguiéndose todas ellas por su multiplicidad, dispersión y heterogeneidad de proyectos.

### **2.2.5. Grado de capitalización**

La pobreza limita la inversión e incorporación de innovaciones al proceso productivo, pues la mayoría de los productores rurales apenas cuentan con lo indispensable para el sustento de su familia y no tienen posibilidades de invertir en otros componentes. La pobreza extrema es un denominador común, tomando en cuenta el ingreso monetario. En el año 2000, según cifras de la CONAPO, el 71.93% de la población ocupada (lo que representa a 767,139 personas) tuvo un ingreso de hasta dos salarios mínimos o menos. Sin duda, el exíguo ingreso monetario limita las capacidades para adquirir bienes y servicios en una economía de mercado como la nuestra. Como consecuencia, muchos beneficiarios del PDR de alta marginación no cuentan con la aportación financiera que el PAC exige. Los efectos derivados de las políticas económicas globales, tales como la inflación y el bajo nivel de salarios, han impactado en la descapitalización de la UPR. La gente trabaja más y cobra menos en el medio rural. En promedio el salario oscila entre 45 y 80 pesos por día, pero en las tiendas su poder adquisitivo disminuye, pagando un sobreprecio por los productos que se encarecen por los altos costos del flete, la distancia y el mal estado de las carreteras. Según datos del informe de evaluación del PDR 2002, el traslado de los insumos agrícolas a las personas, sujetos de crédito, representa una limitante para el buen ejercicio de los programas. También muchas solicitudes aprobadas no se ejercen porque los productores no disponen de recursos para poder hacer sus aportaciones financieras.

## **2.3. Correspondencia entre la orientación general del PDR y la problemática identificada**

### **2.3.1. Principales rubros productivos de la economía rural y rubros atendidos**

Las especies aprovechadas en el estado son las que ocupan mayor extensión. Sin embargo, no necesariamente son la mejor opción para la inversión del programa, ya que al incrementarse la producción de estos cultivos puede producirse una sobreoferta que se reflejará en una caída de los precios. El monocultivo además presenta serios problemas agroecológicos al ser más susceptible a las plagas por lo que demandará una mayor cantidad de agroquímicos. Como resultado el productor tradicional es incorporado a un mercado en el que aporta un producto barato y se convierte en un consumidor de insumos químicos caros. Por esto, es necesario diversificar la producción a otros cultivos y actividades; tan sólo en el ramo agrícola existen más de 50 especies, por ejemplo el pepino o algunas de ellas con un mercado de exportación como la vainilla, miel orgánica, etc. que serán una opción económicamente viable. U otros productos orgánicos que en el mercado mundial presenta los más elevadas tasas de crecimiento productivo y de mercado.

### **2.3.2. Dimensión de la problemática de la economía rural**

En el papel, los objetivos marcan efectivamente hacer un uso más eficiente de los recursos públicos, y fortalecer proyectos que generen empleo e ingreso a través de una capitalización de las UPR familiar, el manejo sustentable de recursos, el desarrollo de proyectos de producción primaria, y de transformación de mayor valor a productos (Diario oficial, 2003). Sin embargo, en la práctica la correspondencia puede ser calificada de insuficiente por el tipo de operación que tiene, pues al existir bajos niveles de inversión y mala distribución de los mismos no se consiguen impactos significativos en la capitalización de la UPR. En 2001 se tuvo un promedio para los programas de desarrollo rural de \$ 511.00 por productor. En 2002, este promedio aumentó a \$ 3,627, no obstante aún representa una ayuda poco significativa para capitalizar el campo, esto se refleja en la opinión del 70% de los funcionarios entrevistados, quienes coinciden en que la principal razón para la atención de solicitudes es la falta de recursos monetarios (Informe de Evaluación Estatal del PDR 2001 y 2003).

### **2.3.3. Tipos de productores prioritarios**

El tipo de productores apoyados por el programa, concuerda con lo establecido en las reglas y lineamientos del PDR y también con la LDRS, los cuales indican que se debe priorizar a los grupos y comunidades más vulnerables para propiciar un desarrollo integral de los individuos y de las comunidades en su conjunto. Al respecto es conveniente enfatizar que en el estado de Oaxaca el 85% de la población vive en comunidades rurales, con nulo o poco acceso a los servicios de educación, salud y vivienda digna, y cuya principal actividad económica esta en el sector primario. En tal sentido, el programa es acertado en el tipo de productores a quienes otorga los recursos, no así en la prioridad de los objetivos. Es decir, con una población pobre y descapitalizada, quizás sea prioritaria la autosuficiencia alimentaria. Ya que de otra manera ante las características de los productores, la organización campesina, la cultura local, la tenencia de la tierra y la tecnología, poco podrá hacerse, a excepción de las zonas con potencial, ante la dinámica y acelerada competencia mercantil de la economía globalizante.

### **2.3.4. Pertinencia del proyecto**

El acceso de la población beneficiaria a los proyectos se dificulta por factores como la escasa escolaridad, la disponibilidad de recursos, el criterio de proyectos, la deficiente organización, la falta de coordinación entre las dependencias operadoras y el burocratismo. El promedio de escolaridad de los solicitantes de acuerdo con la evaluación 2002, es de 6.3 grados; con estos antecedentes resulta contradictorio pedir al campesino que presente solicitud-proyecto (por esta vía se otorga al menos el 70% de atención). Por otro lado, se señala que el campesino debe disponer de recursos físicos suficientes, oportunos y accesibles para desarrollar exitosamente sus actividades económicas, requisito que es difícil cubrir con \$ 500 otorgados en promedio en el 2001 y \$ 3,600 en el 2003. La organización es deficiente ya que generalmente se le asignan a un representante del grupo sin hacer una visita previa al mismo para conocer sus necesidades y si la persona y/o el organismo existen o son ficticias como lo demuestran

las evaluaciones del ciclo 2001, 2002 y 2003, donde muchos beneficiarios que aparecen en el padrón ya murieron, o desde hace más de cinco años no viven en la comunidad. La falta de coordinación entre dependencias federales (SAGARPA) y en un nivel local (SEDAF) impide un estricto control del padrón de beneficiarios y su seguimiento. El trámite para recibir el crédito fue muy complicado como lo manifestó el 54.29% de los encuestados en el 2001. El exceso de trámites es inicialmente el prerrequisito para la corrupción, posteriormente propicia el desajuste del proyecto en todo su proceso.

### ***2.3.5. Capacidades de la población rural y áreas de oportunidad***

Una de las ventajas que ofrece Oaxaca es su gran fuerza laboral, el arraigo a la comunidad, y sólida organización familiar para el trabajo. Oaxaca cuenta con una reserva laboral de casi 2 millones de personas, desde trabajadores no calificados hasta puestos ejecutivos. Una de las peculiaridades de la unidad campesina consiste en aprovechar la fuerza de trabajo que no sería susceptible de valorización en otros marcos productivos, como son: el trabajo de niños, ancianos, mujeres, y el empleo del tiempo sobrante del jefe de familia y de sus hijos adultos.

Entre las familias rurales se da un sólido arraigo al núcleo familiar, a las costumbres y tradiciones; su cosmovisión ligada a la tierra y a la naturaleza son precursores de su sentido comunitario. La cohesión sólida en las familias rurales campesinas y su apego a la tierra, la agricultura de subsistencia y autoconsumo propician un enfoque de trabajo, no de explotación, sino de una efectiva sustentabilidad en el uso de los recursos. Las características mencionadas pueden ser aprovechadas para la producción de tipo orgánico, las cuales son compatibles con el respeto a la naturaleza y además brindan la oportunidad de un mercado potencial en nivel internacional con mejores precios como ejemplo se tienen el café orgánico, el mezcal de maguey orgánico, la madera con manejo sustentable y el ecoturismo, por mencionar algunos.

Otra área de oportunidad lo constituyen las remesas de dinero que mandan los emigrantes que están trabajando en los Estados Unidos hacia sus comunidades, las cuales constituyen una de las principales fuentes de ingreso en el estado de Oaxaca. Estos recursos podrían ser aprovechados, mediante esquemas adecuados de coinversión entre los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal y organismos binacionales existentes, para poner en marcha proyectos integrales de producción, con tecnología, asistencia técnica, asesoría comercial y todos aquellos servicios que aseguren el éxito del proyecto.

## Capítulo III

### Evaluación de procesos en el Programa

En este capítulo se presentan los resultados del análisis del diseño, la planeación, el arreglo institucional y la operación del PDR en el estado de Oaxaca. Tales resultados muestran el grado de articulación y eficiencia institucional en la operación del programa para el logro de las metas y los impactos en la producción, el empleo y el ingreso de las familias del medio rural oaxaqueño. Con este propósito se tomaron en cuenta las entrevistas y encuestas a los diferentes actores federales y estatales: Delegado Estatal de SAGARPA, Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Forestal estatal, Subdelegado de Planeación de la SAGARPA, Secretario Técnico del FAPCO, funcionarios responsables operativos de programa, coordinador general de la UTOE, coordinadores de CMDRS; técnicos PROFEMOR, PRODESCA y representantes de organizaciones económicas beneficiadas.

#### 3.1. Diseño

##### *3.1.1. Análisis de la compactación de programas*

En términos generales, los entrevistados opinaron que la compactación de los programas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, es adecuado. Esta compactación inició en 2003 ya que anteriormente cada programa funcionaba individualmente. Mencionaron como principales ventajas de la compactación: que induce la demanda de inversiones integrales, simplifica la operación administrativa y destaca la relación entre apoyos para inversión, desarrollo de capacidades y organización. Dentro de sus riesgos destacaron: que se desatiende a grupos importantes de la población, y que concentra las inversiones en determinados componentes, y que esto puede ocasionar un desequilibrio en el balance de los recursos entre los subprogramas.

##### *3.1.2. La pertinencia de la operación de apoyos hacia proyectos*

En lo planeado, el diseño de la estrategia de Desarrollo Rural en Oaxaca, puede considerarse pertinente; ya que sus componentes se orientan a grupos vulnerables y regiones prioritarias delimitando la población objetivo a través de estudios de estratificación y diagnósticos, los entrevistados también coincidieron en que el apoyo a los proyectos debe ser de forma integral conjugando la inversión, la puesta en marcha del proyecto y la consolidación de las organizaciones. Sin embargo, en la operación, existen importantes deficiencias en la articulación entre los tres subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, así como en el balance entre los tipos de apoyo al programa (actividades agropecuarias y no agropecuarias; los destinados a la producción primaria y los orientados a la integración de cadenas) tales deficiencias limitan los impactos positivos esperados en la población objetivo.

La articulación entre subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR es deficiente en términos de su congruencia horizontal y vertical, esta percepción es reforzada por los comentarios de los funcionarios directivos y operativos del PDR 2003. El PAPIR no está financiando proyectos que sean resultado de un proceso de planeación que los PSP están realizando en las comunidades. De esta manera el recurso técnico humano es subutilizado, el tiempo invertido por los agentes que intervinieron en la planeación es desacreditado, y se genera un estancamiento en el avance productivo de dicho sector. Entre las calificaciones asignadas por dichos funcionarios, sobresalen las siguientes: La articulación entre PAPIR y PRODESCA con 7.8, PAPIR y PROFEMOR con 6.6 y PRODESCA y PROFEMOR de 5.3; calificaciones que pueden consideradas como “bien”, “regular” e “insuficiente”, respectivamente. Otro tipo de articulaciones como por ejemplo entre fomento agrícola y PRODESCA es calificado de “insuficiente” con 5.8. Aunque los funcionarios, en su totalidad, indicaron que la articulación debe ser pertinente, ésta no se da en la práctica principalmente por la escasa calidad de los servicios que ofrecen los PSP y la orientación de los PSP en sólo 20% al fomento agrícola.

El balance entre los apoyos orientados a la producción primaria y los apoyos orientados a la integración de cadenas, que son los objetivos centrales de la política de desarrollo rural, fue calificado con un promedio de 7.1, “regular”; el equilibrio entre apoyos para proyectos y apoyos para la demanda libre fue deficiente (5.9), esta calificación se ve reforzada por los comentarios en el sentido de que los apoyos parecen estar orientados a atender más la demanda libre de los productores u organismos gremiales. Finalmente, el balance entre apoyos para actividades agropecuarias y apoyos para actividades no agropecuarias fue regular (6.9) indicando que deberían apoyarse, más, los proyectos agropecuarios.

### **3.1.3. Congruencia del Programa con las líneas estratégicas tanto federales como estatales**

La congruencia del PDR con las líneas estratégicas en términos generales, fue regular. Específicamente, la que se dio entre el diseño del programa y las prioridades de la política sectorial federal y estatal fue calificada con un promedio de 7.4. La congruencia entre el diseño y la instrumentación de la política sectorial federal en el estado, así como la congruencia entre las prioridades de la política sectorial estatal y la política sectorial federal en el estado tuvieron un promedio de 6.8 y 6.6, respectivamente. Esto refleja que las líneas estratégicas federales y estatales no coinciden plenamente y presentan diferencias en la forma de la instrumentación de tales líneas estratégicas.

Los objetivos generales de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 1998-2004, coinciden en cuanto al apoyo a productores de alta y muy alta marginalidad que son los grupos prioritarios, ya que en el PED considera, como parte prioritaria el combate a la pobreza, la atención a grupos y regiones prioritarias, el fomento a proyectos agropecuarios y no agropecuarios, el apoyo a la ganadería como una nueva actividad y el empleo temporal. Sin embargo, en la forma de instrumentación de las estrategias existen diferencias entre las instituciones federales y estatales ya que en la práctica no se tiene una coordinación entre las instancias federales y estatales, indicando que la SAGARPA y la SEDAF realizan acciones unilaterales, según se desprende de las entrevistas a los funcionarios directivos.

En el seno del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, se definió que los programas de la Alianza Contigo, en lo que se refiere a municipalización, se lleven a cabo mediante el esquema de micro regiones, que están tomadas en cuenta en el PED, esquema que no es bien aceptado por la instancia federal. Por otra parte, los funcionarios de PAPIR señalan que un punto estratégico al que se le ha dado poca importancia es la explotación sustentable de los recursos naturales, ya que aun cuando se han financiando actividades como el ecoturismo todavía son pocos los proyectos donde se hace énfasis en tener cuidado de no caer en la sobreexplotación de estos recursos.

### **3.2. Planeación**

#### **3.2.1. Escenario de planeación del Programa**

La utilidad de los planes es percibida en forma positiva por la mayoría de los entrevistados. Indicaron que presenta el diagnóstico del municipio y marca las directrices a seguir en el desarrollo rural y las potencialidades que se tienen; permite identificar proyectos prioritarios o estratégicos para favorecer el desarrollo rural de los municipios y favorece la participación de los ciudadanos para definir la prioridad y orientación de los apoyos. A pesar de estos aspectos, las entrevistas indican una falta de coordinación entre la planeación estatal y la federal. Esto puede deberse a dos aspectos: por un lado, a limitaciones de la propia planeación estatal y por otra parte a un desconocimiento básico entre los funcionarios sobre varios aspectos de la planeación del Desarrollo Rural Sustentable en la Entidad.

La planeación estatal carece de programas sectoriales y/o de desarrollo rural que establezcan con claridad las líneas, los programas y proyectos de mediano y largo plazo. Las metas y los objetivos multianuales en el PED, son poco conocidas entre los entrevistados, ya que el 60% manifestó que la planeación estatal no considera tales aspectos y el 80% indicó que tampoco se toman en cuenta las reuniones nacionales para la planeación, ni se fecha la entrega de recursos financieros durante el ejercicio. El desconocimiento de la normatividad en materia de planeación en los niveles federal, estatal y municipal y de quiénes tienen a su cargo la realización de la planeación del Desarrollo Rural en el estado es serio y preocupante, ya que solamente el 37.5% de los funcionarios entrevistados manifestó que es responsabilidad del CEDRS. Esto significa que la mayoría de los funcionarios de primer nivel desconocen la instancia responsable del desarrollo rural, mencionando que los municipios, la CDR, el PADER, y otros, son los principales responsables de la política sectorial.

#### **3.2.2. Criterios para la asignación del presupuesto**

Los criterios aplicados para la asignación de presupuesto del programa, según su importancia, quedan clasificados en tres grandes grupos. En el primero, se encuentran: las relacionadas con las prioridades de la LDRS, del PEC, y en las reglas de operación del PDR como son la atención a cadenas agroalimentarias y a grupos y a regiones prioritarias en la entidad. En un segundo grupo, las demandas de organismos gremiales o

grupos de presión, lo que indica que hay un componente político importante que de alguna manera interfiere con las prioridades y los resultados obtenidos. En el tercer grupo, se encuentran: la importancia relativa de la especie, cultivo o actividad económica que apoya el programa en la entidad. No se consideró la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, enfoque y concepto básico de la política de desarrollo rural.

Debido a la escasez de recursos para atender la demanda total de PDR, la asignación de los mismos a las solicitudes se priorizó de acuerdo a diferentes criterios. El primero de ellos fue que toda solicitud estuviera respaldada por un grupo organizado, lo cual no necesariamente resultó lo más adecuado, ya que limita a los productores con potenciales que pueden aumentar significativamente la producción, su productividad, y generar mayores niveles de empleo e ingreso en el medio rural. El segundo, de acuerdo con el orden de llegada de solicitudes o inscripción de los productores al programa, otros mencionados con menor frecuencia fueron: por prioridades regionales, de tipos de productores, sanitarias, productivas o sociales. En tercer término, los entrevistados señalaron la atención de alguna cadena específica y en último lugar, la atención de solicitudes rezagadas.

### ***3.2.3. Criterios para la identificación y priorización de cadenas productivas***

En la identificación y priorización de beneficiarios, fueron considerados componentes generales tales como la atención a cadenas prioritarias, la necesidad de impulsar una nueva actividad productiva en la entidad, y regiones y grupos de atención prioritaria, que son congruentes con las líneas de política general. Sin embargo, no consideraron otros criterios tales como el impacto esperado del apoyo; los estudios de estratificación de productores, así como otros que permitan una identificación más apropiada de proyectos municipales y/o regionales con mayor potencial y con una visión de mediano y largo plazo.

La identificación y priorización de cadenas agroalimentarias se concentró en dos criterios: el empleo de mano de obra rural y la estrategia estatal de mediano plazo. Por el contrario, resulta importante señalar que, por lo menos en este subprograma de la Alianza Contigo 2003, no se aplicaron criterios de amplia inclusión social de las diversas actividades que se desarrollan en la entidad, ni su aportación al PIB estatal y la sustentabilidad de los recursos agua y suelo. Estos tres últimos criterios deben ser la base de un desarrollo sustentable rural.

## **3.3. Arreglo institucional**

### ***3.3.1. Operación estatal con base en estructuras federales***

Los resultados obtenidos en las entrevistas reflejaron una falta de complementariedad y duplicidades entre la mayoría de las estructuras estatales y federales, la cual incide



negativamente en la operación del PDR y obstaculiza los ya de por sí, avances en el proceso de federalización en la entidad.

La mayoría de los entrevistados consideró que la relación entre las funciones y actividades de la SEDAF y la delegación de la SAGARPA se complementan. Sin embargo, las acciones de la SEDAF y las que realizan los DDR se duplican, de acuerdo con el 50% de los entrevistados. La mayoría opinó que la relación entre la SEDAF y el CADER es mínima y no se complementan. La opinión general, indicó que las relaciones entre otras instancias del gobierno estatal con respecto a la delegación de la SAGARPA y los DDR sí están relacionadas y sus funciones se complementan, sin embargo las actividades de estas instancias estatales con los CADER se duplican.

La capacidad técnica de las instancias estatales y municipales se considera apenas aceptable. La operación y el funcionamiento de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable, y la asignación clara y específica de las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno fueron considerados deficientes. Existen serias deficiencias en elementos clave de la federalización tales como los avances en la participación e incorporación de los municipios, y la participación de los productores y de la sociedad civil en la toma de decisiones, los cuales fueron calificados con promedios de cuatro.

Los avances en el proceso de federalización y descentralización de Alianza en la entidad son escasos, y recibieron una calificación por parte de los entrevistados en promedio de 5.8. Una minoría de ellos señaló que la federalización no es viable ni deseable, lo que indica que aun no todos los funcionarios están concientes de las ventajas de este proceso. Destacaron que uno de los factores que más limita el avance de la federalización en la entidad, es la falta de acuerdos entre la federación y el gobierno estatal. Las recomendaciones para acelerar el proceso de federalización están relacionados con la coordinación y el mejoramiento de la política de organización entre el estado y la federación; En general, los funcionarios tanto federales como estatales indicaron que haya una responsabilidad técnico-administrativa bien definida; los directivos estatales comentaron que es necesario que se respete el acuerdo de que la instancia operativa es el estado; que la SAGARPA tenga funciones únicamente normativas; que la SAGARPA cumpla con el convenio de Alianza Contigo. Por su parte los funcionarios federales indican la necesidad de que se respete el pacto federal y que el gobierno del estado apoye a los DDR y CADER y que el gobierno estatal tenga la suficiente madurez para este proceso.

### ***3.3.2. Desarrollo institucional de estructuras federales, estatales y municipales***

Los aspectos mejor calificados del arreglo institucional fueron la eficacia del arreglo institucional para el logro de los objetivos del programa así como el flujo de información sobre la operación del programa, con promedio de 7. Las más deficientes son la representatividad de los actores, incluidos los productores, en las instancias de decisión; y el predominio de criterios técnicos en la toma de decisiones. La existencia de mecanismos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales a través de

convenios, acuerdos y reuniones programadas, es plenamente reconocida por los entrevistados, quienes indicaron que los mecanismos entre la UTOE el CECADER, el CDR y el FAPCO para supervisar los apoyos, son las reuniones programadas, los acuerdos y además existen otras instancias para tal efecto. Sin embargo, la coordinación institucional entre el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) y la mayoría de las instancias como son CDR, CECADER, PROFEMOR, y PSP es calificada como deficiente, con excepción de la UTOE que obtuvo una calificación aceptable.

El funcionamiento de la CDR es calificado como deficiente en cuanto a su capacidad para la implementación del Programa en el estado, su interacción con otros actores e instancias, el establecimiento de mecanismos de coordinación con otros programas de Alianza y su participación en la planeación de mediano plazo del PDR. El seguimiento que la UTOE da a los técnicos PROFEMOR y PSP fue calificado como aceptable, pero el seguimiento a los apoyos otorgados fue calificado como deficiente.

La participación de los municipios es un elemento estratégico en la operación del PAC. Los entrevistados reconocieron ventajas de la municipalización en los aspectos de planeación y operativos. En cuanto a la planeación se mencionaron: que permite realizar un estudio en cuanto al planteamiento del problema y sus posibles soluciones en el desarrollo rural municipal, llevar el planteamiento ante la Asamblea para analizar, argumentar y conducir los proyectos, permite ver el impacto del proyecto en el municipio, valorar las condiciones de vida y necesidades de los beneficiarios, fortalece la capacidad de gestión de las actividades municipales si estas se llevan a cabo de acuerdo con el PED, impulsar los planes integrados "micro regionales", y descentralizar la toma de decisiones hacia las instancias municipales. Las ventajas operativas expresadas fueron: brinda una mayor oportunidad, pertinencia y eficiencia en la asignación de los recursos fiscales para el desarrollo rural al acercar los presupuestos a las decisiones de las instancias locales; la administración a cargo de los municipios de los recursos que se destinan para los apoyos; que los productores tendrían una ventanilla de atención más cercana para el apoyo de sus proyectos; administración más rápida; y una mayor transparencia en la asignación de los recursos.

La contribución de Alianza al proceso de municipalización por orden de prioridad fueron: formulación de planes de desarrollo, elaboración de diagnósticos y la constitución de los Consejos Municipales. Las opiniones más comunes con respecto a la estructura y el funcionamiento de los Concejos municipales fueron que los CMDRS redacten planes de desarrollo rural sustentable ya que constituyen una representación auténtica, que sus funciones están bien definidas, que sus miembros asisten con regularidad a las sesiones y que en la estructura del municipio existe un área de desarrollo rural bien definida.

Los problemas operativos que enfrenta el proceso de municipalización, de acuerdo con los entrevistados, en orden de importancia fueron: que no existe coordinación entre instancias, conflictos de intereses, no hay financiamiento y la falta de interés porque no se ven resultados. Las limitaciones de Alianza para impulsar la municipalización fueron expresadas de varios tipos: Coordinación institucional; operativos y conflictos de intereses. En el primer grupo se mencionaron: la falta de acuerdos entre el gobierno estatal, el federal y los productores, respetar la rectoría del estado en la operación de los

programas; que esta federalización, para los gobiernos estatales, en su mayoría, no la aceptan para no perder el control en el manejo del recurso financiero; la acción unilateral de SAGARPA que no cumple con la LDRS en su artículo 12; que no se respeta lo que dispone el Plan Nacional de Desarrollo (PND), ni el Plan Estatal de Desarrollo (PED).

Entre las limitaciones de tipo operativo se indicaron: el número elevado de municipios y la insuficiencia presupuestal para atender a todos, los limitados recursos económicos y humanos para los municipios y la carencia de un control estricto en cuanto a la aplicación de éstos; la deficiente atención a los municipios; la demora en la liberación de recursos y la falta de cumplimiento con el apoyo prometido a algún proyecto.

Las limitaciones en la difusión fueron: la falta de promoción y orientación a las personas necesitadas, lo cual reporta beneficios a los dirigentes que se aprovechan de la situación para ganar comisiones ya que muchas veces están vinculados con proveedores que venden equipos en mal estado y al ser entregados a los beneficiarios se les cobra y no funcionan. Son limitantes también los conflictos de interés político que se presentan en los municipios y la falta de órganos de control en el propio programa.

### **3.4. Operación**

#### **3.4.1. Asignación de recursos**

Los criterios y las prioridades para seleccionar beneficiarios se realizan en las ventanillas receptoras y se aplican para filtrar las solicitudes recibidas; así lo manifestó el 100% de los entrevistados. Sin embargo, existen serias limitaciones en el grado de aplicación de estos criterios, ya que aunque el 100% dijo que cuenta con padrones de beneficiarios de Alianza o de otros programas, de éstos, sólo el 33%, respondió que los padrones se utilizan para seleccionar a beneficiarios. El 100% respondió que no se cuenta con la información del SISER y que ésta no sirve de apoyo en la selección de beneficiarios. Un 33% no mencionó que se establezcan plazos para responder a las solicitudes; un 33% opinó que se atiende primero la demanda rezagada y después la nueva demanda de apoyo. El papel de la CDR en la asignación de recursos fue calificado de aceptable con calificaciones de 6.75 a 7 en los aspectos de focalización de los apoyos a grupos y regiones prioritarias, así como en el ejercicio de los recursos a través de proyectos y focalización de los apoyos a cadenas productivas.

El proyecto como instrumento de gestión es percibido por los entrevistados (funcionarios, directivos y operativos) mucho más positivamente que la demanda libre. Un 100% respondió que se da prioridad a las solicitudes acompañadas de un proyecto productivo. Los entrevistados consideraron en su totalidad, viable la asignación de recursos por esta vía, dado que de esta manera es más objetivo calificar las solicitudes, además porque los proyectos integrales ayudan a fortalecer las cadenas y llevan en forma ordenada el proceso productivo; permiten dar un mejor seguimiento al productor y se fortalece su infraestructura productiva porque los apoyos con base en los planes de inversión justifican los conceptos de apoyos específicos. El 44% de los entrevistados consideró factible

eliminar los apoyos a la demanda libre, ya que indican obedecen más a fines políticos que a su factibilidad técnica, de mercado, financiera y ambiental, y frecuentemente sólo se beneficia a líderes que se hacen ricos a costa del desarrollo estatal y rural.

La capacidad de las estructuras técnico-operativas para evaluar un proyecto respecto a su viabilidad técnica, económica y ambiental e impacto del proyecto en el ingreso y el empleo fue calificada de aceptable (calificación de 6). Su contribución al establecimiento de cadenas agroalimentarias, su aporte a la reconversión productiva y el desarrollo del proyecto con apego a su formulación fue evaluada como deficiente (calificación de 5). La capacidad de los técnicos PSP para generar proyectos productivos fue calificada como regular (6.8 a 7.5) en cuanto a su formación y conocimiento técnico, su experiencia, su conocimiento de la problemática del sector y su habilidad para comunicar y hacer promoción. Las limitaciones en las capacidades se reflejan en el financiamiento de los proyectos realizados, cuya calificación por los entrevistados fue relativamente bajo, ya que sólo el 45.71% de sus proyectos han obtenido financiamiento. De estos proyectos apoyados, el 37.38% obtuvieron fondos sólo de PAPIR, el 26.19% sólo de otras fuentes y el 23.33% de PAPIR y de otras fuentes.

Las principales razones mencionadas por los entrevistados respecto a la no aprobación de solicitudes fueron, en orden de mayor a menor importancia: la falta de recursos financieros de los programas, prioridad y frecuencia, expedientes incompletos, solicitud extemporánea, solicitante no elegible, el bajo impacto esperado del apoyo o proyecto, la falta de coincidencia con las líneas estratégicas estatales y la falta de coincidencia con las cadenas prioritarias.

### **3.4.2. Oportunidad en la asignación de recursos**

El tiempo que transcurre desde la recepción de la solicitud hasta la entrega del apoyo requiere en promedio 100 días, ya que en promedio transcurren 51 días entre la presentación de una solicitud completa y la notificación del dictamen, y 48 días el tiempo promedio de espera del productor entre la notificación de aprobación y la recepción del recurso. Este tiempo es calificado de excesivo y se refleja en el considerable (29.8%) grado de desistimiento del apoyo debido a la falta de oportunidad y certidumbre en la entrega de los mismos. Las principales razones por las que las solicitudes aprobadas no se ejercieron por los solicitantes, obedece, en primer término, a los plazos establecidos para ejercerlas que son demasiado cortos, en segundo lugar los beneficiarios no disponen de recursos monetarios para hacer sus aportaciones y en menor proporción porque el productor se beneficia al ceder sus derechos a otro productor.

### **3.4.3. Complementariedad en la operación del Programa**

La complementariedad entre los subprogramas del PDR en términos generales es deficiente, en la práctica, la que se dio entre PRODESCA y PAPIR; entre PRODESCA y PROFEMOR; y entre PROFEMOR y PAPIR fue calificado como deficiente con promedios de calificaciones menores a 6. Además, de 16 respuestas, 10 han opinado que no hubo

relación entre PROFEMOR y PAPIR. Catorce de 16 respuestas manifestaron que no hubo complementariedad entre PRODESCA y PROFEMOR. Cabe mencionar que según datos proporcionados por el responsable de PRODESCA, en 2003 el 80% de atención de PRODESCA se enfocó a otros proyectos diferentes al PAPIR.

La complementariedad entre PRODESCA y PAPIR es bien identificada por la mayoría de los entrevistados, quienes coincidieron en que los PSP de PRODESCA formulan y elaboran los proyectos y PAPIR otorga los recursos financieros para la puesta en marcha de los mismos. Las opiniones concuerdan en que PRODESCA organiza e identifica proyectos estratégicos, les da seguimiento y los asesora según su operación. De las repuestas que indican complementariedad algunas son acertadas como aquellas que indican que los proyectos establecidos por PROFEMOR se llevaron a cabo a través de PRODESCA mediante la coordinación de información del diagnóstico y el plan de desarrollo municipal, que PROFEMOR plantea el desarrollo de los municipios en obras prioritarias y detecta las necesidades principales y PRODESCA se encarga de formular y estructurar los proyectos. Sin embargo, otras respuestas dejaron notar la duplicidad de funciones y la falta de coordinación al responder que PROFEMOR se encarga de la elaboración y puesta en marcha de los mismos, aportando el capital necesario para su operación.

En lo que respecta a la información sobre el funcionamiento del PROFEMOR, se manifestó que los beneficiarios escogen el tipo de apoyo que reciben y que se da seguimiento a los apoyos otorgados de este subprograma. Los apoyos más importantes que otorga el PROFEMOR son por orden de importancia: generación y/o modificación de procedimientos administrativos, formalización de los estudios jurídicos y finalmente establecimiento de sistemas contables.

La complementariedad entre los subprogramas de desarrollo rural y otros programas como PROCAMPO; FONAES; OPORTUNIDADES; y con Investigación y Transferencia de Tecnología de PAC tuvieron promedios de calificación muy bajos, alrededor de 4. Lo anterior refleja la falta de complementariedad y de información precisa entre los actores sobre los apoyos y complementariedad con otras instituciones. Es particularmente grave la falta de complementariedad con investigación y transferencia de tecnología ya que la carencia de una tecnología apropiada pone en riesgo la productividad y perdurabilidad de los proyectos.

#### ***3.4.4. Participación estatal en las inversiones del Programa***

En los últimos cuatro años, la participación estatal en las inversiones del programa no ha sido consistente en términos nominales y en términos reales, ya que ha sido en promedio de 4 millones de pesos. Tal tendencia, según los entrevistados de la SAGARPA, es por la falta de interés en el ámbito del desarrollo rural del estado. Por su parte, la SEDAF argumenta que el gobierno del estado no cuenta con ingresos suficientes que permitan incrementar las inversiones al PAC, dando prioridad a educación, salud, infraestructura urbana y rural; y a que el gobierno federal es el que capta la mayor parte de los impuestos.

### **3.4.5. Logros e insuficiencias en el SISER**

Según la información proporcionada por la coordinadora del SISER, este sistema de información no operó en el 2002 ni en 2003. En el ejercicio 2003 el SISER no se utilizó como herramienta de planeación, solamente se utilizó para la captura del presupuesto. Las principales limitantes técnicas del sistema fueron: baja capacidad del soporte técnico, el sistema fue lento, se bloqueaba con mucha frecuencia, su saturación constantemente hacía perder tiempo. Actualmente considera que tal sistema está a prueba y se espera que se trabaje para su mejor operación.

Tal información es poco conocida por funcionarios operativos, como se infiere de las respuestas emitidas en las entrevistas realizadas. En tal sentido el 56% de indicó que el Sistema de Información del Sector Rural (SISER) funcionó con deficiencias y limitaciones en el 2003, aunque sólo para efectos de captura. Sin embargo, el 100% coincidió que el SISER no cuenta con la información que requiere el programa y que como consecuencia, no se utilizó como apoyo en la selección de beneficiarios.

El desempeño de este sistema fue calificado con promedios bajos, alrededor de 5, en los aspectos de su facilidad de operación, recursos humanos, soporte técnico para su puesta en marcha y funcionamiento, suficiencia de la información que genera, existencia de infraestructura para operarlo, apoyo al seguimiento y gestión de las solicitudes, cobertura geográfica (DDR, CADER), disponibilidad y confiabilidad de la información, actualidad de la información y transparencia en el manejo de las solicitudes. Estos resultados indican que los responsables de la operación del SISER deben realizar mayores esfuerzos por hacer operativo y funcional este sistema.

### **3.4.6. Integración de cadenas productivas**

Los aspectos relacionados con la integración de cadenas agroalimentarias fueron evaluados en forma aceptable por los entrevistados, con un promedio de 6 en los aspectos de asignación de recursos en función de las cadenas productivas y grado de incidencia de la CDR en la identificación de cadenas de amplia inclusión social. Los aspectos evaluados como deficientes fueron el grado en que la operación del Programa se enmarca en la integración de cadenas productivas y el grado en que los componentes de apoyo se orientan a la integración de cadenas.

Las principales potencialidades de la integración de cadenas productivas identificadas fueron: un encadenamiento desde la producción primaria hasta la venta del producto, dando como resultado mayores utilidades al darle un valor agregado a los productos, se da una distribución cualitativa en los diferentes eslabones de la cadena, se integra el abasto desde la producción hasta la comercialización, se aprovecha mejor el mercado, se aprovechan los nichos de mercado y se mejora el ingreso de los participantes.

Las principales limitaciones para la integración de dichas cadenas son: la baja inversión de recursos financieros, organización estatal deficiente; escasa capacidad organizativa de los integrantes de las cadenas; falta de conciencia del enfoque y de comprensión de sus potencialidades; las condiciones orográficas del estado; UPR muy dispersas y alejadas de los centros de comercialización; que los productores no entienden la potencialidad de los mercados para sus productos; y la baja capacitación y los productos se encuentran en su mayoría en producción primaria. Esto hace pensar en la necesidad de fortalecer las funciones centrales de los organismos encargados de la planeación del desarrollo rural en el estado, en aspectos tales como: fortalecer la organización de los productores, de implementar redes económicas y de servicios de apoyo a proyectos, en la investigación y la transferencia de tecnología, la transformación e industrialización y la comercialización. Es decir se debe hacer un verdadero esfuerzo por mejorar y fortalecer los mecanismos de coordinación y operación interinstitucional para alcanzar realmente las potencialidades de las cadenas.

#### **3.4.7. Factores críticos en el desempeño del PRODESCA**

En general el desempeño de los promotores PSP fue calificado como deficiente (promedio de 5). Este resultado está relacionado no tanto con la capacitación de los PSP, la cual se considera aceptable, sino con respecto a la disponibilidad de los técnicos para atender a los usuarios. Los técnicos PSP son capacitados y evaluados por el INCA. Para su aceptación en la red, los principales requisitos que debieron cumplir fueron: haber aprobado el curso del INCA rural, tener licenciatura y tener experiencia profesional. Probablemente la capacitación recibida no sea la más adecuada ya que en la evaluación que los PSP realizaron de la red indicaron que el grado de adecuación entre la capacitación recibida y las funciones que realiza es regular (calificación entre 7 y 8). Otro factor que influye en su desempeño es la dispersión de las UPR que dificulta una atención oportuna a los beneficiarios. El panorama anterior indica que probablemente se deba planear mejor la capacitación de los técnicos, revisar y subsanar la deficiencia en los apoyos con que cuentan para realizar sus actividades, pero a la vez implementar criterios más estrictos en el desempeño de los técnicos, los cuales en la opinión de los beneficiarios deben cumplir un papel central.

Las instancias que contribuyen al fortalecimiento de la oferta de servicios profesionales fueron la CDR y la UTOE. El desempeño laboral de los PSP está a cargo de los CECADER, en la práctica este desempeño está regido propiamente por los primeros, la vigilancia por parte de los beneficiarios es mínima de acuerdo con la respuesta de los entrevistados. A través de la red se establece la comunicación de información entre los PSP y los contratantes. La facilidad para entrar a la red, su transparencia y su utilidad para emplearse como PSP fueron evaluadas entre 7 y 8 es decir, regular y bien, respectivamente. Por otro lado, la facilidad para salir y la facilidad para conseguir trabajo fuera de la red fueron calificadas por los PSP entre 6 y 7, es decir suficiente y regular, lo cual indica que los técnicos no se sienten con un alto nivel competitivo.

La organización de los grupos apoyados y efecto de la normatividad 2004 en mejoras operativas fueron calificados en promedio como aceptable (calificación 7.5), pero fue deficiente con una calificación de 5, en la importancia que el estado otorga al

subprograma, la articulación del PRODESCA con las instancias de investigación y la transferencia de tecnología.

#### **3.4.8. Experiencia de éxito**

De los 1,580 proyectos implementados en el año 2003, en el estado de Oaxaca, 74 fueron considerados como exitosos por la UTOE. Estos representan el 3.5% del total: 45 agrícolas, 11 pecuarios y 18 no agropecuarios. La constante en cada uno de ellos principalmente es que ya estaban constituidos como organización antes de darse de alta para adquirir la personalidad jurídica, la organización surgió por iniciativa de los socios y no como simple requisito para obtener el beneficio. La mayoría tienen el respaldo de su presidente municipal; al menos un representante de cada organización ha recibido cursos de capacitación tanto por parte de la empresa proveedora como por iniciativa propia. Además de la asesoría oficial (PSP-PRODESCA) reciben el apoyo de otras instituciones como son el Colegio de Postgraduados, Brigadas de DGETA, ONG's y UCh. Se sujetan a los acuerdos que se toman como grupo; sus reuniones son periódicas y se tratan problemas específicos acerca de la producción y las necesidades del grupo.

Existen limitantes como son el no contar cada socio con las mismas posibilidades financieras para crecer en su organismo, el grado de escolaridad es heterogéneo y generalmente, los de mayor grado son quienes reciben la capacitación externa. No permiten el aumento en el número de socios por varias causas que muchas veces son intrascendentes, no existe capacitación en el cooperativismo para fortalecer sus organismos, necesitan asesoría externa para sus UPR, su vinculación al comercio es limitada e incipiente. En la mayoría de casos, sus volúmenes de producción no son constantes y no hay una macro organización que las aglutine para la comercialización de sus productos.

#### **3.4.9. Cambios relevantes en los procesos 2004**

En lo que respecta al diseño y a planeación, no existen cambios para el 2004 ya que las prioridades en la política sectorial y estatal, así como en los criterios para la asignación del presupuesto son esencialmente los mismos.

En el arreglo institucional existe un avance pues en el presente año se han dado un mayor número de reuniones entre las instituciones federales y estatales con el propósito de resolver una de las principales debilidades del proceso operativo, que como se ha señalado, es la falta de coordinación en cuanto a las funciones específicas de cada una de ellas. Lo anterior ha llevado al traslape de funciones y a no tomar en cuenta las sugerencias hechas en las evaluaciones anteriores, para la operación de los proyectos. Se tiene contemplada la operación del SISER, lo cual permitirá la captura de los datos de los solicitantes lo que facilitará conocer las características de los productores y será un importante auxiliar en la prorización de las solicitudes además de agilizar el seguimiento y trámites de la solicitud por parte de los productores solicitantes.



## Capítulo IV

### Evaluación de impactos

En el presente capítulo se identifican la tipología de productores con base en sus características de escolaridad, recursos y nivel tecnológico. Asimismo, se establece la magnitud de los impactos de los apoyos otorgados por el PDR 2003, con base en la gestión y satisfacción con el apoyo; impacto en el ingreso; en el empleo; en la inversión y capitalización; en la integración de cadenas; en el desarrollo de capacidades y desarrollo de organismos. La tipología e impactos se analizaron con base en los resultados de las encuestas realizadas a los beneficiarios de los años 2001 y 2003, complementándose con información de otros documentos.

#### 4.1. Tipología de productores

En este caso se emplearon datos de los beneficiarios del año 2001. En términos generales el nivel de escolaridad de la mayoría (76.8%) de los beneficiarios del PDR 2001 es primaria o menor incluyendo un 9% de analfabetos (Cuadro 4.1.10.), lo cual en Oaxaca no es extraño que el sector primario y el medio rural tengan tales características.

**Cuadro 4.1.10. Grado de escolaridad de los beneficiarios 2001**

Escolaridad	Frecuencia	Porcentaje
0 años	14	9.3
1-6 años	102	67.5
7 -9 años	20	13.2
10 -12 años	6	4.0
13 -16 años	2	1.3
17 o más	7	4.6
<b>Total</b>	<b>151</b>	<b>99.9</b>

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas a beneficiarios 2001.

En cuanto a los recursos de los beneficiarios, se obtuvo que 35.15% no tiene tierras, ya que 21 beneficiarios no son agropecuarios y 32 beneficiarios son productores pecuarios con animales de traspatio. La mayoría (89.4%) de los beneficiarios poseen una superficie muy pequeña, menor de 3 ha (Cuadro 4.1.11.), es decir son minifundistas. Esto puede constituir un obstáculo que limite los impactos esperados del PDR. Sin embargo, una organización efectiva es una medida para que puedan aprovecharse en forma óptima los recursos asignados por tal programa. La mayoría de la población carece de ganado porque son agricultores o se dedican a actividades no agropecuarias. Considerando únicamente los 57 productores con actividad pecuaria se tiene que 49 de estos, tienen un equivalente menor a 8 cabezas de ganado, y el 6% de los beneficiarios en agrícolas y no agropecuarios poseen un equivalente similar, éstos corresponden a los productores del índice 0.2 (Cuadro 4.1.12.).

**Cuadro 4.1.11. Superficie equivalente**

Hectáreas	Índice	Frecuencia	Porcentaje
0 has	0.0	53	35.1
Más de 0 – 3 ha	0.2	82	54.3
Más de 3 – 10 ha	0.4	7	4.6
Más de 10 – 50 ha	0.6	6	4.0
Más de 50 – 100 ha	0.8	0	0.0
Más de 100 ha	1.0	3	2.0
<b>Total</b>		<b>151</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2001.

**Cuadro 4.1.12. Bovinos equivalentes**

Categoría de Bovinos equivalente	Índice	Frecuencia
0 cabezas	0.0	94
Más de 0 y hasta 8 cabezas de ganado mayor	0.2	49
Más de 8 y hasta 25 cabezas de ganado mayor	0.4	5
Más de 25 y hasta 75 cabezas de ganado mayor	0.6	3
Más de 75 y hasta 150 cabezas de ganado mayor	0.8	0
Más de 150 cabezas de ganado mayor	1.0	0
<b>Total</b>		<b>151</b>

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2001.

En cuanto a los activos (maquinaria, equipo agrícola y pecuario, construcción, instalaciones y medios de transporte), se encontró que estos activos de las UPR han cambiado como consecuencia de los apoyos recibidos. Haciendo un análisis retrospectivo se tiene que en el año 2001, el 70% de los beneficiarios carecía de dichos activos (Cuadro 4.1.13.). Entre los beneficiarios del programa en 2003, se nota una diferencia sustancial, ya que los activos aumentan en todos los estratos, incluso en algunos hasta en un 100%. Sin embargo, aún persiste el 41% que carece de activos productivos por lo cual debe revisarse esta situación con el fin de conocer si ésto se debe a que los beneficiarios sólo recibieron insumos o los activos no fueron conservados y se perdieron. La mayoría de los beneficiarios en el año 2003 tienen un índice de los activos bajo (0.2), debido, quizá, al tipo de proyecto implementado y/o al bajo monto de recursos que recibieron del programa. El efecto del apoyo se refleja en un incremento en el tercer estrato y puede deberse a que el apoyo recibido motivó al beneficiario para hacer inversiones adicionales en su UPR.

**Cuadro 4.1.13. Valor de los activos productivos**

Valor	Índice	Frecuencias 2001	(%)	Frecuencia 2003	(%)
0 pesos	0.0	107	70.0	62	41.1
Más de 0 y hasta 5,000 pesos	0.2	29	12.6	58	38.4
Más de 5,000 y hasta 25,000 pesos	0.4	8	5.3	17	11.3
Más de 25,000 y hasta 100,000 pesos	0.6	5	3.3	7	4.6
Más de 100,000 y hasta 500,000 pesos	0.8	2	1.3	6	3.9
Más de 500,000 pesos	1.0	0	0	1	0.6
<b>Total</b>		<b>151</b>		<b>151</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2001.

Índice de Nivel Tecnológico. Se encontró que en la mayoría de la población (82%) en el sector agrícola, antes del apoyo su nivel tecnológico era nulo (Cuadro 4.1.14.). Este atraso tecnológico es un reflejo de las condiciones socioeconómicas prevalecientes en la entidad, evidentemente no es una función del PDR diseñar esquemas de capacitación, sin embargo puede vincularse con nuevas estrategias tales como las Escuelas de Campo para Agricultores, donde a través de una "Educación No-formal" para adultos en conceptos y habilidades trata de romperse el círculo vicioso, bajo nivel educativo-bajo nivel tecnológico-empobrecimiento (Lacki, 1995; Gallaguer, 2003; Sherwood *et al.*, 2003). En el sector pecuario, se presenta una situación similar, ya que el 85.4% de los beneficiarios pecuarios tenía un nivel tecnológico nulo en sus UPR antes del apoyo otorgado por el PDR. Sin embargo, la situación no ha cambiado con el apoyo del PDR y la mayoría se concentró en rangos y frecuencias bajas lo cual es muy deficiente o apenas incipiente.

**Cuadro 4.1.14. Índice de nivel tecnológico agrícola y pecuario**

Índice con valores de 0-1	Agrícola		Pecuario	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
0	124	82.1	129	85.4
Más de 0 y hasta 0.2	3	2.0	9	6.0
Más de 0,2 y hasta 0.4	4	2.6	5	3.3
Más de 0,4 y hasta 0.6	14	9.3	8	5.3
Más de 0,6 y hasta 0.8	6	4.0	0	0.0
Más de 0,8 y hasta 1	0	0.0	0	0.0
<b>Total</b>	<b>151</b>	<b>100.0</b>	<b>151</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2001.

Clasificación de los beneficiarios. Antes del apoyo, casi el 80% de los beneficiarios se ubicaron en Tipo1 (Cuadro 4.1.15.) que corresponde a productores que tienen menos de seis años de primaria, menos de 3 ha de superficie equivalente, menos de 8 cabezas de ganado equivalente y menos de \$ 5,000.00 de activos productivos y su nivel tecnológico está en el rango de 0 a 0.2 de nulo a muy deficiente nivel tecnológico. Las condiciones de baja escolaridad y escasos recursos financieros de los beneficiarios constituyen una limitante para la transferencia de tecnología y el adecuado uso de los recursos del apoyo, aunque cumple con el objetivo de ayudar a los estratos marginados, pero no conduce necesariamente a un desarrollo sustentable, por lo que se sugiere que los planes de trabajo y proyectos productivos consideren estas limitantes, organicen adecuadamente a los beneficiarios y procuren la participación de un facilitador técnicamente competente para aprovechar adecuadamente los apoyos.

**Cuadro 4.1.15. Tipos de productor**

Tipo de Productor	Total	(%)
1	117	78.5
2	25	16.8
3	6	4.0
4	1	0.7
<b>Total</b>	<b>149</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2001.

## 4.2. Gestión, satisfacción y permanencia del apoyo

### 4.2.1. Gestión del apoyo

El 78.16% de los beneficiarios recibieron el apoyo, sin embargo se considera alto el porcentaje de 21.84% que no lo recibió. Entre las causas de no recepción del apoyo, se pueden identificar tres principales: en primer término está la comunicación beneficiario-instituciones (54%), ya que un 29% de la muestra desconoce la causa por la que no lo recibió, 25% presentó solicitud, pero no ha recibido aún el aviso de asignación (Cuadro 4.2.1.16.). Este rubro es alto e indica que hay una seria deficiencia en la información y comunicación entre el beneficiario y la ventanilla a la que ocurrió para que le fuera proporcionada la información oportuna.

**Cuadro 4.2.1.16. Causas del incumplimiento del apoyo**

Causas del incumplimiento	Frecuencia	Porcentaje
Se le asignó el apoyo, pero no ha podido dar su parte de dinero	4	12.9
Presentó solicitud, pero no ha recibido aún aviso de asignación	8	25.8
Presentó solicitud, recibió aviso de asignación, presentó su parte correspondiente, pero aún no recibe el apoyo	5	16.1
Desconoce la causa por la que no lo recibió	9	29.0
Por incumplimiento del proveedor	2	6.5
Otra causa	3	9.7
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

En segundo lugar, las deficiencias en la tramitación representan un 16.1% y corresponden al caso en que el productor presentó su solicitud, recibió aviso de asignación y presentó su parte monetaria correspondiente, pero aún no recibe el apoyo. Finalmente, la falta de aportación de recursos financieros del productor (12.9%) ha limitado el cumplimiento (Cuadro 4.2.1.16.). El incumplimiento del proveedor es mínimo, lo que indica que estos actores han cumplido bien su papel, aunque cierto número de productores indica que los proveedores entregan otros productos de menor calidad o de mayor precio.

La dificultad en el acopio de información en la etapa de gestión se manifestó en un 23.9% de los solicitantes ( $AC = 23.94$ ). Esto representa un alto porcentaje, lo que indica que para el proceso de la tramitación y documentación deben revisarse los procesos para agilizarlo y evitar pérdidas monetarias y tiempo al beneficiario. La dificultad en el llenado de la solicitud entre los encuestados se manifestó en un porcentaje considerable ( $SOL = 21.83\%$ ). Asimismo el índice de complejidad por las fórmulas da un equivalente ( $C_{sol} = 1.56$ ) comprendido dentro del límite inferior en el rango de aceptable, como una consecuencia de los dos indicadores anteriores, dificultad en el acopio de la información y dificultad en el llenado de la solicitud (superior al 20%). Se infiere que este paso, representa un obstáculo importante en la tramitación de apoyos por lo que es conveniente

adecuar el formato de solicitud para hacerlo más sencillo y apropiado a las características de baja escolaridad de los beneficiarios.

#### **4.2.2. Satisfacción con el apoyo**

La calidad de los apoyos otorgados por el PDR fue calificado como bueno (8.4-8.7). Esto indica que los beneficiarios están satisfechos con los bienes proporcionados, en cuanto a la calidad de la semilla; la capacidad reproductiva y la adaptación a las condiciones ambientales y el estado sanitario de los animales; la durabilidad, facilidad y eficiencia de operación, disponibilidad y servicio para el mantenimiento y los costos de operación de maquinaria y equipo; y la durabilidad, facilidad y eficiencia en la operación y costo de mantenimiento de las construcciones e instalaciones. Del total de beneficiarios que recibieron el apoyo (RA = 78.16), es pertinente hacer la aclaración que el 57.65% está satisfecho con la oportunidad que le fueron entregados los apoyos de acuerdo con sus actividades, en perfectas condiciones y completo.

La asesoría y capacitación para el Desarrollo de Proyectos Integrales y/o PRODESCA, fue calificada como muy deficiente (promedio 4.4), ya que la disponibilidad en la asesoría del técnico en el momento y en el tiempo en que se le necesita y en su capacidad técnica del asesor para resolver problemas en la UPR no fue satisfactoria. Sin duda, una parte importante del éxito de los proyectos productivos y programas participativos lo constituye la calidad de los servicios técnicos del facilitador, así como un excelente proceso de extensión (SAG, 1998;y Sánchez, 2000).

#### **4.2.3. Permanencia del apoyo**

La situación actual de acuerdo con los beneficiarios es positiva ya que a pesar de las situaciones de crisis recurrente por la que atraviesa la economía del estado, un alto porcentaje 77.4% (CA = 77.467) manifestó que conservan los apoyos recibidos del PDR. Aunque lo ideal es tener al menos un 90% y además darle seguimiento a los mismos, para tener la certeza de que se está haciendo buen uso del recurso, ésto conllevaría a que el esfuerzo logístico y económico impacte positivamente en las UPR.

En lo que respecta al nivel de uso, menos del 50% están haciendo un uso eficiente del recurso, por el contrario, un alto porcentaje, 12%, lo ha manejado en forma inaceptable y un 40% lo esta utilizando en forma deficiente (Cuadro 4.2.3.17.). En esto influyen varios factores como podrían ser la poca organización de la UPR, la poca orientación para el buen uso del apoyo, y, de acuerdo con las calificaciones de los mismos beneficiarios, la poca capacidad técnica de los PSP para resolver problemas reales. En cuanto al nivel de uso del recurso, el 87.3% de los beneficiarios está utilizando el recurso desde un cuarto de su capacidad, hasta 100%. El índice de nivel de uso indica que los recursos están siendo empleados en un 64.8% de su capacidad potencial de uso.

**Cuadro 4.2.3.17. Nivel e Índice de uso del apoyo**

Opción	Frecuencia	Porcentaje	Límite superior de rango	Ponderación	Índice de nivel de uso
Al 0 por ciento de su capacidad (no lo está usando)	14	12.7	0	0.12	0
Del 1 al 25% de capacidad	19	17.3	25	0.17	4.3
Del 26 al 50% de su capacidad	16	14.5	50	0.14	7.3
Del 51 al 75% de su capacidad	10	9.1	75	0.09	6.8
Del 76 al 100% de su capacidad	51	46.4	100	0.46	46.4
<b>Total</b>	<b>110</b>	<b>100.0</b>			<b>64.8</b>

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

Un 22.6% de los entrevistados no conserva el apoyo por diferentes causas: lo vendieron para subsanar problemas familiares, y en el caso de ganado menor, lo utilizaron para su alimentación, o murieron por diferentes causas como la mala sanidad. El estimador RNCA (razones por la que no mantiene el apoyo) orienta su estimación con la respuesta de que el beneficiario no conserva el apoyo debido a que lo tuvieron que vender por falta de recursos financieros, a lo cual conociendo la idiosincrasia de la población, difícilmente el beneficiario se va a comprometer contestando tal respuesta. La causa mencionada en el 100% de los casos es que se lo comió, tal vez porque sea la respuesta menos comprometedor para él.

### 4.3. Impactos en el empleo

#### 4.3.1. Cambios en el empleo agrícola y pecuario

El impacto de PDR en el empleo total, contratado y familiar se manifiesta en diferente magnitud de acuerdo al tipo de proyecto y actividad que se realizó. El efecto positivo es significativo en las actividades agrícolas y pecuarias pero no en las actividades no agropecuarias. Lo anterior es resultado de diversas condiciones que en esta evaluación se ubican en dos grandes grupos: por Alianza y por otras causas.

Respecto a los cambios en el empleo para actividades agrícolas, el empleo total general se incremento en 40%, del cual el 90% se debió a la Alianza y el 10% a otras causas. Específicamente, la Alianza impacto en el 50% de los casos la magnitud de los que incremento fue mucho mayor que en aquellos casos en que disminuyo. Sin embargo, el balance resultó positivo para la Alianza (Cuadro 4.3.1.18).

**Cuadro 4.3.1.18. Cambios en el empleo total para actividades agrícolas**

Causas y tendencias	Núm. Casos	%	Jornales totales		Da/Aa
			Antes del apoyo	Después del apoyo	
<b>Por alianza</b>	16	100.0	979	1,822	1.9
Decreciente	8	50.0	416	196	0.5
Creciente	8	50.0	563	1,626	2.9
<b>Por otras causas</b>	12	100.0	1,426	1,632	1.1
Decreciente	2	16.7	478	324	0.7
Creciente	10	83.3	948	1,308	1.4
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100.0</b>	<b>2,511</b>	<b>3,560</b>	<b>1.4</b>
Decreciente	10	29.4	894	520	0.6
Creciente	18	52.9	1,511	2,934	1.9
Estable	6	17.6	106	106	1.0

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

Nota: Aa = antes de alianza, Da = después de alianza.

En el empleo contratado se incrementó, en términos generales, en 48 %; del cual el 76% se debió a la Alianza y el 27% a otras causas. En este rubro, el efecto de la Alianza el número de jornales después del apoyo se incrementó en 241%. Lo anterior puede ser resultado del tipo de proyectos implementados por sistema producto que requieren de mano de obra contratada para su producción (Cuadro 4.3.1.19).

**Cuadro 4.3.1.19. Cambios en el empleo contratado para actividades agrícolas**

Causas y tendencias	Núm. Casos	%	Jornales totales		Da/Aa
			Antes del apoyo	Después del apoyo	
<b>Por Alianza</b>	16	100.0	740	1301	1.76
Decreciente	8	50.0	416	196	0.47
Creciente	8	50.0	324	1105	3.41
<b>Por otras causas</b>	12	100.0	867	1103	1.27
Decreciente	2	16.7	24	17	0.71
Creciente	10	83.3	8.43	10.86	1.29
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100.0</b>	<b>1,647</b>	<b>2,444</b>	<b>1.48</b>
Decreciente	10	29.4	440	213	0.48
Creciente	18	52.9	1,167	2,191	1.88
Estable	6	17.6	40	40	1.00

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

Nota: Aa = antes de alianza, Da = después de alianza.

En las UPR, el empleo familiar, se incrementó en 30%, de los cuales los apoyos de la Alianza tuvieron un efecto significativamente mayor al provocado por otras causas; ya que en el primer caso se paso de 239 jornales antes del apoyo a 521 después del apoyo, lo que representa un incremento del 120% (Cuadro 4.3.1.20).

**Cuadro 4.3.1.20. Cambios en el empleo familiar para actividades agrícolas**

Causas y tendencias	Núm. Casos	%	Jornales totales		Da/Aa
			Antes del apoyo	Después del apoyo	
<b>Por alianza</b>	16	100.0	239	521	2.2
Decreciente	8	50.0	0	0	0.0
Creciente	8	50.0	239	521	2.2
<b>Por otras causas</b>	12	100.0	559	529	0.9
Decreciente	2	16.7	454	307	0.7
Creciente	10	83.3	105	222	2.1
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100.0</b>	<b>864</b>	<b>1,116</b>	<b>1.3</b>
Decreciente	10	29.4	454	307	0.7
Creciente	18	52.9	344	743	2.2
Estable	6	17.6	66	66	1.0

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003

Nota: Aa = antes de alianza, Da = después de alianza

Los cambios en el empleo de las actividades pecuarias siguen la misma tendencia que las actividades agrícolas, teniendo un incremento general en el empleo total del 30%, la mayor parte provocado por la Alianza. En el 75% de los casos que manifestaron cambios en el empleo de su UPR, los jornales totales tuvieron un incremento creciente (Cuadro 4.3.1.21).

**4.3.1.21. Cambios en el empleo total para actividades pecuarias**

Causas y tendencias	Núm. Casos	%	Jornales totales		Da/Aa
			Antes del apoyo	Después del apoyo	
<b>Por Alianza</b>	4	100.0	989	1,676	1.7
Decreciente	1	25.0	0.0	0	0.0
Creciente	3	75.0	989	1,676	1.7
<b>Por otras causas</b>	11	100.0	567	529	0.9
Decreciente	0	0.0	462	307	0.7
Creciente	11	100.0	105	222	2.1
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100.0</b>	<b>2,468</b>	<b>3,117</b>	<b>1.3</b>
Decreciente	1	3.7	462	307	0.7
Creciente	14	51.9	1,094	1,898	1.7
Estable	12	44.4	912	912	1.0

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

Nota: Aa = antes de alianza, Da = después de alianza.

En el caso del empleo contratado todo el incremento se debió a la Alianza, ya que paso de 750 jornales a 1155, es decir un 50%. Este resultado está relacionado al tipo y al tamaño de proyecto apoyado. Ya que el manejo de ganado estabulado requiere de personal capacitado para realizar ciertas prácticas zootécnicas (Cuadro 4.3.1.22).



## 4.3.1.22. Cambios en el empleo contratado para actividades pecuarias

Causas y tendencias	Núm. Casos	%	Jornales totales		Da/Aa
			Antes del apoyo	Después del apoyo	
<b>Por Alianza</b>	4	100.0	750	1155	1.5
Decreciente	1	0.0	0	0	0.0
Creciente	3	75.0	750	1155	1.5
<b>Por otras causas</b>	11	100.0	8	0	0.0
Decreciente	0	0.0	8	0	0.0
Creciente	11	100.0	0	0	0.0
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100.0</b>	<b>758</b>	<b>1155</b>	<b>1.5</b>
Decreciente	1	3.7	8	0	0.0
Creciente	14	51.9	750	1155	1.5
Estable	12	44.4	0	0	0.0

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003

Nota: Aa = antes de alianza, Da = después de alianza

El incremento del empleo familiar en actividades pecuarias fue poco significativo. Lo anterior concuerda con el tipo y tamaño de proyecto pecuario que requiere personal capacitado que no se encuentra en la mano de obra familiar (Cuadro 4.3.1.23).

## Cuadro 4.3.1.23. Cambios en el empleo familiar para actividades pecuarias

Causas y tendencias	Núm. Casos	%	Jornales totales		Da/Aa
			Antes del apoyo	Después del apoyo	
<b>Por Alianza</b>	4	100.0	239	521	2.2
Decreciente	1	25.0	0	0	0.0
Creciente	3	75.0	239	521	2.2
<b>Por otras causas</b>	11	100.0	559	529	0.9
Decreciente	0	0.0	454	307	0.7
Creciente	11	100.0	105	222	2.1
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100.0</b>	<b>1,710</b>	<b>1,962</b>	<b>1.1</b>
Decreciente	1	3.7	454	307	0.7
Creciente	14	51.9	344	743	2.2
Estable	12	44.4	912	912	1.0

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003

Nota: Aa = antes de alianza, Da = después de alianza

## 4.3.2. Cambios en el empleo no agropecuario

En las actividades no agropecuarias los cambios debido a los apoyos otorgados por el PDR son poco significativos en el empleo total, así como en el empleo familiar y en el caso del empleo contratado son nulos. En el empleo total se observa que el número de jornales se incrementó en un 40%, el cual en su mayor parte se debió a otras causas. Pero en términos absolutos fue mayor el efecto de la Alianza (Cuadro 4.3.2.24).

**Cuadro 4.3.2.24. Cambios en el empleo total para actividades no agropecuarias**

Causas y tendencias	Núm. Casos	%	Jornales totales		Da/Aa
			Antes del apoyo	Después del apoyo	
<b>Por Alianza</b>	1	100.0	2,280	3,023	1.3
Decreciente	0	0.0	0	0	0.0
Creciente	1	100.0	2,280	3,023	1.3
<b>Por otras causas</b>	2	100.0	20	205	10.3
Decreciente	0	0.0	0	0	0.0
Creciente	2	100.0	20	205	10.3
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>100.0</b>	<b>2,300</b>	<b>3,228</b>	<b>1.4</b>
Decreciente	0	0.0	2,280	1,873	0.8
Creciente	3	100.0	20	1,355	67.8
Estable	0	0.0	0	0	0.0

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003

Nota: Aa = antes de alianza, Da = después de alianza

En el empleo contratado el efecto de la Alianza fue nulo. Lo anterior indica que los proyectos apoyados por el PDR no requirieron de mano de obra calificada y/o que se encontraba en la mano de obra familiar, tal como se infiere en los resultados mostrados en los cuadros 4.3.2.25 y 4.3.2.26.

**Cuadro 4.3.2.25. Cambios en el empleo contratado para actividades no agropecuarias**

Causas y tendencias	Núm. Casos	%	Jornales totales		Da/Aa
			Antes del apoyo	Después del apoyo	
<b>Por Alianza</b>	1	100.0	0.0	0.0	0.0
Decreciente	0	0.0	0.0	0.0	0.0
Creciente	1	100.0	0.0	0.0	0.0
<b>Por otras causas</b>	2	100.0	20.0	100.0	5.0
Decreciente	0	0.0	0.0	0.0	0.0
Creciente	2	100.0	20.0	100.0	5.0
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>100.0</b>	<b>20.0</b>	<b>100.0</b>	<b>5.0</b>
Decreciente	0	0.0	0.0	0.0	0.0
Creciente	3	100.0	20.0	100.0	5.0
Estable	0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

Nota: Aa = antes de alianza, Da = después de alianza.

**Cuadro 4.3.2.26. Cambios en empleo familiar para actividades no agropecuarias**

Causas y tendencias	Núm. Casos	%	Jornales totales		Da/Aa
			Antes del apoyo	Después del apoyo	
<b>Por alianza</b>	1	100.0	2,280	3,023	1.3
Decreciente	0	0.0	0	0	0.0
Creciente	1	100.0	2,280	3,023	1.3
<b>Por otras causas</b>	2	100.0	0	105	0.0
Decreciente	0	0.0	0	0	0.0
Creciente	2	100.0	0	105	0.0
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>100.0</b>	<b>2,280</b>	<b>3,128</b>	<b>1.4</b>
Decreciente	0	0.0	2,280	1,873	0.8
Creciente	3	100.0	0	1,255	0.0
Estable	0	0.0	0	0	0.0

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

Nota: Aa = antes de alianza, Da = después de alianza.

## 4.4 Cambios en el ingreso

### 4.4.1. Cambios en el ingreso agrícola y pecuario

Según los datos obtenidos, el PDR 2003 no impactó en el ingreso de las UPR agrícolas. El excedente por hectárea antes de la Alianza resultó negativo por más de 85 mil pesos incrementándose a un poco más de 164 mil por hectárea, lo que significa un incremento del déficit por hectárea del 93%. Lo anterior se derivó del incremento de los costos y el decremento de los ingresos. Quizás este resultado es consecuencia de la incorporación de tecnologías e insumos costosos a los procesos productivos y los mínimos incrementos en la producción y a la escasa o falta de experiencia en la comercialización (4.4.1.27.)

**Cuadro 4.4.1.27. Ingreso, costo y excedente por hectárea para actividades agrícolas (Pesos)**

	Núm.	Superficie por Ha		Ingreso por Ha		Costo por Ha		Excedente por Ha	
		Aa	Da	Aa	Da	Aa	Da	Aa	Da
Continúan	34	12,394	19,879	948,759	937,574	1'033,875	1'101,856	-85,116	-164,282
Abandonados	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nuevos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>12,394</b>	<b>19,879</b>	<b>948,759</b>	<b>937,574</b>	<b>1'033,875</b>	<b>1'101,856</b>	<b>-85,116</b>	<b>-164,282</b>

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003

Nota: Aa = antes de alianza, Da = después de alianza

En las actividades pecuarias el PDR 2003 sí tuvo impactos positivos en los excedentes de las UPR. En todas las especies analizadas: bovinos carne, bovinos leche, ovinos carne, ovinos lana, porcinos, aves carne y huevo y yuntas de trabajo los ingresos después de la Alianza fueron mayores a los obtenidos antes de la misma. Por su parte los costos después de la Alianza se incrementaron con excepción de ovinos carne y porcinos carne.

Cabe mencionar que a pesar de haberse incrementado los costos, los excedentes por UPR se incrementaron en todas las especies, con excepción de porcinos carne que aún teniendo un saldo negativo, este fue menor a antes de la Alianza (4.4.1.28.). Estos resultados pueden originarse por todo lo contrario a las actividades agrícolas. Es decir, la tecnología sí impactó positivamente en el incremento de los rendimientos y su venta fue más eficiente.

**Cuadro 4.4.1.28. Ingreso para actividades pecuarias (pesos)**

Ganado	Unidades en producción (UP)		Ingreso por UP		Costo por UP		Excedente por UP	
	Aa	Da	Aa	Da	Aa	Da	Aa	Da
<b>Bovinos</b>								
Carne	2	3	5,250	6,300	2855	3.570	2,395	2,730
Leche	49	88	30,670	36,510.0	10,631	10.980	20,039	25,530
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>91</b>	<b>35,920</b>	<b>42,810</b>	<b>1,695</b>	<b>1.280</b>	<b>22,434</b>	<b>28,260</b>
<b>Ovinos</b>								
Carne	3	10	1,000	3,180	1,454	1.396	-454	1,784
Lana	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>1,000</b>	<b>3.180</b>	<b>1,454</b>	<b>1.396</b>	<b>-454</b>	<b>1,784</b>
<b>Porcino</b>								
Carne	1	1	900	997	1.800	1,800	-900	-803
<b>Aves</b>								
Carne	0	0	0	0	0	0	0	0
Huevo	0	10	0	108	0	1,580	0	1,472
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>108</b>	<b>0</b>	<b>1,580</b>	<b>0</b>	<b>1,472</b>
<b>Yunta</b>								
Animales de trabajo	0	2	0	1,000	0	901	0	99

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

Nota: Aa = antes de alianza, Da =después de alianza.

#### 4.4.2. Cambio en el ingreso no agropecuario

El ingreso en actividades no agropecuarias derivado de la Alianza, no fue significativo como en actividades pecuarias o agrícolas. De 13 actividades registradas como nuevas, sólo en el 30.7% se registraron cambios en el ingreso. En promedio, cada actividad registró cambios positivos por 282,246 por actividad.

**Cuadro 4.4.2.29. Ingreso promedio para actividades no agropecuarias (Pesos)**

	Número	Por Alianza
Act. Nuevas (n)	13	4
Promedio de ventas (V1)	5'900,585	
Promedio de costos (C1)	2'231,385	

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

$$E1/n = (V1/n) - (C1/n) = 282,246.154$$

$$E1 = 282,246$$

## 4.5. Inversión y capitalización

### 4.5.1 Cambio en los activos y Alianza

En lo referente a los activos en las UP, de un 100% de casos con capital, un 38% no ha experimentado cambios en el mismo, un 41.8% aumentó su capital y casi el 20% disminuyó su capital. El efecto de otras causas fue mucho mayor que el generado por los apoyos del PDR, tanto en los casos con aumento de capital (maquinaria, ganado y plantaciones) como en la disminución de éste. Los cambios negativos debidos a Alianza no fueron significativos. La actividad de plantaciones fue la que experimentó un mayor cambio aunque fue en un sentido negativo, pues 15.4 % aumentó su capital, pero 25.7% disminuyó. El rubro de maquinaria fue el de mayor cambio en el sentido positivo, pues aumentó el capital. El ganado aumentó en forma positiva, pero fue por otras causas diferentes al PDR (Cuadro 4.5.1.30.). Los apoyos del PDR no parecen haber tenido los impactos esperados, en cuanto a uno de sus objetivos del programa de capitalizar las UPR. Sin embargo, probablemente la inversión de Alianza produjo cambios en la adquisición de bienes complementarios, por lo que es necesario investigar con mayor precisión cuáles son las otras causas que impactarán los activos.

En la actividad pecuaria, se tiene una situación similar, sólo que el efecto por otras causas es mucho menor e incluso el empleo familiar y contratado decrece con respecto a los que se tenían antes del apoyo (Cuadros 4.3.1.21-23).

**Cuadro 4.5.1.30. Cambios en los activos y Alianza**

Maquinaria, equipos e implementos agropecuarios	Casos con capital	Sin cambios en el capital	Con aumentos en el capital			Con disminución en el capital		
			Por Alianza	Otras causas	Total	Por Alianza	Otras causas	Total
Maquinaria	132	42	15	50	65	1	1	25
Ganado	121	47	9	42	51	0	23	23
Plantaciones	39	23	2	4	6	0	5	10
<b>Total</b>	<b>292</b>	<b>112</b>	<b>26</b>	<b>96</b>	<b>122</b>	<b>1</b>	<b>29</b>	<b>58</b>
<b>En porcentajes</b>								
Maquinaria	45.2%	31.8%	23.1%	76.9%	49.2%	4.0%	4.0%	18.9%
Ganado	41.4%	38.8%	17.6%	82.4%	42.1%	0.0%	100.0%	19.0%
Plantaciones	13.4%	58.9%	8.7%	17.4%	15.4%	0.0%	50.0%	25.7%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>38.4%</b>	<b>21.3%</b>	<b>78.7%</b>	<b>41.8%</b>	<b>1.7%</b>	<b>50.0%</b>	<b>19.9%</b>

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

## 4.6. Integración de cadenas

### 4.6.1. Integración vertical hacia atrás

Casi un 10% de los encuestados presentan integración negativa (13 beneficiarios), de los cuales tienen un promedio de integración negativa de 0.35 (Cuadro 4.6.1.31). Esto nos indica que aproximadamente en un 50% son autosuficientes en la utilización de sus insumos como son: semillas y abonos orgánicos y no dependen del mercado o tienen un bajo consumo de pesticidas, abonos, herbicidas, vacunas y agroquímicos en general. De acuerdo con los datos obtenidos de las encuestas aplicadas a los beneficiarios, el IVA, Integración vertical hacia atrás y Alianza, resultó de 31.51%. Dicho resultado indica que aproximadamente una tercera parte de los beneficiarios, con los apoyos de Alianza, se autoabastece de insumos para su unidad de producción agrícola como son: semillas, plántulas, fertilizantes, agroquímicos, materiales, herramientas, equipo y servicios como son transporte, almacenamiento, refrigeración y asesoría profesional.

Con respecto a la comercialización de los productos agrícolas se infiere que un promedio del 90% de la producción se destina al mercado (VHI = 0.929), como consecuencia de los apoyos otorgados por Alianza. Asimismo, se tiene en la producción pecuaria ya que los productos se destinan al mercado en un promedio aproximado del 90% (VHI = 0.884). El Índice de Integración Horizontal hacia adelante y Alianza (IHA = 18.18) con respecto al porcentaje en que Alianza ha influido en su comercialización es del orden del 18% de casos. Este índice ligeramente se incrementa para las actividades no agropecuarias (IHA = 20) y es de cero para las actividades pecuarias (IHA = 0), en este rubro de comercialización los impactos de Alianza no han sido consistentes en cuanto al cumplimiento de sus objetivos.

**Cuadro 4.6.1.31. Integración hacia atrás**

Tendencia integración hacia atrás	Beneficiarios		Promedio integración hacia atrás
	Número	Porcentaje	
Decreciente (<0)	13	9.29	- 0.35
Estable (=0)	110	78.57	0.00
Creciente (>0)	17	12.14	0.29
<b>Total</b>	<b>140</b>	<b>100.00</b>	<b>0.00</b>

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

De los anteriores índices se infiere que el programa ha tenido un buen impacto en la generación de excedentes de productos primarios que se destinan al mercado, esto indica que se cumple parcialmente con los objetivos, ya que se genera un excedente de producción para que las familias campesinas obtengan mediante su venta un ingreso. Sin embargo, la integración del beneficiario a otros actores de otros eslabones de la cadena como la transformación y la comercialización es aún limitada.

#### 4.7. Desarrollo de capacidades

Respecto al impacto del PDR en el desarrollo de las capacidades, principalmente en el medio rural, se concluye que sus impactos han sido casi nulos de acuerdo con el Índice de Desarrollo de las Capacidades (VCI = 0.096). Esto demuestra que la capacitación por parte de los PSP no ha sido la correcta en el sentido de enseñarle a manejar un registro de actividades, tanto de sus actividades productivas, así como económicas y mucho menos el tener al alcance suficiente información para el mercado de sus productos, para la adquisición de sus insumos y menos para innovar dentro de su UPR. Lo anterior limita la integración del productor a una cadena productiva. Del índice de Incidencia de Alianza en el Desarrollo de Capacidades ICA = 22.807, se deduce que del cúmulo de actividades que realiza el beneficiario para su proceso productivo, Alianza sólo ha podido incidir en el 22% de éstas. Por lo que se considera bajo si tomamos en cuenta los años que lleva el programa y considerando únicamente las actividades administrativas, gerenciales y de gestión.

#### 4.8. Desarrollo de organizaciones

Es evidente que un alto porcentaje de los beneficiados obtuvo su apoyo a través de una organismo (82%) (Cuadro 4.8.32.). El problema radica que un alto porcentaje sólo se organizó para obtener un beneficio inmediato, lo cual indica que la organización no surge como una premisa endógena de los integrantes y este oportunismo, generalmente, no trae impactos positivos a mediano y largo plazo (Lacki, 1995). Como un requisito del PAC en Oaxaca, la organización de al menos seis individuos, por lo tanto el beneficiario le busca como conseguir el apoyo, pudiendo incluso caer en la corrupción. Cabe aclarar que un alto porcentaje se mantiene vigente como organismo aún después del apoyo, lo cual indica que han comprendido las ventajas que genera el realizar la gestoría de manera colectiva; aunque es muy prematuro hablar de su consolidación. No hay que olvidar que las formas de organismo en el medio rural son diversas, los cuales van desde el tequio, los servicios comunitarios, la ayuda mutua, etc., lo que hace falta es saber comprenderlas y encausarlas (Stavenhagen, 1989).

**Cuadro 4.8.32. Beneficios obtenidos por medio de la organización**

Beneficiarios	Dato	%
Recibieron apoyo	111	-
Recibieron apoyo a través de una organismo	92	82.8
Constituyeron el organismo para recibir el apoyo	54	58.7
Organismos vigentes después del apoyo	84	91.3

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

De manera general se encuentra una tendencia “estable” en cuanto al número de socios del organismo (porque además es un requisito para recibir el apoyo de acuerdo con las reglas del PDR y porque el programa de captura de encuestas no aceptó un número de socios reales obtenidos de la encuesta). Analizando de manera particular, es mayor el porcentaje, de organismos decrecientes en comparación con los crecientes (Cuadro

4.8.33.). Esto suele suceder porque la organización no se da por iniciativa propia y el organizarse no surge dentro del núcleo del individuo, sino más bien, ésta se lleva a cabo por algún benéfico inmediato y oportuno y en tanto dirigida, pero cuando se acaba el beneficio se desintegra el grupo. Por no haber intereses sólidos como grupo que lleven hacia un progreso colectivo (Pérez, 2003).

**Cuadro 4.8.33. Tendencias y tamaño de la organización**

Tendencia	Organizaciones		Número promedio de miembros de la organización		
	Núm.	%	Antes del apoyo	Después del apoyo	Después-Antes del apoyo
Decreciente	10	10.9	77.2	27.4	-49.8
Estable	73	79.3	293.0	293.01	0.0
Creciente	9	9.8	139.0	328.4	189.4
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>82.9</b>	<b>370.2</b>	<b>320.4</b>	<b>139.6</b>

Fuente: Elaboración ITAO 23 con información de las encuestas 2003.

Otro aspecto son las deficientes políticas del PROFEMOR manifestadas por los beneficiarios en cuanto a la consolidación de las organizaciones, fortalecimiento de las mismas y trabajo de concienciación (o sea el apoyo integral de los PSP hacia las UPR). El trabajo de organización en el medio rural por medio de las dependencias oficiales es incipiente, el cual debe fortalecerse a través del PROFEMOR. Tomando como referencia el Índice de Desarrollo de Organizaciones (VOR = 0.16) se puede confirmar que casi no ha habido variación en lo referente al desarrollo de las organizaciones.

A ocho años del PAC puede concluirse que se ha hecho muy poco en lo referente a la consolidación de los organismos en el medio rural de acuerdo con el porcentaje calculado con el Índice Desarrollo de las Organizaciones y Alianza (IOA = 33.9%). Quizá porque recientemente se han dado cuenta que no necesariamente es financiar y otorgar recursos. Para que estos causen impacto es necesario primeramente un trabajo de sensibilización, concienciación de la necesidad de organizarse, no sólo para conseguir los apoyos del PDR, sino para todo el proceso de producción y comercialización. Por esto, también es necesaria una política rural sólida, y consistente a largo plazo.



## Capítulo V

### Conclusiones y recomendaciones

#### 5.1. Conclusiones

La estrategia de desarrollo rural, de su diseño y de los componentes que la conforman es pertinente. Sin embargo, el concepto de desarrollo rural sustentable es más que la simple integración de los componentes y elementos en un sistema producto. Implica la integración de los ámbitos social, cultural, económico y ambiental.

Las estrategias y las estructuras del programa son de tipo vertical, de arriba hacia abajo, de lo federal a lo estatal y éste a lo municipal. La estructura federal ha definido el enfoque, las estrategias y la población objetivo para el Desarrollo Rural Sustentable, no tomando en cuenta las experiencias locales. Las estructuras gubernamentales en el estado no han asimilado en todos sus niveles los conceptos teóricos y metodológicos para alcanzar un verdadero Desarrollo Rural Sustentable. Las estructuras superiores -consejo estatal- relegan la participación del Consejo Distrital y del Municipal.

La congruencia horizontal entre los componentes del programa: la organización, la asistencia técnica y la inversión, son necesarios, pero no son suficientes para lograr una política de Desarrollo Rural Sustentable.

La correspondencia conceptual y operativa entre PDR y las líneas estratégicas de la SAGARPA no corresponden al enfoque de un Desarrollo Rural Sustentable. La planeación tradicional continúa realizándose con un enfoque productivista, en el cual, con algunas excepciones en grupos exitosos, los recursos son distribuidos como paliativos a los grupos marginados. Los apoyos financieros no están dirigiéndose en forma integral desde la producción hasta la comercialización, desaprovechándose las sinergias de otros programas de apoyo al campo (FONAES, PROCAMPO, FONDOS DE SOLIDARIDAD, entre otros).

El presupuesto gubernamental para la operación del programa de desarrollo rural ha venido incrementando sus montos de ejercicio desde 1998 a 2003 tanto en términos nominales como reales. Específicamente, el gobierno federal ha incrementado sus participaciones sustancialmente, en tanto que el gobierno estatal ha mantenido bajos niveles de inversión en dicho programa. Estos incrementos monetarios, han repercutido en un aumento del apoyo al beneficiario de 500 pesos en el 2001 a 3,600 pesos en el 2003.

El marco en que se desenvuelven las actividades que apoya el programa en el estado de Oaxaca se presentan aspectos positivos y negativos. Los negativos son de tres tipos: Los

sociales (la pobreza rural, la marginación, el minifundio, la desorganización campesina) que impide implementar proyectos integrales; los tecnológicos (carencia de tecnologías adecuadas, escasa investigación micro regional e insuficiente transferencia tecnológica), y los naturales, relieve accidentado y las heterogéneas condiciones ecológicas, que limitan el dominio de recomendaciones técnicas.

Los positivos son: una reconocida tradición en la organización comunitaria social, cultural, religiosa y de solidaridad; un enfoque de aprovechamiento sustentable de recursos naturales, un conocimiento etnoecológico y un manejo de agroecosistemas, que no han sido considerados en la planeación y operación de proyectos integrales de Desarrollo Rural Sustentable.

La pobreza rural es una limitante al programa, ya que muchos de los beneficiarios carecen de recursos financieros tanto para realizar sus aportaciones como para ejercer y hacer crecer los apoyos ya autorizados. Las condiciones de marginación y la baja escolaridad están limitando la transferencia de tecnología, la incorporación de innovaciones al proceso productivo y dificulta la tramitación de los apoyos. La carencia de servicios, el accidentado relieve de la entidad y el mal estado de las vías de comunicación son un obstáculo para el transporte de insumos y eleva el costo de los mismos, lo cual incrementa a su vez, los costos de producción y hace incosteable la perdurabilidad del proyecto.

### **Evaluación de procesos**

La compactación de los programas: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR es adecuada. Las principales ventajas de esta compactación son: que induce la demanda de inversiones integrales, simplifica la operación administrativa y destaca la relación entre apoyos para inversión, fomenta el desarrollo de capacidades y organización. Sin embargo, los riesgos que se perciben son: que se desatiende a grupos importantes de la población objetivo del programa, concentra las inversiones en determinados componentes, y finalmente, ocasionan un desequilibrio en la distribución los recursos asignados a los subprogramas.

La pertinencia de la operación de apoyos PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR hacia proyectos en general es insuficiente para lograr los impactos esperados. Los beneficiarios y otros actores del programa califican de escasa la relación existente entre estos subprogramas. Sólo se encontraron relaciones adecuadas entre PAPIR y PRODESCA. Menos aún se encontró articulación entre los programas de desarrollo rural y oportunidades, PROCAMPO y FONAES e investigación y transferencia de tecnología de la Alianza. La carencia en la articulación entre los subprogramas y otros programas está relacionada con la calidad en la prestación de servicios profesionales y la escasa planeación y coordinación interinstitucional.

La planeación estatal del Programa de Desarrollo Rural está limitada para generar un escenario prospectivo positivo del programa. Se carecen de planes sectoriales y de

desarrollo rural que orienten específicamente el quehacer institucional en el mediano y largo plazo. Existe una notoria falta de información sobre las instancias de planeación entre los funcionarios directivos y operativos y ésta es más marcada entre los beneficiarios. Se desconocen las funciones y los alcances de cada uno de los organismos que participan en la planeación rural.

Los criterios aplicados para la asignación de presupuesto del programa fueron de acuerdo con las normas establecidas en Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Programa Especial Concurrente, y en las reglas de operación PDR 2003. El principal criterio utilizado fue la atención de cadenas agroalimentarias y a grupos vulnerables y regiones prioritarias en la entidad. Sin embargo, se mencionan criterios, como las demandas de organismos gremiales o grupos de presión, las cuales están al margen de la normatividad establecida. Asimismo, no se tienen en cuenta criterios como la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, el cual es prioritario dentro del enfoque del desarrollo sustentable.

La asignación de recursos a las solicitudes de los beneficiarios se priorizó de acuerdo con diversos criterios. El primero de ellos fue que toda solicitud estuviera respaldada por un grupo organizado. El segundo, de acuerdo con el orden de llegada de solicitudes o inscripción de los productores al programa, por prioridades regionales, tipos de productores, sanitarios, productivos o sociales. En tercer término fue: para la atención de alguna cadena específica y para la atención de solicitudes rezagadas.

El arreglo institucional del programa de desarrollo rural fue señalado como el más débil de los procesos. Los funcionarios directivos y operativos lo calificaron como deficiente tanto en su articulación como en la complementariedad de sus subprogramas. Señalaron duplicidades de funciones entre las instituciones estatales y federales, así como la falta de acuerdos específicos entre la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que limitan la federalización y dan origen a criterios de decisión contradictorios y burocráticos.

La operación del programa es la segunda actividad más débil de los procesos evaluados. Se tienen serias limitaciones en el tiempo de gestión, el acopio de información y el llenado de las solicitudes. Es marcada la falta de oportunidad y certidumbre en la entrega de los recursos. Lo anterior está provocando el desistimiento del beneficiario por el apoyo, sobre todo de aquellos con potencial y que no pertenecen a un organismo.

Los Prestadores de Servicios Profesionales están cumpliendo parcialmente sus funciones marcadas en las Reglas de Operación de la Alianza Contigo 2003 y del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006. Se les reconoce una aceptable formación y experiencia profesional, conocimiento técnico, conocimiento de la problemática del sector y la habilidad para comunicar y hacer promoción. Sin embargo, su desempeño respecto a la disponibilidad de la asesoría en el tiempo que se les necesitaba y su capacidad técnica para resolver problemas específicos en la Unidad de Producción no fue satisfactorio.

El proyecto como instrumento de gestión en la producción es percibido mucho más positivamente que la demanda libre.

Un alto porcentaje de los beneficiarios (80%) tiene las siguientes características: baja escolaridad, minifundistas, escasez de capital, y deficiente nivel tecnológico.

### **Principales impactos**

Existen serias limitantes en la gestión del apoyo, ya que es alto el porcentaje de beneficiarios que no lo recibió (21.84%). Además no reciben con oportunidad los recursos financieros. La mayoría está satisfecha con la calidad de los apoyo y los conserva (77.4%). Del Índice de Incidencia de Alianza de Desarrollo de Capacidades (ICA = 22.807) se deduce que la capacitación proporcionada por los Prestadores de Servicios Profesionales a los beneficiarios, ha tenido un limitado impacto sobre las capacidades administrativas, gerenciales y de gestión de los beneficiarios.

El impacto de los apoyos del Programa de Desarrollo Rural 2003, sobre el empleo total, contratado y familiar en las actividades agrícolas y en las pecuarias fue significativamente mayor que el provocado por otras causas y bastante positivo ya que incrementó el número de jornales en promedio en 40%.

En las actividades no agropecuarias, los apoyos del programa fueron poco significativos en el empleo total y el familiar. En el caso del empleo contratado, estos fueron nulos. Por el contrario, el incremento debido a otras causas es mucho mayor sobre todo en el empleo total y en el contratado, pero nulo en el empleo familiar.

Los activos en las UPR, como resultado del PDR, sólo se incrementó en un 41.8% de los beneficiarios y en el 20% disminuyó. En contraste, otras causas generaron un mayor impacto tanto en el incremento como en la disminución en el capital (maquinaria, ganado y plantaciones).

El programa ha tenido un buen impacto en la generación de excedentes de productos primarios que se destinan al mercado. En promedio, el 90% de la producción se destinó al mercado (VHI = 0.929), como consecuencia de los apoyos otorgados por Alianza. Sin embargo, la integración del beneficiario con actores de otros eslabones de la cadena, como la transformación y la comercialización, es aún muy limitada.

El trabajo de desarrollo organizativo en el medio rural por medio de las dependencias oficiales es incipiente, no obstante que la mayoría de los beneficiarios obtuvieron su apoyo principalmente a través de un organismo (82%). Estos organismos se forman para obtener un beneficio inmediato y presentan serias deficiencias en cuanto a su consolidación, fortalecimiento y trabajo de concienciación. Esto se refleja en el bajo índice de desarrollo de organismos (VOR = 0.16).

## 5.2. Recomendaciones

Es imprescindible mejorar la articulación intra e interinstitucional de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para mejorar el diseño, la planeación, el arreglo institucional, los procesos y los impactos del Programa de Desarrollo Rural en Oaxaca.

Para lograr un verdadero Desarrollo Rural Sustentable en el estado, se requiere de la formación de alianzas estratégicas entre centros de investigación y educación superior, investigadores, comunidades rurales, tomadores de decisiones, y otros actores relevantes en actividades de desarrollo rural y conservación ambiental.

Los funcionarios directivos y operativos, en las diferentes estructuras y niveles del Programa de Desarrollo Rural, deben apropiarse de los conceptos y metodología del enfoque de sustentabilidad, desarrollo y ruralidad, para planear, operar y dar seguimiento pertinente y congruente al programa y sus proyectos.

Elaborar un análisis de procesos administrativos, que considere el diseño, la planeación, el arreglo institucional y, especialmente, la operación del programa. Finalmente, llegar a obtener una ruta crítica que permita distinguir los puntos de influencia críticos en el uso del tiempo y los recursos.

Aprovechar ciertas capacidades de la población rural como son el sólido arraigo al núcleo familiar, a las costumbres, el respeto a la tierra y a la naturaleza en la producción de tipo orgánico, manejo sustentable de recursos naturales y el ecoturismo. Así como las remesas de dinero que mandan los emigrantes hacia su comunidad mediante una adecuada vinculación entre las autoridades estatales y los organismos binacionales existentes, para invertir en medios de producción, adquisición y transferencia de tecnología e iniciar microempresas rentables.

Los procesos del programa deben respaldarse sobre un sistema de información actual, con una base de datos de información precisa y actualizada que permita dar un seguimiento a proyectos y beneficiarios y a la propia administración del Programa. Se recomienda que tal base deba estar asociada con un sistema de información geográfica que permita ubicar a los beneficiarios, organismos y comunidades en su patrón ambiental.

Deben ampliarse las opciones productivas y de inversión en el medio rural con el fin de incluir especies y proyectos no convencionales que aprovechen nichos de mercado nacional e internacional y no limitarse a proyectos tradicionales de alta competencia en el mercado.

Deben revisarse los criterios de selección y contratación de los Prestadores de Servicios Profesionales, deben revisarse también la congruencia entre la capacitación recibida, las

necesidades de los beneficiarios y el enfoque del programa. Además, estos profesionales deben tener un seguimiento permanente, ser calificados por expertos y ser recontractados con base en los resultados y metas logradas.

Mejorar la focalización de los beneficiarios de acuerdo con una tipología de productores que identifique su potencial productivo, su capacidad económica, organizativa, y su escolaridad, y con base en ello diseñar estrategias y diferencias de apoyo financiero respecto a las características específicas regionales o microrregionales.

La planeación del Programa de Desarrollo Rural debe partir de las realidades locales, tomando siempre en cuenta a los concejos municipales, distritales y estatal. Los actores sociales deben incluir a los actores locales: productores, los organismos, las familias, y las instituciones locales comunitarias.

Se sugiere que en el seno del CEDRS se analicen los resultados y las recomendaciones de la evaluación y obtener acuerdos precisos para la mejora del programa. Se sugiere una evaluación intermedia y formal del programa de desarrollo rural por instituciones académicas y de investigación, a fin de identificar con oportunidad los problemas que se presentan para su solución inmediata. Orientar la evaluación al análisis de procesos administrativo y operativo con base en una muestra pequeña, aleatoria y estratificada de beneficiarios y organismos.

En el caso de la evaluación anual, se sugiere incluir los aspectos ambientales relacionados con la evaluación de la sustentabilidad incluidos en la metodología del Marco de Evaluación de los Recursos Naturales Incorporando Indicadores de Sustentabilidad. (MESMIS).

## Bibliografía

Alianza Contigo 2002. Reglas de Operación.

Anexo Técnico y addenda 2003 y Anexo Técnico 2004 del Programa de ejecución Federalizada de Desarrollo Rural del Convenio de Coordinación para la Realización de Acciones en torno a los Programas de Alianza Contigo.

Gobierno del Estado de Oaxaca. 1999. Situación Demográfica de Oaxaca. Dirección General de Población. UNFPA. CONAPO. Oaxaca, Oax.

Consejo Asesor Empresarial y Gobierno del Estado de Oaxaca. 1993. Descubra la riqueza en Oaxaca. Oaxaca, Oax.

Consejo Nacional de Población. 1996. Situación Demográfica del Estado de Oaxaca 1996. CONAPO. México, D.F.

COPLADE 2º semestre de 1997. Prontuario Estadístico. Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. Oaxaca.

COPLADE. 2002. Prontuario estadístico, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca. Oaxaca.

COPLADE. 2003. Boletín de indicadores económicos. Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca.

Dirección General de Población de Oaxaca. 2002. Marginación Municipal Oaxaca 2000. DIGEPO. Oaxaca, Oax.

Evaluación Alianza para el Campo 2002.

Gaitán A., J y P. Lacki. La Modernización de la Agricultura. Los pequeños también pueden. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Santiago de Chile.

Gallagher, K. 2003. Elementos fundamentales de una escuela de campo para agricultores ECA. LEISA. Revista de agroecología. 19(1): 6-7.

García Zamora, R., 1993. Crisis y modernización del agro en México 1940-1990. UACH. Chapingo, Edo. de México.

González Sánchez, R.F. Febrero de 2003. Alianza para el Campo y el Sector Pecuario en Colima. En : Comercio Exterior, Vol. 53, Núm. 2. México.

Guevara, F. Alemán, T.; Fuentes, T. y Sánchez, S. 2003. Capacidades locales en la generación y difusión del conocimiento agrícola, explorando la metodología ECA. LEISA revista de agroecología 19(1):8-10.

FAO. 2003. Guía Metodológica 2004. Evaluación Alianza Contigo 2003. SAGARPA, México.

Informe Anual 2001-2002. Comisión de población, fronteras y asuntos migratorios. Cámara de Diputados. México, D.F.

Informe de Evaluación Estatal Programa Desarrollo Rural 2001. 2002. Grupo Consultivo Integral Nuevo Milenio, S. A. de C. V. Oaxaca, Oax.

Informe de Evaluación Estatal Programa Desarrollo Rural 2002. 2003. Consultoría Agropecuaria y Forestal de Oaxaca S. A. de C. V. Oaxaca, Oax.

Informe Nacional Desarrollo Rural 2002. 2003. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. México, D.F.

Lacki, P. 1995. Buscando soluciones para la crisis del agro ¿en la ventanilla del banco, o en el pupitre de la escuela? Ed. FAO. Santiago, Chile.

Ley de Capitalización del Procampo. 2001. Comisión de Desarrollo Rural. México, D.F.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable. 2001. Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural. México, D.F.

Loyola, C. A. 2003. Azúcar fructosa el sabor amargo de un comercio desigual. Comercio exterior. Revista 2[53] 188-193.

Mejía Reyes, L., 2004. La contribución de la Milpa a la Economía Familiar Campesina de la Unión Tejalapan. Tesis de Maestría ITAO No. 23. Nazareno Xoxocotlán, Oaxaca.

Pérez, A. E. F. 2003. Metodología extensionista productor experimentador de transferencia tecnológica para pequeños productores de Oaxaca: caso Totontepec. Tesis de Maestría. ITAO No. 23.

Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998. Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004. Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

PND. 2002. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006. Poder Ejecutivo Federal. México, D.F.

Reglas de Operación de la Alianza Contigo 2003. Programa de Desarrollo Rural. México, D.F.

SAGARPA. Alianza para el Campo. 2004. Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de Alianza Contigo 2003.

SAGARPA. Delegación Estatal Oaxaca. 2003. Alianza Contigo. Avance Financiero, Ejercicio 2003. Oaxaca, Oax.



Sánchez, De P. T. F. 2000. Sobre los conceptos de desarrollo y extensión rural *In: Estrategias de transferencia de tecnología*. Ed. UACH. Chapingo, México.

Secretaría de Agricultura y Ganadería. 1998. Proyecto mejoramiento del uso y productividad de la tierra "LUPE". Proceso y metodología de extensión una guía práctica. Ed. USAID. Honduras, C. A.

Sherwod, S. y Thiele, G. 2003. Facilitar y dejar facilitar, ayudemos a los participantes a dirigir las ECAs. *LEISA Revista de agroecología* 19(1):80-84.

Torres, C. G. 1996. Las alternativas del minifundio mexicano. Ed. UACH. Chapingo, Edo. de México.

Volke, H. V. y Sepúlveda, G. I. 1997. Agricultura de subsistencia y desarrollo rural. Ed. Trillas. México. D. F. p.158.