



# Evaluación Alianza Contigo 2003



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

SAGARPA

## Informe de Evaluación Estatal Programa Desarrollo Rural

### Quintana Roo

# MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2004



# Evaluación Alianza Contigo 2003



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

### Quintana Roo

# DIRECTORIO

## GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Lic. Joaquín Ernesto Hendricks Díaz  
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Rafael León Negrete  
Secretario de Desarrollo Agropecuario  
Rural e Indígena  
(SEDARI)

Ing. Juan Manuel Mauricio Leguizamo  
Subsecretario de Desarrollo Rural  
(SEDARI)

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo  
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García  
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar  
Coordinador General de Enlace y  
Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez  
Director General de Planeación y  
Evaluación

Ing. Rene Almeida Grajeda  
Delegado de la SAGARPA en el Estado

## COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

... Ing. Rene Almeida Grajeda. Presidente  
Ing. Juan Manuel Mauricio Leguizamo. Secretario Técnico  
Biol. Javier Chabelas Polito. Representante de Profesionistas y Académicos  
MC. Homero Quintero Seoane. Representante de Profesionistas y Académicos  
C. Víctor Gómez Bates.. Representante de los Productores

Ing. Rubén Valladares Arjona. Coordinador del CTEE

---

...

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

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

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

\_\_\_\_\_  
MC. Amado Ramírez Leyva  
**Director de la Empresa**

\_\_\_\_\_  
MC. Amado Ramírez Leyva  
**Director del Proyecto**

**Consultores**

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

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

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

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

\_\_\_\_\_  
MVZ José Luis Rodríguez Delfín.

# Índice de Contenido

Resumen ejecutivo.....	1
Introducción .....	9
1.1. Bases de la evaluación. ....	9
1.2. Objetivos de la evaluación. ....	9
1.3. Enfoque de la evaluación.....	10
1.3.1. <i>Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información.</i> 11	
Capítulo 1 Características de los programas de desarrollo rural .....	12
1.1. Características del grupo de programas. ....	12
1.1.1 <i>Características del grupo de programas de desarrollo rural 2003.</i> .....	12
1.2. Evolución de los programas de APC en el Estado de Quintana Roo. ....	14
1.3. Evolución de los Programas de desarrollo rural en el Estado de Quintana Roo 1996-2003. ....	15
1.4. Caracterización de los programas de desarrollo rural y cumplimiento de Metas, 2003. ....	16
Capítulo 2 Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoya el Programa. ....	20
2.1. Contexto del sector agropecuario en la entidad.....	21
2.1.1. <i>Caracterización del subsector agropecuario de la Entidad.</i> .....	22
2.1.2.- <i>Producción Agrícola.</i> .....	23
2.1.3. <i>Producción Pecuaria</i> .....	24
2.1.4. <i>Producción Forestal.</i> .....	24
2.2. Análisis de las cadenas estratégicas. ....	26
2.2.1.- <i>Productos Agrícolas.</i> .....	27
2.2.2. <i>Productos Ganaderos.</i> .....	29
2.3. Análisis de correspondencia entre los programas de fomento agrícola y las cadenas productivas estratégicas.....	32
2.3.1. <i>Correspondencia operativa del programa en localidades prioritarias.</i> .....	32
2.3.2.- <i>Correspondencia operativa del programa en localidades prioritarias, por los recursos utilizados.</i> .....	33
Capítulo 3 Evaluación de procesos.....	34
3.1. Diseño del Grupo de Programas de Desarrollo Rural.....	34
3.2. Planeación del Grupo de Programas de Desarrollo Rural. ....	37
3.3. Arreglo institucional.....	39
3.4. Operación.....	41
Capítulo 4 Evaluación de resultados e impactos .....	48
4.1. Análisis del impacto del PAPIR.....	48
4.1.1. Permanencia, funcionalidad y grado de aprovechamiento de las inversiones. 48	
4.1.2.- Gestión y vía de obtención de los apoyos. ....	49
4.1.3.- Oportunidad y Calidad de los apoyos .....	50
4.1.4. Impacto en el nivel de Ingreso y empleo.....	51
4.1.4.1.- Reconversión productiva.....	51
4.1.4.2. Generación de empleos. ....	51

4.1.5. Inversión y capitalización. ....	53
4.1.6. Producción y productividad. ....	53
4.1.7.- Cambio Tecnológico .....	54
4.1.8. Integración de cadenas agroalimentarias. ....	57
4.2.- Impactos en PRODESCA. ....	58
4.3. Impactos PROFEMOR.....	60
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones .....	61
5.1.- Conclusiones .....	61
5.1.1.- <i>Sobre la estrategia de desarrollo rural, la pertinencia de los componentes y los cambios recientes en la estrategia.</i> .....	61
5.1.2.- <i>Sobre la Correspondencia entre la Problemática de la economía rural y el programa:</i> .....	62
5.1.3.- <i>Sobre los principales resultados de la evaluación de procesos.</i> .....	63
5.1.4.- <i>Principales impactos (PAPIR ;PRODESCA; PROFEMOR)</i> .....	65
5.2.- Recomendaciones. ....	66
Bibliografía .....	69

## Índice de Cuadros

Cuadro 1.1. Integración de programas de Desarrollo Rural y recursos operados en Quintan Roo 1996-2003.....	16
Cuadro 1.2. Caracterización de cobertura de los Subprogramas de Desarrollo Rural por grado de marginación de las localidades atendidas en Quintan Roo 2003.....	18
Cuadro 2.1. Población por municipio y localidad con grado de marginación.....	21
Cuadro 2.2. Participación del sector primario en el PIB, nacional y Estatal: 1993-2000 ..	21
Cuadro 2.3. Superficie sembrada de la producción agrícola por tipo de cultivo y principales cultivos: Año agrícola 2001/02.....	23
Cuadro 2.4. Áreas Forestales Permanentes por Municipio. ....	25
Cuadro 2.5. Síntesis de la identificación de actividades y productos “motores” y de cadenas prioritarias.....	27
Cuadro 2.6. Productores y recursos por vía de gestión.....	33
Cuadro 3.1. Nivel de logro de las metas de los Programas de Desarrollo Rural en Quintan Roo 2003.....	42
Cuadro 3.2. Nivel de cumplimiento de los Programas de Desarrollo Rural 2003-2004.....	43
Cuadro 3.3. Productores beneficiados y recursos ejercidos por productos de las cadenas prioritarias. ....	46
Cuadro 4.1. Porcentaje de productores que recibieron y mantienen en su poder el apoyo recibido de Alianza y nivel de uso.....	48
Cuadro 4.2. Impacto de la capacitación recibida en 2003. ....	56
Cuadro 4.3.- Proporción de beneficiarios en su integración hacia atrás en la producción agrícola y pecuaria 2003. y por tipo de producto. ....	57

## Índice de Figuras

Figura 1.1. Distribución de los recursos de APC por grupo de programas 2003 (Millones de pesos). .....	17
Figura 1.2. Distribución de recursos programados de desarrollo rural 2003 (Millones de pesos). .....	17
Figura 1.3. Tipología de productores apoyados por la APC 2001 y 2003. ....	19
Figura 2.1. Evolución del Producto Interno Bruto por actividad económica en Quintana Roo; 1993-2001. ....	22
Figura 2.2. Superficie dedicada a las actividades agropecuarias y forestales: 2002.....	23
Figura 2.3. Superficie dedicada a las actividades forestal. ....	25
Gráfica 3.1. Resultados del ejercicio, entre programación, ejercido y faltante por Subprograma de Desarrollo Rural .....	38
Figura 3.2: Organigrama de operación de las instancias vinculadas al Grupo de Programas de Desarrollo Rural.....	40
Figura: 3.3. Nivel de entrega de los apoyos de PAPIR, y condición de la entrega.....	44
Figura 3.4. Nivel de participación Federal y Estatal en los Subprogramas de Desarrollo Rural 2001-2004. ....	45
Figura 4.1. Vía de acceso a los apoyos de PAPIR 2003 por tipo de beneficiarios. ....	50
Figura 4.2.,- Calificación a los apoyos recibidos en PAPIR 2003 general y por estrato de productor. ....	50
Figura 4.3. Contribución a la generación de empleo, por estrato de beneficiarios en 2003 y 2001 en los programas PAPIR y PADER (%). ....	52
Figura. 4.4. Tipo de jornales generados por los beneficiarios de la APC 2003-2001. ....	53
Figura 4.5. Cambio en los niveles de producción agrícola por el efecto de la superficie y de los rendimientos 2001-2003. ....	54
Figura 4.6. Cambio en los niveles de producción pecuaria por el efecto de la superficie y de los rendimientos 2001-2003. ....	55
Figura 4.7.- Indicadores de cambio tecnológico en la producción agrícola y pecuaria,2001-2003. ....	56
Figura 4.8. Indicadores de cambio tecnológico de los beneficiarios con y sin los servicios de asistencia técnica 2001 y 2003. ....	59

## Índice de Anexos

Anexo 1. Metodología de evaluación

Anexo 2. Información estadística

## Siglas

AC	Alianza Contigo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CDDR	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CGEO	Coordinación General de Enlace y Operación
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CTEE	Comités Técnicos Estatales de Evaluación
CDRS	Consejo de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CRDRS	Consejo Regional de Desarrollo Rural Sustentable
CTA	Comité Técnico Agrícola
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
NIFAP	Instituto Nacional de investigación Forestales, Agrícolas Pecuarías
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PRODUCE	Fundación Produce
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PIB	Producto Interno Bruto
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
UTON	Unidad Técnica Operativa Nacional

## Presentación

Este documento contiene el informe de evaluación de los programas de desarrollo rural (PAPIR; PRODESCA y PROFEMOR), que integraron la Alianza para el Campo en el estado de Quintana Roo, en su ejercicio fiscal 2003. La evaluación es parte del trabajo que coordinadamente realizan los gobiernos estatal y federal a través de la SAGARPA, para mejorar los programas dirigidos a fomentar el desarrollo rural.

El presente trabajo es un medio por el cual se presentan a la sociedad los resultados e impactos de esos programas. En ese sentido, la evaluación, así como la publicación del presente informe, son parte de una actitud institucional de apertura informativa, transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, tanto los de origen estatal como federal.

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

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

Los autores agradecen y reconocen la disposición de los productores participantes en la evaluación, para atender las solicitudes de información y demostrando su interés por que estos programas se perfeccionen continuamente.

## Resumen ejecutivo

Este documento contiene el informe de evaluación de los programas de desarrollo rural (PAPIR; PRODESCA Y PROFEMOR). El informe patenta una actitud institucional de apertura informativa, transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, tanto los de origen estatal como federal; los resultados son producto de la experiencia de los consultores y en la metodología establecida por la FAO.

El objetivos de la evaluación aportar elementos para incrementar la eficiencia operativa e impactos del Programa de Desarrollo Rural a través de recomendaciones sobre la pertinencia y articulación de sus componentes Asimismo, se trata de evaluar el impacto de las inversiones en bienes de capital, así como los efectos en las cadenas productivas y el desarrollo de un mercado de servicios profesionales.

La evaluación se realiza no solo de los programas de 2003, sino también se extiende a una muestra de los programas equivalentes que fueron operados en 2001, a fin de ofrecer una estimación de la magnitud de los impactos generados en períodos anteriores, y la permanencia de los beneficios creados por dichos programas. La información utilizada provino de encuestas aplicadas a una muestra de 125 beneficiarios del ejercicio 2003 y de 119 del de 2001. Asimismo, se incluyeron 20 entrevistas con otros actores participantes. También se analizaron documentos básicos oficiales como el anexo técnico, los cierres, y actas expedientes de los proyectos, entre otras.

Para el levantamiento de las entrevistas, se partió de los padrones de beneficiarios de PADER 2001 (11,389 beneficiarios reportados) y de PAPIR 2003 (1,745 beneficiarios<sup>1</sup>). Aplicando el diseño de muestreo proporcionado en la guía metodológica, se llegó a la definición de una muestra de 125 beneficiarios para 2003 y de 119 para el 2001. Asimismo, se incluyeron 20 entrevistas con otros actores participantes.

El actual Programa de Desarrollo es resultado de la conjunción y reagrupamiento de programas que anteriormente operaban; actualmente buscan integrar en una estrategia conjunta el desarrollo de capital físico, humano y social por medio de tres subprogramas: Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y, Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

El PAPIR tiene por objetivo general “fomentar la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, la transformación de la producción primaria y su posicionamiento en los mercados. Favorece la adquisición de equipos y tecnología adecuada a través de

---

<sup>1</sup> Este numero corresponde a la lista completa de productores reportados con nombre y localización, que son los utilizados para la definición de la muestra, ya que el número de productores reportados como beneficiados son 2425

apoyos cuyos montos varían en función del valor de los bienes de capital del proyecto y fondo de garantía.

El PRODESCA tiene por objetivo poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría.

PROFEMOR trata de propiciar la generación de valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, al promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y financieras, mediante el intercambio de experiencias, y facilitar el acceso a servicios financieros.

**Evolución de los programas de APC en el Estado de Quintana Roo.** En términos generales, entre 1996 y 1999 se presenta un crecimiento sostenido tanto en el número de programas como en el monto de recursos invertidos. En cambio, de 2000 a 2004 se registra un sensible descenso en ambos rubros.

Los programas de desarrollo regional destacan en el conjunto de los operados en el estado, pues iniciaron con un monto inferior al resto, y registraron aumentos constantes hasta llegar a ser los que más recursos operaron.

PAPIR absorbió el ámbito de acción que abordaron anteriormente 7 programas, y hasta 2003 se ejerció un monto de 131 millones de pesos a través de éste programa, mientras que a través de PRODESCA y PROFEMOR se canalizaron subsidios por 61 millones de pesos.

Para 2003 se presupuestó un ejercicio de 66.4 millones de pesos de los que la federación aportó 49.68 millones de pesos, y el gobierno estatal 16.78 millones (74.7% y 25.3%, respectivamente). El 47.9% del total se destinó a los programas de desarrollo rural, mientras que los programas de fomento agrícola significaron únicamente el 17.2%, y los de desarrollo ganadero el 22.09%.

De los 37.9 millones de pesos asignados a los programas de desarrollo rural, a través de PAPIR se ejerció el 49%, el 34% con PRODESCA, y PROFEMOR con el 17%, restante. Sobre el grado de marginación de las localidades y cumplimiento de metas, en Quintana Roo, únicamente hay 3 municipios considerados como de “alto índice de marginación. Sin embargo, el 76% de las comunidades presentan índices de marginación muy alto y alto; así el PAPIR tuvo un grado relevante de focalización en sus acciones, ya que el 88% de las comunidades atendidas son consideradas de “muy alta” y “alta marginación”; el 65% de los productores beneficiados habitan ese tipo de comunidades, y también en ellas se concentró el 64% de los recursos entregados a los beneficiarios.

Los apoyos de PROFEMOR se entregaron de forma aún más focalizada, ya que el 92.5% de las localidades atendidas son de muy alto y alto grado de marginación, el 93.6% de los beneficiarios habitan en ellas, que también concentraron el 88% de los recursos invertidos.

En 2003 se atendió al 14% de la población ocupada en el sector primario, que representa al 2.8% de la población rural que vive en localidades de menos de 5000 habitantes, y al 0.6 % de total de pobladores del estado<sup>2</sup>. Se benefició a productores de un total de 145 localidades, que representan el 27% de las localidades de la entidad federativa.

Así, se puede concluir que los recursos fueron utilizados de acuerdo a la norma concentrados principalmente en localidades prioritarias, tanto por el número de beneficiarios como, de las comunidades y recursos utilizados.

**Población beneficiada y tipología de productores:** La mayoría de los beneficiarios fueron mujeres (62%). El 30% de ellos tiene más de 50 años, y de éstos los más numerosos son los hombres: el 43% de los beneficiarios masculinos tiene más de 50 años. La edad promedio es de 44.5 años. La población atendida cuenta con 4 años de educación en promedio, y el 83% es indígena. Según la tipología definida por la FAO, el 96% de los beneficiarios del PAPIR corresponden a los grupos más desprotegidos, del estrato I y II, que son la población prioritaria a atender.

:

**Impacto del PAPIR:** La proporción de beneficiarios que efectivamente recibió los apoyos es mayor en 2003, que en el ejercicio 2001. Sin embargo, la oportunidad en su entrega fue muy deficiente, ya que solamente el 18.3% de los beneficiarios reportó haberlo recibido a tiempo. Por otra parte, a la fecha de realización del estudio, los beneficiarios aún conservan y emplean los apoyos. La calidad de los apoyos fue valorada como aceptable, siendo el promedio general de calificación de 8.15. La gestión de los apoyos se realizó principalmente por medio de los representantes de las organizaciones y personal de los municipios. La tramitación en ventanilla fue aceptable.

Un poco más de la mitad de los beneficiarios que practican la agricultura, en 2003 incursionaron en nuevos cultivos, pero solamente el 8.7% de ellos fue apoyado por la APC, situación que refleja el escaso impacto del programa en términos de la reconversión productiva.

En 2003, el PAPIR tuvo un impacto favorable en la generación de empleo. Así lo señala el que el 85.58% de los encuestados señaló la presencia de una creciente de generación de empleos, al aumentar el número de jornales trabajados en los cultivos apoyados. Este incremento se compone principalmente de trabajo familiar, y en menor medida de jornales contratados. En el ejercicio 2001, la percepción de que el empleo aumentó estuvo menos

---

<sup>2</sup> PAPIR, reporta un padrón de 2,430 productores beneficiados y PRODESCA de 2.775

generalizada entre los beneficiarios. Sin embargo, en ambos años sólo una minoría relacionó a la Alianza como causa del incremento del empleo.

En 2003 solamente el 27% de los productores reportaron un incremento en su capital con la participación en el programa. En 2001, la situación cambia ya que el 45% de los beneficiarios entrevistados señalaron registrar un incremento en su capital.

En 2003, fundamentalmente fueron apoyados proyectos y actividades agrícolas, tanto nuevos como en proceso de consolidación. Se registraron en 2003 incrementos en la producción, derivados del aumento en la superficie cultivada. En cambio 2001, el comportamiento es diferente ya que el aumento en la producción fue a mayores rendimientos por unidad de superficie.

El comportamiento anterior sugiere la importancia de mejorar la orientación de los proyectos, y fortalecer la capacitación y asistencia técnica para viabilizar el incremento de la productividad. Esto pareciera más pertinente que buscar mayores volúmenes a partir de la expansión de la superficie cultivada, sobre todo en los primeros años de operación.

En la actividad ganadera, el Programa tuvo un impacto diferente. Durante 2003 los productores del estrato I incrementan la producción a consecuencia del aumento en el número de cabezas de ganado, mientras que los otros dos estratos lo hicieron basándose en una mayor productividad por cabeza.

Como se señaló, la calidad de los apoyos es apreciada por los beneficiarios. Las calificaciones más altas fueron para la calidad genética de los materiales tanto para los proyectos agrícolas como pecuarios, en ambos años.

Cerca de la mitad los productores que fueron capacitados siguen aplicando los conocimientos, habilidades y destrezas aprendidas, y una proporción similar reconoce el servicio como indispensable. Sin embargo, el grado de satisfacción de los beneficiarios respecto al servicio es muy bajo.

En las acciones del Programa, el fortalecimiento de cadenas productivas es un concepto que ha sido muy claramente aplicado en la práctica, y no son evidentes sus contribuciones a la integración de procesos productivos, pues se expresa meramente en la distribución de los recursos invertidos en cultivos definidos, mas que la búsqueda de una articulación de los eslabones de las cadenas. El 67.9% de los productores señaló una integración decreciente en el abastecimiento de insumos.

**Impactos en PRODESCA.** En el ejercicio 2003, se trabajó con 11 empresas, y en el padrón de reportaron 55 prestadores de servicios profesionales (PSP). En cambio, en

2001 se contrataron 16 despachos y 122 PSP. La distribución de recursos reportados en el padrón del PRODESCA, los mayores porcentajes corresponden a la prestación de servicios de asistencia técnica y puesta en marcha de los proyectos.

La eficacia de los servicios de capacitación y asistencia técnica se redujo significativamente, pues en 2001 casi la totalidad de los beneficiarios del Programa reportaron haber recibido los servicios, mientras que en 2003 esta proporción baja a casi la mitad. Por otra parte, el nivel de permanencia de las recomendaciones técnicas es muy baja pues sólo un 4% de los beneficiarios del 2001 las continúan aplicando.

La capacitación y asistencia técnica motivaron una mayor utilización de los activos adquiridos, estimularon la aplicación de recomendaciones, así como el empleo de materiales genéticos, principalmente.

Los técnicos encuentran como aspecto limitante para su mejor desempeño, los bajos niveles salariales, de su pago la inconsistencia e irregularidad en el cobro. Asimismo, los técnicos opinaron que existe un desfase entre la implementación de proyectos y la liberación de recursos. Por ello, es importante generar nuevos mecanismos de manejo de flujos de efectivo, que permitan desarrollar las actividades en mejores condiciones.

**Impactos PROFEMOR.:** En el ejercicio 2003, a través de PROFEMOR se apoyó a 47 organizaciones de los municipios Otón P. Blanco, Felipe Carrillo y José María Morelos, con una inversión de 4.9 millones de pesos.

Las organizaciones apoyadas fueron tanto de primer como de segundo nivel relacionadas con las siguientes cadenas productivas prioritarias: apicultura, producción de leche y carne de bovino, horticultura, producción forestal, caña y coco.

Aunque parte de las funciones definidas para el desarrollo del Programa se han logrado, el papel de los agentes PRODESCA no es muy claro, ya que en muchos de los casos desempeñan papeles secundarios y subordinados, en vez de ser agentes promotores del cambio y del desarrollo organizacional de los productores.

**Contexto del Programa.:** En la última década la participación del sector primario en el PIB estatal disminuyó sensiblemente, hasta llegar a menos del 1% en el año 2000. Sin embargo, en la actividad agropecuaria se desempeña el 10.5% de la población ocupada, situación que contrasta con el dinamismo del sector terciario, especialmente el turismo, que llegó a representar alrededor del 55% del PIB estatal en el periodo 1993 - 2000<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver anexo estadístico.

Los polos de desarrollo turístico ocasionan movimientos migratorios hacia ellos desde el interior de la entidad y desde otros estados de la República. En sólo tres décadas la población de Quintana Roo se haya multiplicado por diez. Estos fenómenos provocaron cambios en la estructura poblacional en las comunidades de la zona maya, por la salida de los varones adultos y jóvenes. La población se compone ahora principalmente de niños, mujeres y adultos mayores. Según datos oficiales, en 2002, en el estado de Quintana Roo viven 874,963 habitantes. El 12.7% de ellos viven en municipios de alto grado de marginación.

Sólo el 2.51% del territorio estatal se dedica a la agricultura. La ganadería ocupa otro 2.89%. El 85.56% de la superficie que comprende tanto las áreas forestales permanentes, como las selvas y la reserva estratégica.

Entre los cultivos el maíz es el más importante en razón del número de productores implicados en la actividad y de la extensión cultivada. La mayor parte de producción del grano se destina al autoconsumo, por lo que su significado para el mercado es mínimo. En segundo lugar de importancia se encuentran el frijol.

El 78.6% de la producción forestal maderable se concentra principalmente en especie comunes tropicales, mientras que el grupo de especies maderables preciosas representa el 21.4% restante.<sup>4</sup>

**Enfoque estratégico hacia cadenas productivas.** :Los programas de desarrollo rural plantean dar atención especial tanto a grupos y regiones prioritarias, como a la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social. En 2003 las cadenas productivas identificadas son las de acuacultura, caña de azúcar, piña. Cabe resaltar que no se consideró al maíz como uno de los cultivos estratégicos, ni en el plan estratégico, ni en los anexos del 2003 y 2004. Por otra parte, también se consideraron como cadena productiva estratégica la ganadería bovina para carne y leche, y la apicultura. Asimismo, se identifican como cadenas potenciales algunos productos no tradicionales . Más del 90% de los productores beneficiados participan en las cadenas prioritarias definidas.

El 93% de los recursos de PAPIR se canalizaron vía proyectos, para la atención del 90% del total de beneficiarios. La vía de la demanda libre ocupó porcentajes no significativos en ambos renglones.

**Evaluación del proceso.** Otro aspecto evaluado es el arreglo institucional para la instrumentación. El gobierno federal definió el catálogo de programas para ser convenidos con los estados. La participación de los estados estuvo determinada por el establecido en las reglas de operación, apegándose a las estructuras de participación con funciones y composición predefinidas.

---

<sup>4</sup> Fuente SEMARNAP. Delegación del Estado: tomado del Anuario Estadístico 2003.

La SAGARPA y el Gobierno del Estado participaron a través de los órganos colegiados<sup>5</sup> que integran la estructura operativa y de toma de decisiones de la Alianza para el Campo. Aunque no es considerada plenamente la voz del personal de campo de las instituciones. La CDR fue la instancia importante en el esquema de operación.

En la operación de los programas de desarrollo rural se realizó en forma alineada con la de otros programas de la APC, como de los otras instancias como PROCAMPO y PROGRESA, lográndose acciones convergentes y complementarias, aunque insuficientes., así lo reporta la población que recibió apoyos de otros programas. La asignación de los recursos se realizó principalmente en función del orden de llegada, de las solicitudes. En segundo lugar por la pertenencia de una organización de productores y en tercer lugar a la importancia de la cadena productiva.

Del monto programado de inversión en 2003 (30.1 millones de pesos) a la fecha del cierre se reportó un ejercicio del 62.3%, aunque la totalidad de los recursos se reportan como comprometidos. El Subprograma que representa mayores rezagos en el ejercicio de sus recursos es PRODESCA y el de menor PROFEMOR. EL retraso se debe al retraso en la aparición de las reglas de operación<sup>6</sup> y a las dificultades que presentan los beneficiarios para realizar sus aportaciones, y taimen retrasos en la participaciones del gobierno del estado. La coordinación entre las instancias fundamentales es reportada como baja.

**Nivel de cumplimiento de metas.:** A nivel general el cumplimiento de metas es inferior tanto a nivel del ejercicio de recursos como de beneficiarios atendidos. En cuanto al número de proyectos apoyados se rebasaron las expectativas en un 47%. PAPIR sólo logró dos terceras partes de metas en cuanto a beneficiarios, tres cuartas partes de los proyectos y el 87% de los recursos programados. PRODESCA y PROFEMOR no alcanzaron sus metas de beneficiarios y ejercicio de recursos, pero superaron en más de 120 y 147 %, respectivamente, sus metas de proyectos apoyados.

**Asignación de recursos.:** El 83.2% de los beneficiarios recibieron sus apoyos. De total de apoyos entregados el 81.73% se reciben fuera de tiempo para ocuparlos en el ciclo productivo de que se trata; las inversiones tienen un bajo nivel de sustentabilidad en opinión de los productores, pues el 94% mencionó que no harían la inversión sin el apoyo, lo que significa un bajo nivel de apropiación de los proyectos y que es necesario trabajar más sobre necesidades, conciente y sentidas.

**Participación Estatal en las inversiones.:** La participación del gobierno del estado en la APC en los tres últimos años pasó del 18.8% de los recursos a un poco más del 25%. La participación tanto de la federación como del estado es muy irregular en términos financieros.

---

<sup>5</sup> Instancia como el Fideicomiso Fondo De Fomento Agropecuario Del Estado De Quintana Roo (FOFAQRO), la Comisión de Desarrollo Rural (CDR),etc.

<sup>6</sup> Se publicaron en el Diario oficial el día 25 de julio del 2003, fecha en la que también se firma los anexos técnicos.

**Integración de Cadenas Productivas:** Las cadenas productivas más importantes en términos de los recursos invertidos fueron las de agricultura en ambiente controlado, apicultura y papaya, que en conjunto concentraron el 78% de los recursos ejercidos. En cuanto al número de productores el 77% de los beneficiarios participa en las cadenas de agricultura en ambiente controlado, por medio de sistemas, apicultura y Chile jalapeño.

**Factores críticos entre PRODESCA y PROFEMOR.:** Los resultados no parecen ser satisfactorios, el promedio de ejercicio es muy bajo debido principalmente a la falta de pago de los servicios ejercidos. Esto provoca una escasa vinculación entre ambos programas. Se registra una falta de cobertura de los apoyos para la formulación de solicitudes y gestión de apoyos.

Falta de una concepción y visión compartida entre los diferentes actores de que se espera con los proyectos productivos, a que éstos son solo un medio para lograr objetivos productivos y de vida, y no un fin en si; por lo cual es importante diferir y operar una alineación de visiones, instrumentos y mecanismos de identificación, formulación, evaluación, seguimiento y control de los proyectos.

## Introducción

### 1.1. Bases de la evaluación.

La evaluación de los resultados e impactos de los programas de la Alianza para el Campo (APC), es ya una parte integral de los procesos de administración de los recursos destinados al desarrollo del sector rural. Los gobiernos federal y estatal tienen el propósito explícito de contar con una valoración externa e independiente de la eficacia alcanzada en el logro de resultados e impactos, así como de la eficiencia de los procedimientos operativos y de gestión empleados. Todo ello con la finalidad de mejorar el uso de los instrumentos de política en beneficio de los productores rurales y, en ese sentido, la evaluación constituye una valiosa herramienta en la planeación y ajuste de los programas.

Otro propósito fundamental de la realización de las evaluaciones externas, es el de contribuir al desarrollo de procesos que transparenten la utilización de los recursos gubernamentales. Lo anterior se logrará en la medida que se haga pública la información relacionada con la operación y resultados de los programas, así como las opiniones de los diferentes actores involucrados en su ejecución. Con ello se logra la rendición de cuentas, en tanto que se genera información sobre el uso de los recursos, y sobre los resultados finales de su aplicación a nivel de los beneficiarios.

La evaluación realizada tiene fundamento legal en instrumentos normativos que regulan la operación de los Programas de la APC, y que son los siguientes:

- a) El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, publicado el 30 de diciembre de 2002, el cual establece en su artículo 63 que los programas que canalizan subsidios, deben presentar la evaluación de resultados para que sean considerados en el presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.
- b) Las Reglas de Operación 2003 de la APC, publicadas el 25 de julio del 2003.
- c) El anexo técnico de 2003, en el cual se establecen y programan los cursos para la realización de la evaluación externa.

### 1.2. Objetivos de la evaluación.

La evaluación del grupo de programas de desarrollo rural de la Alianza para el Campo 2003 tiene los siguientes objetivos.

#### Generales.

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

### **Específicos.**

- ✓ Evaluar el impacto de las inversiones en bienes de capital financiados por PAPIR, así como los procesos resultantes de la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, y como los efectos en las cadenas productivas, en diferentes tipos de beneficiarios.
- ✓ Valorar los efectos del Programa en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades administrativas, productivas y tecnológicas en la población rural beneficiaria.
- ✓ Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, y en el fortalecimiento de las organizaciones económicas.

### **1.3. Enfoque de la evaluación.**

La evaluación se enfoca a los programas de desarrollo rural contemplados en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003, y se orienta por dos criterios fundamentales: la utilidad práctica y la oportunidad de sus resultados, de tal suerte que permitan orientar las decisiones relativas a la operación del presente ejercicio.

El programa de desarrollo rural comprenden 3 subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, en la presente evaluación se analizarán de manera individual e integrada, por lo que se presta atención a sus interrelaciones y finalmente, a los resultados generales que se alcanzaron con ellos.

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

- Se hace una evaluación de los procesos operativos para los ejercicios fiscales 2003 y 2004, con el fin de identificar los cambios realizados y valorarlos en su contexto estatal.
- Se realiza una evaluación de impacto de los programas en 2003, la cual se extiende a una muestra de los programas equivalentes que fueron operados en

2001, a fin de ofrecer una estimación de la magnitud de los impactos generados en períodos anteriores, y la permanencia de los beneficios creados por dichos programas.

- La evaluación se enmarca en las cuatro líneas de estrategia: 1) la integración de cadenas agroalimentarias; 2) la reconversión productiva; 3) la atención a regiones y grupos prioritarios; y 4) la atención a factores críticos. Se pone especial atención a los dos primeros como marco de referencia, y analizar la correspondencia y complementariedad de los dos últimos.
- Se hace un análisis de correspondencia entre la política agropecuaria y la problemática del desarrollo rural del estado.

### ***1.3.1. Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información.***

En el desarrollo de la evaluación se siguieron los procedimientos de análisis establecidos en la guía metodológica por la FAO. Se siguieron sus recomendaciones para caracterizar los subprogramas objeto de evaluación, analizar sus procesos operativos, así como calcular e interpretar los indicadores de resultados e impactos obtenidos.

La información utilizada provino de documentos básicos oficiales como el anexo técnico, los cierres y actas expedientes de los proyectos. Asimismo, se empleó la información disponible respecto a los apoyos otorgados, así como la de las encuestas e instrumentos aplicados en todos los estados de la república; entrevistas a informantes clave; la revisión de actas del Comité Técnico del FOFAQRO, entre otros.

Para el levantamiento de las entrevistas, se partió de los padrones de beneficiarios de PADER 2001 (11,389 beneficiarios reportados) y de PAPIR 2003 (1,745 beneficiarios<sup>7</sup>). Aplicando el diseño de muestreo proporcionado en la guía metodológica, se llegó a la definición de una muestra de 125 beneficiarios para 2003 y de 119 para el 2001. Asimismo, se incluyeron 20 entrevistas con otros actores participantes.

Otras fuentes de información empleadas fueron las publicaciones estadísticas del INEGI, principalmente los censos económicos y poblacionales; los índices de marginación publicados por la CONAPO; el Plan Estatal de Gobierno y el Plan Estratégico 2000-2025; documentos elaborados por la SAGARPA para caracterizar el sector agrícola estatal; algunas evaluaciones realizadas para programas de la Alianza para el Campo en ejercicios anteriores, así como los proyectos presentados por los solicitantes de apoyos para diversas cadenas productivas. También fueron objeto de análisis las Reglas de Operación de 2003 y 2004.

---

<sup>7</sup> Este número corresponde a la lista completa de productores reportados con nombre y localización, que son los utilizados para la definición de la muestra, ya que el número de productores reportados como beneficiados son 2425

# Capítulo 1

## Características de los programas de desarrollo rural

### 1.1. Características del grupo de programas.

En el presente capítulo se analizan de manera integrada las características específicas del grupo de programas de desarrollo rural, que operaron en 2003 en el Estado de Quintana Roo. Se abordan aspectos tales como la trayectoria general de los Programas de la APC, desde 1996 hasta 2004, y de manera particular la del grupo de programas de desarrollo rural en 2003.

#### *1.1.1 Características del grupo de programas de desarrollo rural 2003.*

En el presente año, continúan los cambios conceptuales y operativos iniciados en el 2002 en la APC. A partir de 2003, los Programas de Desarrollo Rural se dividen en dos grandes categorías: la primera corresponde a un nuevo enfoque estratégico para apoyar cadenas productivas de amplia inclusión social, y la segunda a una nueva estrategia de administración para integrar y simplificar los programas de desarrollo rural.

Con ello se busca no sólo apoyar la mera actividad primaria con componentes específicos, sino apoyar proyectos productivos integrales. Asimismo, apoyar a las organizaciones rurales y a productores agropecuarios de bajos ingresos.

Como resultado de este proceso de integración y simplificación, se establecen únicamente tres: a) Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR); b) Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA); y c) Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). La población objetivo de estos programas son grupos de productores (GP), integrados por al menos 6 individuos con características elegibles, así como organizaciones económicas (OE) y financieras. La caracterización de los apoyos se presentan en el cuadro: A.1.1 del anexo estadístico.

#### **Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR).**

Su objetivo general es “fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible, a través de la canalización de subsidios para la puesta en marcha de proyectos productivos, que posibiliten la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión

productiva, el acopio, acondicionamiento y transformación de la producción primaria, así como su posicionamiento en los mercados para mejorar su comercialización<sup>8</sup>. Con ello se busca la generación de empleo rural y de servicios. Sus objetivos específicos son los de incentivar la inversión en proyectos productivos, al favorecer la adquisición de equipos y tecnología adecuada.

### **Características de los apoyos.**

Los apoyos están dirigidos para ofrecer opciones a productores con restricciones de acceso al financiamiento. Entre el tipo de proyectos financiados destacan los de reconversión productiva, adquisición de material vegetativo e inversiones iniciales, fortalecimiento de cadenas, y garantías líquidas.

Los montos de los apoyos varían en función del valor de los bienes de capital, del fondo de garantía por socio, así como de si el grupo es considerado de “atención prioritaria” o “normal”. Del total de los recursos de “ejecución federalizada” a operar, al menos el 70% se destina al apoyo de proyectos productivos y hasta un 30% a la atención a la demanda libre. Para el caso de los Fondos de Garantía, es importante mencionar que debe haber un compromiso de mantenerlo como mínimo 5 años y al final constituir un FINCA.

### **Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA).**

El objetivo general de este programa es el de “Desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales, mediante el subsidio a los 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”.

Sus objetivos específicos son los de promover, por medio de la capacitación y educación, el uso de tecnología, de conocimiento técnico, y fomentar el desarrollo de la oferta de servicios profesionales. Asimismo, identificar experiencias o áreas de oportunidades de negocios, mediante el intercambio y difusión de experiencias exitosas.

El programa apoya el pago de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) que proporcionen servicios a: I. Población rural participando en Proyectos Modulares (PM). II Grupos de Productores y Organizaciones que deseen formular, e implementar o consolidar proyectos para realizar una o más actividades en común (PAC) (producción, abasto, comercialización, etc.) con montos de inversión inferiores a \$500,000.00 (quinientos mil pesos.) III. Grupos de Productores y Organizaciones Económicas que

---

<sup>8</sup> Reglas de operación 2003.

deseen formular, implementar o consolidar proyectos integrales de desarrollo regional, de valor agregado o de integración de cadenas productivas (PI) con montos de inversión superiores a \$500,000.00 (quinientos mil pesos).

El programa financia el diseño de proyectos, puestas en marcha, asesoría técnica y consultoría profesional<sup>9</sup>; se destinan recursos también para la Promoción de proyectos de desarrollo en Zonas Marginadas, Programas especiales de desarrollo de las capacidades; para la supervisión de los servicios por medio de los CECADER, asistencia a eventos de capacitación.

### **Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).**

Este programa persigue el objetivo general de “Incorporar en forma organizada a las Unidades de Producción Rural (UPR) y grupos prioritarios, a la apropiación del valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y de servicios financieros rurales, así como fortalecer procesos de participación y autogestión que permitan un mayor poder de negociación y posicionamiento de sus empresas y organizaciones.”

Entre los objetivos específicos del programa se encuentran el fomentar la integración organizativa de los productores rurales, mediante el intercambio de experiencias, y facilitar el acceso a servicios financieros a grupos y organizaciones económicas. También, entre estos objetivos, está el de apoyar y consolidar la estructura interna de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

Los apoyos están dirigidos a tres tipos de acciones: a) Fortalecimiento institucional, mediante la contratación de coordinadores para CDR, y apoyo para equipamiento y desarrollo de actividades de contraloría y movilización social; b) Consolidación de organizaciones económicas y financieras de 1er; 2º y 3er nivel, a través de equipamiento informático y el desarrollo de capacidades administrativas; c) Fomento empresarial, mediante apoyos para giras de intercambio tecnológico, becas y encuentros.

## **1.2. Evolución de los programas de APC en el Estado de Quintana Roo.**

### **Periodo 1996-2004.**

Durante los años de 1996 a 2004, entre 12 y 21 programas fueron operados en el Estado de Quintana Roo, siendo 2001 y 2002 los años en que mayor número de programas operaron. En una tendencia creciente, hasta 2003 se ejercieron 519.6 millones de pesos.

---

<sup>9</sup> Los montos de apoyos dependen del tipo de proyecto (PM, PAC o PI).

Para 2004, se espera ejercer 67.4 millones de pesos, con lo que se alcanzaría un monto de 587 millones de pesos. A partir del año 2002, los montos de los recursos disminuyeron, alcanzando apenas los niveles de 1996. (Ver Figura A.1.1. del anexo estadístico).

Los montos de recursos financieros ejercidos anualmente a través de la APC en el Estado de Quintana Roo, se caracterizan en dos periodos: el primero de 1996 a 1999, donde se presenta un crecimiento sostenido; el segundo, de 2000 a 2004 de comportamiento irregular, con un considerable incremento en 2001 y una sensible disminución en 2002.

Por otra parte, durante los tres primeros años de Alianza para el Campo, se asignaron más apoyos al fomento agrícola y ganadero, que al componente de desarrollo rural. Esta relación cambia a partir de 1999, y se mantiene hasta el presente ejercicio 2004. En los tres primeros años, los programas de desarrollo rural comprendieron entre el 14 y el 26%, y posteriormente del 35 al 55% .

Las condiciones socioeconómicas prevalecientes han motivado que se ejecuten en una escala mucho mayor los programas de desarrollo rural, por lo cual puede afirmarse que en realidad éstos constituyen uno de los principales instrumentos para apoyar la actividad agrícola y pecuaria en la entidad, ya que dichos programas están diseñados justamente para la población en condiciones de alta marginación, situación en la que vive una alta proporción de los pobladores rurales en el estado.

En cuanto a los programas ganaderos, llama la atención su comportamiento tan irregular. Al inicio fueron el tipo de programas que mayor cantidad de recursos manejaron. Sin embargo, esta situación cambió completamente a partir de 1998, año en el que inició una disminución permanente, hasta que en el año de 2002 ejerció sólo el 9% de los recursos. Sin embargo, en los dos años siguientes recobra importancia en tal forma que actualmente es mayor que el de fomento agrícola. ( ver Figura A.1.2 del Anexo estadístico)

### **1.3. Evolución de los Programas de desarrollo rural en el Estado de Quintana Roo 1996-2003.**

Como se señaló, en PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR se integraron las acciones que promovidas a través de 13 programas que operaron en diferentes tiempos y con diferentes denominaciones. PAPIR absorbió el ámbito de acción que abordaron anteriormente 7 programas. Hasta 2003, se ejerció un monto de 131 millones de pesos a través de éste programa. (ver cuadro 1.1.)

En el período citado, a través de PRODESCA y PROFEMOR se canalizaron subsidios por 61 millones de pesos. Por otro lado, llama la atención que cerca de la mitad de los

recursos destinados al apoyo de adquisición de bienes de capital o insumos, sea para el desarrollo de capacidades del capital humano.

**Cuadro 1.1. Integración de programas de Desarrollo Rural y recursos operados en Quintan Roo 1996-2003.**

Programa	Programas	Recursos Presupuestado 1996-2003	Recursos Aportados 1996-2003
PAPIR	Desarrollo Sostenible (DR)	135,771,935	131,055,696
	Mujeres En El Desarrollo Rural (DR)		
	Desarrollo Rural PADER (DR1)		
	PAPIR (DR1)		
	Equipamiento Rural (DR1)		
	Ferti-Irrigación PADER (DR-otro)		
	Kilo Por Kilo PADER (DR-otro)		
Mecanización PADER (DR-otro)			
PRODESCA Y PROFEMOR	Capacitación (DR-EXT)	61,099,443	60,777,893
	P.E.A.T. (DR-EXT)		
	PESPRO(DR-EXT)		
	PRODESCA(DR-EXT)		
	PROFEMOR(DR-EXT)		

Fuente: Elaborado por AGA con información proporcionada por la Delegación de la SAGARPA. del Estado de Quintana Roo y las Reglas de Operación 2002 y 2003.

La trayectoria de los programas de desarrollo rural se caracteriza por los siguientes aspectos: los programas de Desarrollo Sostenible y Mujeres en el Desarrollo operaron solamente en 2001, mientras que los programas de Mecanización, Kilo por Kilo, y Mecanización en la modalidad de PADER, operaron solamente en los años 2000 y 2001. (ver figura A 1.3. del anexo estadístico).

Los programas más directamente vinculados al programa PAPIR (DR1), fueron los de Equipamiento Rural y el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER). Ambos estuvieron operando desde el inicio de APC, con una tendencia creciente hasta 1999. Al suceder el cambio como PADER, el monto de recursos disminuyó para crecer nuevamente en 2001 y caer hasta 2003. En 2004 muestra un evidente repunte.

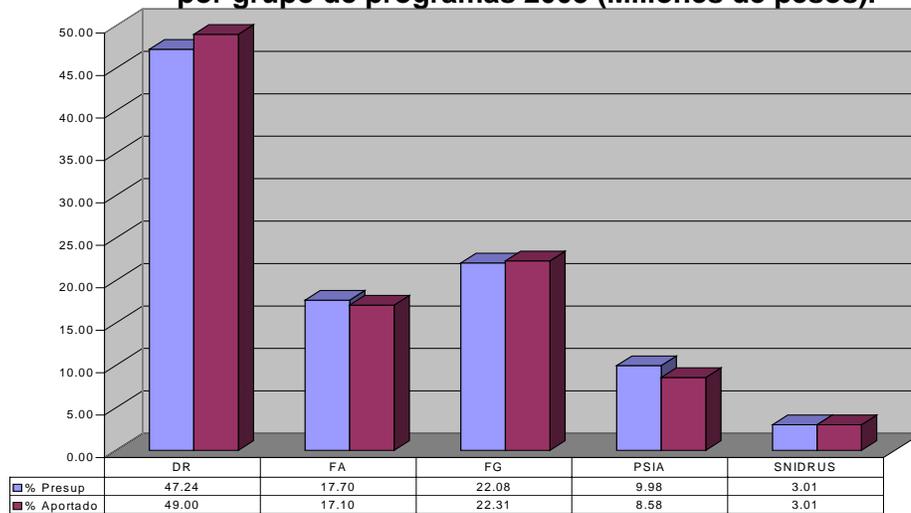
#### **1.4. Caracterización de los programas de desarrollo rural y cumplimiento de Metas, 2003.**

Durante el ejercicio 2003, los gobiernos federal y del estado de Quintana Roo convinieron en invertir recursos presupuestales por 66.469 millones de pesos, en los programas de la APC. De este monto, la federación aportó 49.68 millones de pesos, y el gobierno estatal 16.78 millones (74.7% y 25.3%, respectivamente). La mayor parte de esos recursos el

47.9% se destinó a los programas de desarrollo rural, mientras que los programas de fomento agrícola significaron únicamente el 17.2%, y los de desarrollo ganadero el 22.09%.

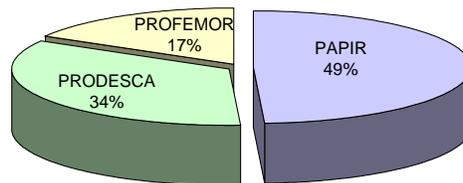
En Quintana Roo se ejecutaron los tres programas de desarrollo rural establecidos en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003, aunque solamente en su modalidad federalizada. Para la ejecución de los programas de desarrollo rural se asignaron 37.916 millones de pesos, de los cuales la federación aportó 23.3 millones y el gobierno del estado 8.05 millones de pesos. Considerando cada uno de los programas operados, los mayores montos corresponden a PAPIR con el 49%, PRODESCA con el 34%, y PROFEMOR con el 17%, según se muestra en la figura 1.2.

**Figura 1.1. Distribución de los recursos de APC por grupo de programas 2003 (Millones de pesos).**



Fuente: Elaborado por AGA con información proporcionada por la Delegación de la SAGARPA. del Estado de Quintana Roo.

**Figura 1.2. Distribución de recursos programados de desarrollo rural 2003 (Millones de pesos).**



Fuente: SAGARPA y Gobierno del Estado de Quintana Roo. Anexos Técnicos de la Alianza para el Campo 2003.

Al tomar en perspectiva la trayectoria de los tres programas, se observa que a partir del año 2002 - en que se inician con esta denominación, su tendencia general es a la baja. El programa más importante que fue el de PAPIR (anteriormente PADER y Equipamiento Rural) y presenta un comportamiento irregular con tendencia a crecer, mientras que PRODESCA mantiene un comportamiento a la baja, acentuado en 2004. Por otra parte, PROFEMOR mantiene una tendencia estable. (ver figura 1.4 del anexo estadístico.).

Grado de marginación de las localidades y cumplimiento de metas.

En Quintana Roo, únicamente hay 3 municipios considerados como de “alto índice de marginación”: José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas. Sin embargo, a nivel de las comunidades la situación cambia, ya que el 76% de ellas presentan índices de marginación muy alto y alto, por lo cual son igualmente localidades prioritarias. (ver cuadro A 1.2. de anexo de estadísticas complementarias).

En el universo antes planteado, la operación del PAPIR se caracterizó por un alto nivel de focalización en las localidades atendidas, ya que el 88% de ellas son de “muy alta” y “alta marginación”. De igual forma, el 65% de los productores beneficiados habitan en las comunidades prioritarias, y en ellas se concentra el 64% de los recursos otorgados a los beneficiarios. Por otro lado, llama la atención que los montos promedios más altos por beneficiario se otorgaron en localidades de índices medios de marginación, y no en los de “muy alto” (ver cuadro 1.2).

Los apoyos de PROFEMOR se entregaron de forma aún más focalizada, ya que el 92.5% de las localidades atendidas son de muy alto y alto grado de marginación, el 93.6% de los beneficiarios habitan en ellas, que también concentraron el 88% de los recursos invertidos.

**Cuadro 1.2. Caracterización de cobertura de los Subprogramas de Desarrollo Rural por grado de marginación de las localidades atendidas en Quintana Roo 2003.**

PROGRAMA	CONCEPTO ATENDIDO	GRADO DE MARGINACIÓN					Prioritario
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
PAPIR	Localidades atendidas	20.9%	67.4%	8.1%	3.5%		88.4%
	Productores	13.1%	52.3%	11.6%	23.0%		65.3%
	Recursos	17.8%	46.6%	30.7%	4.8%		64.4%
	Promedio por beneficiario	5,015	3,289	9,731	773		3,687
PRODESCA	Localidades atendidas	17.8%	74.7%	2.1%	5.4%		92.5%
	Productores	19.3%	74.3%	6.1%	0.3%		93.6%
	Recursos	22.4%	66.0%	11.6%	0.0%		88.4%
	Promedio por beneficiario						
PROFEMOR	Municipio atendidos	0.0%	46.8%	0.0%	46.8%	6.4%	46.8%
	Productores						
	Recursos	0.0%	46.3%	0.0%	45.9%	7.9%	46.3%
	Promedio por beneficiario						

Fuente: Elaborado por AGA PRODUCTORA con información de CONAPO y los padrones de beneficiarios PAPIR 2003..

La valoración del cumplimiento de las metas tanto físicas como financieras de los programas de desarrollo rural, se realiza a partir de la información recopilada de distintas fuentes documentales, tales como los cierres preliminares de ejercicio y los padrones de beneficiarios.

### ***Población beneficiada y tipología de productores.***

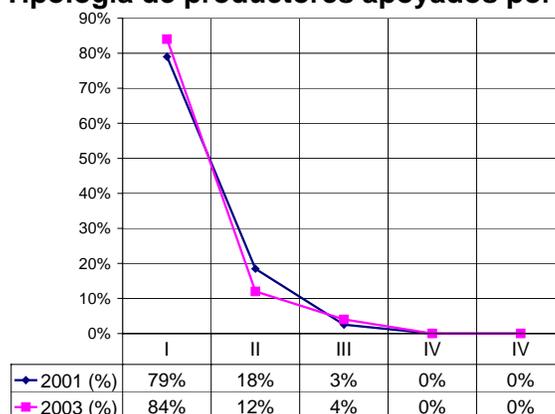
La mayoría de los beneficiarios fueron mujeres (62%); con una edad de más de 50 años (30%), especialmente los beneficiarios hombres son los de mayor edad. A nivel de género, se observa que el 43% de los beneficiarios masculinos tiene más de 50 años, mientras que en el caso de las mujeres el 35% cuenta entre 40 y 50 años. ( Ver figura a 1.5. del anexo estadístico). Se trata de beneficiarios cuya edad fluctúa alrededor de lo 44.5.años, con 4 años de educación en promedio; sin embargo el 21.6% son personas sin estudios, y el 2.4% reporta contar con estudios universitarios. EL 83% de la población beneficiada es de grupo indígena, ya que es la proporción que reporta hablar lengua indígena.

Para identificar las características socioeconómicas de la población beneficiada, se aplicó una tipología definida por la FAO, que permite clasificar la población en 5 estratos. A partir del análisis de la muestra de beneficiarios de la evaluación del Programa PAPIR, se obtuvieron los siguientes resultados:

El 96% de los beneficiarios del PAPIR se ubican en los estratos prioritarios definidos por APC, es decir, los grupos más desprotegidos. Esta situación es similar a la que se presentó en 2001, año en el que el 97% de la población del programa PADER fue de los estratos I y II.

Por el contrario, en 2003 y 2001, únicamente el 4% y 2.5%, respectivamente, de la población beneficiada se encuentran en el estrato III.

**Figura 1.3. Tipología de productores apoyados por la APC 2001 y 2003.**



## Capítulo 2

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

El objetivo de este capítulo es exponer el contexto en el que se desarrollaron las actividades apoyadas por el programa de desarrollo rural 2003, y establecer el grado de coherencia entre las acciones del programa y la problemática del sector.

El estado de Quintana Roo, cuenta con una superficie de 50,843 km<sup>2</sup>, y forma parte del caribe mexicano. Cuenta con ocho municipios, y su geografía se divide en tres grandes regiones:

- a.- La zona norte, que es la más desarrollada, y comprende 5 municipios<sup>10</sup> integrados en el Distrito de Desarrollo Rural (DDR) No. 003.
- b.- La zona Centro o zona maya, que es la más marginada; la forman dos municipios<sup>11</sup>, y está comprendida por el DDR 002.
- c.- La zona sur, que abarca solamente un municipio y se encuentra en el DDR 01.

La división municipal de Quintana Roo se remonta desde la época que tenía el estatus de *territorio federal*. Cuando se constituyó como estado de la República, fue reformada con la creación del municipio de Benito Juárez con cabecera en Cancún, así como el municipio de Solidaridad.

En el estado de Quintana Roo el turismo es sumamente importante, pues es uno de los destinos de mayor atracción en el Caribe. El sector terciario comienza a dominar la economía y a marcar los ritmos y líneas del desarrollo del estado.

Otro factor que determina la actual conformación del estado en general, y del sector agropecuario en particular, son los movimientos migratorios hacia los polos de desarrollo turístico de esa entidad federativa y a otros estados de la República, que han sido un factor decisivo para que en sólo tres décadas la población de Quintana Roo se haya multiplicado por diez. Estos fenómenos provocaron cambios en la estructura poblacional, especialmente en las comunidades de la zona maya, donde por la salida de los varones adultos y jóvenes, la población se compone principalmente de niños, mujeres y adultos

---

<sup>10</sup> Lázaro Cárdenas, Solidaridad, Isla Mujeres, Cozumel y Benito Juárez.

<sup>11</sup> José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto.

mayores, lo cual erosiona la cultura y el tejido social, y modifica los hábitos y costumbres comunitarios de los pueblos.

Según datos oficiales, en 2002, en el estado de Quintana Roo viven 874,963 habitantes. El 12.7% de ellos viven en municipios de alto grado de marginación, y que son la población objetivo prioritaria. Esta distribución varía si analizamos la condición de marginalidad por localidad, ya que a ese nivel se reportan 138 localidades con muy alto y 270 con alto grado de marginación (26% y 50% del total localidades, en el estado) Por lo cual, serían 408 las localidades prioritarias para el Grupo de Programas de Desarrollo Rural (ver cuadro 2.1).

**Cuadro 2.1. Población por municipio y localidad con grado de marginación.**

DDR	Entidad federativa / Municipio	Población Total	Población total (%)	Grado de marginación	No. De Comunidades / Indices de Marginación					
					Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Total
DDR 002	José María Morelos	31052	3.5%	Alto	21	42	2	0	0	65
DDR 002	Felipe Carrillo Puerto	60365	6.9%	Alto	47	54	2	2	0	105
DDR 003	Lázaro Cárdenas	20411	2.3%	Alto	15	25	2	1	0	43
DDR 003	Solidaridad	63752	7.3%	Bajo	13	15	8	7	15	58
DDR 001	Othón P. Blanco	208164	23.8%	Bajo	29	94	14	6	4	147
DDR 003	Isla Mujeres	11313	1.3%	Muy bajo	3	7	4	4	9	27
DDR 003	Cozumel	60091	6.9%	Muy bajo	2	8	3	3	3	19
DDR 003	Benito Juárez	419815	48.0%	Muy bajo	8	25	12	12	17	74
		874963	100.0%		138	270	47	35	48	538
					26%	50%	9%	7%	9%	100%

FUENTE: Elaborado por AGA Productora con información de CONAPO. Índice y Grado de Marginación 2000.

## 2.1. Contexto del sector agropecuario en la entidad.

Las características actuales del sector agropecuario son el resultado de grandes cambios. En el período de Quintana Roo como territorio federal las actividades forestales y de extracción fueron las predominantes; en los 70's, con un claro predominio del sector primario. En las últimas tres décadas se generaron cambios profundos que alteraron toda la estructura del estado. En la última década, la participación del sector primario disminuyó su participación en la generación del Producto Interno Bruto a menos del 1% en el año 2000. Sin embargo, en la actividad agropecuaria se desempeña el 10.5% de la población ocupada.

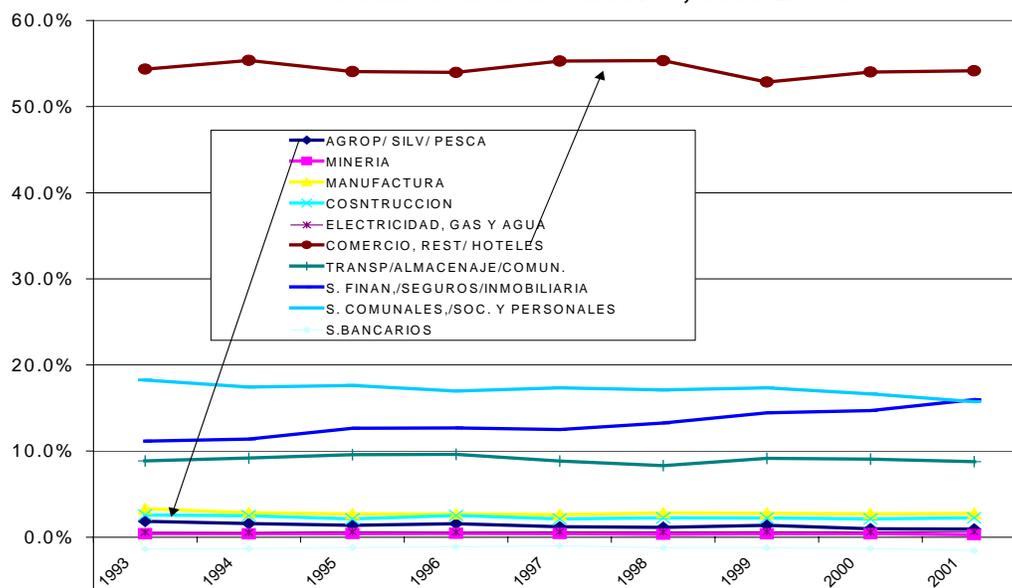
**Cuadro 2.2. Participación del sector primario en el PIB, nacional y Estatal: 1993-2000**

Part.% en el PIB	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nacional	6.29	6.04	6.55	6.47	6.07	5.96	5.82	5.5
Quintana Roo	1.85	1.59	1.38	1.58	1.21	1.17	1.39	0.91

Fuente: Elaborado con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales. .

La baja participación del sector primario en la economía contrasta con la del sector terciario, especialmente el turismo, que llegó a representar alrededor del 55% del PIB estatal en el periodo 1993 - 2001<sup>12</sup> (incluyendo el comercio, hoteles y restaurantes). Esta gran transformación inicia con el desarrollo turístico de Cancún promovido por FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo), que formula a partir de 1975 el Plan Maestro de Cancún.

**Figura 2.1. Evolución del Producto Interno Bruto por actividad económica en Quintana Roo; 1993-2001.**



Fuente: Elaborado por AGA Productora, con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Los datos anteriores muestran que la economía estatal está basada en el sector terciario. Eso da idea de lo importante que podría ser este sector para articular los desarrollos de los demás sectores, especialmente el primario, a partir de integrar la producción agropecuaria en cadenas de valor.

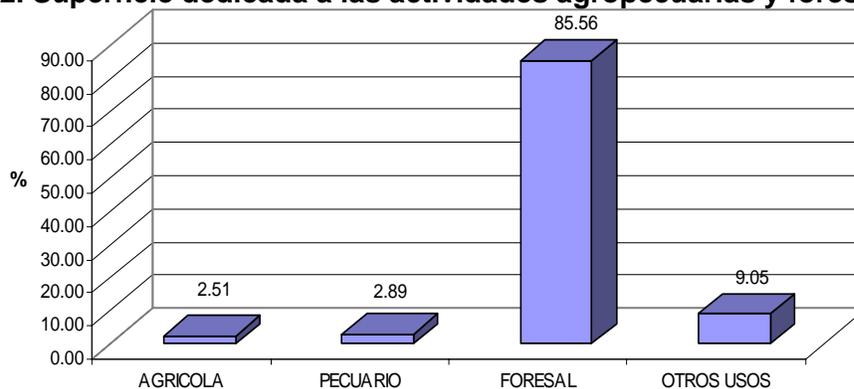
### 2.1.1. Caracterización del subsector agropecuario de la Entidad.

De la superficie total del estado, a la agricultura se dedican 127 mil hectáreas, que representan el 2.51% de su extensión territorial. En esta superficie se practican cultivos cíclicos como los perennes. La ganadería ocupa 147 mil ha., que representan el 2.89% de la superficie estatal. Esa extensión comprende praderas inducidas y naturales, y las

<sup>12</sup> Ver anexo estadístico.

superficies dedicadas a cultivos forrajeros. Por último, las actividades forestales se registran en una superficie de 459.9 mil has., lo que representa el 85.56% de la superficie estatal, que comprende tanto las áreas forestales permanentes como las selvas y la reserva estratégica.

**Figura 2.2. Superficie dedicada a las actividades agropecuarias y forestales: 2002.**



Fuente: Elaborado por AGA Productora con datos de: INEGI: Anuario Estadístico 2003

### 2.1.2.- Producción Agrícola.

**Cuadro 2.3. Superficie sembrada de la producción agrícola por tipo de cultivo y principales cultivos: Año agrícola 2001/02.**

CULTIVOS CICLICOS			CULTIVOS PERENES		
CULTIVO	SUP. (Has.)	%	CULTIVO	SUP. (Has.)	%
MAIZ GRANO	87,435	92.195%	CANA DE AZUCAR	23,992	73.39%
FRIJOL	4,305	4.539%	NARANJA	5,325	16.29%
CHILE JALAPEÑO	1,452	1.531%	COCO	1,689	5.17%
ARROZ	750	0.791%	ACHIOTE	762	2.33%
SANDIA	487	0.514%	PLATANO	304	0.93%
SORGO	247	0.260%	PAPAYA	272	0.83%
CACAHUATE	55	0.058%	LIMON	82	0.25%
JITOMATE	37	0.039%	PINA	61	0.19%
CHILE HABANERO	29	0.031%	VAINILLA	60	0.18%
PEPINO	17	0.018%	PITAHAYA	47	0.14%
CALABACITA	14	0.014%	JAK FRUIT	21	0.06%
CHILE VERDE	6	0.006%	AGUACATE	17	0.05%
MELON	2	0.002%	SABILA	13	0.04%
TOMATE ( DE INV.)	1	0.001%	MANDARINA	9	0.03%
GARBANZO	1	0.001%	NOPAL	6	0.02%
			RESTO DE C./a	34	0.10%
<b>C.CICLICOS</b>	<b>94,837</b>	<b>100.0%</b>	<b>C. PERENES</b>	<b>32,691</b>	<b>100.0%</b>

a/ Comprende: guanábana, litchi, mamey, naranja y toronja.

FUENTE: SAGARAPA, Delegación en el Estado. Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural; Subdelegación Agropecuaria; Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena del Gobierno del Estado Dirección de Planeación.

El 74.4% de la superficie cultivada se dedica a los cultivos anuales. Entre éstos predominan el maíz y frijol, que cubren el 96.7% de esa superficie. El maíz es el más

importante en razón del número de productores implicados en la actividad y de la extensión cultivada. La mayor parte de producción del grano se destina al autoconsumo, por lo que su significado para el mercado es mínimo. En segundo lugar de importancia se encuentran el frijol, con 4,305 has. cultivadas, y que representa el 4.5% de la superficie dedicada a cultivos cíclicos. (ver cuadro 2.3.)

Por otra parte, a los cultivos perennes se destinan 32, 691 has. Principalmente a la caña de azúcar (73.93% de la superficie de perennes), la naranja (16.29%) y el coco (5.17%), como las más importantes. La distribución de los cultivos de mayor superficie por municipio; para el caso del maíz, se concentra en los municipios del sur y del área maya. La caña de azúcar se cultiva solamente en el municipio de Otón P. Blanco.

### **2.1.3. Producción Pecuaria**

En la actividad pecuaria se reporta producción de bovinos tanto de carne como de leche, así como de porcinos, aves, ovinos, caprinos y actividades apícolas. La producción apícola se concentra en los municipios del centro y sur.

En 3 municipios se localiza el 80.4% de la superficie dedicada a la ganadería; el 58.32% en Otón PB, el 14.6 % en José María Morelos y el 7.55% en Felipe Carrillo Puerto. No obstante, también es importante el municipio de Lázaro Cárdenas, en el cual se localiza el 12% de la superficie ganadera. La distribución del hato ganadero es similar en los mismos municipios.

La porcicultura se realiza principalmente en el norte de la entidad, donde se localiza más del 50% del inventario de porcinos, principalmente en el Municipio de Benito Juárez (37% de las cabezas), seguido por Lázaro Cárdenas (20%) y Otón P. Blanco (20%).

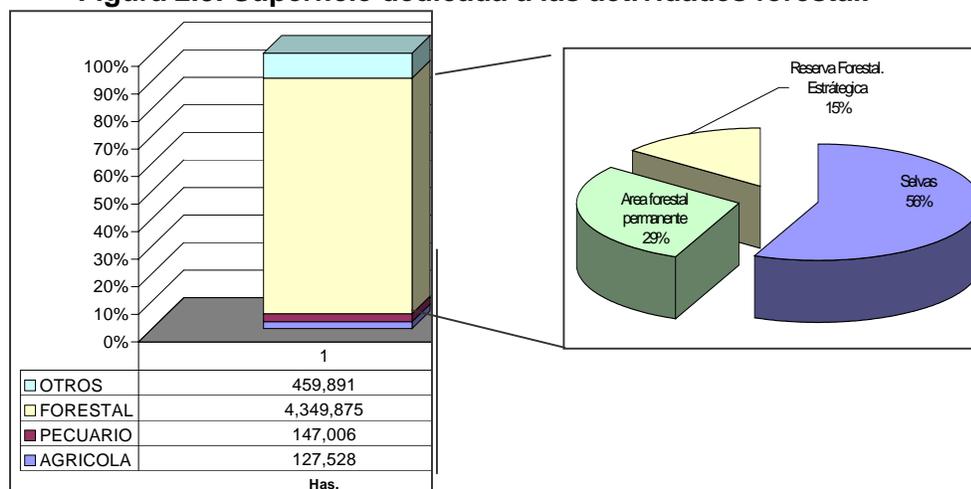
La producción de ovinos y caprinos se desarrolla en los municipios del centro y sur del Estado; el 58% de las cabezas se localiza en Otón P. Blanco, y el 21% en José María Morelos. Por último, la explotación apícola se localiza principalmente en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, donde se ubica el 38% de las colmenas y en el de José Ma. Morelos, que comprende el 28%. Ver figura a 2.1 del anexo estadístico ).

### **2.1.4. Producción Forestal.**

De los 5.1 millones de has. del territorio estatal, 4.4 millones son forestales (86% del territorio del Estado) De la superficie forestal, el 56% corresponde a selvas altas, medianas y bajas, y representa el 48.16% de la superficie estatal. Las áreas forestales permanentes son el 29.14% de la superficie forestal y el 24.93% (1'267,516 has.) de la superficie del estado, y como reserva forestal estratégica se considera el 14.57% de la

superficie forestal (633,937 has.) que es el 12.47% de la superficie del estado. Así el sector forestal participa con el 0.40% del PIB estatal.

**Figura 2.3. Superficie dedicada a las actividades forestal.**



Fuente: elaborado por AGA Productora con información del Anuario estadístico, y el Diagnóstico del Sector Primario del Plan Estratégico del Estado de Quintana Roo. 2000-2025.

La superficie en explotación se localiza principalmente en los Municipios del Centro y Sur del estado, en los Distritos de Desarrollo Rural 001 y 002. En los municipios de Felipe Carrillo Puerto y Otón P. Blanco se concentran el 79% de los socios forestales y el 77% de la superficie forestal de aprovechamiento (ver cuadro 2.4).

El 78.6% de la producción forestal maderable se concentra principalmente en especies comunes tropicales, mientras que el grupo de especies maderables preciosas representan el 21.4% restante.<sup>13</sup>

**Cuadro 2.4. Áreas Forestales Permanentes por Municipio.**

Municipio	No. Socios	%	Sup. Total Has.	%
Felipe C. Puerto	3,662	41%	497,120	39%
Othón P. Blanco	3,391	38%	477,474	38%
Lázaro Cárdenas	1,377	15%	172,240	14%
José Ma. Morelos	218	2%	34,042	3%
Benito Juárez	152	2%	63,840	5%
Cozumel	122	1%	22,800	2%
<b>Total:</b>	<b>8,922</b>	<b>100%</b>	<b>1,267,516</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Tomada de Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo. 2000-2005. Gobierno del Estado de Quintana Roo.

<sup>13</sup> Fuente SEMARNAP. Delegación del Estado: tomado del Anuario Estadístico 2003.

En el centro de la problemática del sector forestal, y de la conservación de los recursos naturales, se encuentra el acelerado ritmo de pérdida del área boscosa, debido al avance acelerado de la frontera agrícola para la producción de maíz, así como de la ganadería extensiva. El método de Roza - Tumba - Quema (RTQ) provocan, en no pocas ocasiones, fenómenos de erosión del suelo, pérdida de la cubierta vegetal e incendios forestales devastadores. Por su parte, la ganadería extensiva implica desmontes para nueva apertura de suelos para potreros.

En el Diagnóstico del Sector Forestal del Plan Estratégico se reportan cambios acelerados en el patrón de uso del suelo, así entre 1970 y 1990 en el estado se generó un cambio general del 400% de uso forestal a agropecuario; siendo más dramático en algunos municipios, como en Otón P. Blanco el cambio en el período fue de casi el 700% así como en Felipe Carrillo Puerto.

## **2.2. Análisis de las cadenas estratégicas.**

Los programas de desarrollo rural plantean dar atención especial tanto a grupos y regiones prioritarias, como a la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social. En el mismo sentido, en el Plan Estratégico de Desarrollo Integral de Quintana Roo 2000-2025, se plantea la necesidad de identificar y fomentar segmentos productivos o productos “motores” de la economía, así como la integración de cadenas productivas relacionadas<sup>14</sup>. Es evidente la correspondencia entre ambos planteamientos.

Las cadenas productivas identificadas son la de caña de azúcar, en el rubro hortícola al chile jalapeño, sandía y tomate, en la fruticultura a la piña y papaya maradol. Asimismo, la ganadería bovina para carne y leche, la apicultura. De igual manera, se identifican como cadenas potenciales algunos productos no tradicionales, como la guanábana, jamaica, pitahaya, vainilla, maracuya, anona, achiote, y fauna silvestre; la producción de ovinos y caprinos, flores ornamentales tropicales, y la agricultura bajo ambiente controlado (ver cuadro 2.5).

Por parte de la operación del Programa, en el anexo técnico se definieron como cadenas de amplia inclusión social a la caña de azúcar, las actividades de apicultura, acuicultura y de agricultura bajo ambiente controlado y de bovinos. Para 2004, se excluyen la acuicultura y caña de azúcar, y se incluyen las cadenas de papaya maradol y de producción de ovinos.

Llama la atención que el Plan Estratégico de Desarrollo aunque identifica como importante al maíz, no lo define como cadena de amplia inclusión, a pesar de su importancia en términos de la superficie cultivada como de productores vinculados, así

---

<sup>14</sup> Resumen Ejecutivo del Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo 2000-2005. p21..

también por el acelerado impacto en la pérdida de una de las mayores riquezas naturales con que cuenta el sector primario del Estado: Las Selvas.

**Cuadro 2.5. Síntesis de la identificación de actividades y productos “motores” y de cadenas prioritarias.**

Cadenas/ Plan Estratégico	2003 /Anexo Técnico	2004 /Anexo Técnico.
Actuales	Acuicultura	
Industria azucarera (azúcar y subproductos, incluye cultivo de caña)	Caña de azúcar	
Horticultura (Chile jalapeño, sandía, tomate saladette, otros)		
Frutícola tropical (piña y papaya maradol)	Piña	Papaya Maradol
Ganadería Bovina (carne y leche)	Bovinos/	Bovino
Apicultura (miel de abeja)	Apicultura	Apicultura
Potenciales		
Productos no tradicionales (guanábana, jamaica, pithaya, vainilla, maracuyá, anona, achiote y fauna silvestre)		
Ovinocultura y caprinocultura (carne)		Ovino
Flores ornamentales tropicales (hawaiana, heliconia, ave del paraíso, otras)		
Horticultura en ambiente controlado (invernaderos)	Agricultura bajo ambiente controlado	Agricultura bajo ambiente controlado

Fuente: Elaborada por AGA Productora, con información del Plan Estratégico del Estado y los Anexos Técnicos de los Programas de Desarrollo Rural, 2003 y 2004.

Así, a continuación se expone brevemente la problemática identificada en las principales cadenas de “productos motor”, que deberían ser objeto de atención del grupo de Programas de Desarrollo Rural.

### **2.2.1.-Productos Agrícolas.**

En el siguiente cuadro se muestran la síntesis de las actividades y productos identificados en el diagnóstico del Plan Estratégico 2000-2025, así como los criterios empleados en la selección. Esta síntesis incluye la mayoría de las cadenas definidas en los Anexos Técnicos 2003 y 2004. (ver cuadro 2.6)

#### **Caña de Azúcar.**

La producción de caña es de los pocos productos con una vinculación agroindustrial en el sector primario de Quintana Roo. La producción primaria está concentrada en el sector social por 13 ejidos y 2,500 productores de la Unión Local de Cañeros, adheridos a la Confederación Nacional Campesina (CNC).

La producción de campo se caracteriza por la baja productividad y bajo nivel de obtención de azúcar por hectárea, el Ingenio San Rafael de Pucte procesa la producción de alrededor de 20,000 hectáreas por zafra y tiene una utilización de su capacidad instalada de 90%. En la planta industrial también son bajos los rendimientos. El ingenio es considerado de baja eficiencia, pues en ese aspecto ocupa el lugar 50 de los 54 ingenios del país. Esto se debe en parte a la existencia de cañaverales viejos y con variedades no competitivas, el desuso de la infraestructura de riego existente, un parque de maquinaria débil e insuficiente y, en general, un insuficiente e inadecuado financiamiento en toda la industria.

Otros problemas identificados en el diagnóstico del Plan Estratégico son una deficiente organización en la cosecha, que limita el aprovechamiento óptimo de la materia prima; repercutiendo también en la eficiencia en fábrica. De igual manera, se señalan problemas que se relacionan con la disponibilidad de mano de obra, especialmente por la insuficiencia en los procesos clave (siembra y cosecha), así como a fenómenos de ausentismo provocados por el consumo de drogas y alcohol entre los cortadores.

### **Producción hortofrutícola.**

En la producción de hortalizas destacan por su importancia el chile jalapeño, la sandía y el tomate saladette, y frutas tropicales como piña y papaya mararadol, productos que presentan una creciente demanda debido a la tendencia del mercado por el consumo de productos naturales, especialmente en la zona turística de Cancún.

La producción de hortalizas y frutas se caracteriza por su dispersión, que dificulta la logística en la provisión de insumos y servicios requeridos en el proceso el cultivo, así como la concentración de las cosechas para la comercialización. La producción de chile jalapeño se concentra principalmente en el Municipio de Othón P.B., con altos índices de siniestralidad. Por ejemplo, de la superficie sembrada en 2002, solamente se cosechó el 60%. El cultivo de la sandía se concentra en José Ma. Morelos, con proporciones de siniestralidad del 30%. Los niveles de producción de tomate son muy bajos.

Por otra parte, la producción frutícola tiene un comportamiento similar: poca superficie cultivada, excepto en el caso de la papaya maradol, que en 2002 alcanzó una superficie de 271 has. distribuida en cuatro Municipios, mientras que la piña solamente en dos.

La problemática del sector se sintetiza en los siguientes puntos:

- a. Producción dispersa y en pequeñas escalas.
- b. Bajo nivel tecnológico, que incluye la ausencia de una calendarización de la producción hortofrutícola, que permita acceder en mejores condiciones los mercados.
- c. Insuficiente infraestructura de riego para la producción de hortalizas y frutas.

- d. Falta de capacitación técnica y empresarial de los productores, así como de preparación especializada en la mano de obra para la producción hortofrutícola.
- e. Inexistencia de financiamiento adecuado para los sistemas de producción.

El manejo poscosecha es prácticamente nulo, y los procesos agroindustriales casi inexistentes y con antecedentes desfavorables. La comercialización es desorganizada, se realiza principalmente a través de intermediarios, y se destina en su mayoría a mercados centralizados.

### **2.2.2. Productos Ganaderos.**

Los productos identificados como representativos se encuentran la miel y el ganado porcino y bovino. El primero por ser generador de divisas y de alto significado en la producción pecuaria, tanto estatal como nacional; por otra parte la producción de bovinos tanto de carne como de leche a tendido en los últimos años hacia el modelo de exportación de becerros al destete.

La problemática que presenta tanto la producción de bovinos como de porcinos, es la siguiente:

El subsector ganadero de bovinos se desarrolla de manera poco clara entre la producción de carne (principalmente de becerros al destete) y de producción de leche en un sistema extensivo. Otra dificultad es la difícil adaptación del ganado lechero a las condiciones del trópico húmedo, que le resultan adversas. Finalmente, otra desventaja son los costos asociados a los trabajos para mantener limpios los potreros por la competencia agresiva de la vegetación natural.

La fase agroindustrial de la ganadería bovina, tiene una limitada relevancia económica, y está basada en redes de intermediarios e introductores que funcionan desorganizadamente. Está compuesto por rastros rurales y municipales. Llama la atención la inexistencia de rastro TIF, y la existencia de queserías rurales e introducciones de leche fluida. En la parte de canales de comercialización, se caracteriza por una falta de oferta agregada que consolide ventas, tanto para las ciudades como para los centros turísticos. Por otra parte, el panorama es poco alentador por la presencia de una oferta creciente de productos cárnicos y lácteos foráneos.

### **Porcinos.**

La producción de porcinos es una actividad importante caracterizada por una polarización de la producción, en el norte intensiva e importante, vinculada a empresas del Estado de Yucatán; mientras que un centro y sur poco desarrollado, con producción de traspatio. Así

de manera sintetizada la problemática de la actividad se puede exponer de la siguiente manera: a.- Bajo nivel de tecnificación, b.- Débil Organización de productores: c.- Costo alto de insumos (alimento principalmente), además de no disponer localmente de ellos; d.- Mercado de ganado a sacrificio débilmente desarrollado. e.- Esquemas de financiamiento inadecuados a las necesidades de la actividad y f.- No existencia de rastros TIF en funcionamiento y dominancia de rastros municipales así como la existencia de matanza clandestina.<sup>15</sup>

### **Ovinos.**

Aunque es poco significativa actualmente la producción de ovinos, su crecimiento es constante y prometedor, fundamentalmente por dos razones; la mayor rentabilidad de la producción de ovinos debido al menor periodo de crianza y venta, y el segundo la existencia de una demanda no cubierta tanto nacional como específicamente del mercado creciente y demandante en los Centros Turísticos, especialmente en Cancún, la perspectiva depende de la posibilidad de desarrollar una producción tecnificada e intensiva de ganado ovino con especies que cumplan los requisitos de un mercado especializado, como son los propios hoteles y restaurantes de Cancún.

### **Miel de Abeja.**

La producción de miel representa un “motor” de desarrollo económico muy importante no solo sustentado por la vinculación a un mercado de exportación sino también por las posibilidades que ya existen actualmente; así Quintana Roo contribuye actualmente con el 5.2% de la producción nacional con amplias posibilidades de incrementar su participación.

Dentro de sus bondades esta la vinculación que ya opera con distintas cadenas productivas, como la de caña, al consumir un poco más del 3% de producción anual de azúcar del ingenio, para la alimentación de las colmenas en épocas de falta de floración.

Sin embargo es importante destacar la problemática de la actividad, que ya fue identificado en el diagnóstico del Plan Estratégico 2000-2025, y que se enlista a continuación:

- a. Desarrollo de una producción estacional (1er. semestre del año).
- b. Debido sobre todo a la presencia de la africanización de las colmenas. Es estratégico contar con abejas reinas, sin embargo actualmente su disponibilidad es insuficiente..
- c. Falta desarrollar la capacidad para el aprovechamiento de otros productos potenciales (polen, jalea real).

---

<sup>15</sup> IDEM.-

- d. Ante la necesidad de capacitación, asistencia técnica e insumos especialmente de cera existe una dependencia excesiva de Yucatán (mercados, cera estampada).
- e. Falta de organización de los productores con fines empresariales y una inexistente mentalidad y visión empresarial de los apicultores.
- f. Desarticulación interinstitucional para atender el sector, así como una interferencia gubernamental y politización de los proyectos productivos; y una falta de coordinación efectiva entre apicultores, gobierno e iniciativa privada.
- g. Desconocimiento de los requerimientos del mercado.
- h. Como resultado de la existencia de escalas de producción pequeñas, se tiene un mayor costo promedio de producción; la existencia de recursos ociosos y bajo poder de negociación en la procuración de insumos y servicios así como en las negociaciones para la venta de los productos.
- i. Ante la baja productividad, se tiene como resultado un incremento en el costo unitario, una menor capacidad de pago por los recursos empleados (incluye trabajo), una baja rentabilidad y por lo tanto, créditos no fácilmente pagables.
- j. La desorganización de productores favorece los altos costos de transacción en las distintas operaciones; una mayor participación de intermediarios que no asignan un valor agregado al mercado; desaprovechamiento de economías de escala: mayor capacidad de oferta y de negociación así como falta de aprovechamiento de especializaciones y habilidades existentes.
- k. De red: optimización de recursos por posición geográfica.
- l. Débil posición para defender intereses comunes.

Ante la débil orientación al mercado, promueve el desconocimiento de especificaciones y estándares en mercados atractivos; venta de productos no diferenciados en mercados que distinguen grados de calidad así como bajos precios por carencia de información. La Calidad inconsistente de productos, genera poca confiabilidad para atender mercados con especificaciones estrechas, es decir, mercados bien desarrollados, por ejemplo, Cancún; reducida oportunidad de ganar sobrepuestos y escaso a nulo estímulo a la producción con calidad.

Ante la existencia de cadenas productivas desarticuladas, se generan altos costos de transacción en insumos y servicios tanto públicos como privados un excesivo intermediarismo en la compra-venta de productos y una reducida comunicación del mercado al productor y del productor al mercado.

## **MAIZ.**

Debido a la importancia del maíz por la superficie cultivada y el número de productores integrados a la actividad frente un bajo valor de la producción agrícola del Estado y en que la mayor proporción de la producción es de autoconsumo; el maíz no es considerado un "motor" económico estratégico para el sector agropecuario de Quintana Roo. Sin embargo, dadas las condiciones culturales de la población del medio rural seguirá siendo un cultivo que demande atención por el arraigo implícito y la condición de autoconsumo.

Ante la problemática del maíz de bajos rendimientos de producción debido al tipo de suelo que no permiten la mecanización y a la falta de infraestructura de riego, limitando la producción a nivel de autoconsumo en su mayor parte. Gran parte de la superficie cultivada se hace bajo el esquema de roza-tumba-quema que es destructivo para las áreas forestales y que hacen disminuir la fertilidad de los suelos al paso del tiempo

Ante la problemática antes expuesta se llega a la conclusión de que aún en el caso del maíz, es recomendable enfocar los esfuerzos a la producción de productos con mayor atractividad de mercado y con mayor nivel de productividad; sin embargo ésta conclusión no toma en cuenta el papel estratégico del maíz como medio de contención del acelerado proceso de deforestación y pérdida de tradiciones y valores culturales fundamentales; cerrando posibilidades a otras áreas estratégicas definidas, como el Sector Forestal y de turismo cultural.

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

#### ***2.3.1. Correspondencia operativa del programa en localidades prioritarias.***

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

En 2003 los recursos ejercidos a través del grupo de programas de desarrollo rural: si tenemos que de la población total del estado por municipios, se atendieron 5, 205. que implica la atención de menos del 0.6 % del total del Estado<sup>16</sup>, el 2.8% de la población rural que vive en localidades de menos de 5000 habitantes; sin embargo, es importante destacar que representa el 14% de la población ocupada en el sector primario; esta proporción se incrementa en los municipios de los DDRs 001 y 002; siendo la excepción el municipio de Solidaridad en el que se atendió a más del 23% de la población ocupada en el Sector.

De la población atendida por el programa el 80.4% viven en localidades prioritarias de muy alto y alto grado de marginación.; y el 19.6 % en localidades de medio y bajo grado de marginación. Analizada la correspondencia del Programa de Desarrollo rural por el número de localidades; tenemos que de las 538 localidades reportadas en el estado, el PAPIR tuvo presencia en 86 localidades y en 98 el PRODESCA, siendo un total de 145 localidades atendidas<sup>17</sup>, lo cual implica que el 27% de las localidades del estado fueron

---

<sup>16</sup> PAPIR, reporta un padrón de 2,430 productores beneficiados y PRODESCA de 2,775

<sup>17</sup> 39 Localidades fueron atendidos por ambos programas PAPIR y PRODESCA.

atendidas; de las cuales más del 85% fueron localidades prioritarias de muy alto y alto grado de marginación.

En la distribución presupuestal de los programas de Desarrollo Rural se operaron<sup>18</sup> 8.9 millones de pesos en PAPIR, 7.8 millones en PRODESCA y 4.9 millones en PROFEMOR, lo cual hace un monto total de 21.8 millones de pesos; de estos montos el 69% fueron canalizados a localidades prioritarias .

Así en este aspecto podemos concluir que los recursos fueron utilizados de acuerdo a la norma concentrados principalmente en localidades prioritarias, tanto por el número de beneficiarios como, de las comunidades y recursos utilizados

### **2.3.2.-Correspondencia operativa del programa en localidades prioritarias, por los recursos utilizados.**

#### **Operación del programa en cadenas prioritarias.**

Es importante destacar la existencia por una parte del Plan estratégico 2000-2025, y la mención explícita de las cadenas prioritarias definidas en los Anexos Técnicos tanto del 2003 como del 2004. Sin embargo en las entrevistas ante personal tanto operadores como directivos, se coincide a grandes rasgos con las definidas en el Plan estratégico, pero no existe un alineamiento y claridad sobre las cadenas que se están priorizando; por lo cual sería recomendable el alineamiento y clarificación de la definición de las cadenas para concentrar esfuerzos.

En 2003 se definieron en el Anexo Técnico como Cadenas prioritarias la acuicultura, la Caña de azúcar, agricultura bajo ambiente controlado (invernaderos), la producción de bovinos y la apicultura; para 2004 se agregaron la producción de papaya maradol y Ovinos y desaparecieron la acuicultura y la caña de azúcar.

Los recursos de apoyo del programa PAPIR se canalizaron libre a la demanda y vía proyectos, así en el ejercicio del Programa se atendieron el 6.4% de beneficiarios y 7% de beneficiarios y recursos por la vía de la demanda libre; como contrapartida, el 93.6 % y 93.6% de los productores y recursos fueron atendido vía proyectos.

**Cuadro 2.6. Productores y recursos por vía de gestión.**

<b>Cadena</b>	<b>No de cadena</b>	<b>Productores</b>	<b>%</b>	<b>\$ Alianza</b>	<b>%</b>
ATENCION A LA DEMANDA		154	6.4%	755913	7.0%
ATENCION A PROYECTOS		2,271	93.6%	10072125	93.0%
<b>Total</b>		<b>2,425</b>	<b>100.0%</b>	<b>10,828,038</b>	<b>100.0%</b>

<sup>18</sup> Reportados en los padrones de beneficiarios.

## Capítulo 3

### Evaluación de procesos

En el capítulo se exponen los resultados del diagnóstico de la operación del Grupo de Programas de Desarrollo Rural que se instrumentó en Quintana Roo en 2003. En el presente capítulo se presenta un análisis del diseño, planeación y operación del programa, para lo cual se presenta el arreglo institucional de dependencias tanto Federales, Estatales y municipales responsable de instrumentarlo, su participación y el flujo de acciones y decisiones.

Se analiza la operación 2003 y expone aspectos de la operación en 2004, a fin de que las conclusiones y recomendaciones tengan cierto nivel de aplicabilidad en la operación del presente año, y por tanto sean oportunas para los que toman de decisiones a nivel federal y estatal.

#### 3.1. Diseño del Grupo de Programas de Desarrollo Rural.

Esta fase ha correspondido fundamentalmente al gobierno federal, quien definió el catálogo de programas para ser convenidos con los estados. Se espera que los programas diseñados respondan a las problemáticas específicas de los Estados. En ese contexto, la participación del estado estuvo en gran medida determinada por lo establecido en las reglas de operación, pues aunque el gobierno federal no tiene facultades para señalar cómo y con qué estructura deben funcionar las dependencias estatales que atienden el desarrollo rural y agropecuario local, en la práctica ha existido una poderosa influencia federal para crear tales estructuras, con funciones y composición predefinidas, además de que deben ajustarse a procedimientos y tiempos preestablecidos, pues de otra manera los estados no tienen acceso a los recursos federales.

La estructura operativa de manera general tiende a ajustar sus estructuras existentes para integrar las perfiladas en las reglas de operación, sobre todo en las instancias en que concurren representantes, como la CDR, El Comité Técnico de FOFAQRO, etc.; sin embargo, aún es necesario concluir dicha estructura en varias de sus instancias particulares, así como dotarla de los procedimientos que la hagan funcionar con eficacia y eficiencia. Este tema se aborda en los siguientes puntos.

**Participantes.** La participación estatal en el diseño de los programas esta acotada a:

- El diseño de programas “estatales”, financiados con recursos exclusivamente del estado<sup>19</sup> y con reglas definidas localmente. Estos programas tienen la posibilidad de ser incluidos dentro de la Alianza para el Campo y que sus presupuestos se contabilicen como aportación del estado.
- Selección de entre los programas ofrecidos por el gobierno federal los que serían ejecutados en el estado, decidir cuánto presupuesto asignarles, dar prioridad a determinados conceptos de apoyo (por ejemplo los subsidios hacia determinadas cadenas, cultivo o regiones prioritarias).

En el proceso general acotado principalmente a la segunda línea mencionada anteriormente; participaron las instancias Federales y Estatales, representadas por la Delegación Estatal de la SAGARPA y específicamente por medio de la Subdelegación de planeación; y por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario e Indígena del Estado (SEDARI) y específicamente por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Rural a través de la Dirección de Desarrollo Rural; ambas instancias participaron en comisiones integradas por cada programa, las encargadas de definir los proyectos y cadenas prioritarias; sin embargo, existen posibilidades aun no exploradas en la utilización del inventario de instrumentos y programas con que oferta la APC y otros programas; que pueden ser incluidos en un diseño más general para el desarrollo rural en el Estado.

En el 2003 también participó directamente el titular de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y el Director en Desarrollo Rural en las reuniones de trabajo realizadas con los demás secretarios de desarrollo rural, en las cuales se presentaron sugerencias de cambios en las Reglas de Operación.

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

La SAGARPA y el Gobierno del Estado participan e intervienen en el nivel estatal a través de los órganos colegiados<sup>20</sup> que integran la estructura operativa y de toma de decisiones de la Alianza para el Campo. Por la naturaleza y composición de esos órganos colegiados, sólo participan los funcionarios de la Delegación Estatal, por lo cual otro personal que opera los programas –como el de los DDR- no dispone de un mecanismo que le permita intervenir activamente en el diseño de los programas que deben ejecutar en el campo.

Herramientas para el diseño. Para desarrollar acciones tendientes a promocionar el desarrollo es importante tomar en cuenta elementos que deben ser definidos, como: a)

---

<sup>19</sup> Quintana Roo por su estructura de desarrollo y el nivel de importancia que ha alcanzado es sector terciario, así como las expectativas de crecimiento turístico “cultural” puede canalizar recursos al sector primario.

<sup>20</sup> Instancia como el Fideicomiso Fondo De Fomento Agropecuario Del Estado De Quintana Roo (FOFAQRO), la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), etc.

La coherencia con los lineamientos generales con una visión general del desarrollo; b) El apego a las diversas disposiciones legales aplicables, tanto de orden federal como estatal; c) El diagnóstico general de la problemática que se ataca, en este caso la problemática rural del estado, para identificar las acciones medulares; d) Los diagnósticos particulares por problemas específicos, para identificar las medidas concretas que deben materializarse, por ejemplo en las cadenas productivas y regiones prioritarias; e) La identificación de obstáculos y elementos favorables para su instrumentación.

Para el caso del Estado de Quintana Roo, se cuenta con el Plan Estratégico de Desarrollo Integral, en el cual se plantea de manera integral y congruente una propuesta de camino; por otra parte los cambios en el diseño de la Alianza para el campo, de compactación de programas, la canalización vía proyectos y priorización de regiones y población objetivo, presentan una compatibilidad importante; así se refleja en la opinión expresada en las entrevistas de otros actores, en los que el 100% de ellos reconocen la existencia de un plan aparte del Plan Estatal de Desarrollo.

Sin embargo, es importante mencionar que el plan propuesto para continuar con el aterrizaje de las propuestas de plan<sup>21</sup> han quedado marginadas; sobre todo si se toma en cuenta que lo que es la propuesta de la segunda etapa del Plan Estratégico tiene que ver con los procesos de diseño y creación de las estructuras operativas para la puesta en marcha de programas y proyectos. Actualmente, puede mencionarse que las diferentes instancias vinculadas al diseño de los programas, no conocen el contenido del plan. Saben solamente de su existencia.

El alineamiento existente entre el Plan Estratégico y las posibilidades que da la APC en sus programas en general, pero de manera específica en los de Desarrollo Rural se ha marginado y dejado de lado en el Plan Estratégico a uno de los cultivos estratégicos, el maíz, por no ser un producto “motor” en el sentido de todos los criterios definidos<sup>22</sup> para seleccionarlos; pero que su importancia es fundamental, no solo – como se expuso en el capítulo anterior- por la superficie en que se siembra, los productores involucrados, sino también por la significancia que tiene en la alimentación y preservación cultural de las familias campesinas, así como por su bajos rendimiento y sistema de producción que obliga a avanzar de manera peligrosa sobre las selvas.

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

---

21 Conocida y presentada en el Portal del Gobierno del Estado, como Segunda Etapa.

22 La identificación se realizó analizando los siguientes indicadores: superficie cultivada, valor de la producción, contribución en el valor total de la producción del sector primario, rendimiento comparativo frente al líder y promedio nacional, valor por unidad de superficie, tasa de crecimiento media anual, participación en la producción nacional y el nivel de las exportaciones (Tomo II capítulo II del Sector Primario del Plan Estratégico del Estado de Quintana Roo 2000-2025).

Dentro de los programas federales, existió una clara alineación entre los programas de desarrollo rural, entre PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, con otros programas en los cuales puede identificarse acciones convergentes aunque aun insuficientes también de complementariedad con otros programas tanto de la APC, como de otras instancias y programas como PROCAMPO y PROGRESA

### **3.2. Planeación del Grupo de Programas de Desarrollo Rural.**

En el estado se cuenta con condiciones y acciones que permiten profundizar los procesos de planeación, que aunque ya se plasman en el Plan Básico de Gobierno, también se cuenta con una propuesta por etapas para el desarrollo estratégico que debería revisarse. Actualmente, se cuenta con una claridad concensada de la importancia de las cadenas productivas, de los proyectos como instrumentos importantes y de las regiones prioritarias.

La planeación es un proceso directo, todo se hace a través de reuniones en órganos colegiados, en las que concurren tanto representantes de las instancias federales como del estado<sup>23</sup>. Para el caso de los Programas de Desarrollo Rural, se trabaja en la CDR como principal instancia de trabajo operativo y como órgano auxiliar tanto del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable como del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Quintana Roo (FOFAQRO).

Los criterios reportados para la asignación de los recursos aprobados, se realizaron, principalmente, por el orden de llegada, aunque también se tomo en cuenta la disponibilidad de recursos, la importancia, en segundo lugar por la pertenencia de una organización de productores y en tercer lugar, a la importancia de la cadena; la resultante de la aplicación de los recursos – como se expuso en el capítulo anterior fue estratégico y congruente, en la medida que más del 90% de los productores beneficiados lo fueron en cadenas prioritarias definidas en los Anexos y que coinciden con los productos definidos en el Plan Estratégico.

De manera similar, se da la ubicación de la población prioritaria beneficiada, en las entrevistas se reportaron como criterios principales la capacidad de los beneficiarios para realizar las aportaciones, y en segundo lugar, la pertenencia a una cadena prioritaria o impulsar una nueva actividad agropecuaria; sin embargo, la resultante operativa de los programas es que la mayoría de la población beneficiada lo fue en las cadenas predefinidas y en municipios y comunidades de muy alta y alta marginación, así como en la población de los estratos I y II de la tipología de productores definido; que corresponde

---

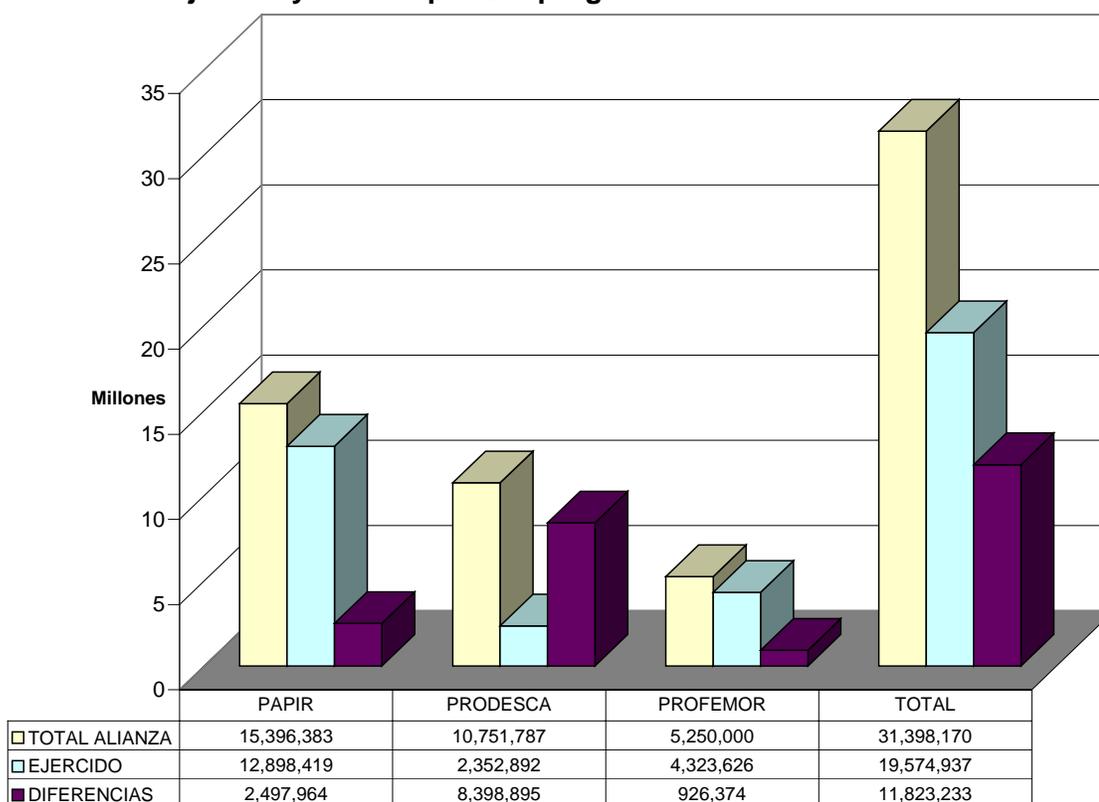
<sup>23</sup> Las instancias participantes en FOFAQRO son: Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena (SEDARI). Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural de la SAGARPA, Secretaría de Hacienda; Director de Gestión y Organización Social de la SEPLADER; Subsecretario de Promoción Económica de la SEDE; Subsecretario de Desarrollo Rural de la SEDARI; Subsecretario de Agricultura de la SEDARI; Secretaria de la Contraloría, FIRCO; Subdelegado Agropecuario de la SAGARPA; INIFAP; BANRURAL

a productores prioritarios para los programas de Desarrollo Rural; y por parte de la capacidad de los productores para realizar su aportación, es muy adecuado tomarlo en cuenta, ya que es una de las causas más recurrentes de no participación en los programas, incluso una vez aprobado el apoyo; por lo cual, debe buscarse una alternativa viable.

### La concurrencia de los recursos entre los programas.

En los Anexos técnicos se comprometieron recursos por un monto total de 31.4 millones de pesos para los tres subprogramas, de los cuales 1.3 millones de pesos (4%) fueron para gastos de operación en sus diferentes instancias de apoyo (UTOE, desarrollo institucional, evaluaciones, etc.), quedando para apoyo a beneficiarios un 30.1 millones; a la fecha del cierre se reportan por parte de la SAGARPA, en un precierre ejercidos entre los tres programas 11.8 millones, el 62.3% de los recursos; sin embargo es importante destacar que la totalidad de los recursos se reportan como comprometidos.

**Gráfica 3.1. Resultados del ejercicio, entre programación, ejercido y faltante por Subprograma de Desarrollo Rural**



El Subprograma que representa mayores rezagos en el ejercicio de sus recursos es PRODESCA y el de menor PROFEMOR.

EL retraso en el ejercicio de los recursos se debe a varios factores dentro de los cuales se puede mencionar: el retraso en la aparición de las reglas de operación<sup>24</sup>, así mismo, como se mostrara más adelante, debido a las dificultades que presentan los beneficiarios para realizar su aportación sus partes correspondientes; así como las discordancias entre el estado y la federación de la aportación del Estado.

Con el nivel de ejercicio antes expuesto. La operación de los recursos por nivel de cadena, grupos prioritarios (mujeres. Indígenas, Jóvenes, tercera edad y discapacitados) y la atención de los Consejos Municipales, se alcanzaron los siguientes resultados:

- Como se menciona en el capítulo 1; cerca del 90% de las localidades en que hubo beneficiarios del Subprograma PAPIR son de muy alta y alta Marginación, y similar al Subprograma PRODESCA, variando en PROFEMOR.
- En la atención a grupos prioritarios indígenas<sup>25</sup>; del total de beneficiarios atendidos, el 24% son registrados en ésta condición. Entre los cuales se distribuyó el 60% de los recursos,<sup>26</sup>.
- Los apoyos a proyectos de los Consejos Municipales deberían de ser al menos el 35%, en el padrón se reporta solamente el 2% de los beneficiarios y el 13% de los recursos<sup>27</sup>

Por último se concluye por parte de los actores directivos y operativos entrevistados, que para mejorar la planeación de los programas es importante, dar seguimiento a los proyectos de las Unidades de producción apoyadas, así como realizar estudios comparativos entre beneficiarios y no beneficiarios como aspectos importantes.

### **3.3. Arreglo institucional.**

#### **Instancias que participan.**

Las instancias administrativas participantes pueden agruparse en tres grandes grupos, el primero el de las Instancias Federales encabezadas por la Delegación de SAGARPA; el segundo el de las dependencias Estatales, encabezadas por la SEDARI como coordinadora de la actividad agropecuaria en el Estado; el tercero, instancias Colegiadas de participación de diferentes dependencias vinculadas, tanto del Orden Federal como estatal (CDRS, FOFAQRO, CDR, CRM) y actualmente, tanto del nivel federal, estatal y

---

<sup>24</sup> Se publicaron en el Diario oficial el día 25 de julio del 2003, fecha en la que también se firma los anexos técnicos.

<sup>25</sup> En la programación comprometida se planteo que al menos el 20% de los beneficiarios deberían ser indígenas

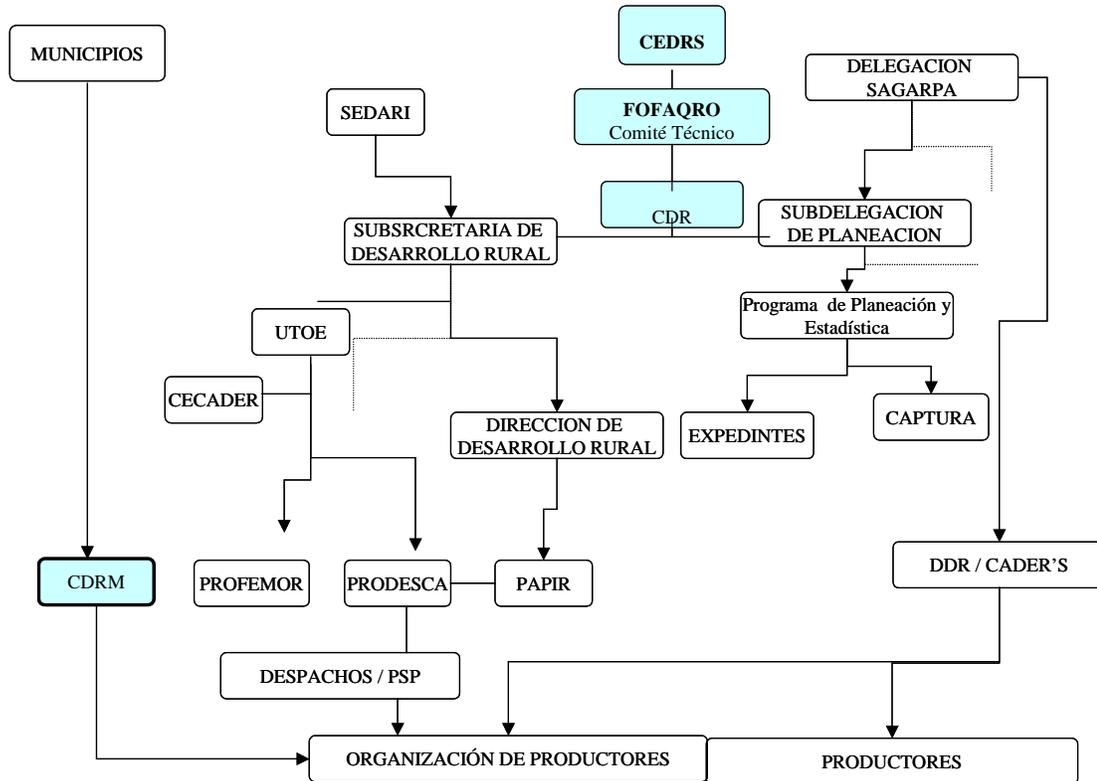
<sup>26</sup> En la muestra se reporta que el 83% de los encuestados hablan alguna lengua indígena

<sup>27</sup> Ver cuadro del Anexo estadístico.

municipal; y existe un cuarto grupo de instancias de reciente creación como la UTOE y el CECADER; que requieren un trabajo de implantación y puesta en marcha (ver figura 3.2).

En términos generales la actuación de las diferentes instancias desarrollaron sus actividades buscando ajustarse a los lineamiento de las Reglas de operación; .

**Figura 3.2: Organigrama de operación de las instancias vinculadas al Grupo de Programas de Desarrollo Rural**



Por parte del Gobierno del Estado, fue la Subsecretaría de Desarrollo la encargada de coordinar la operación del programa, especialmente por medio de la Dirección de Desarrollo Rural, los encargados de Programa y la UTOE<sup>28</sup>; ésta última instancia con posibilidades de expandir su ingerencia más como una instancia técnica, en la medida cuenta con recursos presupuestados para ello.

La relación entre las funciones desempeñadas entre las instancias Estatales y Federales, son apreciadas por sus directivos como complementarias; siendo sus mecanismos de

<sup>28</sup> Se encargará de los asuntos técnico-administrativos derivados de la planeación y operación de los subprogramas del Programa de Desarrollo Rural, de la integración y resguardo de expedientes, revisión y validación de solicitudes y proyectos productivos, informar eventualmente al CECADER de las características de los beneficiarios del PRODESCA y de los Profesionales a contratar, y emisión de informes de seguimiento físico y financiero, entre otras.

coordinación principalmente reuniones programadas, plasmadas en actas y acuerdos; siendo la evaluación del arreglo institucional como aceptable ( la mayoría de los aspectos calificados son en promedio de 8), reconociendo solamente la necesidad de mejorar la definición clara de las funciones de cada instancia; así como un mejor flujo de información.

Los avances de la federalización, como uno de los aspectos pendientes que condicionan el actual arreglo institucional, los únicos avances en el Estado es el nivel Municipal; pues aunque en el ejercicio 2003 la operación de los Consejos de Desarrollo Rural Municipal (CDRM) no fueron significativos, ya que hasta el presente año (2004) se están constituyendo<sup>29</sup> e iniciaran su operación; en los demás aspectos de transferencia de las instancias relativas a la Federalización, la perspectiva es poco alentadora; siendo principalmente los problemas la falta de acuerdos entre las instancias; debido entre otros aspectos importantes, los pasivos laborales de la SAGARPA.

La coordinación entre las instancias fundamentales de operación y seguimiento: la UTOE, CECADER y la CDR y el FOFAQRO; es reportada como baja, y cuando se da se realiza por medio de reuniones programadas; lo anterior se menciona como difícil la coordinación de varios estados del CECADER, y la falta de desarrollo completo de funciones de apoyo técnico-administrativo de la UTOE; para lo cual se requiere de un mayor reconocimiento, aceptación y espacio de operación de las instancias, especialmente entre los funcionarios de la SEDARI.

Por parte de las instancias Federales operaron el Programa de Desarrollo Rural desde las ventanillas, que fueron los CADERs y DDRs, y centralmente estuvo coordinada por la Subdelegación de planeación, y en especial en el Programa de Planeación y Estadística; instancias en que opero el grupo encargado de los programas de la Alianza; y que levo a cabo funciones de manejo de los expedientes como de su registro y tramitación hacia las instancias; las funciones principales del personal de los CADER's y DDR's son principalmente de recepción, tramitación y notificación de las solicitudes, y últimamente de participación en los CDRM.

Aunque se encuentran constituidos Comités de productos en el Estado; éstos no han llegado todavía a ser ni conocidos ni participan los productores de base: solamente el 11% de lo beneficiarios responden que participan en algún comité de productivo, habiendo realizado la participación por medio de organizaciones de productores; los que han participado reportan que reciben beneficios como un mayor poder de negociación y acceso a nuevos mercados.

### **3.4. Operación.**

---

<sup>29</sup> En el mes de agosto solo falta constituir Consejo en un Municipio.

### Nivel de cumplimiento de metas.

En términos de la población beneficiada, proyectos apoyados y montos de recursos entregados, el PAPIR es el programa más importante. Según lo establecido en los anexos técnicos, entre los tres programas se atendería a una población de 11,816 beneficiarios, para el impulso a 369 proyectos, con un monto de recursos del orden de los 14.5 millones de pesos<sup>30</sup>. Esta cantidad, aunada a la aportación programada por parte de los productores de 6.5 millones de pesos, arroja como resultado un monto total invertido de 21.068 millones de pesos. Los montos ejercidos por año se muestran en el cuadro siguiente.

De manera similar, se acordó beneficiar a 4,558 productores, con un monto de 10.7 millones de pesos; aunque no se concretó la aportación de los productores beneficiarios, PROFEMOR canalizó subsidios para 3,380 beneficiarios.

**Cuadro 3.1. Nivel de logro de las metas de los Programas de Desarrollo Rural en Quintan Roo 2003**

METAS FISICAS Y FINANCIERAS PROGRAMADAS EN LOS ANEXOS TECNICOS.

Programa	Beneficiario	Proyectos	Monto (Millones de \$)				Monto Total
			Federal	Estatal	Alianza	Productor	
PAPIR	3,878	194	10.676	3.874	14.550	6.518	21.068
PRODESCA	4,558	156	7.666	2.495	10.160		10.160
PROFEMOR	3,380	19	3.938	1.313	5.250	0.000	5.250
Total	11,816	369	22.279	7.681	29.960	6.518	36.478

NIVEL DE EJERCICIO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL 2003

Programa	Beneficiario	Proyectos	Monto Alianza				Monto Total
			Federal	Estatal	Alianza	Productor	
PAPIR	2,425	150	8.121	2.707	10.828	7.500	18.328
PRODESCA	2,896	344			8.261		8.261
PROFEMOR	3,380	47			4.961		4.961
Total	8,701	541			24.051	7.500	31.550

NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LAS METAS EN LOS PROGRAMAS DE LA ALIANZA 2003.

Programa	Beneficiario	Proyectos	Monto Alianza				Monto Total
			Federal	Estatal	Alianza	Productor	
PAPIR	63%	77%	76%	70%	74%	115%	87%
PRODESCA	64%	221%			81%		81%
PROFEMOR		247%			95%		95%
Total	74%	147%			80%		86%

Fuente: Elaborado por AGA PRODUCTORA con información de: Anexos Técnicos, Padrones de Beneficiarios de los Programas de Desarrollo Rural, 2003.

Es importante mencionar que los montos reportados en este apartado, se obtuvieron de los padrones entregados por las instancias encargadas de operación de los programas en la SEDARI, y no de los reportes de precierre. Esto en virtud de que muestran de mejor manera los logros a nivel del destinatario final de los apoyos.

<sup>30</sup> El monto total convenido fue de 15.369; sin embargo la diferencia es de los gastos de operación (para la UTOE), desarrollo institucional y gastos de evaluación, por un monto de 846.8 miles de pesos

En primer lugar, es importante mencionar que en los padrones se reporta ejercido el 86% de los recursos pactados. Por lo tanto, falta ejercer a la fecha de elaboración de los padrones, cerca de seis millones de pesos, lo que implica que se atendió aproximadamente al 74% de los beneficiarios establecidos en los anexos técnicos. Es importante también destacar que se atendieron más proyectos y servicios que los programados, especialmente en los casos de PRODESCA y PROFEMOR.

### El nivel de avance de la operación en 2004.

Como ya se expuso en puntos anteriores, el nivel de ejercicio en 2003 es de compromiso completo y operación del 64.8% del presupuesto; para el año de 2004, el presupuesto programado en los Anexos Técnicos es similar al 2003, de 31 millones de pesos; a la fecha de cierre de recopilación se contaba con una radicación de fondos para la distribución de 8 millones de pesos entre aportaciones federales y estatales, lo que implica un nivel del 26%.

**Cuadro 3.2. Nivel de cumplimiento de los Programas de Desarrollo Rural 2003-2004.**

Subprograma	2003 (millones de \$)			2004 (millones de \$)		
	Presupuestado	Ejercido	Cumplimiento %	Presupuestado	Aportaciones	Cumplimiento %
PAPIR	15.40	12.90	83.8%	22.37	4.69	21.0%
PRODESCA	10.75	4.32	40.2%	5.41	2.04	37.7%
PROFEMOR	5.25	3.14	59.8%	3.25	1.38	42.6%
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>20</b>	<b>64.8%</b>	<b>31</b>	<b>8</b>	<b>26.1%</b>

Fuente: elaborado con información del Anexo Técnico 2003 y el reporte de precierre proporcionado por la Delegación de la SAGARPA.

### Asignación de recursos.

En el proceso de selección de beneficiarios se realizó siguiendo los lineamientos de las reglas de operación – como se ha expuesto anteriormente- enfocado hacia cadenas prioritarias, previamente definidas, apoyo a regiones y comunidades prioritarias; y atención a grupos prioritarios y a productores de los estratos I (80%) y II (12%) de la tipología de productores definida por el grupo FAO.

La asignación de los apoyos vía proyectos, es una medida muy aceptada; por ésta vía se canalizaron la mayor parte de los recursos, el 7% fue como atención a la demanda<sup>31</sup> y

<sup>31</sup> En el Anexo Técnico se plantea atender hasta el 30% de los recursos por ésta vía.

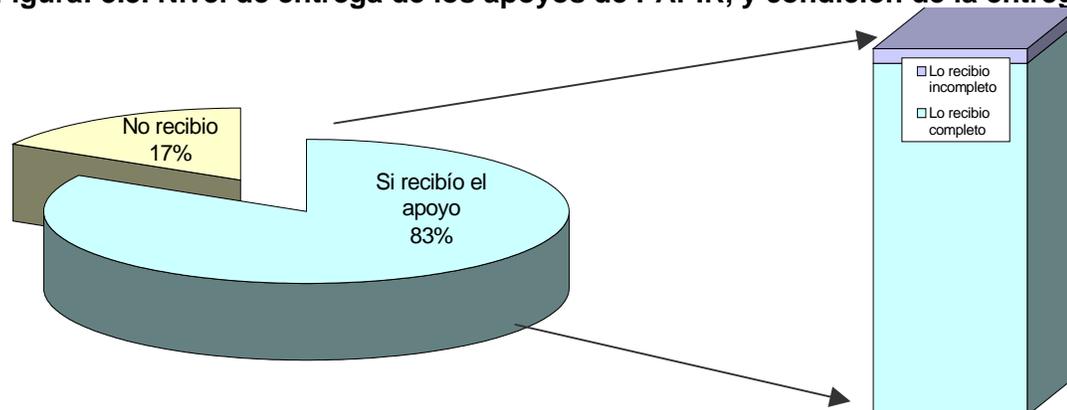
93% por medio de proyectos; de los beneficiarios que recibieron apoyos vía proyectos, solamente el 53% recibieron un apoyo para el diseño de los mismos.

### Oportunidad de los apoyos, en las decisiones de inversión.

A la fecha de terminado el proceso de recopilación de información, la operación del programa no había realizado los cierres de programa; por lo cual los resultados de la encuesta deben de ser matizadas por éste hecho.

De las 125 entrevistas realizadas a los beneficiarios, reportan haber recibido los apoyos solicitados el 83.2%, de los cuales el 96% lo recibieron completos.

**Figura: 3.3. Nivel de entrega de los apoyos de PAPIR, y condición de la entrega.**



Fuente: Encuesta de beneficiarios del PAPIR.

De las razones más importantes de porque no recibieron los apoyos, no necesariamente implica un mal funcionamiento de los mecanismos de entrega<sup>32</sup>, ya que el 24% de los que no recibieron fue por problemas para realizar sus aportaciones, y el 38% que mencionan otras causas fue principalmente el efecto de movilidad y migración de la población anotada en los padrones originales.

De los apoyos recibidos, la mayoría (81.73%) se reciben fuera de tiempo; es decir, que la operación del programa no apoyó a la producción del ciclo productivo de que se trata. Y lo más significativo del apoyo es el bajo nivel de sustentabilidad de las inversiones, ya que el 94% de los entrevistados mencionaron que no harían la inversión sin el apoyo; esto último significa el bajo nivel de apropiación de los proyectos y posiblemente la falta de liderazgo de proyectos que impulsen su acción, aspecto que seguramente podría mejorarse si se

<sup>32</sup> Solamente el 9.5% de los que no recibieron, mencionan haber entregado sus aportaciones y no haber recibido el apoyo (el 5% de total de entrevistados)

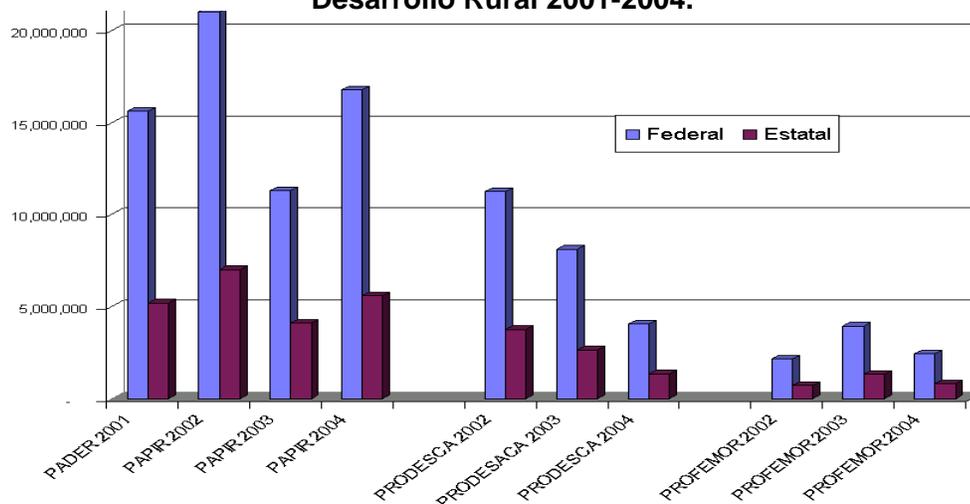
trabaja en una perspectiva de identificación de proyectos adecuada, que permita trabajar sobre necesidades, conciente y sentidas.

### Participación Estatal en las inversiones.

La participación del estado en la Alianza para en campo en los tres últimos años, se creció de manera general al pasar del 18.8% de los recursos a un poco más del 25% con que participo en 2002, 2003 y participa actualmente en 2004.

De manera específica en los programas de Desarrollo Rural: el estado ha participado con una proporción similar del 25% la mayor participación se ha dado en la parte de adquisición de activos; en lo que fue el PADER en 2001 y el actual PAPIR, aunque la participación tanto de la federación como del estado es muy irregular; siendo mayor la irregularidad en las aportaciones federales.

**Figura 3.4. Nivel de participación Federal y Estatal en los Subprogramas de Desarrollo Rural 2001-2004.**



La situación con el PRODESCA es consistente a la baja; situación que debe reflexionarse, porque parece ser en aspectos de diseño y planeación, de que existe una opinión desfavorable a continuar con el trabajo de técnicos.

### Logros e insuficiencias del SISER.

Durante el ejercicio del Programa 2003; el SISER no se ha implementado, actualmente se trabaja en la difusión e implementación del sistema; aspecto que seguramente dará como resultado trabajo importante para la operación del presente ciclo.

El seguimiento de la operación se lleva de manera aceptable; aunque con criterios más específicos tanto en la SEDARI como en la SAGARPA; por lo cual la implementación y operación del SISER será importante.

### **Integración de Cadenas Productivas.**

En la operación del 2004, se canalizaron recursos en una proporción mucho mayor al 35% de recursos que comprometían las reglas de operación, para utilizarlos en las cadenas de amplia inclusión social; así del total de beneficiarios, el 68% reportados en los padrones se apoyaron en los 6 productos definidos como cadenas prioritarias en el Anexo Técnico, y un ejercicio del 61.5% de los recursos.

**Cuadro 3.3. Productores beneficiados y recursos ejercidos por productos de las cadenas prioritarias.**

No	Cadena	Prod.	%	\$ Alianza	%	% Acumulado
1	Caña	200	8.2%	456,419	4.2%	4.2%
2	Apicultura	319	13.2%	2,335,993	21.6%	25.8%
3	Acuicultura	57	2.4%	153,297	1.4%	27.2%
4	Agricultura bajo ambiente controlado	1,068	44.0%	3,394,838	31.4%	58.6%
5	Piña	0	0.0%	0	0.0%	58.6%
6	Bovino	11	0.5%	322,492	3.0%	61.5%
7	Chile habanero	10	0.4%	19,254	0.2%	61.7%
8	Chile Jalapeño	483	19.9%	215,032	2.0%	63.7%
9	Jamaica	1	0.0%	23,118	0.2%	63.9%
10	Ovino	103	4.2%	800,568	7.4%	71.3%
11	Papaya	98	4.0%	2,828,592	26.1%	97.4%
12	Porcino	11	0.5%	77,494	0.7%	98.1%
13	Otros	64	2.6%	200,942	1.9%	100.0%
	<b>Total</b>		<b>100.0%</b>	<b>10,828,038</b>	<b>100.0%</b>	

Fuente: Padrón de beneficiarios del Programa PAPIR.

### **Factores críticos entre PRODESCA y PROFEMOR.**

El programa PRODESCA integra junto con PROFEMOR, los recursos que se han ejercido para asistencia técnica, capacitación y extensión agrícola; en éste rubro como se expuso en el capítulo primero se han ejercido casi la mitad de los recursos de desarrollo Rural, este nivel de gasto muestra de manera general la importancia que en términos presupuestales se les ha dado a éste rubro.

Sin embargo los resultados no parecen ser satisfactorios, ya que pese a que en 2003 se destinó el 34% de los recursos de los Programas de desarrollo al PRODESCA, con un monto por productor promedio de 2.3 mil pesos a diferencia de PAPIR y PROFEMOR que fue de 7.06 miles de pesos por productor y de 276 mil pesos promedio por organización; .sin embargo en la operación los resultados son: éste aspecto debe tomarse en cuenta debido a que en PAPIR se ejercieron en promedio 5.3 miles de pesos en PRODESCA 1.4 y en PROFEMOR 68 mil; el promedio de ejercicio es muy bajo, debido principalmente a la falta de pago de los servicios ejercidos; lo anterior implica dificultades en el flujo de los recursos monetarios que permitan desarrollar de mejor manera las funciones encomendadas.

No obstante los recursos que se programan cada año de PRODESCA son a la baja; y el desempeño de los principales actores, los prestadores de servicios profesionales, parece ser poco valorada presupuestalmente.

La vinculación en el diseño entre ambos programas debe tener su correspondiente ajuste operativo, que implica: la existencia de técnicos adecuados a promover el desarrollo basado en las líneas estratégicas del Programa y acorde a la visión del Estado; para lo cual se requiere:

- Una mayor cobertura de apoyo en la formulación de los documentos necesarios para la gestión de apoyos, ya que pese a que el 83% de beneficiarios recibieron apoyos PAPIR, solamente el 52% recibió apoyo de un técnico para su formulación.
- Se debe de trabajar en una mejor comprensión del papel de los proyectos en su ciclo de vida completo: tanto por los funcionarios encargados de la recepción de proyectos como de calificación y aprobación de los mismos, para alinear expectativas de los que se debe y no de la formulación de los proyectos.
- Falta de una concepción y visión compartida entre los diferentes actores de que se espera con los proyectos productivos, a que éstos son solo un medio para lograr objetivos productivos y de vida, y no un fin en si; por lo cual es importante definir y operar una alineación de visiones, instrumentos y mecanismos de identificación, formulación, evaluación, seguimiento y control de los proyectos.
- La falta de fluidez de los recursos de pago han generado un circulo vicioso que, ante la falta de pago, los PSP tienen dificultades para cumplir con sus funciones o las desarrollan con grandes limitantes que terminan con servicios de baja calidad, en forma y tiempo.

## Capítulo 4

### Evaluación de resultados e impactos

El presente capítulo tiene por objetivo mostrar los resultados y la magnitud de los impactos logrados con el subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural, operado en 2003, así como del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural en el año 2001. En este ejercicio de evaluación, se considera el grado de cumplimiento de sus objetivos, y se contrastan sus resultados con la problemática del sector agropecuario, así como la problemática de su operación.

#### 4.1. Análisis del impacto del PAPIR.

Este análisis se aborda considerando los resultados de operación del programa en 2003 y su comparación con los alcanzados en el ejercicio 2001. La segunda parte comprende el análisis de impacto.

##### 4.1.1. Permanencia, funcionalidad y grado de aprovechamiento de las inversiones

Uno de los aspectos más importantes para valorar los resultados del Programa es, en primer término, constatar que el apoyo efectivamente haya llegado a manos de los beneficiarios. Otro aspecto considerado en la evaluación, es la valoración de la oportunidad con que los beneficiarios recibieron el apoyo. Finalmente, interesa conocer en qué medida los apoyos son empleados por ellos (ver cuadro 4.1).

**Cuadro 4.1. Porcentaje de productores que recibieron y mantienen en su poder el apoyo recibido de Alianza y nivel de uso.**

Programa	PADER 2001 (%)	PAPIR 2003 (%)
Recepción del apoyo	67.23 <sup>33</sup>	83.20
Oportunidad de recepción del apoyo		18.27
Conservación del apoyo	60.00	100.00
Beneficiarios que no usan el apoyo	4.17	7.69
Beneficiarios que los usan del 0-24%	2.08	0.96
Beneficiarios que los usan del 25-49%	14.58	7.69
Beneficiarios que los usan del 50-74%	18.75	24.04
Beneficiarios que los usan del 75-100%	60.42	59.62

Fuente: Encuesta a Beneficiarios 2001 y 2003.

<sup>33</sup> El dato es el resultado reportado en las entrevistas aplicada a beneficiarios del PADER 2001 aplicado en el presente trabajo.

Como se aprecia, el nivel de recepción de los apoyos es mayor en 2003<sup>34</sup> que en ejercicio 2001. Por otra parte, el nivel de oportunidad es muy bajo en PAPIR. En cuanto al nivel de conservación de los apoyos, en 2001 es del 60% mientras que en 2003 es del 100%. Esto se debe a que los apoyos fueron recientemente entregados (finales del 2003 y muchos en el presente año), por lo cual aún se encuentran en poder de los beneficiarios.

En 2001, el mayor nivel de permanencia del apoyo es en el estrato II de los beneficiarios (ver gráfica A.4.1.- del anexo estadístico), son los productores del estrato que cuentan con mayor nivel de educación (secundaria ) y con cierto nivel de activos; lo que parece ser genera condiciones para la permanencia del uso; por lo que la caracterización de los beneficiarios debería ser un criterios de aceptación de los proyectos.

El nivel de utilización es ligeramente mayor en 2003. Sin embargo, los datos señalan la necesidad urgente de asistencia técnica y acompañamiento en el uso de los apoyos, y favorecer su plena utilización, aspecto que debería ser objeto de atención tanto de PRODESCA como PROFEMOR para los beneficiarios 2003, atenderlos en 2004.

Dentro de las razones de la baja permanencia de los apoyos en 2001, se encuentra el que la vida útil de los apoyos llegó a su fin; así lo reportan en un 36% de los casos. Otro factor es que a falta de recursos monetarios los productores beneficiarios han puesto en venta los apoyos, hecho que se dio de manera proporcional desde 2001 hasta el 2003.

#### **4.1.2.- Gestión y vía de obtención de los apoyos.**

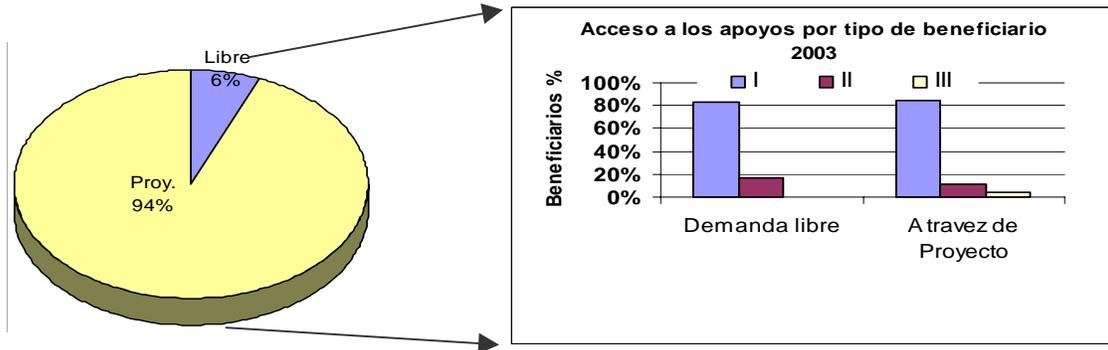
La gestión de los apoyos se realizó principalmente por medio de la sugerencia de terceros; es decir por representantes de las organizaciones o personal de los Municipios. La tramitación en ventanilla fue aceptable, ya que solamente el 4.8% de los entrevistados reportaron dificultades para el acopio de la documentación necesaria, así como en el llenado de la solicitud. Por otra parte, la calidad de la asesoría y apoyo para la elaboración de las solicitudes fue regular (ver cuadro A. 4.1 del anexo estadístico). En términos generales, los indicadores de acopio de la información, de llenado de la solicitud, de asesoría y actitud del personal de ventanillas, son aceptables.

De acuerdo a los Anexos Técnicos, los apoyos se debían distribuir por 2 vías: la demanda libre y por medio de proyectos. En 2003, en PAPIR solamente el 6% de los beneficiarios solicitaron y recibieron apoyos por medio de la libre demanda, mientras que el 94% fue por medio de proyectos; incluso los productores del Estrato I utilizaron ambas vías de gestión; lo anterior muestra capacidad por parte de los beneficiarios de acceder por cualquier vía a los apoyos.

---

<sup>34</sup> En el capítulo anterior se expusieron razones de este nivel de cumplimiento.

**Figura 4.1. Vía de acceso a los apoyos de PAPIR 2003 por tipo de beneficiarios.**

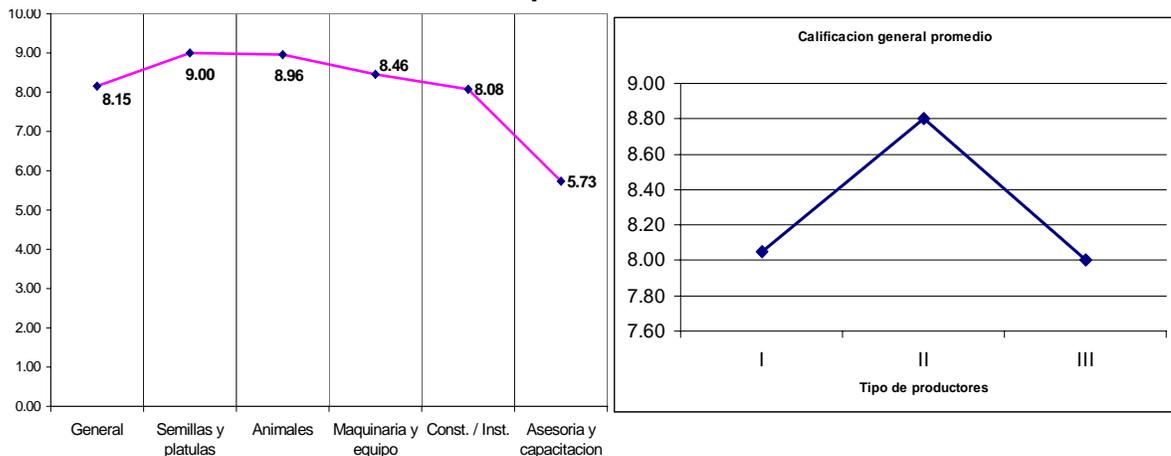


Fuente: Padrón de beneficiarios y encuesta

#### 4.1.3.- Oportunidad y Calidad de los apoyos

La oportunidad en la recepción de los apoyos en 2003, es muy baja, solamente el 18.3% lo recibido a tiempo. En cuanto a la calidad de los apoyos recibidos, es valorada como aceptable, el promedio general de calificación de 8.15 y siendo los menos aceptables las instalaciones y construcciones. En términos generales, las mejores evaluaciones las realizan los productores del estrato II, que se ubican muy por encima de los estratos I y III; el primero por ser de los menos atendidos, y el tercero por ser de los más “exigentes”. Caso especial en la evaluación lo constituye la asistencia técnica, ya que la calificación es apenas ligeramente arriba de la mitad (5.73), y sugiere como necesario hacer un trabajo de seguimiento más específico, sobre todo por la importancia que tiene el acompañamiento y asistencia técnica en la estrategia de desarrollo.

**Figura 4.2.- Calificación a los apoyos recibidos en PAPIR 2003 general y por estrato de productor.**



#### **4.1.4. Impacto en el nivel de Ingreso y empleo.**

El impulso a la ejecución de proyectos productivos es una estrategia para la promoción del desarrollo, mediante la canalización de subsidios para la inversión en actividades productivas, tanto a nivel de la consolidación de modelos productivos como de la incursión en nuevas actividades. Con ello, se busca generar ingreso y empleo en el medio rural.

##### **4.1.4.1.- Reconversión productiva**

En 2003, 84 beneficiarios reportaron realizar cultivos<sup>35</sup>, principalmente hortícolas y granos. De éstos, 46 productores reportan cultivos nuevos<sup>36</sup> (54.7%), de éstos cultivos nuevos solamente el 8.7% de los productores reportan que sus cultivos nuevos fueron apoyados por la APC; se trata principalmente de cultivos hortícolas (chile y jitomates) y granos, principalmente maíz.

En 2001, 63 beneficiarios entrevistado reportaron haber realizado cultivos después del apoyo (72.5% de los entrevistados). De ellos, sólo 30 (el 47.6%) fueron nuevos cultivos, de éstos el 56.7% son apoyados; los cultivos también fueron hortalizas y granos; (cilantro, y en menor proporción rábano y pepino) (véase el cuadro A.4.4.del anexo estadístico).

De los datos anteriores, se percibe una actitud de los productores beneficiarios de búsqueda de nuevos cultivos. Posiblemente esta actitud sea estimulada por los apoyos de la APC. En el mismo sentido, en la muestra del 2001 existen sólo dos casos que reportan abandono de cultivos, lo cual refuerza la percepción de una actitud de búsqueda y permanencia de cultivos nuevos; incluso de utilización de los apoyos para otros cultivos no apoyados por la APC, cultivos como granos.

Otro aspecto que cabe señalar es que una gran parte de los productores encuestados, sobre todo los beneficiarios del ejercicio 2003, es la falta de conocimiento del origen de los apoyos, debido a que en gran medida su participación en la gestión de los apoyos solo consistió en proporcionar sus credenciales, y los tramites se realizaron por las organizaciones o municipios.

##### **4.1.4.2. Generación de empleos.**

La generación de empleos es uno de los factores más importantes en la estrategia de promoción del desarrollo rural. Al respecto, los datos analizados permiten apreciar que de

---

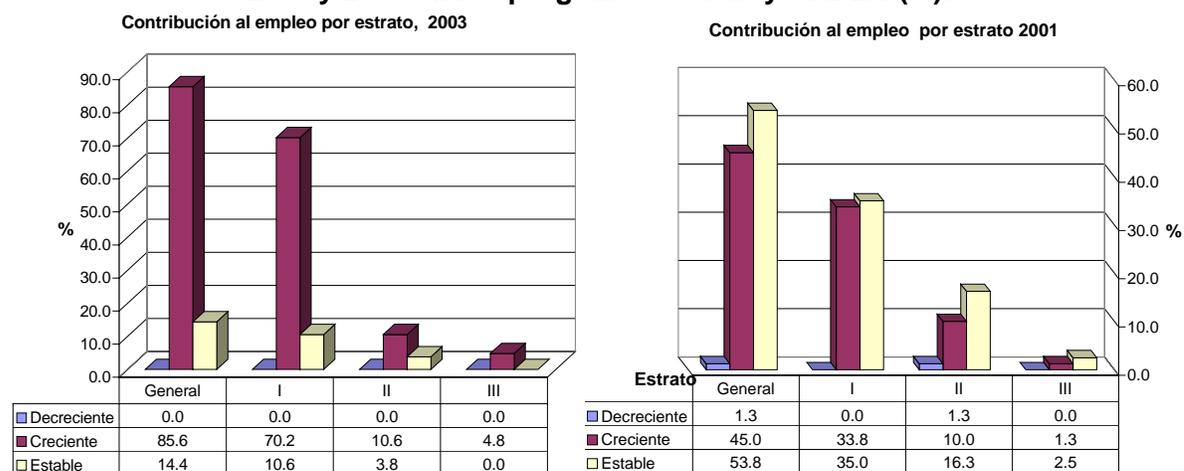
<sup>35</sup> El 81% de los beneficiarios entrevistados, que recibieron los apoyos.

<sup>36</sup> Cultivos que no trabajaban antes del. apoyo

la población beneficiaria que participó en la evaluación del PAPIR en el ejercicio 2003, el 85.58% reporta una tendencia creciente de generación del empleo, el 14.42% restante consideró una situación estable de los jornales utilizados, y ningún producto reporta una disminución en el número de jornales; siendo el estrato I de productores el que más aumento los jornales utilizados y por lo tanto en la generación de empleo (ver gráfica 4.3).

En el ejercicio 2001 la situación cambia; se observa una mayor proporción de beneficiarios que consideraron que existía una situación de estabilidad en la utilización de jornales, y en menor proporción los hubo que consideraron una situación de crecimiento de empleo. En éste ultimo caso, son principalmente beneficiarios del estrato I los que más reportan la generación creciente del empleo.

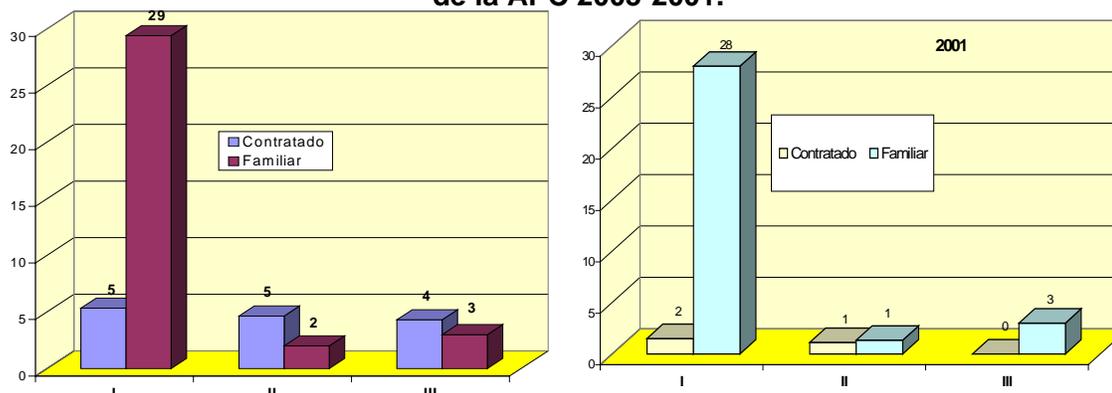
**Figura 4.3. Contribución a la generación de empleo, por estrato de beneficiarios en 2003 y 2001 en los programas PAPIR y PADER (%).**



Para intentar explicar las razones del incremento del empleo, en la encuesta se solicitó la opinión a los beneficiarios en cuanto a si la generación de empleo estaba vinculada a la APC, o a otras causas. Al respecto, su respuesta fue consistente en ambos años, ya que sólo una minoría consideró que se debe a la Alianza; en 2003 sólo reconocen como causa a la APC el 18% de los encuestados, y en 2001 el 32%.

Un aspecto cualitativo importante a destacar es como participa la APC en la generación de empleo, ya sea contratado o familiar. En primer lugar, se deben mencionar que es el trabajo familiar el principal tipo de empleo que se generó tanto en 2003 como en 2001, en todos los estratos de productores, pero de manera especial en el estrato I; en el que se reporta se utilizaron 29 jornales familiares más y solamente 5 contratados en 2003 y 29 familiares por 2 contratados en 2001 ( ver figura .4.4)

**Figura. 4.4. Tipo de jornales generados por los beneficiarios de la APC 2003-2001.**



#### 4.1.5. Inversión y capitalización.

La falta de capitalización es considerada como una de las razones de los bajos niveles de productividad en el campo, especialmente entre la población y regiones prioritarias de los programas de desarrollo rural. Por ello, en la APC precisamente se busca revertir esta situación a través de los apoyos, especialmente el PAPIR, que tiene por objetivo promover la capitalización. PRODESCA y PROFEMOR fomentan la inversión productiva por medio de la capacitación y consolidación organizativa.

En 2003, en el PAPIR solamente el 27% de los productores reportaron incremento en su capital con la participación en el programa, mientras que el 72% no consideró que se haya dado un cambio al respecto. En 2001, la situación cambia ya que el 45% de los beneficiarios entrevistados señalaron registrar un incremento en su capital.

La diferencia de la inversión antes y después del apoyo representa cerca del 47% de la inversión promedio total, lo cual implica que para los beneficiarios del programa son importante los apoyos y contribuye a su capitalización (ver gráfica A.4.5 del anexo 2)

#### 4.1.6. Producción y productividad.

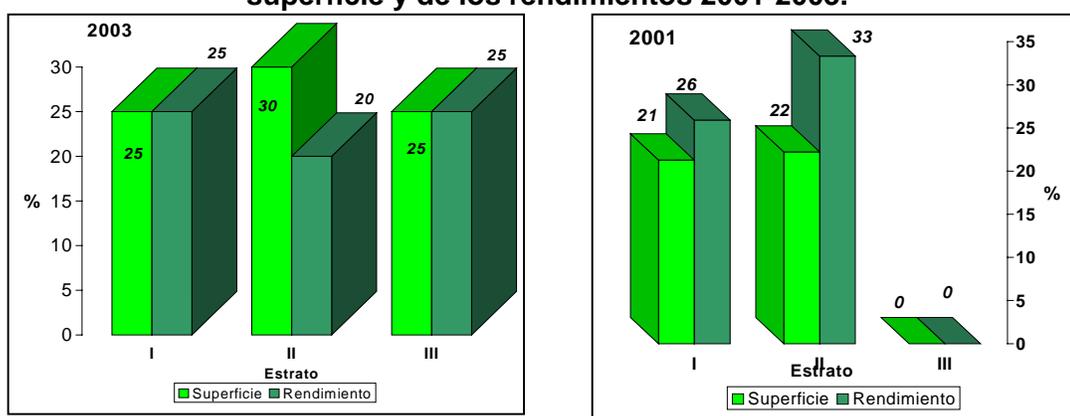
El objetivo de APC en materia de mejoramiento del ingreso rural, tiene como premisa el logro de mayor productividad y la incorporación de valor agregado a las actividades en el campo. Estos son los objetivos del PRODESCA y del PROFEMOR, por medio de la capacitación y la asistencia técnica, y el desarrollo y consolidación de las organizaciones productivas.

En 2003, fundamentalmente fueron apoyados proyectos y actividades agrícolas tanto nuevos como en proceso de consolidación, de los cultivos reportados que registraron incrementos en la producción éstos son realizados principalmente por productores del estrato I y en menor proporción, los del II y III; en todos ellos el efecto de crecimiento por superficie y rendimientos se mantiene, excepto el estrato II que reporta una mayor presencia del efecto superficie.

En 2001, el comportamiento es diferente, ya que el estrato III se mantuvo más estable sin incremento de la producción, mientras que los estratos I y II cambiaron ligeramente hacia un aumento basado en mayores rendimientos por unidad de superficie. (ver figura 4.5).

El comportamiento anterior sugiere la importancia de mejorar la orientación de los proyectos, y fortalecer la capacitación y asistencia técnica para viabilizar el incremento de la productividad. Esto pareciera más pertinente que buscar mayores volúmenes a partir de la expansión de la superficie cultivada, sobre todo en los primeros años de operación.

**Figura 4.5. Cambio en los niveles de producción agrícola por el efecto de la superficie y de los rendimientos 2001-2003.**



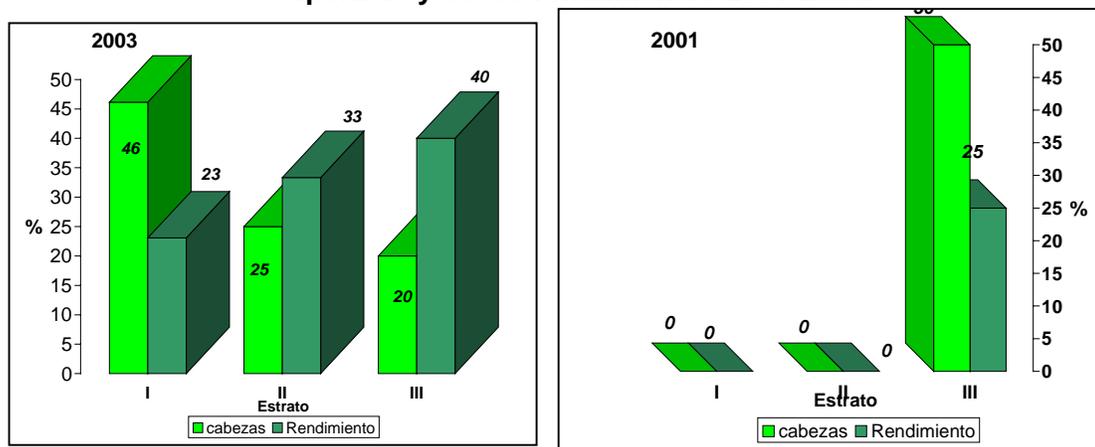
Fuente; Encuestas a beneficiarios 2001 y 2003.

La situación en la ganadería tiene un comportamiento diferente. Durante 2003, solamente los beneficiarios del estrato I incrementan su producción basándose principalmente en aumento del número de cabezas de ganado, mientras que los otros dos estratos lo hicieron basándose en una mayor productividad por cabeza. No obstante, ante la maduración de los proyectos, los beneficiarios de los estratos I y II se mantienen estables y crecen basados principalmente en la superficie los del estrato III, como se muestra el comportamiento del año 2001 ( Ver figura .4.6)

#### 4.1.7.- Cambio Tecnológico

El cambio tecnológico es el medio por el cual se lleva a cabo el incremento de la productividad y de la producción, y se espera que tenga un impacto en el ingreso y el empleo. Estos incrementos deberían darse a partir del uso de insumos adecuados, y que no siempre tienen que ser externos, pero de manera más importante este cambio tiene que ver con la actitud de los productores, con su organización y niveles de capacitación y de acceso a la información.

**Figura 4.6. Cambio en los niveles de producción pecuaria por el efecto de la superficie y de los rendimientos 2001-2003.**



En primer lugar, la calidad de los insumos recibidos por parte de APC, como se señaló en el punto 4.1.3, es percibida como aceptable, especialmente la del material genético, semillas, plantas y animales. El apoyo que más baja calificación recibió es el de asistencia técnica, lo que muestra un punto importante a trabajar.

En 2003, la gran mayoría de los beneficiarios que recibieron acciones de capacitación, mencionó que efectivamente recibió el servicio. Cerca de la mitad de ellos siguen aplicando los conocimientos, habilidades y destrezas aprendidas, y una proporción similar reconoce el servicio como indispensable. Sin embargo, el grado de satisfacción de los beneficiarios respecto al servicio es muy baja (2%). (ver cuadro 4.2)

Analizado el aspecto de las repercusiones de los apoyos en el cambio tecnológico, tanto para los proyectos agrícolas como pecuarios para 2001 y 2003, se aprecia que el índice más alto corresponde al de la calidad genética de los materiales en ambos años. Por otra parte, el más bajo índice se registra en 2003 en fertilización. Lo anterior implica que pese a el mejor índice de los materiales genéticos, su uso no se mantiene en el tiempo. De 2001 a 2003 pasó de 0.54 a 0.31 (ver gráfica 4.7), lo cual puede deberse a que no se siguen utilizando materiales genéticamente mejorados y se pasa al empleo de selecciones locales, mientras que las actividades de fertilización como de mecanización

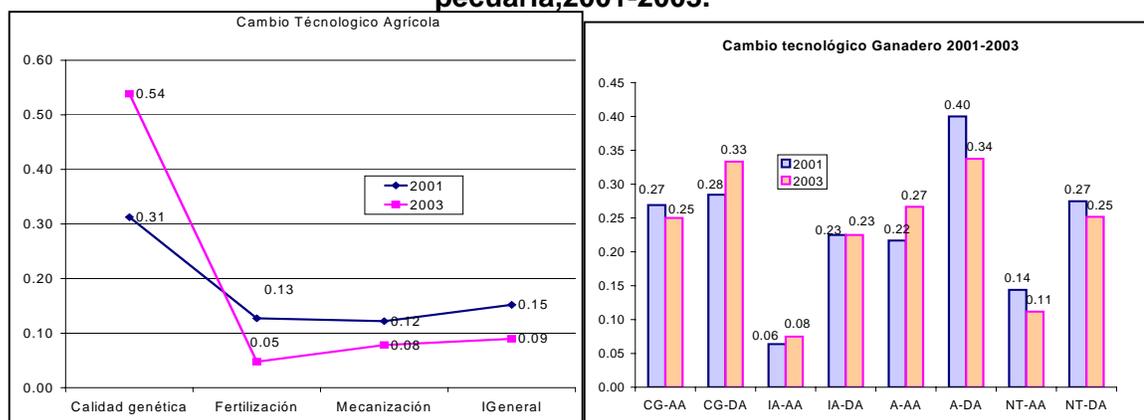
permanecen y mejoran. Así, en términos generales, el índice de mejoramiento genético se incrementó<sup>37</sup>.

**Cuadro 4.2. Impacto de la capacitación recibida en 2003.**

Recibió capacitación de algún técnico de alianza	
Descripción	%
Si	96.20
No	3.80
<b>Total</b>	<b>100.00</b>
<b>Si recibió capacitación</b>	
Sigue aplicando las recomendaciones	48
La capacitación o información fue satisfactoria}	2.00
La capacitación recibida es indispensable para el desarrollo de sus actividades	50.00
La capacitación tecnológica le ayudó a que Ud. Obtuviera el apoyo	0.00

El comportamiento del cambio tecnológico de la producción ganadera es más acelerado. En primer lugar, destaca el impacto del incremento que se da en cada rubro después del apoyo. Esta diferencia es más acentuada en el rubro de infraestructura (IE) y alimentación (A). Los indicadores más bajos después del apoyo, son los de infraestructura y equipo y los más altos los de alimentación del ganado. Las diferencias entre años 2001-2003, no son grandes, se dan cambios muy pequeños.

**Figura 4.7.- Indicadores de cambio tecnológico en la producción agrícola y pecuaria, 2001-2003.**



Fuente; Cálculo de los indicadores, con información de las encuestas a beneficiarios 2001 y 2003.: CG-AA.- Cambio general antes del apoyo. CG-DA.- Cambio general después del apoyo,

En el comportamiento de los indicadores en la producción ganadera es similar a los de la agrícola. El índice general (NT) es mayor en el de 2001 que 2003, lo cual indica un proceso de maduración aun incipiente, y que el cambio tecnológico debería ser fomentado

<sup>37</sup> El concepto que se evalúa. Es el de uso de insumos, por lo cual debe desarrollarse otros indicadores que capten las intenciones de búsquedas tecnológicas alternativa.

por medio de capacitación y asistencia técnica más constante, además de atender a los productores del año en operación.

#### 4.1.8. Integración de cadenas agroalimentarias.

La integración de las cadenas productivas es uno de los conceptos básicos en la estrategia de APC para el mejoramiento del ingreso y empleo rural, que implica la integración de los diferentes eslabones, desde la producción hasta el consumo final. Sin embargo, en la operación este concepto no ha sido muy claramente aplicado, y no son evidentes las contribuciones a la integración de procesos productivos, de tal suerte en el ejercicio evaluado este principio queda solamente como un concepto formal, que se expresa meramente en la distribución de los recursos invertidos en cultivos definidos, mas que la búsqueda de una integración de cadenas

En el caso de la producción agrícola, los impactos del Programa en el abastecimiento de insumos y la integración, el 67.9% señaló que la integración hacia atrás fue decreciente, mientras que el otro 32%, opinó que no se registró ningún cambio al respecto; esto implica que dejaron de utilizar insumos propios por un abastecimiento de insumos comprados.

En la producción ganadera el comportamiento fue similar, siendo solamente un poco mayor la proporción de beneficiarios que consideró que la situación había permanecido estable. Analizado por tipología de productores, en la producción agrícola, mayoritariamente decreciente son los productores más pobres, los del estrato I (66.7%) y para la ganadería el decrecimiento se da entre los estratos I y II .

**Cuadro 4.3.- Proporción de beneficiarios en su integración hacia atrás en la producción agrícola y pecuaria 2003. y por tipo de producto.**

Tendencia integración hacia atrás	2003-agricola	2003-pecuario	Tendencia integración hacia atrás: Agrícola		
	%	%	I	II	III
Decreciente (<0)	67.9	55.0	66.7	1.2	-
Estable (=0)	32.1	45.0	22.6	7.1	2.4
Creciente (>0)	0.0	0.0			
Total	100.0	100.0	<b>Pecuaria</b>		
			15.0	35.0	5.0
			30.0	5.0	10.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios del 2003 y 2001.

La manera de integración hacia atrás se está dando por medio de un abandono de los insumos y servicios que se autoabastecen. Esta situación tiene un efecto positivo y, a la vez, uno negativo. El positivo es la apertura de los productores a la integración de nuevos

insumos y servicios, y el negativo es que se desaprovechan los recursos locales, especialmente el acervo de conocimientos tradicionales.

Los procesos de integración hacia delante son considerables y se centran en la adquisición de los insumos requeridos por las nuevas actividades que se están desarrollando, así como de los insumos que se están dejando de utilizar. Esta integración se está presentando principalmente en las actividades ganaderas, y entre los productores del estrato I. ( ver gráfica A.4.5 del anexo estadístico).

#### **4.2.- Impactos en PRODESCA.**

En el ejercicio 2003, se trabajó con 11 empresas, y en el padrón se reportaron a 55 prestadores de servicios profesionales (PSP). En cambio, en 2001 se contrataron 16 despachos y 122 PSP.

En la distribución de recursos reportados en el padrón del PRODESCA, los mayores porcentajes corresponden a la prestación de servicios de asistencia técnica y puesta en marcha de los proyectos.

En la operación, el nivel en que se proporciona el apoyo es mayor conforme pasa el tiempo. En 2001, el 96.2% de los beneficiarios reportaron haber recibido servicios técnicos, mientras que en 2003 esta proporción se reduce al 54.81%. Sin embargo, el nivel de permanencia de las recomendaciones es muy bajo; mientras que para 2003 se reportó que el 98% de los que recibieron servicios utilizan aún las recomendaciones, mientras que en 2001 sólo lo reporta el 4%.

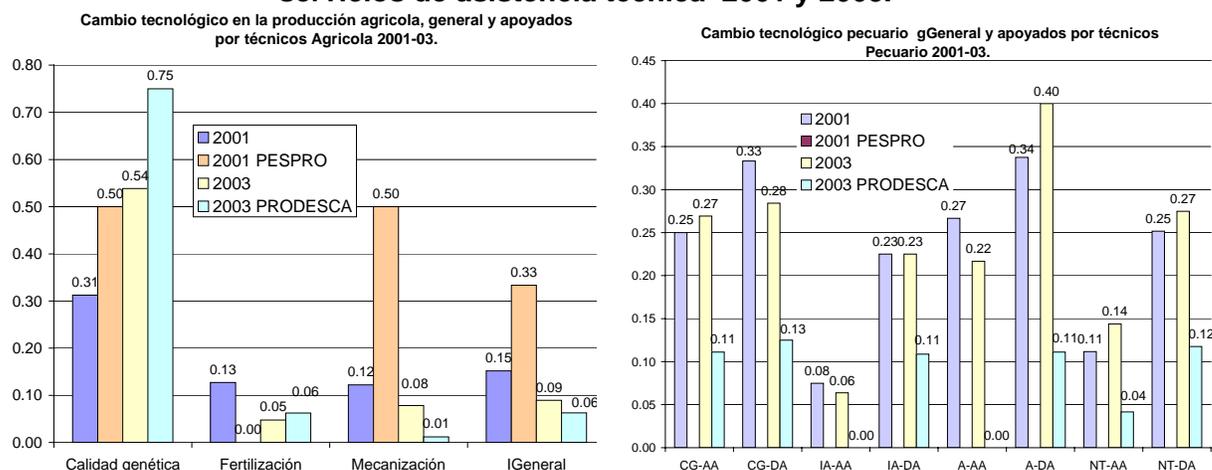
Para estimar el impacto de la participación de los Técnicos PRODESCA, se procesó y analizó la información de las encuestas y se recalcularon indicadores para la población de beneficiarios que recibieron servicios técnicos de PSPs, a fin de apreciar la eventual presencia de cambios significativos, entre los productores que efectivamente recibieron los apoyos y quienes no lo hicieron. El análisis arroja lo siguiente:

- El total de los beneficiarios que recibieron apoyos y servicios técnicos, gestionaron sus apoyos vía proyectos de inversión.
- Se registra un mayor número de productores que reportan grado de utilización de los apoyos entre el 50 al 100% de la capacidad de los activos adquiridos.
- Mejora ligeramente la calificación que se proporciona a los insumos físicos. Sin embargo, la calificación que proporcionaron a la asistencia técnica es menor (la general es de 5.7 y específica de 4.25 )

- Los beneficiarios que recibieron servicios de asistencia técnica presentan más bajos niveles de recepción oportuna de los apoyos, la proporción de los productores que recibieron oportunamente los apoyos pasa del 14.5 % al 8%.
- El impacto en el cambio tecnológico de la producción agrícola fue mayor en la población que efectivamente recibió el servicio; sin embargo los indicadores de 2003 son menores a los de 2001. Esto implica problemas en la operación de la asistencia técnica en el ciclo de evaluación.
- De manera específica la calidad genética de los materiales es consistentemente superior en la población que recibió servicios de PSP. En cambio, en fertilización y mecanización, el indicador varía entre la población que recibió el apoyo, al tiempo que en fertilización es menor en 2001, y de mecanización en 2003.
- En la ganadería se presenta la tendencia de mejoramiento de los indicadores con la recepción de los apoyos de la APC en activos; sin embargo ante la presencia del servicio técnicos en el mismo año (2003 ó 2001), el indicador, disminuye.

De la información presentada pueden apreciarse tendencias en los impactos de los apoyos. En primer lugar, la importancia del servicio, sobre todo en las primeras etapas del ciclo de vida de un proyecto. Aspectos como la formulación de los proyectos, mejoramiento en el nivel de aprovechamiento de los apoyos, la calidad de los apoyos recibidos, etc. Sin embargo, en la operación de los proyectos, los indicadores no son tan favorables, por lo cual es importante desarrollar mecanismos de vinculación más eficientes entre los cuadros técnicos y los productores, así como mejorar el nivel de experiencia de los técnicos para que estén en capacidad de brindar el apoyo necesario.

**Figura 4.8. Indicadores de cambio tecnológico de los beneficiarios con y sin los servicios de asistencia técnica 2001 y 2003.**



Por su parte, los técnicos mantienen la opinión de que las principales debilidades del programa son los bajos niveles de salarios, su inconsistencia y la irregularidad en el tiempo de cobro. Asimismo, el desfase en la implementación de proyectos y la liberación de recursos. Por ello, es importante generar nuevos mecanismos de manejo de

flujos de efectivo en el programa, que permitan cubrir y desarrollar las actividades en mejores condiciones.

### **4.3. Impactos PROFEMOR.**

En el ejercicio 2003 del PROFEMOR, se apoyaron a 47 organizaciones, con un presupuesto reportado en el padrón de 4.9 millones de pesos, lo cual significa que la inversión por organización en promedio es de 105 mil pesos. Este presupuesto se concentró mayoritariamente en 3 municipios Otón P. Blanco, Felipe Carrillo y José María Morelos.

Las organizaciones apoyadas fueron tanto de primer como de segundo nivel. Asimismo, fueron apoyadas instancias que se están integrando como los Consejos Municipales, que se han ya constituido todos a la fecha de redacción de este informe. De igual manera, se apoyó a organizaciones de las cadenas productivas prioritarias relacionadas con la apicultura, producción de leche y carne de bovino, horticultura, producción forestal, caña y coco.

La percepción de los otros actores sobre el desempeño de los agentes técnicos suscritos al programa PRODESCA la califican de regular. Asimismo, se percibe una coordinación entre los programas de bajo nivel, e incluso de desconocimiento de las funciones que deben desarrollar los técnicos PRODESCA

Aunque parte de las funciones definidas para el desarrollo del Programa, como la constitución de los Consejos Municipales se ha logrado, así mismo los consejos por producto. El papel de los agentes PRODESCA no es muy claro, ya que en muchos de los casos en vez de ser agentes de promoción de cambios, de maduración del desarrollo organizacional de los productores, desempeñan papeles secundarios y subordinados, y hasta en algunos casos son vistos como empleados de las organizaciones y no como agentes de cambio.

Aunque se han desarrollado planes municipales, es importante que se cuente con apoyo de capacitación para que estos se articulen al plan estatal.

## Capítulo 5

### Conclusiones y recomendaciones

#### 5.1.- Conclusiones

##### ***5.1.1.- Sobre la estrategia de desarrollo rural, la pertinencia de los componentes y los cambios recientes en la estrategia.***

**Sobre el diseño:** El diseño del grupo de programas que operó en 2003 es continuación de los cambios conceptuales iniciados en 2002, y que buscan integrar en una estrategia conjunta la formación tanto de capital físico, humano y social. Ello a partir de canalización de subsidios y la promoción de inversiones, así como del desarrollo de las capacidades de los productores por medio de la capacitación. El desarrollo y consolidación de las organizaciones es otro de los propósitos perseguidos.

Estas estrategias se concretaron en la operación de los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR. Los proyectos de inversión desempeñaron un papel estratégico como el instrumento básico de canalización de recursos, que debería ser complementado con acciones para la identificación, formulación, financiamiento de las inversiones, puesta en marcha, y operación de los proyectos.

El replanteamiento de la estrategia tiene una gran consistencia conceptual que es reconocida en el estado, ya que no se presentó ninguna objeción a las reglas de operación; incluso su cumplimiento pareciera ser el propósito generalizado. Asimismo, el trabajo vía proyectos y cadenas productivas coincide de manera esencial con lo expuesto en el Plan estratégico del Estado de Quintana Roo 2000-2025, en el que se identifican acciones y productos “motor”. De esta coincidencia pueden desprenderse acciones positivas para el desarrollo del estado. Siendo los problemas los siguientes aspectos:

- Una falta de conocimiento y asimilación conceptual tanto de las propuestas contenidas en el Plan Estratégico, como de la estrategia y los instrumentos de los programas de desarrollo rural de APC, especialmente de la complementariedad entre los programas, instrumentos y recursos.
- La falta de operacionalización completa de las diferentes etapas que implica el trabajo en la modalidad de impulso a proyectos, es decir, trabajar en la identificación de beneficiarios y proyectos que detonen el desarrollo de comunidades y cadenas prioritarias.
- La falta de ajuste de instrumentos e instancias operativas para apoyar el desarrollo de los proyectos.

El 94% de los apoyos se canalizaron vía proyectos, e incluso los beneficiarios de menor nivel de desarrollo, como lo son los del estrato I,, también gestionaron los recursos por esta vía. La cantidad de dificultades y problemas reportado no es significativo.

Una de las posibles dificultades que pueden presentarse, es el poco conocimiento que los beneficiarios tienen del origen de los recursos, ya que la gestión de los apoyos se concentra en las directivas de las organizaciones.

En el aspecto de seguimiento y evaluación del programa, es importante favorecer el desarrollo de ciclos completos en la promoción de proyectos, es decir, trabajar con información de contexto que permita la identificación de los proyectos viables tanto en el aspecto tecnológico de la producción como en su comercialización. Es necesario contar con una ingeniería de proyectos que proponga alternativas tecnológicas que contribuyan a los objetivos de la APC, y de propósitos del Plan Estratégico de Quintana Roo y reajustas las metodologías de evaluación para evaluar esencialmente los proyectos de inversión puestos en marcha, más que a los beneficiarios.

**Sobre la estructura de operación.** La participación de las instituciones federales como estatales se realizó a través de sus estructuras de operación y coordinación acostumbradas, así como por medio de los consejos estatal, faltando solamente la operación de los consejos distritales. Asimismo, operaron instancias auxiliares como la UTOE y el CECADER, aunque de manera limitada en la medida que la primera no desempeña completamente sus funciones técnicas de apoyo a la CDR y la FOFAQRO. La segunda, por su falta de recursos limitó un soporte más contundente para supervisar los proyectos y la prestación de los servicios, con lo cual se generó un desempeño limitado y extemporáneo, que ocasionó que sus funciones se restringieran a la mera aprobación del trámite de pago.

Por ser instancias de reciente creación, los Consejos Municipales requieren de una atención especial para promover su funcionamiento adecuado, aun y cuando ya se han constituido y cuentan con Planes Municipales de Desarrollo, así como con el apoyo de técnicos PROFEMOR.

#### ***5.1.2.- Sobre la Correspondencia entre la Problemática de la economía rural y el programa:***

**Sobre la problemática del estado.** En el acelerado crecimiento del estado, basado principalmente en el desarrollo del sector servicios, el sector primario tiene un papel marginal y de escasa relevancia desde el punto de vista económico. Sin embargo, el campo quintanarroense tiene potencialidades que deben tomarse en cuenta, y que podrían detonarse en forma articulada con las del sector terciario. El sector agropecuario se caracteriza por una producción de temporal, dispersa y de escalas limitadas, con un bajo nivel tecnológico y organizativo, y muy limitadas alternativas de financiamiento.

Además se carece de una vinculación estructurada a las áreas de consumo locales, debido a la penetración de abasto de otras regiones, tanto del país como de importación.

El sector forestal presenta graves problemas en la concentración de la explotación y una acelerada pérdida de superficie arbolada, sobre todo por el avance de la frontera agrícola provocada por la apertura de nuevas áreas para la producción de maíz y la explotación ganadera..

La producción de miel tiene una presencia importante, pues constituye un área atractiva para el trabajo e inversión dirigida al desarrollo de sus capacidades, y a elevar la calidad y estructuras de comercialización. Se buscaría un desarrollo con principios empresariales, que requieren una atención más articulada del sector oficial para incrementar su competitividad.

Deben desarrollarse y promoverse alternativas que integren las explotaciones ganaderas extensivas, para fortalecer un sistema agroindustrial todavía incipiente, con infraestructura subutilizada e insuficiente, y con sistemas de comercialización poco articulados.

La producción del maíz y frijol de autosuficiencia es un aspecto descuidado en los programas de desarrollo rural, a pesar de estar señalada su importancia en el plan estratégico. En la búsqueda de alternativas diversas no se toma en cuenta su relevancia al ocupar el 96% de la superficie cultivada, sino también por el significado que tiene como actividad sustantiva en la vida de los pueblos indígenas y marginados.

**Sobre la vinculación de la problemática del sector con el programa de Desarrollo Rural.** El diseño del grupo de programas es congruente con la problemática del sector agropecuario de Quintana Roo. En su operación ha cumplido de manera formal con los lineamientos de atención a regiones, localidades, población objetivo y cadenas productivas prioritarias. Así lo demuestra el que los recursos se destinaron a localidades prioritarias, con beneficiarios de los estratos I, II y en menor proporción del III. Sin embargo, falta desarrollar estructuras e instrumentos que se articulen y respondan de manera adecuada a la problemática y a la visión, que se define por parte del gobierno del estado.

### ***5.1.3.- Sobre los principales resultados de la evaluación de procesos.***

Aunque la participación del gobierno del estado es limitada para influir en el diseño de los programas de la APC, cuenta con posibilidades aun no exploradas para mejorar el trabajo, como podría ser el diseño de programas propios, y una mejor selección de programas del menú disponible, pero sobre todo aprovechando la posibilidad que brinda la existencia del Plan Estratégico de Quintana Roo que es un avance valioso.

El trabajo de la mayoría de las instancias es fundamentalmente administrativo y sólo marginalmente se abordan tareas de planeación y evaluación. En el proceso de selección y aprobación de apoyos y proyectos, no se cuenta con criterios ni instrumentos que operacionalicen los objetivos, lineamientos.

La creación de un número creciente de instancias de operación y coordinación, se está generando una duplicidad de acciones, además de que se está concentrando la atención en el desarrollo de funciones meramente administrativas, y un escaso trabajo de campo para el seguimiento y control. De igual forma, se registra un avance limitado en la transferencia de atribuciones y recursos al gobierno del estado, de tal suerte que la federalización se constituye como una signatura pendiente, dentro de las reformas estructurales en la relación de la Federación con los estados.

En el nivel de cumplimiento de las metas financieras, existe un sub-ejercicio considerable, que tiene sus orígenes principalmente en los retrasos de las aportaciones del gobierno del estado, y a la falta de recursos de los productores para realizar sus aportaciones. También se registraron problemas para poner en marcha los proyectos y recuperar las inversiones, así como problemas de coordinación entre las instancias. En la práctica debe buscarse una salida a la problemática de las aportaciones estatales, que tiende a ser un problema generalizado en varios estados de la república. Se deben buscar otras posibilidades de reprogramación del ejercicio de los recursos.

En el cumplimiento de las metas, sobre todo financieras, existe un retraso en los programas de PRODESCA y PROFEMOR, lo cual indica una escasa valoración de la importancia y del significado estratégicos que desempeña la asistencia técnica y la capacitación, ; aunque esta valoración se reconoce entre los productores, evalúan bajo la calidad de los servicios y hay poca disposición al pago independiente de ello Sin embargo, atender esta problemática demanda la atención especial, para generar mecanismos e instrumentos nuevos que atiendan los problemas de pago de los técnicos, para mejorar el funcionamiento de los despachos y el mejoramiento de la calidad de los servicios.

En el ejercicio de los recursos se cumplió en términos generales con los lineamientos de las reglas de operación, de canalizar a localidades, municipios, grupos y cadenas prioritarias. Sin embargo, es importante focalizar aún más la cobertura a la población objetivo, en función de sus características específicas, es decir, trascender de la eficacia hacia la eficiencia de los trámites para concentrar recursos y mejorar el seguimiento operativo

La UTOE y el CECADER desempeñan actualmente un papel de bajo perfil, que no corresponde con las expectativas de su creación, por lo cual es importante crear las condiciones necesarias para su mejor desempeño.

#### **5.1.4.- Principales impactos (PAPIR ;PRODESCA; PROFEMOR)**

El nivel de recepción de los apoyos es alto. En los casos en que los productores no recibieron los apoyos, las causas están vinculadas a la escasa disponibilidad de recursos de los beneficiarios, y a la variación de la población registrada en los padrones, debido a su movilidad. De igual forma, la no integración de los grupos u organizaciones fue causa de que no se recibieran los subsidios. Deben buscarse salidas que permitan una promoción de los grupos diferente, e incrementar el nivel de oportunidad de recepción y utilización de los apoyos.

Existe actualmente en la operación del programa una actitud positiva hacia el desarrollo de nuevos cultivos y a la generación de empleo, sobre todo familiar. Sin embargo, tanto los cultivos como los proyectos, fueron de escala limitada, en la mayoría de los casos a nivel familiar y de traspatio, por lo cual el impacto será limitado, debiendo buscarse generar proyectos que integren esfuerzos y acciones.

Aunque el incremento de la producción basada en la expansión de la superficie, es más importante en el corto plazo, en el mediano plazo el crecimiento basado en la productividad adquiere mayor importancia, por lo cual debe de acentuarse el acompañamiento y seguimiento a los proyectos, especialmente los nuevos y los de seguimiento para incrementar la rentabilidad social de las inversiones por medio de la asistencia técnica.

La capacitación es proporcionada de manera limitada, y es evaluada con calificaciones muy bajas por los beneficiarios. No obstante, su papel sigue siendo fundamental no solo por ser parte de la estrategia de la APC sino, sobre todo, por el impacto que tiene en la generación de empleo y la utilización más intensiva de los apoyos. Lo anterior demanda diseñar programas de formación de capacidades adecuadas para el personal técnico.

El desarrollo del mercado de servicios profesionales tiene ya bases importantes en la medida que existen despachos profesionales, así como de prestadores de servicios. No obstante, su desempeño aún es bajo de acuerdo con las opiniones de los beneficiarios de los apoyos de los programas, que otorgan la más baja de las calificaciones a los apoyos de asistencia técnica entre todos los bienes y servicios que comprende el programa .

En su desempeño, el programa PROFEMOR tiene similares resultados. La problemática consiste en que los prestadores de servicios profesionales de PRODESCA; han respondido más a la necesidades operativas de las organizaciones, que al papel estratégico que deben desempeñar. para la consolidación de las organizaciones o Consejos Municipales..

## 5.2.- Recomendaciones.

1.- Debido a la existencia del Plan estratégico del Estado de Quintana Roo 2000-2025, es importante retomar sus planteamientos y continuar con las etapas que permitan implementarlo. Para ello sería importante que tanto la SEDARI como la SAGARPA integrasen un equipo especial o la contratación de servicios especializados, con la función específica de promover la generación de planes y programas locales, para que los recursos de la APC puedan significar un efectivo soporte conceptual y presupuestal en su ejecución. En las funciones que podría desarrollar ese equipo estarían las siguientes:

- Generar, entre los actores claves, un conocimiento, análisis y mejoramiento de los planteamientos presentados en el Plan, pudiendo partir del reconocimiento de presentaciones ejecutivas ya disponibles.
- Realizar un trabajo de compatibilización y alineamiento de los planteamientos de la APC con la visión de desarrollo que se defina en el estado.
- Generar planes y programas estatales que se integren con los Federales para una mayor complementariedad de las acciones promovidas
- El desarrollo de instrumentos operativos y la adecuación de los existentes para operacionalizar los objetivos, criterios y conocimientos que se tienen para desarrollar y focalizar la selección de los proyecto detonadores

2.- Profundizar en la línea de trabajo basado en los **proyectos de inversión**, como célula básica de las acciones de promoción del desarrollo, lo anterior implica el reconocimiento del trabajo integral y detonador de los proyectos. Dicho en otros términos, deben abordarse de manera completa las diferentes etapas del ciclo de vida de los proyectos, desde la identificación de las ideas, la elaboración de los perfiles, su formulación, dictaminación y gestión, hasta su puesta en marcha, control y seguimiento. Entre los aspectos sobre los que deben ponerse atención, destacan los siguientes:

No.	Etapa	Aspectos por atender
1	Identificación	1.- Disponibilidad y reconocimiento de la visión general del estado y de los productores, que constituyen el marco para la identificación de ideas. 2.- Capacitación de los técnicos dirigida a la identificación de proyectos que respondan a visiones generales, y que fomenten el compromiso de los implicados en los proyectos. 3.- Promover la integración de los técnicos, no sólo en la identificación y diseño, sino también en la operación y en los beneficios obtenidos.
2	Formulación	1.- Desarrollo de la capacitación a los técnicos para formular proyectos adecuados a cada situación, que respondan técnicamente a los objetivos, generales del desarrollo, y a las posibilidades técnicas específicas. 3.- Desarrollar el instrumento de selección de proyectos, para que los técnicos conozcan qué aspectos deben tomarse en cuenta para la formulación y evaluación del proyecto.
3	Dictaminación / gestión	1.- Definir la instancia operativa (debería ser la CECADER y UTOE) de soporte técnico, que libere de trabajo a las instancias colegiadas, para que se concentren en decisiones ejecutivas y estratégicas.

		<p>2.- Definición de criterios de selección de proyectos y desarrollo de instrumentos que permitan realizar trabajos alineados, tanto en la identificación, la formulación, como en la dictaminación.</p> <p>3.- Crear el compromiso de seguimiento de la gestión del financiamiento del Proyecto, no solamente de los recursos de la APC.</p>
4	Puesta en marcha	<p>1.- Trabajo y formación de líderes de proyecto</p> <p>2.- Capacitación y vinculación estructurada de los PSP, para poner en marcha los proyectos.</p> <p>3.- Búsqueda de alternativas que aseguren recursos a tiempo, no necesaria y exclusivamente los de APC.</p>
5	Seguimiento	<p>1.- Seguimiento operativo, que presupone la existencia de experiencia en producción, administración y liderazgo.</p> <p>2.- Seguimiento institucional, que debe de ser no solamente para la supervisión de la entrega de los apoyos, sino de reconocimiento de las dificultades que se presentan para buscar medios de solución.</p> <p>3.- De evaluación, para profundizar y ajustar la metodología de evaluación de los programas, y de esta manera responder más a la lógica de operación de proyectos, que al impacto individual.</p>

3.- Se deben ajustar las acciones y servicios de los prestadores de servicios para atender los proyectos en su ciclo de vida. Esto implica desarrollar servicios en todas las etapas y no solamente en aspectos parciales. De igual forma, es importante buscar proporcionar servicios a beneficiarios que participaron en ejercicios anteriores.

4.- Promover la consolidación de los despachos como empresas prestadoras de servicios responsables del cumplimiento con calidad de los servicios responsable de proporcionar a su personal condiciones adecuadas de trabajo; algunas de las acciones importantes para apoyarlos pueden ser los siguientes:

- Promover mecanismos de fondos de garantía para la obtención de capital de trabajo que permita desarrollar sus funciones en condiciones adecuadas o el apoyo y respaldo institucional para el desarrollo de factorajes para mejorar sus flujos de efectivo.
- Promover la realización de proyectos productivos modelo que permitan desarrollar con el ejemplo capacitación, a la vez de generar experiencias que capacite a su personal en la puesta en marcha y operación de proyectos.

5.- Para que tanto la UTOE como el CECADER puedan desempeñar el papel estratégico que les corresponde, es importante crear las condiciones tanto de infraestructura física como humana. Ello implica no solamente la selección adecuada de personal con experiencia operativa y administrativa, sino también la capacitación del mismo. En el caso del UTOE, es necesario lograr una solidez técnica y liderazgo mediante especialistas, para poder coordinar no sólo los proyectos de la Comisión de Desarrollo Rural, sino también la de ganadería y de agricultura.

6.- Es fundamental promover el desarrollo de proyectos que atiendan la problemática de la producción de básicos, especialmente del maíz, para lo cual podría trabajarse en las siguientes líneas:

- Identificación, mejoramiento y difusión de materiales nativos adaptados a las condiciones de suelo, clima y prácticas de cultivo, validación e introducción de materiales mejorados que enriquezcan el acervo genético regional.
- Mejoramiento de la fertilidad de suelos y acciones de conservación para incrementar el periodo de vida de las milpas, y evitar mayores desmontes.
- Capacitación en manejo poscosecha del grano, para evitar pérdidas de grano y disminuir la presión sobre la demanda de grano, que generan condiciones para la ampliación de la superficie de siembra.

7.- Desarrollar acciones que refuncionalicen y potencialicen el papel de las ventanillas de recepción de solicitudes, para trascender la mera función receptora y realizar además el chequeo de los requisitos documentales solicitados. Para ello, implantación del SISER es básica, siendo además importante que desde el formato de solicitud se integre información sobre las características que se deseen promover como prioritarias.

8.- Para poder exigir a los PSP calidad, cumplimiento y compromiso en el desempeño de sus funciones, es importante atender tres aspectos fundamentales:

- Trabajar sobre la conceptualización del papel, requisitos y limitaciones que tienen para el desempeño de sus funciones, lo que implica reconocer sin estigmatizar la vinculación de los técnicos con los beneficiarios de los proyectos, no solamente de trabajo sino de compromiso con la operación y resultados, y el derecho a los beneficios que se tienen
- Generar mecanismos que aseguren el pago y disponibilidad de recursos y condiciones dignas de trabajo,
- Promover, desde su selección, la incorporación de profesionistas con experiencia comprobada o capacitación operativa en la producción directa.

A los técnicos PROFEMOR, se les debe prestar apoyo profesional, por medio de asesoría, para la elaboración de planes Municipales de desarrollo, de procesos de mejoramiento continuo o reingeniería, para la consolidación organizativa de las organizaciones.

## **Bibliografía**

Plan Estratégico de Desarrollo Integral Del Estado de Quintana Roo 2000 - 2025

Anexo estadístico 2000

Anuario estadístico

XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Gobierno del Estado de Quintana Roo, Sistema Estatal de Información Agroalimentaria y Pesquera. Estadística Básica Agropecuaria, Forestal y Pesquera 2001.

Gobierno de Quintana Roo, Plan Básico de Gobierno 1999-2005.

Gobierno de Quintana Roo, Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo 2000-2025.

INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Quintana Roo, 2003.

SAGARPA, Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003, Diario Oficial de la Federación.

SAGARPA y Gobierno del Estado de Quintana Roo, Anexo Técnico de los Programas de Desarrollo Rural.

DECRETO por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Anexo 1.  
Metodología de la evaluación

Tanto la metodología para la evaluación, cómo el diseño de la muestra fue elaborado por FAO estos documentos se encuentran divulgados en la pagina de [www.evalalianza.org.mx](http://www.evalalianza.org.mx), la determinación del tamaño de la muestra se calcula basándose en la siguiente formula.

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

Donde:

$n_{ij}$  es el tamaño de muestra parcial del programa  $i$  (DR) en el año  $j$ . (2001, 2003).  
 $N_{ij}$  es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral del programa en cada año (2001, 2003).

$\theta_{ij}$  Es una constante que corresponde al tamaño de muestra para una muestra aleatoria simple con reemplazo para cada programa y año.

Parámetros  $\theta_i$  para Desarrollo Rural en el Estado de Quintana Roo

2001	120.18
2003	134.74

**Muestra total para Desarrollo Rural =  $n_{DR,2001} + n_{DR,2003}$**

#### Determinación de la muestra<sup>38</sup>

PAPIR	Quintana Roo		
	$N_{ij}$	$\theta_{ij}$	$n_{ij}$
<b>Total de beneficiarios de PAPIR 2003</b>	<b>1745</b>	<b>134.74</b>	<b>125</b>
<b>Total de beneficiarios a entrevistar de DR 2003</b>	<b>11389</b>	<b>120.18</b>	<b>119</b>
<b>Gran total de beneficiarios a entrevistar</b>			<b>244</b>

$N_{ij}$ . Número de beneficiarios

$\theta_{ij}$ . Porcentaje de beneficiarios

$n_{ij}$ . Muestra

Una vez determinado el tamaño de la muestra, los beneficiados se seleccionan del listado completo, se ordenan alfabéticamente por apellido y se numeran de forma progresiva, se calcula también un coeficiente "k" que resulta de dividir el total de beneficiarios del programa ( $N_{ij}$ ) entre el tamaño de muestra calculado ( $n_{ij}$ )

<sup>38</sup> El número de beneficiarios es el que fue posible integrar del padrón existente con sus respectivos datos de localización en la fecha requerida para la determinación de la muestra.

**Determinación del coeficiente K PAPIR 2003**

	<b>Benef.</b>	<b>muestra</b>	<b>coef. k</b>
<b>Programa</b>	<b>N</b>	<b>n</b>	<b>k = (N/n)</b>
PAPIR 2003	1759	125	14
Desarrollo Rural 2001	11389	119	96

Reemplazos: se establece un equivalente del 20% del tamaño de la muestra total

**Determinación de reemplazos PAPIR 2003**

	<b>Benef.</b>	<b>muestra</b>	<b>20%</b>
<b>Programa</b>	<b>N</b>	<b>n</b>	
PAPIR 2003	1759	125	25
Desarrollo Rural 2001	11389	119	24

**Listado de beneficiarios entrevistados PAPIR 2003..**

<b>No</b>	<b>NomBen</b>	<b>Mpo</b>	<b>Loc</b>
1	ARCADIO VARELA GARCIA	FELIPE CARRILLO PUERTO	CHHUNUHUB
2	NAZARIO ARANA AKE	FELIPE CARRILLO PUERTO	CHUNHUHUB
3	LAZARO YAMA VARELA	FELIPE CARRILLO PUERTO	CHUNUHUB
4	MARGARITA CECILIA AKE MEX	FELIPE CARRILLO PUERTO	DZOYOLA
5	VICTORIA CHUC CAAMAL	FELIPE CARRILLO PUERTO	DZOYOLA
6	AMBROSIO BACAB MAY	FELIPE CARRILLO PUERTO	MELCHOR OCAMPO
7	ANTONIO BACAB PAT	FELIPE CARRILLO PUERTO	MELCHOR OCAMPO
8	RUFINO BACAB PAT	FELIPE CARRILLO PUERTO	MELCHOR OCAMPO
9	BIBIANO BACAB PAT	FELIPE CARRILLO PUERTO	MELCHOR OCAMPO
10	JUAN BAUTISTA BACAB POOT	FELIPE CARRILLO PUERTO	MELCHOR OCAMPO
11	NICASIO PAT DZUL	FELIPE CARRILLO PUERTO	MELCHOR OCAMPO
12	FEDERICO MAY MOO	FELIPE CARRILLO PUERTO	MELCHOR OCAMPO
13	MOISES BALCAZAR TORRUCO	FELIPE CARRILLO PUERTO	REFORMA AGRARIA
14	ABRAHAM BALCAZAR TORRUCO	FELIPE CARRILLO PUERTO	REFORMA AGRARIA
15	ALFONSO CAAMAL BATUN	FELIPE CARRILLO PUERTO	SANTA ROSA
16	EDILBERTA CHAC CAAMAL	FELIPE CARRILLO PUERTO	SEÑOR
17	SEVERIANA CAAMAL BACAB	FELIPE CARRILLO PUERTO	SEÑOR
18	JUAN MARIA ABAN TUN	FELIPE CARRILLO PUERTO	TEPCIH
19	DEMETRIO BACAB MAY	FELIPE CARRILLO PUERTO	TIHOSUCO
20	PLACIDO YAM CUPUL	FELIPE CARRILLO PUERTO	TUZIC
21	JORGE ALBERTO CACH CASARES	FELIPE CARRILLO PUERTO	X-HAZIL SUR

**Listado de beneficiarios entrevistados PAPIR 2003 (continuación).**

<b>No</b>	<b>Nombre del Beneficiario</b>	<b>Municipio</b>	<b>Localidad</b>
22	FIDELIA POOT AKE	FELIPE CARRILLO PUERTO	X-HAZIL SUR
23	MARCELINA MARTIN CANUL	FELIPE CARRILLO PUERTO	X-HAZIL SUR
24	BASILIO BAAS PEÑA	FELIPE CARRILLO PUERTO	YAXLEY
25	LILIA ALAMILLA GONGORA	JOSE MARIA MORELOS	BULUKAX
26	MARIA LUCIA ALAMILLA NAAL	JOSE MARIA MORELOS	BULUKAX
27	MAGDALENA ALAMILLA ALAMILLA	JOSE MARIA MORELOS	BULUKAX
28	ANDREA BALAM CHAN	JOSE MARIA MORELOS	BULUKAX
29	VENANCIA ACOSTA KIME	JOSE MARIA MORELOS	BULUKAX
30	ANA INES BORGES CHAN	JOSE MARIA MORELOS	BULUKAX
31	REMIGIA BALAM	JOSE MARIA MORELOS	BULUKAX
32	MARIANA BLANCO	JOSE MARIA MORELOS	BULUKAX
33	INES ALVAREZ HERNANDEZ	JOSE MARIA MORELOS	BULUKAX
34	AURELIA CAAMAL BALAR	JOSE MARIA MORELOS	BULUMAX
35	MARIA ELISA MONTE GOMEZ	JOSE MARIA MORELOS	BULLUKAX
36	MARIA MARBELLA PECH MARIN	JOSE MARIA MORELOS	DSIUCHE
37	ALICIA AVILES CAMARA	JOSE MARIA MORELOS	DZIUCHE
38	SEBASTIANA MAY TUYUB	JOSE MARIA MORELOS	HUAY MAX
39	FLAVIA POOT POOT	JOSE MARIA MORELOS	HUAY MAX
40	JORGE ROVIROSA RODRIGUEZ	JOSE MARIA MORELOS	JOSE MARIA MORELOS
41	LIBORIO PEREZA SANTOS	JOSE MARIA MORELOS	JOSE MARIA MORELOS
42	SANTIAGO BLANCO MARTIN	JOSE MARIA MORELOS	JOSE MARIA MORELOS
43	MOISES GONZALEZ SOBERANIS	JOSE MARIA MORELOS	JOSE MARIA MORELOS
44	CARLOS BALLOTE ANDRADE	JOSE MARIA MORELOS	JOSE MARIA MORELOS
45	GUZMAN BACAB EK	JOSE MARIA MORELOS	JOSE MARIA MORELOS
46	FERNANDO ALVARADO CASTILLO	JOSE MARIA MORELOS	JOSE MARIA MORELOS
47	EULOGIO ALVARADO THA	JOSE MARIA MORELOS	JOSE MARIA MORELOS
48	NICOLASA CANCHE YAH	JOSE MARIA MORELOS	JOSE MARIA MORELOS
49	ESTELA POOT EK	JOSE MARIA MORELOS	LA ESPERANZA
50	MARIA LUISA ACOSTA POOT	JOSE MARIA MORELOS	LA ESPERANZA
51	MARIA TERESA CAAMAL PAT	JOSE MARIA MORELOS	LA ESPERANZA
52	ALBERTA EK PUC	JOSE MARIA MORELOS	LA ESPERANZA
53	MANUELA ACEVEDO KU	JOSE MARIA MORELOS	NARANJAL
54	MARIA GRETTEY POOT US	JOSE MARIA MORELOS	NARANJAL
55	ALBERTA POOT TEC	JOSE MARIA MORELOS	NARANJAL
56	AURORA BALAM HAU	JOSE MARIA MORELOS	NARANJAL
57	ANTONIA KUMUL	JOSE MARIA MORELOS	NARANJAL
58	ELVIRA BALAM HAU	JOSE MARIA MORELOS	NARANJAL
59	FELIPA CANUKL MEX	JOSE MARIA MORELOS	SABAN
60	ESPERANZA CAB CHUC	JOSE MARIA MORELOS	SABAN

**Listado de beneficiarios entrevistados PAPIR 2003 (continuación).**

<b>No</b>	<b>Nombre del Beneficiario</b>	<b>Municipio</b>	<b>Localidad</b>
61	XALETA KAUIL COX	JOSE MARIA MORELOS	SABAN
62	AMADORA ARJONA CAN	JOSE MARIA MORELOS	SABAN
63	REFUGIA UC BATUN	JOSE MARIA MORELOS	SABAN
64	VICTORIANA CHI CANUL	JOSE MARIA MORELOS	SABAN
65	JULIA BALAM HAU	JOSE MARIA MORELOS	SABAN
66	MARIA CAROLINA DEL SOCORRO CANCHE CHIMAL	JOSE MARIA MORELOS	SABAN
67	PAULINA CHIMAL CHIMAL	JOSE MARIA MORELOS	SABAN
68	MARIA AUXILIADORA KAUIL MOO	JOSE MARIA MORELOS	SABAN
69	PAULA ARJONA CHAN	JOSE MARIA MORELOS	SABAN
70	JULIA ARJONA CAN	JOSE MARIA MORELOS	SABAS
71	VERONICA BE NOH	JOSE MARIA MORELOS	SACALAA
72	PRICILIANA AKE MAHAY	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
73	MARGARITA AKE CHAM	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
74	MARIA VERONICA CAHUCH CHI	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
75	ARSENIA MAHAY COCOM	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
76	SEVERIANA NOH NOH	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
77	ANSELMA POOT COHUO	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
78	AMELIA BARNET CAMARA	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
79	ESTHER NOH BATUM	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
80	BASILIA COCOM AKE	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
81	GUADALUPE BATUM POOT	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
82	PAULA BATUM POOT	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
83	VERONICA UH POOT	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
84	OTILIA HERNANDEZ POOT	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
85	FRANCISCA AKE POOT	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
86	LOURDES UN NUH	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
87	MARIA IRMA CAAMAL CAHUM	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
88	SANTA SUSANA ALVAREZ CAHUICH	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
89	JUSTINA ALVAREZ CANUL	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
90	EPIFANIA AKE POOOT	JOSE MARIA MORELOS	SACALACA
91	MARIA ISIDRA CASTILLO CAB	JOSE MARIA MORELOS	SAN DIEGO
92	CLOTILDE CAAMAL CANUL	JOSE MARIA MORELOS	SAN DIEGO
93	ANA MARIA DZIB POOT	JOSE MARIA MORELOS	SAN DIEGO
94	REBECA CAAMAL AKE	JOSE MARIA MORELOS	SAN FELIPE I
95	CANDELARIA CAAMAL CANUL	JOSE MARIA MORELOS	SAN FELIPE I
96	YOLANDA CHE CHUC	JOSE MARIA MORELOS	SAN FELIPE I
97	LEIDI ARMINDA COLLI CAAMAL	JOSE MARIA MORELOS	SAN FELIPE I
98	GUILLERMINA ESCAMILLA APLOMO	JOSE MARIA MORELOS	SAN FELIPE II

**Listado de beneficiarios entrevistados PAPIR 2003 (continuación).**

<b>No</b>	<b>Nombre del Beneficiario</b>	<b>Municipio</b>	<b>Localidad</b>
99	MARIA CATALINA ALVARADO LOPEZ	JOSE MARIA MORELOS	SAN MARCOS
100	ANTONIO ALVARADO	JOSE MARIA MORELOS	SAN MARCOS
101	ALICIA ALVARADO POOL	JOSE MARIA MORELOS	SAN MARCOS
102	MARIA LORENA UC PISTE	JOSE MARIA MORELOS	ZSIHUCHE
103	JORGE FELIX ALONSO	OTHON P. BLANCO	ALBARO OBREGON
104	ALONSO BALAM DIAZ	OTHON P. BLANCO	ALVARO ABREGON
105	ALEX ALBERTO INTERIAN MUÑOZ	OTHON P. BLANCO	ALVARO OBREGON
106	REYNALDO PEREZ ZAVALTA	OTHON P. BLANCO	CACAO
107	GABRIEL LOPEZ GARDUZA	OTHON P. BLANCO	CACAO
108	SABAS HERNANDEZ GRAJALES	OTHON P. BLANCO	CACAO
109	JOSE EDGAR RENTERAL CAMPOS	OTHON P. BLANCO	CARLOS A MADRAZO
110	CATALINA MENDOZA ALANIS	OTHON P. BLANCO	CARLOS A MADRAZO
111	J. CONSTANTINO VERDUZCO LUNA	OTHON P. BLANCO	CARLOS A MADRAZO
112	HUBER AVILES VILLALOBOS	OTHON P. BLANCO	CARLOS A. MADRAZO
113	CANDIDO BRITO ABUNDEZ	OTHON P. BLANCO	COCOYOL
114	PABLO CRISANTO RAMOS	OTHON P. BLANCO	PALMAR
115	MARIANO ISIDRO GOMEZ NAVARRETE	OTHON P. BLANCO	PUCTE
116	MANUEL BARAJAS MAGALLON	OTHON P. BLANCO	PUCTE
117	LEONARDO JIMENEZ DOMINGUEZ	OTHON P. BLANCO	PUCTE
118	LORENZO BORJA SAVIÑON	OTHON P. BLANCO	PUCTE
119	ISMAEL AK ISTE	OTHON P. BLANCO	RAMONAL
120	RODOLFO ALVAREZ CHAVEZ	OTHON P. BLANCO	SABIDOS
121	PORFIRIO BARCENAS MAYA	OTHON P. BLANCO	SABIDOS
122	GABINO AC SERRANO	OTHON P. BLANCO	SAN FRANCISCO BOTES
123	FROYLAN AZUETA GUTIERREZ	OTHON P. BLANCO	SAN FRANCISCO BOTES
124	MARIA EMMA ANTONIO MIGUEL	OTHON P. BLANCO	SAN FRANCISCO BOTES
125	ANTONIO BARRON QUIROZ	OTHON P. BLANCO	SAN PEDRO PERALTA

## Anexo 2.

### Información cuadros complementarios

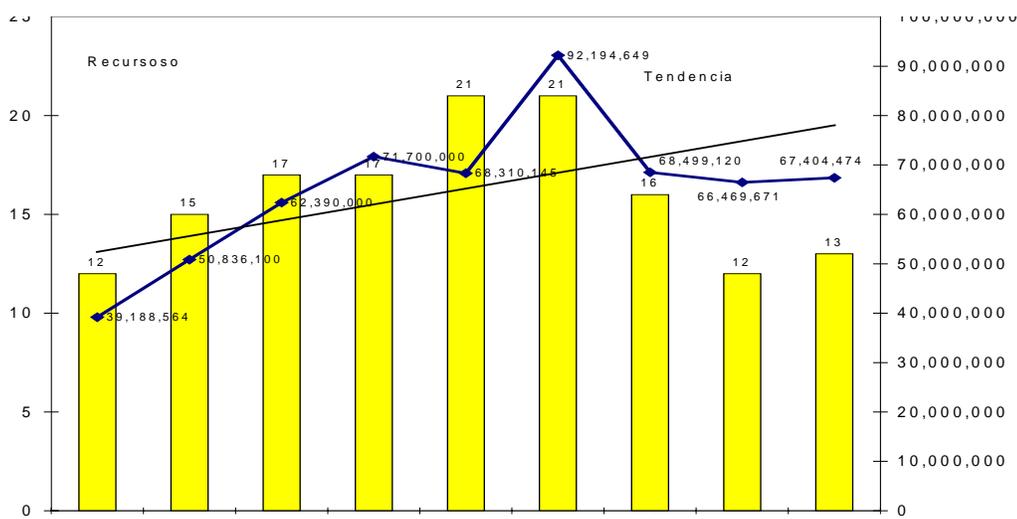
## Capítulo 1

**Cuadro A.1.1. Caracterización de los apoyos del Programa de Desarrollo Rural 2003.**

Criterio de asignación para "Ejecución Federalizada"	% mínimo de los recursos del programa a aplicar para cada criterio
Localidades de alta y muy alta marginación.	70
Grupos prioritarios: donde al menos 70% de los miembros son jóvenes de 14 a 28 años de edad, mujeres, indígenas o personas de la tercera edad; o grupos donde al menos 20% de los socios son discapacitados.	20
Cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social, definidas por el Gobierno de la entidad federativa, en función de las prioridades detectadas en los consejos municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, .	35
Proyectos propuestos por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.	35
Productores de bajos ingresos en zonas no marginadas, I.	25

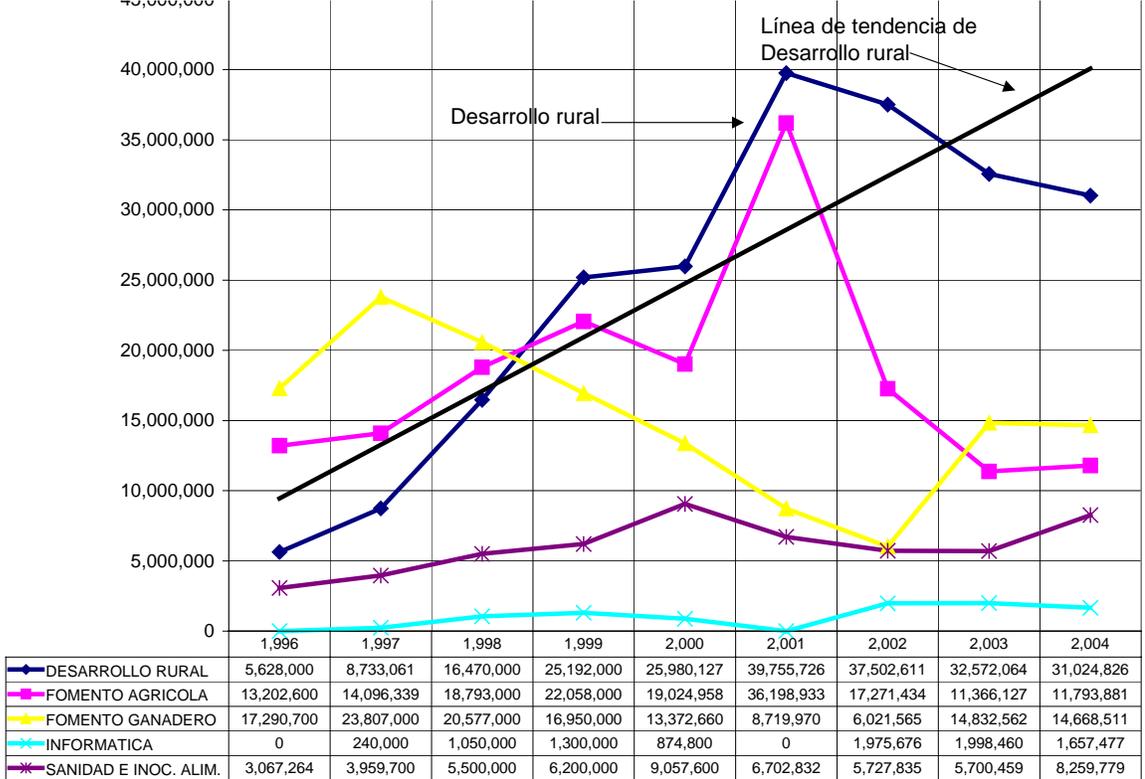
Fuente: Reglas de Operación de la APC 2003.

**Figura A.1.1. Número de programas y monto de recursos operados en la APC en el Estado de Quintana Roo: 1996-2004.**



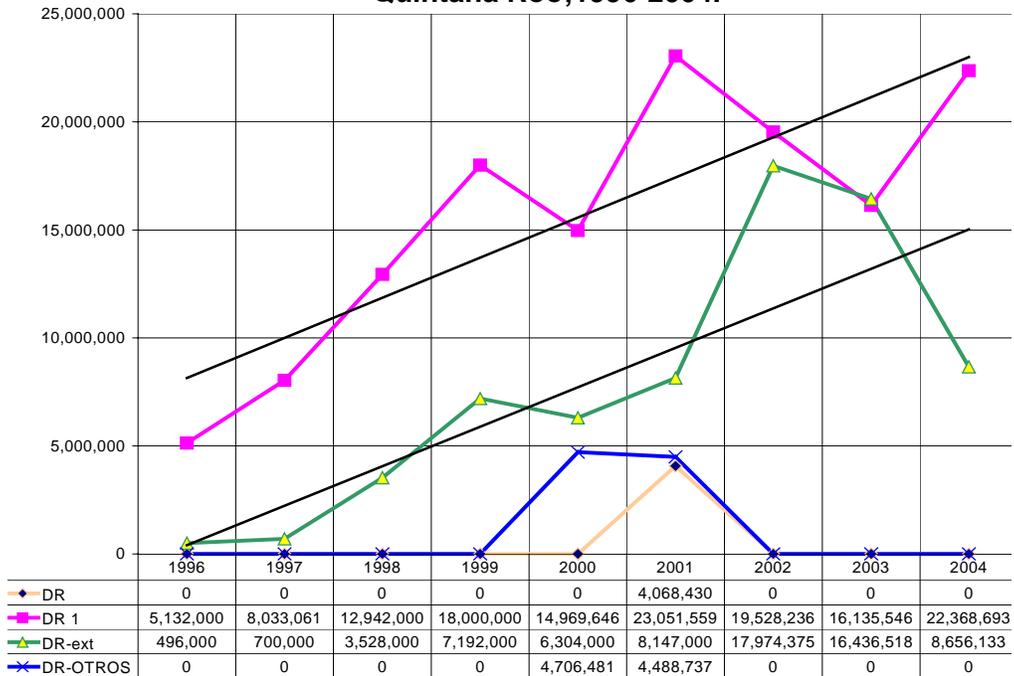
Fuente: Elaborado por AGA con información proporcionada por la Delegación de la SAGARPA del Estado de Quintana Roo.

**Figura A.1.2. Proporción del presupuesto por grupo de programas;1996-2004.**

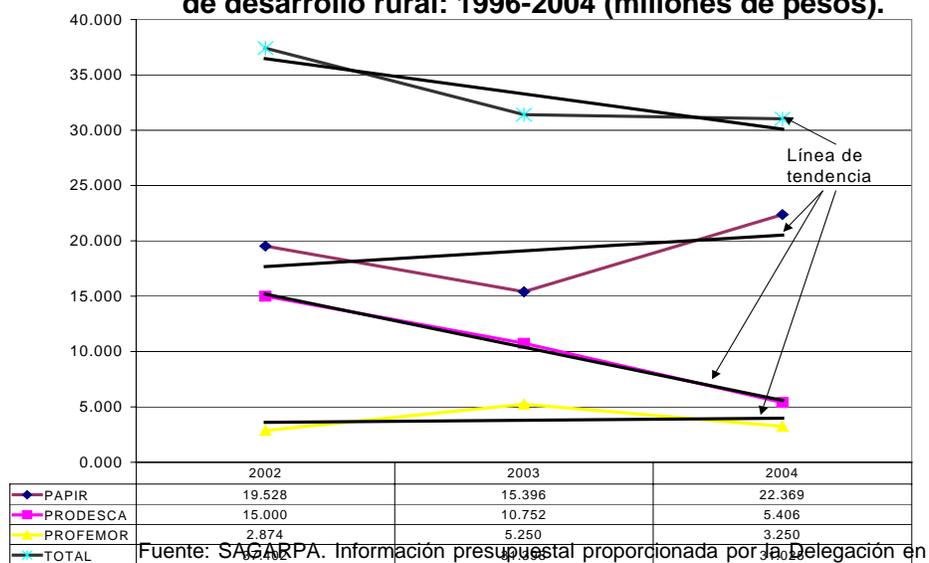


Fuente: Elaborado por AGA con información proporcionada por la Delegación de la SAGARPA. del Estado de Quintana Roo.

**Figura A 1.3. Recursos operados en los programas de desarrollo rural Quintana Roo;1996-2004.**



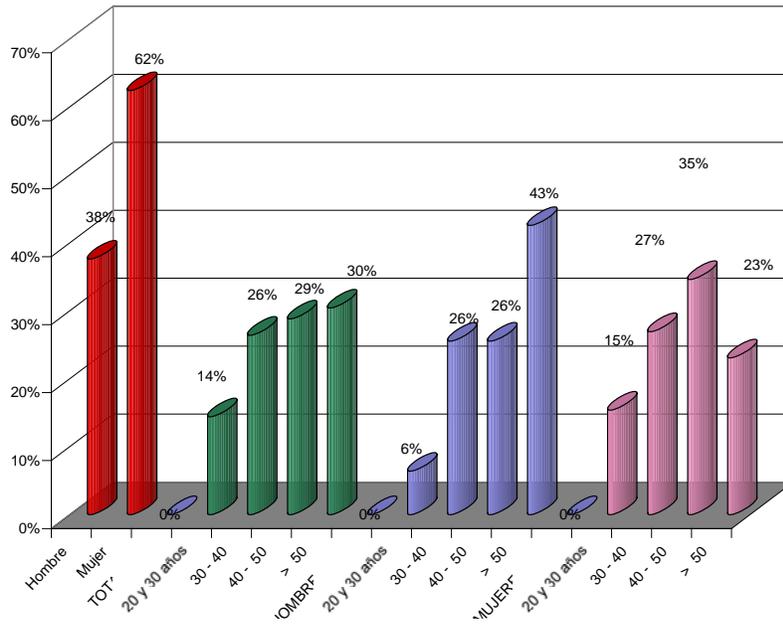
**Figura A 1.4. Evolución recursos presupuestados de los programas de desarrollo rural: 1996-2004 (millones de pesos).**



**Cuadro A.1.2. Localidades atendidas por los tres programas de Desarrollo Rural por índice de marginación**

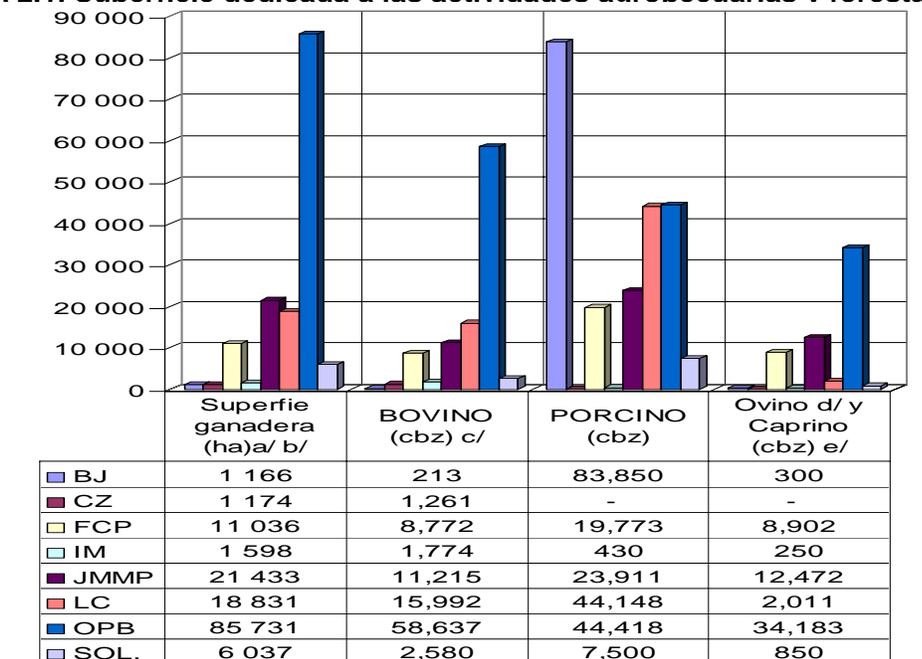
				Datos localidades/ índices de marginación							
DDR	Municipio	Índice de Marg.	Total Loc.	Loc. PAPIR	Loc. PRODESCA	Loc. PROFEMOR *	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Total
DDR 003	Cozumel	Muy bajo	19								
DDR 002	Felipe Carrillo P.	Alto	105	26	39		11	34	1		46
DDR 003	Isla Mujeres	Muy bajo	27	1						1	1
DDR 001	Othón P. Blanco	Bajo	147	19	36		3	35	9	2	49
DDR 003	Benito Juárez	Muy bajo	74	1			1				1
DDR 002	José María M.	Alto	65	32	16		8	27	2		37
DDR 003	Lázaro Cárdenas	Alto	43	5				3	2		5
DDR 003	Solidaridad	Bajo	58	2	7		4	4			8
<b>Total</b>	<b>Quintana Roo</b>		<b>538</b>	<b>86.0</b>	<b>98</b>	<b>0</b>	<b>27</b>	<b>103</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>147</b>

Figura A 1.5. Caracterización de la población beneficiada del PAPIR 2003.



## Capítulo 2

**Figura A 2.1. Superficie dedicada a las actividades agropecuarias v forestales: 2002.**



FUENTE: Elaborado por AGA Productora . INEGI Anuario estadístico. SAGARPA, Delegación en el Estado. Subdelegación de Ganadería.

**Cuadro A 2.1. Síntesis de la identificación de actividades y productos “motores” de la ganadería de Quintana Roo<sup>39</sup>.**

Actividad / Producto	Razones
Miel	Genera divisas del orden de los 4.5 millones de dólares (1998). Contribuye con el 12.1% del valor de la producción pecuaria del Estado. Ha crecido a una tasa promedio anual del 4% en el período (1995-99). Participa con el 5.3% de la producción nacional.
Ganado porcino	Aporta el 40.6% del valor de la producción pecuaria estatal. Ha crecido a una tasa del 5.3% en promedio anualmente (1995-99). Participa con el 0.78% de la producción nacional.
Ganado bovino (carne)	Contribución del 18.4% en el valor de la producción pecuaria estatal. Crecimiento del 10.7% anual promedio de la producción. Alta vinculación con la producción de leche dada que la mayoría de los sistemas de producción son de doble propósito (carne y leche).

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios Estratégicos del ITESM con análisis propios. P:

<sup>39</sup> idem.

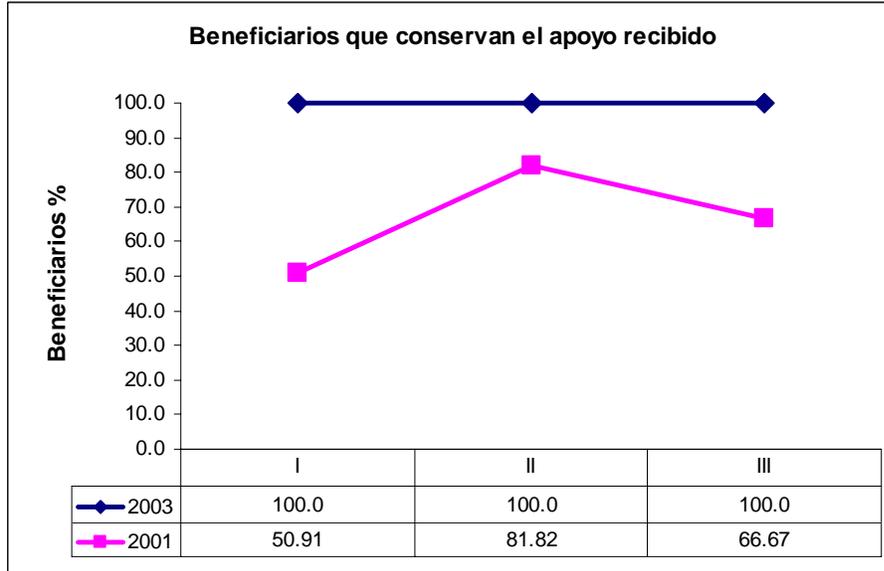
**Cuadro A 2.2. Síntesis de la identificación de actividades y productos “motores” de la agricultura de Quintana Roo<sup>40</sup>.**

Actividad / Producto	Razones
Caña de azúcar	<p>Contribuye con el 62.2% del valor total de la producción agrícola estatal. Ocupa el 23.1% de la superficie agrícola cultivada en el Estado. La producción de caña creció anualmente promedio en 4.3% en el periodo de 1991-99. Participa con el 2.5% de la producción nacional de caña de azúcar. Contribuyó con el 21.1% en el valor de las exportaciones totales del Estado en 1998. Es el único cultivo agrícola integrado a una industria establecida y funcionando con regularidad. Posibilidad de integración a las cadenas productivas del rubro pecuario.</p>
Hortalizas Chile jalapeño Sandía Tomate saladette	<p>Contribuyen con el 15.6% del valor de la producción agrícola estatal con el 2.6% de la superficie agrícola cultivada. Presentan un alto valor por hectárea por encima de los \$22,000 en el Chile jalapeño, llegando a \$69,400 en el caso del tomate saladette. Han presentado un crecimiento en la producción en 40% y 5.7% en sandía y Chile jalapeño, respectivamente. En el caso del chile jalapeño, Quintana Roo participa con el 7.9% de la producción nacional y figura en el lugar 4° de 11 estados productores. Las exportaciones del rubro hortalizas han crecido a un ritmo del 4.8% anual promedio en el periodo 1992-1998. Actividad altamente generadora de empleos directos en el medio rural y consumidora de diversos insumos y servicios especializados. Posibilidad de expandir otras hortalizas y la industrialización de los productos frescos.</p>
Frutas tropicales Piña Papaya maradol	<p>Quintana Roo ocupa el 5° lugar dentro de 12 estados productores de piña del país. Presentan \$50,609 y \$35,064 pesos de valor por hectárea la piña y la papaya maradol respectivamente. Producción de piña ha crecido anualmente en promedio 34% en el periodo de 1992/99. Representan el 8° y 9° lugar en el valor de la producción agrícola estatal. Posibilidad de exportación y acceso directo al mercado de la zona norte del Estado. Posibilidad de integrar otras frutas tropicales no tradicionales al desarrollar una especialización en este ramo agrícola.</p>

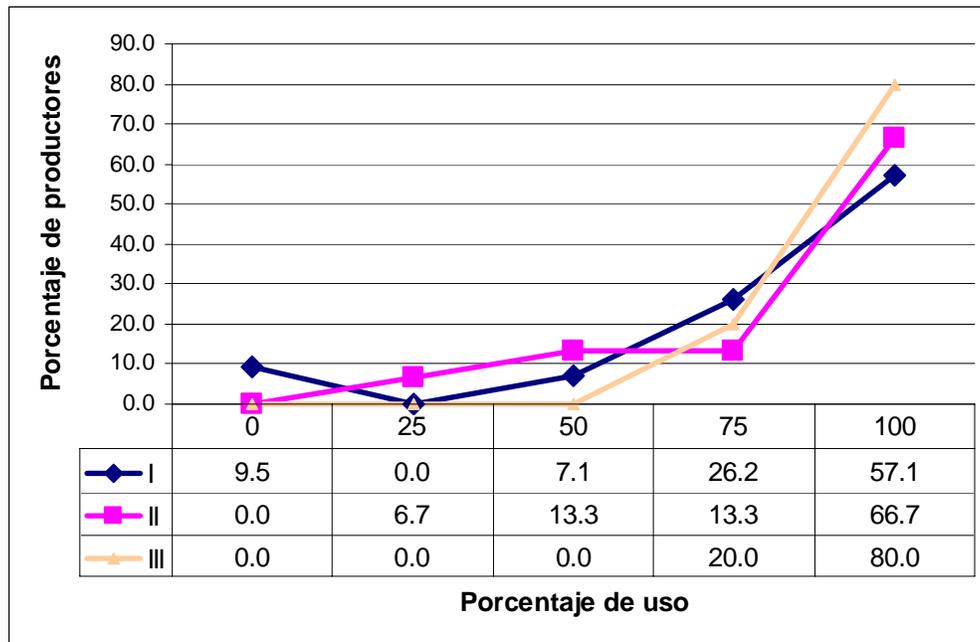
<sup>40</sup> Tomo II, capítulo 2 del Plan Estratégico del Estado de Quintana Roo 2000-2025.

## Capítulo 4

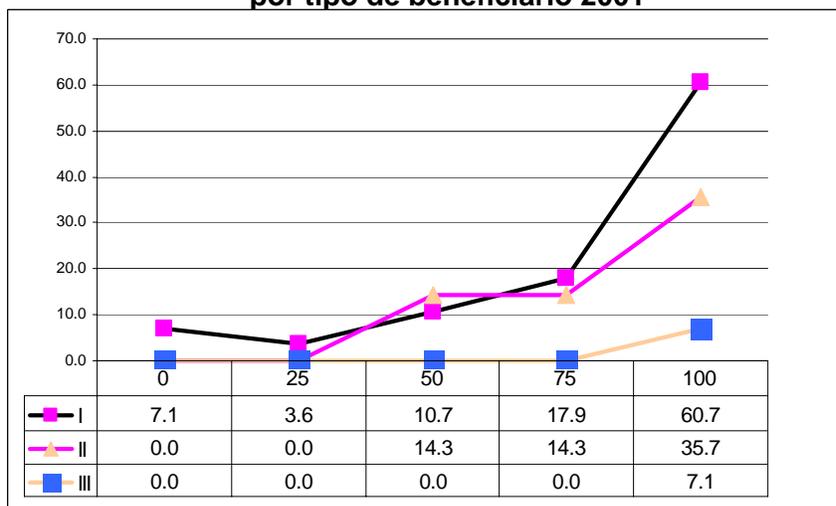
**Figura A.4.1.- Beneficiarios que conservan el apoyo por estrato de productor del Programa PADER y PAPIR: 2001-2003.**



**Figura A.4.2.- Nivel del uso de los apoyos del PÄPIR por tipo de beneficiario 2003.**



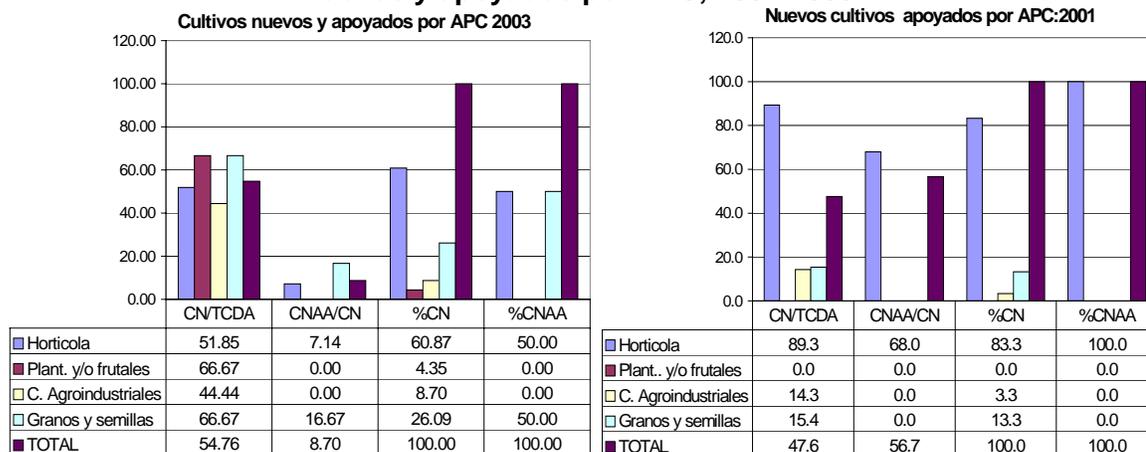
**Figura A.4-3.- Nivel del uso de los apoyos del PÄPIR por tipo de beneficiario 2001**



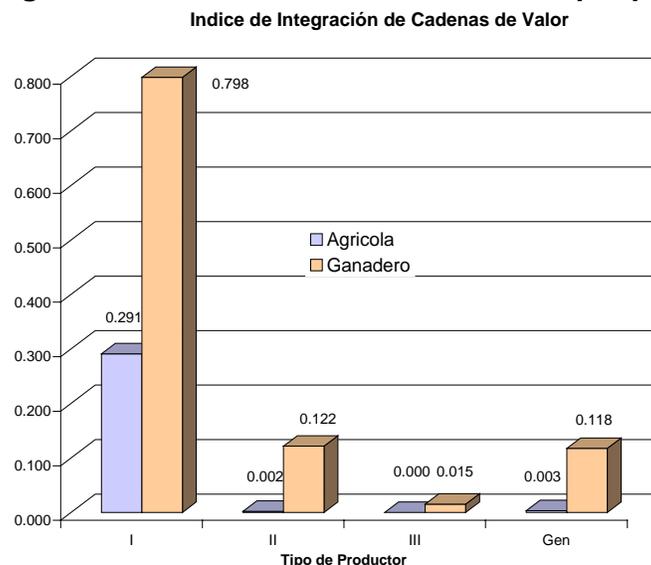
**Cuadro A-4.1.- Situación de la tramitación de los apoyos.**

	FACIL		REGULAR		COMPLICADO		TOTAL
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia
Acopio de la documentación requerida	9	7.20	30	24.00	6	4.80	45.00
De los que responden		20%		67%		13%	
Llenado de la solicitud	8	6.40	31	24.80	6	4.80	45.00
De los que responden		18%		69%		13%	
	EXCELENTE		REGULAR		MALA		
Asesoría del personal en la gestión de la solicitud	3	2.40	33	26.40	5	4.00	41.00
De los que responden		7%		80%		12%	
Capacidad y actitud del personal de ventanilla	4	3.20	36	28.80	2	1.60	42.00
De los que responden		10%		86%		5%	

**Figura A.4.4.- Reconversión productivas; Cultivos nuevos y apoyados por APC, 2001-2003.**



CN.- Cultivo nuevo. TCDA.- Total de cultivos después de los apoyos, CNAA.- Cultivos nuevos apoyados por la alianza.

**Figura A.4.5.-Índice de cadenas de valor por programa****Cuadro A-4.2.-Despachos por municipio y monto de recurso**

Contar de Municipio	Total	Diseño	Pest-marcha	Asis. Técnica	Capacitación	Integrantes	No. Proyectos	\$ propuesto
AGROTECDR	1	64,000	25,000			161	8	57,000
ASIQROO	2	423,000	456,000	447,000	147,500	170		1,497,500
DECA	3	368,000	566,000	920,000		302	1	1,854,000
DIA	1			50,400	14,500	12	2	64,900
ECOTROPICO	1					260		-
FMDR	1	300,000	468,750	500,000		312	6	1,268,750
INDEPENDIENTE	1	309,250	166,750	166,750	95,000	281	3	665,750
MAYANATURA	1			28,000		6	1	28,000
PROSELVA	1	160,000	245,000	200,000		555	1	605,000
SOLUCIONES AL CAMPO	1		52,000	171,426		32		223,426
U meiji lu'um SA DE CV	1					6	2	-
(vacías) sd	3	601,750	662,750	592,500	60,000	799	17	1,917,000
<b>Total general</b>	<b>17</b>	<b>2,226,000</b>	<b>2,642,250</b>	<b>3,076,076</b>	<b>317,000</b>	<b>2,896</b>	<b>41</b>	<b>8,181,326</b>

**Cuadro A-4.3.- Situación de la tramitación de los apoyos.**

DESPACHO	Total	Diseño	Pest-marcha	Asis. Técnica	Capacitación	Integrantes	No. Proyectos	\$ proyectos
AGROTECDR	6%	3%	1%			6%	20%	1%
ASIQROO	12%	19%	17%	15%	47%	6%		18%
DECA	18%	17%	21%	30%		10%	2%	23%
DIA	6%			2%	5%	0%	5%	1%
ECOTROPICO	6%					9%		
FMDR	6%	13%	18%	16%		11%	15%	16%
INDEPENDIENTE	6%	14%	6%	5%	30%	10%	7%	8%
MAYANATURA	6%			1%		0%	2%	0%
PROSELVA	6%	7%	9%	7%		19%	2%	7%
SOLUCIONES AL CAMPO	6%		2%	6%			1%	3%
U meiji lu'um SA DE CV	6%					0%	5%	
(vacías) sd	18%	27%	25%	19%	19%	28%	41%	23%
<b>Total general</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>