

# Evaluación Alianza para el Campo 2006

**SAGARPA**



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



## Informe de Evaluación Estatal

### Programa de Desarrollo Rural

**Oaxaca**

**MÉXICO**

México, Septiembre de 2007



# Evaluación Alianza para el Campo 2006

## Informe de Evaluación Estatal

Programa de Desarrollo Rural

**Oaxaca**

## DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE  
OAXACA

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

Lic. Ulises Ruiz Ortiz  
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Alberto Cárdenas Jiménez  
Secretario

Dr. Carlos Torres Avilés  
Secretario de Desarrollo Rural

Ing. Antonio Ruiz García  
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Platón Beltrán Escobar  
Subsecretario de Desarrollo  
Agropecuario y Forestal

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez  
Director General de Planeación y  
Evaluación

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

Dr. José Luis Santiago Jiménez  
Subdelegado de Planeación y Desarrollo  
Rural

## COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Edgar Guzmán Corral, Presidente  
Dr. Carlos Torres Avilés, Secretario Técnico

### Vocales

Lic. Antonio Pacheco Elías, Representante del Gobierno del Estado  
Dr. José Luis Santiago Jiménez, Representante de la SAGARPA en el Estado  
Dr. Miguel Ángel Cano García, Director de Coordinación y Vinculación del INIFAP  
Ing. José Luis Liévano Mendoza, Encargado del FIRA  
T.P. José Alberto Arteaga Fernández, Presidente de la Fundación PRODUCE Oaxaca  
Lic. Juan José González Davar, Secretario de la Contraloría del Gobierno del Estado  
Lic. Florencia Alatorre Gordillo, Coordinadora del CTEE

---

### Universidad Autónoma Chapingo (UACH)

Lic. Alma Esther Aguilar Estrada, Responsable de la Evaluación  
M.C. Miguel Ángel Ortiz Rosales, Consultor

## Tabla de contenido

<b>Siglas</b> .....	<b>v</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>1</b>
<b>Presentación</b> .....	<b>9</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>10</b>
Fundamentos y utilidad de la evaluación.....	10
Objetivos de la evaluación .....	10
<i>Objetivo General</i> .....	10
<i>Objetivos específicos</i> .....	11
Enfoque de la evaluación.....	11
Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información.....	12
<b>Capítulo 1 Contexto de las actividades rurales en el Estado</b> .....	<b>14</b>
1.1. Caracterización del medio rural en el Estado .....	14
1.2. Principales factores condicionantes de las actividades apoyadas .....	20
1.3. La política de desarrollo rural en el Estado.....	21
<b>Capítulo 2 Principales resultados del Programa</b> .....	<b>24</b>
2.1. Análisis de la inversión y población atendida por el PDR .....	24
2.1.1. <i>Monto total de inversión acumulada</i> .....	25
2.1.2. <i>Distribución de la inversión en los subprogramas del PDR</i> .....	26
2.1.3. <i>Modalidad de Operación de las inversiones: municipalizada y estatal</i> .....	28
2.1.4. <i>Tipo de actividades apoyadas por el PAPIR</i> .....	29
2.1.5. <i>Población atendida por el PDR y sus tendencias</i> .....	31
2.1.6. <i>Subsidio promedio recibido por los beneficiarios del Programa</i> .....	32
2.1.7. <i>Complementariedad de los apoyos enfocados al desarrollo rural en Oaxaca</i> . 33	
2.2. Valoración de los resultados específicos del PDR en las principales áreas o temas de atención .....	35
2.3. Cobertura, eficiencia operativa y cumplimiento de metas 2006 .....	36
2.3.1. <i>Cobertura del Programa de acuerdo a la población objetivo</i> .....	37
2.3.2. <i>Cumplimiento de metas físico - financieras</i> .....	37
2.3.3. <i>Cumplimiento de metas para la atención de grupos y regiones prioritarias</i> ....	39
2.4. Valoración global respecto a la relevancia del Programa en el desarrollo rural ....	39
<b>Capítulo 3 Evaluación de la gestión del Programa</b> .....	<b>41</b>
3.1. Instrumentación del diseño del Programa .....	41
3.2. Arreglo institucional.....	42
3.3. Asignación de recursos.....	44
3.4. Procesos operativos del Programa.....	44
3.5. Desarrollo de capacidades.....	46
3.6. Fortalecimiento institucional, consolidación organizativa y fomento empresarial ...	47
3.7. Labor del SINACATRI en la oferta de servicios y su impacto .....	50
3.8. Evolución del RENDRUS e impacto .....	52
3.9. Evolución e impacto del PESA a través de las Agencias de Desarrollo Rural .....	53
3.10. Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones previas.....	54
<b>Capítulo 4 Evaluación de impactos</b> .....	<b>56</b>
4.1. Contexto general de los beneficiarios del PAPIR .....	56

4.2. Indicadores de primer nivel .....	61
4.2.1. <i>Ingreso</i> .....	61
4.2.2. <i>Empleo</i> .....	63
4.2.3. <i>Cambios en los cultivos, disponibilidad de riego y postproducción</i> .....	64
4.2.4. <i>Personalidad jurídica y conocimiento de los CSP</i> .....	64
4.3. Indicadores de segundo nivel.....	65
4.3.1. <i>Capitalización</i> .....	65
4.3.2. <i>Indicadores de capacidades</i> .....	66
4.3.3. <i>Indicadores de procesos</i> .....	68
4.4. Valoración conjunta de impactos del PAPIR .....	69
<b>Capítulo 5 Conclusiones y Recomendaciones .....</b>	<b>71</b>
5.1. Conclusiones .....	71
5.1.1. <i>Respuesta del Programa a los Retos y Potenciales del entorno</i> .....	71
5.1.2. <i>Gestión del Programa en el Estado</i> .....	73
5.1.3. <i>Impactos del Programa</i> .....	75
5.1.4. <i>Valoración de conjunto sobre la justificación y logro de los objetivos del Programa</i> .....	76
5.2. Recomendaciones .....	77
5.2.1. <i>Para una mejor respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno</i> .....	77
5.2.2. <i>Para una gestión más eficaz y eficiente</i> .....	78
5.2.3. <i>Para incrementar la generación de Impactos positivos</i> .....	79
<b>Bibliografía .....</b>	<b>84</b>

## Índice de Cuadros

Cuadro 1. Montos de inversión y porcentajes de los principales programas del sector agropecuario, 2006 (Pesos y por cientos).....	34
Cuadro 2. Monto presupuestado para el Programa de Desarrollo Rural, según subprograma, 2006 (Pesos).....	37
Cuadro 3. Cumplimiento de metas financieras según subprograma, 2006 (Pesos).....	38
Cuadro 4. Cumplimiento de metas según fuentes de recursos, 2006. (Pesos y por ciento).....	38
Cuadro 5. Resumen de las recomendaciones por orden de importancia.....	81

## Índice de Figuras

Figura 1. Distribución Nacional y en Oaxaca de la población rural y urbana .....	14
Figura 2. Servicios básicos en México, Oaxaca y sus 47 municipios con menor IDH...	16
Figura 3. Distribución del ingreso por sexo en Oaxaca y a nivel Nacional.....	18
Figura 4. Evolución de la Inversión Total del Programa de Desarrollo Rural en el Estado, 1996-2006 (Precios de 2006).....	25
Figura 5. Participación de los Subprogramas de Desarrollo Rural en la Inversión Total, 1996-2006 (Precios de 2006).....	27
Figura 6. Participación de los municipios en la modalidad 1 según región (Por ciento)	29
Figura 7. Tipo de actividades apoyadas por el PAPIR, 2005 – 2006 .....	30
(Por ciento) .....	30
Figura 8. Tendencia de la Inversión Total y Número de Beneficiarios del PDR, 1997-2006 (Precios de 2006).....	32
Figura 9. Tendencia de la Inversión Total y Número de Beneficiarios del PDR, 1997-2006 (Precios de 2006).....	33
Figura 10. Solicitudes que no recibieron el apoyo, por región .....	57
Figura 11. Características de los solicitantes .....	58
Figura 12. Características de los solicitantes .....	59
Figura 13. Componentes apoyados por tipo de actividad.....	59
Figura 14. Distribución de los apoyos por región y tipo de actividades.....	60
Figura 15. Origen del Ingreso total de los beneficiarios y de la UPR .....	61
Figura 16. Empleos en la UPR y utilizados en las actividades apoyadas .....	63
Figura 17. Tasa de capitalización y efecto multiplicador por tipo de actividad .....	66
Figura 18. Capacitación y asistencia técnica.....	67



## Siglas

AA	Actividades Agrícolas
ADR	Agencias de Desarrollo Rural
ANA	Actividades no Agropecuarias
AP	Actividades Pecuarias
APC	Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDR	Comisión Estatal para Desarrollo Rural
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CR - SEDER	Coordinaciones Regionales de la Secretaría de Desarrollo Rural
CSP	Comités Sistema Producto
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAPCO	Fideicomiso Alianza para el Campo Oaxaca
FAPPA	Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad
IDH	índice de Desarrollo Humano
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PET	Programa de Empleo Temporal
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAPI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
RENRUS	Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía

SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SIAP	Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Transferencia Rural Integral
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
STPS	Secretaría de Trabajo y Previsión Social
TCMA	Tasa de Crecimiento Media Anual
UA - FAO	Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
UACH	Universidad Autónoma Chapingo
UPR	Unidades de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

## Resumen Ejecutivo

Las características de Oaxaca en cuanto a desarrollo rural se refiere, como por ejemplo; la proporción de población rural con respecto a la urbana (72%), las carencias en servicios básicos de las viviendas, (educación, salud e ingreso) reflejadas en los altos niveles de marginación y la existencia del 47% de los 100 municipios con menor IDH; hacen del estado un ámbito totalmente acorde a los objetivos y enfoque del Programa de Desarrollo Rural.

Por otro lado, la diversidad en la vocación y potencial de sus regiones para actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias, es la pauta de oportunidades de desarrollo específicas para las comunidades.

Entre los factores que condicionan las actividades apoyadas por el PDR se encuentran: la dificultad de acceso a las localidades con cuyas características orográficas implican la inexistencia o deficiencia de infraestructura de comunicaciones; el régimen de usos y costumbres en el 73% de los municipios en donde la vigencia tan corta de autoridades dificulta la integración con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable; la necesidad de difusión y metodologías específicas en comunidades en donde prevalecen lenguas indígenas y como la principal de las condicionantes, la división política del estado, que implica la necesidad de atención al 23% del total de municipios que agrupa el país y la misma cifra en la necesidad de consolidación de CMDRS.

La política de desarrollo rural en el estado se enfoca a cuatro ejes: 1) apoyo a las localidades con mayores índices de marginación, 2) fortalecimiento a las actividades económicas preponderantes a partir de la mecanización de los procesos de trabajo, 3) impulso al valor agregado y 4) fortalecimiento institucional en búsqueda de la concurrencia de recursos. La importancia del PDR se incluye en el segundo y tercero de estos ejes y a la par de instituciones gubernamentales y no gubernamentales con enfoques y población objetivo similares representa una vía de suma importancia de atención al medio rural. No obstante, la concurrencia de recursos y complementariedad de acciones a partir del establecimiento de vínculos interinstitucionales ha sido escasamente aprovechada.

La Tasa de Crecimiento Medio Anual de las aportaciones federales y de productores durante el funcionamiento de la APC tuvieron tasas de crecimiento de 21.75% y 18.08% respectivamente, pero no fue el caso de las aportaciones estatales cuya tasa decreció en 0.13%. Aún cuando la aportación estatal se triplicó en el 2005, el representar solo el 10% de las aportaciones, cuando las RO marcan el 30%, afecta directamente a la fórmula de asignación entre entidades federativas, en la que el factor de desarrollo rural que beneficia al estado se ve disminuido por el factor de eficiencia y operación, en el que la aportación del estado es determinante.

La compactación en 2002 a PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, como subprogramas con funciones específicas para atención al desarrollo de capital físico, humano y social, permitió la administración de los recursos a partir de un solo anexo técnico, lo que facilita su operación, y en teoría permite la atención integral a los beneficiarios a partir del acompañamiento desde planeación hasta seguimiento de los proyectos de inversión. No obstante, es susceptible a la operación de los subprogramas de forma dispersa y sin el

compromiso que implicaban en los primeros años de la alianza los programas específicos de atención al desarrollo de capacidades y grupos prioritarios.

Desde el inicio de la APC, el acompañamiento a los proyectos de inversión se llevado a cabo con aproximadamente una quinta parte de los recursos destinados al desarrollo rural. Para el caso de Oaxaca, los costos para tal acompañamiento se incrementan debido a la dificultad de acceso y seguimiento en las localidades mas marginadas,

El número de productores apoyados por PDR, así como el subsidio promedio por productor se divide en dos períodos de tiempo con tendencias opuestas; de 1996 al 2001 el número de productores atendidos es cada vez mayor con relación a la inversión en el PDR; por el contrario, del 2002 al 2006, se apoya a menos productores pero con subsidios promedio cada vez mayores, situación que es positiva al permitir inversiones con mayor oportunidad de rentabilidad; este período coincide con la compactación de los subprogramas del PDR y la necesidad de incorporar un proyecto de inversión a las solicitudes como parte de las RO.

La focalización de los recursos y el tipo de componentes apoyados en los ejercicios 2005 y 2006 se dan cada vez en mayor congruencia con la población objetivo y la vocación y potenciales productivos en las regiones. Más del 80% de los beneficiarios pertenecieron a las localidades de alta y muy alta marginación y los componentes de apoyo se mostraron mas diversos entre actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias, así como mejor dirigidos hacia la integración de eslabones en los proyectos.

Sin embargo, se observa mayor necesidad de atención a las regiones que agrupan mayores niveles de marginación y a sistemas producto y actividades con ventajas comparativas y competitivas. Además, la atención a componentes para la mecanización de las actividades productivas y el impulso al valor agregado representan la oportunidad para el seguimiento en los eslabones de transformación y comercialización, que permanecen pendientes.

La municipalización se muestra en distintos niveles de adopción entre regiones y aunque a nivel general, la integración del estado a esta estrategia es mas lenta en comparación con otras entidades federativas, representa una cantidad importante de municipios a nivel nacional, por agruparse la mayoría de estos en el estado.

Si bien el estado muestra avances en el cierre de ejercicios, los recursos transferidos de un ejercicio a otro e incluso desde dos ejercicios anteriores son indicativos de una operación insuficiente en cuanto a la eficiencia y oportunidad de los recursos se refiere, particularmente en los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR.

La integración del PDR a partir del 2002 por los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, son en teoría un proceso complementariedad de acciones a través de ciclos en los que las inversiones se fundamentan en necesidades reales de los productores y de las regiones, tomando como base las actitudes y potencialidades de cada una, a partir de procesos de planeación participativa y esquemas de seguimiento por parte de prestadores de servicios profesionales, que facilitan los procesos de desarrollo rural desde una perspectiva local.

Así, el diseño del Programa no representa problemas en su funcionamiento, si no mas bien la operación del mismo, que esta condicionada a una cantidad muy grande de municipios, así como a la incongruencia de objetivos entre normativos, operativos, PSP, beneficiarios y demás actores involucrados.

Los Grupos Operativos Distritales se muestra como los únicos órganos colegiados funcionales en el estado, sin embargo, requieren mayor compromiso y capacitación para el conocimiento de reglas y homologación de procesos pues presentan deficiencias en el circuito operativo de los apoyos.

El FAPCO y la CEDR por su parte, si bien han mejorado su relación y en consecuencia la coordinación para la toma de decisiones, no han mostrado aun suficiente compromiso para la planeación de los programas.

La asignación de los recursos responde en buena medida a la población objetivo del programa debido a que el estado tiene gran congruencia con las condiciones para acceder a los apoyos, sin embargo, no se cuenta con algún esquema de focalización y/o diferenciación de apoyos, como tampoco con algún instrumento de planeación fundamentado en la diversificación de la producción, fortalecimiento de cadenas, proyectos estratégicos, actividades “sustentables”, desarrollo de capacidades y/o consolidación de las organizaciones.

Por otro lado, la asignación de recursos se espera mejor a partir de las restricciones en las convocatorias 2006 y 2007. Asimismo, la búsqueda de complementariedad de recursos con otras instancias, particularmente con CDI por ya tener una experiencia positiva y la asignación de recursos extraordinarios al estado para ser utilizados en el PESA, representan oportunidades para incrementar la cobertura del programa.

El circuito operativo de los apoyos se muestra heterogéneo entre regiones y con cuellos de botella que limitan la eficiencia y oportunidad de los apoyos, entre los principales se encuentra el registro y seguimiento en el SISER, que demanda capacitación en todos los niveles de instancias de operación.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable representan la mejor oportunidad para consolidar la descentralización de funciones y se observan cada vez mejor posicionados en el estado, sin embargo, carecen de representatividad de todos los actores del sector en los municipios y dependen de la eficiencia de los coordinadores municipales y el interés de los presidentes para concretar los procesos participativos en el acceso a los apoyos.

Los componentes de consolidación organizativa y fomento empresarial muestran muy pocos avances en el estado debido a la escasa atención y difusión por parte de los normativos, algunos de los cuales parecen incluso desconocerlos. Por lo tanto, este tipo de servicios es muy limitado y su asignación en buena medida discrecional.

Otro aspecto relevante en el desempeño del subprograma PROFEMOR, es la calidad insuficiente de los diagnósticos y planes a nivel municipal, microregional y distrital, debido al poco compromiso de los PSP, que de alguna manera responde a la ineficiencia del esquema de pago por servicio. En lo concerniente a las coordinaciones microregionales y distritales, el único avance que se presenta es la selección de responsables de las

mismas, pues las actividades que les conciernen permanecen pendientes hasta un mejor funcionamiento a nivel municipal y el establecimiento de funciones de manera formal.

El PRODESCA se encuentra como el subprograma mas desvinculado dentro del PDR, debido a factores como la ineficiencia en el esquema de pago por servicio, el desinterés y la falta de incentivos a los PSP por atender a las localidades más marginadas y la insuficiencia en el seguimiento y evaluación de los servicios.

Así mismo, el poco interés de los beneficiarios por el desarrollo de capacidades y la falta de claridad de las funciones de los PSP, resultan en que el subprograma sea solo visto como un medio para acceder a los apoyos de inversión a partir del diseño y puesta en marcha de proyectos, dejando de lado la oportunidad de acceder al resto de los servicios, que además implican mayor compromiso para los técnicos por lo que ellos tampoco se muestran interesados en llevarlos a cabo.

En contraparte el PESA presenta avances importantes en el desarrollo de capacidades, por el solo hecho de tratar los procesos participativos a partir de equipos interdisciplinarios, con experiencia previa y la oportunidad de contar con infraestructura para permanecer en las localidades y dar seguimiento a los proyectos.

Otras estrategias importantes pero cuyos potenciales han sido poco aprovechados son el SINACATRI y el RENDRUS. El primero por falta de difusión en los municipios y compromiso por parte de los Coordinadores municipales para ampliar las oportunidades de capacitación y el segundo por limitarse a la realización de eventos e intercambio de experiencias de productores exitosos, en vez de aprovechar los potenciales y ventajas competitivas del estado a mayor nivel.

En análisis de impactos se basó en una muestra representativa de solicitudes del PAPIR, en cuyo análisis se considero la complementariedad con los otros subprogramas.

Una importante proporción de solicitudes no pudo ser analizada porque no habían recibido el apoyo, lo que además de limitar el análisis de impactos de los apoyos entregados, mostró que el circuito operativo de las solicitudes tiene mayores trabas o cuellos de botella en determinadas regiones, pues 80% de las no apoyadas se ubicaron en Valles Centrales, Costa y Cañada.

Si bien estos porcentajes se explican en el caso de Valles y Costa por la distribución de los apoyos en el estado, es importante mencionar que las solicitudes no apoyadas se concentran en ventanillas específicas; es decir: 100% en Huautla del 20% que representó la Cañada, 95% en Pinotepa del 24% de la Costa y 72% en Etlá del 36% de Valles Centrales.

Así mismo, el 76% los apoyos del PAPIR se concentraron en tres DDR (46% Valles Centrales, 15% Mixteca y 14% Costa) y 54% de éstos en actividades agrícolas. Es también relevante que la atención a los eslabones de transformación y comercialización es muy poco representativa, siendo este último una de las necesidades mas señaladas por los beneficiarios.

Cerca del 90% de las solicitudes apoyadas correspondió a grupos típicos y se observó que la atención a grupos de mujeres e indígenas es aún limitada, el caso que en mayor

medida importa es el de grupos indígenas pues independientemente del sexo, los grupos indígenas son los que tienen mayores índices de marginación, por lo que son población objetivo del PDR.

Es también de destacar que el acceso a los servicios del PRODESCA se concentró en productores con las tipologías más altas, es decir con mayores índices de escolaridad, capital y nivel tecnológico. Por otro lado, los productores caracterizados con las tipologías más bajas debieron pagar despachos privados para la elaboración de proyectos, lo que muestra el desinterés de los PSP y/o falta de difusión de los servicios en las zonas prioritarias.

Así mismo, prácticamente la totalidad de los beneficiarios dijeron desconocer a los Coordinadores Municipales Profemor y a los Comités Sistemas Producto, lo que indica un posicionamiento nulo de estas estructuras o bien falta de claridad de las funciones de sus representantes.

En cuanto a indicadores por tipo de actividad apoyada, se observaron mejores resultados en la capitalización para actividades no agropecuarias y efecto multiplicador en las pecuarias; aunque la mayoría de los apoyos correspondieron a actividades agrícolas.

La concentración de los apoyos en los distintos niveles mencionados, son aspectos que repercuten directamente en los retos para el Desarrollo Rural en el estado. Por ejemplo, la atención a regiones prioritarias, los bajos niveles de reconversión productiva, procesos de postproducción y canales favorables de comercialización, el limitado desarrollo de capacidades y/o la dependencia de despachos y consultores privados cuyo costo por sus servicios es más elevado y que por lo mismo generalmente se limita al diseño de proyectos, y escasas oportunidades de apoyo a las Organizaciones Económicas formalmente constituidas.

En contraparte, las características propias del estado son oportunas para atender a productores de bajos ingresos en zonas marginadas, principalmente de Tipologías I y II; así mismo, la municipalización muestra avances en la prestación de servicios y apoyo a los solicitantes tanto por parte de los Ayuntamientos como de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

Aunque el funcionamiento relativamente inicial de los proyectos, por tratarse de apoyos del ejercicio 2006, no permitió analizar impactos como cambios en ingreso y generación de empleos; se observaron impactos positivos del PDR y en la satisfacción de los beneficiarios que sí recibieron los apoyos, tales como: la importancia de las actividades apoyadas tanto en las Unidades de Producción Rural como en el origen total de los ingresos, la generación de empleos inmediatos sobre todo familiares, las tasas positivas capitalización y efectos multiplicadores, relacionados con condiciones poco favorecidas en las actividades previas al apoyo y la integración a nuevas actividades a partir de éstos.

## **Conclusiones**

El PDR es totalmente pertinente con las características del estado por lo que es un instrumento de política central. Así mismo, es la mayor oportunidad de atención a productores y localidades en actividades diversas a partir la APC por concentrar la mayor cantidad de recursos.

A partir del 2002 la compactación de subprogramas y la aplicación de metodologías congruentes con la entrada en vigor de la LDRS, se apoyan proyectos integrales con subsidios mayores por beneficiario y es posible complementar el desarrollo de capital físico, humano y social. Además, los últimos dos ejercicios muestran mayor congruencia en la focalización de apoyos y los componentes apoyados con la población objetivo y vocación productiva de las regiones, con la particularidad de contar con actividades más diversas y procesos cada vez más mecanizados y con valor agregado, encaminados a una atención posterior del programa con fortalecimiento a la transformación y comercialización.

La aportación del gobierno estatal, a pesar de haberse triplicado en el 2005, sigue siendo insuficiente e incide negativamente en el factor de eficiencia y operación, que se considera en la fórmula de asignación de recursos entre entidades federativas.

Por otro lado, la municipalización se muestra menos consolidada que en otros estados pero con una cobertura importante de municipios al concentrarse en Oaxaca casi una cuarta parte del total de municipios del país. La optimización de los recursos municipalizados y la cobertura de la estrategia en las regiones de más difícil acceso dependen de la implementación de estrategias a nivel estatal que consideren las particularidades del estado.

Los procesos operativos se muestran más eficientes con la creación de los GOD y en comparación con el FAPCO y la CEDR, funcionan mejor como órganos colegiados, sin embargo, presentan deficiencias estructurales que inciden en el circuito operativo, tales como el desconocimiento de RO, mal funcionamiento y desconocimiento del SISER y algunos componentes de los subprogramas y procesos heterogéneos.

Por su parte, los Consejos Municipales se observan cada vez mejor posicionados en el estado y determinantes en la apropiación de los procesos participativos para la toma de decisiones en congruencia con las necesidades de los municipios. Sin embargo, se presentan aún muchos vicios y condicionantes para hacer realidad dichos procesos, debido principalmente a intereses individuales y distintos entre los involucrados en el Programa, sumados a la baja calidad de los instrumentos de planeación, que se realizan solo como requisito para acceder a apoyos o justificar servicios.

Los componentes de desarrollo de capacidades y fortalecimiento de las organizaciones, a través del PRODESCA y PROFEMOR se encuentran menos consolidados en el Estado que el PAPIR por ser sólo considerados como la vía para acceder a la inversión en bienes de capital. Esta situación se agrava por el insuficiente compromiso en todos los niveles de operación hacia los procesos de capacitación y seguimiento de resultados y la deficiencia en el esquema de pago por servicio.

El Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), representa una de las principales estrategias para el Estado desde el ejercicio 2005 en la atención a las localidades más marginadas y puede potencializarse con el recurso extraordinario del Presupuesto de Egresos de la Federación que se destinaron al Estado, con un monto de 187.5 millones de pesos en el ejercicio 2007. Así mismo, SINACATRI y RENDRUS, permanecen como estrategias interesantes para el estado pero aprovechadas muy por debajo de su potencial.



Los principales problemas del PDR no se deben al diseño o a la focalización de los recursos, si no a deficiencias en los procesos operativos y subutilización de estrategias y oportunidades del programa y el medio en el que se desarrolla. Asimismo, la falta de un esquema de evolución y seguimiento integral del PDR, impide la elaboración de estrategias oportunas y basadas en los resultados de cada una de las áreas, funciones e involucrados en los subprogramas.

Con la finalidad de eficientar la asignación de recursos, atender a un mayor número de beneficiarios e incrementar los impactos a partir de proyectos de impacto regional, la principal oportunidad y reto del PDR es la concurrencia de recursos con las instancias gubernamentales y no gubernamentales cuya población objetivo es similar.

## **Recomendaciones**

Definir una estrategia dirigida a mejorar la focalización de los recursos, incrementar los impactos de los apoyos y eficientar y potenciar los recursos. Para tal estrategia pueden considerarse los siguientes aspectos:

1) Para equilibrar los apoyos entre regiones y dar mayor atención a las mas marginadas, definir porcentajes de apoyo por cada una de estas, en relación a los municipios y beneficiarios potenciales. Así mismo, implementar estrategias de difusión dirigidas a las localidades de mas difícil acceso, para la cual las Agencias de Desarrollo Rural y los CMDRS pueden ser el puente entre el PDR y los beneficiarios.

2) Tomar la iniciativa con otras instituciones que tienen programas con enfoque y objetivos similares, para establecer convenios para la concurrencia de recursos y seguimiento conjunto en proyectos de interés estratégico.

Dichos convenios pueden llevarse a cabo para la atención específica de tipos de beneficiarios u objetivos específicos. Por ejemplo, las mezclas de recursos pueden darse de la siguiente manera: con PROCAP de CDI para la atención a grupos indígenas, con PROMUSAG de la SRA para el desarrollo de proyectos de mujeres, con PIM 3x1 de SEDESOL para el desarrollo de proyectos productivos con recursos aportados por migrantes en las regiones con mayores niveles de migración, entre MICROREGIONES de SEDESOL y PESA para la atención conjunta en las localidades con menor IDH y con FOMAGRO para el impulso a proyectos estratégicos agroindustriales.

3) A fin de aprovechar las ventajas de la municipalización, hacer concursables los recursos de la municipalización o establecer un esquema de asignación a partir del análisis de prioridades y factibilidad de los proyectos.

De igual manera, deben priorizarse los apoyos e incrementarse la atención a proyectos enfocados a la comercialización, en búsqueda de canales favorables para los beneficiarios e incluso como estrategias reguladoras de precios y de abaratamiento de insumos.

Por otro lado, el apoyo a las cadenas productivas no debe limitarse a aquellas que tradicionalmente han pertenecido a los sectores más marginados, si no también a aquellos sistemas producto que aun cuando no estén integrados como cadena cuenten

con potencial y ventajas competitivas y comparativas, pues el tipo de impactos depende del tipo de actividad que se lleva a cabo.

Y en la perspectiva de trabajar en proyectos integrales y regionales a través de cadenas integradas, es indispensable revisar, concluir y dar seguimiento a los diagnósticos y planes rectores de los principales sistemas producto, incluso para los que no tienen estructura de cadena pero cuentan con oportunidades que podrían ser mejor aprovechadas a partir de dichos documentos de planeación.

El giro a apoyos integrales en lugar de los componentes pequeños para un mayor número de beneficiarios y las restricciones en el apoyo a semovientes, son determinantes para la mejor asignación de los recursos; siempre y cuando estos lineamientos sean acompañados de la claridad y eficiencia en los procesos operativos.

En todos los casos de focalización de apoyos, debe valerse de la estratificación de productores llevada a cabo en el estado, a fin de orientar de forma eficaz los recursos.

Es necesaria la conclusión de diagnósticos y planes rectores en el subsector agrícola, la consolidación de CSP en el pecuario y la representatividad de actividades no agropecuarias a través de los Planes Municipales de DRS.

Las actividades no agropecuarias presentan oportunidades interesantes en la generación de ingresos entre habitantes del medio rural, por lo que al igual que los sistemas producto deben priorizarse, diagnosticarse y planearse para mayor beneficio de las regiones en las que se desarrollan con ventajas comparativas y competitivas. Ejemplo de esto son las artesanías y el turismo rural.

Dado que solo el PRODESCA cuenta con un esquema de seguimiento a través del CECADER y los resultados no han sido congruentes con el costo operativo que implica al PDR; se sugiere adoptar un esquema de evaluación más estricto, que en base a una metodología específica, basada en los antecedentes, avances, oportunidades y retos del Programa, de seguimiento a los procesos operativos de todos sus subprogramas y áreas operativas y conforme a resultados indique con oportunidad los cambios requeridos y las capacitaciones necesarias para mejorarlos.

Como complemento a la estrategia de la RENDRUS y el interés en el estado por apoyar proyectos dirigidos a la generación de valor agregado a los productos y servicios del sector; es necesario empadronar y diagnosticar a los grupos de productores y empresarios rurales con avances y potencial agroindustrial y de valor agregado en actividades no agropecuarias en cada una de las regiones. Este trabajo debe vincular a los oferentes, demandantes, instituciones de investigación e instituciones de apoyo, a fin de delimitar estrategias con potencial y de impacto social y regional.

## Presentación

El presente documento contiene los resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de la Alianza para el Campo (APC) en el estado de Oaxaca, correspondiente al ejercicio fiscal 2006, ésta fue realizada por la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), quién se hace responsable de la calidad y contenido del informe.

La evaluación fue realizada con la finalidad de valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en la ejecución del PDR en Oaxaca, en lo que respecta a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar la eficacia operativa e incrementar los impactos del Programa en el corto plazo y a brindar una visión de futuro respecto al papel del Programa en el marco del desarrollo rural.

La evaluación se realizó en apego a lo establecido en los “Lineamientos para la Formulación de Términos de Referencia y la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural” desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), asimismo se incluyeron temas de interés estatal definidos por los operadores y normativos del Programa en coordinación con el CTEE y la UACH.

La evaluación del Programa tuvo como base la información obtenida a través de las encuestas aplicadas a la muestra de la población beneficiada del ejercicio fiscal de 2006; además se utilizó la información conseguida a través de las entrevistas semiestructuradas a funcionarios normativos y operativos de dicho Programa y a otros actores relacionados con el mismo; para darle sustento teórico, se colectó y analizó información estadística y documental relacionada con el ámbito rural.

La conducción del proceso de evaluación estuvo a cargo de la Coordinadora del Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), quién además fue responsable de la contratación y supervisión de la Entidad Estatal de Evaluación (EEE), así como de la revisión, calificación y dictamen del presente informe.

## Introducción

En este apartado se presentan los fundamentos, la utilidad, los objetivos, el enfoque y la metodología utilizada para la realización de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural en Oaxaca correspondiente al ejercicio fiscal 2006.

### Fundamentos y utilidad de la evaluación

La evaluación tiene como base legal el Capítulo VII, Artículo 54, sección IV, inciso b) del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 22 de diciembre de 2005, el cual manifiesta que se debe presentar la evaluación de resultados del Programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a la Secretaría y a la Función Pública, a más tardar el último día hábil de septiembre, a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal.

Así mismo, las Reglas de Operación vigentes de la Alianza para el Campo en el Artículo 27 señalan que la evaluación del impacto de los programas prestará especial atención al cumplimiento de sus objetivos y metas, a su cobertura y operación; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al programa, mediante la medición, entre otros, de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar, entre otros.

La importancia de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en el estado de Oaxaca radica en que aporta información al Gobierno Federal, Estatal y Municipal para la toma de decisiones que contribuya a mejorar la planeación y la operación de la política agropecuaria y la enfocada al desarrollo rural.

### Objetivos de la evaluación

Para la realización de la presente evaluación se establecieron el siguiente objetivo general y específicos:

#### *Objetivo General*

Aportar propuestas para mejorar el desempeño del Programa de Desarrollo Rural en Oaxaca, a partir de la valoración del logro de sus objetivos y de la identificación los avances y oportunidades de mejora en cuanto a la gestión, los procesos operativos y la generación de impactos de las inversiones.

### ***Objetivos específicos***

- Analizar la trayectoria de la gestión del Programa, considerando la instrumentación de su diseño, el arreglo institucional, la asignación de recursos y sus procesos operativos, destacando los cambios realizados y las áreas puntuales en las que se deben tomar acciones para lograr mayor eficiencia operativa e impactos.
- Valorar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa en el Estado entre sus distintos tipos de beneficiarios.
- Valorar los avances y temas pendientes del Programa en el desarrollo de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales de la población beneficiaria.
- Analizar las aportaciones del Programa en la conformación y funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, la operación municipalizada del PDR.
- Hacer un balance de las acciones emprendidas por el Programa para el fomento empresarial y la consolidación de las organizaciones económicas del medio rural.
- Dar seguimiento a la instrumentación de las recomendaciones de evaluaciones anteriores, identificando los avances logrados y las causas que favorecen y/o limitan la aplicación de esas recomendaciones.

### **Enfoque de la evaluación**

La evaluación fue enmarcada en las definiciones de política rural del gobierno del Estado, y en las cuatro líneas de estrategia planteadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), que son: integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, reconversión productiva, atención a regiones y grupos prioritarios y atención a factores críticos.

El enfoque de la evaluación ésta marcado por los siguientes conceptos: análisis continuo, utilidad práctica y oportunidad de los resultados de la evaluación.

El análisis continuo se refiere a que, a pesar de que la evaluación estuvo centrada en el ejercicio del Programa durante el año 2006, también se valoró y destacaron los cambios que experimentó en su gestión. Este análisis permitió apreciar en qué medida se ha logrado consolidar su diseño, el arreglo institucional, y los procesos de planeación y operación del Programa en los últimos años, de tal manera que aporte elementos críticos para perfilar los ajustes necesarios que le den mayor pertinencia, eficacia y eficiencia en función de las necesidades del estado de Oaxaca.

La utilidad práctica de los resultados de la evaluación se refiere a que las propuestas de la UACH son concretas, relevantes y factibles de instrumentarse, y se refieren preponderantemente a los temas críticos detectados en la operación del Programa.

La oportunidad de los resultados es posible en el caso de la evaluación de la gestión, ya que ésta también se referirá a los avances del ejercicio del Programa en 2007.

## Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información

Las fuentes de información y consulta metodológica utilizadas para la realización de la presente evaluación fueron:

- Base de datos generada a partir de la encuesta aplicada a beneficiarios 2006, operativos y otros actores relacionados con el Programa.
- Informes de Gobierno, Plan Nacional de Desarrollo, Plan Sectorial Agropecuario Nacional y Plan Estatal de Desarrollo.
- Guía Metodológica para la evaluación estatal del PDR, Reglas de Operación vigentes, Actas del Fideicomiso Alianza para el Campo Oaxaca (FAPCO), Anexos técnicos y sus respectivos Addendum, así como evaluaciones del Programa realizadas en años anteriores.
- Estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), SAGARPA, Consejo Nacional de Población (CONAPO), FAO, y Gobierno del Estado.
- Bibliografía especializada y fuentes recomendadas por la Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (UA-FAO) y el CTEE para la evaluación.
- Cedula de la Gestión Estatal de la Alianza para el Campo.
- Guía de entrevistas a funcionarios y otros actores relacionados con el Programa.

Conforme a los lineamientos que marcan los Términos de referencia de la UA-FAO, el tamaño de muestra se calculó bajo el esquema establecido en el método de muestreo y este tuvo carácter aleatorio y sistemático.

La fórmula establecida en la metodología de la UA-FAO para determinar del tamaño de muestra es:

*a) Fórmula:*

$$n_{ij} = \frac{\theta_{ij}}{1 + \left( \frac{\theta_{ij}}{N_{ij}} \right)}$$

Donde:

$n_{ij}$  es el tamaño de muestra del programa  $i$  (DR) en el año  $j$  (2006)

$N_{ij}$  es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral del PDR en el 2006.

$\theta_{ij}$  Es el valor del ponderador de muestreo con un nivel de confiabilidad del 95%, un nivel de precisión aceptable y la varianza de superficie equivalente, cabezas equivalentes y nivel de capitalización.

*a) Sustitución y resultado:*

Para el caso del PDR en Oaxaca se determinaron los siguientes valores de los parámetros necesarios en el cálculo del tamaño de muestra.

$$N(\text{PDR } 2006) = 24,016$$

$$\theta(\text{PDR } 2006) = 268.9$$

$$n_{ij} = \frac{268.9}{1 + \left( \frac{268.9}{24,016} \right)} = \frac{268.9}{1 + (0.0112)} = \frac{268.9}{1.0112} = 265.92 \approx \underline{\underline{266}}$$

Con base en los cálculos anteriores, se determinó encuestar a 266 beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural correspondientes al ejercicio 2006, sin embargo el número total de encuestas aplicadas fue ligeramente mayor al estimado.

Finalmente, el procesamiento de la información se realizó a través de la captura de la información recabada en las encuestas y entrevistas bajo el paquete Lotus Notes replicado que a su vez fueron enviadas al servidor de la UA-FAO. Para el análisis de los indicadores, gráficos y cálculo de frecuencias se utilizó el paquete Excel, y el paquete Word para la redacción del reporte final con base a las normas establecidas.

# Capítulo 1

## Contexto de las actividades rurales en el Estado

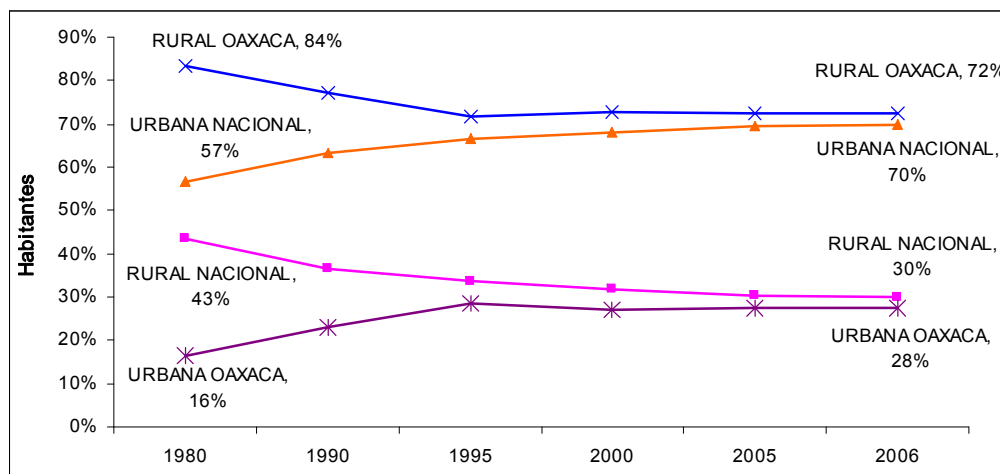
Más allá de una descripción de estadísticas, en este capítulo se busca relacionar los factores que inciden directamente en el Desarrollo Rural del Estado, ya sea como potenciales, condicionantes o retos, y la manera en que la política responde a estas características.

### 1.1. Caracterización del medio rural en el Estado

Oaxaca es uno de los estados que conserva mayor proporción de población rural a nivel nacional. Aunque la urbanización de la población en Oaxaca ha crecido en la misma tendencia que la del promedio nacional, la distribución de la población rural y urbana en el estado es exactamente contraria a la nacional.

Para 1980 esta distribución distaba mucho de la nacional, pues más del 80% de los habitantes en Oaxaca vivían en el medio rural, cuando a nivel nacional esta población llegaba solo al 43%; en el 2006 la brecha se muestra menos distante, pero las proporciones siguen siendo opuestas, con un porcentaje equivalente de la población rural en Oaxaca a la de la urbana a nivel nacional y viceversa (Figura 1).

**Figura 1. Distribución Nacional y en Oaxaca de la población rural y urbana**



Fuente. Elaboración propia con datos de CONAPO, INEGI Y COLMEX.

De acuerdo a los estudios realizados por la CONAPO en el 2005, el estado de Oaxaca cuenta con el 23.4% de los 2428 municipios del país; le siguen Puebla y Veracruz con 8.9% y 8.5% respectivamente.



La estrategia actual de atención a los municipios más marginados del país retoma a los 100 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano definidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Entre estos municipios Oaxaca participa con el 47%, le siguen Chiapas, Veracruz, Guerrero y Puebla con, 17, 15, 12 y ocho municipios respectivamente; y Durango y Nayarit, completan la lista con un municipio cada uno.

El IDH se explica como *“el proceso de ampliación de las oportunidades de las personas para que con libertad alcancen una vida larga y saludable, puedan adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos y tengan la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno”* (PNUD, 2004) y se obtiene del cálculo de los índices de salud, educación e ingreso en cada municipio.

Así, un IDH igual a 1.0 significa que se ha alcanzado el máximo posible en las tres dimensiones (salud, educación e ingreso) y viceversa; generalmente el indicador de Ingreso es el que afecta en mayor medida el IDH. A nivel nacional, los 100 municipios mencionados se ubican en un rango de 0.388 a 0.561 y con un promedio de 0.520; cifras que son similares para el caso de Oaxaca.

A nivel de Distritos de Desarrollo Rural en Oaxaca, el 74.5% de los 100 municipios se concentran en las regiones Cañada, Valles Centrales y Mixteca, en contraste con Costa, Sierra Juárez y Tuxtepec que sólo representan una cuarta parte. Por otro lado, el Estado tienen los extremos de desarrollo más distantes por entidad federativa como por ejemplo; Santa María del Tule con IDH = 0.86 y Coicoyán de las Flores con IDH = 0.39.<sup>1</sup>

La diferencia entre el IDH y el Índice de Marginación y el IDH es que el primero se basa en la medición de capacidades y el segundo es una medida de las necesidades básicas. Los municipios de alta y muy alta marginación en el Estado representan el 48% y 32%, en contraste con los de media, baja y muy baja que en conjunto solo concentran el 20%.

En un comparativo entre los promedios nacionales, Oaxaca y los 47 municipios del Estado con menor IDH, se observan importantes diferencias en cuanto al acceso a servicios básicos en las viviendas. La falta de acceso a agua entubada y contar con piso de tierra son los servicios cuyas cifras distan más, por otro lado; entre los principales avances de servicios básicos en el Estado se tiene el incremento en viviendas con servicios de drenaje y servicio sanitario, y en menor medida, el de instalaciones eléctricas (Figura 2).

La escasez de servicios básicos resulta en varias deficiencias, por ejemplo, la carencia de agua potable se deriva en enfermedades que principalmente afectan a los niños; para el 2005 la tasa de diarreas en niños menores de cinco años en Oaxaca superaba por más del doble a la nacional y como esta, los promedios en enfermedades relacionadas con la nutrición afectan en gran medida a las poblaciones marginadas del Estado.

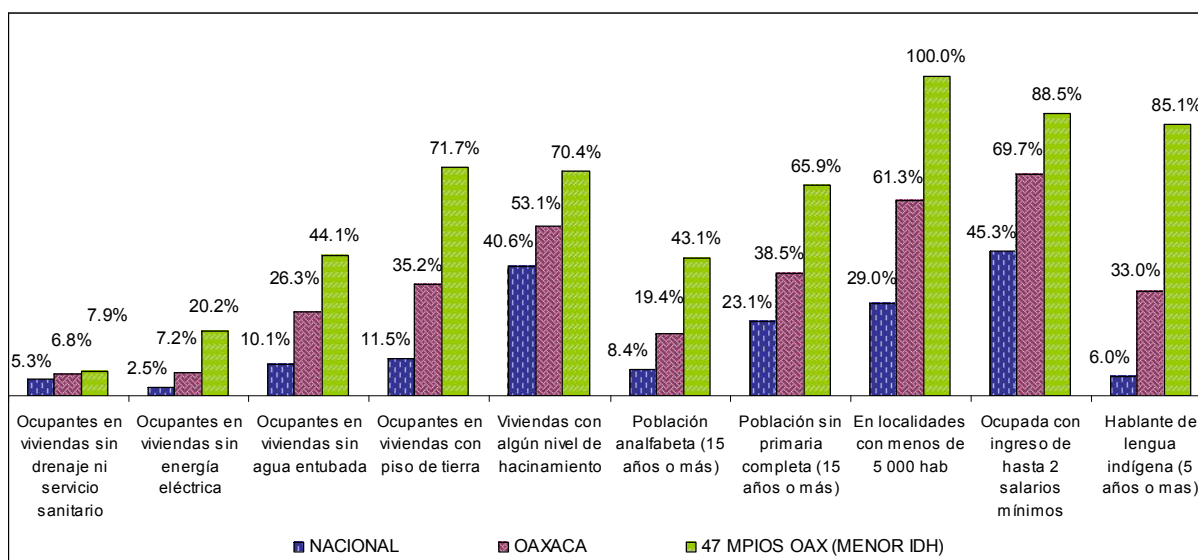
En Oaxaca, solo el 22.5% de los habitantes son derechohabientes de servicios médicos, comparado con el 46.9% en el país, lo que indica que una de las principales deficiencias en el estado es el acceso a servicios de salud.

---

<sup>1</sup> Oaxaca y el subdesarrollo. Un apunte de causas. Leonardo Girondella Mora. En: <http://www.contrapeso.info/articulos>

Así mismo, las enfermedades ocasionadas por relaciones sexuales desprotegidas (Virus del Papiloma Humano y el Virus de Inmunodeficiencia Humano), en las que Oaxaca ocupa también cifras por encima de los promedios nacionales, generalmente tienen relación con la inestabilidad en los hogares causada por la migración, la falta de acceso a medidas de prevención y/o aspectos culturales. Otros indicadores preocupantes en el Estado son los de enfermedades relacionadas con alcoholismo tanto en hombres como mujeres; que sumado a las anteriores indican la necesidad de llevar a cabo campañas de salud con un enfoque educativo y de prevención.

**Figura 2. Servicios básicos en México, Oaxaca y sus 47 municipios con menor IDH**



Fuente. Elaboración propia con datos de CONAPO 2005.

En cuanto a educación se refiere, Oaxaca muestra avances con una de las mayores tasas de incremento en educación básica a nivel nacional (4.1%), sin embargo en los municipios con menor IDH, el 65% de las personas de 15 años y mas sigue sin primaria completa.

Así mismo, es interesante analizar el nivel de analfabetismo relacionado con la pertenencia a grupo indígena, pues en promedio 4.3 de cada diez personas de 15 años o mas en los 47 municipios con menor IDH no saben leer ni escribir, comparado con dos de cada 10 en el Estado y solo uno de cada 10 a nivel nacional; para los 47 municipios, el 85% de los habitantes habla alguna lengua indígena, comparado con una de cada tres oaxaqueños y solo seis de cada 100 a nivel nacional (Figura 2).

La diversidad lingüística sin duda es de gran valor tanto a nivel estatal como nacional, pues en Oaxaca se agrupan más del 40% de las lenguas indígenas que se hablan en el país<sup>2</sup>, lo que si bien representa una enorme riqueza cultural; el hecho de que sean estos habitantes quienes tienen menor acceso a la educación, perciben menores salarios y en

<sup>2</sup> En el estado se ubican los grupos etnolingüísticos: amuzgos, chatino, chinanteco, chocho, chontal, cuicateco, huave, ixcateco, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, triqui, zapoteco, zoque y popoloca en peligro de extinción. El 88.8% de las lenguas indígenas habladas en el estado se concentran en las zapotecas, mixtecas, mazateco, mixe y chinanteco. (INEGI, 2007).

general quienes cuentan con menos oportunidades, demuestra la necesidad aplicar con un mejor enfoque los apoyos a estos grupos.

Otros datos relacionados son el porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento y el índice de dependencia. En comparación con 53.06% de viviendas con algún nivel de hacinamiento en el país, Oaxaca tiene el 70.3% en esta situación, en cuanto al otro índice se refiere; de cada 10 personas en edades productivas (15 a 59 años), hay ocho en edades dependientes (menores de 15 y de 60 y mas), en comparación con la media nacional de 15 personas en edad productiva por cada 10 dependientes.

Entre las maneras de medir la desigualdad en el ingreso se tiene el Coeficiente de Gini, que es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y todos los demás ninguno). Para Oaxaca y estados como Guerrero, Chiapas y Querétaro, esta medida indica una situación muy desfavorable, con cifras que alcanzan e incluso llegan a superar el 0.8, en contraste, estados como Sinaloa, Colima y Aguascalientes, tienen Coeficientes de Gini menores a 0.05.

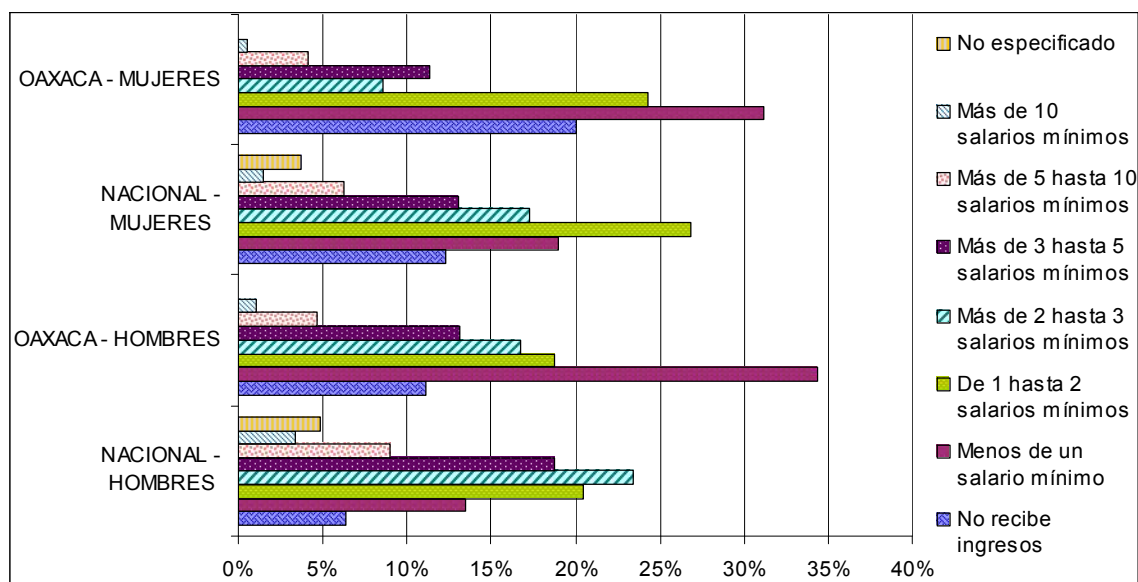
En el estado el 33 % de la Población Económicamente Activa (PEA) recibe menos de un salario mínimo, es decir, menos de \$1,000.00 al mes, y 21% recibe de uno a dos salarios mínimos, con lo que se concentra más del 50% de la población con el menor ingreso; solo uno de cada cuatro se ubica en una situación media con mas de dos y hasta cinco salarios mínimos y en poco mas del 5% de la población se distribuyen los mayores niveles de salario (mas de cinco y mas de 10).

Además, el porcentaje de personas que no perciben ingresos por el trabajo que desarrollan es muy alto y hay actividades que a pesar de representar la primer fuente de ingresos, no son consideradas dentro de la PEA, tal es el caso de la elaboración de artesanías, por ser considerada como una actividad que se desarrolla a la par con las actividades domésticas. Estas situaciones afectan principalmente a las mujeres, que en el estado se ubican en peores condiciones laborales que a nivel nacional (Figura 3).

Según datos de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), para el 2006 la población Económicamente Activa en el Sector Primario, que incluye agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, fue de 36% para Oaxaca, solo por debajo del Sector Terciario, cuya participación fue del 45%. Estas cifras distan por mucho del promedio nacional, cuya participación de la PEA en el sector primario fue solo del 14%.

Así mismo, la aportación del sector primario al Producto Interno Bruto (PIB) en el estado fue del 14.6% en 2005, en contraste con la cifra nacional de 5.8%. Los datos anteriores se explican en gran medida por la proporción de población rural en el estado (72%) e indican la importancia de las actividades del sector en la generación de ingresos para las familias oaxaqueñas.

Los potenciales productivos entre cada una de las regiones son tan diversos como sus características socio económicas y medio ambientales, que en seguidas ocasiones se relacionan mas con los estados colindantes que con el resto del estado; tal es el caso de la región Costa con Guerrero, Mixteca con Puebla, Tuxtepec con Veracruz e Istmo con Chiapas.

**Figura 3. Distribución del ingreso por sexo en Oaxaca y a nivel Nacional**

Fuente. Elaboración propia con datos de INEGI 2005.

Prácticamente todo el Estado cuenta con potencial forestal, compuesto de bosques y selvas maderables; según la Secretaría de Economía se ubica en tercer lugar nacional en potencial forestal y quinto lugar nacional en potencial forestal maderable. Las principales regiones en el aprovechamiento de recursos maderables y no maderables son las Sierras, Tuxtepec y Cañada.

La agricultura es la principal actividad del sector primario, en la mayoría de los casos la producción es extensiva y temporalera y el comercio regional, no obstante, algunos productos se destinan a otros estados y una buena cantidad de ellos son demandados a nivel internacional.

El maíz es el principal cultivo de autoconsumo y junto con el cultivo de café agrupan a la mayor cantidad de superficie sembrada y productores del Estado, por lo que representan los cultivos de mayor importancia social.

Las regiones Tuxtepec e Istmo cuentan con alto potencial en cultivos frutícolas, algunos como la caña de azúcar, piña y plátano cuentan con procesos industriales, para otros como limón persa, mango, litchi, melón y papaya se cuenta con algunos empaques, no obstante, uno de los principales problemas en el Estado es la infraestructura obsoleta y carencia de procesos de transformación. El potencial frutícola es también alto en la región Costa, con cultivos como limón mexicano, papaya, palma de coco, sin embargo es la más afectada por desastres naturales.

Por otro lado, las regiones Cañada y Sierra Juárez tienen vocación para frutales de clima templado y tropical como; manzana, durazno y aguacate en ambas y granada china, mango y limón en Cañada, pero su potencial ha sido poco aprovechado.

En la producción de granos destacan la Mixteca, cuya vocación histórica se enfoca a cultivos como el frijol, trigo, maíz, cebada y avena forrajera y Valles Centrales, principalmente con alfalfa, maíz y avena para forraje. En el Istmo destaca también la producción de sorgo, que actualmente ha sustituido superficies sembradas de ajonjolí. La producción de dicha oleaginosa en el Istmo y la Costa es valorada y demandada a nivel nacional e internacional por la calidad de su semilla y aceite.

La región de Valles Centrales es la más importante en producción de hortalizas, particularmente jitomate, chile, tomate verde y calabacita, cuya alternativa bajo ambiente controlado se da también en Mixteca, en donde la principal hortaliza es el melón y en Sierra Juárez, que inicia con hortalizas y se caracteriza por la producción en invernadero de flores como: gladiola, margarita, agapando, nube y alcatraces.

Otros cultivos agrícolas de importancia regional son cacahuete y jamaica en la Costa, nopal en Valles Centrales y Mixteca, vainilla y hule en Tuxtepec y maguey – mezcal en Valles Centrales e Istmo. Cabe señalar que este último se encuentra entre los cultivos de importancia estratégica en el Estado y junto con el café se ubica entre los principales cultivos a nivel estatal con potencial de exportación como productos orgánicos.

A pesar de contar con condiciones climáticas apropiadas para el desarrollo de la ganadería, éste subsector ha sido menos aprovechado que la agricultura y se concentra principalmente en las regiones Tuxtepec, Istmo y Costa.

La producción de bovinos se realiza para doble propósito en Istmo y Costa, y aunque en Tuxtepec se cuenta con potencial lechero se desarrolla principalmente para producción de carne.

La apicultura es el sistema producto mejor desarrollado y representa una de las mejores oportunidades de desarrollo para el medio rural tanto a nivel estatal como nacional, dada su demanda a nivel internacional. Las regiones en el Estado en las que se encuentra mas consolidada son Costa e Istmo.

En la producción de ovinos comienzan a insertarse las regiones Mixteca, Istmo y Valles Centrales. Por su parte, la producción de caprinos prevalece en Valles Centrales, parte de la Cañada y Mixteca.

La avicultura comercial se ubica en la Mixteca, Valles Centrales y Cañada; no obstante, la mayor parte de esta actividad, a la par de la porcicultura, caprinocultura y algunos frutales y plantas tradicionales, se desarrollan generalmente como actividades de traspatio en todas las regiones del Estado, cobrando mayor importancia para el consumo de las familias en las Sierras.

Las regiones Tuxtepec, Istmo y Costa cuentan también con potencial en pesca de altamar y ribereña, la principal especie con alto potencial aún poco aprovechado se encuentra la camaricultura. Las mismas regiones y la parte de Sierra en el Estado han desarrollado también la acuicultura, últimamente ligada a las actividades de ecoturismo.

Entre las actividades no agropecuarias con alto potencial en el Estado se encuentra la elaboración de artesanías, que a pesar de desarrollarse en todas las regiones, y contar con el mayor número de técnicas y diversidad a nivel nacional, no ha sido valorada como

actividad estratégica en el desarrollo rural, siendo solo aprovechada en pequeña escala. Cada una de las regiones, tiene potencial en este rubro, aunque para Tuxtepec no es tan representativo como en el resto. Entre las principales ramas artesanales en el Estado se encuentran: textiles, ebanistería, cestería, orfebrería, alfarería, talabartería y palma.

Así mismo, la vocación forestal del estado indica la oportunidad de desarrollar actividades como carpintería, y otras destinadas a los recursos no maderables como por ejemplo el cultivo de setas.

## 1.2. Principales factores condicionantes de las actividades apoyadas

En febrero de 2007 el periódico Noticias publica en primera plana que *“3,156 localidades en Oaxaca se encuentran incomunicadas; el terreno montañoso abarca cerca del 50% de la extensión territorial el mismo porcentaje de carreteras se encuentra en malas condiciones y 35% de los caminos rurales deteriorados”*<sup>3</sup>.

Uno de los principales factores condicionantes de las actividades apoyadas por el Programa de Desarrollo Rural en Oaxaca es su orografía. La deficiencia o inexistencia de la infraestructura de comunicaciones dificulta incluso el acceso a los servicios básicos. De este modo, la difusión y operación por parte de los programas sociales se encarece en niveles muy por encima de lo que costaría atender a localidades con características distintas.

Otro de los factores que condiciona los resultados positivos del Programa son los aspectos socioculturales. El régimen de usos y costumbres que se da en 418 de los 570 municipios implica el cambio de autoridades municipales en períodos muy cortos, menores a los del régimen político normal, lo cual dificulta por ejemplo la consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, en tanto no permee la idea de que el consejo es independiente del ayuntamiento, y que debe permanecer más allá de los períodos de administración pública.

En suma, los programas de apoyo difícilmente cuentan con difusión y metodologías congruentes con la diversidad lingüística de las localidades en el Estado, y el capital humano que cuenta con la oportunidad de comunicarse con los habitantes en su lengua es muy limitado. Cabe recordar que la riqueza en el Estado en cuanto a lenguas indígenas se refiere es una característica totalmente positiva, pero el hecho de que estos habitantes no escriban el castellano dificulta en mayor medida que aquellos que si lo hacen, el acceso a los apoyos del PDR.

Finalmente, la división política de Oaxaca en 570 municipios representa la principal condicionante a las actividades apoyadas. De inicio, implica la necesidad de operar los recursos del programa en más municipios que los que concentran 20 entidades federativas<sup>4</sup>, por lo que difundir las actividades apoyadas y atender a la totalidad implica mucho mayores costos que en otros estados.

---

<sup>3</sup> NOTICIAS, voz e imagen de Oaxaca. Febrero 2007. Primera plana, en: <http://www.noticias-oax.com.mx/articulos>

<sup>4</sup> Estos estados son: BC Sur, BC, Q. Roo, Camp, Col, Ags, DF, Tab, Sin, Qro, Nay, Mor, Coah, Dgo, Tamps, Gto, NL, Zac, SLP y Tlax.

Así mismo, la inserción del Estado a la municipalización se dificulta al depender de la consolidación de un número muy grande de consejos municipales y la integración de consejos distritales para llevar a cabo actividades de interés regional, resulta poco operativa al tener que agruparse los 570 municipios en solo siete consejos. Por ejemplo, solo el DDR Valles Centrales (169) o el de Mixteca (165) se integra por mas municipios que el total de los municipios en Jalisco (124).

### **1.3. La política de desarrollo rural en el Estado**

El desarrollo rural a partir del impulso a las actividades productivas del sector primario en el Estado se contempla a través de cuatro ejes estratégicos, que se insertan en el Plan Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.

El primero de estos es el apoyo a las localidades con mayores índices de marginación a través de la búsqueda de concurrencia de recursos con programas como Microregiones y Opciones Productivas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El segundo eje es el fortalecimiento de actividades económicas preponderantes a partir de la mecanización de los procesos de trabajo con apoyo en infraestructura, maquinaria, equipo y uso eficiente del agua. Este es uno de los ejes en donde la participación de la Alianza para el Campo es fundamental.

Otro eje es el impulso al valor agregado a productores en procesos de transformación de la materia prima, a fin de buscar la consolidación de la producción primaria, contar con la calidad de los productos que demanda el mercado y arraigar capital humano a las localidades a través de la generación de empleos. En este sentido se contempla la realización de proyectos estratégicos, en los que la concurrencia con recursos federales de la APC permite llevar a cabo actividades de mayor impacto.

El cuarto eje es el fortalecimiento institucional, a partir del cual se busca la concurrencia de recursos a partir de la coordinación con instituciones de los gobiernos federal y estatal, además de organizaciones no gubernamentales.

Por otro lado, el Programa de Desarrollo Rural de la APC, es de especial importancia en el estado de Oaxaca, por tener como población objetivo a las localidades con mayores índices de marginación, que caracterizan al 80% de la población, además, por dar prioridad a los grupos indígenas, cuya participación en el Estado es mayor que la de cualquier entidad a nivel nacional.

Los recursos con los que se llevan a cabo las líneas de acción mencionadas provienen por parte del Estado del Programa Normal Estatal pero dada la baja recaudación fiscal dependen en gran medida de los recursos federales con los que participa cada secretaría.

Además de la APC, entre los Programas de apoyo dirigidos al Desarrollo Rural que en mayor medida participan en el Estado se encuentran: a partir de la SEDESOL, el Programa de Desarrollo Local, con atención a servicios básicos en las localidades denominados banderas blancas cuando se cubren y la estrategia de Centros Estratégicos Comunitarios para efecto de impactos multiplicadores de los servicios. El Programa Oportunidades, que dirige al Estado una gran cantidad de recursos, con atención tipo

beca para cubrir necesidades básicas a familias de localidades con mayores niveles de marginación; desafortunadamente la aplicación de estos recursos no siempre se realiza como es su finalidad.

Otros programas de esta Secretaría son Opciones Productivas, dirigido al desarrollo de proyectos productivos y oportunidades de autoempleo; Crédito Productivo para Mujeres, que como su nombre lo dice apoya iniciativas de las mujeres para la puesta en marcha de proyectos productivos técnicamente sostenibles y redituables; y Programa para Migrantes 3x1, en el que los migrantes organizados en el extranjero participan con un peso por cada peso de cada uno de los tres niveles de gobierno para proyectos sociales-productivos, de infraestructura social básica, de vivienda y mejoramiento urbano y acciones de salud y educación (sistema de becas). Cabe señalar que este último programa representa una oportunidad interesante para el Estado que no ha sido aprovechada.

En lo que respecta a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en todas las regiones del Estado se trabaja con los Fondos Regionales Indígenas (FRI), a partir de los cuales se diagnostican las necesidades de las localidades, se conforma un consejo y se apoya con financiamiento a tasas simbólicas a grupos principalmente integrados por personas que pertenecen a grupos indígenas; sin embargo, un problema frecuente son los bajos niveles de reintegros dada la costumbre de los beneficiarios a recibir apoyos a fondo perdido. Así mismo, se tiene el PROCAPI (Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena), a través del cual se apoyen proyectos de inversión en distintos componentes y se busca la concurrencia de recursos con los municipios.

A pesar de la deficiente complementariedad de recursos y esfuerzos aún entre los componentes del PDR y con los demás programas de la APC, los primeros esfuerzos en este sentido se han dado con la CDI, con resultados positivos a partir de la estrategia de los 50 municipios con menor IDH (21 para Oaxaca), que este año se expande a 100 municipios (47 en Oaxaca) y pretende llevarse a cabo acciones conjuntas por medio de la APC y el PROCAPI.

La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) apoya al desarrollo rural del estado a partir del Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA), que en el 2007 se dirigen a actividades como la cría y engorda de ganado, ecoturismo, ganadería de doble propósito, pecuaria, molinos y tortillerías, tiendas rurales, hortalizas y fruticultura. Existe también el Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (FONAES), a través del cual se tiene la oportunidad de acceder a financiamientos y difundir el trabajo que llevan a cabo los grupos y microempresarios.

Así mismo, la SEDESOL, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), SAGARPA y Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) trabajan en conjunto a partir del Programa de Empleo Temporal (PET), con la finalidad de brindar opciones de empleo e ingresos en las zonas rurales más marginadas. Esta opción ha sido criticada por las consecuencias que ha tenido en la realización de tequios, pues ha venido a modificar la percepción de estos en los municipios que se rigen por usos y costumbres.

Otros apoyos gubernamentales son los Centros de Integración para el Desarrollo Rural que son unidades móviles que van a las comunidades a atender cuestiones de salud,



registro civil y proyectos productivos. El estado cuenta con vastos recursos y dirigidos a diversos tipos de apoyos a partir de las Organizaciones no Gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, cuyo enfoque es similar a los programas antes mencionados. En la ciudad se cuenta con más de 300 Organizaciones no Gubernamentales (ONG), no obstante, el número es muy limitado en las demás regiones del Estado.

## Capítulo 2

### Principales resultados del Programa

En este capítulo se presenta la importancia que el Programa de Desarrollo Rural ha tenido en el impulso de las actividades que se desarrollan en el medio rural, a partir de dimensionar la magnitud y la cobertura de las acciones en términos de inversión y población atendida, asimismo se identifican los principales resultados en las áreas o temas de atención relevantes tales como la atención a productores de más bajos ingresos, zonas marginadas, actividades no agropecuarias, generación de empleo, desarrollo de capacidades, entre otros.

#### 2.1. Análisis de la inversión y población atendida por el PDR

La Alianza para el Campo desde su implementación hasta la fecha ha pasado por un proceso de ajuste y compactación de sus programas para tener mayor coherencia con las condiciones prevalecientes en el medio rural y asimismo fomentar la participación de la población rural en la identificación de sus necesidades. Dicho ajuste pretende evitar la dispersión de los recursos, es decir que cada programa opere de manera aislada y busca potencializar los impactos y resultados esperados.

Desde los inicios de la Alianza para el Campo la atención al Desarrollo Rural se ha fundamentado en la capitalización de las unidades de producción con seguimiento profesional mediante asistencia técnica y capacitación. Así mismo, la población objetivo han sido los productores de las comunidades más marginadas, con atención prioritaria a comunidades indígenas y grupos de mujeres.

La atención a dichos factores puede dividirse en dos períodos, en el que se inicia la Alianza para el Campo y en el que entra en vigor la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, cuyos fundamentos son la federalización y descentralización de la gestión pública.

De esta manera, de 1996 a 2001 se tiene la oportunidad de manejar el desarrollo de capacidades y atender a grupos prioritarios a partir de programas específicos, lo que permite dar seguimiento a sus actividades de manera particular, sin embargo, dichas actividades se muestran desvinculadas entre programas y sus componentes llegan a duplicarse, haciendo poco eficiente el uso de los recursos (Cuadro Anexo 1).

A partir del 2002, la intención con la compactación al Programa de Desarrollo Rural como único instrumento permite de inicio facilitar la administración de los recursos, al firmar un solo anexo técnico, y operarlo desde una unidad técnica y no a través de varias vocalías.

El PDR se conforma de tres subprogramas: el Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural, con el que se sigue buscando la capitalización de las Unidades de Producción Rural (UPR), el Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural, dirigido al acompañamiento con asistencia técnica y capacitación de los proyectos

de inversión, y el Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), que representa el detonador de la planeación de los beneficiarios para la definición de proyectos y servicios prioritarios a partir de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y Empresas del sector rural.

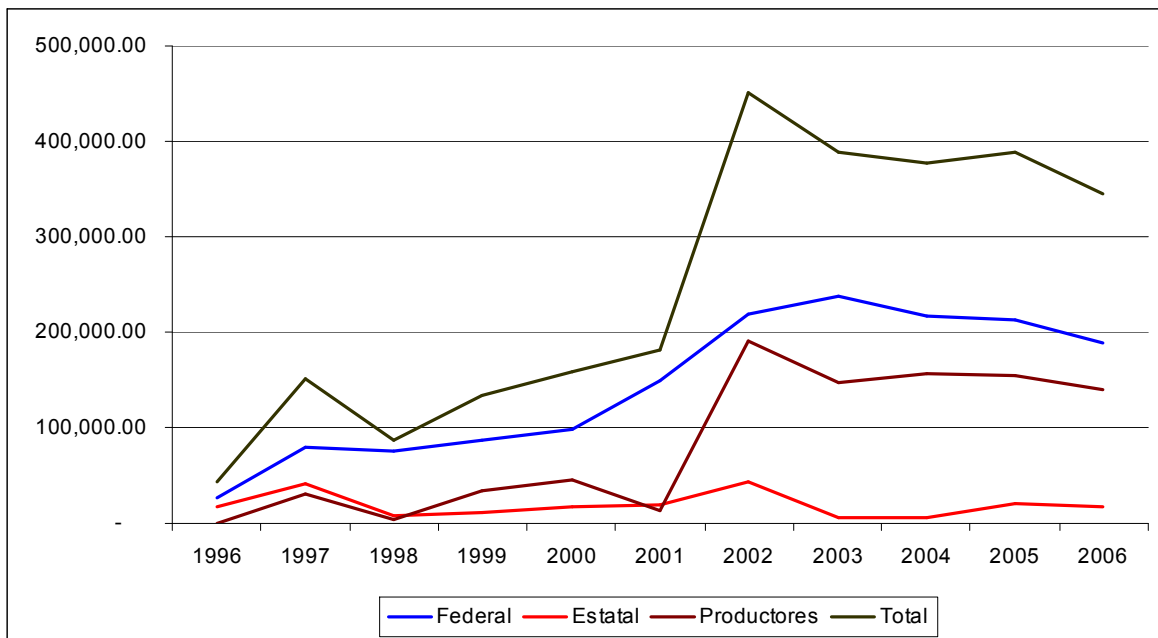
Cabe señalar que en el segundo periodo, con el esquema de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), el PDR representa la oportunidad de integrar el ciclo de una inversión fundamentada en las necesidades reales de los productores y de las regiones tomando como base las aptitudes y potencialidades de cada una.

### 2.1.1. Monto total de inversión acumulada

La inversión total<sup>5</sup> del PDR en Oaxaca durante el periodo que comprende de 1996 a 2006 fue de 2,706,742,444 pesos, monto conformado por 58.70% de aportación federal, 33.77% de aportaciones de productores y 7.53% de aportación estatal (Figura 4).

Dicha inversión presentó una tasa de crecimiento media anual de 23.13%, al pasar de 43,085,900 pesos en 1996 a 345,086,156 pesos en el 2006, sin embargo, esta tendencia no ha sido similar entre las distintas fuentes de aportación.

**Figura 4. Evolución de la Inversión Total del Programa de Desarrollo Rural en el Estado, 1996-2006 (Precios de 2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en los Anexos Técnicos, 1996-2006.

<sup>5</sup> Las cifras presentadas en este apartado tienen como año base el 2006, es decir son pesos a precios de 2006.

El gobierno federal muestra la tasa de crecimiento media anual con mayor dinamismo, con un valor de 21.75%; las aportaciones de productores (que se dan desde 1997), presentan una Tasa de Crecimiento Media Anual (TCMA) de 18.23%, y la del gobierno estatal se muestra negativa en 0.13%.

Cabe señalar que a pesar del esfuerzo de la actual administración estatal al triplicar su participación en la APC a partir del 2005, pasando de 10 a 30 millones, su aportación sigue estando por debajo de lo que el paripassu exige, lo que influye directamente en la fórmula de distribución de recursos federalizados, restando oportunidad en el techo presupuestal para el Estado.

Esta fórmula se establece con un presupuesto base del 30% de la asignación por fórmula en el ejercicio anterior inmediato y la suma de presupuestos definidos por los factores desarrollo rural, agricultura, ganadería y eficiencia y operación estatal.

En estados como Oaxaca, Veracruz, Chiapas y Puebla, el factor desarrollo rural es el principal detonante de la asignación presupuestal, factor que se integra por las variables de población rural en comunidades menores a 2,500 habitantes, unidades de producción rural y población indígena.

Otro factor que incide en el monto de recursos federales asignados al Estado es el factor de eficiencia y operación estatal, el cual se mide en función del porcentaje de la aportación estatal y la eficiencia operativa relativa al avance en el ejercicio presupuestal al 31 de diciembre.

En este sentido, Oaxaca es el Estado que ha mantenido los niveles más bajos, teniendo como consecuencia en 2006 la pérdida del 14% del presupuesto con relación al año anterior, lo que representa un poco más de 50 millones. Cabe mencionar que en este mismo año la Alianza tuvo un presupuesto menor en 10.4%, sin embargo, estados como Baja California, Coahuila y Morelos, quienes obtuvieron los mayores factores de eficiencia y operación, a pesar del decremento global de la APC, se beneficiaron con incrementos en el techo presupuestal hasta en 17.5%.

### ***2.1.2. Distribución de la inversión en los subprogramas del PDR***

En el período 1996-2001 la proporción en la distribución de la inversión entre los componentes de proyectos de inversión y de servicios, se mantiene en un promedio de 78% a proyectos y 22% a servicios.

Por lo tanto, seguramente no es una coincidencia que dentro de los programas que contaban con los componentes integrados como Mujeres en el Desarrollo Rural y el Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas la proporción fuera de aproximadamente 80% y 20%, con la diferencia de que este último tipo de programas ofrecían un acompañamiento a todos los proyectos, mientras que mediante el apoyo a proyectos por parte del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), no todos contaban forzosamente con asistencia técnica, ni todos los servicios otorgados por los técnicos SINDER, PEAT o Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO) contaban con apoyo para la inversión en sus proyectos.

Lo anterior significa que, por cada peso dirigido a la inversión en capital, se destinaban 30 centavos para su acompañamiento con la ventaja de que dentro de ese acompañamiento, estaba incluido el diagnóstico, la elaboración del proyecto, la capacitación y el seguimiento, incluso a veces hasta su comercialización.

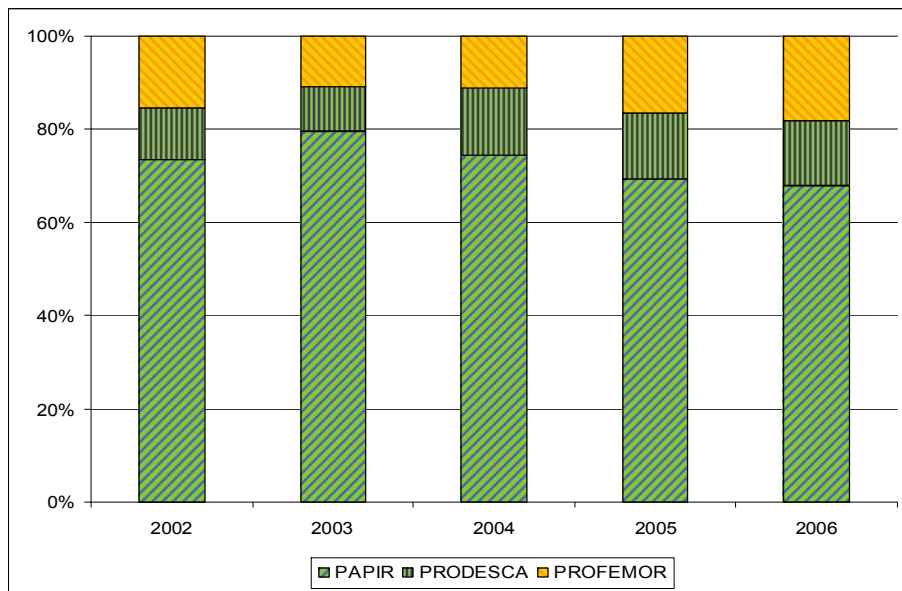
En el período 2002-2006 se incrementa considerablemente la proporción de recursos invertidos en servicios profesionales que ahora no solo se dirigen a grupos y organizaciones de productores, sino al fortalecimiento institucional, específicamente a la integración y consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (Figura 5).

En cuanto al total del recurso del Programa de Desarrollo Rural la proporción crece de un promedio de 22% al de 27% destinado a servicios, llegando a significar en el ejercicio 2006 hasta el 32.14%.

En cuanto al recurso destinado a servicios en relación al invertido en proyectos, la proporción se fortalece, ya que por cada peso invertido en bienes de capital se destinaron casi 50 centavos mas para ofrecer a los beneficiarios la opción de acceder a servicios para el desarrollo de sus capacidades.

Es importante mencionar que en estados con Índices de Desarrollo Humano muy bajos, como es el caso de Oaxaca, los montos requeridos para acompañamiento se incrementan particularmente por el hecho de atender a productores que habitan en localidades en las que el acceso es muy costoso y a quienes por sus niveles en educación se dificulta más la adopción de metodologías y cambios en la forma de producción.

**Figura 5. Participación de los Subprogramas de Desarrollo Rural en la Inversión Total, 1996-2006 (Precios de 2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en los Anexos Técnicos, 1996-2006.

### ***2.1.3. Modalidad de Operación de las inversiones: municipalizada y estatal***

La Municipalización cristaliza la estrategia de federalización y descentralización de los recursos ya que el Municipio es el último nivel de Gobierno de nuestro país. Asimismo, realizar la planeación de los recursos desde el Municipio permite detectar las necesidades y potencialidades reales de los productores oaxaqueños.

El reto es incorporar la totalidad de Municipios de la entidad a la Municipalización ya que dicha estrategia además de fomentar la federalización es la manera de hacer que los Municipios aporten recursos para el desarrollo de su población y que a través de esto se puedan potencializar los recursos de la APC.

Si bien el proceso de incorporación de todos los municipios del Estado se ha mostrado lento en comparación con otras entidades federativas, el avance a nivel estatal es muy grande al considerar que la cantidad de municipios que se busca integrar en Oaxaca representan una cuarta parte del total de municipios en el país.

En función del Artículo 18 de las Reglas de Operación y a partir del 2005, se municipalizan dentro del PDR el 50% de los recursos de la Alianza para el Campo destinados a productores de bajos ingresos (67.6%). Sin embargo, en Oaxaca desde el ejercicio 2004 se priorizaron proyectos a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, a pesar de que, de hecho, no se logró la formalización de los anexos de ejecución.

Ya en el año 2005, la municipalización se formaliza desde la firma del anexo técnico con la presupuestación de 112,887,282 pesos en total, correspondiendo 27,428,000 a PROFEMOR, 17,091,856 a PRODESCA y 68,367,426 al PAPIR, recursos que serían aplicados a través de 569 ayuntamientos. Al final del ejercicio, resultaron 30 anexos de ejecución firmados en la modalidad 1 y 349 en la modalidad 2, ejerciéndose al cierre únicamente el 63% del recurso presupuestado al PAPIR, operado por el 67% de los municipios programados.

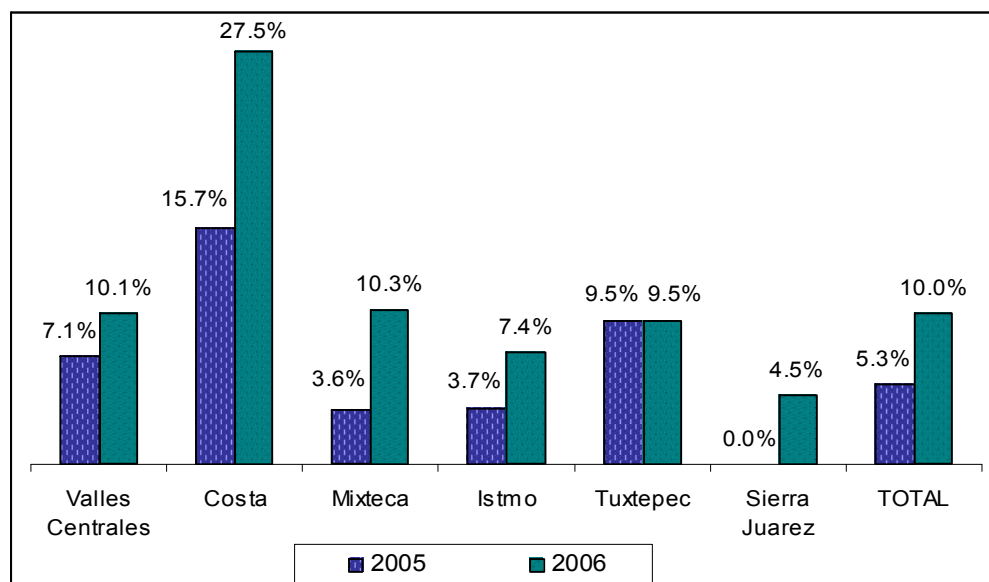
En el 2006, se presupuestaron 106,206,907 pesos en la modalidad municipalizada para los 569 municipios del Estado. Al final, operaron 468 de los cuales el 88% lo hizo en la modalidad 2 y el 12% en la modalidad 1.

La inserción de los municipios a la operación de los recursos mediante la modalidad 1 se ha mostrado distinta entre regiones. Mientras Tuxtepec no muestra cambios entre 2005 y 2006 y en Valles Centrales el incremento es poco representativo a nivel regional, los municipios de Mixteca e Istmo se incrementan al menos al doble y la Costa logra para el 2006 la mayor participación con el 27.5% de sus municipios. Cabe señalar que para ambos ejercicios, la región Cañada no había operado bajo la modalidad 1 (Figura 6).

Así, del 2005 al 2006 se observa una tasa de crecimiento general de 25% en la operación con alguna modalidad de municipalización, de 18% en lo que respecta a la modalidad 2 y de 90% en modalidad 1.

La incorporación de más municipios a la modalidad 1 depende en gran medida de la difusión oportuna a fin de que los anexos técnicos sean firmados a tiempo para que el municipio pueda asignar recursos del ramo 33 antes de que hayan sido etiquetados.

**Figura 6. Participación de los municipios en la modalidad 1 según región (Por ciento)**



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca.

En cuanto al PRODESCA municipalizado, sólo se comprometió el 16% de lo presupuestado en el anexo, debido principalmente a que se percibe desde los ayuntamientos como complicado para su operación, tanto en el compromiso como en el ejercicio de los recursos.

#### **2.1.4. Tipo de actividades apoyadas por el PAPIR**

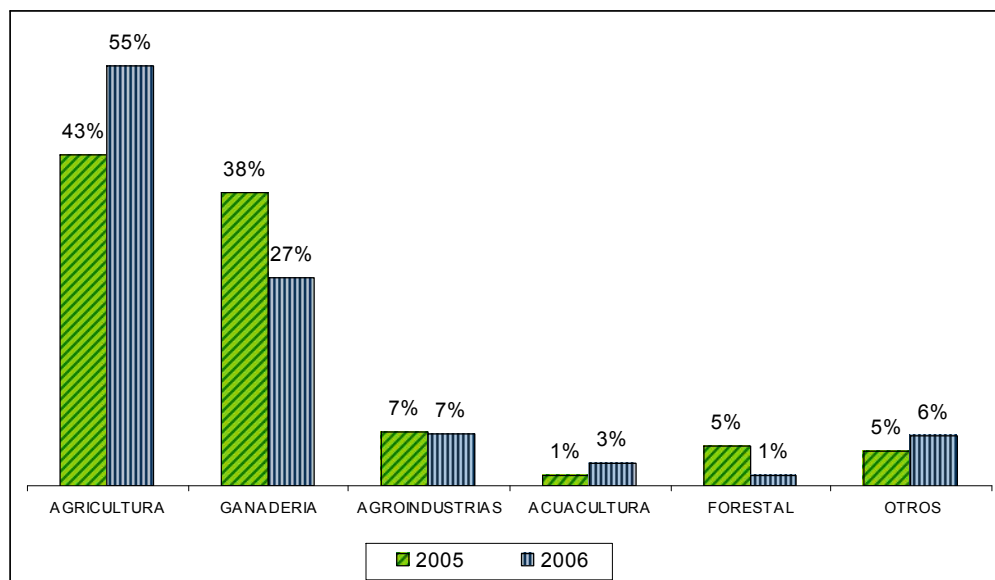
El Programa de Apoyos a la Inversión Rural por su naturaleza y diseño apoya aspectos relacionados con las actividades primarias, secundarias y terciarias, tanto de los subsectores agrícola y pecuario como del resto de actividades que representan fuentes de ingreso importantes en el medio rural.

Durante los años 2005 y 2006 la agricultura y ganadería concentran el 82% de los recursos; sin embargo la atención que ocupa cada subsector entre un año y otro es distinta, incrementándose los apoyos en agricultura y disminuyendo en ganadería (Figura 7).

Las agroindustrias se observan como tercer tipo de actividad en orden de importancia, con un porcentaje de recursos similar en ambos años. Con un comportamiento similar se tiene a las actividades no agropecuarias en las que se incluyen principalmente servicios y actividades artesanales.

Por otro lado, en los subsectores acuícola y forestal la atención cambia de manera inversa entre 2005 y 2006, multiplicándose los apoyos en acuicultura y disminuyendo de forma importante en actividades forestales.

**Figura 7. Tipo de actividades apoyadas por el PAPIR, 2005 – 2006  
(Por ciento)**



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca.

El principal cambio observado de 2005 a 2006 en la distribución de los apoyos por regiones y tipo de actividad se tiene lo siguiente.

La agricultura se reforzó en Valles Centrales pasando del 30% al 40% de los recursos en esta región y disminuyendo en Costa, Istmo, Sierra Juárez y Tuxtepec pero no de manera pronunciada.

La ganadería destina mayor cantidad de recursos en Valles Centrales y Costa, con proporciones del 20% al 30% y del 9% al 21%, respectivamente, en contraparte muestra una importante disminución en el Istmo, que en 2005 ocupaba el 45% y en 2006 solo el 20%. La distribución de recursos en este tipo de actividades permanecen entre 1% y 8% en Sierra Juárez, Mixteca y Cañada y se incrementa del 11% al 14% en Tuxtepec. Cabe mencionar que la disminución de recursos dirigidos a ganadería se debe en buena medida a que se estableció que los semovientes deben adquirirse con proveedores registrados de la Alianza que y acrediten el estatus de hatos libres de enfermedades.

Las actividades forestales, cuyos recursos del 2005 se concentraban en 82% entre Mixteca y Valles Centrales, dejan de destinarse a Mixteca para 2006 para destinarse en 88% sólo a Valles, permaneciendo la Sierra Juárez con porcentajes del 14% al 13%.

La acuacultura es la actividad que mejor distribuida se muestra entre regiones, con al menos 5% en 2005 y 8% en 2006; no obstante, se observa que una cuarta parte de los recursos que se destinaba en 2005 a Tuxtepec, corresponde para 2006 a Sierra Juárez.

Cerca del 90% de los recursos en agroindustrias se concentran para 2005 en Mixteca, Istmo, Sierra Juárez y Valles Centrales, siendo esta última a la que mayor proporción se



destina (36%). Para el 2006 sólo se resta el apoyo de estas actividades en Sierra Juárez y se incrementa a 48% en Valles Centrales.

El resto de actividades se distribuyen para 2005 en todas las regiones con proporciones entre 7% y 26%, siendo Valles Centrales el más beneficiado. Para 2006, aunque se siguen distribuyendo los apoyos en las regiones, disminuyen significativamente en Mixteca, Cañada y Tuxtepec para ser destinados en casi el 50% a Valles Centrales.

Para lograr los impactos esperados en la focalización de estos recursos debe considerarse la vocación y potencialidades de cada una de las regiones del Estado y la experiencia de los beneficiarios en la actividad. En caso de tratarse de una actividad nueva, el acompañamiento con capacitación y asistencia técnica debe ser reforzado para minimizar el riesgo de que la inversión fracase.

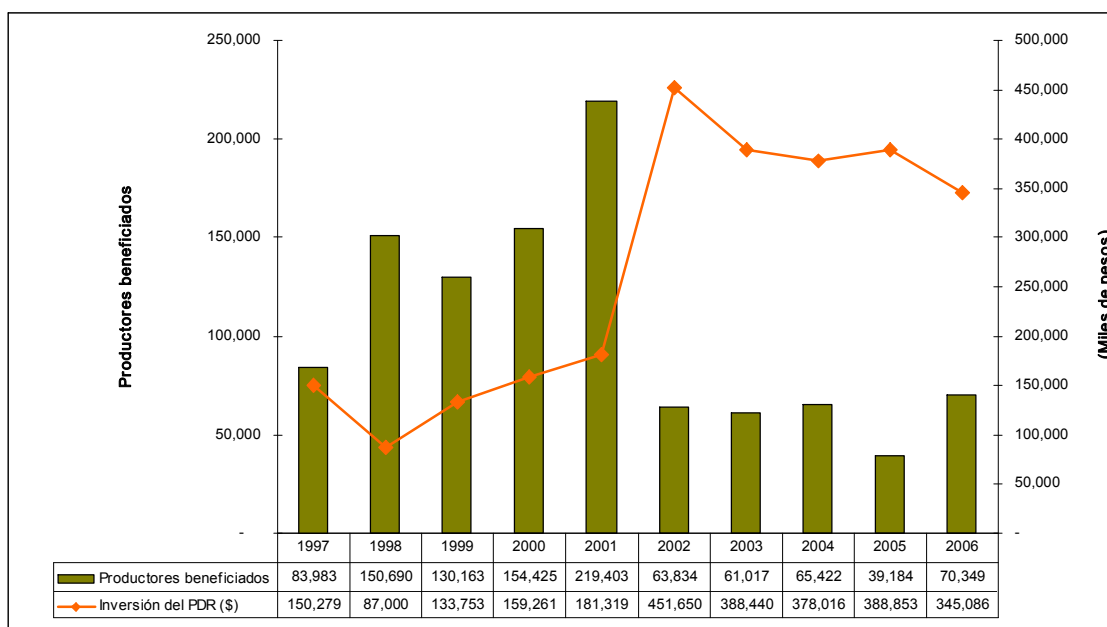
### ***2.1.5. Población atendida por el PDR y sus tendencias***

El número de productores apoyados por el PDR muestra dos tendencias a lo largo de la Alianza para el Campo, divididas principalmente por el cambio de atención a la demanda libre de los productores hacia proyectos integrales para grupos de productores.

En los primeros años de operación (1997 a 2001), el número de beneficiarios atendidos era elevado con relación a la inversión del mismo, dicho periodo muestra una TCMA de 27.13% al pasar de 83,983 productores apoyados en 1997 a 219,403 en el 2001. En este período era común el apoyo a componentes de montos pequeños como mochilas aspersoras, paquetes de aves y paquetes de herramientas, con los que si bien se atendía a un mayor número de productores, la inversión en capital no representaba grandes impactos (Figura 8).

La segunda tendencia se inicia en el 2002, donde la disminución en 70% del número de productores apoyados con respecto al año anterior se explica principalmente por la atención a proyectos de mayores montos, tanto en los eslabones de producción como de transformación, ejemplo de esto son los componentes de invernaderos, tractores, sistemas de riego e infraestructura. Así, entre 2001 y 2002 el monto promedio de apoyo por productor se multiplica en 8.5 y la tendencia entre 2002 y 2006 muestra estabilidad, con una TCMA de 2.46%.

**Figura 8. Tendencia de la Inversión Total y Número de Beneficiarios del PDR, 1997-2006 (Precios de 2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en los Anexos Técnicos, 1996-2006 y Actas de Cierre Físico Financieros de 2001 a 2005.

### ***2.1.6. Subsidio promedio recibido por los beneficiarios del Programa***

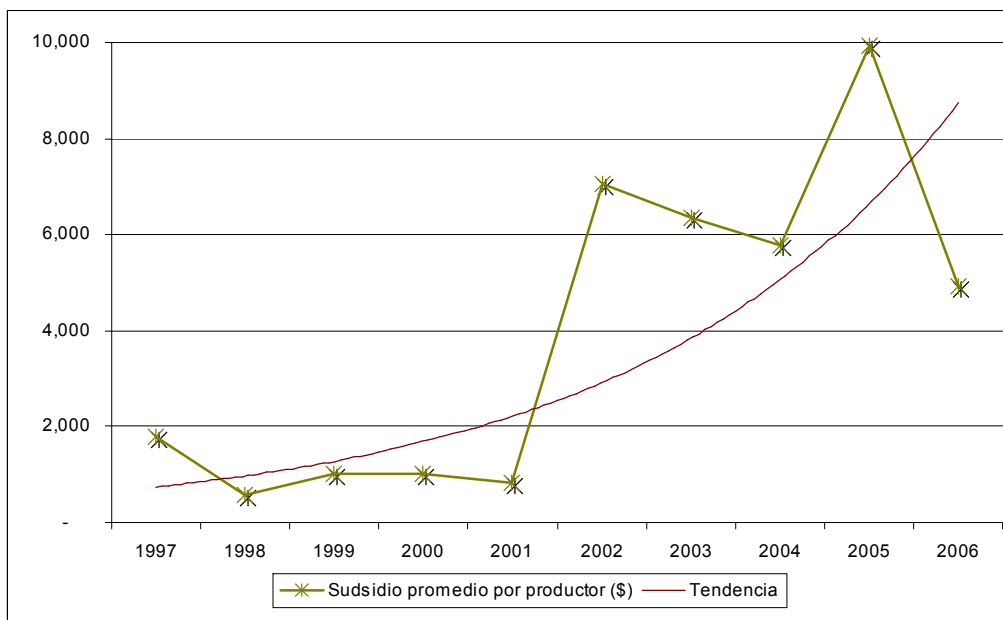
Conforme a las tendencias antes descritas en cuanto a productores beneficiados por el PDR, el subsidio promedio se muestra a la alza de manera general, con una TCMA de 11.86% en el período 1997 – 2006 y el mayor crecimiento a partir del 2002 (Figura 9).

De esta manera, durante los primeros cinco años de la APC, el subsidio promedio se ubica entre 577 y 1,789 pesos.

La principal ventaja que se deriva de esta manera de atención a los productores es la oportunidad de incidir en impactos a mayor plazo, por el hecho de invertir en proyectos que dan mayor eficiencia a las actividades desarrolladas en las unidades de producción rural.

Cabe mencionar que de 2005 al 2006 el subsidio promedio al productor disminuye de 9,924 a 4,883 pesos, situación que se debe a la municipalización como factor que multiplica la pulverización de los recursos. En primera instancia debido al monto tan pequeño que se otorga a cada Municipio, ya que en promedio se presupuestaron 138,000 pesos por municipio y en segundo lugar debido a que con el objeto de apoyar al mayor número de personas tanto el consejo otorga montos pequeños como la CEDR se ve orillada a volver a los apoyos pequeños.

**Figura 9. Tendencia de la Inversión Total y Número de Beneficiarios del PDR, 1997-2006 (Precios de 2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en los Anexos Técnicos, 1996-2006 y Actas de Cierre Físico Financieros de 2001 a 2005.

### ***2.1.7. Complementariedad de los apoyos enfocados al desarrollo rural en Oaxaca***

Como se mencionó en el Capítulo anterior, existen programas que podrían complementar las inversiones de la APC y en específico las acciones enfocadas al Desarrollo Rural por ser este un aspecto de particular interés para Oaxaca.

De acuerdo a datos de la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca y de los portales de transparencia y acceso a la información de las dependencias federales, para el 2006 se ejercieron 1,240,077,291 pesos<sup>6</sup> en la entidad a través de 13 de los Programas gubernamentales mas relevantes en la atención al sector agropecuario y el desarrollo rural (Cuadro 1).

La participación de la Alianza en relación al resto de dichos programas fue de 23.75% y contemplando que al PDR le correspondió más del 60% de la APC, su participación en comparación con los demás programas es altamente representativa, pues se ubica con el 15.28%, solo por debajo del PROCAMPO, que concentra la mitad de los recursos en el cuadro comparativo.

De igual manera, el Programa de Desarrollo Rural representa para el gobierno del Estado una de las principales vías para la atención a proyectos productivos dirigidos a las comunidades marginadas, que a diferencia de programas de otras secretarías, permite llevar a cabo proyectos de impacto regional.

<sup>6</sup> No se incluye la totalidad de programas ya que no se dispone la información de montos ejercidos en cada uno de ellos.

**Cuadro 1. Montos de inversión y porcentajes de los principales programas del sector agropecuario, 2006 (Pesos y por cientos)**

Programa	Monto de Inversión	Porcentaje*	Porcentaje**
Café (Fomento productivo 2006)	82,647,653	6.66%	
Diesel	9,481,648	0.76%	
PROCAMPO	638,909,012	51.52%	
PROGAN	152,134,200	12.27%	
FAPPA	12,123,135	0.98%	
PROMUSAG	38,371,253	3.09%	
FOMAGRO	3,941,201	0.32%	
Opciones Productivas	2,179,503	0.18%	
Programa para el Desarrollo Local (Microregiones)	5,787,003	0.47%	
Desarrollo Rural	189,500,000		64.35%
Fomento Agrícola	57,300,000		19.46%
Fomento Ganadero	30,400,000		10.32%
Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	17,302,683		5.88%
<i>TOTAL ALIANZA</i>	294,502,683	23.75%	
<b>TOTAL DE PROGRAMAS</b>	<b>1,240,077,291</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca, para los programas FAPPA y PROMUSAG con información de la Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección General de Coordinación y para Opciones Productivas y Microregiones del Programa de Egresos de la Federación 2006.

\* / Por ciento respecto al total

\*\* / Por ciento respecto al total de la APC

El principal avance en cuanto a la mezcla de recursos del PAPIR se refiere se dio con el Programa de Coordinación para el Apoyo de la Producción Indígena (PROCAPI) de la CDI, a través del cual se tuvieron 67 expedientes por un monto de 6,680,343 pesos de los cuales el 87% fueron de aportación federal y el restante 13% del gobierno estatal. Dicho acuerdo se fue autorizado por el FAPCO o para la atención de los 21 municipios de menor IDH.

La importancia de establecer mezclas de recursos entre las instituciones radica en la oportunidad de apoyar proyectos integrales cuyos montos de inversión son elevados y que de acuerdo a los montos máximos de apoyo establecidos en las Reglas de Operación de los programas implica que no pueden ser apoyados por una sola instancia.

Así, las inversiones de mayor magnitud implican la oportunidad de incrementar los impactos de variables básicas como el empleo y el ingreso de la población rural. La vía para potencializar los recursos de las dependencias y concretar las mezclas de recursos es el Programa Especial Concurrente, cuya estrategia de consolidación en el Estado permanece pendiente.

## **2.2. Valoración de los resultados específicos del PDR en las principales áreas o temas de atención**

A continuación se mencionan los principales componentes entregados para cada una de las regiones durante los ejercicios 2005 y 2006, los cambios por tipo de actividad apoyada y la congruencia con la vocación productiva de las regiones.

En cuanto a actividades ganaderas se refiere, la mayor cantidad de recursos se destinaron en 2005 a ganado bovino, ovino y porcino, así como a infraestructura y equipo ganadero. En el 2006 dichas actividades continúan siendo importantes pero se atiende en buena medida infraestructura y equipo avícola, principalmente para actividades de traspatio.

En la agricultura entre los principales componentes para ambos años destacan los tractores, maquinaria agrícola, invernaderos, riego y frutales; con la particularidad de que en 2006 se intensifica el apoyo a riego y frutales, así como al sistema producto café y se apoya a vainilla con recursos similares a los que se destinaban a maguey.

Las actividades agroindustriales en ambos ejercicios se apoyan con la mayor cantidad de recursos en plantas de alimentos, tortillerías y apoyo al sistema producto maguey – mezcal; además de estos componentes sobresalen una planta de resina en 2005 y equipo para la producción de quesos en 2006.

La acuacultura se atiende en ambos años principalmente con estanques, destacando que el recurso de un año a otro crece en más del doble. De forma opuesta, en las actividades forestales, principalmente apoyadas por estufas de secado en 2005, se limitan a solo cinco apoyos en 2006, ya que el recurso de un año a otro disminuye a menos de una tercera parte.

Finalmente, las principales actividades no agropecuarias se apoyan para ambos años con equipo para talleres de costura, ciber cafés, restaurantes y carpinterías. Otros rubros apoyados igualmente con equipo son molinos, ladrilleras, purificadoras de agua y talleres artesanales, y en 2006 equipo para tabiqueras, plantas purificadoras y dos proyectos de transporte y explotación de cantera.

Conforme a la vocación de cada una de las regiones, los componentes se muestran cada vez mejor dirigidos.

En la Mixteca, se incrementan los apoyos a invernaderos del 12% al 33% de los recursos, lo que es congruente con la alternativa para el desarrollo de la agricultura en la región, pues presenta condicionantes climáticas en el desarrollo de cultivos a cielo abierto. Así mismo, en ambos años se apoya ganado ovino, que es una de las actividades ganaderas con potencial en la región; no obstante, queda pendiente la atención a actividades en las que se tiene vocación como producción de granos, caprinos, aves, artesanías.

La agricultura bajo ambiente controlado también se apoya ambos años en Valles Centrales, con 20% y 17% del recurso para invernaderos, así mismo, los tractores y maquinaria agrícola, que representan componentes importantes en la región, responden al potencial agrícola de la misma. En cuanto a ganadería se refiere se observa un cambio

de apoyo a ganado ovino en 2005 hacia avicultura en el 2006, correspondiendo ambos al potencial ganadero en la región. Por otro lado, se notan dispersos los apoyos a agroindustrias y actividades artesanales, que se identifican con alto potencial en la región.

La costa, cuya vocación ganadera es de las principales a nivel estatal, es atendida en el sistema producto bovinos para ambos años e infraestructura ganadera, con particular atención en avicultura para traspatio durante el 2006. En cuanto a agricultura se refiere, se inicia apropiadamente con el apoyo a fruticultura y queda pendiente el impulso a ajonjolí, cacahuete y apicultura, que son sistemas producto con ventajas competitivas.

La región Istmo de igual manera cuenta con alto potencial en ganadería, por lo que la mayor cantidad de apoyos a infraestructura y ganado bovino y ovino en ambos ejercicios se muestra adecuada. Así mismo, se nota adecuada la disminución de apoyos a semovientes pues es posible impulsar otras actividades con potencial como la agroindustria de sorgo, maguey y leche, así como la acuicultura. En cuanto a agricultura se refiere, de un año a otro se incrementan los apoyos en tractores y maquinaria agrícola, lo que indica un mayor nivel de mecanización de los productores en dicha región.

Por su parte, la Sierra Juárez mantiene en ambos años la mayor atención en invernaderos, lo que es totalmente congruente con su vocación para la producción de cultivos como flores y hortalizas bajo ambiente controlado. Entre un año y otro disminuye la atención a actividades forestales pero se intensifica hacia frutales y acuicultura, que de igual manera responden a su potencial.

En la región Cañada, se ven mejor focalizados los apoyos entre un año y otro en relación a su potencial. Los recursos que eran mayormente dirigidos a invernaderos, semovientes y en menor medida frutales, se intensifican en frutales, para lo que la región es altamente apta y se diversifican en actividades como café, acuicultura, aves y artesanías, además del apoyo a la producción de ron y la continuidad de apoyos a vainilla. En esta región queda pendiente el aprovechamiento forestal maderable y no maderable, cuyo potencial es muy alto.

Finalmente, en Tuxtepec los apoyos se enfocan principalmente a ganado bovino, ovino y porcino, este último con mayor énfasis en el 2006 y en el subsector agrícola a maquinaria, tractores y equipo. Así mismo se atiende acuicultura, todas estas actividades aptas en la región. Entre otras actividades con alto potencial que pudieran ser atendidas se encuentra la producción de frutales, vainilla y hule, así como el aprovechamiento forestal.

### **2.3. Cobertura, eficiencia operativa y cumplimiento de metas 2006**

Oaxaca tradicionalmente ha enfrentado rezagos en la operación de los recursos de la APC debido a que se encuentra en un proceso de reajuste y cierre de programas de años pasados que habían presentado serios retrasos.

### 2.3.1. Cobertura del Programa de acuerdo a la población objetivo

De los 570 Municipios de la Entidad, el 94.5% fueron beneficiados con apoyos del PDR de la APC, considerando que hayan sido atendidos con cualquiera de los tres subprogramas. Asimismo, se apoyaron 1,454 localidades, lo que equivale al 14.6% de las 9,992 localidades con población menor a dos mil quinientos habitantes.

En las regiones Costa, Istmo, Cañada y Tuxtepec, el 100% de los municipios contó con algún tipo de apoyo del PDR. En Mixteca y Valles Centrales se atendió al 92% y 97% respectivamente y en Sierra Juárez al 80%. En este sentido, debe considerarse que debido a la cantidad de municipios que integran Valles y Mixteca dicho porcentaje de atención representa la cobertura que tendrían Hidalgo y Guerrero juntos; así mismo, el 20% de municipios no atendidos en Sierra Juárez, se explican en gran medida por la complejidad para el acceso a los municipios de esta región, en comparación con otras.

Por otro lado, es importante mencionar que la mayor proporción de localidades atendidas en relación a las marginadas se dio en Sierra Juárez, con una cifra de 32%, en comparación con el 20% a nivel estatal.

### 2.3.2. Cumplimiento de metas físico - financieras

De acuerdo con la Addenda del Programa de Desarrollo Rural 2006 se tenía programado ejercer en el PDR 205,255,632 pesos, de los cuales el gobierno del Estado estimó aportar 16,500,000 pesos y el Gobierno Federal a través de la SAGARPA 188,755,632 pesos, montos que en términos porcentuales<sup>7</sup> representaron el 8.04% y el 91.96%, respectivamente. Aunado a estos montos se contempló la aportación de 139,259,391 pesos por parte de los productores (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Monto presupuestado para el Programa de Desarrollo Rural, según subprograma, 2006 (Pesos)**

Subprogramas	SAGARPA	Gobierno del Estado	Total	Productores
Apoyos a los Proyectos de Inversión Rural	115,902,506	16,500,000	132,402,506	138,259,391
Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural	35,499,467	-	35,499,467	-
Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural	37,353,659	-	37,353,659	1,571,125
<b>TOTAL</b>	<b>188,755,632</b>	<b>16,500,000.00</b>	<b>205,255,632</b>	<b>139,830,516.00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca.

<sup>7</sup> Los valores presentados no incluyen la aportación de los productores. Al considerar la aportación de éstos, el monto total de inversión del PDR para el 2006 es de 329,330,516 pesos. Tomando como base dicho valor la aportación en términos porcentuales de los productores es de 42.46%, de la SAGARPA de 52.53% y de 5.01 del Gobierno del Estado.

Cabe señalar que el gobierno del Estado sólo realiza aportaciones al PAPIR y en las aportaciones al PRODESCA no participan ni el gobierno del Estado ni los productores. Así mismo, en la modalidad I el Municipio aporta al PAPIR el mismo monto que el PDR, por lo que esta forma de ejecución representa la mejor oportunidad de potencializar los recursos con la participación de los municipios.

De acuerdo con cifras proporcionadas por la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca, al 21 de junio de 2007 se tenían pagados 109,626,595 pesos de los 132,402,506 convenidos a ejercer para el PAPIR durante el ejercicio 2006, cifra que representó el 82.80% de las metas financieras del Programa (Cuadro 3).

En cuanto al cumplimiento por subprograma, PROFEMOR se mostró más desfasado que los otros, pues a la fecha mencionada se había pagado el 63.63% de los recursos convenidos, a diferencia de PRODESCA en el que ya se había cumplido el 90.75% las metas establecidas.

**Cuadro 3. Cumplimiento de metas financieras según subprograma, 2006 (Pesos)**

Subprogramas	Convenido	Pagado	Por ciento de cumplimiento
Apoyos a los Proyectos de Inversión Rural	132,402,506	109,626,595	82.80%
Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural	35,499,467	26,400,000	90.75%
Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural	37,353,659	23,769,753	63.63%
<b>TOTAL</b>	<b>205,255,632</b>	<b>165,612,611</b>	<b>80.69%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca.

Los recursos convenidos por parte de los gobiernos federal y estatal fueron radicados al FAPCO antes del día 21 de junio del presente año y a dicha fecha únicamente se habían pagado el 80.41% de los recursos de la SAGARPA y el 83.82% de los del Gobierno del Estado, situación que se explica por los procesos operativos en el Estado, entre éstos, la tardanza en la firma de los anexos, notificaciones y el levantamiento de las actas de entrega - recepción (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Cumplimiento de metas según fuentes de recursos, 2006. (Pesos y por ciento)**

Fuente de Recursos	Convenido	Radicado	Pagado	Radicado / Convenido	Pagado / Convenido
Federal	188,755,632	188,755,632	151,781,871	100.00%	80.41%
Estatal	16,500,000	16,500,000	13,830,740	100.00%	83.82%

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Delegación de la SAGARPA en Oaxaca.

Es de desatacarse que a pesar de que se han levantado las actas de cierre finiquito físico – financieras, se han transferido recursos de ejercicios anteriores debido a la falta de ejecución de los mismos.

De los recursos del ejercicio 2006 del PDR se transfirieron al 2007 el 18% del PAPIR, el 34% de PRODESCA y el mismo monto de PROFEMOR y además se tienen recursos del



2005 que fueron transferidos al 2006 y que tienen que ser transferidos a 2007 ya que no fueron ejercidos en los siguientes porcentajes, PAPIR (3%), PRODESCA (57%) y PROFEMOR (45%).

### ***2.3.3. Cumplimiento de metas para la atención de grupos y regiones prioritarias***

De acuerdo con la distribución presupuestal de los recursos de la APC en el Programa de Desarrollo Rural y tomando como base el tipo de productores para el ejercicio 2006, la distribución quedó de la siguiente manera: el 55% se asignó a productores de bajos ingresos en zonas marginadas, el 19% a productores de bajos ingresos en zonas no marginadas, el 22% a productores de bajos ingresos en transición y el 4% al resto de productores.

Por otro lado, con respecto al área estratégica de atención, el mayor porcentaje de los recursos del PDR para el ejercicio 2006 se destinó a la reconversión productiva (62%), seguido de la integración de cadenas agroalimentarias con el 22%, y sólo el 19% destinado a la atención a grupos y regiones prioritarias.

## **2.4. Valoración global respecto a la relevancia del Programa en el desarrollo rural**

El Programa de Desarrollo Rural representa en Oaxaca una de las principales oportunidades y estrategias para la atención a productores de zonas marginadas en la eficiencia e impulso a las actividades diversas que representan las principales fuentes de ingreso en el sector rural.

El esquema actual de compactación de subprogramas permite el acompañamiento a los proyectos de inversión desde una perspectiva de inclusión social y con la oportunidad de contar con seguimiento en a las actividades de manera integral. Así mismo, la atención a proyectos integrales en lugar de la demanda libre de apoyos permite con los mayores montos en subsidio por beneficiario resulten en la inversión en componentes de impacto a mayor plazo que en los primeros años del Programa.

Por otro lado, a pesar de que la focalización de componentes es apropiada en cuanto al potencial de las regiones y porcentaje de los municipios que cada una concentra; la atención a grupos prioritarios se observa aún insuficiente.

A fin de atender a dichos grupos y considerando que el Estado agrupa los Índices de Desarrollo Humano más bajos a nivel nacional y se ubica entre los de mayores índices de marginación; es indispensable mantener a la alza las inversiones al PDR.

Para esto, el cumplimiento del Estado en el porcentaje mínimo que señalan las Reglas de Operación, beneficiaria de forma representativa al ser éste determinante en la asignación por fórmula de recursos entre entidades y el principal pendiente al haber logrado avanzar en el ajuste de tiempos de operación para cada ejercicio.

La consolidación de la municipalización en Oaxaca representa un reto mucho mayor que para cualquier otro estado, al agrupar a una cuarta parte del total de municipios en el país. De contar con mayor cantidad de recursos en el PDR y contemplando las aportaciones de los municipios que se insertaran en la modalidad 1, esta vía resultaría en beneficios multiplicadores para la entidad.

Así mismo, la complementariedad de recursos permanece como una oportunidad latente en el estado, cuya realidad permitiría la atención a proyectos de impacto regional, distrital e incluso estatal.

## Capítulo 3

### Evaluación de la gestión del Programa

El presente capítulo resulta del análisis de los elementos de gestión del Programa de Desarrollo Rural, partiendo del diseño, arreglo institucional y asignación de recursos y detallando los procesos operativos. Se inicia con las generalidades del Programa como elemento de la Alianza para el Campo y posteriormente se trata a cada subprograma, componente y estrategia planteados a partir del 2002, en cumplimiento a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

#### 3.1. Instrumentación del diseño del Programa

Las características que definen a Oaxaca, como los altos niveles de marginación en la mayoría de sus municipios, la relación de población rural a urbana muy por encima de la media nacional y un alto nivel de la PEA inserta en el sector agropecuario, hacen del Estado un medio idóneo en el ámbito de atención del Programa de Desarrollo Rural, cuya población prioritaria son los productores con mayores índices de marginación.

A nivel estatal, el PDR representa el medio mas importante de atención al sector en cuanto a política social dirigida al impulso de proyectos productivos se refiere, pues el enfoque de otras instituciones con las que se apoya el Estado responden principalmente a necesidades de infraestructura y servicios básicos, o bien, en el caso de atender actividades productivas, los montos o cantidad de proyectos que llevan a cabo son mucho menores a los que es posible impulsar a través del PDR.

No obstante, la aplicación del diseño en la operación es aún subutilizada e ineficiente, básicamente por falta de intereses comunes tanto entre operativos de cada uno de los tres niveles de gobierno como de los prestadores de servicios profesionales y beneficiarios.

A pesar de que los subprogramas del PDR están diseñados para atender necesidades específicas en las unidades de producción rural y complementarse en su momento a través del acompañamiento, en su aplicación se visualiza solo al PAPIR, pues es el que representa apoyos en especie y de uso inmediato.

Así, el PRODESCA y el PROFEMOR lejos de ser entendidos como una oportunidad para desarrollar capacidades, fortalecer y consolidar organizaciones, en la mayoría de los casos representan solo trámites y el camino para acceder finalmente a los apoyos “tangibles” del PAPIR, aún cuando estos no respondan a necesidades reales y factibles a largo plazo.

La gran cantidad de municipios en los que se divide el Estado representa la principal dificultad en la aplicación del diseño del PDR, de inicio por la complejidad para su cobertura y entre otras cosas porque en la medida en que se insertan municipios a la

municipalización disminuyen los recursos que corresponde a cada uno y en consecuencia el interés de los ayuntamientos por agregarse a la municipalización.

La insuficiencia en la aportación estatal al Programa sigue siendo uno de los problemas estructurales que se refleja en el monto que resulta de la fórmula de asignación de recursos entre entidades federativas. A este respecto el gobierno estatal menciona no tener recursos suficientes para atender con un mayor monto a la APC, por lo que considera deben revisarse las RO para dar prioridad a estados con características como las de Oaxaca en la fórmula empleada.

Por otro lado, bajo la perspectiva del gobierno estatal, la participación del gobierno federal en la operación del PDR es una de las principales incongruencias y propone que la federación ejerza únicamente su papel normativo. No obstante, la estructura bajo la cual opera actualmente el Programa se basa ampliamente en la participación de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural y Distritos de Desarrollo Rural; por lo que la operación exclusivamente por parte del gobierno del Estado sería muy probablemente insuficiente.

### **3.2. Arreglo institucional**

Los órganos colegiados que coordinan el Programa de Desarrollo Rural en el Estado son la Comisión Estatal para Desarrollo Rural (CEDR), el Fideicomiso de Alianza para el Campo en Oaxaca, y los Grupos Operativos Distritales; estos últimos creados como estrategia estatal para atender con mayor oportunidad y de manera particular a cada una de las regiones del Estado.

En el caso de la CEDR y el FAPCO, si bien hay avances en el arreglo institucional conforme a la disposición para llegar a acuerdos entre las instancias, las funciones de cada nivel gubernamental siguen siendo discutidas y la mayoría de las decisiones tomadas a conformidad de los interesados pero no como resultado de un proceso de análisis conjunto, es decir, son mas comunes las reuniones virtuales que formales.

Por otro lado, la creación de Grupos Operativos Distritales en el Estado es una propuesta interesante en la descentralización y optimización de tiempos para la revisión de solicitudes. Además de ser el primer filtro en el proceso de selección de éstas, la oportunidad de dar seguimiento a los asuntos de interés particular en las regiones permite buscar alternativas más ágiles y la concurrencia de las instituciones que atienden cada una de las regiones.

A pesar de que en ocasiones la participación de los integrantes de estos grupos responde mas a un mandato que al interés por buscar alternativas para su región, los GOD se han convertido en los órganos colegiados más importantes en el funcionamiento de la APC, al tratarse verdaderamente de espacios de reunión y discusión.

Las oportunidades con la operación de los GOD van más allá de un manejo eficiente de la APC. Entre otras actividades, la actual estrategia de atención a los 100 municipios con menor IDH a nivel nacional ha dado pauta a la búsqueda de estrategias interinstitucionales con la perspectiva de hacer realidad el PEC. No obstante, para lograr este fin y no solo caer en la multiplicidad de funciones y una política social ineficiente,

debe trabajarse en la homologación en trámites y tiempos para el acceso a los apoyos y en la claridad tanto del enfoque de los mismos y como de la participación potencial de cada instancia.

Por otro lado, la participación activa de la población objetivo del PDR en la definición de necesidades prioritarias e inversión en proyectos acordes a planes específicos de desarrollo es una de las estrategias más importantes que resulta de la LDRS.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable son la pauta para lograr la descentralización de funciones y buscar mayor congruencia entre las necesidades de la población rural y los proyectos y servicios del PDR, sin embargo, se encuentran en procesos a muy distintos niveles en el Estado, siendo aún preponderantes aquellos en los que las reuniones se dan sólo de forma esporádica y sin continuidad.

Entre las razones que explican la falta de consolidación de los consejos se encuentra la diferencia de partidos políticos, pues aunque no es un asunto exclusivo del Estado, a los gobiernos federal y estatal se suman 570 municipios con intereses políticos distintos y una gran cantidad de ellos operando mediante el régimen de usos y costumbres.

Esta situación se liga a la falta de cultura participativa en las comunidades y el desinterés y/o solo “cumplimiento en papel” de los prestadores de servicios profesionales, quienes deberían encargarse de acompañar y orientar a los beneficiarios en los procesos participativos para la toma de decisiones acordes a sus necesidades reales y en la búsqueda de apoyos de verdadero impacto social, no individual.

Así mismo, los coordinadores municipales (PSP PROFEMOR), muestran carencia de capacitación en ámbitos distintos a su formación académica y se manifiestan poco incentivados por el retraso en el pago de sus servicios, situaciones que se reflejan en la entrega de diagnósticos y planes municipales poco representativos.

De esta manera, la insuficiencia de consejos municipales consolidados resulta en una estrategia muy poco avanzada de conformación de Consejos Microregionales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, pues a pesar de que los coordinadores microregionales y distritales tienen ya asignadas las funciones de concluir los diagnósticos a cada uno de estos niveles, dependen en gran medida de los instrumentos a nivel municipal, que aún no están concluidos o son poco congruentes con las necesidades reales.

Debe mencionarse también que el Estado muestra avances interesantes en la operación de estrategias interinstitucionales, como lo son el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) y el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI). Sin embargo, en ambos casos por ser actividades que inician es necesario un trabajo arduo en la claridad de funciones y responsabilidades, así como en el seguimiento y evaluación continua.

En otras palabras, el proceso de descentralización en Oaxaca se encuentra aún en una etapa muy temprana, no obstante se observan ajustes de interés común entre gobiernos federal y estatal, así como por parte de algunos consejos, por lo que de seguir en esta línea podría pensarse en un verdadero avance del tan acostumbrado paternalismo autocrático a la participación activa de las localidades en los procesos de análisis y toma de decisiones.

### 3.3. Asignación de recursos

Los altos niveles de marginación y población rural en el Estado han justificado la asignación de recursos conforme a la fórmula de asignación entre entidades federativas.

Más allá de la definición de prioridades que se da en la negociación de anexos técnicos, desde años anteriores la asignación de recursos no ha respondido a algún esquema de focalización y/o diferenciación de apoyos, como tampoco se ha basado en algún instrumento de planeación fundamentado en la diversificación de la producción, fortalecimiento de cadenas, proyectos estratégicos, actividades “sustentables”, desarrollo de capacidades y/o consolidación de las organizaciones.

Por otro lado, entre los cambios para el ejercicio 2007 por medio de los cuales se espera una mejor asignación de recursos destacan los candados en semovientes que ya venían aplicándose para el ejercicio 2006, pero se vuelven mas estrictos principalmente en cuanto a normas zoonosanitarias y calidad genética se refiere, apoyando únicamente la adquisición de ganado de registro a través del esquema de garantías líquidas.

Así mismo, se busca aminorar el problema de facturas infladas y en plantaciones de frutales y material vegetativo se inicia un trabajo del PDR con los Comités Sistema Producto (CSP) para que la autorización de este tipo de componentes pase por un filtro de los CSP correspondientes.

Otros cambios relevantes en cuanto a asignación de recursos se refiere son el impulso a la municipalización y al Programa Especial de Seguridad Alimentaria como ejes estratégicos del PDR. Y en la búsqueda de complementariedad de acciones y de recursos, se ha dado un buen inicio con la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En lo que respecta al PESA, en el 2007 se asignan 187 millones de pesos etiquetados para el estado de Oaxaca, por ser una entidad cuyas características se adaptan totalmente a la búsqueda de oportunidades de desarrollo rural en las comunidades con mayores índices de marginación y menores IDH.

En la perspectiva de hacer eficiente la asignación de recursos en las localidades de interés, debe pensarse en procesos participativos acordes a la cotidianidad de los beneficiarios, esquemas de financiamiento congruentes con las particularidades del Estado, diagnósticos y planes de desarrollo correspondientes a las prioridades de los sistemas producto y las regiones, homogeneidad de información y metodologías entre regiones (DDR) y seguimiento y evaluación continua de los procesos.

### 3.4. Procesos operativos del Programa

La operación del Programa de Desarrollo Rural, como de la APC en general, concentraba hasta el 2005 la mayor cantidad de actividades y tiempo invertido a nivel central, siendo las ventanillas solo una ruta de acceso y la Comisión de Desarrollo Rural en coordinación con la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), los únicos responsables de revisar, validar y dictaminar las solicitudes.

Dado el amplio periodo de ventanillas para la entrada de solicitudes, y la gran cantidad de éstas que se aceptaban omitiendo el paso por ventanilla, el dictamen se llevaba a cabo sin un ejercicio previo de análisis y por consecuencia los recursos que autorizaba el FAPCO generaban impactos sociales en un nivel muy bajo.

Con la finalidad de hacer eficiente el circuito operativo, se crearon los Grupos Operativos Distritales, integrados por los representantes de ventanillas de los CADER, Coordinaciones Regionales de la Secretaría de Desarrollo Rural (CR – SEDER) y Coordinadores Microregionales y Distritales PROFEMOR, con las funciones de participar como primer filtro en la revisión de requisitos básicos de las solicitudes y resolver las carencias de información de las mismas dentro de la región.

De esta manera, siguiendo la ruta ideal, las ventanillas difunden la convocatoria y reciben las solicitudes y demás documentos por parte de los productores. Ahí se revisa que se cumplan con los requisitos básicos y se capturan las solicitudes en Sistema de Información del Sector Rural (SISER), posteriormente se envían a los grupos operativos en donde se revisan y validan o rechazan las solicitudes.

En caso negativo el GOD regresa la solicitud al productor con la oportunidad de cubrir los requisitos faltantes y en caso positivo se valida en SISER para enviar a la CEDR, quien apoyada por la UTOE revisa el expediente para posteriormente dictaminar y enviar al FAPCO para la autorización de recursos.

Tanto en caso negativo como positivo se notifica al productor mediante la captura del dictamen en SISER, que posteriormente es impreso por el DDR para enviarse al productor.

Cuando el dictamen es positivo el productor contacta y aprueba con el proveedor la fecha de entrega recepción, comunicando a SAGARPA y SEDER para que asistan. Se elabora el acta de entrega – recepción y se envía a la UTOE para el trámite de pago y ahí se preparan los documentos para que el FAPCO autorice el pago.

No obstante, en la práctica el proceso no es del todo congruente con lo descrito, los expedientes que van completos y validados por los GOD se retrasan a causa de los incompletos que siguen llegando directamente a la UTOE, a la CEDR o al mismo FAPCO, en ocasiones por presiones políticas y poca rigidez por parte de quienes se encargan de dictaminar.

Así mismo, los productores rara vez obtienen la notificación negativa de su solicitud y cuando es positiva la conocen con mucho retraso, teniendo que trasladarse en considerables ocasiones hasta la capital del Estado, lo que genera gastos en viáticos en detrimento del beneficio de los programas.

De esta manera, el tiempo que transcurre desde la convocatoria hasta el pago de las solicitudes se aplaza de manera que además de que los ciclos productivos no coinciden con el pago de los apoyos, la entrega de estos resulta muy costosa tanto para los beneficiarios como para los operativos del Programa.

Por otro lado, la utilización del SISER presenta varias deficiencias, entre éstas; los errores por parte de los responsables de esta actividad en el vaciado de la información. Estos

errores son originados por el desconocimiento y falta de capacitación integral sobre el PDR y la inexistencia en el diseño de un listado homogéneo de componentes, lo que dificulta las consultas y análisis de los mismos. Además, el rezago en la captura de las solicitudes ocasiona la saturación del sistema al dejar esta actividad a última hora y provoca otros errores por tiempo insuficiente que en general impiden un adecuado seguimiento.

Un avance importante con el que se busca mejorar la operación es la realización del Taller de usuarios de ventanillas, en cuya primera etapa se presentó a los operativos de todas las regiones la estructura, requisitos de apoyo y criterios de elegibilidad entre los programas de la APC.

No obstante queda pendiente el concretar con capacitación intensiva la solución a problemas de base como por ejemplo el mal manejo del SISER, el desconocimiento y heterogeneidad de procesos en la aplicación de las Reglas de Operación en ventanillas y GOD y la atención a factores críticos.

### **3.5. Desarrollo de capacidades**

El desarrollo de capacidades es atendido a través del PRODESCA, con el que se pretende identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales.

Para tal fin se plantea la oferta de servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una red abierta y competitiva de prestadores de servicios profesionales certificados en cuanto a su perfil y desempeño.

El desarrollo de capacidades es una de las principales debilidades en el Estado, debido a varios factores que influyen en la falta de éxito. De inicio, el poco interés y compromiso por parte de la mayoría de los PSP, quienes además generalmente no cuentan con perfiles acordes a los servicios que ofrecen o si es así caen en la generación de servicios con las mismas características, cuando las condiciones de los grupos muestran necesidades distintas.

Así mismo, afectan el poco incentivo a los PSP por el retraso excesivo en el esquema de pago por servicio, la confusión de los beneficiarios al creer que el PSP está obligado a hacerles llegar recursos y/o el desinterés por la asesoría, consultoría y capacitación entre la población objetivo.

Aunado a esto, no existen mecanismos ni iniciativa por parte de los PSP ni de las instancias operativas para intercambiar experiencias y establecer vínculos entre prestadores de servicios con el fin de conformar una red de PSP en el Estado.

En consecuencia, no se tienen avances en una demanda estructurada de servicios profesionales en el Estado. Hasta ahora, las solicitudes a través de los servicios de PRODESCA resultan de confusiones por parte de los beneficiarios, interés por obtener apoyos a través de los técnicos o justificación de otros apoyos manejados en campañas políticas.



A pesar de que PRODESCA cuenta con cuatro tipos de servicios dirigidos a grupos como son el diseño de proyectos, puesta en marcha, consultoría y asistencia técnica, y capacitación, hasta ahora tanto la demanda como la oferta se han concentrado en el diseño de proyectos y puesta en marcha.

Para el ejercicio 2007 se contempla la obligatoriedad de concluir con puesta en marcha los diseños de proyectos, lo cual es un avance relevante pues los PSP se veían en total libertad para ofrecer servicios que en muchas ocasiones eran la copia de trabajos anteriores y no oportunidades reales para los beneficiarios. No obstante, queda pendiente la difusión y la oferta de los servicios de consultoría y asistencia técnica y capacitación.

La supervisión y seguimiento de los servicios de PRODESCA depende en gran medida de la UTOE y en teoría la calidad de los servicios es analizada por los supervisores de Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER).

Aun cuando la UTOE se encuentra en proceso de selección e identificación de los mejores profesionales mediante reuniones con los técnicos para el seguimiento de su trabajo, la plantilla de técnicos es muy amplia y las necesidades de capacitación requieren ser atendidas en cada una de las regiones.

Por otro lado, la experiencia con CECADER no ha sido del todo positiva pues la supervisión de los técnicos se limita a justificar su función y la de los PSP de manera documental, pero no aporta y propone medidas que lleven a la mejor realización de los servicios de los PSP, lo que empeora por la inexistencia de mecanismos de evaluación por parte del PDR a los supervisores de CECADER.

No se descarta el avance que se ha mostrado en la supervisión a las ADR, pues la misma estructura de las agencias implica mayor necesidad de orden en la supervisión. No obstante, son cerca de cuatro millones anuales los que se invierten cada año en supervisión por parte de CECADER. El principal costo de oportunidad que implica el pago a CECADER es el no contar con recursos suficientes para la capacitación a PSP y el seguimiento integral del PDR en cada una de las áreas que le competen.

Otra debilidad del PRODESCA es la desproporción en la atención a las regiones pues por falta de técnicos que busquen o acepten trabajar en las de más difícil acceso, se prestan muy pocos servicios en las localidades que generalmente están clasificadas como prioritarias.

A pesar de que PRODESCA debería ser el vínculo principal para concretar y atender las necesidades detectadas en los diagnósticos y planes municipales de desarrollo, es el componente menos vinculado del PDR y asimismo de otros programas de la APC.

### **3.6. Fortalecimiento institucional, consolidación organizativa y fomento empresarial**

El Programa de Fortalecimiento a Empresas y Consolidación de Organizaciones Rurales, en su objetivo general marca la incorporación de las Unidades de Producción Rural y grupos prioritarios de manera organizada a la apropiación del valor agregado, la promoción de sinergias entre organizaciones y redes económicas y de servicios

financieros rurales y así mismo el fortalecimiento de procesos de autogestión a fin de lograr un mayor poder de negociación y posicionamiento de las empresas y organizaciones.

Para tales fines, se tienen los componentes de Fortalecimiento Institucional, Consolidación Organizativa y Fomento Empresarial, cuya asignación de recursos se concentra con 80% de los recursos asignados en el primer componente. En los que respecta a los otros dos componentes, además de destinarse solo el 20% de los recursos, no se ha llevado a cabo una estrategia de difusión concreta, por lo que los grupos y organizaciones de productores e incluso quienes integran el circuito operativo del PDR, no conocen su funcionamiento y beneficios potenciales.

De esta manera, el recurso destinado a estos componentes termina siendo de uso exclusivo de las Instituciones para eventos estatales y de algunos Consejos de Productores y Empresas del sector. Entre estos apoyos pueden mencionarse: Estudio de Mercado en Santa María Tlalístac para “Productores de Ron Río Blanco”, Día del Productor Magueyero (COMMAC), Foro de Consulta Pública SAGARPA – SEDER y otros al Consejo de Agroindustriales de Oaxaca y CECAFE.

De esta manera, el cumplimiento del objetivo de PROFEMOR se ha concentrado en el componente de fortalecimiento institucional. A través de este componente se trabaja en la creación y consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, que con el apoyo y guía de los Coordinadores municipales (PROFEMOR), tienen como principal función lograr la participación activa de los habitantes de los municipios en la identificación de necesidades y definición de prioridades y líneas de atención estratégica, para lo que llevan a cabo Diagnósticos y Planes Municipales de DR.

Bajo un buen funcionamiento, la participación de los Consejos es la pauta para la asignación óptima de los componentes de apoyo y servicios que ofrece el PDR así como para la gestión de acciones conjuntas y correspondencia de recursos con Instituciones con similar población objetivo y enfoque en el DR.

A través de las Asambleas de Consejo, es posible abordar y plantear soluciones en los ejes: humano, social, físico – ambiental y económico. Sin embargo, hay varios factores que restan representatividad a los Consejos y dificultan la generación de impactos en los cuatro ejes de interés.

Por un lado, cuando los Consejos se integran sólo como un requisito para justificar el pago de los técnicos, los diagnósticos y planes de desarrollo resultan totalmente incongruentes con la realidad de los municipios y el Consejo termina siendo indiferente a la solicitud de servicios y proyectos para el municipio, dejando el camino libre a quienes conocen el proceso para acceder a los apoyos, en la mayoría de los casos, productores de mayores ingresos y/o con procesos mejor desarrollados.

En otras ocasiones, las personas se muestran desinteresadas en la integración de un Consejo, ya sea por falta o mal manejo de la información, en estos casos el reto para los técnicos es mayor y la consolidación de los Consejos depende en gran medida de la metodología del PSP; pues de lo contrario los apoyos son fácilmente manejados a través de intereses políticos y bajo la línea de “obras de prestigio”.

Un factor mas es el desinterés de los ayuntamientos municipales, que independientemente de funcionar bajo el esquema de usos y costumbres, dan poca credibilidad a la labor de los coordinadores municipales. Este problema se acentúa con la incertidumbre en la continuidad de los contratos, pues el componente de Fortalecimiento Institucional solo alcanza a pagar tres o cuatro meses de los servicios de los coordinadores y el tiempo no es suficiente para concretar y dar continuidad a lo que se plasma en los diagnósticos y planes, por lo que el ayuntamiento debe pagar el resto.

Por el contrario, cuando existe interés de los presidentes municipales, el Coordinador se convierte en un actor fundamental en el desarrollo de los municipios y llega a formar parte de la nómina del ayuntamiento, por lo que al tener mayores responsabilidades desempeña mejor su trabajo.

En este caso, el éxito depende también de la participación de los consejeros, que cuando se posicionan en su papel se convierten en el eje fundamental del desarrollo de su municipio y llegan a participar a la par e incluso con mayor fuerza que el ayuntamiento en la toma de decisiones.

Debe mencionarse también que cuando el vínculo se da solo entre el presidente municipal y el coordinador, sin participación de los integrantes del consejo, el resultado más probable es solo el manejo de los apoyos del PDR manejados con intereses políticos.

En todos los casos, la calidad y representatividad de los Diagnósticos y Planes Municipales depende en gran medida de que consejeros, coordinadores y presidentes municipales sean personas propositivas, verdaderamente vinculadas con las actividades que se llevan a cabo en el Municipio e interesadas en el desarrollo rural.

Así mismo, el éxito de los Consejos depende de la claridad en los compromisos y responsabilidades que asume cada participante, para lo cual es indispensable cumplir en tiempo y forma con los pagos a los coordinadores y ellos a su vez con la continuidad y seguimiento que requiere cada línea de acción.

Para el seguimiento de los consejos y coordinadores municipales, la LDRS plantea la creación de Consejos Distritales, que por las características del estado se han antecedido por Consejos Microregionales.

En ambos casos la intención es diagnosticar y planear a nivel regional en base a las necesidades y potencialidades en común entre municipios, con la finalidad de impulsar proyectos de impacto regional. Para el caso de Oaxaca, dicha estrategia solo muestra avances con la selección de coordinadores Microregionales y Distritales, que dan seguimiento a los municipales y forman parte del GOD.

Sin embargo, la conformación de Consejos Microregionales y Distritales se mantiene como un requisito difícil de cumplir, dada la baja representatividad y falta de consolidación de los Consejos Municipales.

Otros factores que dificultan la integración de estos Consejos son: la falta de congruencia entre el cumplimiento de la LDRS y la inexistencia de una estrategia y mandato claro para lograrlo, la falta de viáticos específicos a los coordinadores microregionales y distritales para trasladarse a los municipios o regiones en donde deben dar seguimiento y los

problemas inherentes al Estado como la dificultad de acceso a las localidades y las diferencias políticas y socioculturales entre estas.

En el presente ejercicio, SAGARPA Y SEDER se encuentran en el proceso de integración de un esquema de evaluación, selección y capacitación de los PSP a través de la coordinación del PROFEMOR y mediante el cual buscan que los asesores estatales capaciten a los distritales y microregionales con el modelo de capacitación y gestión estratégica.

Así mismo, el seguimiento y supervisión de los Coordinadores Municipales se da a través de reuniones con los Microregionales y Distritales y eventos mensuales con los demás integrantes del GOD para analizar las actividades realizadas.

No obstante, a falta de un esquema concreto de seguimiento y evaluación, estas medidas se limitan a reuniones informales sin un verdadero análisis y compromisos posteriores.

En este mismo sentido, la elegibilidad de Técnicos PROFEMOR solo en base al cumplimiento con recibos e informes del año inmediato anterior y la subutilización de los componentes de Consolidación Organizativa y Fomento Empresarial por falta de conocimiento o claridad, da pie a que se siga trabajando solo para cumplir con requisitos y no bajo un esquema real de profesionalización de los PSP, desarrollo de capacidades y fortalecimiento de los grupos y organizaciones de productores.

A la fecha el PROFEMOR no ha aprovechado el potencial para fungir como punto de partida en la detección de necesidades reales y óptimas para un verdadero desarrollo rural, encaminadas por PSP y consolidadas con la inversión en componentes de apoyo generadores de beneficios sociales e impactos tangibles.

### **3.7. Labor del SINACATRI en la oferta de servicios y su impacto**

El Sistema Nacional de Capacitación y Transferencia Rural Integral (SINACATRI) es la herramienta del PDR con la que se busca identificar y dar seguimiento a necesidades particulares de capacitación en los municipios con mayores niveles de marginación. En 2005 se apoyó a 10 municipios con esta estrategia, en 2006 funcionaron 39 de los 40 que se consideraron y para 2007 se plantea el apoyo para 97.

El SINACATRI se fundamenta en las estrategias de: diseño e implementación de un Programa de Capacitación, certificación y acreditación de los conocimientos de la población, creación de una red de formadores locales (profesionistas y especialistas), generación de una red de infraestructura educativa (que espacios educativos se tienen, donde y con que se cuenta en ellos) y búsqueda de la concurrencia interinstitucional. En la medida en que se da la concurrencia se busca la creación de comisiones estatales de capacitación; con sus respectivos niveles: municipal, distrital y estatal.

Para que un Municipio participe en SINACATRI es necesario que cuente con un Consejo operando, un Plan Municipal de Desarrollo, características de alta y muy alta marginación, aportación del municipio de 1 a 1 y un Departamento de Desarrollo Rural que administre los recursos. En los ejercicios 2006 y 2007, dicha estrategia funciona en el marco de atención a los municipios con menor IDH.

A través del SINACATRI los Programas Municipales de Capacitación Rural Integral, se centran en los ejes: humano, social, físico – ambiental y económico. La metodología para la elaboración de estos programas se basa en lo que denominan “procesos de trabajo y vida”, que implican la planeación participativa de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, con la guía y el apoyo de los Coordinadores Municipales (PSP) en la detección de necesidades de capacitación, para su posterior gestión con las instancias necesarias.

En una primera etapa, se realizan talleres continuos en los que los habitantes de los municipios discuten y seleccionan las prioridades de capacitación. Posteriormente, se da el proceso de gestión con las instancias encargadas de la capacitación y el seguimiento y evaluación a la ejecución de dichas capacitaciones.

La experiencia del SINACATRI es aún mínima en el Estado, pues se inicia con el proceso, pero a continuación se ejemplifican factores de éxito que ya han generado resultados.

De inicio, la participación de un Municipio en el SINACATRI depende del acuerdo entre integrantes del Consejo, Presidente y Coordinador Municipal para llevar a cabo capacitaciones de interés común y para beneficio real de los habitantes, no solo para intereses individuales.

En este sentido es necesario contar con un consejo representativo de las actividades que se llevan a cabo en el Municipio, lo que en gran medida depende de la metodología implementada por el Coordinador Municipal. Esta representatividad implica la participación de actores de todo tipo de productos y servicios, además de personas que aunque no ofrezcan algún producto o servicio, se interesen en colaborar en los cuatro ejes de desarrollo.

Así, un consejo participativo, representativo y apoyado por un coordinador municipal con experiencia y/o interés por el desarrollo rural, es capaz de lograr el desarrollo de capacidades; entre ellas, las de organización, planeación y gestión; lo que resulta con mayor facilidad en la realización de talleres de capacitación congruentes a las necesidades y potencialidades del municipio.

En este sentido, la participación comprometida de los consejeros depende de alguna manera en la forma en que se valoran sus funciones, por lo que es importante reconocer el tiempo que invierten en las sesiones sin percibir un sueldo y contemplarlo en la toma de decisiones como un actor estratégico del desarrollo rural de su Municipio.

Como parte de las actividades del consejo y para beneficio de la comunidad en general, se realizan las teleseSIONES, que son videos elaborados por EDUSAT para el estudio de problemáticas acordes a los cuatro ejes de desarrollo. A su vez, estas teleseSIONES son la pauta para generar una visión analítica entre los beneficiarios de los problemas en particular que suceden en sus localidades.

Las prioridades de capacitación no necesariamente llevan un orden en la atención a los cuatro ejes, pues van en función de las particularidades de cada municipio. No obstante es poco común que la gente se interese por dar solución a problemáticas del eje físico – medio ambiental. Entre los principales temas de interés en las localidades destacan: la

atención a problemas de salud en el eje humano y el apoyo en comercialización dentro del eje económico.

A pesar de que instituciones como ICAPET se encuentran notablemente vinculadas en el SINACATRI, en el estado queda pendiente difundir el sistema con otras instancias y gestionar el apoyo de estas.

Así mismo, SINACATRI en Oaxaca tiene como grandes pendientes el dar iniciativa a la conformación de una red de infraestructura educativa, que a pesar de ser un objetivo de los Planes de Desarrollo, no muestra avances. Y de igual manera, la creación de una red de formadores locales se ve aún limitada por el desinterés, insuficiencia y rotación de profesionales y especialistas.

Finalmente, SINACATRI no es la excepción en el problema de retraso en el pago de los servicios, lo que sin duda debe atenderse pues ante la falta de continuidad y realización de las capacitaciones requeridas por los consejeros, se genera desconfianza y desinterés. No obstante, se ha observado que no es una limitante cuando el Municipio cree y se involucra en el proceso, pues llega a cubrir el costo de las capacitaciones y los honorarios del coordinador municipal, quedando el monto asignado a SINACATRI como reembolso para el ayuntamiento.

### **3.8. Evolución del RENDRUS e impacto**

La Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS) se conforma en el 2006 con la finalidad de fortalecer la identificación, sistematización e intercambio de las experiencias empresariales exitosas que los habitantes rurales desarrollan en todo el país. Para tal fin se busca el intercambio de experiencias entre empresarios rurales, a fin de aprender de los aciertos y errores de los otros e identificar procesos de mejora.

Para tal fin, en Oaxaca se convoca cada año a los empresarios rurales de cada uno de los siete DDR, para presentar a concurso sus productos y mediante una mecánica de evaluación entre los mismos seleccionar a quienes pasan al concurso estatal. En el estatal el proceso es el mismo y los ganadores concursan a nivel regional y posteriormente nacional.

La experiencia del Estado ha sido exitosa en cuanto a la cantidad de productos que continuamente ganan los concursos regionales y nacionales, lo que sin lugar a dudas es una muestra del potencial del Estado.

No cabe duda que esta metodología es interesante para los concursantes y ganadores, pues se tiene la oportunidad de capacitarse entre concursantes al conocer la experiencia de los otros y en el mejor de los casos compartir factores de éxito; pero de ésta manera se logran mas satisfacciones momentáneas que la generación de impactos sociales y/o a largo plazo.

A través de los concursos y con las ferias y exposiciones a las que tienen oportunidad de asistir por el hecho de haber sido ganadores, los empresarios si bien tienen oportunidad de conocer la experiencia de otros, difícilmente logran concretar contactos comerciales o

asegurar una forma de mejorar sus procesos; que son las principales expectativas como empresario.

De esta manera, la metodología de la Red en si solo resulta en gastos de logística muy grandes, lo que lejos de ser una forma eficiente de manejar recursos destinados al desarrollo rural, solo generan beneficios individuales y sin seguimiento. Con esto no se resta la importancia de premiar a quienes son ejemplo en el desarrollo de actividades del sector primario; sin embargo, los resultados mejorarían si además estas personas tuvieran acceso seguro a apoyos de la APC y de otras instancias, destinados al crecimiento de sus empresas.

Así mismo, la Red tendría beneficios sociales sólo si se generara un proceso de capacitación continua destinada a los empresarios “ejemplo” pero con el compromiso de transmitirla a productores con actividades similares. Hasta el momento, quienes se acercan a los concursos suelen ser las personas que conocen bien el camino para acceder a los apoyos gubernamentales, pero el hecho de participar en ellos no genera ningún compromiso.

Las oportunidades de los empresarios oaxaqueños y de quienes no se encuentran aun en el proceso pero tienen potencial para hacerlo, deben aprovecharse para dar atención integral en aspectos de capacitación, financiamiento y apoyo para comercialización, lo que nunca va a lograrse con eventos costosos, si no mediante convenios específicos con instancias cuya misión es congruente con las necesidades del sector rural en un ámbito empresarial, como por ejemplo; la Secretaría de Economía (SE), el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), y los Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), Instancias Educativas, entre otras.

### **3.9. Evolución e impacto del PESA a través de las Agencias de Desarrollo Rural**

Acorde a la Cumbre Mundial de la Alimentación 1996, la FAO implementa el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, como una lucha de acceso a una vida sana, digna y activa a través de la alimentación permanente de las comunidades con mayores niveles de marginación.

Para este fin se crean las Agencias de Desarrollo Rural (ADR), que son despachos interdisciplinarios que mediante metodologías participativas trabajan con las comunidades para el ordenamiento de sus traspatios y el aseguramiento de la producción de sus propios alimentos.

Durante el ejercicio 2007, el Presupuesto de Egresos de la Federación consideró recursos extraordinarios etiquetados para Oaxaca por un monto de \$187.5 millones, dadas las condiciones de marginación indigenismo y rezago del Estado, por lo que se siguen insertando ADR a la operación del PESA en un mayor número de localidades.

A pesar de la insuficiente cantidad de ADR con que cuenta el Estado, el avance que muestran en el manejo del PESA es interesante, lo que en buena medida se explica por la

experiencia que tienen los prestadores de servicios profesionales, principalmente del área administrativa, en procesos de desarrollo de capacidades, la interdisciplinariedad en los despachos, la iniciativa e interés por parte de los PSP del área técnica encargados de atender las comunidades y el hecho de conjuntar las actividades del PESA con otras también enfocadas al desarrollo rural, como por ejemplo, la gestión de recursos con otras instancias gubernamentales y no gubernamentales.

Entre las deficiencias del PESA resalta el poco éxito logrado con las instituciones para el proceso de incubación, pues lejos de fungir como tales se mostraron poco comprometidas en los objetivos del Programa en apoyo al sector rural.

Por otro lado, el principal avance del PESA en el Estado es la atención a comunidades que anteriormente no tenían acceso a apoyos gubernamentales, dadas las distancias y características geográficas.

El éxito de la experiencia del PESA ha sido exaltada en el Estado principalmente por el logro de insertar el consumo de proteína animal y de pescado a localidades que siguen viviendo en base al consumo mesoamericano de maíz, frijol y café; sin embargo, no se han analizado aún las ventajas organizativas para diversificar la producción en los traspatios ya ordenadas y acceder a proyectos que además de satisfacer las necesidades básicas alimenticias, impacten en el ingreso de las familias a partir del valor agregado a los excedentes de producción.

### **3.10. Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones previas**

De acuerdo con información del Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones Estatales en el estado de Oaxaca se tienen trabajadas tres de las cinco principales recomendaciones establecidas en la Evaluación Externa del PDR en su ejercicio 2005.

Las tres recomendaciones que presentan avance son:

- *Debe incrementarse la proporción de proyectos integrales, dado que estos han demostrado mejores impactos que los apoyos individuales o los destinados a las actividades exclusivas de un eslabón de la cadena.*
- *Integrar a la estrategia de Desarrollo Rural, otros Programas complementarios que desarrollan proyectos en forma aislada como el Programa tres por uno o los que provienen de instituciones como FONAES, SEDESOL, CDI, entre otros. Estos pueden ser aplicados en proyectos integrales a través del Programa Especial Concurrente, situación que requerirá una capacitación a los técnicos PROFEMOR para que sea aprovechado de mejor manera.*
- *Implementar eventos regionales de revisión de las reglas y normas bajo las que se operan el Programa, la cual deberá evaluar de forma estricta el conocimiento de las Reglas de Operación.*



Por otro lado, dos recomendaciones no se han trabajado ya que de acuerdo a la calendarización para el cumplimiento de éstas aún no les corresponde. Dichas recomendaciones son:

- *La orientación de los apoyos a proyectos que incluyan actividades postproducción (transformación, comercialización y servicios) es una característica que deberá prevalecer en la toma de decisiones, para con ello tener una mayor atención y garantizar la sostenibilidad de las acciones.*
- *La atención a las actividades primarias requiere ser replanteada para que sea operada por las estructuras propias de la ganadería y la agricultura. Esto no significa un abandono total del sector primario, sino que se necesita priorizar las actividades no agropecuarias pero que incluyan el uso de productos de origen primario.*

A pesar de que se han venido cumpliendo las recomendaciones emitidas los normativos y operativos del PDR se muestran poco vinculados con los resultados de las evaluaciones y por ende muy poco involucrados en el seguimiento de las recomendaciones.

## Capítulo 4

### Evaluación de impactos

En este capítulo se indican los principales impactos del Programa de Desarrollo Rural durante el ejercicio 2006, así como los factores más relevantes que influyeron en su determinación. Se desarrolla un análisis por tipo de beneficiario, nivel de marginación de las localidades apoyadas y tipo de actividad; es decir: actividades agrícolas (AA), actividades pecuarias (AP) y actividades no agropecuarias (ANA).

Dicho análisis se lleva a cabo mediante la interpretación de indicadores en dos niveles; como primer nivel se discuten los efectos del programa en el ingreso y empleo de los beneficiarios y en el segundo nivel los de capitalización, capacidades y procesos; finalmente se realiza una valoración conjunta de impactos.

#### 4.1. Contexto general de los beneficiarios del PAPIR

Durante la fase de campo se llevaron a cabo 245 encuestas a beneficiarios, pero solo 162 pudieron ser analizadas (66%) dado que el resto aún no recibía el apoyo. La mayoría de los beneficiarios que no recibieron el apoyo no especificó la causa (65%), así mismo, el 18% de ellos dijo ni siquiera estar enterado de la solicitud, de que era contemplado dentro de algún grupo o del mismo Programa.

Por otro lado, 7.2% dijo que aún no recibía la notificación de autorización del apoyo y otras causas que se mencionaron por solo dos personas en cada caso fueron que: recibió la notificación y aportó su parte correspondiente pero aún no recibe el apoyo; el apoyo lo utiliza o se lo quedó el representante u otros miembros del grupo e incumplimiento del proveedor. Previo al análisis de impactos, se mencionan los principales datos de las solicitudes no apoyadas al momento de la evaluación.

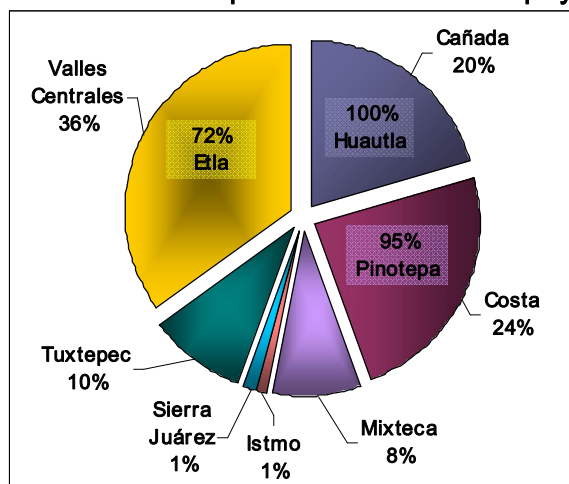
El 80% de las solicitudes que no habían sido apoyadas al momento de la fase de campo se concentraron en tres regiones: Valles Centrales (36%), Costa (24%) y Cañada (20%); el 72% de la primer región correspondió al CADER Etlá y en el caso de las otras dos el 95% y 100% se ubicó en los CADER Pinotepa y Huautla, respectivamente (Figura 10).

De estas solicitudes no apoyadas, en el 65% de los casos se trataba de actividades agrícolas, en 20% pecuarias y en 15% no agropecuarias. El 54% de las solicitudes no apoyadas en actividades agrícolas se concentró en los componentes “maquinaria, equipo y herramientas” y “tractores”; 80% de las pecuarias en “vientres” o hembras e “infraestructura e instalaciones” y en el caso de las no agropecuarias se trató de un solicitante de “maquinaria y equipo” en Valles Centrales.

Analizando los componentes no apoyados por región, resalta que 12 de las 20 solicitudes no apoyadas en el CADER Pinotepa Nacional (41%) fueron del componente de

implementos agrícolas con un total de 4,600 aspersores de mochila y 100 motobombas, con un registro del mismo número de solicitantes.

**Figura 10. Solicitudes que no recibieron el apoyo, por región**



Fuente: Elaboración propia con información de fase de campo.

Para el CADER Tuxtepec, se trató de 2,800 solicitantes de mochilas aspersores, registrados como siete grupos de 400 integrantes, todos de la localidad Santa Teresa; estas solicitudes junto con 45 ovinos hembras representaron el total de las no apoyadas en la región.

En Valles Centrales, de las solicitudes no apoyadas en el CADER Etla destacan: 6 tractores (66 beneficiarios), seis invernaderos (de los que en grupo de seis se solicitaron cinco), 3000 plantas injerto de nogal (43 beneficiarios) y en actividades pecuarias 143 vientres ovinos (cuatro grupos) y 550 codornices (un grupo).

En el caso de las regiones Cañada y Mixteca, se trató de distintos componentes en actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias.

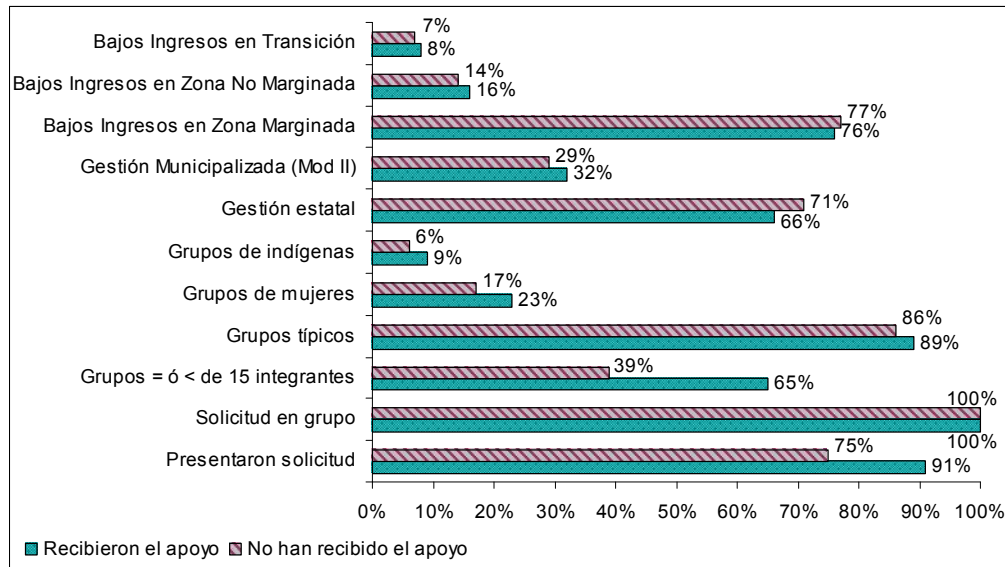
Por otro lado, los solicitantes que ya habían recibido el apoyo como los que no, guardaron varias similitudes; por ejemplo: todas las solicitudes se hicieron en grupo, cerca del 90% de las ocasiones se trató de grupos típicos, mas de tres cuartas partes de los solicitantes fueron de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas y alrededor del 70% de las solicitudes se gestionaron vía estatal (Figura 11).

Así mismo, en ambos casos solo una tercera parte se gestionó como Municipalizadas en la modalidad II, en todos los casos las solicitudes por parte de grupos indígenas fueron mínimas (<10%) y aunque las solicitudes por parte de grupos de mujeres tuvieron también poco peso, en las de grupos que ya habían recibido el apoyo la proporción fue mayor.

Las principales diferencias entre grupos apoyados y no apoyados fueron que los segundos presentaron solicitud en menor proporción y se trató de grupos de mayor número de integrantes (25% entre 100 y 500 personas), en contraste con los grupos apoyados que la mayoría de las veces se integraron por menos de 15 personas. Esta

situación podría indicar que se trata de grupos simulados entre los cuales es común que el representante sea el encargado de recibir los apoyos.

**Figura 11. Características de los solicitantes**



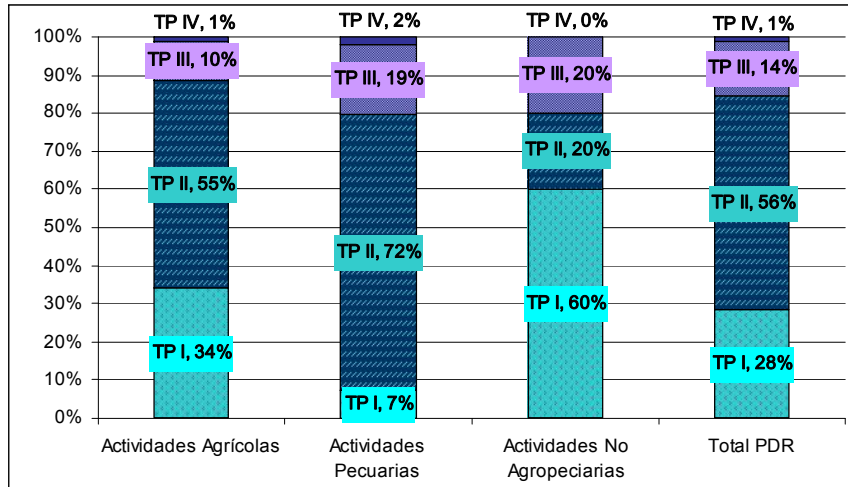
Fuente: Elaboración propia con información de fase de campo.

Habiendo tomado en cuenta lo anterior, se mencionan las características generales de las solicitudes que ya habían recibido el apoyo y posteriormente se inicia el análisis de impactos con los indicadores obtenidos de estas.

El tipo de actividades en que se ubicaron los apoyos fueron: 54% agrícolas, 33% pecuarias y 12% no agropecuarias; en cuanto a tipología del productor se refiere se tuvo: 28% Tipo I, 56% Tipo II, 14% Tipo III y solo dos personas de Tipo IV (1%). Cabe señalar que el 85% de los beneficiarios se concentraron en las Tipologías I y II, proporción que es muy similar a la de las actividades agrícolas (89%) pero no al resto pues el 72% en actividades pecuarias se ubicó solo en la Tipología II y 60% de los de actividades no agropecuarias sólo en la Tipología I (Figura 12).

Esta tipología se definió a partir de los índices de escolaridad, capital y nivel tecnológico de los beneficiarios. Los entrevistados tuvieron una edad promedio de 46 años, escolaridad promedio de 5.3 años, es decir, primaria incompleta y una distribución de apoyos por sexo muy similar, con solo 1.3% mas de apoyos para hombres.

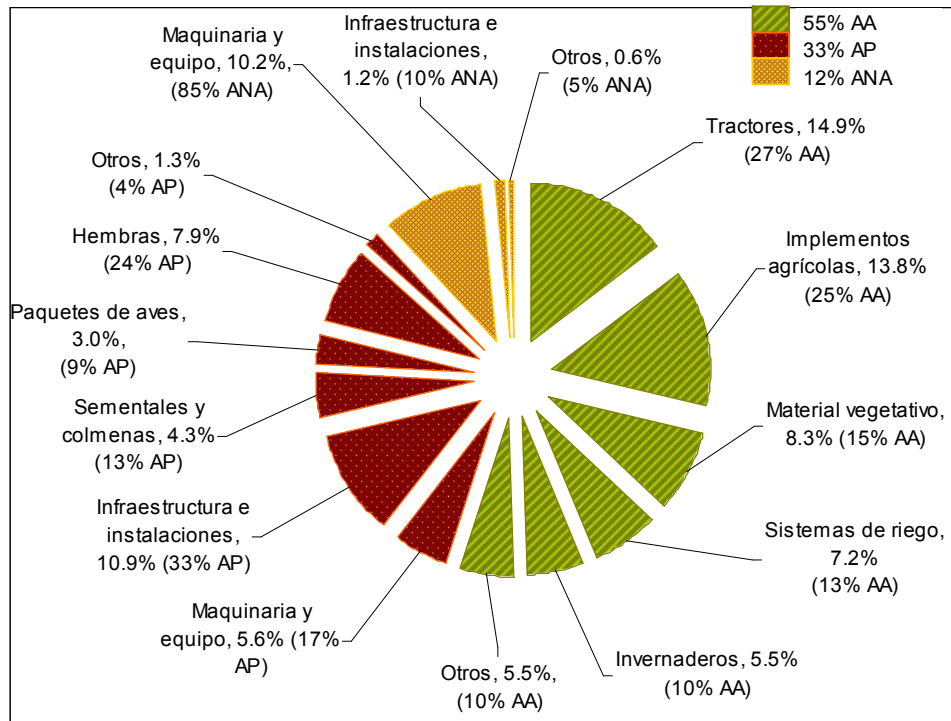
Figura 12. Características de los solicitantes



Fuente: Elaboración propia con información de fase de campo.

El 52% de las actividades agrícolas apoyadas correspondió a tractores e implementos agrícolas, en contraste, las actividades destinadas al PESA representaron el 9% y las de poscosecha solo el 4% (Figura 13).

Figura 13. Componentes apoyados por tipo de actividad



Fuente: Elaboración propia con información de fase de campo.

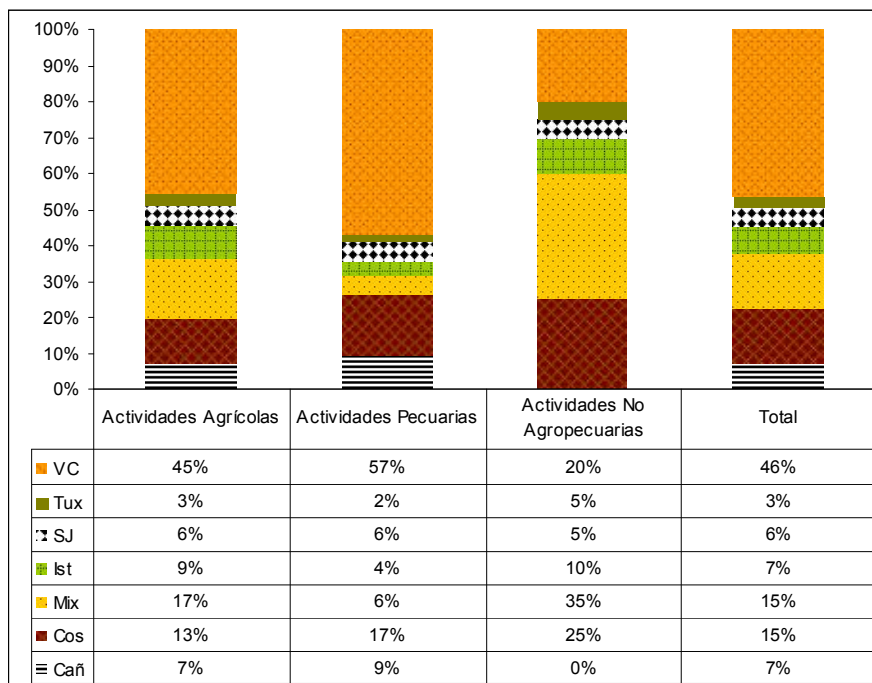
En el caso de las actividades pecuarias, 87% de los componentes de apoyo se distribuyó en infraestructura, maquinaria, hembras y sementales; 81% de las especies en aves y bovinos y 44% del propósito del apoyo en la obtención de carne. Por otro lado, solo 15% se destinó a la especie ovinos y solo un productor de la muestra recibió apoyo en porcinos y abejas respectivamente.

Para las actividades no agropecuarias, el principal grupo de componentes fue el de maquinaria y equipo, cabe señalar que el tipo de apoyo más representativo de la muestra en este grupo fue el de máquinas de coser, con seis entrevistadas integrantes de dos grupos.

La región de Valles Centrales concentró el 46% de las actividades apoyadas en la muestra, con un peso relativo similar en actividades agrícolas y cercanas a 60% en las actividades pecuarias. La segunda región con mayor proporción fue la Mixteca con 15% en el total y más de una tercera parte en actividades no agropecuarias. La costa ocupó datos similares, de igual manera con mayor proporción en actividades no agropecuarias. Estas tres regiones en conjunto ocuparon el 76% de los apoyos generales, 75% en actividades agrícolas, 80% en pecuarias y 80% en no agropecuarias (Figura 14).

Por el contrario, las regiones Tuxtepec, Sierra Juárez, Istmo y Cañada ocuparon solo entre 3% y 7% del total y su distribución fue similar entre los tres tipos de actividades, a excepción de la Cañada, en la que no se obtuvieron apoyos recibidos en actividades no agropecuarias.

**Figura 14. Distribución de los apoyos por región y tipo de actividades**



Fuente: Elaboración propia con información de fase de campo.

## 4.2. Indicadores de primer nivel

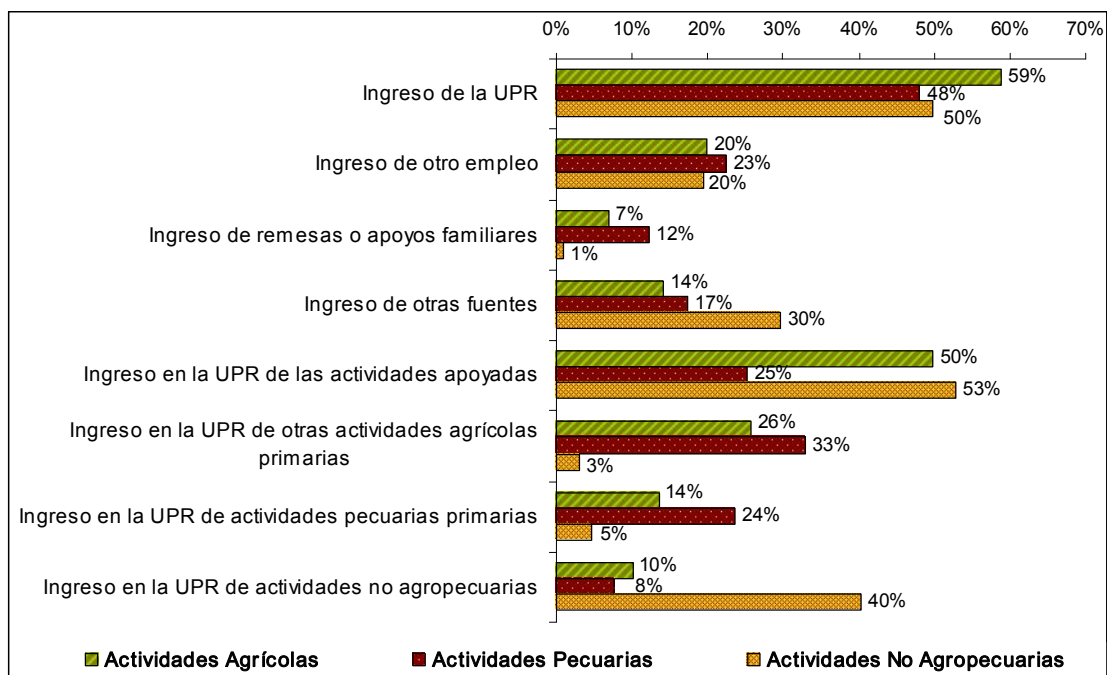
Acorde a los objetivos del Programa de Desarrollo Rural, el ingreso y los empleos generados a partir de las actividades apoyadas significan los indicadores de mayor relevancia, pues es a partir de estos que puede hablarse de beneficios tangibles y desarrollo de capacidades en atención a disminuir los niveles de pobreza. Relacionados con estos indicadores, los efectos de los apoyos se observan como cambios de cultivo para actividades agrícolas y postproducción en pecuarias.

### 4.2.1. Ingreso

Dado que en la presente evaluación se tomaron en cuenta beneficiarios del ejercicio 2006, no pueden medirse incrementos en ingreso a partir del apoyo a las actividades, pero se calcula la importancia de la actividad apoyada en la generación de ingresos de los beneficiarios.

Así, para los beneficiarios del PDR durante el ejercicio 2006, el ingreso proveniente de la UPR fue el más representativo, seguido del ingreso de otro empleo, de otras fuentes y en menor medida, pero con cierta relevancia para beneficiarios de actividades pecuarias, de remesas o apoyos familiares (Figura 15).

Figura 15. Origen del Ingreso total de los beneficiarios y de la UPR



Fuente: Elaboración propia con información de fase de campo.

Del ingreso derivado de la UPR, las actividades agrícolas y no agropecuarias mostraron mayor incidencia de las actividades apoyadas, con la mitad del ingreso generado en la UPR, a diferencia de las actividades pecuarias en las que representó solo una cuarta parte.

La segunda fuente de ingresos dentro de la UPR fueron otras actividades agrícolas primarias y en menor medida otras actividades pecuarias primarias, con la excepción de los beneficiarios de actividades no agropecuarias.

Desglosando el análisis por actividades que continuaban y actividades nuevas al momento de la evaluación, se tiene que: en actividades agrícolas y pecuarias que continuaban, más del 60% del ingreso provino principalmente de la Unidad de Producción Rural, estos representaron el 80% y 63% de cada tipo de actividad, respectivamente. En el caso de beneficiarios de actividades no agropecuarias que continuaban (55% de este grupo), solo el 40% del ingreso procedió de la UPR y el 45% de otras fuentes.

Los beneficiarios de actividades agrícolas y no agropecuarias mencionaron otro empleo en un 16% y 15% respectivamente como fuente de ingreso, por otro lado, los de actividades pecuarias fueron quienes en mayor medida señalaron a las remesas y apoyos familiares como fuentes de ingreso (12%); esto último en contraste con los de actividades no agropecuarias quienes no dijeron recibir apoyo de esta fuente.

En el caso de actividades nuevas, el ingreso proveniente de la UPR fue del 50% para los beneficiarios de actividades no agropecuarias, a diferencia de los de actividades agrícolas con 39% y menor aún pecuarias con 22%. Esta situación se explica fácilmente al contemplar que sólo las actividades no agropecuarias generan ingresos de manera inmediata.

Para todos los beneficiarios con actividades nuevas la segunda fuente de ingresos fue otro empleo, principalmente para los beneficiarios de actividades pecuarias, entre los que esta fuente significó el 45%.

Tomando ahora en cuenta el ingreso proveniente de la actividad apoyada por la APC en la UPR para actividades que continuaban, este representó la mitad del total de ingresos que genera la UPR, tanto para actividades agrícolas como para no agropecuarias, solo en el caso de las pecuarias significó una tercera parte.

En lo respectivo a actividades nuevas, y congruente con la representatividad del ingreso a partir de la UPR, las actividades no agropecuarias indicaron que el 50% del ingreso que proviene de la UPR proviene además de la actividad apoyada por la APC. En actividades agrícolas esta cifra llegó solo al 11% y en pecuarias fue nula, lo que tiene que ver principalmente con los ciclos productivos de las actividades apoyadas.

Es importante mencionar que el 80% de los beneficiarios en actividades no agropecuarias que iniciaban indicaron contar con experiencia previa, la mitad de estos mencionó que venden a través de una organización y el resto de forma individual; quienes hablaron de la primer forma de venta fueron grupos de mujeres beneficiadas con maquinas de coser en la costa y el istmo, muy probablemente artesanas de textiles.

Un dato que se reflejó en las actividades no agropecuarias pero es constantemente mencionado entre todo tipo de beneficiarios es la inexistencia de compromisos de venta, lo que representa uno de los principales retos en el eslabón de comercialización.



**4.2.2. Empleo**

Igual que para el indicador de ingreso, el análisis en empleo se basa en lo que resulta de forma inmediata en las actividades apoyadas, dado que se analizan los apoyos del ejercicio 2006; por lo que solo para actividades nuevas se habla de generación de empleos.

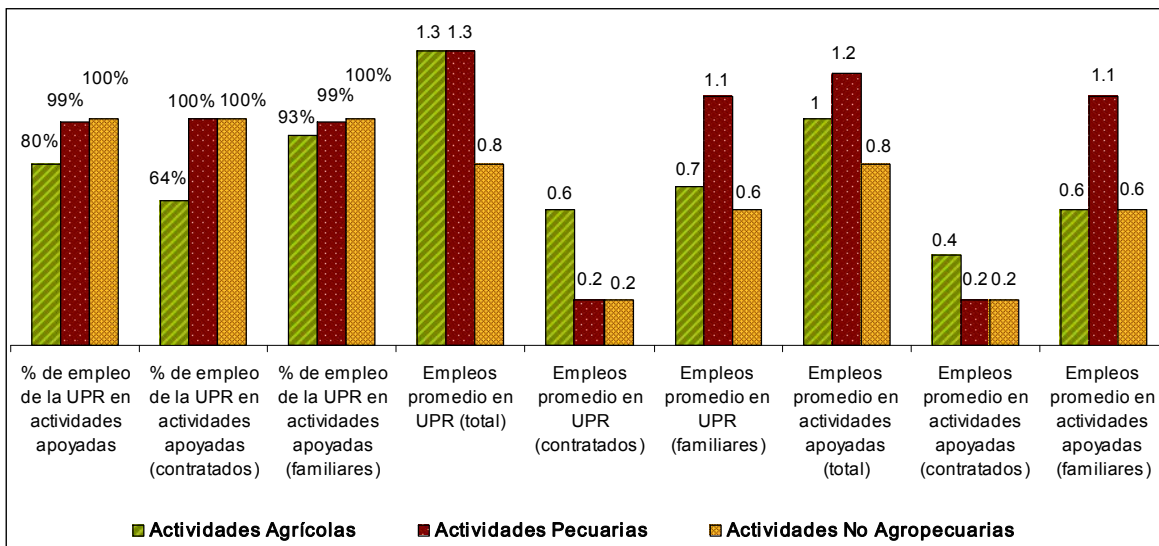
En las actividades pecuarias y no agropecuarias el 100% del empleo en la UPR se destinó a las acciones apoyadas, tanto en el caso de empleos familiares como contratados. Este porcentaje fue similar para los empleos familiares en las actividades agrícolas, pero no en los contratados de este grupo, donde la cifra fue solo de 64% con lo que el empleo promedio en las actividades apoyadas para este grupo fue de 80% (Figura 16).

En otras palabras, solo en las actividades agrícolas los empleos contratados se destinaron a actividades distintas a las apoyadas en la UPR. Así mismo, en este tipo de actividades se presentó el jornal promedio con mayor valor, esto es de \$106, en comparación con \$85 en las actividades pecuarias y \$80 en actividades no agropecuarias.

Analizando los empleos que se utilizan en las Unidades de Producción Rural, las actividades pecuarias y agrícolas se mostraron similares con 1.3 empleos totales, sin embargo, al contemplar por separado a los empleos contratados y familiares, fueron las actividades pecuarias en donde mayor nivel de empleos familiares se observó.

En las actividades no agropecuarias se obtuvo un promedio de 0.8 empleos en actividades apoyadas, que además representaron el total de empleos en la UPR.

**Figura 16. Empleos en la UPR y utilizados en las actividades apoyadas**



Fuente: Elaboración propia con información de fase de campo.

#### ***4.2.3. Cambios en los cultivos, disponibilidad de riego y postproducción***

Para las actividades agrícolas, los efectos en cambios de cultivo fueron mínimos, con solo 16% de las actividades apoyadas y concentrados en la región Valles Centrales (nueve de 14), aunque con algunos datos en Sierra Juárez, Cañada y Costa.

Entre los cultivos que se presentaron cambios se obtuvo que en granos y hortalizas estos se dieron solo en la mitad de la superficie, a diferencia de agroindustriales, forrajes, frutales, en los que el cambio fue total.

Las principales actividades abandonadas fueron granos y hortalizas, siendo común el maíz, y las que mas se adoptaron fueron hortalizas y frutales, particularmente jitomate, calabacita, papaya además de alfalfa y maíz blanco que se cultiva en lugar del amarillo. Cabe señalar que los principales cambios no se dieron en tipo de cultivos, pues generalmente cambiaron hortalizas por hortalizas, frutales por frutales y forrajes por forrajes, a excepción de granos que se cambiaron por todos los antes mencionados.

Cerca del 60% de quienes indicaron cambios en sus cultivos lo hicieron por restricciones en la cantidad y/o calidad de suelo y/o agua, siendo menos representativas las razones de: agricultura por contrato en el nuevo cultivo, establecimiento de invernadero, establecimiento y/o mejora de la infraestructura de riego e incidencia de plagas y enfermedades o problemas de mercado en el cultivo abandonado.

Así mismo, la mitad de los beneficiarios encuestados mencionó abastecerse de agua superficial y el la otra de agua subterránea; en la misma proporción se mencionó permanecer sin riego, una tercera parte indicó contar con riego y el resto mencionó haber recibido componentes para riego, de los cuales la mayoría ya contaba antes con éste.

En las actividades pecuarias la postproducción fue nula, con solo un caso registrado en el que un grupo de seis productores de la TPII en Valles Centrales contaron con el apoyo de una ordeñadora y empacadora de forraje en inversión 1 a 1.

#### ***4.2.4. Personalidad jurídica y conocimiento de los CSP***

Tanto en actividades agrícolas como pecuarias la pertenencia a Organizaciones Económicas formalmente constituidas es mínimo, y no tiene vínculo con el conocimiento de los Comités Sistema Producto que es también muy poco representativo.

Dentro de las agrícolas solo el 8% de los encuestados que recibieron el apoyo indicó saber lo que es un CSP y de éstas siete personas solo dos solicitaron el apoyo como figura con personalidad jurídica. Cabe señalar que estas personas fueron apoyadas en su mayoría por tractores y quienes indicaron tener personalidad jurídica resultaron en las tipologías más altas.

A pesar de que los CSP del sector pecuario en el estado tienen mucho menos avance tanto en constitución como en consolidación que los agrícolas, éstos fueron más identificados por los beneficiarios, particularmente los de bovinos y aves. No obstante

también en este caso el nivel de beneficiarios con personalidad jurídica fue mínimo (11%) y solo uno de ellos indicó conocer al CSP por el hecho de pertenecer a una OE.

### **4.3. Indicadores de segundo nivel**

Como indicadores de segundo nivel se mencionan los impactos de los apoyos en el capital de los beneficiarios, los efectos de las aportaciones totales en la capitalización, los impactos en capacidades a partir del análisis de la municipalización e indicadores de procesos tomando en cuenta el acceso de los beneficiarios a diferentes tipos de apoyo y financiamiento.

#### ***4.3.1. Capitalización***

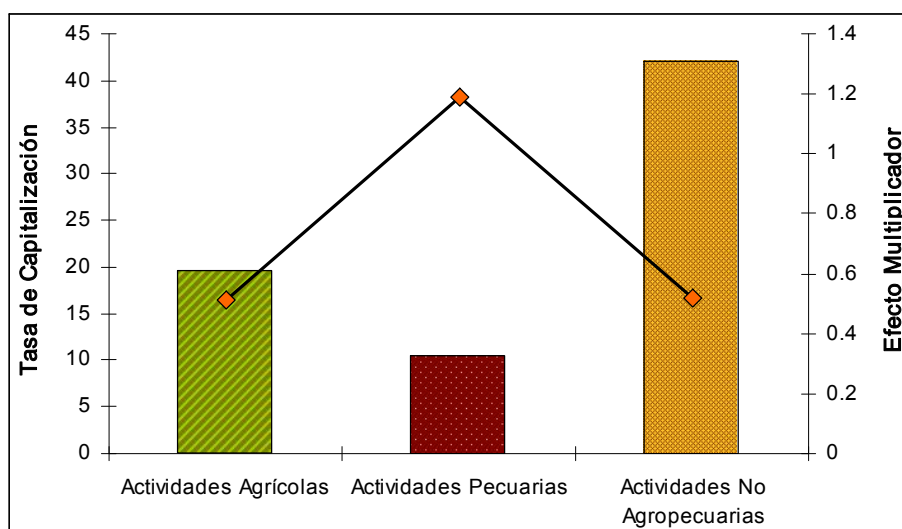
En cuanto a capitalización se refiere, medida como la diferencia entre el capital del beneficiario antes y después del apoyo, en el 75% de los beneficiarios de actividades agrícolas y no agropecuarias se obtuvieron tasas positivas, entre los beneficiarios de actividades pecuarias esta cifra fue cercana al 90%. El resto de los beneficiarios indicaron que el apoyo no significó capitalización en sus UPR y en ningún caso mencionaron que el apoyo hubiera significado descapitalización.

Los beneficiarios de actividades no agropecuarias registraron las mayores tasas de capitalización con 42.1 como promedio general y 102.7 entre los que mostraron capitalización positiva, es decir, el capital de estos beneficiarios se incrementó en más del doble; lo que de alguna manera se explica por el tipo de componentes, como máquinas de coser, equipo para panaderías, tortillerías o papelerías, etc., con las que en muchas ocasiones el beneficiario cuenta por primera vez.

A nivel de tipo de productor las cifras mas altas se observaron entre los del TPI para todo tipo de actividades, con tasas de 51.3 y 64.8 para agrícolas y pecuarias respectivamente, pero superior por mucho la de no agropecuarias, con un promedio de 880 para esta tipología. Una vez más, dado que en otras tipologías es más común que los beneficiarios cuenten con capital inicial.

Por otro lado, los mayores efectos multiplicadores, medidos como el resultado de la aportación promedio en la capitalización promedio (capitalización / aportación), se dieron entre beneficiarios de actividades pecuarias, con 1.19 en general (el doble de las otras actividades) y 1.32 para los de capitalización positiva. En este caso, entre los beneficiarios con capitalización positiva, quienes mostraron mayor efecto multiplicador fueron los de TPIV en actividades agrícolas y los de TPI y TPII en actividades pecuarias, todos con cifras mayores a dos; es decir, con resultados en el capital en más del doble de la aportación del programa. (Figura 17)

Figura 17. Tasa de capitalización y efecto multiplicador por tipo de actividad



Fuente: Elaboración propia con información de fase de campo.

#### 4.3.2. Indicadores de capacidades

El análisis de capacidades se relaciona ampliamente con el capítulo 3, pues muestra resultados en la municipalización a partir de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y de los servicios del mismo municipio; y además indica la relación del PRODESCA y el PROFEMOR con el PAPIR y la percepción de los beneficiarios ante los servicios prestados por los PSP.

##### *Municipalización*

Más de tres cuartas partes de los beneficiarios reconocieron haber recibido servicios relacionados con la Alianza a través de los municipios, cuya gestión, de acuerdo a la revisión de expedientes, fue municipalizada en 37% de éstos y estatal en 63%. Los principales de estos servicios fueron información y realización de trámites con 74% y 64% respectivamente; el apoyo para la obtención de financiamiento se mencionó en 36% de los casos, asesoría técnica en 15% y capacitación y otros en 6% cada uno.

Así mismo, el 47.5% señaló saber que existen los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable, y de éstos solo 10% dijo que no existía esta figura en su municipio. Más de la mitad señaló conocer a los consejeros y 4 de cada diez dijo participar o estar representado en el Consejo. Cabe mencionar que el porcentaje de quienes mencionaron haber recibido los apoyos con recursos municipalizados fue menor a la cifra en expedientes, lo que es fácilmente explicable por el hecho de que los beneficiarios difícilmente se involucran en los procesos.

De esta manera, el reconocimiento de los CMDRS entre los beneficiarios, aún cuando no hayan sido la vía para gestionar los apoyos, indica que estas figuras van logrando posicionarse en los municipios. Sin embargo, debe recordarse que existen solicitantes,

principalmente líderes de organizaciones que pasan por alto la existencia de los consejos, restándoles fortaleza y dificultando su consolidación..

De los beneficiarios que señalaron conocer los consejos, el 61% indicó estar al tanto de las funciones del mismo, una tercera parte dijo que sus actividades se reportan a los beneficiarios y una cuarta parte dijo recibir información sobre los temas tratados en las asambleas.

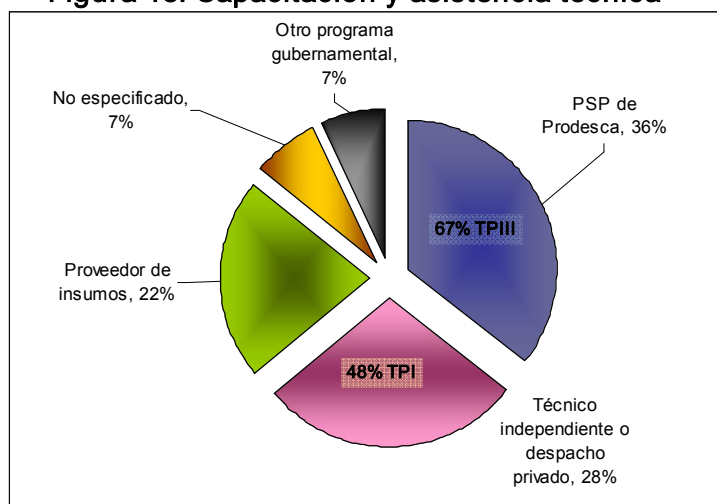
Además, entre quienes indicaron conocer las funciones del consejo, una tercera parte dijo estar enterado de que la solicitud de apoyo que hicieron a la Alianza fue aprobada o revisada por el Consejo y proporciones similares de beneficiarios mencionaron saber que el consejo facilita el acceso a los apoyos de Alianza y que los consejeros son elegidos democráticamente. Así también, más de 40% indicó que el consejo es independiente en la toma de decisiones.

*Capacitación y asistencia técnica*

Cerca de la mitad de los beneficiarios indicaron haber recibido algún servicio de capacitación o asistencia técnica relacionado con el apoyo. Esta proporción fue similar en las diferentes tipologías de productor aunque se mostró una ligera disminución conforme mayor tipología, con 50%, 48% y 41% para TPI, TPII y TPIII, respectivamente.

De estos beneficiarios, 35.5% recibió el servicio por parte de un PSP de PRODESCA, 28% por un técnico independiente o despacho privado, 22% por un proveedor de insumos, 18% no especificó y 7% dijo que por otro programa gubernamental. Los beneficiarios de TPIII fueron quienes en mayor medida mencionaron a los PSP de PRODESCA, con 67% de los servicios recibidos, en contraste, el 48% de los productores TPI refirieron a un técnico independiente o despacho privado (Figura 18).

**Figura 18. Capacitación y asistencia técnica**



Fuente: Elaboración propia con información de fase de campo.

Entre los beneficiarios que refirieron a los PSP de Prodesca, el tipo de servicio más representativo fue el de formulación o diseño de un proyecto con 78% del total, el de gestión y puesta en marcha de un proyecto fue mencionado por el 48%, asistencia técnica

y capacitación por el 33% y eventos de capacitación por el 15%. La gran mayoría de estos servicios se dieron en el ejercicio 2006.

Para la mitad de estos beneficiarios, el técnico contribuyó al fortalecimiento de la organización de productores y para una tercera parte de ellos contribuyó al fortalecimiento de la unidad de producción. Así mismo, el 41% señaló que como resultado del servicio lleva regularmente el registro de las cuentas, gastos, compras, ventas, etc.; para el 18.5% el servicio le permitió participar en la gestión de recursos con otras instituciones y al 15% lo ayudó a realizar regularmente registros de producción.

A pesar de que sólo uno de 27 personas dijo haber pagado al técnico por sus servicios (en especie o efectivo), 10 de ellos (37%) mencionaron que estarían dispuestos a pagar por dichos servicios.

Por otro lado, fue también el 37% quien dijo haber participado en algún taller de usuarios de PRODESCA y para el 60% de éstos (6 personas), el taller permitió conocer mejor sus derechos y obligaciones.

La solicitud de apoyo de un técnico PRODESCA se debió principalmente a la iniciativa de los beneficiarios o miembros del grupo y a la de funcionarios del municipio o del gobierno, con 37% en cada caso, solo una persona señaló que la iniciativa fue del mismo PSP.

El tema principal que los beneficiarios del PRODESCA mencionaron requerir fue el de técnicas de producción (63%), el siguiente fue comercialización (37%), en tercer orden de importancia mencionaron manejo sustentable de agua y suelo (22%) y en menor medida señalaron: organización, gestión (diseño de proyectos, créditos, etc.), registros contables y productivos, agregación de valor a productos primarios y otros.

#### *Fortalecimiento de las organizaciones*

Aún cuando el 18.5% de los beneficiarios que recibieron el apoyo mencionó pertenecer a una Organización Económica formalmente constituida, solo un beneficiario indicó haber recibido algún apoyo de Profemor.

Esta situación se relaciona directamente con el desconocimiento por parte de los mismos operativos del componente de consolidación organizativa y por consecuencia, su escasa difusión en los municipios.

Así, los PSP del Profemor solo son identificados como coordinadores municipales, pero no como prestadores de servicios para las organizaciones en apoyo a la consolidación de las mismas.

#### **4.3.3. Indicadores de procesos**

La participación de los beneficiarios entre los Programas de la Alianza para el Campo fue en la mayoría de los casos por primera ocasión; solo 6 de 162 mencionaron haber recibido Fomento Ganadero y 3 dijeron haber recibido Fomento Agrícola en el período 2003 – 2005. Ninguno indicó haber participado en Sanidad Vegetal, Salud Animal, Inocuidad de Alimentos, ITT o Acuicultura y Pesca.

En lo que respecta a otros tipos de apoyo, los más representativos fueron OPORTUNIDADES y PROCAMPO, con cerca del 40% de los beneficiarios apoyados anteriormente por estos programas, en menor medida se ubicó el PROGAN, con 7.41% de los beneficiarios.

Entre los beneficiarios que recibieron el apoyo, 96% dijo que éste correspondió a lo solicitado, en 34% de los casos los llevó a realizar inversiones adicionales y solo uno de cada 4 dijo que podía haber realizado la inversión sin el apoyo de la APC.

El 62% de estos beneficiarios utilizaba componentes similares a lo recibido, de éstos, el 67% mejoró la calidad del bien o recurso con el componente recibido y en el 47% de los casos los componentes eran propiedad de los beneficiarios.

En cuanto a financiamiento se refiere, 80% lo hizo con recursos propios, 27% utilizó créditos, 17% con sólo una fuente, 6% con otras fuentes, 4% con dos fuentes y 5% con otros programas.

Con respecto a la calidad del apoyo recibido, 61% dijo que se sentía muy satisfecho, 17% bastante satisfecho, sólo 3% poco satisfecho y el resto no respondió.

#### **4.4. Valoración conjunta de impactos del PAPIR**

La elevada proporción de solicitudes que al momento de la evaluación no habían recibido apoyo, además de limitar el análisis, representa uno de los factores que inciden en el impacto del programa, pues indica un mal funcionamiento en el circuito operativo.

Por otro lado, tanto los apoyos recibidos como las solicitudes sin respuesta, se vieron muy concentrados en solo tres regiones, particularmente Valles Centrales; lo que refleja la representatividad de la muestra al ser esta la región que mayor cantidad de apoyos tuvo durante el ejercicio.

En cuanto al tipo de actividades apoyadas, es visible la importancia del subsector agrícola en comparación con el resto, sin embargo se observan mejores resultados en la capitalización para actividades no agropecuarias y efecto multiplicador en las pecuarias. También se observa una alta concentración en determinados componentes, que van directamente ligados con el eslabón de producción, al que destina la mayor parte de los apoyos.

Los niveles de ingreso y la generación de empleos no pueden evaluarse a fondo por el hecho de tratarse de beneficiarios del ejercicio 2006, pero es clara la importancia de la actividad apoyada para la obtención de ingresos entre los beneficiarios, que en su mayoría se ubican en las tipologías I y II.

La municipalización muestra avances interesantes en el ejercicio de los recursos, así mismo, el posicionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable se observa en crecimiento. Así, tanto ayuntamientos municipales como CMDRS van consolidándose en la operación del PDR, planeación participativa y toma de decisiones.

Por otro lado, los Comités Sistema Producto no muestran algún nivel de posicionamiento entre los beneficiarios, lo que indica que se encuentran totalmente desvinculados para la gestión de los apoyos del PDR.

A pesar de que los PSP Prodesca tienen cierta representatividad entre los beneficiarios de la APC, no resulta congruente con los objetivos del PDR ver que atienden en mayor medida a productores de TP III, y que los de TP I dependen en buena medida de técnicos independientes o despachos privados, cuyos costos por los servicios que ofrecen y que al igual que en los Prodesca son generalmente diseño y puesta en marcha de proyectos, afectan directamente en el apoyo recibido por los grupos supuestamente prioritarios.

Los efectos del Profemor en componentes distintos a fortalecimiento institucional no son representativos, pues por un lado, los operativos se han limitado a difundir y aplicar este componente y por otro, la proporción de organizaciones legalmente constituidas dentro de la muestra fue muy baja.

Dada la concentración de apoyos en el eslabón de producción y la tipología de los productores; la reconversión productiva y la postproducción en actividades pecuarias fueron poco representativas. Esta situación se liga a la demanda de los productores por mejorar sus técnicas de producción y atender las deficiencias en comercialización, antes de buscar el valor agregado o mejoras en organización, administración y gestión.

Finalmente, la importancia del PROCAMPO y OPORTUNIDADES como fuentes de apoyo para los beneficiarios del PDR muestran la oportunidad en el estado de programas de atención a las comunidades con mayores niveles de marginación, pero la inexistencia de vínculos formales entre instituciones para la concurrencia de recursos, lejos de solucionar problemas de forma estratégica, implican un uso ineficiente de los recursos.



## Capítulo 5

### Conclusiones y Recomendaciones

El presente capítulo muestra las principales conclusiones y recomendaciones ligadas a cada uno de los capítulos anteriormente expuestos.

#### 5.1. Conclusiones

##### *5.1.1. Respuesta del Programa a los Retos y Potenciales del entorno*

El Programa de Desarrollo Rural se ha convertido en un instrumento central de política social en Oaxaca, al tratarse de un estado cuyas características socioculturales y económicas se adaptan perfectamente a su población objetivo.

Por ser el Programa al que mayor cantidad de recursos se destina de la Alianza para el Campo, el PDR atiende una cantidad importante de municipios y grupos de productores en el estado, y a diferencia del resto de programas de la APC permite el impulso a actividades no agropecuarias pero representativas e importantes en la generación de ingresos y empleo dentro del medio rural.

A partir de las modificaciones que se dan con la entrada en vigor de la LDRS, el Programa permite cada vez mas la oportunidad de llevar a cabo proyectos integrales y de mayor impacto que a inicios de la Alianza, principalmente por el acceso a mayores subsidios desde que deja de atenderse a solicitudes a la demanda libre por proyectos productivos.

Para el gobierno del estado, el Programa de Desarrollo Rural y en general los programas de la APC, son fundamentales en la concertación de los ejes estratégicos de política social del Plan Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, particularmente en el que se refiere al fortalecimiento de actividades económicas preponderantes a partir de la mecanización de los procesos de trabajo y en el que trata del impulso al valor agregado a la producción primaria.

Ante dichos ejes estratégicos el PDR responde particularmente con el subprograma PAPIR, a través del cual los tipos de componentes apoyados en los ejercicios 2005 y 2006, representa cada vez mayor congruencia con las necesidades y potenciales del estado. Dicha congruencia se observa en el impulso a actividades como por ejemplo: producción de hortalizas bajo ambiente controlado, frutales, infraestructura y equipo tanto en agricultura como en ganadería, proyectos más diversos en agroindustrias, mayor impulso a la acuicultura, apoyo para maquila, e indicios en actividades artesanales y turismo rural. Así mismo, las restricciones en semovientes que se inician en 2006 y se fortalecen en 2007 dan oportunidad de dirigir con mayor eficacia e impacto los apoyos.

Por otro lado, la municipalización se muestra menos consolidada que en otros estados pero con una cobertura importante de municipios al concentrarse en Oaxaca casi una cuarta parte del total de municipios del país.

Esta estrategia representa la mejor oportunidad para concretar la federalización y descentralización del PDR, y para un estado con 570 municipios parecería representar la oportunidad con la modalidad 1 de potencializar los recursos en la misma cantidad de administraciones. Sin embargo, la realidad indica que tal cantidad de municipios desincentiva la inserción a la municipalización en la medida en que la distribución de recursos implica cada vez menores montos por Ayuntamiento.

Así mismo, la división política en el estado implica la dificultad de operación en una sola región que lo que representaría atender a los municipios de uno o varios estados del país. Por ejemplo, las regiones Mixteca o Valles Centrales podrían compararse en su división política con Jalisco o Hidalgo y Guerrero juntos.

A esta situación se suma la compleja caracterización orográfica del Estado que se refleja en infraestructura de comunicaciones deficiente o inexistente y que incide en que la atención y el seguimiento en los municipios con mayores índices de marginación resulte en costos muy por encima de los gastos operativos que se tienen presupuestados para cada uno de los Distritos de Desarrollo Rural del Estado.

Por otro lado, la aportación del gobierno estatal, si bien se triplicó en el 2005, no ha logrado cubrir el 30% que le corresponde por reglas de operación, llegando solo al 10% del presupuesto total, con el principal argumento de no contar con recaudación fiscal suficiente para incrementar su aportación.

Este hecho afecta directamente en el monto que corresponde al estado por fórmula de asignación, el monto alto que le corresponde debido al factor de desarrollo rural, se ve disminuido por el factor de eficiencia y operación, en el que la principal condicionante es la aportación del estado, por lo que dejaron de llegar al estado en 2006, más de 50 millones en relación a 2005.

Los componentes de desarrollo de capacidades y fortalecimiento de las organizaciones, a través del PRODESCA y PROFEMOR se encuentran menos consolidados en el Estado que el PAPIR por ser sólo considerados como la vía para acceder a la inversión en bienes de capital. Esta situación se agrava por el insuficiente compromiso en todos los niveles de operación hacia los procesos de capacitación y seguimiento de resultados.

Sin embargo, el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), representa una de las principales estrategias para el Estado desde el ejercicio 2005 en la atención a las localidades más marginadas y puede potencializarse con el recurso extraordinario del Presupuesto de Egresos de la Federación que se destinaron al Estado, con un monto de 187.5 millones de pesos en el ejercicio 2007.

Con la finalidad de eficientar la asignación de recursos, atender a un mayor número de beneficiarios e incrementar los impactos a partir de proyectos de impacto regional, la principal oportunidad y reto del PDR es la concurrencia de recursos con las instancias gubernamentales y no gubernamentales cuya población objetivo es similar.

### ***5.1.2. Gestión del Programa en el Estado***

Los principales problemas en el funcionamiento del PDR no han sido generados por un mal diseño, si no por las deficiencias en su implementación. Entre las principales debilidades se observa el desconocimiento de RO por parte de los operativos en ventanillas, lo que ocasiona la heterogeneidad en la documentación requerida y en los criterios de elegibilidad que se dan a conocer a los solicitantes de los apoyos.

En atención a dicha situación, en el estado comienzan a darse a los operativos de las ventanillas procesos de capacitación. Sin embargo, debe darse seguimiento a las reuniones estatales a nivel distrito, establecer acuerdos de manera oficial y dar seguimiento a los mismos para concretar la homologación de procesos y la eficiencia de los mismos.

La creación de los Grupos Operativos Distritales ha eficientado el proceso de las solicitudes, lo que principalmente se ha observado en una menor cantidad de solicitudes que pasan por alto el proceso de revisión para su dictamen.

Este proceso ha dado también mayor congruencia a la función de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, que se encuentran ya en una primer etapa en la aplicación de metodologías participativas para la detección de necesidades y priorización de apoyos y servicios.

Así, la municipalización y las reuniones permanentes de los GOD dan la pauta a avances concretos en la descentralización. Sin embargo, la eficiencia de la priorización de los recursos y proyectos se ve condicionada entre otras cosas por la congruencia entre Planes, Diagnósticos y Programas entre Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, Comités Sistema Producto y demás actores involucrados en los procesos de desarrollo rural.

Por otro lado, a pesar de que se cuenta con diagnósticos y planes municipales, microregionales y distritales de forma documental, la funcionalidad de los mismos se ve limitada a justificar el pago por el servicio de los coordinadores. En el caso de los municipales, la calidad de dichos documentos disminuye aún mas por la inexistencia de un área específica para supervisar el servicio de los coordinadores y los mismos presidentes municipales se enfocan solo a la gestión de recursos que puede hacerse mediante la municipalización.

En lo que respecta a los Coordinadores Microregionales y Distritales, la situación es similar pero se agrava por la falta de claridad, formalidad y condiciones para hacer valer las funciones del coordinador a esos niveles, por lo que la oportunidad para la realización de proyectos de impacto regional permanece subutilizada.

Por otro lado, la consolidación de la CEDR y el FAPCO como órganos colegiados permanece pendiente, por la falta de disposición entre gobiernos federal y estatal, para convenir y trabajar bajo los mismos ejes estratégicos.

Para el ejercicio 2007 se muestran propuestas interesantes dirigidas a eficientar la asignación de recursos. Se restringen el apoyo a semovientes en función de las normas zoonosanitarias y su acceso solo a través de garantías líquidas. Se da impulso a la

municipalización y al PESA como ejes estratégicos del PDR y se busca la complementariedad de acciones y concurrencia de recursos con instituciones. En este sentido ya se tiene experiencia positiva con CDI.

De seguir en esta línea y lograr establecer compromisos formales con otras Secretarías e Instituciones con enfoques y población objetivo similares, podría pensarse en la realidad del PEC, no como un mandato institucional, sino como una necesidad y oportunidad.

La instrumentación del diseño del PDR se complica también con la insuficiencia de PSP comprometidos con el desarrollo rural, capacitados y especializados en las funciones que les corresponden. Ante esta situación se inician procesos de profesionalización de los PSP y capacitación de operativos de ventanillas, con la finalidad de homologar actividades y generar un esquema de seguimiento y evaluación.

Un problema estructural en el desarrollo de capacidades a través del PRODESCA es el deficiente esquema de pago por servicio, pues el pago que corresponde a los PSP generalmente se entrega posterior a la programación de actividades. Las principales consecuencias de esto son: la baja calidad de los servicios, el desinterés por prestar servicios en localidades ajenas a donde habitan o pueden acceder fácilmente los PSP y desertión de quienes llevan a cabo sus servicios de mejor manera.

Por otro lado, la supervisión por parte del CECADER es considerada como poco funcional, por enfocarse al cumplimiento de requisitos, más que al seguimiento en base a resultados de los servicios.

Se identifica también un gran desconocimiento de los componentes de consolidación organizativa y fomento empresarial del PROFEMOR, que terminan siendo manejados con un nivel alto de discrecionalidad.

Asimismo, SINACATRI es sólo identificado para el diseño e implementación de los Programas de Capacitación, dejando de lado el resto de sus funciones: certificación y acreditación de los conocimientos de la población, creación de una red de formadores locales, generación de una red de infraestructura educativa y búsqueda de la concurrencia interinstitucional, esta última con la perspectiva de crear comisiones estatales a distintos niveles (municipal, distrital y estatal).

Oaxaca es uno de los estados con mejores resultados en lo que a concursos de la RENDRUS se refiere. Sin embargo, las expectativas que se generan en el proceso de concurso quedan muy distantes de los beneficios que se obtienen al asistir a los eventos de premiación e incluso a las exposiciones y ferias a las que tienen derecho como beneficiarios de la Red, pues difícilmente en estos eventos logran establecer contactos comerciales, que es tal vez el principal objetivo de participar en la Red. Hasta ahora, los eventos no pasan de ser una oportunidad para conocer el trabajo de otros empresarios, pues la capacidad de gestión no siempre es una característica de los ganadores, si no una demanda.

Las Agencias de Desarrollo Rural, que manejan el PESA como una de las principales estrategias para la atención a las localidades más marginadas en el estado, tienen entre sus fortalezas el contar con equipos interdisciplinarios e interesados en el DR, además de conocer los procesos de planeación participativa y no depender exclusivamente del

recurso del programa para realizar las actividades que desde antes de constituirse como ADR llevaban a cabo como despachos.

### ***5.1.3. Impactos del Programa***

La cantidad de solicitudes no apoyadas al momento de la evaluación, además de limitar la evaluación de impactos, indican deficiencias importantes en el circuito operativo y en el registro y seguimiento en la base de datos.

Así mismo, al concentrarse la mayoría en tres regiones y particularmente en las ventanillas de tres microregiones, hacen ver que los procesos operativos son heterogéneos en el estado y deben cubrirse con capacitaciones específicas.

Las solicitudes apoyadas, indicaron que entre los grupos prioritarios el menos atendido es el de indígenas, muy probablemente por tratarse de las localidades de mas difícil acceso, en las que debido a la complejidad de la atención a los grupos, la difusión y por lo tanto la atención es menor que en otras localidades.

Por otro lado, el 76% de beneficiarios caracterizados como de bajos ingresos en zonas marginadas, el 84% ubicados en las tipologías I y II, y los avances en atención a grupos de mujeres son indicativos de una buena focalización de los apoyos, que sin embargo es insuficiente para atender a los productores mas marginados.

En cuanto al tipo de componentes y sistemas producto apoyados, se observa una tendencia a la mecanización en todo tipo de actividades, lo que coincide con uno de los ejes estratégicos de política estatal, sin embargo, permanece pendiente la diversificación de los apoyos en cuanto a sistemas producto se refiere, particularmente en actividades pecuarias como apicultura y producción de leche.

La distribución de los apoyos entre regiones corresponde de alguna manera a la extensión territorial y vocación de cada una de éstas, sin embargo, las actividades agrícolas y pecuarias se ven mas concentradas que las no agropecuarias, con las que se atiende de manera regular a todas las regiones, con excepción de la Cañada. La cantidad de apoyos en Valles Centrales indica que es la región en la que el PDR se encuentra mas posicionado, lo que se explica en buena medida por la cercanía con las instancias normativas, mayor tendencia a la formación de grupos y mayor oportunidad de acceso a las localidades.

Aún cuando la proximidad entre la entrega de los apoyos y el momento de la evaluación no permite un análisis real de los impactos generados por el PDR a partir de las actividades apoyadas, puede verse de alguna manera la importancia de los apoyos en las unidades de producción rural.

Por ejemplo, las actividades apoyadas representaron la principal fuente de ingreso dentro de las UPR, que a su vez representaron la principal fuente de ingreso de los beneficiarios, principalmente para los de actividades agrícolas y no agropecuarias. Así mismo, dada su naturaleza, las actividades agrícolas y pecuarias mostraron mayor generación de empleos que las no agropecuarias y las agrícolas mayor proporción de empleos contratados, con respecto a los familiares.

El cambio de cultivos mas importante fue el de granos, particularmente maíz, por la producción de hortalizas, frutales y forrajes. Por otro lado, la principal restricción en la diversificación de la producción se debió a restricciones en la cantidad y/o calidad de suelo y/o agua.

Un aspecto que resalta es la postproducción casi nula en actividades pecuarias y agrícolas, que relacionado con la comercialización como principal problemática mencionada por los beneficiarios de actividades no agropecuarias, señala deficiencias para la integración de los eslabones producción – transformación – comercialización entre los beneficiarios del sector.

Se notó que muy pocos beneficiarios acceden a los apoyos como Organizaciones Económicas formalmente constituidas y que casi en su totalidad están desvinculados de los Comités Sistema Producto.

No obstante, la mayoría de los beneficiarios mencionó haber recibido servicios relacionados a través de los municipios, así como el conocimiento de la existencia y funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, lo que es un indicativo de descentralización en el estado.

En cuanto a los servicios de capacitación y asistencia técnica, solo mencionaron la mitad de los beneficiarios mencionaron haberlos recibido. De esta proporción, solo una tercera parte refirió a técnicos que prestaron servicios a partir del PRODESCA y en la mayoría de estos casos se trató de productores de la Tipología III. En contraparte, cerca de la mitad de los de Tipología I que recibieron asesoría para el acceso o acompañamiento a los proyectos de inversión mencionaron a técnicos independientes y despachos privados.

Esta situación, indica finalmente que solo entre el 18% de los beneficiarios entrevistados existió complementariedad del PRODESCA con el PAPIR, por lo que el desarrollo de capacidades permanece como el principal reto al interior del PDR.

Asimismo, los servicios de los técnicos del PRODESCA fueron principalmente diseño y puesta en marcha, y los beneficiarios se vieron más apoyados a nivel del fortalecimiento de la organización que de la unidad de producción, con el principal resultado de llevar registro de cuentas, gastos, compras y ventas. La solicitud de los servicios se debió principalmente a la solicitud de beneficiarios o a la de funcionarios.

Por otro lado, además del PDR, los beneficiarios indicaron haber sido beneficiados anteriormente con PROCAMPO y OPORTUNIDADES principalmente y la mayoría dijo haber financiado su aportación correspondiente al apoyo con recursos propios.

#### ***5.1.4. Valoración de conjunto sobre la justificación y logro de los objetivos del Programa***

El Programa se muestra bien focalizado de manera general por atender a productores de bajos ingresos en zonas marginadas, en su mayoría de las tipologías I y II. No obstante, la atención es aún insuficiente para grupos prioritarios, particularmente indígenas y en general, productores de las localidades con mayores niveles de marginación y menores IDH.

El PAPIR responde cada vez de mejor manera a los potenciales y vocación de las regiones en cuanto a los componentes de apoyo se refiere, lo que se fortalece con las restricciones desde la convocatoria y la búsqueda de proyectos integrales. Así mismo, la tendencia a la mecanización de las actividades primarias representa la mejor oportunidad para encaminar los eslabones de transformación y comercialización en el sector.

Los impactos se determinan en correspondencia al tipo de actividad o componente apoyado, así como a la cobertura de los mismos. Por ejemplo, un proyecto regional para comercialización de café asegura el mercado, la infraestructura para transformación abarata costos y sustituye mano de obra, el impulso a un cultivo no tradicional como el litchi u orgánico como miel y sus subproductos, genera un número importante de empleos, un proyecto ecoturístico tiene un efecto multiplicador en otras actividades desarrolladas en la región, etc.

En cuanto al desarrollo de capacidades se refiere, el PRODESCA se observa muy desvinculado de los beneficiarios del PAPIR y además concentrado en los productores que se ubican en la tipología III, restando la oportunidad del acompañamiento a la inversión con asistencia y capacitación a los productores de tipologías anteriores, aún cuando estos corresponden a la población prioritaria.

La municipalización y el fortalecimiento institucional se muestran mejor posicionadas y comprendidas por los beneficiarios, así como oportunas en la participación ciudadana a partir de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

No obstante, los componentes de consolidación organizativa y fomento empresarial, así como el SINACATRI como estrategia de capacitación en los municipios mas marginados no han sido suficientemente aprovechadas, por un lado por la falta de difusión y en ocasiones desconocimiento de los operativos y por otro, debido a que los beneficiarios se interesan poco por el acompañamiento a los apoyos de inversión.

## **5.2. Recomendaciones**

### ***5.2.1. Para una mejor respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno***

Con la intención de homologar las necesidades prioritarias y líneas estratégicas para los sistemas producto y demás actividades importantes para el sector, es indispensable la participación de los CSP en todos los niveles (municipal, regional y estatal), lo que puede solucionarse con su integración a los GOD conforme a los sistemas producto representativos de cada región.

Así mismo, es necesaria la conclusión de diagnósticos y planes rectores en el subsector agrícola, la consolidación de CSP en el pecuario y la representatividad de actividades no agropecuarias a través de los Planes Municipales de DRS.

Las actividades no agropecuarias presentan oportunidades interesantes en la generación de ingresos entre habitantes del medio rural, por lo que al igual que los sistemas producto deben priorizarse, diagnosticarse y planearse para mayor beneficio de las regiones en las

que se desarrollan con ventajas comparativas y competitivas. Ejemplo de esto son las artesanías y el turismo rural.

Dado que solo el PRODESCA cuenta con un esquema de seguimiento a través del CECADER y los resultados no han sido congruentes con el costo operativo que implica al PDR; se sugiere adoptar un esquema de evaluación más estricto, que en base a una metodología específica, basada en los antecedentes, avances, oportunidades y retos del Programa, de seguimiento a los procesos operativos de todos sus subprogramas y áreas operativas y conforme a resultados indique con oportunidad los cambios requeridos y las capacitaciones necesarias para mejorarlos.

El seguimiento a Coordinadores Municipales del PROFEMOR; debe complementarse con la capacitación y evaluación constante por parte de los Coordinadores Microregionales, que a su vez deben capacitarse previamente a la par de los Distritales a nivel central (SAGARPA y SEDER).

Además de la puntualidad conforme a la entrega de productos, el pago por los servicios de Coordinadores Microregionales y Distritales debe corresponder a las necesidades de traslado para dar seguimiento a los niveles anteriores y ser evaluados bajo el mismo esquema que los Coordinadores Municipales.

Como complemento a la estrategia de la RENDRUS y el interés en el estado por apoyar proyectos dirigidos a la generación de valor agregado a los productos y servicios del sector; es necesario empadronar y diagnosticar a los grupos de productores y empresarios rurales con avances y potencial agroindustrial y de valor agregado en actividades no agropecuarias en cada una de las regiones. Este trabajo debe vincular a los oferentes, demandantes, instituciones de investigación e instituciones de apoyo, a fin de delimitar estrategias con potencial y de impacto social y regional.

### ***5.2.2. Para una gestión más eficaz y eficiente***

El logro de impactos depende de la claridad de las funciones e interacción de todo tipo de participantes, con seguimiento y capacitación constante para cada una de las etapas del proceso operativo del PDR. Por lo tanto, es necesario homologar los criterios de elegibilidad para participar en los programas del PDR en las ventanillas a partir de un documento oficial en el que se establezca lo planteado en los talleres de ventanillas realizados en el año 2007 y vaya ligado a la capacitación de todo el personal de ventanillas y GOD, exámenes de ingreso (con perfil acorde) y seguimiento, sanciones en el incumplimiento de sus funciones e incluso despido de quienes no cumplan con éstas.

En esta capacitación es necesario detallar las particularidades y cada uno de los componentes y funciones de los Programas y estrategias del PDR, con particular énfasis en Consultoría y asistencia técnica y Capacitación (PRODESCA), Consolidación Organizativa y Fomento Empresarial (PROFEMOR) y Certificación y acreditación de los conocimientos de la población, Creación de redes de formadores locales, Generación de redes de infraestructura educativa y Búsqueda de concurrencia interinstitucional (SINACATRI); pues no se tienen bien identificados por operativos centrales, ventanillas y PSP y por lo tanto su difusión es nula y/o su atención bastante discrecional.



Para ambos programas, es importante establecer convenios con las Instituciones cuyos perfiles profesionales se relacionan con los servicios que se requiere de los técnicos, preferentemente para incluir en las bolsas de trabajo pero con la oportunidad de llevar a cabo como servicio social o esquemas similares. Entre estas instituciones pueden estar: Universidades y Tecnológicos del Estado, Universidad Autónoma Chapingo, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, etc.

Para el caso de los Coordinadores Microregionales y Distritales, la selección debe considerar como requisitos básicos el que los coordinadores conozcan la región y tengan experiencia como municipales. Así mismo, deben contar con capacitaciones constantes y asumir la obligación de transmitir esas capacitaciones a los demás niveles.

Estos esquemas de evaluación y ampliación de la oferta de PSP deben ir acompañados del pago en tiempo y forma de sus servicios, además de incluir incentivos como montos adicionales para quienes acudan a las regiones de más difícil acceso, en correspondencia con el tiempo y viáticos invertidos. En el caso de los PSP del PROFEMOR deben también corresponder a las necesidades de traslado para dar seguimiento a los niveles anteriores y ser evaluados bajo el mismo esquema que los Coordinadores Municipales.

### ***5.2.3. Para incrementar la generación de Impactos positivos***

Definir una estrategia dirigida a mejorar la focalización de los recursos, incrementar los impactos de los apoyos y eficientar y potenciar los recursos. Para tal estrategia pueden considerarse los siguientes aspectos:

1) Para equilibrar los apoyos entre regiones y dar mayor atención a las mas marginadas, definir porcentajes de apoyo por cada una de estas, en relación a los municipios y beneficiarios potenciales. Así mismo, implementar estrategias de difusión dirigidas a las localidades de mas difícil acceso, para la cual las Agencias de Desarrollo Rural y los CMDRS pueden ser el puente entre el PDR y los beneficiarios.

2) Tomar la iniciativa con otras instituciones que tienen programas con enfoque y objetivos similares, para establecer convenios para la concurrencia de recursos y seguimiento conjunto en proyectos de interés estratégico.

Dichos convenios pueden llevarse a cabo para la atención específica de tipos de beneficiarios u objetivos específicos. Por ejemplo, las mezclas de recursos pueden darse de la siguiente manera: con PROCAP de CDI para la atención a grupos indígenas, con PROMUSAG de la SRA para el desarrollo de proyectos de mujeres, con PIM 3x1 de SEDESOL para el desarrollo de proyectos productivos con recursos aportados por migrantes en las regiones con mayores niveles de migración, entre MICROREGIONES de SEDESOL y PESA para la atención conjunta en las localidades con menor IDH y con FOMAGRO para el impulso a proyectos estratégicos agroindustriales.

3) A fin de aprovechar las ventajas de la municipalización, hacer concursables los recursos de la municipalización o establecer un esquema de asignación a partir del análisis de prioridades y factibilidad de los proyectos.

De igual manera, deben priorizarse los apoyos e incrementarse la atención a proyectos enfocados a la comercialización, en búsqueda de canales favorables para los beneficiarios e incluso como estrategias reguladoras de precios y de abaratamiento de insumos.

Por otro lado, el apoyo a las cadenas productivas no debe limitarse a aquellas que tradicionalmente han pertenecido a los sectores más marginados, si no también a aquellos sistemas producto que aun cuando no estén integrados como cadena cuenten con potencial y ventajas competitivas y comparativas, pues el tipo de impactos depende del tipo de actividad que se lleva a cabo.

Y en la perspectiva de trabajar en proyectos integrales y regionales a través de cadenas integradas, es indispensable revisar, concluir y dar seguimiento a los diagnósticos y planes rectores de los principales sistemas producto, incluso para los que no tienen estructura de cadena pero cuentan con oportunidades que podrían ser mejor aprovechadas a partir de dichos documentos de planeación.

El giro a apoyos integrales en lugar de los componentes pequeños para un mayor número de beneficiarios y las restricciones en el apoyo a semovientes, son determinantes para la mejor asignación de los recursos; siempre y cuando estos lineamientos sean acompañados de la claridad y eficiencia en los procesos operativos.

En todos los casos de focalización de apoyos, debe valerse de la estratificación de productores llevada a cabo en el estado, a fin de orientar de forma eficaz los recursos.

Para que los impactos del PESA verdaderamente incidan en el desarrollo de las localidades beneficiarias, debe cuidarse la calidad y eficiencia de los proyectos, así como buscar la tecnificación de los procesos y el aprovechamiento de los excedentes de autoconsumo, con proyectos enfocados a la comercialización de los mismos.

Así mismo, el seguimiento a las ADR debe complementarse con la auto evaluación e intercambio de experiencias entre Agencias, con eventos al menos semestrales financiados con aportaciones entre ADR, SAGARPA y SEDER.

Cuadro 5. Resumen de las recomendaciones por orden de importancia

No	Ámbito de aplicación <sup>(1)</sup>	Recomendación <sup>(2)</sup>	Plazo <sup>(3)</sup>	Área ejecutora	Condicionantes <sup>(4)</sup>	Impacto esperado <sup>(5)</sup>
1	Diseño	Definir una estrategia dirigida a mejorar la focalización de los recursos, incrementar los impactos de los apoyos y eficientar y potenciar los recursos	Corto	SAGARPA y SEDER	Porcentajes de apoyo por región Convenio con instancias específicas para la concurrencia de recursos Concurrar recursos de municipalización	Mejor distribución de apoyos entre regiones y grupos de productores Potenciación de los apoyos y mayor eficiencia de los recursos
2	Evaluación y Seguimiento	Adoptar un esquema de evaluación mas estricto para el seguimiento a procesos operativos de todos los subprogramas y áreas operativas del PDR	Corto	CTEE	Metodología específica, basada en los antecedentes, avances, oportunidades y retos del Programa	Oportunidad en la detección de cambios requeridos y capacitaciones necesarias para mejorar la eficiencia del PDR
3	Ventanillas	Capacitación, seguimiento, evaluación, y sanciones o despido en el incumplimiento de funciones a operativos de ventanillas. Exámenes de ingreso y perfil adecuado	Corto	SAGARPA y SEDER	Documento oficial que indique la obligatoriedad de dar cumplimiento a talleres de ventanillas 2007  Evaluación posterior a los talleres	Criterios homologados en la operación en ventanillas y operativos funcionales
4	PROFEMOR	Sumada a la evaluación por general del PDR, contar con la capacitación, seguimiento y evaluación constante por parte de los Coordinadores de mayor nivel (previamente capacitados)	Corto	UTOE (evaluación) SAGARPA y SEDER (capacitación) Coordinadores Microregionales y Distritales (capacitación y seguimiento)	Evaluaciones como requisito para la entrega de recursos  Capacitaciones con validez oficial  Pago en tiempo y forma de los servicios, contra entrega de productos y viáticos para Coordinadores Microregionales y Distritales acordes a sus funciones	Coordinadores mejor capacitados en las áreas que demandan los municipios

No	Ámbito de aplicación (1)	Recomendación (2)	Plazo (3)	Área ejecutora	Condicionantes (4)	Impacto esperado (5)
5	PAPIR	Valerse de la estratificación de productores y las necesidades prioritarias de PMDRS para dirigir los apoyos de inversión	Mediano	Ventanillas, SAGARPA y SEDER	Evaluación del Estudio de Estratificación de Productores y Planes Municipales de DRS	Mayor eficiencia en la utilización de los recursos
6	PEC	Convenio de concurrencia de recursos con la elaboración de Plan conjunto de necesidades y oportunidades por región como actividad inicial	Mediano	SAGARPA, SEDER y DDR	Iniciativa de PDR (convocatoria a otras instituciones)  Invitación a Municipios, ONG e Instituciones de Enseñanza e Investigación y como miembros honorarios	Proyectos estratégicos de interés regional e impactos multiplicadores
7	Valor Agregado (estrategia)	Empadronar y diagnosticar a grupos de productores y empresarios rurales con potencial agroindustrial y de valor agregado en actividades no agropecuarias	Mediano	SAGARPA y/o SEDER	Disposición por llevar a cabo el estudio y realización del mismo por especialistas	Dar soporte y eficacia a la estrategia estatal de dirigir apoyos al valor agregado
8	PSP	Reclutamiento de PSP a partir de convenios con Instituciones relacionadas con el sector (Tecnológicos, UACH, Narro, entre otras)	Corto	SAGARPA, SEDER y DDR	Convenios que incluyan permanentemente las ofertas en bolsa de trabajo y/o como oportunidad de servicio social o esquemas similares (solo en caso oportuno)  En el caso de los Coordinadores PROFEMOR Microregionales y Distritales, tener como requisitos básicos el conocimiento de la región y experiencia previa como coordinadores municipales  Compromiso de pago por	PSP con perfiles acordes a las necesidades de los beneficiarios

No	Ámbito de aplicación (1)	Recomendación (2)	Plazo (3)	Área ejecutora	Condicionantes (4)	Impacto esperado (5)
					servicio a través de contratos convenidos en tiempo y forma e incentivos para PSP en regiones de mayor difícil acceso	
9	GOD	Incorporar la representación de los principales CSP de cada región a los GOD	Largo	CSP, SAGARPA, SEDER y DDR	Conclusión de Diagnósticos y Planes Rectores en los subsectores agrícola, pecuario y acuícola y representatividad de actividades no agropecuarias a través de los Planes Municipales, Microregionales y/o Distritales de DRS	Destino de los apoyos en mayor congruencia con las necesidades planteadas por los CSP y las analizadas en los GOD
10	PESA	Cuidar la calidad y eficiencia de los proyectos apoyados con recursos del PESA a fin de que verdaderamente incidan en el desarrollo de las localidades	Mediano	GOD, UTOE y CDR	Buscar la tecnificación de los procesos, y el aprovechamiento de los excedentes de autoconsumo con proyectos enfocados a su comercialización	Aprovechar las ventajas y oportunidades de las localidades en lugar de limitar los beneficios a la Autosuficiencia Alimentaria
11	PESA	Realización de eventos de autoevaluación e intercambio de experiencias entre ADR, como complemento al seguimiento de CECADER	Largo	ADR, SAGARPA, SEDER y CECADER	Eventos al menos semestrales financiados con aportaciones entre ADR, SAGARPA y SEDER	Aprendizaje de las experiencias positivas de otras ADR e intercambio de información y metodologías exitosas para beneficio de las localidades

(1) Tema, instancia, proceso, problema a resolver, etc. sobre el que se aplica la recomendación (2) En orden jerárquico de importancia (3) Corto (un año); mediano (2-3 años); largo (4 años o más).

## Bibliografía

DOF. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003.. México. 25 de Julio de 2003.

INEGI. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2003

INEGI. Anuario estadístico de Oaxaca. Edición 2004

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006. México, DF. 2001.

Gobierno del Estado de Oaxaca. SEDER. Plan Sectorial de Desarrollo Rural Sustentable 2004 - 2010. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Octubre de 2005.

PED Oaxaca. Gobierno Estatal. Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010.

SAGARPA. Evaluación de Alianza Contigo 2005. Informe de Evaluación Estatal del Programa Fomento Ganadero de Oaxaca. Septiembre 2006.

SAGARPA. Evaluación de Alianza Contigo 2005. Informe de Evaluación Nacional del Programa Fomento Ganadero. Septiembre 2006.

SAGARPA/FAO 2007. Lineamientos para la Formulación de Términos de Referencia Y la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural. Febrero de 2007.

SAGARPA 2006. Avance Físico-Financiero de la Alianza para el Campo 2006 en Oaxaca.

Actas de cierre de los Programas de la Alianza para el Campo 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

UTOE. Planes y Diagnósticos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable 2006.

### Referencias en Internet

<http://www.sagarpa.gob.mx/>

<http://www.siap.sagarpa.gob.mx/index.html>

<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.asp?t=&e=20>

<http://www.oax.sagarpa.gob.mx/>

[http://www.oeidrus-portal.gob.mx/oeidrus\\_oax/](http://www.oeidrus-portal.gob.mx/oeidrus_oax/)

II Informe de Gobierno, Lic. Ulises Ruiz Ortiz. Ed. Electrónica. <http://www.coplade.e-oaxaca.gob.mx/mensaje.htm>

**ANEXOS**





