



Evaluación Alianza para el Campo 2004



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Quintana Roo

MÉXICO

Septiembre de 2005

Evaluación
Alianza para el Campo 2004

Informe de Evaluación Estatal
Programa Desarrollo Rural

Quintana Roo

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO

Lic. Félix González Canto
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Rafael León Negrete
Secretario de Desarrollo Agropecuario,
Rural e Indígena

Ing. Juan Manuel Mauricio Leguizamo
Subsecretario de Desarrollo Rural

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

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
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. René Almeida Grajeda
Delegado de la SAGARPA en el Estado

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
INTRODUCCIÓN.....	6
1.1.Bases de la evaluación.....	6
1.2.Objetivos de la evaluación.....	6
1.3.Enfoque de la evaluación.....	7
1.4.Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información.....	8
Capítulo 1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa.....	9
1.1.Comportamiento de las variables claves.....	9
1.1.1.Entorno estatal de la economía rural.....	9
1.2.Contexto del sector agropecuario en la entidad.....	11
1.2.1.Las cadenas prioritarias.....	12
1.3.Contexto institucional de los Programas de Desarrollo Rural:.....	17
Capítulo 2 Principales resultados y tendencias del Programa.....	21
2.1.Caracterización de los Programas de Desarrollo Rural de la AC.....	21
2.2.Evolución del Programa en el Estado.....	22
2.2.1.Evolución de la Alianza.....	22
2.2.2.Evolución de los Programas de desarrollo rural: 2001-2004.....	23
2.3.El Programa de Desarrollo Rural en el Estado: 2004.....	26
Capítulo 3 Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes.....	29
3.1.Cambios en el Programa y las nuevas relaciones institucionales:.....	29
3.2.Complementariedad de los Subprogramas de Desarrollo Rural.....	30
3.2.1.Apropiación del Programa por parte del gobierno estatal.....	32
3.2.2.Complementariedad del PDR con otros programas estatales.....	33
3.3.El desarrollo del proceso de capitalización PAPIR.....	36
3.3.1.Proyectos como instrumento de operación.....	37
3.3.2.Distribución de recursos.....	39
3.3.3.Entrega de los apoyos.....	40
3.3.4.Focalización de los beneficiarios.....	41
3.3.5.Focalización de los apoyos por cadenas-.....	42
3.3.6.Seguimiento a proyectos exitosos.....	44
3.4.Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA).....	45
3.4.1.Operación de PRODESCA.....	45
3.4.2.Complementariedad de PRODESCA con los otros subprogramas.....	48
3.4.3.Apropiación por parte de los técnicos y avances en la integración de un mercado de servicios profesionales.....	49
3.5.Fortalecimiento institucional. (PROFEMOR).....	51
3.5.1.Aportes en la integración de los CMDRS.....	51
3.5.2.Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a nivel municipal.....	52
3.5.3.Planes municipales de desarrollo rural sustentable.....	52
3.5.4.Papel de los CMDRS.....	53
3.6.Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR).....	54
3.7.Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa.....	55

Capítulo 4 Evaluación de impactos	57
4.1. Análisis del impacto del PAPIR.....	57
4.1.1. Caracterización de los beneficiarios que recibieron los apoyos.....	57
4.1.2. Oportunidad y calidad de los apoyos.....	58
4.1.3. Impacto en el nivel de ingreso y empleo.....	59
4.1.3.1. Cambios en el ingreso.....	60
4.1.3.2. Impactos en el empleo.....	62
4.1.4. Inversión y capitalización.....	63
4.1.5. Innovación tecnológica.....	65
4.2. Análisis del impacto del PRODESCA.....	66
4.3. Análisis del impacto del PROFEMOR.....	69
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones.....	70
5.1. Conclusiones:.....	70
5.1.1. Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno en el Estado:.....	70
5.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa:	71
5.1.3. Principales impactos:.....	72
5.2. Recomendaciones.....	73
Bibliografía.....	76

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Participación del sector primario en el PIB, nacional y estatal: 1993-2000	11
Cuadro 2. Grado de cobertura de localidades marginadas en el período: 2001-2004	25
Cuadro 3. Metas de beneficiarios, 2004.	27
Cuadro 4. Alcances de los subprogramas de Desarrollo Rural por localidades y grado de marginación.	28
Cuadro 5. Calificación de funcionarios al seguimiento de la UTOE	35
Cuadro 6. Estructura de ejercicio estatal y municipal del PAPIR	40
Cuadro 7. Recepción de los apoyos por parte de los beneficiarios del PAPIR 2002, 2004 y municipalizados 2004.	41
Cuadro 8. Focalización de recursos: beneficiarios y recursos por municipios de marginación 2004 y 2002 (%).....	42
Cuadro 9. Calificación de la calidad de los técnicos.....	49
Cuadro 10. Porcentaje de productores que recibieron los apoyos por tipología: 2002 y 2004.....	58
Cuadro 11. Cambios en el ingreso de las actividades agrícolas apoyadas por la alianza en 2002.....	60
Cuadro 12. Cambios en el ingreso de las actividades agrícolas apoyadas por la alianza en 2002.....	61
Cuadro 13. Impactos en la generación de empleos en las actividades agrícolas como pecuarias en 2002.	62
Cuadro 14. Indicadores de capitalización.....	64
Cuadro 15. Indicadores de cambio tecnológico 2002 2004.....	65
Cuadro 16. Cambio Tecnológico por estrato de productores 2002 y 2004.	66
Cuadro 17. Caracterización de los beneficiarios que recibieron apoyos de PRODESCA, 2002 y 2004.....	67
Cuadro 18. Indicadores de impacto en el ingreso en la población beneficiada sin servicio PRODESCA.....	67
Cuadro 19. Indicadores de impacto en la generación de empleo de los beneficiarios del PRODESCA.....	67
Cuadro 20. Indicadores de impacto en las capacidades administrativas,	68
Cuadro 21. Caracterización de las organizaciones por medio de las cuales se gestionaron apoyos PAPIR 2002-2004.	69

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Aportación de recursos en el período 1996-2005	23
Figura 2. Tipología de beneficiarios de Desarrollo Rural : 2001-2004.	26
Figura 3. Grado de cumplimiento de aplicación de los recursos	28
Figura 4. Operación del Programa de Desarrollo Rural y sus Subprogramas	31
Figura 5. Tendencias de la solicitud vía proyectos y uso de los apoyos: 2002 y 2004	39
Figura 6. Focalización de recursos y productores por rama económica 2002 - 2004	43
Figura 7. Focalización de los beneficiarios y recursos por cadenas prioritarias 2002 – 2004.....	44
Figura 8. Estructura de operación de DR en Quintana Roo	48

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
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
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

En este documento se presenta el informe de la evaluación externa de los tres programas de desarrollo rural de la Alianza Contigo: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), en su ejercicio fiscal 2004 en el estado de Quintana Roo. La evaluación fue realizada por la EEE AGA PRODUCTORA, S. A. de C. V., con base en su amplia experiencia en la ejecución de evaluaciones similares, y conforme la metodología establecida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). De esta manera, se aseguró que los procedimientos evaluativos se aplicaran con el rigor metodológico pertinente, a fin de obtener resultados que permitieran su comparación con los obtenidos en otras evaluaciones similares realizadas en los demás estados de la república.

Asimismo, la ejecución de los trabajos para la evaluación fue supervisada por el Comité Técnico de Evaluación Estatal (CTE), que es un órgano colegiado en el que participan representantes de las instituciones y dependencias estatales y federales, y que tiene a su cargo el vigilar la correcta ejecución de las evaluaciones externas. Esta instancia fue la responsable de la contratación de la consultora, y de asegurar la calidad técnica de los productos entregados, así como su apego a las directrices metodológicas establecidas.

Los resultados de la evaluación que aquí se exponen, son un medio por el cual se presentan a la sociedad los resultados e impactos de esos programas, así como los recursos públicos invertidos. En ese sentido, la propia evaluación, así como la publicación del presente informe, patentan la disposición y el compromiso de los gobiernos federal y estatal por informar oportunamente a todos los sectores de la sociedad, dando de esta manera una transparencia del quehacer gubernamental y una rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

Los autores de este informe 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; así como a los integrantes de la CTEE del Estado de Quintana Roo, por el interés mostrado a lo largo del proceso de evaluación en dar seguimiento a los trabajos desempeñados.

RESUMEN EJECUTIVO

a) Aspectos generales.

La evaluación de los programas de desarrollo rural de Alianza Contigo patentan el interés de los gobiernos federal y estatal por mejorar el desempeño de las tareas en pro del campo, a partir de revisar su proceso de gestión y sus resultados, de tal manera que dispongan del acervo de información que les permita una adecuada toma de decisiones para la mejora continua de las operaciones y el logro de mayores impactos.

La evaluación tiene el objetivo central de analizar las articulaciones entre los programas de la Alianza para obtener conclusiones y recomendaciones, en el sentido de cómo todos y cada uno de los componentes del programa pueden concurrir de mejor manera para el alcance de los objetivos. Asimismo, interesa conocer los impactos del programa en la capitalización de las unidades productivas, la generación de un mercado de servicios de asistencia técnica y el mejoramiento de la participación municipal en el direccionamiento, ejecución y evaluación de las acciones del desarrollo.

También se trata de obtener una valoración respecto a la manera que el programa responde a la realidad concreta del estado del Quintana Roo, y conocer en qué medida se adecuó a las directrices establecidas en documentos normativos, así como los que orientan la política agropecuaria estatal.

El desarrollo de la evaluación se basó en la metodología definida por la FAO y que comprende la revisión de los registros documentales, así como investigación de campo a través de entrevistas a una muestra de productores beneficiarios, así como de funcionarios y técnicos participantes en la operación del programa.

b) Síntesis de los elementos centrales del entorno que inciden en la promoción del desarrollo rural que impulsa el Programa en el estado.

Quintana Roo es una entidad relativamente joven, pues apenas en 1974 adquiere la categoría de estado de la República Mexicana, cuenta con más de 830 mil habitantes, que se concentran mayoritariamente en dos de sus ocho municipios. En el estado sólo el 13% de su población habita en municipios de muy alta marginación. Sin embargo, a nivel de localidad la situación es diferente, ya que el 26% de las localidades son de muy alta marginación y otro 50% de ellas son de alta marginación.

La entidad es eminentemente urbana, pues ocho de cada diez habitantes reside en localidades de más de 2500 habitantes; dos terceras partes tienen entre 15 y 64 años, y de 15 A 29 años de edad; el 38.4% de los cuales el 39.4% son mujeres; el 20% habla lengua maya. La entidad se caracteriza por sus marcados flujos de emigración e inmigración: es un estado expulsor de mano de obra, pero también un foco de atracción para gente de otras entidades, debido fundamentalmente a las oportunidades que ofrecen los desarrollos turísticos de la rivera maya.

Un alto porcentaje de la población labora en el sector terciario de la economía. El ingreso de la población de encuentra por encima de la media nacional y en servicios como

vivienda, agua entubada, electrificación, se encuentra también ubicado por encima del promedio nacional.

El sector agropecuario es de poca relevancia en el contexto estatal, y su contribución es mínima en el producto interno bruto estatal. De la superficie del estado, un poco más del 5% se dedica a las actividades agrícolas y pecuarias; El 2.5% se dedica a cultivos cíclicos y perennes, y casi la totalidad de esta superficie se dedica al maíz y frijol. Sin embargo, es importante la presencia de cultivos comerciales de alta rentabilidad, cuya producción registra anualmente una tendencia creciente en las superficies cultivadas y cosechadas. Por otra parte, las actividades pecuarias se desarrollan en apenas otro 2.5% de la superficie del estado, y destaca la producción de bovinos de doble propósito, que registra una tendencia de crecimiento en los hatos y los volúmenes de producción. La ganadería porcina es segunda en importancia y se encuentra en repunte.

Entre los cultivos comerciales que se registran en la entidad destacan los de la caña de azúcar, chile jalapeño y cultivo de hortalizas en ambiente controlado,. Estos cultivos comerciales han sido considerados como cadenas estratégicas en los planes sexenales de gobierno y en el plan estratégicos 20 – 25, (Jitomate, caña de azúcar, chiles, etc.), y han sido apoyados por los Programas de Alianza Contigo.

Existe un importante foco de demanda de productos de alta calidad en las ciudades del estado con desarrollo turístico, pero paradójicamente es satisfecha con productos traídos de otros estados. Eso presenta un reto para que los productores locales consoliden su oferta y garanticen continuidad en el surtimiento y calidad de los productos.

A nivel ambiental, la ganadería extensiva y el empleo del sistema roza – tumba – quema, ocasionan una ampliación de la frontera agrícola, en detrimento de bosques y selvas, con riesgos asociados a la pérdida de la biodiversidad, erosión, pérdida de suelos, etc.

La población objetivo del Programa está compuesta por productores de las 408 localidades de muy alta y alta marginación, y a través de los subsidios canalizados se busca que capitalicen sus explotaciones primarias, y realicen actividades de transformación de los productos, de tal suerte que incorporen un mayor valor agregado y, preferentemente, que participen en las cadenas productivas identificadas en los lineamientos normativos del programa. Asimismo, se ofrecen servicios de asistencia técnica y capacitación para que aumenten sus capacidades productivas, y el fomento y consolidación de la organización empresarial.

c) La evolución del programa en el estado de Quintana Roo.

Los programas de Alianza Contigo, y con ellos los de Desarrollo rural han experimentado un constante proceso de adecuación en los años 2000–2004, en donde se han venido adecuando. En este sentido, en el marco de la Alianza se han aplicado en la entidad en este periodo un total de 47 diferentes programas e iniciativas, que tienen una duración promedio menor a los tres años, lo que permite asegurar que ha existido una gran variabilidad en la oferta institucional, pero también poca constancia, lo que representa sin duda problemas tanto para los productores al tener que estarse ajustando constantemente, como a los operadores.

La participación del gobierno del estado en la estructura financiera de los distintos ejercicios muestra una tendencia decreciente, y los montos generales invertidos por año

son sumamente variables de un ejercicio al otro, lo que permite apreciar que no hay una tendencia clara y sostenida de inversión, que se refleje en las aportaciones presupuestales.

Los recursos invertidos en el periodo 2001-2004 han sido canalizados con un alto grado de focalización hacia las localidades de muy alta y alta marginación, hacia las cuales se canalizó el 80% de los recursos. Esto constituye uno de los éxitos del programa. En el periodo, se observa que las comunidades atendidas varían en gran medida en cada ejercicio, pues una proporción reducida de ellas ha sido apoyada en más de un año. En cuanto a los beneficiarios, se observa también una alta focalización pues la mayoría de los atendidos corresponde a los estratos prioritarios definidos en la tipología de productores que constituyen la población objetivo.

En PAPIR, se observa un cumplimiento de metas satisfactorio, en términos del número de productores atendidos. Esta situación no es igual para los otros programas, en en PRODESCA se alcanzó solamente el 81.6 %, y en PROFEMOR se reporta un mayor número de beneficiarios.

d) Síntesis de la evolución de la gestión del Programa en temas relevantes.

A nivel del marco normativo y de los criterios de priorización, se dan cambios significativos en el ejercicio 2004 de la Alianza Contigo. El cambio más relevante se da en términos de la apertura de espacios para la participación de los municipios, en la operación a través de los municipios se canalizó el 50% de los recursos de la Alianza, lo que permitió que las decisiones se tomaran de manera más cercana de las localidades y población objetivo y, de esta manera, mejoran las posibilidades de que los recursos incidan precisamente en las fases, y en los aspectos problemáticos de las unidades de producción campesina.

En todos los municipios del estado se integraron los comités municipales de desarrollo rural sustentable, y se integraron los planes de desarrollo municipal respectivos. En esta tarea tuvieron especial importancia los trabajos de apoyo realizados por el personal de PROFEMOR contratado.; aunque en 2004 el trabajos desempeñado, fue en las actividades de operación de los recursos.

La articulación de los programas de desarrollo rural de Alianza Contigo, es una de las condiciones de éxito general de la estrategia, en la cual los proyectos productivos son la pieza clave pues en su entorno se deben identificar y ejecutar todas las interrelaciones entre las personas y los programas. Sin embargo, en los hechos la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos es una tarea que se debe revisar para superar los problemas existentes. Problemas de distinta índole, que van desde aspectos conceptuales, metodológicos, financieros, técnicos y de gestión.

En términos concretos los proyectos no son realizados por los técnicos con la perspectiva de un instrumento de acción sino mayoritariamente como un requisito para el cobro de los honorarios y para el acceso a los apoyos, por parte de los productores. Las acciones de PRODESCA y PROFEMOR, deben mejorar en su adecuación a las necesidades concretas del desarrollo de un proceso específico. Por lo general, los apoyos de los años siguientes no se enfocan a dar continuidad a las acciones emprendidas en los ejercicios anteriores, por lo cual no es posible pensar que los impactos en las condiciones productivas serán sólidos, puesto que no existe una continuidad en el trabajo, sino más bien rasgos de dispersión, apoyos que brindan los apoyos poco articulados.

Es conveniente enfatizar que la promoción del programa en las comunidades es un aspecto que debe mejorarse, de tal suerte que permita no solo identificar con precisión las ideas de proyectos factibles de realizarse, sino también debiera permitir la identificación de grupos y sobre todo de líderes locales, que podrían participar cohesionando a los grupos de productores, y logrando una mejor organización de las actividades, y la gestión de nuevas iniciativas ante otras agencias gubernamentales.

Por otra parte, es necesario resaltar que se dio un cierto grado de complementariedad de los programas de desarrollo rural con los promovidos por otras instituciones y dependencias. Tres de cada cuatro beneficiarios de Alianza recibieron apoyos de otros programas. Siendo necesario revisar de manera interinstitucional, que esta complementariedad de los apoyos gubernamentales, no signifique una ampliación de la frontera agrícola, especialmente en terrenos de alta importancia desde el punto de vista ecológico.

A nivel de la consolidación del mercado de servicios de asistencia técnica agropecuaria, los impactos del Programa han sido limitados, ya que en los años evaluados se identificó que existen dos situaciones problemáticas, que tiene que ver con una excesiva concentración de recursos y servicios en un número reducido de despachos y prestadores de servicios profesionales. La segunda cuestión, es la gran rotación con la que laboran los despachos y técnicos, es decir, la mayoría de ellos labora por apenas un año. Esta movilidad limita las posibilidades de consolidar esfuerzos y proyectos, y denota que las organizaciones o grupos de productores en su mayoría no son capaces de asumir los costos financieros de contratar a los técnicos por periodos más largos, y por el otro lado, que los técnicos y los despachos no han sido capaces de proponer y gestionar con las organizaciones un planteamiento de acción, que les permita tener una cobertura y un horizonte de trabajo, donde su actividad personal se identifique e involucre en la perspectiva de desarrollo conjunto.

Los avances logrados en términos de una mayor participación de los gobiernos municipales en la orientación y conducción de los programas de la Alianza, enfrentan retos y amenazas. Los retos son los de lograr planteamientos para el desarrollo agropecuario, que rebasen los periodos de cada administración municipal, para dar una perspectiva de mediano plazo y permitir facilitar la concurrencia ordenada de financiamientos, programas y acciones en torno a las prioridades municipales. Las amenazas que enfrentan son las relativas a que las decisiones en cuanto al destino de los recursos del programa, se den en función de la influencia ejercida por los grupos con mayor presencia en el escenario político local, o bien, que se asignen a organizaciones y productores por otros criterios partidistas, y de afinidades personales y de grupo.

e) Principales impactos del Programa.

Los impactos de ingreso fueron mayores en las actividades pecuarias que las agrícolas, basada principalmente en las actividades apícolas; de las actividades agrícolas es la producción de frutales (especialmente de papaya), las que más contribuyen; sin embargo es importante destacar que la producción de hortalizas está compuesto por la producción de hortalizas de pequeña escala y de alta tecnificación, en viveros y que la producción de granos aunque modesta, alcanza una relevancia importante; si se toma en cuenta la cantidad de beneficiarios involucrados y los bajos montos de los apoyos.

En la generación de empleos las actividades agrícolas se incrementaron 250% más mientras que la ganadería 17.31%, siendo la producción de frutales y la cría de ovinos las más importantes; la primera debido a que la producción de papaya que antes de 2002 no se reportó en cosecha y ahora sí. Los principales contribuyentes por estrato de beneficiarios al ingreso fueron los del estrato III (2.4% agrícola y 41% pecuario) los principales contribuyentes; y de empleo los productores del estrato II.

La capitalización es elevada principalmente en actividades agrícolas; debido a los apoyos en maquinaria equipo e instalaciones: En los indicadores de cambio tecnológico son más importantes en las actividades agrícolas debido a la presencia de los invernaderos, indicador que disminuye en 2002, debido a las dificultades organizativas por las que está pasando la producción bajo invernadero. Por estrato de productores son los beneficiarios del estrato II los más importantes.

Los productores del estrato II desempeñan un papel muy destacado en la generación de impactos, por lo cual puede concluirse la importancia de apoyar a este estrato; o de elevar a los productores del estrato I a siguiente eslabón.

f) Recomendaciones.

Como recomendaciones fundamentales se proponen la focalización de las acciones del Programa de Desarrollo rural a atender prioritariamente las actividades que apoyen el autoconsumo y en menor proporción las de fomento de agronegocios, ya que esto último puede ser abordado por los Programas de Fomento Agrícola y Ganadero.

Una segunda importante recomendación es el fomento de la profesionalización e institucionalización de las acciones municipales, como medida para contrarrestar la alta vulnerabilidad de los municipios; lo anterior por medio de la profesionalización de la carrera de servidores públicos municipales, la elección desfasada de los integrantes del CMDRS y las autoridades municipales y la implantación de SISER, para el manejo institucional de la información.

Otra recomendación importante, es la profundización de focalización de las acciones del Programa por medio de la integración de proyectos detonadores que promuevan una actuación colectiva y comunal, con las siguientes características: la implementación y atención de un proyecto integral por comunidad de muy alta o alta marginación, que implica apoyos para la identificación, formulación, puesta en marcha y operación de los proyectos con la utilización de todos los instrumentos con que cuentan PRODESCA, PAPIR Y PROFEMOR. Dichos proyectos pueden desempeñar dicha función con efecto de demostración en la comunidad que se implemente, y de centro de capacitación para otras comunidades y proyectos de actividades similares; debiendo ser seleccionados tanto el giro como la forma de organizarse resultado de un trabajo de detección de necesidades.

Es importante la implementación de acciones de apoyo para la consolidación organizativa con recursos PROFEMOR, de proyectos que fueron apoyados en ejercicios anteriores; como las actividades de viveros; que presentan problemas más que técnicos de organización y consolidación de los grupos; lo anterior posibilitaría obtener mayores impactos de inversiones ya realizadas.

INTRODUCCIÓN

1.1. Bases de la evaluación.

Actualmente, se presenta una clara tendencia en diversas agencias gubernamentales por articular cada vez más la ejecución de acciones de evaluación, como parte integral de los procesos de administración de los recursos destinados al desarrollo del sector rural, y especialmente los de la Alianza Contigo (AC).

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 implementados. 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 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.

Asimismo, en la actual coyuntura en la que se presenta un proceso de municipalización de los recursos, que significan cambios estructurales en la operación de la Alianza Contigo, la evaluación externa se constituye en una herramienta importante para el reconocimiento de esta primera experiencia de operación; para enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades.

La evaluación realizada tiene su fundamento legal en instrumentos que regulan la operación de los Programas de la AC, entre ellos:

- El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, el cual establece que los programas que canalizan subsidios, deben presentar la evaluación de resultados para que sean considerados en el presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.
- Las Reglas de Operación de la AC vigentes, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 25 de julio de 2003.
- El anexo técnico y adenda de 2004, en el cual se establecen y programan los recursos para la realización de la evaluación externa.

1.2. Objetivos de la evaluación.

Los objetivos de evaluación 2004 del grupo de programas de Desarrollo Rural de la Alianza Contigo, son los siguientes.

General.

- Analizar la articulación y consistencia del Programa de Desarrollo Rural prevista en Alianza Contigo 2004, para 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 y la coordinación entre las dependencias relacionadas con el mismo. 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 el PAPIR, orientadas a la capitalización de las unidades de producción rural y las organizaciones económicas.
- Analizar los procesos resultantes de la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, y 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.
- Proponer áreas de mejora y en su caso, cambios en el diseño y operación de programas para incrementar su eficacia operativa y sus impactos.

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 Contigo 2004, y responde a 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 comprende 3 subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR. En la presente evaluación se analizarán de manera individual e integrada, cada Programa por lo que se presta atención a sus interrelaciones y, finalmente, a los resultados generales que se alcanzaron con ellos.

No obstante que la evaluación se concentra en los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza Contigo 2004, se analizan también otros aspectos que revisten importancia específica en el desarrollo del estado de Quintana Roo.

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; atendiendo los siguientes aspectos.

- Se hace una evaluación de los procesos operativos para los ejercicios fiscales 2002 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 2004, la cual se extiende a una muestra de los programas equivalentes que fueron operados en

2002, 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 estratégicas: 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 a 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.

1.4.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 de la FAO., así como sus recomendaciones para caracterizar los subprogramas objeto de evaluación, analizar sus procesos operativos y 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 las actas integradas en los expedientes de los proyectos. Asimismo, se empleó la información disponible respecto a los apoyos otorgados, la información de encuestas; 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 2002 (6,434 beneficiarios reportados) y de 2004 (2,265 registrados¹). **Para el año 2002 los productores de frijol que constituían el 74% de los beneficiarios, se consideraron como grupo por comunidad para obtener un marco muestral definitivo de 1705²** mientras que para el 2004, después de aplicar los criterios de depuración para constituir el marco muestral definitivo fue de 1,546; aplicando el diseño de muestreo proporcionado en la guía metodológica, se llegó a la definición de una muestra de 212 beneficiarios para 2002 y de 183 para el 2004. También se incluyeron 42 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 2005-2011 y el Plan Estratégico 2000-2025; varios 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.

¹ 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. Es importante tener en cuenta que por la contingencia climatológica de sequía se decidió apoyar con semilla a productores para el cultivo de frijol.

² Esta medida se tomó para poder conocer las características de las otras actividades apoyadas, ya que los beneficiarios con el apoyo de frijol representaban cerca de 75% del padrón; por lo cual la muestra excluiría a beneficiarios de otros cultivos.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa.

El objetivo del capítulo es caracterizar los factores específicos, que condicionan la operación del Programa de Desarrollo Rural; conocer las condiciones tanto de la población objetivo como de las principales actividades sobre las que se ha incidido, y la adecuación de los programas a las condiciones socioeconómica de Quintana Roo. Para ello, en este capítulo se exponen las características más relevantes en el ámbito rural en la entidad, especialmente en cuanto a las características de la población, y de las actividades y cadenas productivas presentes, y sus tendencias en los últimos años.

1.1. Comportamiento de las variables claves.

1.1.1. Entorno estatal de la economía rural.

Aspectos generales.

El estado de Quintana Roo se localiza en la porción oriental de la Península de Yucatán, y colinda con los estados de Yucatán, Campeche y Belice. La superficie total del estado es de 53,701 Km²., y por su extensión ocupa el decimonoveno lugar entre los estados de la República Mexicana; de 820 km. de costas, con el Caribe y el golfo de México, y además, frontera fluvial con Belice. La entidad en 1974 adquiere la categoría de estado de la República Mexicana. Actualmente cuenta con ocho municipios, y su territorio se divide en tres grandes regiones en base a sus características geográficas, integración territorial y a sus actividades productivas, culturales, sociales y económicas: i) La zona norte, integrada por los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad; donde se ubican los mayores centros de atracción turística y desarrollo urbano ii). La zona maya, constituida por los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José Ma. Morelos, Lázaro Cárdenas y una parte de Solidaridad; que presenta características marginación rural y son los municipios de iii). La zona sur, que sólo la integra el municipio de Othón P. Blanco.

Aspectos socio demográficos.

Según datos del censo de población 2000, la entidad cuenta con 874,963³ habitantes, dos en dos municipios se concentra la población: en Benito Juárez (48%) y Othón P. Blanco. (23.8%). La población que vive en municipios de alto y bajo índice de marginación es bajo, pues únicamente el 13% vive municipios de alta, y un 31% de baja marginación. Sin embargo, al analizar la condición de marginalidad por localidad, la situación presenta otro matiz, ya que a ese nivel se reportan 138 localidades con muy alto nivel de marginación y 270 más con alto grado de marginación, que corresponden al 26% y 50% del total de

³ Aunque se estima que actualmente la población del estado ya fluctúa alrededor de 1.2 millones de habitantes

localidades en el estado, respectivamente. De esta manera, serían 408 las localidades prioritarias para el grupo de Programas de Desarrollo Rural (Ver cuadro en el Anexo Estadístico AE-1.1, AE-1.2 y AE-1.3).

La población en la entidad es inminentemente urbana, el 82.4% de los habitantes se concentra en el 0.95% de localidades con más de 2,500 habitantes (20 localidades), por otra en el 99.05% de localidades son de menos de 2500, y en ellas viven el 17.54% de la población; lo cual significa una alta dispersión de las localidades. Los municipios con mayor número de localidades de menos de 2500 habitantes, son: Othón P. Blanco , Benito Juárez y Solidaridad; sin embargo los Municipios que concentran mayoritariamente a la población que vive en ese tipo de localidades son: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo y José María Morelos (Ver cuadro AE 2 en el Anexo).

En cuanto a la pirámide de edades, los datos manejados muestran que el 34% de la población estatal se ubica en el rango de 0 a 14 años de edad, el 39.4% entre 15 y 29 años de edad; y sólo el 2.3% corresponde al sector mayor de 65 años. Por ello se puede afirmar que la mayoría de población quintanarroense es joven y que la relación entre las personas en edad laboral y las dependientes económicamente es de casi dos a uno (Ver cuadro AE.1.2. en el Anexo).

A nivel estatal, el 20% de la población habla lengua indígena (maya), y se concentra en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas, en donde asciende al 64%, 58% y 50%, respectivamente.

En la entidad se presenta una combinación muy marcada en los flujos de emigración e inmigración; Quintana Roo es un poderoso foco de atracción para personas nacidas en otras entidades de la República, pero también es un estado expulsor. La diferencia entre estas dos corrientes es la mayor a nivel nacional. Estos movimientos de población implican tanto la salida de campesinos como el arribo de empresarios, personal calificado en el sector servicios y profesionales de distintas ramas, así como obreros de la industria de la construcción. La expansión de los desarrollos turísticos es un factor importante en la inmigración.

En el aspecto de servicios básicos, Quintana Roo es una de las entidades federativas mejor posicionadas, ya que en el porcentaje de viviendas con agua entubada, drenaje y energía eléctrica es superior al promedio nacional. Lo mismo sucede en el rubro de la vivienda con piso diferente a tierra, donde el porcentaje de la entidad es marcadamente superior al promedio nacional.

Por otra parte, cabe destacar que aunque las comunidades presentan un alto grado de dispersión en el territorio del estado, existe una importante red de caminos y carreteras que comunican las distintas regiones y poblados; lo cual presenta una ventaja para el la movilidad de mercancías y de mano de obra.

En el estado el 78% de la población ocupada labora en el sector terciario de la economía, cifra sólo superada por el Distrito Federal. Esto manifiesta el impacto del desarrollo turístico en la estructura ocupacional de la población quintanarroense. Así lo demuestra el hecho que en la ciudad de Cancún el 85% de la población ocupada participa en este sector.

El ingreso económico de la población que trabaja en la entidad es notoriamente superior al nivel nacional, ya que en la categoría de 2 a 5 salarios mínimos se ubica el 48.8% de los trabajadores, mientras que un 16.7 % obtiene más de 5 salarios mínimos. De nueva cuenta, estos valores son aún mayores al considerar la situación específica de la ciudad de Cancún, donde el 21% de la población ocupada recibe más de 5 salarios mínimos. Asimismo, en relación con el nivel de ingreso de la mano de obra remunerada en las actividades agropecuarias, la entidad se ubica por encima del promedio nacional, pues más del 30% de los que participan en este sector se encuentra en esta categoría. Esto habla de que la entidad es una de las que tienen mayor poder adquisitivo y, por lo tanto, representa un mercado potencial para los productos provenientes del sector agropecuario.

Los desarrollos turísticos representan una demanda considerable de productos agropecuarios, que es satisfecha en su mayoría, con aquellos provenientes de otros estados de la República, lo cual implica una fuga de recursos y mayores dificultades para la capitalización del agro estatal. El reto a vencer es producir y comercializar con los estándares de calidad y oportunidad que exige la industria hotelera y restaurantera, tanto a nivel del producto como de la cantidad y regularidad en el abastecimiento.

1.2. Contexto del sector agropecuario en la entidad.

A nivel nacional la participación del sector primario en la PIB se viene reduciendo significativamente, especialmente a partir de 1995, año en que representa el 6.55%, hasta reducirse al 5.5% en el año 2000. Esta situación se manifiesta con peculiar agudeza en Quintana Roo, pues la participación del sector primario en la economía viene disminuyendo en mayor grado, de manera que para el mismo periodo se presentó una contratación del 34% de la participación de éste sector en el PIB estatal. Por el contrario, la participación del sector terciario, especialmente el turismo (incluyendo el comercio, hoteles y restaurantes), viene incrementándose. Estos datos indican la importancia de articular el crecimiento del sector terciario como dinamizador de los otros sectores, especialmente el primario, a partir de integrar la producción agropecuaria en cadenas de valor.

Cuadro 1. 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 del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales.

En el sector primario, a la agricultura se dedican 127 mil hectáreas, que representan solamente el 2.51% del territorio estatal. En esta superficie se practican tanto cultivos cíclicos como perennes. El 74.4% de la superficie cultivada se dedica a los cultivos anuales, entre éstos predominan maíz y frijol, que cubren el 96.7% de esa superficie, en su mayoría bajo el sistema de la *milpa*. Por otra parte, a los cultivos perennes se destinan alrededor de 32,691 ha, principalmente para el cultivo de caña de azúcar (73.93% de la superficie de perennes), naranja (16.29%) y coco (5.17%).

La ganadería ocupa 147 mil has., que representan el 2.89% de la superficie estatal, esta extensión comprende praderas inducidas y naturales, y alguna superficie dedicada 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.

“El principal aprovechamiento de las selvas de Quintana Roo ha sido el forestal, maderable y no maderable. Las áreas destinadas a dicho aprovechamiento están constituidas por las Áreas Forestales Permanentes de cada propiedad, y la suma de las mismas constituyen la Reserva Forestal Estratégica, la cual es de 633,937 ha y representa el 12.47% de la superficie del Estado”⁴

1.2.1 .Las cadenas prioritarias.

Cadenas.

En este apartado se presenta una breve descripción de los principales cultivos y cadenas productivas definidas por el estado o identificadas como importantes en el estado de Quintana Roo, con la finalidad de contextualizar el papel que ha desempeñado el PDR en el desarrollo de estas actividades productivas .

Las cadenas prioritarias definidas en los anexos técnicos como prioritarias en el período 2002-2004 –años de operación del PDR- han sido principalmente, actividades vinculadas con la producción comercial; dentro de las agrícolas se definieron: horticultura bajo ambiente controlado, chile jalapeño, papaya maradol, y caña de azúcar; y de las de actividades pecuarias: miel, bovinos, ovinos y acuacultura.

Otros documentos importantes que definen actividades y cadenas prioritarias son: el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011⁵ el documento interno denominado “Desarrollo Rural en Quintana Roo”⁶ y el Análisis de la Estructura de la Demanda de Insumos y Productos por el Sector Turístico en el Caribe Mexicano⁷ de los dos primeros documentos se identifican y definen dos grandes áreas de atención: la de producción para la subsistencia y producción para agronegocios; de la primera agregan actividades productivas como, la producción de maíz de alta calidad proteínica (QPM), huertos familiares, producción de traspatio y productos no tradicionales; mientras que para agronegocios, se incluye el cultivo de la piña, agroforestería y producción de leche. Del último estudio se pueden agregar productos como frijol, tomate, chile habanero y chile serrano.

Caracterización.

En el agro quintanarroense se distinguen con claridad un conjunto de cultivos perennes y cíclicos, que son los más significativos en términos de la superficie sembrada, los volúmenes producidos y el valor de la producción. En este listado destaca el maíz, que entre los cultivos anuales es por mucho el que mayor superficie implica y el que mayor valor genera, seguido por el frijol y el chile jalapeño. Entre los perennes la caña de azúcar es el más relevante, sin soslayar la importancia relativa de los cultivos de naranja y papaya, entre otros. Los cultivos cíclicos presentan mayor índice de siniestralidad, ya que

⁴ Plan Estratégico de Desarrollo Integral del Estado de Quintana Roo 2000-2025: Tomo I. Recursos Naturales, p 48.

⁵ En el Apartado IV10 del Plan Estatal se presenta la mayor coincidencia con el PDR.

Presentación en Power Point; documento interno: “Desarrollo Rural en Quintana Roo”

⁷ Universidad La Salle Cancún. Instituto de Investigaciones Turísticas Análisis de la Estructura de la Demanda de Insumos y Productos por el Sector Turístico en el Caribe Mexicano

el Estado se ubica en una zona de alta incidencia de huracanes y sequías recurrentes. (Ver cuadro AE 1.5. en el Anexo Estadístico).

El nivel tecnológico en el agro estatal puede considerarse como bajo en términos generales, aunque en algunos cultivos comerciales se aplican insumos industrializados de manera regular e intensiva. La asistencia técnica es escasa, casi nula en las regiones marginadas, para la mayoría de los cultivos.

Un dato relevante⁸, según el estudio de la Demanda Hotelera en el Estado en el análisis de 12 cultivos; 8 pueden satisfacer la demanda hotelera estimada⁹, a excepción de los chiles habanero y chile verde serrano y tomate. Sin embargo, la demanda se satisface de producción de otros estados¹⁰, por la necesidad de mejorar y consolidar los procesos de abastecimiento de la demanda hotelera; con lo cual se deja de aprovechar la posibilidad o ventajas que puede significar para la producción local la cercanía de los centros de demanda.

a) Maíz.

El maíz es el cultivo cíclico más importante en la entidad, tanto por el número de productores implicados como por la superficie cultivada. La mayor parte de producción del grano se destina al autoconsumo, por lo que su significado para el mercado es mínimo. Sin embargo, el valor del maíz es estratégico no monetario, pues como en todo el país, este cultivo está ligado no solo como fundamento de la dieta familiar, sino que forma parte indisolublemente de la cultura de la población del campo, y seguirá siendo un cultivo que demande atención.

Durante el periodo 1990-2003 el cultivo del maíz ha alcanzado superficies sembradas que van desde las 40,000 a las 100,000 ha. Los rendimientos promedio oscilan solamente entre los 550 y 700 kg/ha, debido principalmente a que sólo el 13% de la superficie es fertilizada y únicamente en el 12% del área sembrada se emplean semillas mejoradas y la asistencia técnica es inexistente. (Ver en el anexo Cuadro AE.1.5.).

Otro factor importante es el grado de siniestralidad del cultivo, en la mayor parte de los años de ese periodo se presenta una amplia brecha entre la superficie sembrada y la cosechada. Los siniestros se asocian principalmente con un régimen errático y escaso de las lluvias, ya que la mayor superficie es bajo temporal. La superficie de riego es poco significativa, pues únicamente se cultivan 200 ha con rendimientos de 2.5 ton/ha.

Los bajos rendimientos, el empobrecimiento de los suelos y el crecimiento poblacional provocan que cada vez se abran nuevas tierras al cultivo en detrimento de selvas y bosques. Las familias buscan satisfacer sus necesidades mediante el sistema de roza-tumba-quema (RTQ), realizan una rotación de tierras con cortos periodos de uso, debido a la fragilidad del sistema, lo cual provoca un alza de las tasas de deforestación, que implica daños ecológicos muy considerables.

⁸ Universidad La Salle Cancún. Instituto de Investigaciones Turísticas Análisis de la Estructura de la Demanda de Insumos y Productos por el Sector Turístico en el Caribe Mexicano

⁹ Sandía, frijol negro jamapa, chile verde, naranja, papaya, plátano, piña.

¹⁰ Mucha de ella de la Ciudad de México, por medio de la Central de Abastos; dicha contradicción es una caracterización estructural de la comercialización en nuestro país.

No obstante los riesgos de pérdida de cosechas y de los bajos rendimientos, la superficie sembrada presenta una tendencia al alza durante el periodo. También son notables las variaciones en la superficie sembrada en cada ciclo. (Ver en anexo Cuadro AE1.5 y Figura AE.1.1.).

b) Frijol.

En segundo lugar de importancia se encuentran el frijol, cuyo cultivo está presente en todos los municipios a excepción de Cozumel. Durante el periodo de 1990 a 2003, la superficie sembrada ha tenido un comportamiento muy irregular. En ese último año se cultivaron 4,305 ha, casi todas en temporal, que representan el 4.5% de la superficie dedicada a cultivos cíclicos; aunque si bien, se han llegado a cultivar más de 20 mil ha, la tendencia muestra una clara disminución de la superficie sembrada y cosechada.

En este cultivo no se reportan prácticas de fertilización, lo que contribuye a los bajos rendimientos obtenidos, con una media de 290 kilogramos por hectárea, máximos de 530 kilos y mínimos de 90 kilos. No obstante, se usa semillas mejoradas en el 87% de la superficie sembrada, y los productores señalan contar con asistencia técnica (Ver Gráfica en Anexo Estadístico. Figura AE 1.2.).

c) Chile verde.

La producción de chile verde es una actividad importante y con perspectivas. Su nivel histórico de siembra empieza a ser considerable, con máximos de cerca de 5,000; aunque en el período 1990- 2003, se cultiva entre 2 y3 mil hectárea; con tendencia creciente aunque con fuertes fluctuaciones pese a que los precios han mantenido una tendencia creciente. En la totalidad de la superficie sembrada se utilizan semillas mejoradas y fertilizantes. Por otra parte, en la entidad no se presentan heladas por lo que ofrece ventajas comparativas. Es importante el desarrollo de áreas de riego para su cultivo, así como la introducción de nuevas tecnologías tendientes a hacer un uso eficiente de los recursos, de bajo impacto ambiental. No se reporta presencia de servicios de asistencia técnica. (Ver Figura AE 1.3. en el Anexo).

d) Chile habanero.

Este cultivo es importante en la cocina peninsular y presenta una considerable demanda con buen precio en el mercado. Solamente se reporta en las estadísticas su cultivo bajo riego en el ciclo otoño-invierno, y no se aprovecha la posibilidad de aprovechar mejor los ciclos de primavera verano. El cultivo presenta una alta densidad económica tanto en su producción como en su comercialización. Los rendimientos promedio por hectárea van de las 5 a las 10 toneladas. En este cultivo se presentan también altos índices de siniestralidad, y la superficie sembrada se desplomó en 2003. Se produce en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, Morelos y Lázaro Cárdenas.

e) Papaya.

Se cultiva principalmente en 3 municipios: Othón P. Blanco, José María Morelos y Lázaro Cárdenas, tanto de riego como de temporal, aunque en riego solamente es cultivado en el ciclo otoño-invierno, desaprovechándose las posibilidades del ciclo primavera verano. El nivel tecnológico es alto, pues se emplean semillas mejoradas en casi la totalidad de las plantaciones, y los productores cuentan con servicios de asistencia técnica. Los

rendimientos reportados en el SIAP no son muy altos (14 ton/ha¹¹, con máximos de 50 toneladas anuales), aunque la tendencia de superficies sembradas es creciente, con superficies máximas de 250 a 300 ha. en los últimos años. Durante el periodo 1990–2003, este cultivo ha recibido mucho impulso y se observa una tendencia creciente en las superficies sembradas y cosechadas. Por ser cultivado principalmente en áreas de riego, la presencia de superficie siniestrada es mínima.

f) Jitomate.

Este cultivo tiene una alta demanda en la zona hotelera de Cancún y la rivera maya, pero durante el periodo 1990–2002 manifiesta una tendencia a la baja en la superficie sembrada y cosechada, con una gran variación anual seguramente vinculada a la inestabilidad de los precios y al abasto en el mercado. Su cultivo se realiza principalmente en áreas de riego y está presente en 5 municipios. La mayoría de la producción corresponde al ciclo otoño/invierno y debiera revisarse su posible expansión en el de primavera/verano. El nivel de tecnificación es alto, y en la totalidad de la superficie se emplean semillas mejoradas. Se reportan rendimientos promedio para el periodo 1990-2001 de 6.07¹² ton/ha. y máximos de 12. Actualmente, su cultivo en ambiente controlado adquiere un impulso especial con rendimientos superiores a las 70 ton/ha. (Ver figura AE 1.4. en el Anexo). Las superficies máximas sembradas que se reportan para el período son de 48 has.

g) Piña.

Aunque la superficie sembrada es relativamente pequeña, en el periodo 1996–2003 presenta una franca tendencia a la alza, con 85 has de siembra máxima en el período. Su cultivo se realiza en temporal con un bajo nivel de siniestralidad. La tecnificación del cultivo se destaca por el empleo de materiales mejorados, con rendimientos promedio de 26.75 y máximos en el periodo de 43.58 ton/ha.

h) Naranja.

A partir de 1986, su cultivo se ha incrementado de manera importante en términos de la superficie sembrada; sin embargo, en los últimos años pareciera desacelerar su ritmo de crecimiento. Las diferencia entre la superficie sembrada y cosechada han disminuido. Los niveles de producción son ya satisfactorios para abastecer la demanda de la rivera, y pareciera importante promover proyectos de acopio, normalización y calendarización de la producción. Actualmente cerca de la mitad de la superficie sembrada es de riego, principalmente en los municipios de Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto y Morelos. El nivel de tecnificación es bajo, pues únicamente se fertiliza el 16% de la superficie sembrada, y sólo el 6% tiene árboles injertados. Por otra parte, los árboles comienzan a envejecer y no se realizan replantes. (Ver Figura AE 1.5. en el Anexo); sus rendimientos promedios en el período 1990-2003 son de 7 tons/ha y máximos de 9,79.

i) Sandía.

Este cultivo también presenta una tendencia positiva en el incremento de las superficies cosechadas y sembradas en el periodo 1980-2002, con superficies máximas en el periodo

¹¹ En las visitas de campo, se encontraron zonas de producción de papaya con alto nivel tecnológico y asistencia técnica especializada (técnicos cubanos), que obtienen rendimientos de 140 ton/ha por ciclo productivo.

¹² En el ciclo 2001-2003 se reportaron rendimientos de 9.7 ton/ha

de 700 has. Sin embargo, registra variaciones anuales muy pronunciadas. Las diferencias entre la superficie sembrada y cosechada, es considerable, alcanzando en algunos años ésta diferencia más del 20%. El nivel de tecnificación es alto por el uso generalizado de fertilizantes, materiales mejorados y la presencia de asistencia técnica. Los rendimientos promedio en el periodo son de 11.8 ton/ha. y máximos de 22.17.

j) Caña de azúcar.

La producción de caña de azúcar 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, y se caracteriza por baja productividad¹³ con rendimientos promedio de 57.7 ton/ha. No obstante, en el periodo 1980–2003 su cultivo presenta una tendencia creciente en la superficie sembrada y cosechada, además los niveles de siniestralidad son bajos. El 93% de su cultivo se realiza fundamentalmente en temporal. Es común la utilización de materiales mejorados y las prácticas de fertilización. (Ver Figura AE 1.6. en el Anexo).

Con los niveles de producción y la situación tan heterogénea en los rendimientos, la atención del sector, es importante para aprovechar las posibilidades que el sector terciarios ofrece, y atender los requerimientos necesarios de la población marginada.

Producción Pecuaria

En los municipios de José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto se localiza el 80.4% de la superficie dedicada a la ganadería en la entidad.

k) Ganado bovino.

En la entidad, durante el periodo 1980–2003 la ganadería bovina muestra una clara tendencia a la alza tanto a nivel de la producción como del número de cabezas. Los hatos bovinos han crecido al pasar de 45 mil cabezas a 1980 a más de 131 mil en el 2000, especialmente en los municipios de Lázaro Cárdenas, Morelos, Felipe Carrillo Puerto y, especialmente, en Othón P. Blanco. En el 2001, alrededor de 147 mil ha se dedicaron a esta actividad, de las cuales el 70% corresponden a praderas inducidas, un 28% son pastos naturales y el 2% restante son superficies dedicadas a cultivos forrajeros. Predomina la ganadería de doble propósito, de manera que la producción comprende tanto carne como leche, y en los últimos años ha tendido hacia el modelo de exportación de becerros al destete. Existen problemas por la difícil adaptación del ganado lechero a las condiciones del trópico húmedo, así como altos costos asociados a los trabajos para mantener limpios los potreros por la competencia agresiva de la vegetación natural. (Ver Figura AE 1.8 en el Anexo).

l) Porcinos.

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 Othón P. Blanco (20%), y está

¹³ La producción reportada en la zona de influencia del Ingenio San Rafael de Pucte; ha sido menor que la nacional en un 24% en el período de 1986-2004

vinculada a empresas del estado de Yucatán, mientras que en el centro y sur es de traspatio. Los esquemas de financiamiento resultan inadecuados a las necesidades de los productores. La rentabilidad se ve afectada por el alto costo de los insumos, mientras que el mercado de ganado a sacrificio está débilmente desarrollado, ya que no existen rastros TIF en funcionamiento, predominan los rastros municipales, así como la existencia de matanza clandestina. No obstante, su volumen de producción y el número de cabezas presenta una clara tendencia al alza en el periodo 1980–2003.

m) Ovinos.

La producción de ovinos se desarrolla en los municipios del centro y sur del estado; el 58% de las cabezas se localiza en Othón P. Blanco, y el 21% en José María Morelos. Su crianza ha tenido en los últimos años un crecimiento acelerado al pasar de cerca de 7 mil ovejas en 1980 a más de 40 mil en 2003, debido fundamentalmente a la mayor rentabilidad de la producción por el menor periodo de crianza y venta, pero principalmente por la existencia de una demanda no cubierta, tanto nacional como específicamente de los centros turísticos. Aunque la producción es poco significativa actualmente, su crecimiento es constante y prometedor, y se busca arribar a una producción tecnificada e intensiva con tipo y razas que cumplan los requisitos de un mercado especializado, como son los propios hoteles y restaurantes de Cancún. (Ver Figura AE 1.9 en el Anexo).

n) Apicultura.

Quintana Roo contribuye actualmente con el 5.2% de la producción nacional de miel. 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%. Pese a que la producción de miel está considerada como uno de los ejes o cadenas estratégicas, pues es generador de divisas, en el periodo 1980–2003 se observa que el inventario de colmenas ha tenido fluctuaciones de 60 mil unidades a más de 120 mil; la tendencia de la producción es hacia la baja. La escasa vinculación de los productores con el mercado les dificulta conocer las exigencias de los clientes y les dificulta el desarrollo de productos acordes. Por otra parte, cabe señalar que la apicultura está vinculada 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 en que falta floración. (Ver Figura AE 1.7. en el Anexo Estadístico).

Producción forestal.

El 86% del territorio del estado es forestal (4.4 millones de ha). De esa superficie, el 56% corresponde a selvas altas, medianas y bajas. La superficie en explotación se localiza principalmente en los municipios del centro y sur del estado. En los municipios de Felipe Carrillo Puerto y Othón P. Blanco se concentran el 79% de los socios forestales y el 77% de la superficie en aprovechamiento. 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% (Ver Figura AE 1.10. en el Anexo).

1.3. Contexto institucional de los Programas de Desarrollo Rural.

i) Orientación básica del Programa en el Estado (Objetivos, población objetivo y apoyos otorgados.)

Los Programas de Desarrollo Rural, se orientan a favorecer la generación de empleo e ingreso entre los habitantes de las regiones marginadas de nuestro país, mediante el fomento a la capitalización de las unidades de producción familiar, la promoción del manejo sustentable de los recursos naturales, y la integración a la producción primaria de procesos de transformación que permitan generar valor agregado. Asimismo, entre otros propósitos se encuentran los de ofrecer servicios, el desarrollo de capacidades y el fomento y consolidación de la organización empresarial.

La población objetivo de los Programas de Desarrollo Rural, son los productores rurales de bajos ingresos, de comunidades de alta y muy alta marginación (408 localidades), según la clasificación del Consejo Nacional de Población. De manera especial, los apoyos se dirigen a los grupos prioritarios constituidos por mujeres¹⁴, población indígena, jóvenes¹⁵, personas de la tercera edad y personas de capacidades diferentes. Son también sujetos de atención los productores en proceso de transición en regiones no marginadas. Con estos programas, se busca propiciar en la población objetivo las condiciones para su desarrollo humano, económico y social, induciendo su participación activa, equitativa e integral a través de proyectos de inversión productiva, transformación, asistencia técnica, capacitación y organización.

De igual manera, a través de estos programas se trata de promover la integración de la población rural participante en cadenas productivas de amplia inclusión social, mediante la integración de la producción primaria a los procesos de generación y apropiación de valor agregado, incorporando los procesos de producción primaria, acopio, transformación o, en su caso, el manejo posterior a la cosecha; así como el procesamiento, el transporte y la comercialización en los mercados internos y externos, en función de las prioridades establecidas por los Distritos de Desarrollo Rural y los Municipios, en las áreas de menor desarrollo relativo. (Reglas de Operación 2003, p.56).

Los Programas de Desarrollo Rural de la AC buscan la integración de grupos, lo cual es difícil y complejo pues recurrente en el levantamiento de encuestas el comentarios de los productores de la preferencia a trabajar de manera individual, debido a la dificultad de lograr adecuados vínculos de solidaridad y corresponsabilidad entre los miembros, elementos indispensables para el trabajo en colectivo. Se registran a menudo casos en que grupos y organizaciones se crean únicamente para gestionar los apoyos y acceder a los recursos públicos, dando lugar en no pocos casos a que líderes deshonestos reserven para su beneficio personal los recursos asignados a grupos; así tenemos que mientras más delo 80% de los beneficiarios reportan haber solicitado apoyos en grupo, solamente el 11.5% lo usa colectivamente.

Los subsidios de los Programas de Desarrollo Rural se canalizan a través de las instituciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, lo que permitirá una mayor capacidad en la toma de decisiones de manera más cercana a los problemas concretos que plantea el desarrollo regional y local. Los criterios establecen prioridad para los productores de bajos ingresos de localidades de alta y muy alta marginación, pero se reserva un porcentaje para los municipios con al menos una localidad con población inferior a 2,500 habitantes. En el otorgamiento de los subsidios, también se considera importante favorecer la participación de la población indígena, y aprovechar el potencial productivo así como las aportaciones municipales y de los productores, entre otros.

¹⁴ 8.35 % de la población del Estado de Quintana Roo son mujeres que viven en localidades de menos de 2500.

¹⁵ El 31.9% de la población se ubican entre 15 y 29 años de edad.

En el estado de Quintana Roo se han constituido los 8 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y en el ejercicio 2004 se municipalizó el 50% de los recursos, quedando la distribución de la siguiente manera: 12.954 millones de pesos distribuidos principalmente en los tres municipios del Sur: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos; entre los tres recibieron el 75% de los recursos, siendo el 79% recursos federales y el resto estatales. Es relevante el esquema de descentralización empleado, debido a las implicaciones políticas y sociales de la participación de nuevos agentes operativos también económicas, por las posibilidades de conjunción de recursos que pueden confluir en los municipios.

La SAGARPA aparece como la secretaría de estado que mayor cantidad de recursos aporta al estado, lo cual habla de la importancia de esa institución para el fomento de las actividades económicas en la entidad. De ello se desprende que la AC es uno de los instrumentos más importantes para dinamizar el aparato productivo en el sector primario. Los Programas de la SAGARPA, especialmente el de la Alianza Contigo, son la principal vía de canalización de recursos al Estado. En 2003 aportó el 18% de la inversión pública federal; y en 2004 se prevé que será el 44.1%. El programa inició en 1996 con un monto de 23 millones de pesos, mientras que para 2004 se operó con 67.4 millones programados.¹⁶

Los subsidios que se otorgan a los productores por medio de los programas de la AC, tienen una importancia singular debido a que es financiamiento, sin los requisitos bancarios de acceso, en un periodo de ausencia y dificultades para acceder al crédito rural, por ello, los recursos canalizados empiezan a desempeñar ese papel, y con la ventaja de ser a fondo perdido y sin garantías. Cabe resaltar que únicamente el 0.6% de los créditos son destinados a las actividades agropecuarias. Los productores rurales con cierto nivel de capitalización, consideran a los programas de AC como una oportunidad clara para acceder a recursos financieros.

Ahora bien, los Programas de Desarrollo Rural han canalizado sus recursos al fomento de cadenas productivas. El análisis de los anexos técnicos y addendums, permite apreciar variaciones importantes en las cadenas productivas apoyadas en los últimos tres años de operación del programa en la entidad. En términos generales, son un total de ocho las cadenas apoyadas, pero únicamente la caña de azúcar y la horticultura bajo ambiente controlado han estado presentes en todos los ejercicios del programa en el periodo 2002–2004. Cabe resaltar que en promedio se han apoyado anualmente entre 5 y 6 cadenas, siendo el ejercicio evaluado el que mayor número de productos registra. Otras de las actividades apoyadas de manera más constante son los de apicultura y bovinos, mientras que el chile jalapeño y la acuacultura solamente han sido apoyados por el programa en un solo ejercicio.

ii) Otros programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural en el Estado: Principales lineamientos de política, acciones y recursos asignados.

Existe una amplia oferta de apoyos gubernamentales dirigidos a las regiones marginadas y para el fomento agropecuario. Se identificaron al menos 16 programas¹⁷ de 5

¹⁶ Perspectivas Estadísticas de Quintana Roo. Composición Sectorial Administrativa de la inversión Pública Federal. INEGI. Edición 2005 y ver cuadrode Anexo Estadístico.

¹⁷ Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa para el Desarrollo Local (Microregiones), Programa de Opciones Productivas, Programa de Coinversión Social, Programas de Atención a Adultos Mayores.-Apoyo Económico,

instituciones federales, que ofrecen servicios de apoyo técnico y financiero para el desarrollo de actividades productivas y de comercialización. Es notoria la oferta de servicios de apoyo al desarrollo y consolidación de pequeñas y medianas empresas en el sector social, así como en lo que se refiere al crédito. Sin embargo, los montos manejados, la cobertura de los apoyos y la escasa difusión de sus contenidos y maneras de allegarse apoyos, ocasionan que no signifiquen una alternativa real para la mayoría de los productores de subsistencia. Sin embargo a nivel municipal se incrementan las posibilidades de establecer sinergias entre los distintos instrumentos de fomento del desarrollo rural.

Programa Empleo Temporal, Programa Marcha hacia el Sur Programa Marcha hacia el Sur, Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES). Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI). Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica (COMPITE), Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos, Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y Programa de Empleo Temporal

Capítulo 2

Principales resultados y tendencias del Programa

El propósito de este capítulo es el presentar una valoración general de los resultados más relevantes alcanzados por los Programas de Desarrollo Rural de la AC, durante los años en que se han llevado a cabo en el estado de Quintana Roo, a fin de identificar su cobertura y obtener una estimación de sus impactos. Para ello, se relacionan y valoran las principales acciones impulsadas en toda su trayectoria, con especial énfasis en el periodo 2001-2004, y se identifican sus principales tendencias. Adicionalmente, se establece el grado de correspondencia entre las acciones impulsadas en los últimos años y la problemática y retos del entorno, identificados en el capítulo anterior.

2.1. Caracterización de los Programas de Desarrollo Rural de la AC.

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

Este programa tiene por objetivo general el fomentar la inversión en bienes de capital, a través de la canalización de subsidios a la población rural beneficiaria, para la puesta en marcha de proyectos productivos que permitan tecnificar la producción primaria, fortalecer los procesos de comercialización, y posibiliten una mayor integración de cadenas productivas para incrementar el valor agregado, crear y consolidar microempresas productivas y de servicios; elementos que permitirán generar alternativas de empleo rural e ingreso.

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

Su objetivo general es el de desarrollar las capacidades de la población rural para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales. Para ello, se canalizan subsidios a la población beneficiaria para que pueda acceder a servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría, proporcionados por una red abierta y competitiva de prestadores de servicios profesionales. Se trata de desarrollar en los productores rurales las habilidades organizativas, gerenciales y de manejo financiero, necesarias para el fortalecimiento de sus procesos económicos. Adicionalmente, se busca consolidar la oferta de servicios profesionales.

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

El objetivo general de este programa es el de incorporar en forma organizada a las unidades de producción rural, en procesos de producción y transformación que permitan lograr valor agregado en ambos extremos de la cadena productiva, y promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y de servicios financieros rurales. En este sentido, se trata también de fortalecer la participación y autogestión para dar un mayor poder de negociación a empresas y organizaciones, así como facilitarles el acceso a servicios financieros. También se busca fomentar el intercambio de experiencias y la

formación de recursos humanos al nivel de socios, directivos y personal administrativo. De igual forma, se apoya la consolidación de la estructura interna y administrativa de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

2.2. Evolución del Programa en el Estado.

2.2.1. Evolución de la Alianza.

Los programas de Alianza Contigo han pasado por un proceso constante de adecuación para responder de mejor manera a las necesidades concretas de la población, y de los contextos específicos en que se desenvuelven las actividades productivas en las distintas regiones en que se aplican. En este proceso se han puesto en práctica un conjunto de iniciativas programáticas, que han sido estructuradas en forma cambiante, adquiriendo en cada momento distintos matices; que van desde nombres, reglas, y requisitos.

En este sentido, en el estado de Quintana Roo durante los nueve años del período 1996–2004, se implementaron 47 diferentes programas y subprogramas de la Alianza, que estuvieron en operación cada uno de ellos un promedio de 3 años. Únicamente el programa de sanidad vegetal ha operado en esos nueve años; el programa lechero por espacio de 7 años y los de mecanización, oleaginosas y transferencia de tecnología por seis años; otros cuatro operaron 5 años, y el resto por periodos menores. En el periodo se han operado un promedio 16 programas por año. (Ver Anexo Estadístico Cuadro AE-2.1.).

La APC inició su operación en 1996 con 12 programas, siendo el ejercicio 2000 cuando se llevaron a cabo un número mayor al llegar a 21, para luego descender a 17 programas durante los dos siguientes años, y a 14 en el 2003. En 2004 operaron 12 programas de Alianza, entre ellos los de desarrollo rural, objeto de esta evaluación.

Estos hechos muestran una gran variabilidad en la oferta institucional, que pudiera representar una dificultad para los productores al tener que ajustarse frecuentemente a nuevas modalidades de operación y requisitos para acceder a los apoyos. Esta situación se intenta mejorar con el actual arreglo de programas por grupo.

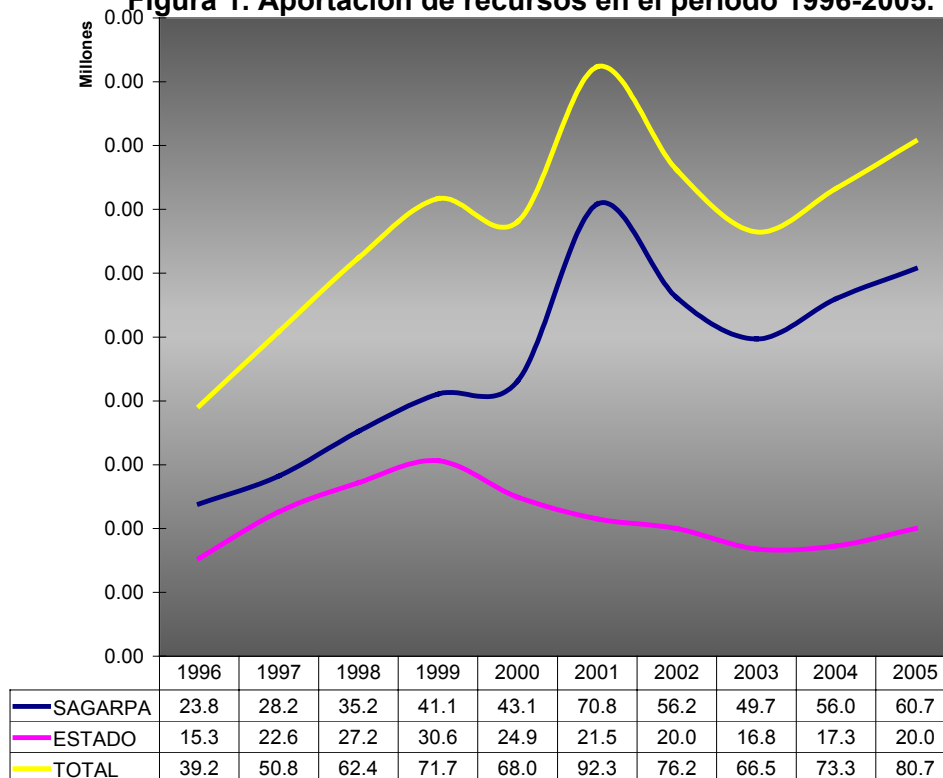
Durante el periodo 1996 a 2004, se han invertido a través de la Alianza un total de 600.3 millones de pesos. Los montos invertidos anualmente presentan un comportamiento en donde en los cuatro años que van de 1996 a 1999, se registra una tendencia creciente al pasar de 39.1 millones en el primer año a 71 millones en el último. En el año 2000 se tiene un descenso a 68 millones, pero se repunta a 92 millones en 2001; de ahí, sobreviene un descenso para quedar en un rango de 67 y 68 millones entre 2002 y 2004.

A nivel de las participaciones entre los gobiernos estatal y federal, se observa que la del primero es decreciente en el periodo 1999-2004, mientras que la federal se muestra irregular, lo cual tiene que ver con la capacidad del gobierno del Estado para cubrir con sus participaciones en el esquema de aportación establecido en el marco de la Alianza.

Para permitir una visión de conjunto se ha organizado la información de los programas de Alianza en cuatro grupos: i) los de desarrollo rural, que entre 1996 y 2001 tuvieron un aumento sostenido en los recursos invertidos, al pasar de 5.6 a 39.7 millones, para luego decrecer hasta 31 millones en 2004; ii) los de fomento agrícola, que ocuparon el segundo lugar en recursos invertidos en casi todos los años del periodo, a excepción de 2003 y 2004; iii) los de fomento ganadero, que durante los dos primeros años fueron los que

mayor cantidad de recursos manejan, para luego descender constantemente hasta 2002, donde toca su nivel más bajo, para luego presentar un repunte en 2004; iii) y los de sanidad vegetal, que se ha mantenido con bajos niveles relativos de inversión, con un ligero repunte en 2002, para luego decrecer hasta 2003 y repuntar nuevamente en 2004.

Figura 1. Aportación de recursos en el periodo 1996-2005.



Fuente ; Delegación estatal de la SAGARPA

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.

2.2.2. Evolución de los Programas de desarrollo rural: 2001-2004.

Como parte de los constantes cambios en la organización programática de los subsidios, en 2002 se inicia la operación de los programas de desarrollo rural, integrando las acciones que se promovían a través de 13 programas, que operaron en diferentes momentos y con diferentes denominaciones.

No obstante, y a fin de obtener una visión de conjunto, al agrupar en dos vertientes las acciones de estos programas, encontramos que la inversión en infraestructura y bienes tecnológicos asciende a 162 millones, mientras que la dirigida a servicios de capacitación y fortalecimiento de empresas es de 62 millones, lo que hace un total de 228 millones de pesos ejercidos en el periodo 1996 a 2004.

En el periodo de 2002 a 2004 se observa en PAPIR un comportamiento irregular, puesto que en 2003 la inversión se reduce de 21 a 8 millones. Por su parte, PRODESCA y

PROFEMOR han disminuido los recursos manejados, este último levemente, pero PRODESCA disminuye sensiblemente. Lo anterior sugiere tanto el bajo nivel de apreciación por los servicios de asistencia técnica se tiene tanto por los funcionarios tanto directivos como operativos a la asistencia técnica y capacitación.

Focalización de las acciones, recursos por subprograma: 2002-2004.

Durante el periodo 2001-2004 en PAPIR, el 80% de los recursos canalizados se dirigieron a comunidades con algún grado de marginación, mientras que el restante 20% incidió en zonas no marginadas. En el período 2001-2004 del total de comunidades apoyadas, las de alta y muy alta marginación oscilaron entre el 75% y 83%, respectivamente; lo que indica que los recursos se focalización en buena medida a esas localidades en concordancia con los lineamientos establecidos para el programa. Los recursos otorgados a comunidades con menor grado de marginación, o no marginadas, son poco significativos. Como se verá más adelante, este factor tiene un efecto en la focalización de las acciones en los beneficiarios prioritarios.

En el período 2001*-2004, PAPIR atendió a un total de 364 localidades que obtuvieron apoyos por uno o más años, de las cuales sólo 291 tienen algún grado de marginación, es decir, el 89%. En este lapso se llevaron a cabo un total de 702 operaciones de atención a comunidades, es decir, se gestionó y realizó ese mismo número de proyectos o acciones entre una comunidad y las agencias gubernamentales. (Ver Figura del Anexo Estadístico AE-2.1.). En el Estado existen 2,147 localidades y con los programas de desarrollo rural únicamente se le ha dado atención a un 16 % de ellas.

Por otra parte, en el periodo se presenta una caída acelerada en el número de localidades atendidas, con lo cual si no se mejora en calidad la intervención gubernamental del programa, se pueden perder los efectos sobre la población global objetivo, es decir las 538 localidades con algún grado de marginación, o de manera más específica, las 408 localidades de muy alta y alta marginación.

Hipotéticamente, si se reenfoca la manera de intervenir del programa, en los 5 años restantes del Gobierno que inicia, podría atenderse en promedio a 108 localidades por año y podría cubrir a las 538 localidades marginadas, o bien, las 408 localidades de alto y muy alto grado de marginación . (Ver Figura de Anexo Estadístico AE 2.1).

El 41% de las localidades atendidas, solo han recibido atención una vez en el período, el 32% dos veces y el 27% de las localidades lo han sido más de 2 veces.

Llama la atención que en los municipios con mayor grado de marginación y con mayor presencia de población indígena, se presenta el mayor número de localidades atendidas más de 2 veces.

Lo anterior tiene que ver con el papel que se asigne el Gobierno en el desarrollo nacional, y estatal, es decir, si es promotor o facilitador, o bien, es el responsable de realizar las acciones. En el primer caso, debería enfocar su intervención a la búsqueda de sinergias proactivas, que promuevan y propicien el desencadenamiento de la acción social de la sociedad civil. Si es el responsable, no tendría posibilidades de realizarlo, porque no hay recursos suficientes ni estructura capaz de hacerlo, esta forma de intervención en nuestro país tuvo su máxima expresión en la operación de las empresas y organismos paraestatales. La primera forma de facilitador implica la creación de un entorno y un una

política que propicie y promueva la acción colectiva; en el estado de Quintana Roo se ha presentado y siguen presentando experiencias de intervención estatal; como la producción de limón, los centros ganaderos, el fomentos de la producción de leche; entre otros, que han absorbido recursos; que se concentran; por lo cual consideramos, debe buscarse más preferentemente acciones que promuevan las sinergias sociales

La acción sobre el desarrollo ha sido históricamente la de “dejar hacer, dejar pasar” a la estatización de la economía. Sin embargo, estamos en un nuevo proceso de redefinición del papel que debemos desempeñar todos los actores; en este proceso Quintana Roo desempeña un papel importante a partir de sus actividades turísticas, que la transformó en un foco conocido mundialmente.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es el de cómo se ha actuado en cada municipio, es decir, por ejemplo, José María Morelos y Othón P. Blanco son casos en los que se han atendido un número importante de localidades no marginadas, rebasando la proporción máxima establecida que debieran ocupar dentro del conjunto.

Pero, también en los municipios no marginados debe priorizarse la atención a las localidades con mayor atraso, por ejemplo, que Benito Juárez se atienda prioritariamente a las 33 localidades con alto y muy alto índice de marginación. Este último aspecto debe de priorizarse en la capacitación y seguimiento municipal.

Cuadro 2. Grado de cobertura de localidades marginadas en el período: 2001-2004.

DDR	Municipio	1 año (A)	2 años (B)	3 años ©	4 años (D)	Loc. atendidas en el período E=A+B+D	Total de Loc. atendidas en el período (F)	No. de loc. con índices de marginación (G)	No de Loc. de marginación prioritarias (H)	Cobertura de localidades prioritarias (I=E/H)	Cobertura de Loc. con marginación J=E/G
003	B.J.	5	1			6	7	74	33	18%	8%
003	COZ	1				1	0	19	10	10%	5%
002	F C P	25	26	22	9	82	179	105	101	81%	78%
003	IM		1			1	2	27	10	10%	4%
002	JMM	30	17	21	9	77	163	65	63	122%	118%
002	LC	16	7	7	2	32	59	43	40	80%	74%
001	OPB	64	56	23	6	149	267	147	123	121%	101%
003	Sol	8	7	1		16	25	58	28	57%	28%
Total	Total	149	115	74	26	364	702	538	408	89%	68%

Fuente: elaborada por AGA Productora, con información de CONAPO y de las bases de beneficiarios.

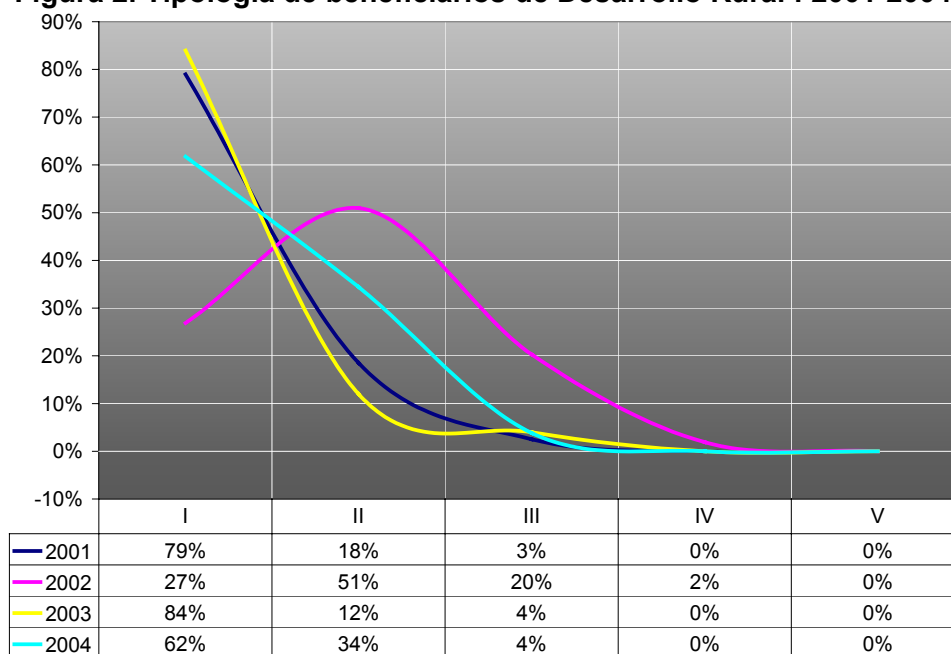
Evolución de los beneficiarios sobre bases PAPIR 2001-2004.

Con fines de evaluación se ha establecido una tipología de los productores rurales en cinco categorías, definidas en función de los criterios de: escolaridad, superficie detentada, posesión de bovinos o equivalentes, valor de sus activos en maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones, y el nivel tecnológico de su explotación.

Los criterios para establecer esta tipología no coinciden estrechamente con los empleados por CONAPO, sin embargo puede establecerse una comparación. Así, podemos señalar que existe un alto nivel de focalización en los beneficiarios apoyados durante todo el período, pues se concentran en el estrato I, al que pertenecen entre el 62 y el 84% de los beneficiarios atendidos, excepto en el año de 2002 en que su porcentaje fue bajo. No obstante la predominancia de beneficiarios de esta categoría, los del estrato

El ocupan un lugar importante. Los beneficiarios que se ubican en el estrato III ocupan una mínima proporción, mientras que es prácticamente nula la presencia de beneficiarios de los estratos IV y V. De lo anterior, se puede afirmar que el programa dirigió sus apoyos de una manera altamente focalizada a la población objetivo prioritaria de los Programas de Desarrollo Rural.

Figura 2. Tipología de beneficiarios de Desarrollo Rural : 2001-2004.



Fuente: Elaborada con información de encuestas;

2.3. El Programa de Desarrollo Rural en el Estado: 2004.

Las metas en cuanto el número de beneficiarios por estrato, así como los recursos a invertir en cada uno de los programas de desarrollo rural, se establecen en el Anexo Técnico del convenio de concertación firmado entre las instituciones involucradas. Este anexo es objeto de enmiendas y ajustes en su contenido y los cambios se registran y formalizan a través de addendas.

En el año de 2004 se estableció inicialmente en el anexo técnico la meta de apoyar a 6220 beneficiarios, esta cantidad se amplió a 6538 en la addenda. De ellos, el 74.5 corresponden a zonas marginadas y el 25.5 restante a las zonas no marginadas. Asimismo, el 35% serían atendidos por PAPIR y el 65% por PRODESCA y PROFEMOR.

Según lo establecido en la addenda, del monto total de recursos por canalizar, el 73% se programaron para los productores de zonas de alto grado de marginación, mientras que el 27% restante a zonas no marginadas. En el primer caso, de ese porcentaje el 60% corresponde a productores de bajos ingresos y 13% a productores en transición. En el segundo caso, de ese porcentaje el 23% corresponde a productores de bajos ingresos, y el 4% restante a productores en transición.

Cuadro 3. Metas de beneficiarios, 2004.

Subprograma	Fuente	Metas				
		Numero de Beneficiarios				
		Zonas Marginadas		Zona No Margiandas		Total de beneficiarios No.
		Productores de bajos ingresos No.	Productores en transición No.	Productores de bajos ingresos No.	Productores en transición No.	
PAPIR	anexo	694	458	402	363	1917
	adenda	747	558	464	429	2198
PRODESCA	anexo	1434	359	732	38	2563
	adenda	1434	358	730	38	2560
PROFEMOR	anexo	1660	40	40	0	1740
	adenda	1780				1780
Total Anexo		3,788	857	1,174	401	6,220
Total Adenda		3,961	916	1,194	467	6,538

Fuente: Anexos técnicos y adendas, 2004.

El 78% de los recursos comprometidos son de origen federal y el 22% de aporte estatal. Sin embargo, se registró un incremento de los recursos aportados por la federación de más de 4 millones de pesos.

En términos generales, el grado de cumplimiento de las metas puede considerarse como satisfactorio, ya que de acuerdo al padrón integrado, el 99% de los beneficiarios programados fue efectivamente apoyado. Por otra parte, en términos del ejercicio de recursos, en las metas alcanzadas se registró una inversión superior a la prevista. Sin embargo, a nivel de programa esta situación sólo se presenta en el caso de PAPIR, pues en los casos de PROFEMOR y PRODESCA, se tuvo un subejercicio de recursos financieros y en este último programa no se alcanzó a cubrir el número de beneficiarios programados.

Cuadro 4. Metas de beneficiarios, 2004.

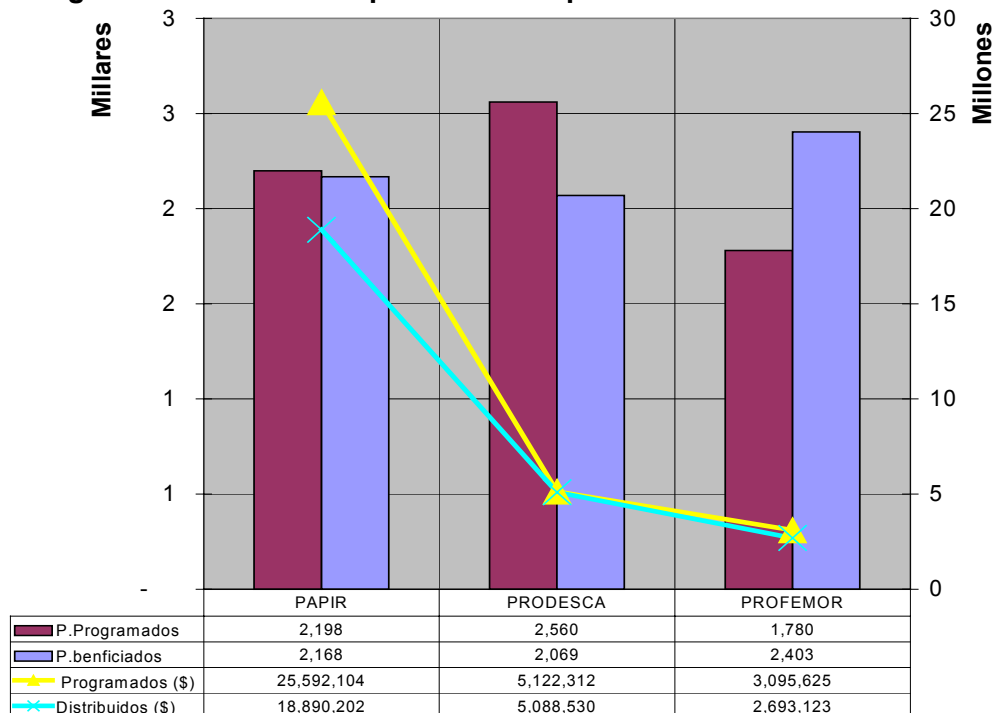
Subprograma	Monto en Pesos (sin decimales)							
	Distribucion de Recursos Fiancancieros							
	Zonas Marginadas al menos				Zona No Marginadas			
	Productores de bajos ingresos \$	Productores en transicion \$	Productores de bajos ingresos al menos el 25% \$	Productores en transicion hasta el 5% \$	Federal \$	Estatal \$	Productor \$	Total \$
PAPIR	9,617,976	5,178,912	5,284,604	1,056,918	16,776,519	5,592,173	7,635,811	30,004,503
	14,331,579	3,582,895	6,398,025	1,279,605	21,430,243	5,592,172	7,677,631	34,700,046
PRODESCA	3,576,157	715,232	1,456,007	76,632	4,054,600	1,351,533		5,409,132
	2,868,494	717,124	1,459,859	76,835	4,054,600	1,351,533		5,406,133
PROFEMOR	1,820,000	455,000	812,500	162,500	2,437,500	812,500	0	3,250,000
	3,095,625				2,437,500	812,500	0	3,250,000
Total Anexo	15,014,133	6,349,144	7,553,111	1,296,050	23,268,619	7,756,206	7,635,811	38,663,635
Total Adenda	20,295,698	4,300,019	7,857,884	1,356,440	27,922,343	7,756,205	7,677,631	43,356,179

Fuente: Anexos técnicos y adenda, 2004

En un análisis cualitativo de los datos manejados, podría afirmarse que en 2004 las acciones se focalizaron adecuadamente en la población objetivo. Esto es válido tanto a nivel del ejercicio de los recursos ejercidos como de beneficiarios y comunidades atendidas. En cuanto a los beneficiarios, tenemos que el grueso de ellos se ubica en el estrato I de la tipología manejada, y que el mayor porcentaje de recursos se destinó

igualmente a productores de esa categoría. De igual manera, la mayor proporción de los recursos fueron ejercidos en zonas marginadas y para productores de más bajos ingresos. No obstante, el recurso presupuestado para zonas no marginadas es considerable (Línea roja de la Figura AE-2.3 del Anexo estadístico).

Figura 3. Grado de cumplimiento de aplicación de los recursos.



Cuadro 4. Alcances de los Subprogramas de Desarrollo Rural por localidades y grado de marginación.

PROGRAMA	CONCEPTO ATENDIDO	GRADO DE MARGINACION						
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Sin Dato	Prioritario
PAPIR	Localidades atendidas	11.9%	62.7%	7.1%	2.4%		15.9%	74.6%
	Productores	5.6%	52.7%	6.2%	8.1%		27.3%	58.3%
	Recursos	3.0%	39.3%	12.7%	15.8%		29.2%	42.3%
	Promedio por beneficiario (\$/prod)	6,505	9,033	24,722	23,612		12,987	8,789
PRODESCA	Localidades atendidas	31.6%	68.4%					100.0%
	Productores	22.9%	77.1%					100.0%
	Recursos	57.7%	42.3%					100.0%
	Promedio por beneficiario							
PROFEMOR	Localidades atendidas	8.3%	25.0%	25.0%	16.7%		25.0%	33.3%
	Productores		5.6%	14.1%	15.2%		65.1%	5.6%
	Recursos	3.9%	14.6%	31.3%	24.5%		25.6%	18.5%
	Promedio por beneficiario							

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

Este capítulo tiene como objetivo el de ofrecer una descripción sintética y una valoración de la trayectoria de los programas de desarrollo rural en el periodo 1996 a 2004, en lo que se refiere a los aspectos identificados como relevantes en su proceso de gestión. En este análisis se pone especial énfasis en ese último año y se incorpora el análisis del ejercicio 2005, con el fin de lograr mayor oportunidad en la identificación de problemas y el planteamiento de soluciones oportunas.

3.1. Cambios en el Programa y las nuevas relaciones institucionales.

En el ejercicio 2005 se realiza una importante redefinición del marco normativo que regula la operación de los programas de la Alianza, en la cual se incluyen contenidos enfocados al otorgamiento de facultades y recursos presupuestales a los municipios, para que puedan participar directamente en la asignación de los recursos y en la aplicación de los criterios de priorización de las solicitudes de apoyo recibidas.

Otro cambio importante es que se define con mayor precisión a la población objetivo, al cambiar el concepto de “regiones de alta y muy alta marginación” por el de “localidades de alta y muy alta marginación”. Este factor debe considerarse en la priorización y asignación de subsidios, pues como se señaló en el capítulo 2, en el estado de Quintana Roo hay municipios considerados como de baja marginación, pero que en su territorio albergan a comunidades de alta y muy alta marginación.

Los apoyos del Programa de Desarrollo Rural que se otorgarán para Ejecución Federalizada se operará bajo dos vertientes: i) operación estatal y II) operación municipalizada, en la cual se destinará al menos el 50% de los recursos que como mínimo deben destinarse a los productores de bajos ingresos. Los recursos destinados a la operación municipalizada se distribuirán considerando los criterios de ponderación, similares a los de ejercicio estatal. Los montos asignados a los municipios mediante la fórmula establecida deberán ser formalizados por el Gobierno Estatal y por la Delegación de SAGARPA.” (Reglas de Operación).

En Quintana Roo se transfirieron de manera directa los recursos para su asignación y pago desde el municipio; lo anterior debido a que en todos los municipios se encuentran constituidos los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

E el capitulo se analizara que tanto los recursos fueron asignados a localidades de alta y muy alta marginación y a grupos prioritarios: grupos donde al menos 70% de los miembros deben ser 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.

La atención a cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social, es un objetivo buscado, ya que se espera sean atendidas las actividades productivas que el estado considera importantes.

En la ejecución de los programas en el estado, se observa la normatividad definida en las reglas de operación, y la SAGARPA realiza la supervisión de que así sea. Participa especialmente la Subdelegación de Planeación, y por parte del gobierno del estado, la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SEDARI. La relación entre los responsables de estas instancias puede reconocerse como fluida, lo cual crea condiciones adecuadas para acordar los mecanismos de operación necesarios.

Por otra parte, en la operación de los programas evaluados, destaca la participación de dos instancias colegiadas estatales que desempeñan un papel importante. La primera es el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS), donde participan representantes de las diferentes instancias, tanto agrícolas, pecuarias y de desarrollo rural y es en esta instancia donde se opera la selección. La segunda es la Comisión Estatal de Desarrollo Rural (CDR), que funge como órgano técnico auxiliar del CEDRS y está encargada principalmente de realizar la discusión y aprobación de los programas.

3.2. Complementariedad de los Subprogramas de Desarrollo Rural.

Los programas de Desarrollo Rural deben estar articulados para producir los cambios esperados en la realidad donde inciden. Esta articulación es fundamental, pues cada uno de ellos tiene un propósito específico dentro del proceso de integración, desarrollo y consolidación de las iniciativas productivas, organizativas y empresariales de los productores rurales.

El diagrama siguiente muestra la complementariedad del esquema de operación de los Programas de Desarrollo Rural. Como se observa, este esquema se estructura en función de las etapas que comprende un proyecto de inversión, desde la identificación de la idea hasta la etapa de operación. En cada una de ellas se ilustra el momento y las características de la intervención de cada uno de los programas señalados. Así, el ciclo de vida del proyecto se inicia con la identificación de las ideas a desarrollar, la cual es fundamental y debe ser desarrollada con el debido cuidado, ya que es estratégica pues en ella se debe vislumbrar y poner de manifiesto la visión de futuro de productores. Sin embargo, la intervención estatal en este nivel es limitada o casi nula, pues más bien los funcionarios y técnicos desempeñan un papel limitado frente a las necesidades de las organizaciones y de los agentes económicos. Por lo tanto, esta etapa debe ser atendida de manera más integral y con un mayor número de herramientas de parte de los prestadores de servicios profesionales, y debería ser objeto de un trabajo de seguimiento; en esta etapa el PDR tiene diseñada su intervención por medio del Subprograma de desarrollo de capacidades con el pago de promoción, integración de grupos e identificación de proyectos.

La segunda etapa del ciclo de vida de los proyectos es la formulación o diseño, la cual implica de manera específica la estructuración del planteamiento de acuerdo a una metodología definida y guión. En esta etapa se identificaron inconformidades de parte de las instancias gubernamentales por la clonación de proyectos para realidades específicas distintas, que realizan los prestadores de servicios profesionales, que en esta práctica de duplicación ven la manera de cobrar más reditualmente por el diseño de proyectos. Esta situación es propiciada en parte por el nivel bajo de honorarios que perciben los

prestadores de servicios, de manera que solamente se elaboran proyectos, como un medio para cobrar los servicios, pero pocos proyectos propasa a ser financiados por PAPIR y “puestos en marcha” con recursos PRODESCA.

Las entrevistas de campo realizadas a funcionarios, directivos y personal operativo permitieron establecer que uno de los problemas que se menciona con mayor frecuencia es el bajo nivel técnico de los prestadores de Servicios Profesionales, para identificar y formular proyectos estratégicos, lo cual se debe seguramente a sus bajos niveles de capacitación y de experiencia. Sin embargo, los niveles de pago son limitados para atraer a consultores con mayor experiencia.

Figura 4. Operación del Programa de Desarrollo Rural y sus Subprogramas.

Ciclo Del Proyecto	IDENTIFICACIÓN	FORMULACIÓN	GESTION	PUESTA EN MARCHA	OPERACIÓN
Instrumentos de Intervención	<p>PRODESCA: Integración de grupos, identificación, diseño y gestión de proyectos de inversión; Consultoría y capacitación; Proyectos Estatales específicos de desarrollo de capacidades. Supervisión de servicios y control de calidad. Promoción de productos comercialmente no; Tradicionales y Red nacional de proyectos exitosos.</p>				
	<p>PAPIR: Bienes de Capital y Fondos de Garantía.</p> <p>PROFEMOR: Apoyo profesional a CMDRS. Apoyo a la gerencia profesional Diferenciada de Organizaciones Económicas.</p>				

Fuente: Elaborada por AGA Productora.

La tercera etapa del ciclo de vida es la de gestión, cuya razón de ser, es el conseguir los recursos para desarrollar los proyectos. Esta etapa es sumamente importante en términos de la articulación de los programas PRODESCA y PAPIR, ya que en esta etapa los proyectos diseñados por los PSP deberían ser financiados por PAPIR.

Los responsables del programa de PRODESCA en el estado, mencionaron que el 50% de los proyectos formulados son aprobados para su financiamiento con recursos de PAPIR. No obstante, al revisar los padrones integrados de 2002 a 2004 (años de operación del PRODESCA), se encontró que en los dos primeros años solamente han sido atendidos por ese programa el 8% de los beneficiarios apoyados por PAPIR, mientras que en 2004 esta proporción es del 19%¹⁸. Estos datos indican que el nivel de complementariedad es muy limitado, puesto que a más del 80% de los beneficiarios no están siendo atendidos por los técnicos. Hasta aquí el análisis es puramente cuantitativo, es decir, no se han indicado qué tipo de actividades se han realizado ni la calidad de las mismas, en términos de lo que puede y debe significar dar el apoyo técnico de acuerdo a las necesidades de los productores y los impactos que en el ingreso y empleo deben promover.

¹⁸ Es importante mencionar que los PSP, tienen en términos generales pocas posibilidades de incidir en la aprobación de sus proyectos; sin embargo se inicia en algunos municipios la práctica de permitir a los PSP presentar y defender sus proyectos ante los CMDRS

La siguiente etapa del ciclo de vida de los proyectos es la de su puesta en marcha. En esta etapa se realizan los servicios proporcionados por PRODESCA. En el ejercicio 2004, por decisión de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural fue el servicio que se prestó con mayor frecuencia con el objetivo de darle salida a los proyectos diseñados en años anteriores y para focalizar más el apoyo en puestas en marcha.

La articulación y complementariedad en esta etapa del ciclo de los proyectos debería ser muy clara entre PRODESCA y PAPIR. No obstante, que es mínima en primer término debido a limitaciones presupuestales y en segundo por la falta de personal calificado disponible pero sobre todo que cuente con la actitud y disposición para atender adecuada y completamente los servicios necesarios para la puesta en marcha de manera de los proyectos, comprometida con su realización, más que con el cumplimiento formal.

La última etapa en el ciclo de vida de los proyectos es la de operación. En esta etapa PRODESCA tiene servicios que prestar en materia de capacitación y de transferencia de tecnología. Así mismo, PROFEMOR ofrece apoyos para la gerencia profesional a organizaciones.

De lo anterior destaca que en términos teóricos el diseño de los programas de desarrollo rural, responde a una lógica de integración en el acompañamiento a las diferentes etapas del ciclo de vida de los proyectos y cuenta con instrumentos de participación en todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos. Sin embargo, esta articulación y complementación entre sus elementos no está estructurada para dar el acompañamiento a un proyecto específico concreto, en todas sus etapas; es decir, en la práctica no se realiza el soporte integral a cada uno de los proyectos favorecidos, sino que dichos soportes de los programas inciden en distintos proyectos dispersos. Esta situación se traduce en un conjunto de apoyos fragmentados y desarticulados; cuyo objetivo de desarrollarlo exitosamente no es acompañado.

Por ello es necesario plantear otra manera de estructurar las acciones de los programas, a fin de dar una atención integral del programa al desarrollo de las actividades productivas de la población objetivo.

3.2.1 .Apropiación del Programa por parte del gobierno estatal.

De acuerdo a las opiniones de los funcionarios y técnicos entrevistados al respecto, hay un alto nivel de apropiación del Programa tanto en las instituciones del gobierno federal como estatal. Ello es concordante con el alto grado de focalización de los apoyos registrada durante el período de operación. No obstante, se reconoce que falta por desarrollar este nivel de asimilación a nivel de los municipios.

Por otra parte, en cuanto al alineamiento esperado entre las acciones desarrolladas y las cadenas productivas que deberían ser apoyadas, los entrevistados admitieron que no existió una estrecha relación entre ambos elementos, ya que una proporción considerable de recursos no se enfocó directamente a las cadenas definidas en los Anexos Técnicos. Sin embargo, los subsidios canalizados sí están alineados de manera más estrecha con las cadenas más importantes destacadas en el del Plan Estatal de Desarrollo, así como con las definidas como importantes en otros estudios, como el Plan Estratégico 2000-2025, y el estudio sobre la Demanda realizado por la Universidad La Salle. Por ello, los funcionarios y otros actores entrevistados consideraron que el alineamiento se logró en un 75%. (Ver en anexo Cuadro de AE 3.3.).

Los funcionarios y directivos perciben una gran compatibilidad entre el diseño y los elementos del programa y las necesidades que plantea el desarrollo del estado. Sin embargo, consideran como necesario definir proyectos detonadores y de gran visión, que permitan vincular diferentes ramas y cadenas productivas. Asimismo, sugieren que se requiere de un replanteamiento del papel y capacidades de los técnicos.

3.2.2. Complementariedad del PDR con otros programas estatales.

Tres de cada cuatro beneficiarios de los programas de desarrollo rural han sido también beneficiarios de otros programas gubernamentales de apoyo al desarrollo. Se observa que esta situación es aun más notoria en las mujeres que recibieron apoyos de la Alianza, ya que el 79.63% de ellas recibieron apoyos de otros programas, porcentaje ligeramente mayor al de los hombres que es de 75%.

Esta situación se repite en los beneficiarios indígenas pues el 85.7% de ellos recibieron apoyos de otros programas. Esta situación se deriva, principalmente, a que los programas más recurrentes son PROCAMPO y OPORTUNIDADES que están orientados a los sectores de la población rural más marginadas, especialmente el segundo programa. En menor proporción se presentan apoyos de otros programas o dependencias, como: PROGAN, FONAES, SRA, y Economía. (Ver en anexo estadístico Cuadros 3.1 y 3.2).

- **Avances en la definición de criterios para la determinación de prioridades y su relación con la asignación de recursos.**

Los resultados en cuanto a concordancia de las acciones del programa con las definiciones estratégicas y de prioridades son aceptables, hace falta avanzar en una articulación de las acciones de PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR, de poner a prueba las bondades de sus componentes, que apoyen no solamente la entrega de bienes de capital a los beneficiarios, sino que estos apoyos realmente respondan a sus necesidades para desarrollar proyectos exitosos y detonadores de acciones, que mediante su utilización puedan consolidar su organización productiva y social, lograr la sustentabilidad y trascender el ejercicio actual y ser replicables las experiencias generadas.

De igual manera, es conveniente que los recursos del programa se enfoquen a la atención de las áreas prioritarias del desarrollo rural definidas; el autoconsumo y los agronegocios. Hace falta que el accionar institucional del programa permita, por ejemplo, limitar el crecimiento de la frontera agrícola, el aprovechamiento de las oportunidades productivas en las que el Estado tienen ventajas vinculadas a la gran biodiversidad e historia étnica; que son dos de los grandes valores que atraen las corrientes turísticas; el paisaje y la historia maya.

El programa de desarrollo rural debe materializarse en apoyos claramente definidos y focalizados, por encima de las presiones políticas e incluir las diferentes fuerzas sociales en un caminar conjunto. Esto pudiera parecer una utopía, pero debe plantearse como necesario trascender a formas superiores de relación entre los distintos actores participantes, cada vez más en función de las necesidades objetivas del desarrollo y con estrategias claras; es decir diseñar o elegir acciones que permita a los diferentes actores ganar en el procesos; los productores que los desarrollen recursos de realizar actividades redituables, a los gestores presencia por integrar grupos cuya función sea ganar de

participar y lograr y no de los siniestros; a las instancias gubernamentales de lograr sus objetivos.

▪ **Operatividad de los acuerdos tomados por las Comisiones de Desarrollo Rural (CDR) en el estado (medidas del reembolso).**

Entre los acuerdos más importantes que se están llevando a la práctica destacan dos: el primero tiene que ver con la flexibilización de los requisitos para acceder a los apoyos. En el ejercicio evaluado, las solicitudes presentadas por los productores y que no rebasaron la cantidad de 150 mil pesos, fueron atendidas sin exigirles contar con un documento de proyecto, y se atendieron por medio de solicitud. Este acuerdo respondió a la necesidad de reducir la presión sobre productores de baja capacidad económica e ingresos, que de esta manera ya no tendrán que incurrir en gastos relativos a la formulación de un proyecto.

El segundo acuerdo se refiere a la forma de realizar el reembolso o participación de los beneficiarios, es decir, la aportación de los beneficiarios. En el ejercicio evaluado, se modificó el esquema original para operar por medio de proporcionar adelantos después de la supervisión realizada, así como el pago de adelantos en función del avance físico del proyecto u obra, o bien, la realización de pagos sobre obra concluida. Esta medida es asumida por parte de la operación municipal. De igual manera, se están promoviendo acciones alternativas para la modalidad del reembolso, tales como: prestamos municipales para realizar las aportaciones, la promoción de convenios con proveedores para la entrega de los apoyos, la integración de grupos mayores para que puedan hacer frente a los pagos.

Por otra parte, se reportan también actividades encaminadas a la formación de cajas de ahorro municipales para el financiamiento de proyectos productivos. Por último, se menciona la necesidad de involucrar a las instituciones financieras en la participación de financiamiento de las aportaciones de los productores. Esta medida presenta aspectos positivos y negativos, pues por una parte significa la existencia de facilidades para la utilización de los apoyos que proporciona el programa, pero por la otra se fomenta un paternalismo y dependencia, que limita el potencial de operación de los productores.

▪ **Recepción de proyectos: abierta o de acuerdo a las prioridades del eEstado y del municipio.**

En términos generales, se puede afirmar que en la recepción de los proyectos se ha aplicado adecuadamente la normatividad, salvo en las excepciones que se mencionaron anteriormente. Ahora bien, los proyectos han tenido una tendencia a respetar la normatividad y focalización, aspecto a destacar tanto en el ejercicio estatal de los recursos, como en su versión municipal, siendo este último caso de mayor relevancia si se considera que es su primer año de ejercicio. Para corroborar lo anterior, se analizó el perfil de los beneficiarios entrevistados que recibieron apoyos municipales y la tendencia es muy similar, por lo cual puede concluirse que la recepción de los apoyos ha respondido de manera general a las necesidades definidas por el Estado y el programa de población objetivo y cadenas.

- Funcionalidad de la operación UTOE-Gobierno del estado.

Las funciones¹⁹ que debe cumplir la UTOE son consideradas muy importantes y fundamentales para la operación del programa. Esta instancia debe sustituir a las vocalías ejecutivas que operaron para cada programa y fungir como el órgano operativo de la CDR para el seguimiento y el sistema de calidad.

Sin embargo, la UTOE que opera bajo la instancia de la SEDARI, lo hace con mínimos recursos materiales y con limitaciones de equipo de oficina, de cómputo y de recursos para dar seguimiento a los apoyos. En esta perspectiva, no es de extrañar la evaluación que hacen los diferentes actores, tanto operativos como directivos de la UTOE, que oscila entre regular a buen respecto la relación operativa con la CDR y regular a mala en cuanto al seguimiento posterior a los apoyos otorgados, asunto que por cierto no es sólo exclusiva de la UTOE, sino generalizada de toda la estructura del Programa, incluso del PRODESCA. (Ver cuadro siguiente).

Cuadro 5. Calificación de funcionarios al seguimiento de la UTOE.

Califique el seguimiento que la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) da a	MALA	REGULAR	BUENA	MUY BUENA	NO SABE	TOTAL
Apoyos otorgados después de la puesta en marcha	23%	54%	12%	0%	12%	100%
Prestadores de servicios profesionales (PSP)	15%	58%	15%	0%	12%	100%
Técnicos PROFEMOR	12%	50%	27%	0%	12%	100%
Coordinadores de los CMDRS	0%	58%	31%	0%	12%	100%

Fuente; Entrevistas a Otros Actores 2004.

Por otra parte, la evaluación de la relación de la UTOE con los prestadores de servicios profesionales es similar, mejorando ligeramente en la relación con los consejos municipales. Por lo anterior la situación de la UTOE es un asunto pendiente a resolver, especialmente ante el nuevo papel que debe desempeñar en el proceso de municipalización que implicará una mayor participación.

Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes.

En cuanto a la evaluación que se realiza por parte de los otros actores participantes en la ejecución de los programas de desarrollo rural, destaca su valoración sobre los avances en el circuito operativo, especialmente destaca las mejoras en la difusión del programa. Esta evaluación coincide con la realizada por los beneficiarios. Sin embargo, esta concurrencia es más bien ya una sinergia que ha creado el Programa, debido a la bondad de sus apoyos en un entorno de escasez de créditos para las actividades agropecuarias.

Es importante mencionar la necesidad de trascender de la simple promoción para motivar la demanda de apoyos a través de solicitudes, para arribar a la realización de una promoción que permita identificar líderes productivos para el impulso de proyectos detonadores.

¹⁹ De acuerdo a las reglas de operación la UTOE tiene que ver con "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."

La información recopilada permite identificar que el período de recepción de solicitudes, es corto, aunque ha sido suficiente para captar bastantes demandas para cubrir la disponibilidad de recursos; las demandas serían insuficientes para generar una acción permanente de desarrollo. Existen propuestas para una apertura permanente de las ventanillas para recepción de solicitudes, aunque con un periodo limitado de dictaminación y aprobación de solicitudes. Hasta el ejercicio 2003 las únicas ventanillas fueron las de la estructura de la SAGARPA, pero en el ejercicio 2004 operaron las ventanillas municipales, que siguen los lineamientos definidos aunque con una mayor susceptibilidad a los intereses locales.

La participación de los municipios tiene algunas ventajas que pueden ayudar a una mejor focalización y canalización de los apoyos, dada su cercanía y conocimiento de las comunidades. Sin embargo, se requerirá de una mayor asesoría y capacitación para un mejor desarrollo de sus funciones.

En el proceso de selección de las solicitudes se reportan avances, especialmente a partir de la recepción de proyectos, de acuerdo a los criterios de población objetivo y cadenas productivas, razón por la cual se puede avanzar en un esquema más integral que aborba la atención de los proyectos en todo su ciclo de vida.

Uno de los aspectos considerados en la evaluación de los programas de desarrollo rural es la manera en que los beneficiarios fueron notificados respecto a la autorización de su solicitud de apoyo. Al respecto, los datos de campo señalan que si bien todos fueron notificados, esto se realizó de manera tardada. Este proceso de notificación se ha acordado en la modalidad de operación municipalizada.

Otro problema que se registró fue la descoordinación entre las ventanillas establecidas en la estructura de la SAGARPA y el trabajo desarrollado por la SEDARI, que se origina en la falta de información del estado que guardan las solicitudes o proyectos, y que se traduce en un impedimento para que las ventanillas de SAGARPA den respuesta a los beneficiarios, respecto a sus solicitudes.

3.3. El desarrollo del proceso de capitalización PAPIR.

En el desarrollo del PAPIR participan un conjunto de instancias y actores, mismos que tienen un papel diferenciado en el esquema general de funcionamiento. En primer término destacan los productores beneficiados, la federación a través de la Delegación de SAGARPA y su estructura territorial de DDR y CADER, estas últimas actuando como ventanillas receptoras de las solicitudes de los productores. Por parte del gobierno del Estado, la instancia responsable es la Secretaría de Desarrollo Rural e Indígena (SEDARI), a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural. Participan también la UTOE, la CDR y la CEDRS para su aprobación.

Para el ejercicio 2004, es importante mencionar la participación destacada de los municipios, pues ejercieron el 50% del presupuesto; así como por la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), en los 8 Municipios del Estado. Participa el CECADER, instancia que se encarga de supervisar el trabajo de los prestadores de servicios profesionales. Asimismo, la CDR se encarga de manera destacada del análisis de los proyectos y solicitudes y decide sobre su aprobación para que en su caso el FOFAQRO libere los pagos.

En el ejercicio 2004, un nuevo actor participó en la operación los municipios los cuales por medio de los CMDRS ejercieron el 50% de los recursos. Pese a que el ejercicio se realizó casi en su totalidad es necesario asegurarse de preservar los avances alcanzados a nivel estatal en la focalización de los subsidios en la población objetivo. En los siguientes puntos se expondrá de manera más específica el funcionamiento de los municipios.

La relación de los municipios con las instancias gubernamentales fue disímil. Con la SEDARI las relaciones de trabajo y coordinación fueron escasas, mientras que con la SAGARPA fueron relativamente más amplias, aunque no siempre en términos cordiales. Por el contrario, en muchos casos se registró una mezcla de aceptación y rechazo, es decir, aceptación por el conocimiento de los representantes municipales en cuanto sus regiones y territorios, así como de la normatividad de los programas y de rechazo por el hecho de la vigilancia que implica frente a la autonomía municipal y al poder municipal.

La segunda relación importante a tomar en cuenta es la de los municipios con los prestadores de servicios profesionales, en la cual se presenta una tendencia a relajar la observancia de la normatividad del programa. En este sentido, para seleccionar a los técnicos, en la práctica se toma como criterio decisivo la existencia de compromisos personales y políticos entre ellos y los representantes municipales, los méritos de formación académica, experiencia profesional y actitud de servicio.

A nivel municipal se enfrenta una gran amenaza para el logro de los objetivos de los programas evaluados. Se trata de mayor susceptibilidad a la predominancia de criterios políticos que van desde la rotación de partidos en el poder como la gran rotación de los cuadros responsables, debido principalmente a los cambios en la orientación del partido político ganador. Sería necesario promover un desarrollo y consolidación institucional que permita la aplicación objetiva de la normatividad del programa y que esté por encima de los intereses de partidos o grupos de poder. Este fortalecimiento institucional permitiría establecer mecanismos de control y supervisión para que las decisiones sean producto de la observancia estricta de la norma.

Otra problemática que se presenta y que tenderá a profundizarse es la falta de un sistema de registro homogéneo de las acciones y actividades en el proceso del ejercicio de los recursos, puesto que en este año tuvo efectos nocivos en la consolidación de los padrones de beneficiarios lo cual pone de manifiesto la urgencia de implantar el SISER, como instrumento de homogeneización y comunicación.

Una oportunidad importante que presenta el actual proceso de municipalización es la oportunidad de definir, diseñar e implantar cambios, no sólo en cuanto a la adopción de nuevos procesos y acciones, sino también en cuanto al reacomodo de sus propios recursos como sería por ejemplo la participación de sus técnicos para asesorar acciones y proyectos.

3.3.1. Proyectos como instrumento de operación.

Los proyectos son considerados como las células básicas para la instrumentación de acciones económicas. En el marco de los programas de desarrollo rural, son el instrumento para orientar la canalización de los recursos de manera más específica hacia el cumplimiento de los objetivos del programa, así como de los objetivos del Estado. En este sentido, el proyecto es también un medio fundamental para orientar las acciones de

capacitación, educación y promoción, en los distintos ámbitos temáticos relacionados: el uso creciente del conocimiento técnico, comercial, organizativo, gerencial y financiero para los beneficiarios en sus unidades de producción. No obstante, eliminar la otra vía de acceso a PAPIR, la de la demanda libre significaría excluir a aquellos productores que tienen demandas puntuales o a aquellos que no conocen los servicios de PRODESCA, o también a aquellos productores que por causas propias no desean entrar en el proceso que ese programa significa.

En el Estado de Quintana Roo, la canalización de recursos en función del apoyo por medio de proyectos es avanzada, en términos de que cada vez es menor la proporción destinada a la libre demanda. Sin embargo, la manera de entender los proyectos es muy disímula, entre los distintos actores; lo anterior tiene causas diversas que tienen que ver: con aspectos conceptuales de su misma operación, con las características de integralidad y con aspectos culturales.

Conceptual: que es la manera de entender cada uno actores el proyecto, para los beneficiarios, es con frecuencia únicamente un requisito para acceder a apoyos de capitalización y en muchos casos a recursos que no se aplican en la actividad comprometida y que sean recursos de PAPIR o de otros programas públicos. El proyecto, para los beneficiarios, generalmente termina en ese momento, sin tener aplicación como un plan de negocios de la empresa que permitiría desarrollar la unidad productiva. Al respecto, cabe señalar que ni los prestadores de servicios profesionales, ni las entidades operativas han demostrado a los productores que el proyecto puede servir para muchas otras finalidades adicionales.

Para los prestadores de servicios profesionales, en muchos casos, el proyecto es un mero documento que se presenta a la UTOE y al CECADER, por lo que tratarán invariablemente de ajustarse a los requerimientos de estas instancias que son quienes posteriormente aprueban y supervisan su financiamiento y el pago de sus servicios.

Para la UTOE y el CECADER también existen diferentes significados, con implicaciones prácticas en la operación. En efecto, la UTOE dictamina el proyecto y busca en él su rentabilidad, mientras que para el CECADER, que es quien supervisa el proyecto y el servicio que éste implica, busca principalmente que se ajuste a los formatos de supervisión, sin importar mucho el desarrollo del proyecto en sí mismo.

A nivel de la operación del proyecto se presenta otra problemática que tiene que ver con la forma en que se realizó el proceso de identificación, formulación, gestión y puesta en marcha, es decir, muchas veces los proyectos no surgen de un análisis de las necesidades de los productores, de manera participativa, sino mas bien como la manera de aprovechar la oportunidad de obtener algún subsidio o apoyo, “lo que ahora están dando”. Por otra parte, también es frecuente que los proyectos se orienten a temas relacionados con la vocación o fortalezas de los prestadores de servicios profesionales. Asimismo, sus posibilidades y limitantes dependen de su experiencia productiva o en la operación de proyectos, que por cierto la mayoría de su experiencia se relaciona más con el diseño y en menor medida con aspectos productivos y de trabajo con organizaciones de productores.

La integridad de los proyectos. Han sido pocos los proyectos en los que se les ha dado el acompañamiento completo²⁰, es decir, la gran mayoría se han diseñado y no todos han logrado el financiamiento; de los que han tenido financiamiento una minoría son los que reciben el apoyo para la puesta en marcha y de los que tienen la puesta en marcha (sin tomar en cuenta la calidad de los procesos) pocos tienen el servicio de asistencia técnica (estos servicios que serían los del PRODESCA); y muchos menos tienen acceso a los apoyos del PROFEMOR en la consolidación organizativa.

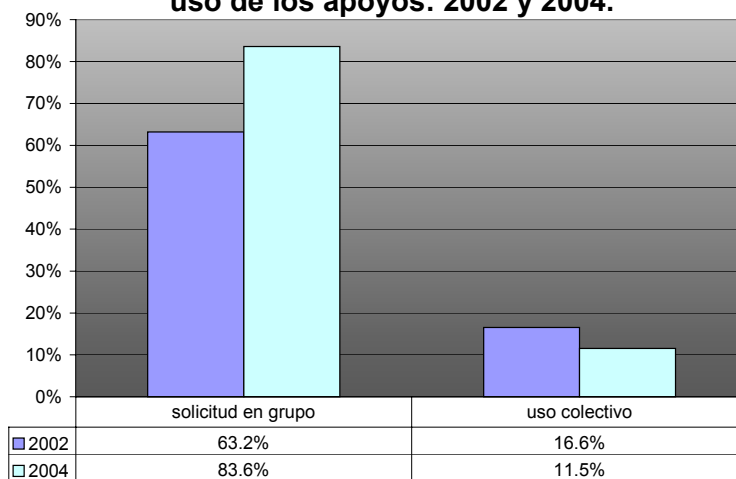
Entorno cultural. La promoción de los proyectos dirigidos a grupos de beneficiarios, tiende a forzar la integración de grupos, cuyos miembros únicamente se unen para cumplir los criterios de elegibilidad y, de esta manera, recibir el apoyo. Este es el motivo por el cual las solicitudes de apoyos en la modalidad grupal han crecido de 2002 a 2004, al pasar en el primer año del 63% al 83% en el último. Sin embargo, la proporción de beneficiarios que usan los apoyos de manera colectiva ha disminuido en esos años pasando del 16% al 11%; es decir, que para desarrollar trabajo colectivo se requiere de la existencia de actitudes, conocimiento herramientas que faciliten la integración, por lo cual se requiere de un trabajo de organización o convencimiento del trabajo conjunto, además de la recurrente observación de los productores entrevistados en el sentido de que presenta muchas dificultades el trabajo y gestión en grupo. (Ver Figura 5.).

Otro aspecto a tomar en cuenta es el riesgo de orientar los proyectos hacia actividades secundarias o terciarios, sin pasar previamente por un proceso de integración de la demanda. Asimismo, el forzar los proyectos hacia etapas más complejas puede tener efectos contrarios a los deseados en términos de integración de las cadenas, si antes no pasan por un trabajo de integración organizativa.

3.3.2. Distribución de recursos.

PAPIR en 2004 en el Estado operó bajo dos modalidades en su vertiente federalizada, operada a nivel estatal y municipal.

Figura 5. Tendencias de la solicitud vía proyectos y uso de los apoyos: 2002 y 2004.



Fuente: elaborado por AGA PRODUCTORA, con información de las encuestas 2002 y 2004.

²⁰ Como el proyecto de fomento lechero; los la producción chiclera, etc.

El ejercicio del subprograma fue de 31.8 millones de pesos, de los cuales 18.9 millones fueron ejercidos de manera estatal y la diferencia por la vía municipal:

En términos generales, el municipio que recibió más recursos fue Othón P. Blanco que captó el 42% del total de los recursos de PAPIR; principalmente de ejercicio estatal (49%) y el municipio que menos recursos recibió fue Islas Mujeres, que en su territorio se apoyo de manera estatal con el 3% de los recursos operados estatalmente y municipalmente ejerció el 4%.

En esta manera de operar, se puede vislumbrar un mecanismo compensatorio que el Estado y la Federación pueden ejercer para impulsar líneas que le interesen.

Cuadro 6. Estructura de ejercicio estatal y municipal del PAPIR.

MUNICIPIO	municipal	EST	GRAL
I.M.	4%	3%	3%
B.J.	4%	8%	6%
COZ	4%	3%	3%
SOL	6%	4%	5%
L.C.	8%	5%	6%
J.M.M.	15%	11%	12%
F.C.P.	28%	18%	22%
O.P.B.	32%	49%	42%
Total general	100%	100%	100%

3.3.3. Entrega de los apoyos.

La recepción de los apoyos del PAPIR en los dos años de encuestas ha sido muy diferente ya que en 2002 reporta el 12% de los entrevistados no haber recibido apoyos a la fecha, mientras que del ejercicio 2004 la proporción se incrementa hasta el 29%, sin embargo, es importante tomar en cuenta las razones expuestas: el 11% reporta no poder realizar su aportación, mientras que en 2002 solamente fue el 4%. Esta situación adquiere relevancia en la medida que en 2004 la mayoría de beneficiarios son del estrato I y II; llama la atención también que en 2004 la proporción de beneficiarios que reportan como causa de no recepción del apoyo, tanto el desconocimiento de las causas 36% de los que no recibieron el apoyo, como otras causas 36% (que en su mayoría fue también un desconocimiento).

Analizando de manera municipalizada, la recepción de los apoyos por parte de los beneficiarios que fueron apoyados por parte de los municipios, en su ejercicio tenemos una proporción ligeramente mayor de productores que reportan no haber recibido el apoyo; las razones se concentran principalmente en el desconocimiento de las causas; las dificultades para realizar sus pagos y la falta de aviso de asignación. Este resultado es muy revelador de las dificultades operativas que tendrán los municipios para operar los apoyos.

Las primeras observaciones que tenían que ver con la focalización fueron aceptables, pero en las de entrega de los apoyos se identificaron dificultades, posiblemente debido a

la falta de experiencia en este primer año de ejercicio de los recursos, por lo cual se debe de poner atención para próximos años a dar seguimiento a éste aspecto.

3.3.4. Focalización de los beneficiarios.

Como se mostró en el capítulo anterior, la focalización de los recursos es bastante alta ya que se atendió prioritariamente a municipios y localidades de alto y muy alto grado de marginación, así como a beneficiarios de los estratos I y II, que constituyen precisamente la población objetivo del programa. Para profundizar más en este sentido, a continuación se realiza una revisión más detallada sobre distintos aspectos. Es importante tomar en cuenta que en el ejercicio 2002, se atendió mayoritariamente por contingencias a productores con semilla de frijol, sin embargo, al ser tomados como grupo y no como beneficiarios, para el diseño de la muestra en la comparación siguiente, se confrontan poblaciones similares de apoyo.²¹

Cuadro 7. Recepción de los apoyos por parte de los beneficiarios del PAPIR 2002, 2004 y municipalizados 2004.

No	Descripción	2002%	2004%	Municipalizados 2002
	No recibieron el apoyo	12%	29%	30%
1	No ha recibido aviso de asignación	4%	6%	9%
2	Se le asignó el apoyo pero no ha podido dar su parte de dinero	4%	11%	18%
3	Recibió aviso de asignación y aportó su parte correspondiente pero aún no recibe el apoyo	0%	9%	0%
4	El apoyo lo utiliza o se lo quedó el representante u otros miembros del grupo	0%	2%	3%
5	Desconoce la causa por la que no lo ha recibido	52%	36%	39%
6	Por incumplimiento del proveedor	4%	0%	0%
7	Otra causa (especifique):	36%	36%	30%

Género: En cuanto a la focalización por género, se ha avanzado de manera importante pues en 2004 el 43.17% de los beneficiarios fueron mujeres; mientras que en 2002 solamente el 8% fueron mujeres. Llama la atención que mientras más bajo es el estrato de beneficiarios, es mayor la proporción de mujeres que de hombres así, en el estrato I se concentran el 73% de las mujeres beneficiadas y solamente el 52% de los hombres en 2004, situación diferente que en 2002.

La alta proporción de mujeres en el estrato I, posiblemente tiene que ver con el fenómeno de la migración, pues se trata de las familias de más bajos ingresos, en las que el hombre es el que migra. Por ello, es importante para orientar los apoyos de identificación de proyectos conocer las principales actividades a las que se dedican las mujeres del estrato I y, especialmente las mujeres indígenas, dichas actividades son la producción de ovinos, de servicios²² y de traspato y colmenas (Ver Figura AE.3.2, del anexo estadístico).

²¹ Es importante reconocer que se compraran poblaciones de beneficiarios similares; ya que la predominancia de productores de beneficiarios con semilla de frijol, hubiera dado resultados completamente diferentes.

²² Las actividades reportadas, principalmente de costura, talleres de conservas.

La población indígena apoyada representa el 66% de los beneficiados tanto en 2002 como en 2004. De ellos, en ese último año el 56% fueron hombres y el 43% mujeres, mientras que en 2002 el 95% fueron hombres, por lo cual puede concluirse que se han dado grandes avances en la focalización de los apoyos a la población indígena, en términos genéricos, pero de la población indígena no han avanzado más del 66%.

La focalización por edad. En la normatividad de los programas se define como población prioritaria a aquélla entre 14 y 28 años. Sin embargo, en 2002 sólo el 8% de los beneficiarios corresponden a ese estrato, mientras que en 2004 se registra apenas un 14%. De estos jóvenes beneficiarios de los programas, el 72% son del estrato I y el 28% restante del II para 2004. Este aspecto es muy importante a tomar en cuenta, ya que entre los jóvenes es más fructífero el trabajo de consolidación organizativa, porque son más susceptibles de lograr empresas y nuevas formas de trabajo, e impulso de nuevos liderazgos que promuevan cambios profundos; sin embargo los proyectos deben ser suficientemente atractivos que compitan con la migración como alternativa.

3.3.5. Focalización de los apoyos por cadenas-

En cuanto a la focalización de los apoyos en las cadenas prioritarias, los datos analizados permiten apreciar que en el período 2002 a 2004 los tres subprogramas se concentraron principalmente en el sector primario, tanto a nivel de los recursos invertidos como de beneficiarios atendidos, con el 90% y 95%, respectivamente. En forma más detenida, se observa que la proporción de beneficiarios del sector primario viene disminuyendo al pasar del 98% en 2002, al 95% en 2003 y 89.4 en 2004. Por el contrario, se registra un incremento de sector terciario y secundario, en ese mismo orden.

Cuadro 8. Focalización de recursos: beneficiarios y recursos por municipios de marginación 2004 y 2002 (%).

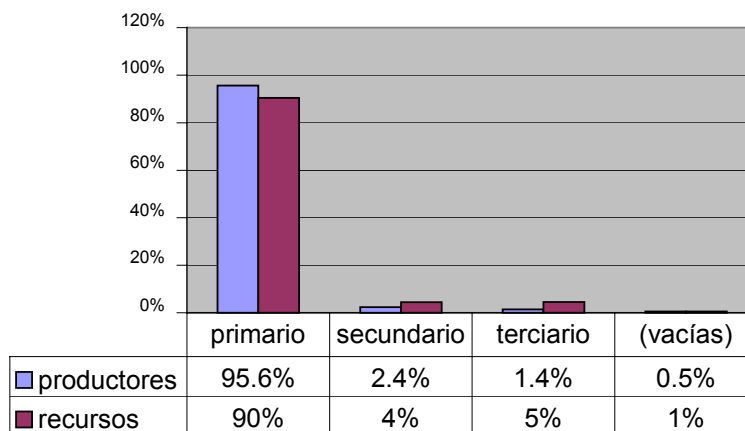
CONCEPTO	2004					2002						
	I	II	III	IV	V	TOTAL	I	II	III	IV	V	TOTAL
TOTAL GÉNERO	61.7	34.4	3.8			100.0	26.9	50.9	20.3	1.9		100.0
HOMBRES	52.9	41.3	5.8			100.0	26.7	51.8	19.5	2.1		100.0
MUJERES	73.4	25.3	1.3			100.0	29.4	41.2	29.4			100.0
HOMBRES	48.7	68.3	85.7			56.8	91.2	93.5	88.4	100.0		92.0
MUJERES	51.3	31.7	14.3			43.2	8.8	6.5	11.6			8.0
TOTAL INDIGENA	67.8	30.6	1.7			100.0	23.6	62.1	14.3			100.0
INDIGENA HOMBRES	58.8	38.2	2.9			100.0	23.3	62.4	14.3			100.0
INDIGENA MUJERES	79.2	20.8				100.0	28.6	57.1	14.3			100.0
INDIGENA HOMBRES	48.8	70.3	100.0			56.2	93.9	95.4	95.0			95.0
INDIGENA MUJERES	51.2	29.7				43.8	6.1	4.6	5.0			5.0
DE 14 A 28 AÑOS	72.0	28.0				100.0	11.8	58.8	29.4			100.0
DE 14 A 28 AÑOS HOMBRES	55.6	44.4				100.0	16.7	58.3	25.0			100.0
DE 14 A 28 AÑOS MUJERES	79.2	20.8				100.0		60.0	40.0			100.0
DE 14 A 28 AÑOS HOMBRES	27.8	57.1				36.0	100.0	70.0	60.0			70.6
DE 14 A 28 AÑOS MUJERES	72.2	42.9				64.0		30.0	40.0			29.4

Fuente: Elaborado por AGA PRODUCTORA con información de las encuestas de beneficiarios 2002y 2004.

De acuerdo a la interpretación de los funcionarios operativos, que se plantean desarrollar los eslabones de la cadena productiva hacia las etapas de transformación y comercialización, esta elevada proporción de beneficiarios que se dedican a actividades primarias refleja un aspecto negativo, de acuerdo a sus expectativas. Sin embargo, también refleja el nivel de desarrollo, expectativas y posibilidades que en este período histórico de desarrollo económico tiene el sector rural de Quintana Roo, es decir, que se

requiere afianzar y consolidar la organización de las acciones ya emprendidas, para poder avanzar hacia otras etapas y no fomentar proyectos que se quedan sin actores ni líderes.

Figura 6. Focalización de recursos y productores por rama económica 2002 – 2004.

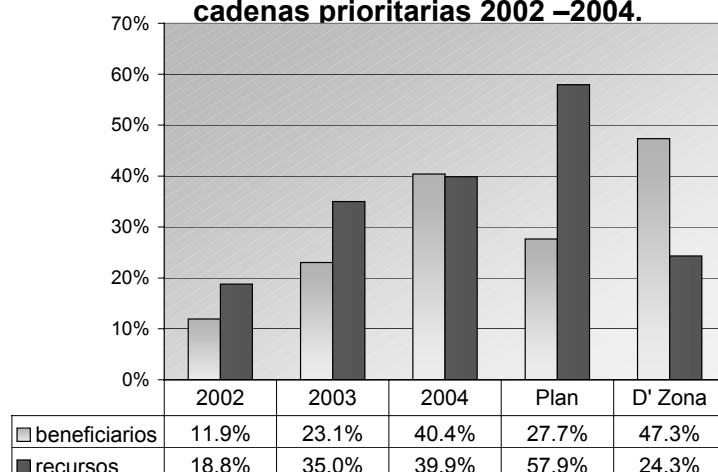


Fuente: Elaborada por AGA PRODUCTORA, con información de los padrones de beneficiarios de PAPIR 2002-2004.

Analizando de manera más específica las acciones del Programa en el fomento de las actividades productivas, se encuentra que si se parte de la definición de las cadenas prioritarias definidas en los Anexos técnicos y adendas, hay 8 de ellas apoyadas: apicultura, bovinos, caña de azúcar, ovinos, papaya, chile jalapeño, agricultura bajo ambiente controlado, producción de leche y acuicultura. Sin embargo, se han identificado de manera agregada 32 actividades apoyadas en el período, siendo 10 las apoyadas de manera permanente durante los 3 años, 4 de ellas definidas como prioritarias. (Ver en el anexo estadístico el cuadro AE 3.3. las celdas coloreadas como naranja , amarillo y verde).

También cabe resaltar que en el período se ha mejorado la focalización tanto de beneficiarios como de recursos hacia las actividades definidas como cadenas prioritarias, así se puede observar en la gráfica siguiente, donde del número total de beneficiarios en 2002, el 11.9% de ellos participan en cadenas prioritarias. Este porcentaje alcanza el 23% en 2003, y el 40% en 2004. Como puede observarse, la tendencia es creciente y una situación similar se presenta en la canalización de recursos, del 18% en 2002 se pasó hasta al 40% en 2004 (Ver Figura 7.).

En la misma gráfica se perciben dos aspectos importantes más: el primero es que de las actividades definidas como prioritarias en el nuevo plan estatal de desarrollo (celdas en guinda en el cuadro), se han apoyado a 8 actividades que significo el 27.7% de los beneficiarios y el 58% de los recursos; la segunda que de los cultivos identificados por el estudio de "Análisis de la Estructura de la Demanda de Insumos y Productos por el Sector Turístico en el Caribe Mexicano", se identificaron apoyos por el programa de 6 actividades; que han representado en el período el 47% de los beneficiarios apoyados, pero solamente le 24% de los recursos.

Figura 7. Focalización de los beneficiarios y recursos por cadenas prioritarias 2002 –2004.

3.3.6. Seguimiento a proyectos exitosos.

Dentro de los proyectos analizados se ubican la agricultura bajo ambiente controlado: que ha sido impulsada como estrategia del gobierno del estado por los tres ejercicios en que ha operado el PAPIR, aunque solamente se canalizaron recursos realmente en 2002 y 2004; así actualmente en los dos ejercicios del total de beneficiarios del 2002 el 0.9% fueron apoyados para proyectos de invernaderos, con el 21.3% del total de los recursos; mientras que en el 2004, se apoyó al 4.1% de los beneficiarios pero solamente el 5.8% de los recursos del ciclo.

De la revisión detallada del proyecto del invernadero de la localidad de Yaxley del Municipio de Felipe Carrillo Puerto encontramos que el proyecto dio inicio con un número de 7 beneficiarios y actualmente opera con 5, de los cuales sólo 2 son del grupo original; la identificación del proyecto fue promovida por la organización indígena que tiene su área de influencia en el municipio; que promovió el “reparto de viveros, a algunas comunidad; sin mucho trabajo de identificación y/o selección de beneficiarios; el desarrollo inicial de la puesta en marcha dependió más de una coordinación de la organización en la que los beneficiarios participaron poco; la puesta en marcha, y operación en el primer ciclo aunque contaron con asistencia técnica directa y permanente fueron superiores las divergencias más que las coincidencias, por lo cual el grupo original se desintegró; A lo anterior se suma la presencia de contingencias climáticas, que dejaron en malas condiciones el vivero, sin embargo con la permanencia del líder del grupo se integraron a nuevos productores, con los que se gestionó recursos para rehabilitar el vivero. Con la asistencia técnica permanente y constante se logró arrancar un nuevo ciclo de producción.

Actualmente se ha levantado dos cosechas de tomate que ha sido vendida en su totalidad a precios aceptables²³ se ha logrado establecer contacto con compradores de la central de Cancún, estableciéndose acuerdos de precio fijo para la cosecha, con lo cual esperan la estabilidad en el ingreso. Se ha recibido incluso solicitud de producción de otros cultivos nativos como hoja de chaya.

²³ \$14,000 /ton .

Las amenazas que enfrenta el proyecto, es la permanencia del grupo y las dificultades que puede generarle la decisión de reingreso de los antiguos integrantes del grupo; así como resistir el ritmo de trabajo y coordinación interna que implicara nuevos niveles de producción, el convencimiento de los integrantes de aportar sus propios recursos para financiar los nuevos niveles de producción y dejar de depender de los apoyos, y la cobertura que una organización puede proporcionarles:

Oportunidades: Aprovechamiento de las ventajas que les ha dado recorrer diferentes etapas del proyecto; es decir, se logro sobreponer a la reintegración del grupo; se ha pasado etapas de esperar a los compradores que llegan por la producción, y estan en la etapa de iniciar convenios de compra.

Fortaleza: al contar con una infraestructura operando, y con experiencias exitosas, que permiten demostrar a los integrantes, las bondades del proyecto y el potencial de crecimiento.

Sostenibilidad del proyecto: factible, dependiendo fundamentalmente de la consolidación del grupo de productores.

Las recomendaciones que pueden fincarse son: la necesidad de 1.- realizar un trabajo desde la base para la identificación de beneficiarios que se apoyarán para el desarrollo de sus proyectos que puedan tener impactos detonadores. 2.- desarrollar acciones tendientes a consolidar el aspecto organizativo de los grupos en aspectos como la integración de equipos, la comunicación y la solución de conflictos.

Debilidades: el bajo nivel de capacitación y educativo de los integrantes, lo cual implica dificultades de crecer al ritmo que el proyecto puede demandarles.

3.4. Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA).

El PRODESCA manifiesta una abierta tendencia de disminución acelerada en los montos invertidos en el periodo 2002–2004. Esto contrasta en cierta medida con el comportamiento irregular de los recursos de los otros dos programas, ya que presentan altibajos especialmente en el segundo año de ese lapso. (Ver Figura AE 3.3. del anexo).

3.4.1. Operación de PRODESCA.

PRODESCA tiene por objetivo el desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos. En su vertiente federalizada, este programa atiende principalmente a grupos de productores y organizaciones económicas.

El programa pone a disposición de la población elegible instrumentos y servicios entre los que destacan:

- Integración de grupos, identificación, diseño y gestión de proyectos de inversión.
- Consultoría y capacitación a Empresas Rurales.
- Proyectos estatales específicos de desarrollo de capacidades.
- Supervisión de servicios y control de calidad.
- Promoción de productos comercialmente no tradicionales.
- Red nacional de proyectos exitosos.

En la operación de PRODESCA, la UTOE y el CECADER desempeñan un papel fundamental, puesto que tienen a su cargo el desarrollo de las funciones más importantes en todo el proceso, que van desde la recepción de solicitudes, su dictaminación y aprobación, hasta la canalización de los recursos y la supervisión de su aplicación. (Ver en anexo Figura AE 3.1. diagrama de operación y funciones para cada instancia que participa en la operación del programa).

En el estado de Quintana Roo, en la operación del PRODESCA, la UTOE asumió las funciones tocantes al gobierno del Estado, con la participación de personal de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, razón por la cual no se recurrió a la contratación de ningún servicio.

En la dinámica de operación del Programa intervienen numerosos actores, entre los que destacan los beneficiarios y los despachos y/o prestadores de servicios profesionales. Asimismo, participa un conjunto de instancias operativas y directivas, como las siguientes: CDR, CEDRS, FOFAQRO, y UTOE, CEDADER., CMDRS y las ventanillas.

Caracterización de los agentes.

i) Grupos de beneficiarios.

En términos generales se esperaba que la población objetivo de PRODESCA sea aquella que es también atendida por PAPIR, o bien, que cuente con financiamiento de otras fuentes o programas institucionales, y que esté integrada en grupos de productores o de organizaciones económicas. Sin embargo, como ya se señaló en el apartado respectivo, este criterio no se cumplió en la población atendida por PAPIR.

En el período 2002–2004, los datos manejados permiten identificar que a través de PRODESCA se atendió a un total de 639 grupos, el 49% de los cuales recibió el apoyo en 2002, mientras que sólo un 11% en 2004. Estos datos muestran una clara tendencia a la disminución del número de grupos atendidos

Es importante mencionar que en 2004, la operación de PRODESCA se registró mayoritariamente a través de los municipios, ya que el 86% de los grupos fueron atendidos en sus solicitudes de apoyo por esa vía, razón por la cual las conclusiones de 2004 estarán ligadas más al desempeño del ejercicio municipal.

En los dos primeros años de operación de PRODESCA, se atendió principalmente a grupos grandes (con quince o más integrantes), mientras que en 2004 la operación municipal se centró principalmente en grupos pequeños (el 65% de grupos fueron de 6 integrantes); esto manifiesta que desde la perspectiva y posibilidades del gobierno del estado, es más importante la atención a grupos grandes, mientras que a nivel municipal los apoyos se focalizaron en los pequeños. (Ver Cuadro AE 3.4. en anexo).

ii) Despachos y técnicos.

Según los datos manejados en el análisis del período 2002-2004 se identificó la participación de un total de 22 despachos, que realizaron labores de apoyo técnico y organizativo a los grupos de beneficiarios, de los cuales 13 han prestado sus servicios en el marco del Programa durante solamente un año; mientras que 7 lo han hecho por

espacio de dos años, y únicamente dos despachos han estado presentes en los 3 años del periodo 2002 - 2004.

En cuanto al los montos de ingresos percibidos por los despachos varían de la siguiente manera: los despachos que participaron en un solo ejercicio recibieron en promedio en el período 500 mil pesos, mientras tiempo que para aquellos que lo participaron en dos años es de 1.3 millones de pesos y, finalmente, de cerca de 2.8 millones para los operaron en los tres años del periodo.

En términos más específicos, se observa que han sido dos los despachos más importantes en cuanto al monto de recursos devengados y el número de servicios prestados. Estos dos despachos juntos captaron el 24% del financiamiento canalizado a través de PRODESCA en el periodo 2002 – 2004, y el 17% de los servicios. En el mismo sentido, al analizar de manera más ampliada los datos, se tiene que fueron 5 despachos los que captaron el 44% de los recursos y proporcionaron el 47% de los servicios. Lo anterior implica una alta concentración de recursos y servicios en un número reducido de despachos, que por los resultados obtenidos, no parece ser recomendable la concentración en pocos despachos; así mismo en la opinión de funcionarios esta situación presenta deficiencias, y resultaría conveniente para futuros ejercicios promover la participación de un número mayor de despachos y técnicos. (Ver Cuadro AE 3.5 en anexo).

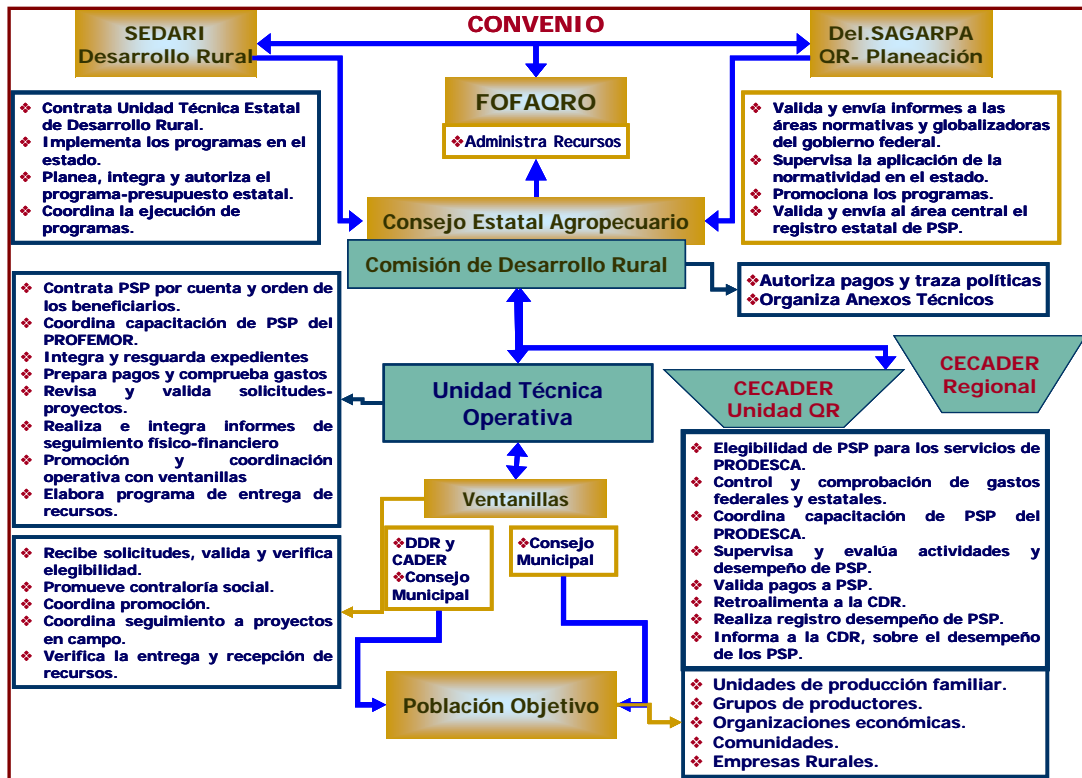
La situación que se presenta en el caso de los técnicos es similar; existe una escasa permanencia y alta rotación de ellos en el Programa, puesto que el 71% ha participado únicamente un año, otro 28% lo ha hecho por dos años, y solamente el 1.82% ha prestado servicios los 3 años del periodo señalado.

Esta escasa permanencia de los técnicos PRODESCA, se debe a su poca capacidad para relacionarse sólidamente con los beneficiarios para continuar prestando sus servicios, así como posiblemente a que los servicios demandados por los grupos atendidos requieren de otras especialidades profesionales. Por otra parte, en cuanto a los ingresos percibidos por técnico se tiene que en promedio han recibido 163 mil pesos.

Con respecto a 2004, es importante matizar que los datos registrados principalmente se refieren al comportamiento de los técnicos contratados en la modalidad de operación estatal. Esto se debe a que la mayoría de los municipios no reportaron el nombre de los técnicos contratados a ese nivel. Al parecer, se inicia una nueva relación entre los técnicos que inician la prestación de servicios.

La participación de los restantes agentes en la operación de PRODESCA se articula como se ilustra en el siguiente esquema. Como se observa, destaca el papel de la UTOE, así como la integración de los CMDR como agentes importantes en la contratación, operación y pago de los técnicos. (Ver esquema siguiente).

Figura 8. Estructura de operación de DR en Quintana Roo.



Fuente; Tomado de la presentación grafica elaborada por; **SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL** Dirección General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural y modificada por AGA Productora SA DE CV.

3.4.2. Complementariedad de PRODESCA con los otros subprogramas.

Como se señaló en el apartado correspondiente, en el periodo evaluado se registró una escasa relación y complementariedad de las acciones de PRODESCA con respecto a las impulsadas por el PAPIR. Asimismo, se identificó una limitada apropiación del programa por los diferentes actores participantes, especialmente entre los principales involucrados como son los técnicos y despachos, pues como se señaló su desempeño se caracterizó por una alta rotación y poca permanencia.

Los beneficiarios entrevistados reportaron una baja incidencia de los servicios proporcionados por el Programa, pues en 2002 sólo el 38% de los productores recibió apoyo en cualquiera de los años en el periodo 2002 y 2004, y para 2004, la proporción es similar del 30%, en el periodo. Llama la atención el hecho que para el ejercicio 2004, el 46% de los productores encuestados señaló haber tenido apoyo técnico para la formulación y diseño de proyectos, cuando no se financió este rubro en ese ejercicio, y permite suponer que se están utilizando los proyectos formulados en ejercicios anteriores.

Esta parte de los servicios en que se concentran las acciones de los PSP se muestra en la asistencia técnica, formulación, capacitación y poca gestión y fortalecimiento de las organizaciones esto se confirma con la opinión de los técnicos.

Cuadro 9. Calificación de la calidad de los técnicos.

Califican la calidad del técnico como	2002 (%)	2004 (%)
Mala	0.0	0.0
Regular	23.0	20.5
Buena	77.0	76.9
Muy buena	0.0	2.6

En cuanto a lo que se refiere a la apropiación del Programa por parte de los beneficiarios, los datos analizados muestran que en el ejercicio 2002, sólo el 29% de los que recibieron el servicio, reportaron haber sido ellos mismos los que lo solicitaron, mientras que más del 50% fueron inducidos por instancias gubernamentales estatales o municipales. En 2004 esta situación mejora, ya que el 40% de los beneficiarios solicitaron el servicio directamente. Esta situación probablemente tiene su origen en el papel jugado por los técnicos en su búsqueda por colocar sus servicios en una relación más estrecha con los productores beneficiarios. Esto muestra un incipiente, pero importante, cambio de las fuerzas que buscan aprovechar las oportunidades que ofrece el Programa para pertenecer a los servicios de asistencia técnica, y es importante, ciertamente, que sean los técnicos y los productores los que busquen directamente su vinculación. Sería un error bloquear este esfuerzo y más bien debe fomentarse.

3.4.3. Apropiación por parte de los técnicos y avances en la integración de un mercado de servicios profesionales.

El mercado de servicios profesionales vinculados de manera específica al PDR es muy inestable y de alta movilidad, más de la mitad de los despachos sólo prestan servicios un solo año y, en el caso de los técnicos, esta problemática es aún más aguda, lo cual refleja un bajo nivel de integración de ese mercado de servicios profesionales.

En la opinión de los funcionarios entrevistados, existe la percepción de que se está avanzando en la consolidación de los despachos participantes en el Programa, así como que existen nuevas expectativas para avanzar en este sentido, especialmente las que se están abriendo a través de la modalidad de operación municipal que ensancha las vías para la participación de un número mayor de entidades.

En términos del ingreso devengado, los técnicos reportan que las cuotas por servicio siguen siendo las mismas, pero en términos generales ha disminuido el número de servicios por técnico, así como los presupuestos del Programa destinados a este rubro. Sin embargo, se ha incrementado el monto promedio percibido por técnico, sobre todo en el ejercicio estatal, situación que responde a la disminución en el número de PSP participantes.

Este avance en la consolidación del mercado de servicios de AT, se debe principalmente a que el Programa estimuló la integración de los técnicos en despachos. No obstante, la permanencia de éstos en el Programa es baja, pues han tenido que buscar otras alternativas laborales en otros programas. La causa de este fenómeno tiene que ver con problemas que limitan las oportunidades ofrecidas a través de PRODESCA, pero también a los dilatados tiempos que tienen que esperar para recibir sus honorarios, que son de 3 a 8 meses contados a partir del inicio de los trabajos de formulación de proyectos. En opinión de los directivos y los propios técnicos tienen que pasar entre 4 a 12 meses para que se efectúe el pago del complemento.

La focalización de las acciones del PRODESCA.

En cuanto a los impactos del Programa en la actividad productiva, éstos se han concentrado en las actividades primarias y en menor medida en las cadenas prioritarias definidas en los Anexos Técnicos. Esta focalización cambió entre 2002 y 2004, ya que en el primer año un 36% de las acciones se centraron en las cadenas productivas prioritarias, mientras que en 2003 sólo fue el 1.8%, para después ascender al 15.2% en 2004. Sin embargo, cabe destacar las actividades apoyadas por los técnicos PRODESCAS el 32% son de las identificadas por el Plan Estatal.

Los recursos del Programa se centraron principalmente en las actividades estratégicas definidas por el gobierno del Estado y en segundo término a los rubros de cría de ovinos, apicultura y hortalizas. También se apoyaron actividades alternativas como la ganadería no tradicional, la agricultura no tradicional con cultivos alternativos, así como la ganadería y agricultura de traspatio.

Una mayor proporción de las actividades apoyadas por los técnicos coincide con actividades alternativas que permiten orientar una diversificación de las actividades productivas hacia el aprovechamiento del potencial productivo que la biodiversidad del estado posibilita; mismas que posiblemente por deficiencias en la formulación de proyectos, no alcancen a convencer a los responsables del uso de los recursos, para un mayor financiamiento de este tipo de actividades productivas.

La focalización de los subsidios canalizados por PRODESCA tiene ligeras diferencias con la de PAPIR. En primer lugar, en PRODESCA la mayor parte de los recursos y beneficiarios se ubicaron en localidades de alta marginación y de no muy alta como en el caso de ese otro programa. En segundo lugar, llama la atención que en la operación municipal mejora ligeramente la focalización hacia localidades de muy alta y alta marginación. Lo anterior refleja, quizás, las características internas de operación por parte de los municipios, así como las presiones políticas de parte de las localidades más grandes, que son las de menor marginación, y que son también las que ejercen una mayor influencia a nivel estatal. (Ver Figura AE 3.4. en anexo).

Complementariedad con el PESA.

Las actividades de PESA en el estado de Quintana Roo no se han implementado, aunque está concertada su ejecución futura. Éstas consistirán en la planeación participativa de proyectos integrados, iniciando con la promoción del programa en municipios y comunidades, hasta la gestión, el seguimiento y la evaluación de los proyectos, además de facilitar el proceso de incubación de la ADR en las regiones participantes.

Su relación del PDR con el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA-PRODESCA; se tiene varias coincidencias: en primer lugar, las localidades y regiones objeto de trabajo; en segundo el papel tan importante que se asigna a la asistencia técnico y acompañamiento para la identificación de proyectos, el financiamiento al desarrollo de las acciones identificadas, entre otras; por lo cual cuando opere en programa, será muy importante analizar la retroalimentación de las experiencias.

Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumento de desarrollo rural.

Las acciones a las que se han concentrado los PSP, han sido la puesta en marcha de proyectos, y prestación de servicios de asistencia técnica, las cuales significaron el 32% y 37%, del total de los recursos del período 2002-2004. Asimismo, las acciones de diseño fueron el 27%, mientras que la inversión y la capacitación apenas alcanza un 4%.

Sin embargo, la parte esencial, que es el arranque con la identificación de grupos y proyectos, no se le ha prestado la debida atención, ni se ha desarrollado una estrategia de acción al respecto, pese que en el diseño del programa se contemplan la posibilidad de destinar recursos para ello.

Las dos acciones fundamentales, es decir, la puesta en marcha y la asistencia técnica deben de desarrollarse con un trabajo especializado, que no necesariamente los técnicos que formularon el proyecto pueden proporcionar. Por ello, es necesario reflexionar sobre el rol que los PSP pueden desarrollar.

3.5. Fortalecimiento institucional. (PROFEMOR).

3.5.1 .Aportes en la integración de los CMDRS.

Dentro de los objetivos fundamentales planteados por la presente administración federal, se encuentran los de la consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). Para el logro de este propósito la SAGARPA ha jugado un papel importante en la creación de estas instancias. En el caso de Quintana Roo, el gobierno del Estado ha asumido plenamente el compromiso de coadyuvar al logro de ese objetivo, y es así que durante el ejercicio de 2003 se constituyeron los comités en cada uno de los municipios y sólo un CDDRS se encontraba por lo que en la perspectiva de su consolidación, en el ejercicio 2004 se transfirieron recursos para su operación desde la plataforma municipal.

Desde la perspectiva del estado, en el desarrollo de acciones con los CMDRS se vislumbran como fortaleza la coincidencia entre los actores a nivel federal y estatal por impulsar y fortalecer la capacidad de gestión municipal, así como las propias capacidades desarrolladas por los cabildos municipios que les posibilitan participar en la operación e involucrarse en el proceso, ellos sin dejar de mencionar la existencia de los planes municipales, que permiten tener una propia visión de desarrollo. Como oportunidad, destaca la posibilidad aprovechar la existencia de recursos tanto económicos como de capital humano a nivel municipal, que pueden orientarse para la promoción del desarrollo rural.

Por otra parte, se presentan discrepancias entre la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de alcance federal, con la de Planeación Estatal, pues si bien ambas promovieron y promueven la constitución de instancias tales como los COPLADEMUN y los CMDRS; actualmente pueden entrar en contradicción.

Para desarrollar el trabajo inicial de integración y luego de consolidación de los CMDRS, a través de PROFEMOR se canalizaron recursos durante sus tres años de operación; en los dos primeros años, para su constitución y el desarrollo de las bases de planeación, así como para su equipamiento. Hasta el ejercicio 2004, se habían canalizado para tales fines el 33% del presupuesto, lo que significó un monto de entre 1 y 1.2 millones de pesos. Los municipios que más recursos han recibido son los de Othón P. Blanco, que

obtuvo apoyos por un monto equivalente al 21% de los recursos invertidos, le siguen en importancia los de Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad. (Ver cuadro AE 3.6. en anexo).

Los resultados del trabajo se reflejaron en la operación de los recursos del PDR en 2004, como se ha venido exponiendo, son aceptables, y entre los logros destaca la constitución de los CMDRS, con la representación de las principales fuerzas políticas con presencia municipal. No obstante, conocimiento hasta el momento de la encuesta de la existencia de los CMDRS es mínima, tal y como lo reportan los resultados de las encuestas a beneficiarios, en los que se aprecia que solamente el 11% de ellos señaló tener conocimiento sobre la existencia de los CMDRS, y únicamente un 9% dijo saber que existe un CMDRS.

3.5.2. Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a nivel municipal.

Todos los municipios han participado en la primera modalidad de operación, es decir, ya cuentan con CDRMS constituidos, han definido áreas municipales de atención al desarrollo rural, y tienen sus respectivos planes municipales de desarrollo ya integrados.

Los recursos canalizados en los dos primeros ejercicios de PROFEMOR, se destinaron para el pago de los técnicos que promovieron la constitución de los Consejos (CMDRMS) y apoyaron la formulación de los planes municipales.

En 2005, se dieron cambios de administraciones municipales en el Estado, lo cual significó movimientos de diversa magnitud y trascendencia que cuestionan la continuidad institucional; se pudieron percibir cambios en las administraciones municipales, debido a que ganaron las elecciones representantes de partidos políticos distintos; o cambios de equipos que pertenecen a grupos distintos aunque sean del mismo partido.

Llama la atención la permanencia en municipios, la permanencia de personal, que desempeña funciones operativas en el marco de las actividades del PDR independientemente del cambio de partido o de grupo político, lo cual le da cierta estabilidad y continuidad a las acciones. Sin embargo también se presentaron municipios con cambios totales; de equipos y personal; lo cual dificulta mucho en dar continuidad a las acciones.

De lo anterior se desprende como deseable la existencia de dos condiciones que tienen que ver con la institucionalización municipal. La primera se refiere a la permanencia en sus cargos de operadores directos, lo cual requiere de una profesionalización de la carrera pública, aunque seguramente tendría oposiciones políticas, por una necesidad administrativa de contar con cuadros “confiables” en los equipos de trabajo. La segunda tiene que ver con la estandarización de la información por medios electrónicos, que dé salvedad y continuidad a pesar de los cambios, a través de respaldos estatales e incluso nacionales.

3.5.3 .Planes municipales de desarrollo rural sustentable.

Los planes municipales se elaboraron con apoyo de los técnicos designados por la SEDARI, quienes inicialmente no fueron bien aceptados, debido principalmente a que no fue muy claro el papel que desempeñarían, lo cual creó condiciones para no poder desempeñar su trabajo, en la medida que dedicaron su trabajo al desarrollo de la

constitución de los Consejos y los planes. Esta situación se modificó en 2004, cuando fluyeron recursos para sostener las acciones definidas y quedó demostrada la importancia de los técnicos PROFEMOR, así como de los planes municipales, por lo cual ante la posibilidad de cambio de los técnicos para poner personal afín a los grupos responsables se convierte en prioridad e inician cambios.

Algunos municipios aportaron recursos para complementar la operación del Programa, con lo cual se muestran las posibilidades reales que tiene la conjunción de esfuerzos y recursos. Incluso, algunos técnicos ven posibilidades para la puesta en marcha de los proyectos, desde la plataforma municipal en la oportunidad de consultar a los técnicos de diferentes áreas (por ejemplo, de obras públicas), sobre aspectos técnicos específicos que no conocen.

Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal.

En perspectiva, se puede apreciar una variación en el origen de los técnicos, pues aquellos que participaron en los dos primeros años fueron contratados conforme a los requisitos y perfiles definidos por el Programa y el INCA RURAL. Pese a la situación de falta de claridad de la estructura de mando, y de respuesta de los técnicos PROFEMOR dentro de la estructura municipal, sí pueden apreciarse resultados visibles como la constitución de todos los Consejos, y la elaboración de los planes municipales.

3.5.4. Papel de los CMDRS.

En general, la integración de los consejos responde de manera formal a la norma, pues cuentan con representatividad de las diferentes instituciones y de los productores. No obstante, con respecto a las organizaciones, muchas fueron convocadas de manera directa, dependiendo de su representatividad o fuerza política. Dentro de las objeciones que pueden presentarse, está el excesivo número de representantes, que muchas de las veces no tiene mucho que ver con la temática a tratar, lo cual podría mejorarse mediante una asistencia diferenciada de dependencias, o bien, el envío previo de la información a tratar. Otras medidas de mejora serían el contar con la participación de los responsables o líderes de los proyectos a financiar, lo cual podría ir creando un acercamiento importante.

En cuanto a la participación de las organizaciones de productores, se puede señalar que éstas adolecen de una falta de representatividad de sus agremiados, así como de privilegiar la búsqueda por captar recursos para sus representados o seguidores, por encima de las necesidades municipales. La posible solución a esta situación sería la integración de otras figuras más estables, como los comisariados ejidales o las instancias de gobierno a nivel de localidad, de las que puede esperarse se desempeñen mejor en la comunicación de informaciones a las comunidades.

Por ello, la selección y participación de ese grupo de instancias es muy importante, pues puede darle estabilidad y continuidad a los CMDRS, en la medida que pueden permanecer por encima de eventuales cambios en la orientación política y prioridades de las administraciones municipales. También, sería recomendable que el cambio de representantes en el CMDRS no fuera total y simultánea, es decir, que los representantes tuvieran diferentes periodos de vigencia, para asegurar de esta manera la continuidad de experiencias y trabajos.

3.6. Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR).

En el período de 2002 a 2004, el 68% de las organizaciones apoyadas fueron de primer nivel. Al analizar detalladamente, se observa que en 2002 las agrupaciones de este estrato significaron sólo el 33% del total de las apoyadas, mientras que en los dos años subsiguientes esta proporción fue del 70%. Ello refleja una gran variabilidad en la canalización de recursos, por tipo de organización y su nivel de integración. (Ver cuadro AE 3.3. en anexo).

Con respecto a las cadenas prioritarias definidas en los anexos técnicos, el nivel de concordancia entre éstas y el destino de los recursos PROFEMOR no es del nivel de concordancia que se presentó en PAPIR y PRODESCA, incluso hubo cadenas prioritaria sin apoyar. Las cadenas más apoyadas son en orden de importancia: bovinos, en su vertiente de carne y leche; actividades forestales; apicultura y hortalizas.

Es importante mencionar que la canalización de recursos hacia las organizaciones no está directamente vinculado a proyectos apoyados en su formulación con financiamiento de PAPIR y en muchos ni siquiera con algún proyecto. Sólo el 20% de los beneficiarios entrevistados en 2004, reportan haber recibido apoyo como organización por técnicos PRODESCA, y que la llegada de éstos se da principalmente por medio de instancias de gobierno.

Se puede mencionar que la integración de los técnicos como cuadros de las organizaciones, es incipiente y adolece de la misma problemática planteada en el caso de PRODESCA, en cuanto a la actitud con la que asumen su integración a la organización, ya sea como un empleo o como una posibilidad de desarrollo personal. Sin embargo, esta misma situación depende de la perspectiva y visión que la misma organización tenga, es decir, depende si le ofrece a los técnicos una perspectiva y posibilidades de desarrollo.

Muchos de los técnicos, una vez terminado su periodo, se desprenden de la organización, mientras que los pocos que permanecen son quienes trabajan para organizaciones que son capaces de respaldarlos económicamente y ofrecerles perspectivas. En esos casos, el financiamiento de PROFEMOR es solo un medio para captar recursos. Dicho en otras palabras, los apoyos se han dirigido a organizaciones con capacidad para dar respaldo a sus técnicos, no solo moral sino financiero, cuando no tengan recursos, o bien, cuando el pago de honorarios se retrasa.

Participación de las organizaciones en el Subprograma.

De lo anterior, se deriva que el sostenimiento del Programa depende, en buena medida, de las capacidades de las organizaciones, en términos del tipo liderazgo, actividades políticas y orientaciones en aspectos productivos y sociales, así, la selección de la empresa con liderazgo del tipo que se quiera impulsar es importante

Casos de éxito.²⁴

²⁴ Se selecciono esta organización, por el nivel de organización interna y perspectivas de desarrollo que presenta; como un ejemplo de cómo interactúa organización, técnico; más que por el éxito o no de la actividad chiclera; pues el análisis no se centro en ellos.

El trabajo desarrollado por la Unión de Productores de Chicle Natural, organización con una visión, estructura y liderazgo claros, en la que la participación de técnicos PROFEMOR es muy definida en cuanto al desempeño de sus funciones y en el desarrollo de sus tareas. En esta asociación es también evidente que ofrece perspectivas ideológicas y económicas a sus técnicos, quienes tienen la expectativa de continuar laborando independientemente del financiamiento del programa, por lo cual su desempeño contribuirá al desarrollo de los planes de expansión de la organización.

3.7. Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa.

Entre los aspectos fundamentales a tomar en cuenta para la valoración del programa y que constituyen logros y áreas de oportunidad, tenemos los siguientes puntos:

La focalización lograda en PAPIR es considerable, y no solamente en la modalidad de operación estatal, sino también municipal. Ello implica que se está en condiciones de incrementar la eficiencia de esta área.

Es necesario mejorar la estructuración y consolidar la complementariedad entre las acciones de los Programas de Desarrollo Rural, a fin de generar la sinergia entre sus componentes y posibilitar mayores impactos en las condiciones productivas, así como en las capacidades de planeación y gestión de las organizaciones económicas, de los tres programas.

Otro aspecto a reenfocar, es la alineación de las acciones de los tres programas con las definiciones en el Plan Estatal de Desarrollo 2005–2011, que en sus apartados III.3 y IV.10, define dos grandes vertientes de actuación vinculadas al desarrollo rural, la vinculada a producción de agronegocios para el mercado y las de autoconsumo, con especial énfasis en las segundas; ya que es fundamentalmente el objetivo del programa de Desarrollo Rural y la primera pueden y deben canalizarse recursos de los programas de Fomento Agrícola y Ganadero.

La implantación de SISER, se constituye como un pendiente importante y que es estratégico en el desarrollo de una actitud de consolidación de las instituciones, tanto en la relación con la Federación, como en la consolidación de las estructuras estatales y la reciente incursión de los municipios.

Es también necesario reforzar las actividades que permitan promover un cambio de actitudes en los actores del Programa tanto, los beneficiarios, técnicos, y funcionarios ; especialmente con respecto a los proyectos productivos, pues es indispensable aprovechar las posibilidades que ofrecen como medio para integrar esfuerzos, usar eficientemente los recursos, disminuir riesgos y ampliar las posibilidades de desarrollo profesional, de empleo e ingreso.

De igual manera, resulta conveniente impulsar trabajos tendientes a la identificación de grupos para la implementación de proyectos detonadores de las sinergias sociales en la población objetivo del Programa.

En cuanto a la asistencia técnica y capacitación, es importante redefinir su papel en la promoción de desarrollo rural, o más bien, sensibilizar a funcionarios y directivos institucionales sobre la importancia a corto y largo plazo de estas actividades y, de esta

manera, lograr detener la precipitada caída de los presupuestos de PRODESCA, lo cual implica poder generar una propuesta que reoriente la operación de los programas.

Por otra parte, y como ya se señaló, es necesario tratar de disminuir la gran inestabilidad de los PSP's y la concentración de los contratos en el mercado de servicios profesionales.

Sería muy favorable, promover la institucionalización de los CMDRS, por medio de una mayor permanencia de los cuadros operadores del programa en los Municipios y de los representantes de los productores al seno de los Consejos.

Atender la selección de las organizaciones económicas por apoyar con PRODESCA y PROFEMOR, a fin de asegurar la rentabilidad social de la inversión, de organizaciones que desarrollen las cualidades necesarias para aprovechar cuadros técnicos; y generen experiencias de trabajo que puedan replicarse y generar sinergias de seguimiento de acciones exitosas.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

El presente capítulo tiene por objetivo mostrar los impactos logrados con la ejecución en 2004 del Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), así como del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural en el año 2002. En este ejercicio de evaluación se considera el grado de cumplimiento de objetivos de esos programas, y se contrastan sus resultados con la problemática del sector agropecuario quintanarroense, así como con la registrada durante su operación.

4.1. Análisis del impacto del PAPIR.

Este análisis se realiza mediante la comparación de los resultados logrados en distintos indicadores de los ejercicios señalados y comprende una valoración de los impactos logrados de manera agregada.

4.1.1. Caracterización de los beneficiarios que recibieron los apoyos.

En primer lugar, es importante mencionar que el análisis se realizó sobre los beneficiarios que efectivamente recibieron los apoyos. En la muestra de productores que se encuestaron en el ejercicio 2002, sólo el 88.2% de ellos reportó haberlo recibido y casi la totalidad de ellos son del sexo masculino, lo cual corresponde con la composición del conjunto de beneficiarios apoyados. Esta situación es diferente en 2004, puesto que la proporción de beneficiarios que efectivamente recibieron el apoyo es menor (71%). Esta situación se explica en función de deficiencias administrativas, ya que a la fecha del levantamiento de la encuesta, se detectó que las solicitudes de apoyo de muchos beneficiarios estaban aprobadas, pero los interesados no fueron notificados y quedó pendiente el ejercicio de los recursos.

En promedio, en ambos ejercicios los productores apoyados fueron adultos mayores de 40 años, por lo cual los impactos generados se ubican en este estrato de la población y en menor medida en los jóvenes²⁵, que son definidos como población prioritaria.

Los beneficiarios del 2004 se localizaron principalmente en productores de estrato I, de los cuales la mayoría son mujeres. Es muy notorio que en 2002, un 73% de los beneficiarios señaló que ya venían usando o empleando bienes o artículos similares a los promovidos por el Programa, mientras que en 2004 esta proporción es sólo de un 51.5%. Asimismo, en 2002, el 43% de los entrevistados señaló que no hubiera realizado la inversión sin contar con el subsidio recibido, al tiempo que para 2004, únicamente 26% de los productores entrevistados señaló esta misma situación. Estos datos confirman que el Programa es un factor que viene siendo cada vez más un elemento que motiva la innovación tecnológica y la capitalización de las unidades de producción.

²⁵ En el ejercicio 2002; de los productores que recibieron apoyos, sólo el 10.1% son jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, mientras que en 2004; fueron el 13.85%.

Cuadro 10. Porcentaje de productores que recibieron los apoyos por tipología: 2002 y 2004

No.	Porcentaje de beneficiarios:	Tipo de productor 2002					Total
		I	II	III	IV	V	
1	que recibieron el apoyo	15.1%	50.9%	20.3%	1.9%		88.2%
2	hombres que recibieron el apoyo	93.8%	93.5%	88.4%	100.0%		92.5%
3	mujeres que recibieron el apoyo	6.3%	6.5%	11.6%			7.5%
4	con proyecto que recibieron el apoyo	68.8%	63.9%	60.5%	100.0%		64.7%
5	sin proyecto que recibieron el apoyo	31.3%	36.1%	39.5%			35.3%

No.	Porcentaje de beneficiarios:	Tipo de productor 2004					Total
		I	II	III	IV	V	
1	que recibieron el apoyo	33.3	33.9	3.8			71.0
2	hombres que recibieron el apoyo	36.8	55.3	7.9			58.5
3	mujeres que recibieron el apoyo	61.1	37.0	1.9			41.5
4	con proyecto que recibieron el apoyo	43.4	50.0	6.6			81.5
5	sin proyecto que recibieron el apoyo	62.5	37.5				18.5

Fuente: Encuestas a beneficiarios, 2002 y 2004

Los montos de apoyo fueron mayores en 2004, debido a que, como se señaló, en el ejercicio de 2002 uno de los apoyos más generalizado fue la adquisición de semilla de frijol, mientras que en 2004 los apoyos se centraron principalmente en equipos y accesorios para el riego. Por otra parte, en 2002 fue mayor la proporción de beneficiarios que recibieron 2 apoyos.

Esta situación debe ser tomada en cuenta, pues mientras más se centren los apoyos del Programa de Desarrollo Rural, se deben buscar más alternativas para resolver la aportación de los beneficiarios²⁶; y puedan resolver la situación de sus aportaciones

Complementando la información anterior, al analizar el indicador que se refiere al número de apoyos recibidos por productor en el periodo analizado, se tiene que la mayoría de los beneficiarios han recibido solamente un apoyo y en un solo año, mientras que una reducida proporción de beneficiarios ha sido beneficiada con dos apoyos en dos años. De lo anterior, se percibe que las acciones de Alianza en el Estado ha canalizado principalmente sus recursos a la actividad primaria, tanto en ámbito agrícola como pecuario.

4.1.2. Oportunidad y Calidad de los apoyos.

De los apoyos recibidos el 2002, el 87% de los beneficiarios conservan los apoyos y los usan plenamente. En cuanto al restante 13% que no los conserva, los entrevistados señalaron en la mayoría de los casos, que los enajenaron a terceros para solventar sus necesidades básicas y, en menor medida (4%), porque los bienes, herramientas o equipos ya concluyeron su vida útil, situación que se presenta principalmente en los beneficiarios de frijol, pues usaron las semillas como insumo desde ese mismo año.

²⁶ Aportación que desde nuestro punto de vista, debe realizarse. Sin embargo debe diversificarse las fuentes de aportación de los beneficiarios de menos recursos monetarios.

En 2004, el 77% de los beneficiarios recibieron los apoyos. Al ser cuestionados en cuanto a la oportunidad con que los recibieron, los entrevistados señalaron que ésta fue en términos generales deficiente: y califican de mala y regular la recepción de los apoyos el 43.8% y solamente un 6.5% de ellos reportó que los obtuvo con una muy buena oportunidad, y el 50.7% la calificó como buena.

En un análisis más detallado, se observó que las valoraciones de los productores en cuanto a la oportunidad con que recibieron los apoyos, varían en función de la categoría en que se ubiquen de la tipología mencionada, así como de la rama de actividad en la que participan. Al respecto, se tiene que los beneficiarios del estrato II, y los que recibieron apoyos de actividades pecuarias, tienen una opinión favorable respecto a la oportunidad en la entrega de los apoyos. Por otra parte, las opiniones de los productores que se solicitaron apoyos para las actividades agrícolas, indican que es recomendable poner mayor atención para realizar mejoras en la oportunidad, especialmente para la recepción de apoyos para sistemas de riego y de herramientas agrícolas. En lo que respecta a los ganaderos, las opiniones evidencian que es necesario poner atención para mejorar la oportunidad en la recepción de maquinaria. Por último, respecto a los apoyos para actividades no agropecuarias, se recomienda revisar lo referente a proveedores de instalaciones y equipos.

En términos generales, los datos manejados permiten afirmar que existen deficiencias considerables en la oportunidad con que se entregaron los apoyos a los beneficiarios. Esta situación anómala tiene una relación directa con la problemática presente, que afecta el proceso de entrega de aportaciones y de ejecución de los pagos a proveedores. Según los funcionarios entrevistados, hay dificultades en la selección de las solicitudes, así como en el proceso de pago directo. El primer aspecto podría mejorarse al contar con información organizada y disponible, tarea en la que el SISER puede ayudar. En cuanto a lo segundo, la situación es más compleja, pues tiene que ver con la manera en que se registran las aportaciones del gobierno del estado.

Con respecto a la calidad de los apoyos, todos son evaluados positivamente lo cual se asocia con el hecho de que los bienes, herramientas y equipos eran nuevos, y aun no se manifestaban posibles defectos de fabricación.

4.1.3. Impacto en el nivel de ingreso y empleo.

Dos de las variables fundamentales que se busca impactar con las acciones del Programa son el ingreso y el empleo, y que tienen una repercusión directa en el mejoramiento del nivel de vida de los beneficiarios. Al respecto, los impactos producidos son valorados por medio de la estimación de indicadores, que se refieren a tres ámbitos fundamentales: la superficie de cultivo o unidades pecuarias en producción, la cantidad de producción y el precio de venta. La información manejada sobre estos aspectos proviene principalmente de los resultados obtenidos por medio de las encuestas aplicadas a beneficiarios de 2002 y solo para algunos indicadores, encuestas de 2004, mismos que se exponen a continuación.

Es importante recordar que los resultados son productos de un cambio metodológico que se realizó en la selección de la muestra en 2002, y el segundo a que los impactos son calculados como resultado de las apreciaciones que los productores hacen de la aportación de la Alianza.

4.1.3.1. Cambios en el ingreso.

a) En actividades agrícolas

Los apoyos en las actividades agrícolas estuvieron concentrados en actividades de producción de frijol²⁷, seguidos por frutales y hortalizas

Se realiza la evaluación de los impactos de los apoyos proporcionados por el Programa en el ejercicio de 2002, pues se considera que a la fecha los resultados de su aplicación son ya evidentes en el mejoramiento de las actividades productivas.

Según lo reportado por los beneficiarios entrevistados, el incremento de los ingresos en las actividades agrícolas apoyadas por el Programa fue del 10%, derivado principalmente del aumento de los volúmenes de producción de los frutales, especialmente la papaya, que a raíz de los nuevos esquemas de producción, reportaron rendimientos considerablemente más altos. Las semillas empleadas permitieron alcanzar rendimientos de hasta 140 toneladas por ha por período de cosecha

Cuadro 11. Cambios en el ingreso de las actividades agrícolas apoyadas por la alianza en 2002²⁸.

Agrícola	I YB	I R	I S	I Cs	I P	I Q
General	1.106	1.01	1.01	1.09	1.00	1.11
I	1.114	1.07	1.05	0.98	1.01	1.11
II	1.024	1.02	1.01	1.00	1.00	1.02
III	1.560	0.96	1.09	1.49	1.00	1.56
general agrícola	1.106	1.01	1.01	1.09	1.00	1.11
Hortalizas	1.000	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Frutales	1.840	0.94	1.95	1.00	1.00	1.84
Granos	1.022	1.08	1.04	0.92	1.00	1.02

Fuente: elaborado con información de la encuesta de beneficiarios 2002.

El estrato de beneficiarios que reportan mayores ingresos son los del estrato III, debido a incrementos en la superficie laborada y en los volúmenes de producción especialmente de la producción de papaya obtenidos, aunque los rendimientos reportan un ligero decremento.

Es importante tomar en cuenta el considerable nivel de impacto en el ingreso que reportan los beneficiarios del estrato I, que alcanza niveles del 11.4 %, debido a los incrementos en los volúmenes de producción y en los rendimientos por unidad de superficie, que aunque sus niveles fueron modestos por su número (especialmente debido al frijol)

Analizando el comportamiento de los indicadores por rama de actividad, se observa que el cultivo de papaya es el que mayores impactos reporta en términos de los rendimientos. Asimismo, se reportan incrementos en los rendimientos de los granos (especialmente frijol), que son importantes aun y cuando sean modestos (8%), si se toma en cuenta que

²⁷ Recuérdese que por la contingencia climatológica de sequía se decidió apoyar con semilla a productores para el cultivo de frijol; por lo cual la estimación de los indicadores de la actividad adquiere relevancia, por su número.

²⁸ IYB.- Indicador de cambios en el Ingreso bruto, IR.- Indicador de rendimiento, IS.- Indicador de Superficie, IP.- Indicador e precio, IQ.- Indicador de Producción.

el apoyo fue de muy bajo costo, y que se refirió únicamente a las semillas, mientras que los apoyos otorgados a frutales y hortalizas fueron mayores.

En 2004, los apoyos se canalizaron principalmente a la producción de hortalizas y cultivos industriales (principalmente caña) y, en último lugar, a la producción de granos. Al respecto, cabe señalar que los beneficiarios que solicitaron apoyo para el cultivo de hortalizas, son productores que incursionaron por primera vez en esa actividad como consecuencia de los apoyos de la Alianza. También es importante poner de manifiesto que el 57% de los beneficiarios fueron apoyados para la producción de hortalizas en pequeña escala.

b) En actividades pecuarias

Los subsidios canalizados a las actividades pecuarias en el ejercicio 2002, fueron destinados para apoyar a beneficiarios principalmente que participan en actividades apícolas con montos promedio de los apoyos de \$2600, y en la producción de bovinos con montos promedio de \$13,600 por productor y ovinos de \$5,515, en ese orden de importancia.

El incremento en ingresos se reporta de una magnitud del 39%, debido principalmente al aumento en los volúmenes de producción y de las escalas de producción. Los beneficiarios que más reportan la contribución de la Alianza son los de los estratos III y II (41% y 37%, respectivamente). Estos incrementos se deben más que nada al aumento en la escala de producción, que en un incremento en los rendimientos.

Cuadro 12. Cambios en el ingreso de las actividades agrícolas apoyadas por la alianza en 2002.²⁹

Tipo de Productor	I YB (1 * 2 * 3)	I R (1)	I E _p (2)	I P (3)	I Q (1 * 2)
I	1.01	1.00	1.01	1.00	1.01
II	1.37	0.99	1.37	1.00	1.36
III	1.41	1.05	1.36	0.99	1.42
IV	1.34	0.98	1.19	1.15	1.16
V	0.00				0.00
Total	1.39	1.03	1.36	1.00	1.39
Bovinos	1.27	1.03	1.22	1.00	1.26
Carne	1.32	1.04	1.26	1.00	1.31
Leche	1.01	1.00	1.00	1.01	1.00
Ovinos	1.17	1.08	1.08	1.00	1.17
Abejas	1.51	1.02	1.50	0.99	1.53
Total	1.39	1.03	1.36	1.00	1.39

Fuente: elaborado con información de la encuesta de beneficiarios 2002.

Es muy notoria la contribución diferenciada del Programa en términos del cambio en el ingreso en las ramas de producción pecuaria. Resulta de suma importancia el aumento registrado en la actividad apícola, donde los productores reportaron que su ingreso se incrementó en un 51% a raíz de los apoyos recibidos. En segundo término, se registraron aumentos considerables en la producción de bovinos y, en menor medida, de ovinos.

²⁹ IYB.-Indicador de ingreso, IR.-indicador de rendimiento, IE_p.- Indicador de escala ponderada, IP.- Indicador de precio e IQ.- indicador de producción.

El incremento del ingreso en la actividad apícola se registró principalmente en términos del volumen de producción y de inventario, situación que es importante en la medida que se ha venido presentado una tendencia al estancamiento en el número de colmenas en el estado. Al mismo tiempo, es preocupante que los apoyos del Programa únicamente permitieron un aumento del 2% en los rendimientos, lo cual puede considerarse como muy bajo, por lo que frente a condiciones cada vez más exigentes del mercado nacional e internacional de la miel, se requiere de emprender esfuerzos adicionales que permitan favorecer el incremento de la productividad.

Por otra parte, en la producción de bovinos se registra un fenómeno similar al descrito, y que igualmente implica la necesidad de lograr una mayor productividad, ya que el comportamiento de la producción es similar a la tendencia presente en el período de 1990 a 2003, misma que se analizó en el primer capítulo, con la consideración de que para la producción pecuaria, el crecimiento de las explotaciones extensivas significa, por lo regular, un deterioro de ecosistemas frágiles como son las selvas.

4.1.3.2. Impactos en el empleo.

En actividades agrícolas

Para valorar el impacto en el empleo, se consideraron los resultados de la encuesta a beneficiarios del ejercicio 2002, que indican un alto impacto en este rubro, ya que se generaron un total de 1,664 empleos. Este indicador sería mayor si se tomase en cuenta a todos los beneficiarios de frijol, que se dejaron fuera del marco muestral por las razones ya señaladas.

Las actividades o cultivos apoyados que mayor cantidad de empleo generaron son los frutales, debido a que son cultivos que antes del año 2002 no se llevaban a cabo, y a que actualmente se reportaron los jornales generados en los procesos de cosecha. Otra actividad que impactó significativamente en la generación de empleo es la hortícola, que como expusimos anteriormente en el análisis del impacto en el ingreso, más de la mitad fueron hortalizas de traspaso y el resto explotaciones comerciales.

Cuadro 13. Impactos en la generación de empleos en las actividades agrícolas como pecuarias en 2002.

Tipo Agrícola	Adicionales por Alianza (netos) %	Adicionales por otras causas (netos) %	Después del apoyo %	Tipo Agrícola	Adicionales por Alianza (netos) %	Adicionales por otras causas (netos) %	Después del apoyo %
General	179.3	71.2	250.5	General	5.23	12.07	17.31
Hortícola	201.3	25.0	226.3	Bovino	0.50	10.30	10.80
Frutales	243.3	127.2	370.5	Ovino	30.43	49.28	79.71
Grano	3.0	12.0	15.0	Apícola	10.33	11.71	22.04
I	-29.0	48.4	19.4	I	6.56	6.56	13.11
II	332.04	92.55	424.59	II	7.99	18.28	26.27
III	0.00	19.81	19.81	III	2.80	6.87	9.67
				IV	-1.47	0.59	-0.88

Fuente: elaborado con información de la encuesta de beneficiarios 2002.

En menor medida contribuyeron a la generación de empleo los recursos destinados a la producción de granos, aunque también si tomamos en cuenta la totalidad de los

beneficiarios con semilla de frijol la aportación de esta actividad a la generación de empleo se estiman en 500 los empleos incorporados.

La contribución de la Alianza para financiar las actividades agrícolas es más importante en las frutícolas y hortícolas, mientras que la producción de granos se sostiene principalmente con los propios recursos de los productores. Lo anterior permite suponer la manera de apoyar e integrar las acciones de gobierno, es decir, en la producción de granos los impactos pueden ser masivos y de una mayor contribución relativa de los beneficiarios si se promueven cultivos vinculados a su dinámica y lógica productiva, mientras que nuevas acciones requieren de mayor sostenimiento. Estas razones plantean una directriz para la intervención del estado, es decir, apoyar acciones vinculadas a procesos como el maíz y el frijol, altamente vinculadas en su lógica productiva.

Es de llamar la atención lo que muestra el análisis sobre la generación de empleo por cada uno de los estratos definidos en la tipología de productores. Es significativo que en las actividades agrícolas, los productores de estrato II son los que más contribuyen en la generación de empleo, principalmente a nivel familiar y por jornales contratados, lo que contribuye a mantener la funcionalidad de las unidades de producción. En segundo término, se encuentran los productores del estrato III, seguidos de los del I.

Los beneficiarios del estrato II contribuyen a la generación de los empleos a partir de sus propias aportaciones (otras causas 92%)³⁰, pero también se tiene que la aportación de la Alianza para este sector es importante, razón por la cual puede decirse que en términos de empleo en Quintana Roo, la inversión del PAPIR en los productores del estrato II es altamente rentable desde el punto de vista social.

En actividades pecuarias.

Los impactos en la generación de empleo en las actividades pecuarias en términos absolutos son menores que en las agrícolas. La producción de ovinos es la actividad que reporta mayores impactos en el empleo, seguida por la producción apícola y, en tercer lugar, la producción de bovinos, que son claramente las actividades pecuarias más vinculadas a las unidades de producción familiar de las dos primeras actividades.

Sin embargo, las actividades pecuarias especialmente la producción de ovinos tuvieron una importante contribución en la generación de empleos, situación que llama la atención al considerar que estas actividades están siendo apenas adoptadas por los productores, independientemente de la existencia de los apoyos del Programa. No obstante, es claro que los productores reconocen la contribución de la Alianza en la producción de ovinos.

En cuanto a la generación de empleo por cada estrato de la tipología de beneficiarios, se registra una tendencia similar a la presentada en las actividades agrícolas, es decir, los productores del estrato II fueron quienes más contribuyeron, seguidos por los del estrato I y en menor proporción lo hicieron los de los estratos III y IV. En los estratos I y II es más relevante y reconocida la importancia de participación de la Alianza en el incremento del empleo.

4.1.4. Inversión y capitalización.

³⁰ Principalmente debido a la producción de tomate, papaya y frijol, e orden de importancia.

Los beneficiarios que recibieron apoyos en 2002, los destinaron principalmente para actividades primarias, especialmente para la adquisición de tractores y sistemas de riego. Este mismo patrón fue seguido por los productores beneficiarios del ejercicio 2004, aunque en este último año se canalizaron importantes recursos al fomento de actividades de agricultura bajo ambiente controlado.

En 2002, en las actividades pecuarias, se canalizaron los recursos principalmente a la adquisición de hembras, maquinaria y equipo, así como sementales. En el ejercicio 2004, la canalización de recursos fue similar.

En cuanto a la distribución de los apoyos, según actividad productiva, se tiene que en 2002 éstos se canalizaron principalmente hacia la producción de bovinos, la agricultura bajo ambiente controlado, la producción de frijol y la producción apícola; mientras que en 2004, los apoyos fueron para la producción de ovinos, caña y apicultura, así como a las actividades de turismo social.

Como se mencionó en apartados anteriores, los productores beneficiados por el Programa en 2002, aun conservan y usan los bienes adquiridos con el apoyo recibido, pues así lo reportó el 87% de los entrevistados. El 13% restante señaló que no los conservan, debido principalmente a que los vendieron por falta de recursos para satisfacer sus necesidades básicas y, en menor proporción, a que se terminó su vida útil o dejaron de funcionar.

El impacto en la capitalización de los beneficiarios que recibieron maquinaria y equipo es considerable, ya que en 2002 el índice fue de 1.29, mientras que para 2004 este indicador subió a 3.53, que aunque es elevado, el monto financiado promedio es pequeño. El nivel de capitalización reportado por parte de los beneficiarios antes recibir el apoyo fue de 24 mil pesos en 2002, y de 34 mil pesos en 2004, mismos que después de recibir el apoyo ascendieron a 29 y 37 mil pesos, respectivamente. La consideración de esta situación se matiza en 2002, si se toma en cuenta el gran número de productores que fueron apoyados con semilla de frijol, y que no fueron tomados en la muestra.

Cuadro 14. Indicadores de capitalización.³¹

		Maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones	Animales	Plantaciones	TOTAL			
		Cap PA / AA	Cap PA / AA	Cap PA / AA	Cap PA / AA			
	2002	1.29	0.23		0.48			
	2004	3.53	0.16	0.00	2.03			
		AA	Cap PA	Cap OC	DA	Cap PA / AA	Cap OC / AA	DA/AA
2002	Promedio	24,909	29,913	26,353	81,175	120.09	105.80	225.89
2004	Promedio	34,295	37,479	16,624	88,398	109.28	48.47	157.76

En cuanto al impacto del Programa, en la capitalización de las unidades de explotación pecuaria, los datos permiten apreciar que éstos son reducidos en términos del aumento en el tamaño de los hatos, con tendencia creciente. Esto se debe, principalmente, al tipo de apoyo que se distribuyó, pues se trató básicamente de vientres y sementales, así como equipo para cercos.

³¹ Cap PA /AA.- Indicador por Alianza antes de apoyo., AA.- Cambio antes del Apoyo.-

A manera de conclusión sobre este aspecto, se puede afirmar que, de manera general, el nivel de capitalización en las diferentes actividades se incrementó de 2002 a 2004 con la participación de la Alianza; que en maquinaria y equipo paso de 29 a 37 mil pesos en promedio: y como aportación de la alianza fue de 20 % en 2002 y del 19% en 2004.

4.1.5. Innovación tecnológica.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, el nivel tecnológico de las actividades agrícolas de los beneficiarios en el Estado es bajo, tanto en los beneficiarios de 2002 como de 2004, y en ambos casos se presenta un incremento debido a la participación de la Alianza. En 2002, el nivel tecnológico es alto (0.67)³²; en 2004 el nivel de cambio reducido (0.04).

Segregando el impacto de la Alianza en el nivel tecnológico por actividad, tenemos que la que mayor cambio registró fue el renglón de los viveros, debido principalmente al programa que implementó el gobierno del Estado. Llama aquí la atención que el nivel tecnológico existente en los viveros en el ejercicio 2004 es menor, lo cual se debe al hecho de que algunos no están operando, o bien, debido a la existencia de problemas técnicos, sociales, organizativos, y de permanencia y liderazgo de los grupos.

Cuadro 15. Indicadores de cambio tecnológico 2002 2004.

	2002			2004		
	Antes	Despues	Despues por Alianza indicador	Antes	Despues	Despues por Alianza indicador
Agrícola	0.02	0.70	0.67	0.02	0.06	0.04
Vivero	0.00	0.77	0.77	0.54	0.63	0.54
Material vegetativo	0.30	0.57	0.27	0.75	0.75	0.00
Riego				0.16	0.16	0.00
Mecanizacion	0.006	0.04	0.04	0.07	0.07	0.00
Pecuario	0.44	0.47	0.03	0.20	0.22	0.02
Calidad Animal	0.18	0.28	0.26	0.06	0.14	0.14
Infraestructura y equipo	0.15	0.18	0.03	0.07	0.09	0.02
Alimentacion	0.61	0.55	0.55	0.82	0.85	0.82

Con respecto a material vegetativo, el nivel de cambio por la participación de la Alianza fue importante, debido principalmente a las semillas y plántulas mejoradas empleadas por los productores en viveros y plantaciones de frutales, así como por la distribución de semilla certificada. Esta situación es diferente para los beneficiarios del año 2004, en donde el nivel de cambio antes y después es el mismo.

La situación del riego no se alcanza a medir debido a la limitada información de beneficiarios de la muestra. Sin embargo, por observaciones de campo éste es un aspecto fundamental e importante para la agricultura del estado.

Las actividades pecuarias reportan cambios tecnológicos limitados en 2002, del orden del 0.3, y en 2004 de 0.2, lo cual tiene implicaciones importantes ya que una considerable proporción de los beneficiarios que recibieron los apoyos ya utilizaban previamente bienes y equipos similares a los adquiridos mediante el apoyo económico proporcionado por el

³² EL máximo valor es de 1

Programa, por lo cual los cambios no son grandes, sobre todo en dos aspectos fundamentales: la calidad genética de los animales y la alimentación

Ahora bien, los cambios son sencillos, por ejemplo, en la alimentación de las abejas, ésta se complementa con azúcar, práctica sencilla que eleva el nivel tecnológico, por lo cual este indicador debe de ser matizado ya que las necesidades de asistencia técnica son importantes para las actividades, sobre todo las apícolas.

El análisis del impacto del Programa en el cambio tecnológico en los distintos estratos de la tipología de beneficiarios, arroja que en términos generales éste es bajo. No obstante, se presentan dinámicas importantes, como la registrada en los productores del estrato II en los dos años y de las dos actividades, es decir, que los productores de este estrato son más receptivos y participativos en la promoción del cambio tecnológico. Una característica es este estrato de productores, es que ya contaban con un nivel tecnológico aceptable antes del cambio (excepto en las actividades agrícolas), frente a los cuales la aportación de la Alianza es importante. En ese sentido, se puede afirmar que los productores del estrato II contribuyen más al cambio tecnológico.

A diferencia, el estrato I en las actividades agrícolas tenía bajo nivel antes del apoyo; por lo tanto, el apoyo de la Alianza tiene un alto impacto en su nivel de cambio. Sin embargo, esta característica es diferente para las actividades pecuarias, ya que la situación no varió sustantivamente después del apoyo, pues éstos fueron de bajo monto y los productores habrían realizado la adquisición de bienes aun sin el apoyo del Programa, en actividades productivas como las apícolas.

Cuadro 16. Cambio Tecnológico por estrato de productores 2002 y 2004.³³

2002				2004			
	AA Cambio	DA PA Cambio	Cambio tecno-		AA Cambio	DA PA Cambio	Cambio tecno-
Agrícolas				Agrícolas			
General	0.02	0.70	0.67	General	0.02	0.06	0.0421
I	0.00	0.27	0.27	I	0.10	0.43	0.33
II	0.02	0.41	0.38	II	0.59	0.94	0.35
III	0.00	0.02	0.02	III	0.33	0.58	0.25
Ganadería				Ganadería			
General	0.20	0.22	0.02	General	0.20	0.22	0.02
I	0.21	0.23	0.02	I	0.21	0.23	0.02
II	0.26	0.30	0.03	II	0.26	0.30	0.03
III	0.00	0.00	0.00	III	0.00	0.00	0.00

4.2. Análisis del impacto del PRODESCA.

En los resultados del cambio tecnológico de los productores que recibieron apoyos de PRODESCA no presenta una tendencia clara que denote la influencia de la participación de los técnicos. A través de la encuesta se identificó que la proporción de beneficiarios que reportaron, debido a que ya usaban apoyos similares a los recibidos es menor en 2002 y mayor en 2004, mientras que la proporción de beneficiarios que hubiera realizado la inversión sin el apoyo de la Alianza es menor en 2002 y mayor en 2004.

³³ AA.-Cambiantes del apoyo, DA PA .- Cambio después del apoyo por alianza.

Cuadro 17. Caracterización de los beneficiarios que recibieron apoyos de PRODESCA, 2002 y 2004.

Beneficiarios que:	2002	2004	2004	2002
	%	%	%	%
Recibieron el apoyo	-	-	PRODESCA	
Utilizaban componentes similares a lo recibido	73.80	51.54	64.10	63.93
Utilizaban componentes similares de su propiedad	97.10	88.06	80.00	94.87
Sin el apoyo habrían realizado la inversión	43.32	26.15	35.90	36.07
Realizaron inversiones adicionales	2.67	6.15	5.13	0.00
Utilizaron otras fuentes de financiamiento	0.00	1.54	0.00	0.00

Los impactos resultantes de la participación de los técnicos PRODESCA en las actividades productivas son bajos. Así lo sugiere el hecho que de manera general el incremento en el ingreso fue del 10%. Como se mencionó en los apartados anteriores, los beneficiarios que reportan haber recibido asistencia técnica son el 5.8%. Es importante tomar en cuenta que el resultado no es consecuencia de la participación de los técnicos, sino que en el nivel de ingresos de este subgrupo no se refleja el contacto de los técnicos con los productores. Esta opinión contrasta un poco con la apreciación que reportaron los productores sobre la evaluación de la participación de los técnicos. Sin embargo, esta discordancia parece reflejar más el desconocimiento o falta de claridad por parte de los productores de lo que se puede esperar del trabajo de un técnico.

Cuadro 18. Indicadores de impacto en el ingreso en la población beneficiada sin servicio PRODESCA

	I YB	I R	I S	I Cs	I P	I Q
general agricola	1.106	1.01	1.01	1.09	1.00	1.11
Hortalizas	1.000	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Frutales	1.840	0.94	1.95	1.00	1.00	1.84
Granos	1.022	1.08	1.04	0.92	1.00	1.02
apoyados por prodesca						
	I YB	I R	I S	I Cs	I P	I Q
general agricola	1.058	1.00	1.00	1.04	1.01	1.05

El comportamiento de los indicadores de impacto en el empleo de los beneficiarios que recibieron asistencia técnica es mejor que el general sectorial, es decir, que los beneficiarios que recibieron apoyo –como subgrupo- generaron más empleo, aunque de manera específica por rama de producción, especialmente de los productores agrícolas.

Cuadro 19. Indicadores de impacto en la generación de empleo de los beneficiarios del PRODESCA

Tipo Agrícola	Adicionales por Alianza (netos) %	Adicionales por otras causas (netos) %	Después del apoyo %
General agricola	179.3	71.2	250.5
General pecuario	5.23	12.07	17.31
Agrícola /PRODESCA	291.10	112.54	403.64
Pecuario/PRODESCA	4.84	16.14	20.98

Así, en términos generales, no se percibe una tendencia clara que diferencie a la población que recibió servicios de los técnicos PRODESCA. Esta situación confirma las observaciones realizadas en el capítulo anterior. Se puede concluir que los servicios de asistencia técnica, no tuvieron una clara diferencia de mejoría de sus indicadores, en el grupo de beneficiarios que recibieron el apoyo; debido a que los apoyos son más formales son formales y no cubren las necesidades de la producción y el desarrollo rural.

Impactos de PRODESCA en el desarrollo de capacidades gerenciales, productivas y técnicas de los productores.

El contexto de la participación de los servicios de los técnicos PRODESCA es la siguiente: el apoyo de asistencia técnica registrado de manera directa por los beneficiarios entrevistados es baja en 2002 y 2004 (38 y 30%, respectivamente). Los servicios reportados con mayor frecuencia son la asistencia técnica y capacitación. Por otra parte, tanto la iniciativa de buscar apoyo, como la selección de los técnicos se debe más a una acción de las dependencias, que de los beneficiarios: Sin embargo, es muy bajo el número de productores que reportan haber recibido capacitación para evaluar a los técnicos.

EL desarrollo de las capacidades gerenciales y administrativas³⁴ de la población es bajo, en el ejercicio 2002 solo el 5.7 % reporto actividades después del apoyo y en 2004 el 1,95 ; siendo los cambios debido a la participación de un PSP sol del 0.14 y 0.29%.

Cuando se da una práctica con presencia del servicio de un PSP, esta proporción se incrementa y sin los servicios de un PSP es menor el impacto. La participación atribuible a la presencia de un PSP es del 14% en 2002 y de un 29% en 2004. Este comportamiento se debe, en primer lugar, a que la participación de los servicios de los PSP's ha disminuido en el período, por lo cual su presencia es menor.

Cuadro 20. Indicadores de impacto en las capacidades administrativas,

	2002		2004	
	DA / AA	DA por PSP / DA	DA / AA	DA por PSP / DA
Total	5.70	0.14	1.95	0.29
Con PSP	10.20	0.16	2.29	0.38
Sin PSP	1.20	-	1.29	-

Entonces, en una primera evaluación podemos comentar que el nivel de prácticas administrativas es bajo. Sin embargo, en los productores que participan en el Programa tiene un impacto en su practicas de registro ³⁵. En la población con servicios de técnicos de PRODESCA, las practicas se incrementan habiendo diferencias del impacto en los dos años analizados, debido principalmente a la disminución de los servicios ofrecidos. No obstante, aunque la evaluación es apreciativa del reporte de que tan solo están realizando alguna práctica, es apreciable el alto impacto que la presencia de los técnicos tiene **siempre y cuando se proporcione el servicio**, por lo cual la recomendación debe de estar orientada más al hecho de que se proporcione el servicio y que se de mejor calidad, ya que la asistencia técnica, capacitación y acompañamiento son importantes; lo que

³⁴ Se evaluó la realización de las siguientes acciones; registro de cuentas, registros productivos, participación en la elaboración de algún proyecto, o recepción de algún financiamiento

³⁵ Se debe de tener en cuenta que son registros sencillos

estamos constatando es solamente que la manera en que se esta haciendo es limitado; por lo cual es importante identificar nuevos mecanismos para hacerlo.

4.3. Análisis del impacto del PROFEMOR.

Los ámbitos de acción de los técnicos del programa PROFEMOR se circunscribieron a dos poblaciones objetivo: los municipios y las organizaciones de productores. Las características de las organizaciones que fueron atendidas por los técnicos PROFEMOR, así como el trabajo desempeñado con los municipios,

Cabe señalar que para el ejercicio 2002 ningún beneficiario encuestado reportó que su organización haya contado con asistencia técnica del programa PROFEMOR, mientras que en 2004, el 20% de los beneficiarios manifestó que sí recibió este servicio.

Como impactos del programa en las organizaciones, es importante la proporción de beneficiarios que reportaron haber recibido apoyos por medio de una organización, ya que se están reorganizando las funciones. Lo anterior se desprende al considerar que el 26 y 19% de los beneficiarios de 2002 y 2004 recibieron apoyos por medio de organizaciones. De éstas, el 82 y el 96% realizaron asambleas en 2005, mientras que un 84% y 88% habían realizado (a la fecha de la encuesta mayo-junio) más de 2 asambleas. Asimismo, la realización de sus últimas asamblea son recientes en el presente año (mas del 82%). Lo anterior implica que la promoción de los apoyos del programa de DR, está teniendo su efecto en reuniones tanto para la constitución de nuevas organizaciones, o para la refuncionalización de las mismas.

Cuadro 21. Caracterización de las organizaciones por medio de las cuales se gestionaron apoyos PAPIR 2002-2004.

Variable	2002	2004	descripción
Recibieron apoyo por medio de organización	26%	19.40%	% de beneficiarios
Última asamblea	82%	96%	en 2005
Número de asambleas en 12 últimos meses	84%	88%	más de 2
Año de elección de directiva actual	58%	56%	antes de 2003

Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que el impacto de la actuación de los técnicos PROFEMOR en la población de beneficiarios PAPIR es limitada. Sin embargo, puede tener impactos importantes si se vincula de manera directa a las organizaciones que se están vinculando a los apoyos de PAPIR. Por otra parte, en la consolidación institucional, su aporte e impacto es el de haber contribuido a la constitución y puesta en marcha de los CMDRS.

Queda como pendiente el nuevo papel que desempeñarán en un contexto en el que los municipios están asumiendo la operación de los recursos de manera completa, por lo cual se debe buscar la integridad y complementariedad de los Programas de Desarrollo Rural, con medidas como el escalonamiento de los técnicos de PRODESCA a PROFEMOR, en la medida que se vinculen a proyectos detonadores o de impacto.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

1. Objetivo

El presente capítulo tiene por objetivo plantear las conclusiones del trabajo de evaluación externa que se realizó, partiendo de los temas relevantes que contextualizar la operación del programa, el desarrollo operativo del Programa de Desarrollo Rural de manera específica y de manera general de los programas de la Alianza en todo su periodo de operación 1996-2004 así como de operación de la nueva estructura de la Alianza Contigo que se instrumentó a partir de 2002, los resultados de operación en primer lugar a nivel institucional y en segundo lugar a nivel de productores.

5.1. Conclusiones:

5.1.1. Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno en el estado:

Sobre el contexto estatal: Quintana Roo es un estado joven y con un alto potencial de desarrollo económico, que aunque presenta altos niveles de desarrollo de la población, urbana, (cerca del 82%) mantiene una población rural ubicada en localidades pequeñas y dispersas que requieren de la atención de las acciones gubernamentales, en la que el Programa de Desarrollo Rural es importante; así tenemos que de esta población rural, población objetivo del Programa, el 8% de la población son mujeres; el 40% de la población joven entre 15 y 28 años de edad; hay 408 localidades de muy alta y alta marginación.

Así mismo son importantes las cadenas prioritarias definidas en los anexos técnicos, agregándose las definidas en los nuevos lineamientos del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, definiéndose dos áreas importantes de acción en términos del desarrollo rural: la de fomento de los agronegocios y la de autoconsumo, siendo esta última la que más debería ser atendida como objeto del Programa de Desarrollo Rural; ya que las del área agronegocios debería ser objetivo fundamental de los Programas de Fomento Agrícola y Ganadero.

De las "cadenas" definidas como prioritarias en los anexos técnicos de los ejercicios del 2002 al 2004 del PDR, tenemos: *la horticultura bajo ambiente controlado, chile jalapeño, papaya maradol, y caña de azúcar*, y de las de actividades pecuarias: *miel, bovinos, ovinos y acuicultura*; desde la perspectiva del Plan Estatal de Desarrollo, para el área de subsistencia se agregan: *maíz de alta calidad proteínica (QPM), huertos familiares, producción de traspatio y productos no tradicionales*; mientras que para agronegocios, se incluye: *el cultivo de piña, agroforestería y producción de leche*.

La producción agrícola presenta bajos niveles de producción, con bajos niveles de cobertura de la asistencia técnica, bajos rendimientos y bajos niveles tecnológicos (limitados usos de semillas mejoradas y fertilización), por lo cual se puede mencionar que

el quehacer del programa es importante, para la atención de éstas necesidades productivas.

Las actividades pecuarias presentan una problemática muy diferenciada, pues mientras la apicultura muestra una tendencia de estancamiento del inventario y una caída en los niveles de producción y de precios, la producción de bovinos en una actividad con una en crecimiento, igual que la producción de ovinos y porcinos.

Sobre el diseño del programa: Las modificaciones del grupo de programas de desarrollo rural en el periodo de operación de la alianza en general y específicamente de 2002 a la fecha, de su integración en el grupo, genera amplias posibilidades para ser un importante instrumento de intervención para la orientación del desarrollo rural; lo cual requiere impulsar una completa utilización de sus instrumentos, de asistencia técnica, capacitación, financiamiento y consolidación organizativa que se ofertan por PAPIR PRODESCA Y PROFEMOR, y utilizar a los proyectos de inversión, como un instrumento integral de trabajo que oriente las acciones económicas.

5.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa:

Sobre la evolución de la alianza y los programas de Desarrollo: la operación de la Alianza en el Estado se caracterizó por la operación de un gran número de programas y subprogramas y períodos cortos de vigencia operativa, por lo cual su concentración por grupos de programas le proporciona funcionalidad.

En la operación de los programas en el período 2002-2004 se presenta una variación grande de los recursos ejercidos por cada uno; de PAPIR se ha mantenido con una variación intermedia, PRODESCA han disminuido de manera importante y PROFEMOR se ha mantenido estable; siendo los movimientos presupuestales de PRODESCA, los que cuestionan grandemente la operación de la asistencia técnicos en el conjunto de instrumentos.

La complementariedad de los programas de proporcionar una atención integral al desarrollo de los proyectos ha sido incompleta en la medida que operativamente ha faltado encontrar las posibilidades de una articulación de los instrumentos que cada programa tiene para atender los proyectos de inversión en su ciclo de vida completo.

Sobre la estructura operativa.- El aspecto más relevante es la integración de los municipios por medio de sus CMDRS, en la operación del Programa de Desarrollo Rural; y el ejercicio del 50% de los recursos que realizaron en 2004; en el cual destaca como importante el aceptable desempeño en la distribución de los recursos, que fueron focalizados en niveles similares a las realizados en la ejecución estatal; presentándose solamente dificultades en la oportunidad de la entrega.

Un problema importantes que se presenta en operación municipal, es la movilidad que del personal encargado de operar el programa, debido a los períodos constitucionales de elección de representantes, cada 3 años, que provoca cambios, cuyos impactos podrán ser evaluados en el presente ejercicio 2005; por lo cual es necesario promover la institucionalización y profesionalización del personal y las acciones de gobierno municipal.

Otro aspecto fundamental de atención en la estructura operativa, son las dificultades operativas en que la UTOE desempeña sus funciones con limitaciones de infraestructura

y recursos que limitan seriamente el desempeño de todas sus funciones; esto es importante sobre todo frente a la perspectiva del trabajo que implicara la coordinación de la participación municipal.

Sobre la Focalización de las acciones: La canalización de los recursos, principalmente de PAPIR, se realizaron con alto grado de focalización, atendiéndose mayoritariamente localidades de muy alto y alto grado de marginación, a mujeres, y población indígena; siendo deficientes solamente en la atención de jóvenes y discapacitados; así mismo la focalización en el período hacia las cadenas definidas como prioritarias es aceptable, por lo cual puede considerarse que la focalización en su vertiente horizontal es satisfactoria, faltando desarrollar una focalización vertical, que atienda hacia dentro de los proyectos de inversión en las unidades productivas u organizaciones, el apoyo integral a los proyectos de inversión en sus diferentes etapas.

Sobre la operación de PRODESCA .- La operación del programa se caracteriza por: una disminución de sus acciones, una concentración de los servicios en pocos despachos y pocos técnicos, una alta rotación de personal tanto de despachos como de técnicos; con impacto poco detectable de sus acciones en los niveles productivos, de empleos o cambio tecnológico; no obstante es importante reconocer las de retraso de pagos que existen, siendo necesario generar nuevos acuerdos y mecanismos operativos que den un impulso al desarrollo de los servicios técnicos.

Sobre la operación de PROFEMOR.- El desempeño más importante actualmente tiene que ver con la constitución y puesta en marcha de los CMDRS en cuya constitución y puesta en marcha estuvieron integrados los servicios de los técnicos: sin embargo ante la operación con el ejercicio de recursos directa, las autoridades municipales reconocen la importancia del espacio y lo asumen bajo sus reglas, el desempeño de los técnicos en la consolidación de las organizaciones está muy condicionando a los liderazgos de las organizaciones mismos y de poder brindarles una perspectiva de desarrollo profesional y estabilidad en el flujo de sus salarios, es lo que les da posibilidades de desempeño, más que la búsqueda propia de sus espacios.

5.1.3. Principales impactos:

El impacto en el ingreso es limitado (10%) basado principalmente en el aumento de la producción y la superficie, siendo el cultivo de frutales la actividad que mayor impacto reporta sin embargo el incremento del ingreso en los granos que aunque es modesto tiene un doble significado, por un lado debido al gran número de productores involucrados y en segundo lugar por el bajo monto del apoyo recibido (semilla). De las actividades pecuarias es la producción apícola la que reporta mayores impactos en el ingreso basados principalmente en la escala y volúmenes de producción. Por estrato de productores en ambos casos es el estrato III que más incremento reporta.

Los impactos en el empleo son más importantes en las actividades agrícolas principalmente en la producción de frutales y basados en la actuación de productores en el estrato II. De las actividades pecuarias es la producción de ovinos seguida por la apícola y basado en la actuación de productores del estrato II los que más contribuyen.

Los impactos en los niveles de capitalización son considerables basados principalmente en la maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones; aunque los montos promedio de capitalización son bajos siendo importante para este logro la participación de la Alianza

5.2. Recomendaciones.

Como una primera acción de planeación en el proceso de firma de los anexos técnicos, realizar un ejercicio de realineamiento de las cadenas prioritarias con las determinaciones en el Plan Estatal 2005-2011; para poder trabajar bajo los mismos principios rectores.

Focalizar las acciones del Programa de Desarrollo Rural para atender principalmente necesidades básicas de las áreas de autoconsumo definidas en el Plan Estatal de Desarrollo, dejando para los programas de Fomento Agrícola y Ganadero, la promoción de agronegocios.

Ante la participación en el ejercicio 2004 de los municipios como actores importantes, y los peligros de inestabilidad política de su actuación, es necesario desarrollar medidas tendientes a promover su profesionalización e institucionalización:

- lo primero significa buscar mecanismos que den estabilidad de empleo a cuadros operativos, dentro de las áreas de ejecución del Programa.
- Lo segundo puede promoverse desde dos perspectivas: una institucional y otra operativa:
 - la institucional se puede impulsar a partir de la integración de los CMDRS, con la concurrencia de representantes ejidales, comunales y de organizaciones productivas, cuya elección no coincida con los cambios municipales, con lo cual la experiencia generada, compromisos asumidos y supervisión operativa, sea desarrollada y realizada por los integrantes del CMDR que permanezcan una vez que cambien las administraciones municipales y sean defendidos por los integrantes que permanezcan en los Consejos. Esta medida requiere como condición la búsqueda de una mayor representatividad de las organizaciones que participen en los CMDRS.
 - La segunda, está vinculada al manejo institucional de la información, para lo cual la implantación del SISER se convierte en condición indispensable; Realizar la operación del programa por medio del SISER posibilita no solo efficientizar el circuito operativo del Programas sino también contar con información ante cualquier contingencia, de cambio de personal, y se pueda dar continuidad de acciones ante cambios políticos.
 - La implantación del SISER; requiere el consenso y reconocimiento de las ventajas que tanto para las instancias federales como estatales tiene, para el desarrollo de sus funciones y objetivos.

Teniendo como contexto los avances en la focalización de las acciones del Programa, especialmente del PAPIR, en cuanto a la atención de la población objetivo, de las localidades de muy alta y alta marginación, las cadenas prioritarias; es necesario profundizar este trabajo; lo cual puede realizarse por medio de la integración e implementación de proyectos detonadores, que promuevan una actuación colectiva y comunal, con las siguientes características:

- La implantación de un proyecto integral en el 20% de las comunidades de muy alta o alta marginación, el cual debe ser atendido de manera integral, es decir, contar con recursos para:

- La identificación del líder, el grupo y el proyecto, y que éste último oriente las acciones productivas que respondan a las cadenas y acciones definidas como estratégicas.
 - Servicios de formulación del proyecto, con la integración de los productores en las acciones de planeación.
 - La puesta en marcha del proyecto
 - Financiamiento con recursos de PAPIR los proyectos definidos y formulados bajo este esquema.
 - Acompañamiento de cuadros técnicos en la operación del proyecto con recursos PRODESCA.
 - Contar con los servicios de una gerencia profesional del proyecto; con recursos PROFEMOR.
- La operación del Programa puede estar apoyada desde la operación estatal, lo cual que permita impulsar el desarrollo de acciones en las cadenas estratégicas, en regiones y localidades específicas de interés.
 - Las localidades y proyectos apoyados pueden desempeñar funciones alternativas como:
 - Centros de capacitación comunitaria en los que en primer lugar se genere un cambio de actitud entre los pobladores de la localidad, pero a la vez se transforme en un centro de capacitación para otras organizaciones y productores que desarrollen actividades productivas similares.
 - La promoción de los técnicos PRODESCA, que al desarrollar las primeras etapas del proyecto, puedan ser contratados como técnicos PROFEMOR, y que en este marco encuentren y creen condiciones para su desarrollo personal por medio de una actitud de compromiso con el proyecto.
 - Desarrollo de las actividades de demostración y capacitación, también para técnicos.
 - En esta perspectiva de operación deben consolidarse dos estructuras importantes: la UTOE, para el desarrollo de los trabajos de seguimiento, por lo cual se requiere su reorganización espacial, la disponibilidad de recursos materiales y financieros, así como la integración de la capacitación para dar seguimiento a los proyectos en un nueva perspectivas de organización. Por otra parte el CECADER debe de realinear sus acciones para dejar de ser una instancia de supervisión formal y pasar a ser una de apoyo real para el logro de los objetivos del proyecto y no meramente de las reglas y formatos.

Debido al papel estratégico que desempeñan los beneficiarios del estrato II por los altos impactos en la generación de empleo, ingreso y susceptibilidad al cambio tecnológico, se recomienda desarrollar instrumentos para definir operativamente las características deseables como productor y se constituyan como un criterio de selección.

Para contribuir a la consolidación del mercado de servicios profesionales, tanto en la Despachos y técnicos, se recomienda buscarse su diversificación en la prestación de servicios profesionales para romper el fenómeno de concentración excesiva de recursos y servicios en pocos despachos y técnicos.

Es también recomendable abrir espacios para que los identificadores y formuladores de los proyectos participen en las instancias de toma de decisiones para presentar y

defender sus proyectos de inversión, de tal suerte que éstos sean correctamente valorados.

Se debe promover que los técnicos PRODESCA presten servicios de identificación de proyectos y no solamente la formulación, puesta en marcha y asistencia técnica. De esta manera, se buscaría que los proyectos sean una respuesta a las necesidades de los productores, incrementándose sus posibilidades de éxito.

Conviene también, arribar a la atención de los niveles superiores de las cadenas productivas, es decir, las etapas de transformación y comercialización, como un proceso de desarrollo por etapas de las organizaciones y proyectos para evitar la promoción de proyectos, sin una base sustentable.

Es pertinente desarrollar un programa de consolidación organizativa que permita reorientar y utilizar proyectos ya apoyados en otros ejercicios y con altas perspectivas de desarrollo, tales como proyectos de viveros y producción de hortalizas.

Reenfocar los recursos de ejercicio municipal hacia localidades de alta y muy alta marginación en los municipios del norte de la entidad, para cumplir con los objetivos del desarrollo rural.

La implantación del SISER es un requisito impostergable para el mejoramiento de la operatividad y fluidez de la información, y promoción de la institucionalización de las acciones de gobierno.

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.

Universidad La Salle Cancún. Instituto de Investigaciones Turísticas: Análisis de la Estructura de la Demanda de Insumos y Productos por el Sector Turístico en el Caribe Mexicano

Anexo 1.
Metodología de la evaluación

Tanto la metodología para la evaluación, como el diseño de la muestra fue elaborado por FAO. Estos documentos se encuentran divulgados en la página de www.evalalianza.org.mx, la determinación del tamaño de la muestra se calcula basándose en la siguiente fórmula.

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

Donde:

n_{ij} es el tamaño de muestra parcial del programa i (DR) en el año j . (2002, 2004).
 N_{ij} es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral del programa en cada año (2002, 2004).

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

Parámetros θ_{ij} para Desarrollo Rural en el Estado de Quintana Roo

2002	241.9
2004	208.1

Determinación de la muestra³⁶

PAPIR	Quintana Roo		
	N_{ij}	θ_{ij}	n_{ij}
Total de beneficiarios de PAPIR 2002	1705	241.9	212
Total de beneficiarios a entrevistar de DR 2004	1546	208.1	183
Gran total de beneficiarios a entrevistar			395

N_{ij} . Número de beneficiarios

θ_{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})

Determinación del coeficiente K PAPIR 2003

	Benef.	muestra	coef. k
Programa	N	n	k = (N/n)
PAPIR 2002	1705	212	8
PAPIR 2004	1546	183	8

³⁶ 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.

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

Determinación de reemplazos PAPIR 2003

	Benef.	muestra	20%
Programa	N	n	
PAPIR 2003	1705	212	42
Desarrollo Rural 2001	1546	183	37

Anexo 2.
Información Estadística

Capítulo 1

Cuadro AE-1.1. Caracterización de la población y localidades del Estado de Quintana Roo:2000.

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.

Cuadro AE-1.2. Población municipal por tamaño de las localidades.

POBLACION MUNICIPAL POR TIPO DE LOCALIDAD

municipio	menos de 2500			más de 2500		
	Total	hombres	mujeres	Total	hombres	mujeres
Cozumel	866	533	333	59,225	30,527	28,698
Felipe Carrillo Puerto	33,657	17,354	16,303	26,708	13,328	13,380
Isla Mujeres	1,289	750	539	10,024	5,180	4,844
Othón P. Blanco	63,307	33,075	30,232	144,857	71,239	73,618
Benito Juárez	7,331	3,911	3,420	412,484	211,441	201,043
José María Morelos	18,940	9,908	9,032	12,112	6,115	5,997
Lázaro Cárdenas	14,629	7,550	7,079	5,782	2,987	2,795
Solidaridad	13,406	7,261	6,145	50,346	27,149	23,197
Total	153,425	80,342	73,083	721,538	367,966	353,572

FUENTE: INEGI - XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Cuadro AE-1.3. Caracterización de la población indígena.

Municipio	TOTAL	Total poblacion hablante de lengua indígena	% de poblacion indígena	Habla lengua y español	Habla lengua y no habla español	Habla lengua y no especifica si habla español
Cozumel	60 091	9287	15%	9106	43	138
Felipe Carrillo Puerto	60 365	38771	64%	31212	7422	137
Isla Mujeres	11 313	1578	14%	1537	10	31
Othón P. Blanco	208 164	24957	12%	23962	595	400
Benito Juárez	419 815	54695	13%	53792	316	587
José María Morelos	31 052	18128	58%	16388	1635	105
Lázaro Cárdenas	20 411	10154	50%	9133	935	86
Solidaridad	63 752	16022	25%	14040	1757	225
Total	874 963	173,592	20%	159,170	12,713	1,709

XII Censo General de Población y Vivienda 2000/Lengua indígena/

Cuadro AE-1.4. Caracterización del empleo en el Estado de Quintana Roo.

municipio	Poblacion Total	PEA OCUPADA	% OCUPADA DEL TOTAL	PEA DESOCUPADA	PE INACTIVA	NO ESPECIFICA
Cozumel	60,091	26,467	44.0%	140.00	16,406.00	120.00
Felipe Carrillo Puerto	60,365	17,595	29.1%	96.00	21,990.00	112.00
Isla Mujeres	11,313	4,884	43.2%	26.00	2,995.00	33.00
Othón P. Blanco	208,164	74,223	35.7%	540.00	71,421.00	428.00
Benito Juárez	419,815	180,961	43.1%	2,063.00	112,658.00	955.00
José María Morelos	31,052	9,544	30.7%	33.00	10,445.00	106.00
Lázaro Cárdenas	20,411	6,472	31.7%	24.00	7,301.00	47.00
Solidaridad	63,752	28,604	44.9%	342.00	15,139.00	161.00
Total	874,963	348,750	39.9%	3,264.00	258,355.00	1,962.00

FUENTE: INEGI. Quintana Roo, XII Censo General de Población y Vivienda 2000; Tabulados Básicos.

Cuadro AE-1.5. Caracterización de la producción agrícola: cíclica y perenne 2001/02.

TIPO de CULTIVO	SUPERFICIE SEMBRADA (Hectáreas)	SUPERFICIE COSECHADA (Hectáreas)	SUPERFICIE SINIESTRADA (HAS)	% DE SINIESTRO	VOLUMEN (Toneladas)	RENDIMIENTO	VALOR (Miles de pesos)	PRECIO
TOTAL	124,449	71,838	52,610	42%	NA		451,609	
CULTIVOS CÍCLICOS	93,751	46,962	46,789	50%	NA		58,140	
MAÍZ GRANO	87,435	42,003	45,432	52%	17,082	0.41	26,279	1,538
FRIJOL	4,305	3,677	628	15%	1,215	0.33	7,705	6,343
CHILE JALAPEÑO	1,452	869	583	40%	5,106	5.88	8,182	1,602
SANDÍA	487	357	130	27%	6,723	18.82	13,285	1,976
JITOMATE	37	35	2	4%	340	9.66	1,559	4,583
CHILE HABANERO	29	20	9	31%	134	6.63	1,129	8,432
CHILE VERDE	6	0	6		0			
CULTIVOS PERENNES	30,698	24,877	5,821	19%	NA		393,469	
CANA DE AZÚCAR	23,992	20,192	3,800	16%	1,213,013	60.07	331,549	273
NARANJA	5,325	3,609	1,716	32%	28,464	7.89	28,177	990
ACHIOTE	762	663	99	13%	345	0.52	1,947	5,652
PAPAYA	272	251	20	7%	13,625	54.18	24,155	1,773
LIMÓN	82	44	38	46%	312	7.09	394	1,263
PIÑA	61	60	1	2%	1,200	20.00	3,600	3,000
VAINILLA	60	0	60		0		0	
PITAHAYA	47	26	21	44%	78	2.98	1,166	
JACK FRUIT	21	3	18	85%	19	6.21	186	
AGUACATE	17	17	0	0%	297	18.00	1,188	4,000
SABILA	13	0	13		0		0	
MANDARINA	9	6	3	33%	9	1.50	5	600
NOPAL	6	4	2	33%	156	39.00	1,092	7,000
RESTO DE CULTIVOS d/	34	2	32		NA		10	

FUENTE: SAGARPA, Delegación en el Estado. Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural; Subdelegación Agropecuaria

FUENTE: Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena del Gobierno del Estado. Dirección de Planeación

Figura AE.1.1. Tendencia de la superficie sembrada y cosechada del maíz 1990-2003

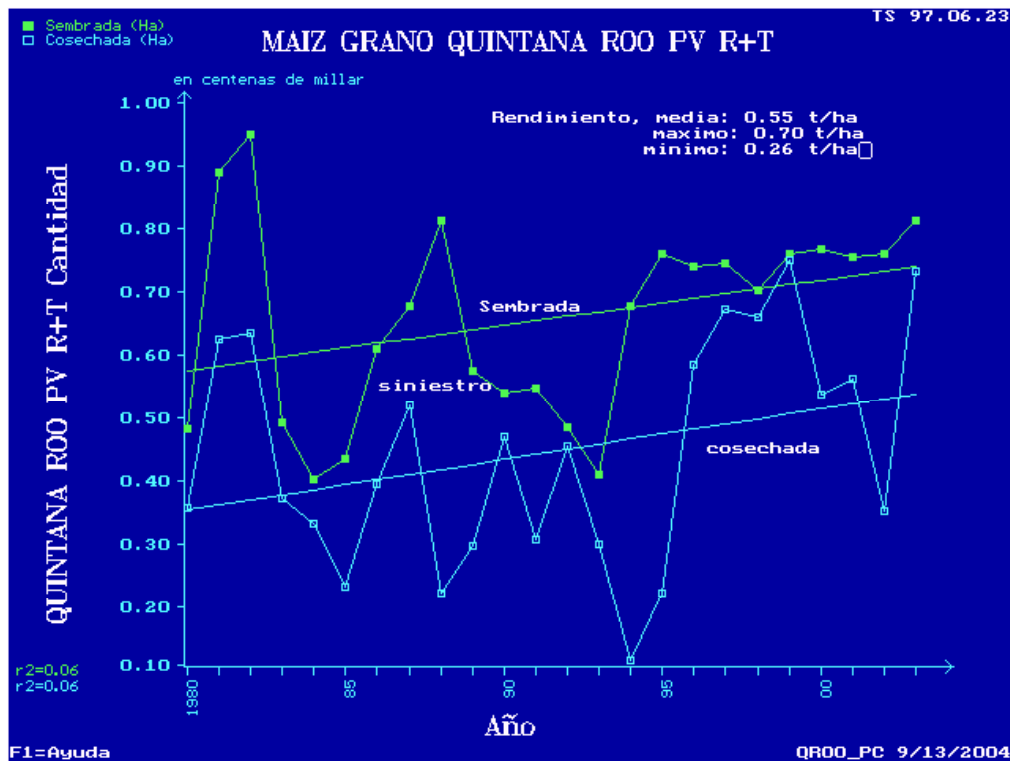


Figura AE.1.2 Tendencia de la superficie sembrada y cosechada de frijol 1990-2003

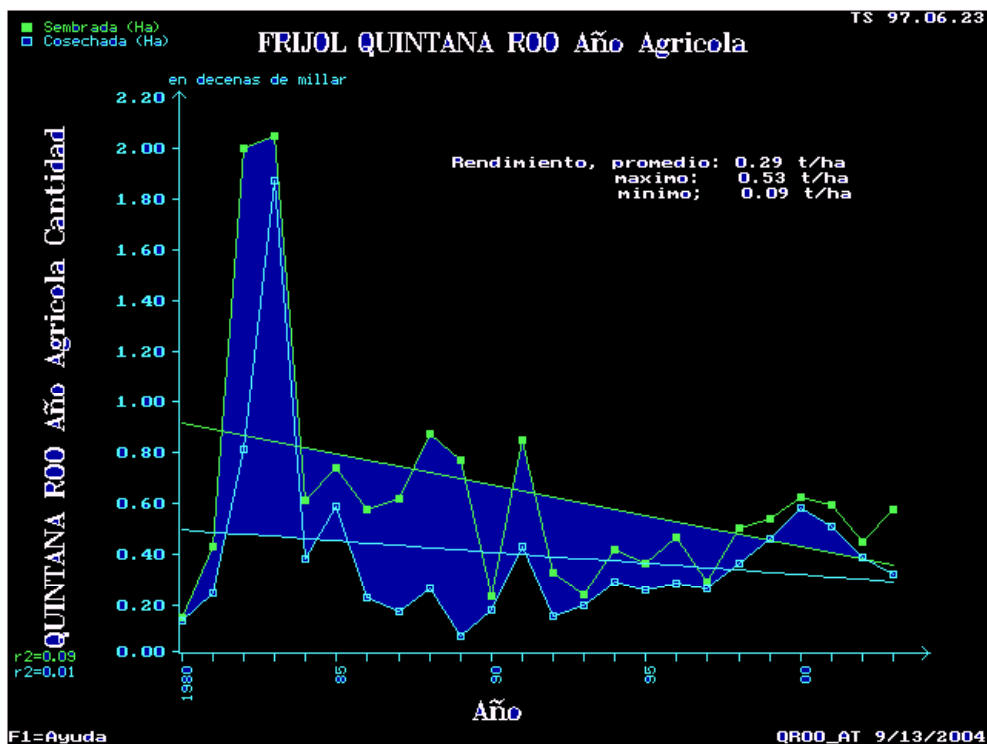


Figura AE-1.3. Tendencia de la superficie sembrada y cosechada de chile verde 1990-2003

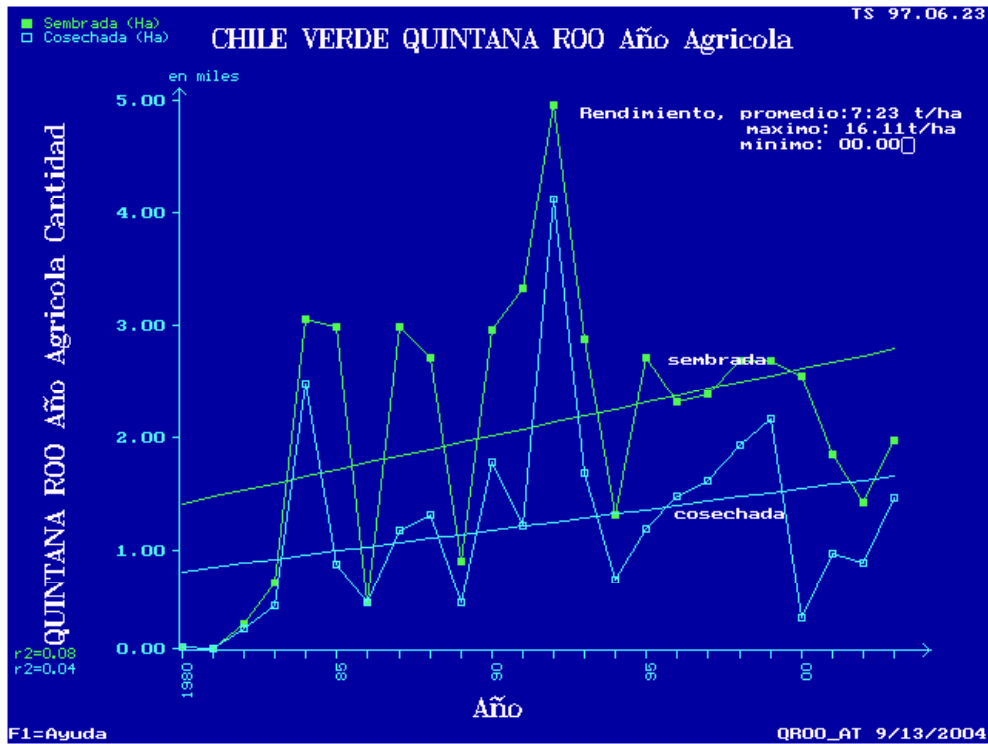


Figura AE.1.4. Tendencia de la superficie sembrada y cosechada jitomate 1990-2003

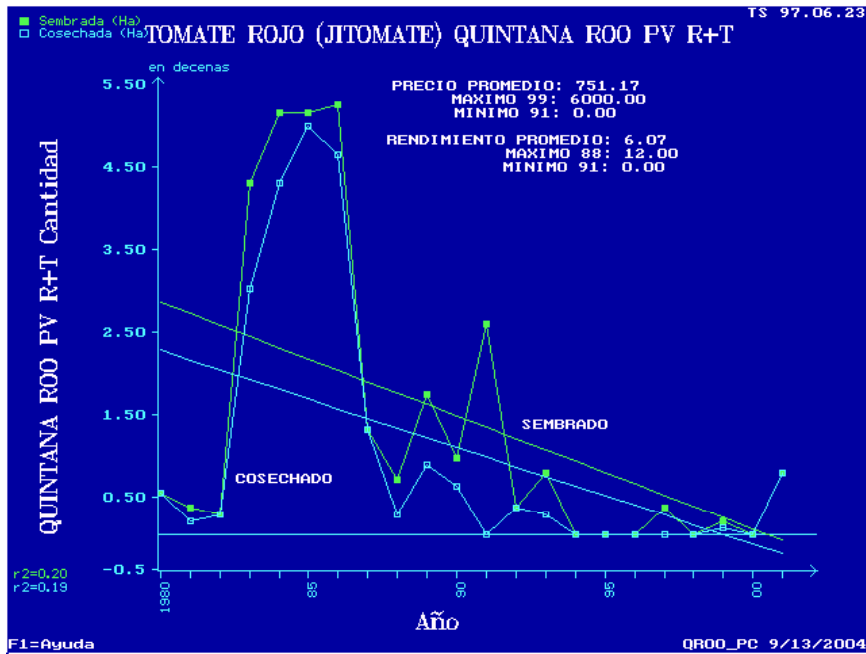
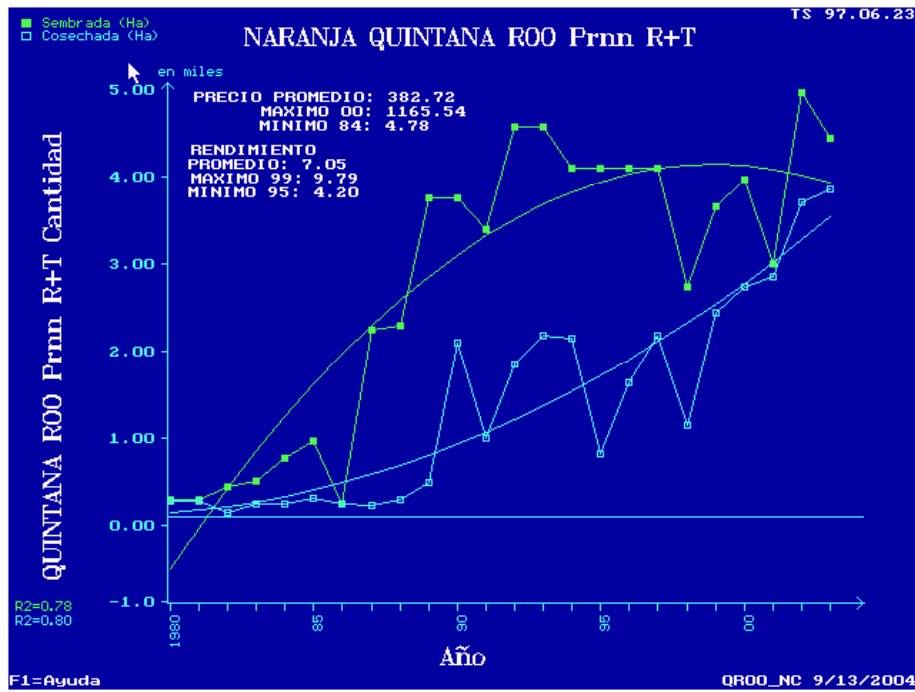


Figura AE.1.5. Tendencia de la superficie sembrada y cosechada de naranja 1990-2003



Gráfica AE.1.6. Tendencia de la superficie sembrada y cosechada de caña de azúcar 1990-2003

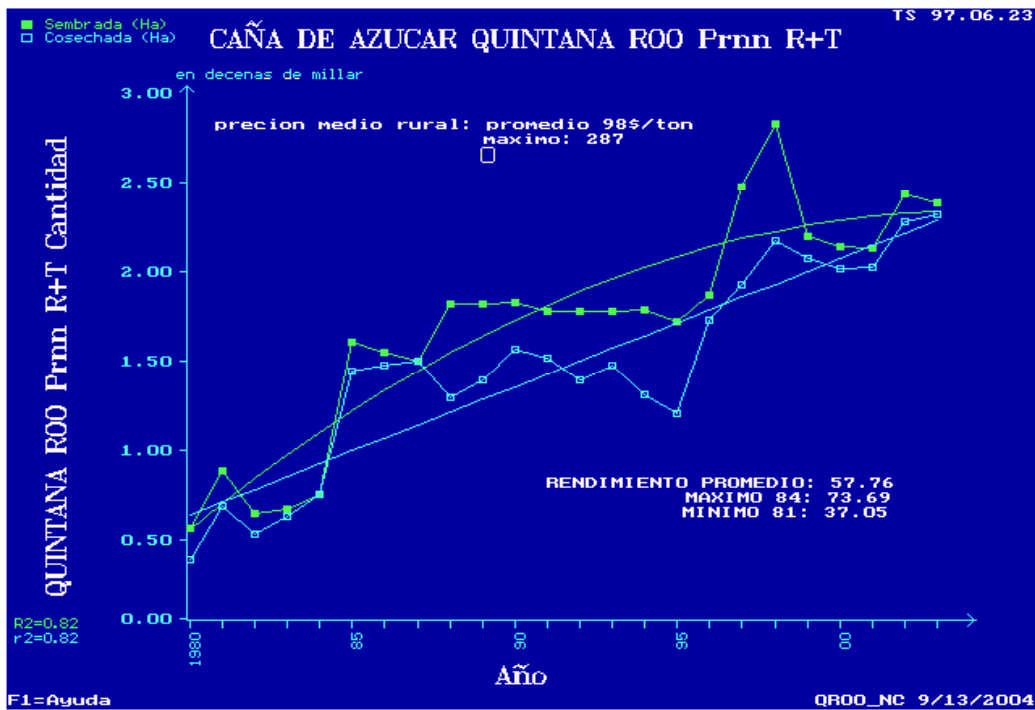
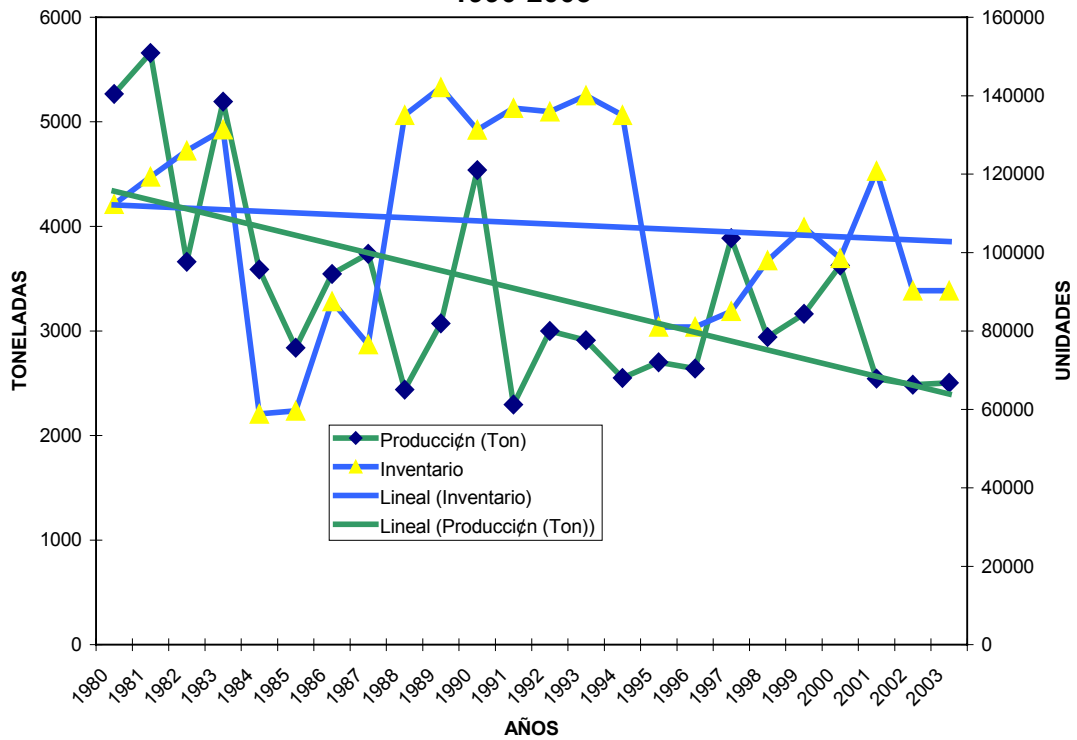


Figura AE.1.7. Comportamiento de la producción de miel, inventario y producción: 1990-2003



Gráfica AE.1.8.- Comportamiento de la producción de bovinos en el estado:1990-2003

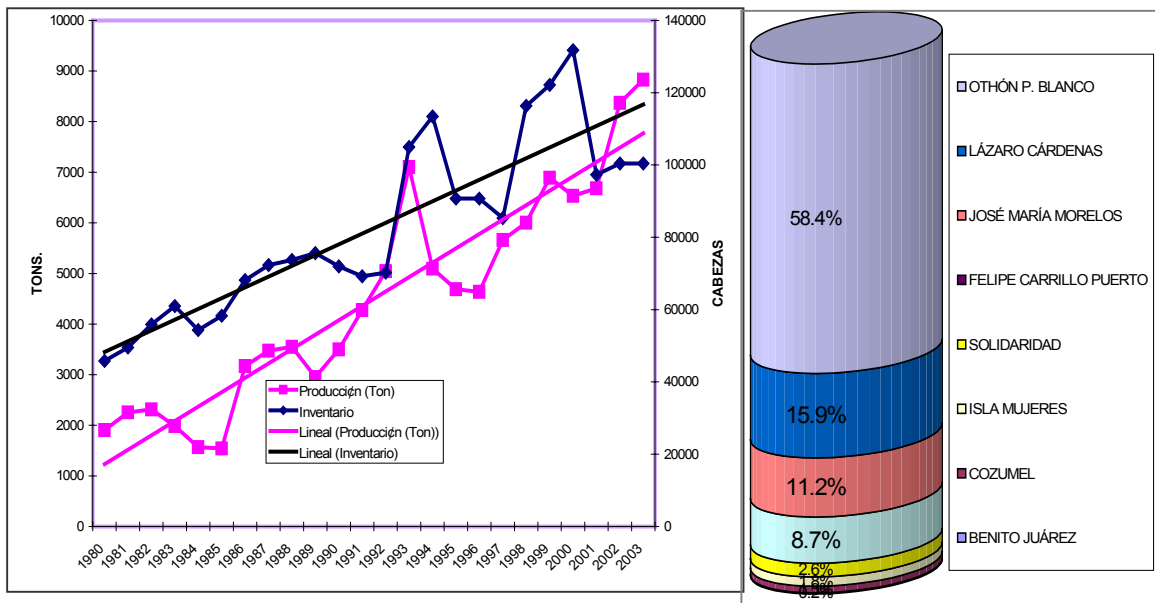


Figura AE.1.9. Comportamiento de la producción de ovinos en el estado:1990-2003

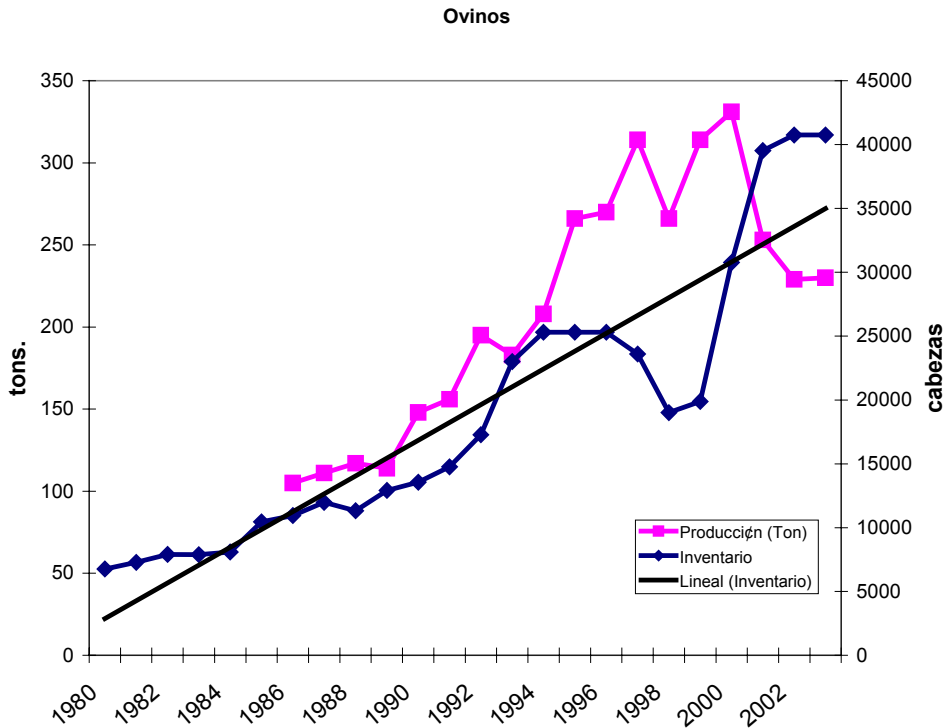
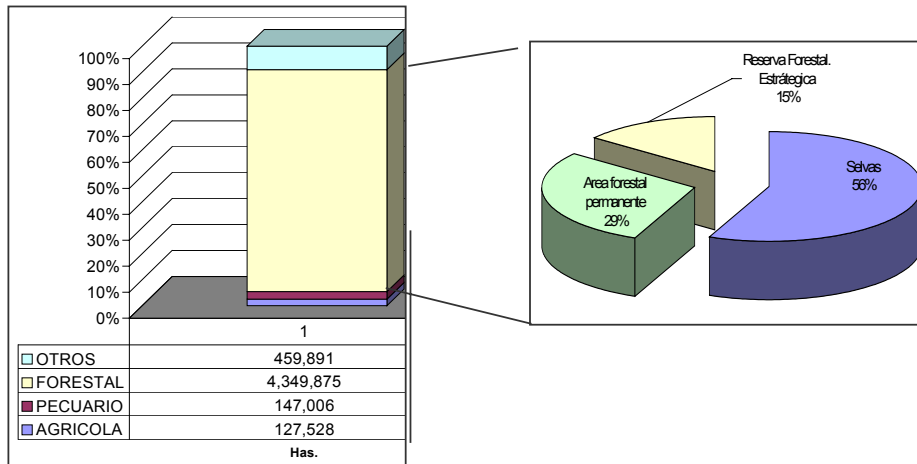


Figura AE.1.10. Superficies dedicadas a las actividades forestales.



Fuente: Elaborado por AGA Productora con información del anuario estadístico y el Diagnóstico del sector primario del Plan Estratégico del Estado de Quintana Roo 2000-2005

2.10.9 COMPOSICIÓN SECTORIAL ADMINISTRATIVA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL				
	EJERCIDA 2003		AUTORIZADA 2004	
	(miles de pesos)	%	(miles de pesos)	%
Total	1 635 778.6	100.0	1 414 808.8	100.0
SAGARPA	303 942.8	18.6	623 591.3	44.1
SCT	147 608.6	9.0	27 537.8	1.9
SHCP	95 822.4	5.9	67 642.4	4.8
SE	11 840.2	0.7	26 528.5	1.9
SEP	10 814.6	0.7	13 409.1	0.9
SRA	4 421.4	0.3	9.6	NS
STPS	3 337.1	0.2	243.4	NS
SEMARNAT	2 469.0	0.2	8 251.3	0.6
SENER	346.0	NS	192.1	NS
SEDESOL	208.8	NS	116.2	NS
Entidades no sectorizadas	16 512.4	1.0	4 683.3	0.3
Otros	1 038 455.2	63.5	642 603.9	45.4

Capítulo 2.

Cuadro AE-2.1. Catálogo de programas que operaron en Quintana Roo 1996-2004

	Subprograma	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	ANOS DE OPERACIÓN	
1	DESARROLLO RURAL PADER				1	1					2	
2	DESARROLLO SOSTENIBLE				1						1	
3	EQUIPAMIENTO RURAL						1	1	1	1	4	
4	FERTI-IRRIGACION PADER					1					1	
5	KILO POR KILO PADER					1					1	
6	MECANIZACION PADER				1	1					2	
7	MUJERES EN EL DESARROLLO RURAL				1						1	
8	PAPIR	1	1	1							3	
9	CAPACITACION					1	1	1	1	1	5	
10	P.E.A.T.					1	1	1			3	
11	PESPRO				1						1	
12	PRODESCA	1	1	1							3	
13	PROFEMOR	1	1	1							3	
14	AGRICULTURA BAJO A.C.				1	1					2	
15	CULTIVOS ESTRATEGICOS				1						1	
16	FERTI-IRRIGACION					1	1	1	1	1	5	
17	FOMENTO A LA INVERSION Y CAPITALIZACION	1	1								2	
18	FOM. A LA ORID.HORTICOLA Y HONAMENTAL			1							1	
19	FOMENTO CITRICOLA				1	1	1	1			4	
20	FOMENTO FRUTICOLA			1							1	
21	FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMA PRO	1	1								2	
22	KILO POR KILO					1	1	1	1	1	5	
23	MANEJO INTEGRTAL DE SUELOS			1							1	
24	MECANIZACION				1	1	1	1	1	1	6	
25	OLEAGINOSAS				1	1	1	1	1	1	6	
26	RECUPERACION DE TIERRAS			1	1						2	
27	TECNIFICACION DE LA PRODUCCION			1							1	
28	INV. Y TRANSF. DE TECNOLOGIA	1	1	1							3	
29	TRANSF. DE TECNOLOGIA				1	1	1	1	1	1	6	
30	APICOLA					1					1	
31	D.P.A.I.	1	1	1	1	1					5	
32	DES. INT. A LA GANADERIA						1	1			2	
33	DESARROLLO GANADRO	1	1								2	
34	EST. DE PRADERAS					1	1	1	1	1	5	
35	GANADO MEJOR					1	1	1	1	1	5	
36	MEJORAMIENTO GENETICO			1	1		1	1	1		5	
37	PROGRAMA APICOLA			1	1						2	
38	PROGRAMA LECHERO			1	1	1	1	1	1	1	7	
39	INFORMACION PARA EL DES. RURAL	1	1	1							3	
40	S.I.A.					1			1		2	
41	SISTEMA DE INF. AGROPEC.						1	1			2	
42	INOCUIDAD DE ALIMENTOS	1	1								2	
43	SALUD ANIMAL	1	1	1	1						4	
44	SANIDAD ACUICOLA										0	
45	SANIDAD ANIMAL					1	1	1	1	1	5	
46	SANIDAD VEGETAL	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	
47	INV. AGROALIM. Y PESQUERA				1						1	
	TOTAL	12	12	16	19	21	17	17	14	12	140	
											PROMEDIO	2.98

Figura AE 2.1. Tipo de localidades beneficiadas por el PDR 2001-1004

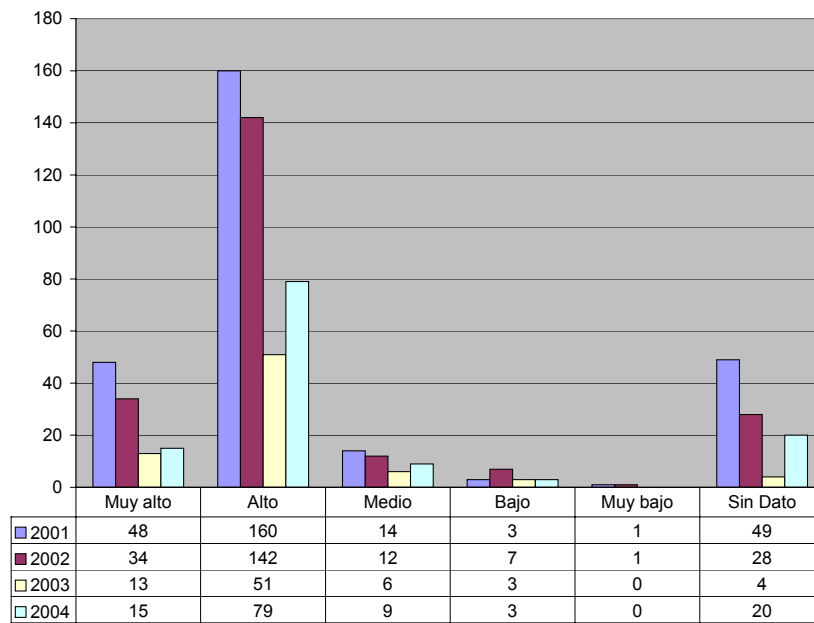


Figura AE 2.2.

Número de localidades atendidas por el PDR: 2001-2004

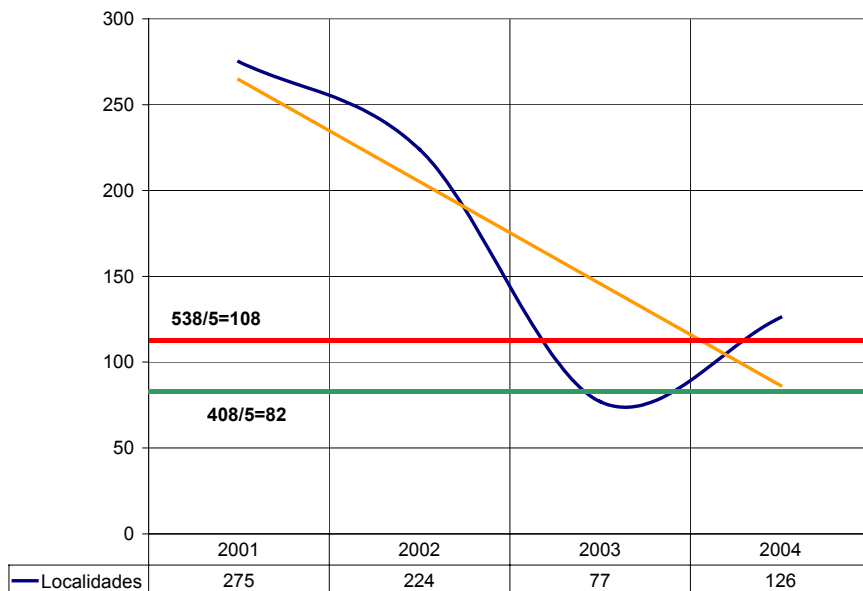
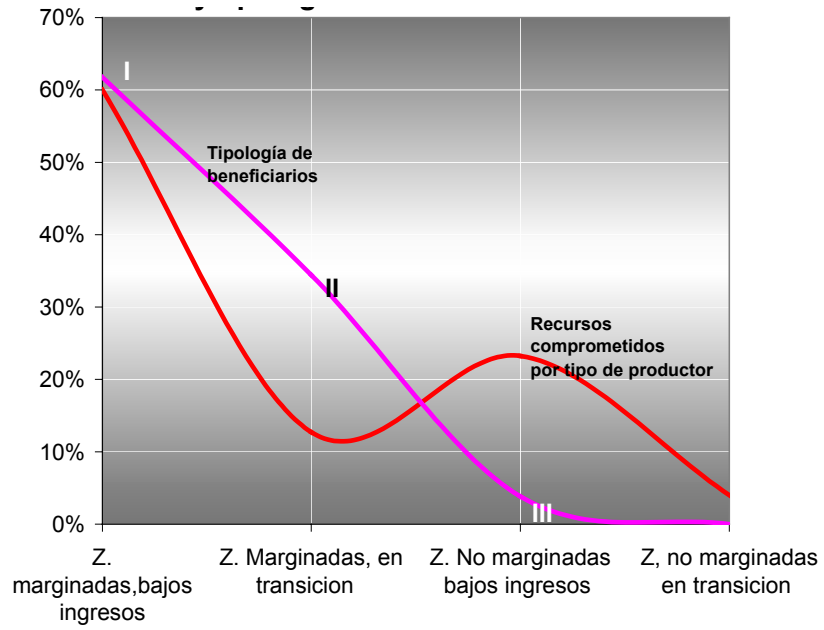


Figura AE 2.3. Comportamiento de los recursos comprometidos y topología de beneficiarios 2004.



Capítulo 3.

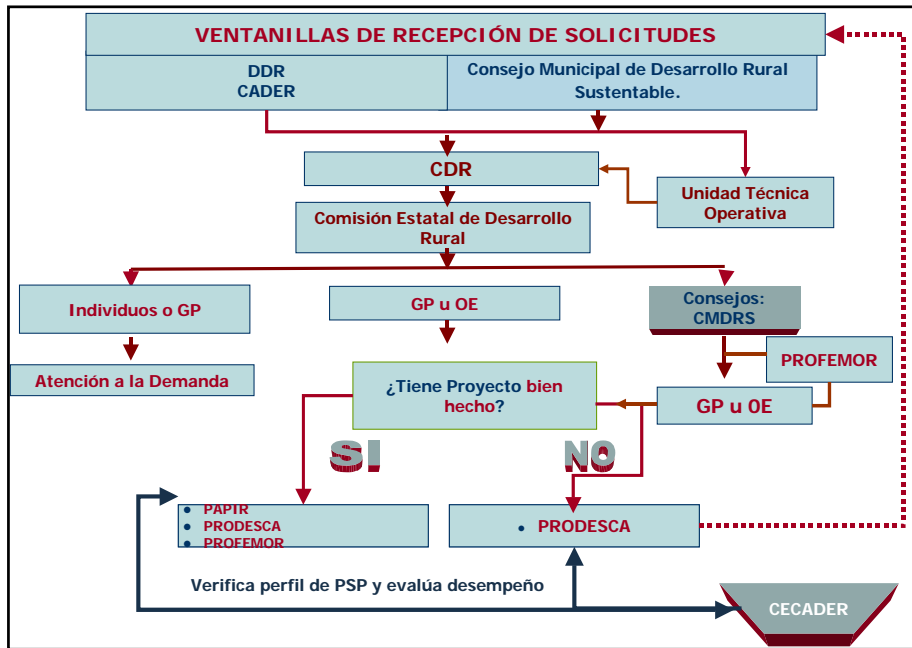
Cuadro AE 3.1. Apoyos recibidos por otros programas en 2004

No.	Beneficiarios de Alianza	Recibieron el apoyo de:		Indicador	
		Alianza	Otros programas	Fórmula de cálculo	Porcentaje de beneficiarios:
1	Total	130	100	76.92	que recibieron apoyos de otros programas
2	Hombres	76	57	75.00	hombres que recibieron apoyos de otros programas
3	Mujeres	54	43	79.63	mujeres que recibieron apoyos de otros programas
4	Hablan lengua autóctona	84	72	85.71	que hablan lengua autóctona y recibieron apoyos de otros programas
5	No hablan lengua autóctona	46	28	60.87	que no hablan lengua autóctona y recibieron apoyos de otros programas
6	Solicitud con proyecto	106	78	73.58	con proyecto que recibieron apoyos de otros programas
7	Solicitud sin proyecto	24	22	91.67	sin proyecto que recibieron apoyos de otros programas
8	Solicitud individual	1	1	100.00	con solicitud individual que recibieron apoyos de otros programas
9	Solicitud grupal	129	99	76.74	con solicitud grupal que recibieron apoyos de otros programas

Cuadro AE 3.2. Apoyos recibidos por los beneficiarios en el ejercicio 2004.

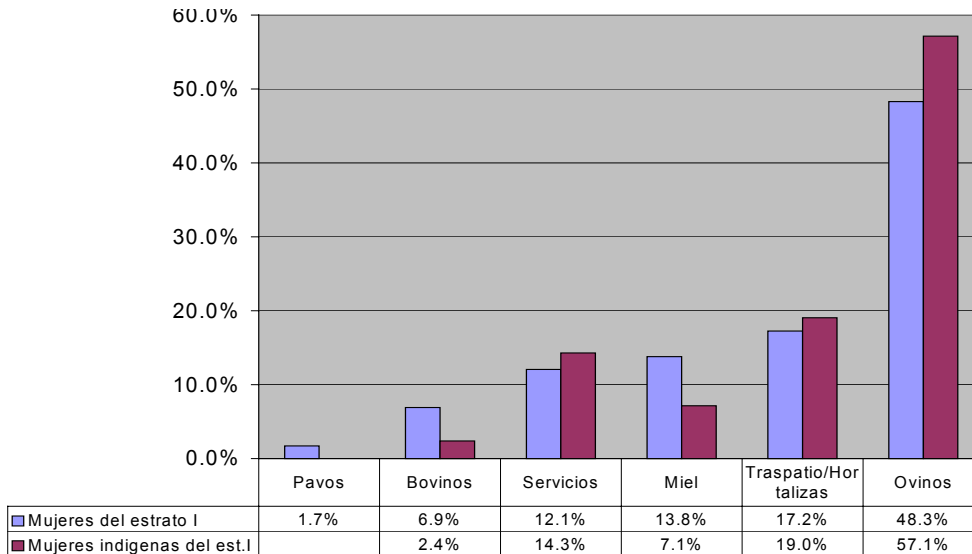
No.	Variable	Datos	Indicador	
			Fórmula de cálculo	Descripción
1	Beneficiarios que recibieron el apoyo de Alianza	130	-	
2	Beneficiarios que recibieron apoyos de otros programas	100	76.92	% de beneficiarios que recibieron apoyos de otros programas
3	Total de apoyos recibidos de otros programas	169	1.69	Número promedio de otros apoyos recibido por beneficiario
3.1	PROCAMPO CAPITALIZA	5	2.96	% de PROCAMPO CAPITALIZA
3.2	PROCAMPO	71	42.01	% de PROCAMPO
3.3	PROGAN	2	1.18	% de PROGAN
3.4	PROGRAMA DE SUBSIDIOS	1	0.59	% del PROGRAMA DE SUBSIDIOS
3.5	ASERCA	0	0.00	% de ASERCA
3.6	FIRCO	2	1.18	% de FIRCO
3.7	PAC	0	0.00	% de PAC
3.8	CNA	0	0.00	% de CNA
3.9	FONAES	3	1.78	% de FONAES
3.10	OPORTUNIDADES	81	47.93	% de OPORTUNIDADES
3.11	SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA	2	1.18	% de la SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA
3.12	De Otros Programas	2	1.18	% de Otros Programas

Figura AE 3.1. Estructura de operación de las ventanillas.



Fuente; Tomado de la presentación grafica elaborada por; SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL Dirección General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural y modificada por AGA PRODUCTORA SA DE CV.

Figura AE 3.2. Actividades a las que se dedican las mujeres del estrato I y mujeres indígenas del estrato I.

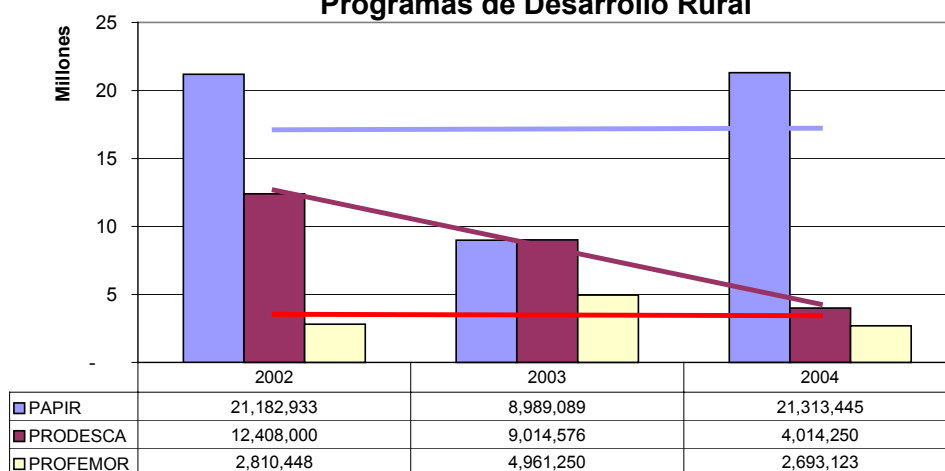


Cuadro AE 3.3. Proporción de beneficiarios y recursos apoyados por el PAPIR 2002-2004.

No.	Actividad	Beneficiarios					Recursos			
		2002	2003	2004	Total general	años	2002	2003	2004	Total general
1	apicultura	9.3%	13.2%	10.6%	10.4%	3	7.3%	26.0%	7.8%	10.9%
2	bovino	7.3%	0.5%	0.9%	4.5%	3	34.3%	3.2%	2.9%	16.6%
3	caña	0.7%	8.2%	7.4%	3.6%	3	4.9%	5.1%	9.6%	6.8%
4	ovino	1.3%	4.2%	16.7%	5.0%	3	3.3%	9.1%	11.9%	7.6%
5	papaya	1.4%	4.0%	0.7%	1.8%	3	3.9%	31.4%	1.9%	8.2%
6	pesca	0.3%	2.1%	12.8%	3.2%	3	0.3%	1.5%	8.8%	3.8%
7	porcicultura	0.1%	0.5%	4.5%	1.0%	3	0.4%	0.9%	2.4%	1.2%
8	riego	0.0%	22.8%	7.7%	6.6%	3	0.0%	11.1%	10.1%	5.9%
9	talleres	0.0%	0.3%	5.2%	1.1%	3	0.2%	0.6%	4.2%	1.8%
10	equipo	0.0%	0.1%	0.3%	0.1%	3	0.0%	0.2%	1.1%	0.5%
11	chile	0.7%	20.3%		4.9%	2	3.3%	2.6%		1.9%
12	hortalizas		21.2%	4.5%	5.6%	2		6.5%	2.1%	2.0%
13	horticultura bajo ambiente controlado	0.9%		4.1%	1.3%	2	21.3%		5.8%	11.5%
14	mecanización	1.1%		3.3%	1.3%	2	6.4%		8.6%	6.1%
15	turismo	0.3%		3.3%	0.8%	2	0.9%		7.2%	3.2%
	No identificado		1.2%	4.9%	1.2%	2		0.7%	3.1%	1.3%
16	avicultura			1.3%	0.3%	1			0.4%	0.2%
17	citricos			0.3%	0.1%	1			0.1%	0.0%
18	comercialización			0.2%	0.0%	1			1.6%	0.6%
19	chicle			1.2%	0.2%	1			1.5%	0.6%
20	chile habanero			1.6%	0.3%	1			1.6%	0.6%
21	floricutura			0.3%	0.1%	1			0.4%	0.2%
22	frijol	74.8%			43.7%	1	9.1%			4.0%
23	hornamentales			0.3%	0.1%	1			0.0%	0.0%
24	leche	1.6%			0.9%	1	4.3%			1.9%
25	piscicultura			1.3%	0.3%	1			2.6%	1.0%
26	pitahaya			2.4%	0.5%	1			2.0%	0.7%
27	sandía			0.6%	0.1%	1			0.2%	0.1%
28	embotelladora			0.3%	0.1%	1			0.1%	0.0%
29	forestal			0.3%	0.1%	1			0.7%	0.3%
30	Insumos	0.1%			0.1%	1	0.1%			0.0%
31	silos		1.3%		0.3%	1		1.1%		0.2%
32	avicultura - pavo			3.1%	0.6%	1			1.5%	0.6%
	Total general	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	3	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Cuadro AE 3.3. Proporción de recursos a organizaciones por nivel y por actividad en el período 2002-2004.

Nivel de organización	bovinos	caña	coco	chicle	chile	forestal	hortalizas	leche	miel	mujeres	papaya	viveros	x	Total general
1ero.	4%	6%		5%	4%	16%	3%	11%	11%		4%		37%	100%
2o.	41%	5%				5%	16%	13%		5%		10%	6%	100%
3o.	55%		12%						33%					100%
(vacías)													100%	100%
ac-miel								100%						100%
Total gene	16%	5%	1%	3%	2%	11%	6%	9%	17%	1%	2%	2%	25%	100%

Figura AE 3.3. Evolución presupuestal de los Programas de Desarrollo Rural**Cuadro AE 3.4. Número de Grupos apoyados por PRODESCA, por año y rango de integrantes: 2002-2004**

Rango	2002	2003	2004	Total general	%
Igual y/o Menor a 5	0	24	0	24	4%
Igual a 6	61	39	44	144	23%
de 7 a 15	180	155	15	350	55%
de 16 a 25	37	26	4	67	10%
de 26 a 40	17	9	1	27	4%
Mayor a 40	7	3	4	14	2%
vacías	13	0	0	13	2%
Total	315	256	68	639	100%
proporción	49%	40%	11%	100%	

Fuente: Elaborado por AGA Productora, con información del padrón de beneficiarios, PRODESCA: 2002-2004.

Cuadro AE 3.5. Descripción de ingreso por años operados de los PSP's 2002-2004

Rango de ingreso por años operados de los PSP's:2002-2004

Rango	No años			
miles	1	2	3	Total general
16-60	237	58	-	295
61-120	1,191	64	-	1,255
121-180	5,539	1,430	-	6,969
181+	2,040	5,834	1,078	8,952
vacías	242	-	-	242
Total general	9,249	7,387	1,078	17,713
	52%	42%	6%	100%

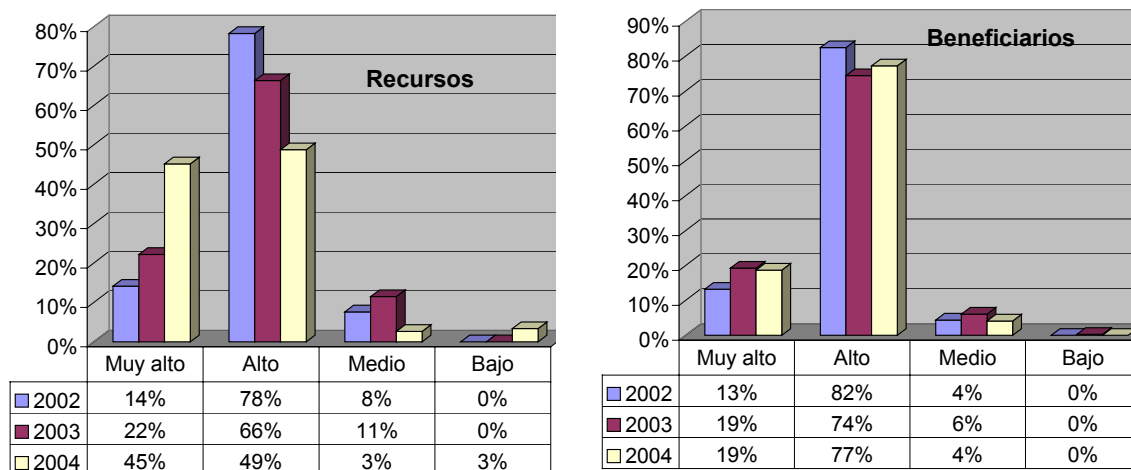
Número de PSPs por rangos de ingresos y años de operación

Rango	No años			
miles	1	2	3	Total general
16-60	6	1		7
61-120	13	1		14
121-180	39	10		49
181+	6	18	2	26
vacías	13			13
Total general	77	30	2	109
	71%	28%	2%	100%

Ingreso promedio de los PSPs por rango de ingreso y años de operación

Rango	No años			
miles	1	2	3	Total general
16-60	39	58	-	42
61-120	92	64	-	90
121-180	142	143	-	142
181+	340	324	539	344
vacías	19	-	-	19
Total general	120	246	539	163

Figura AE 3.4.



Cuadro AE 3.6. Recursos PROFEMOR canalizados a los CMDRS, 2002-2004

MUNICIPIO	2002 Total (miles)	2002 Municipal %	2003 Total (miles)	2003 municipal %	2004 total (miles)	2004 Municipio %	Total general (miles)	Total general municipal %
B.J.	45	100%	130	100%	102	100%	277	100%
COZ.	87	100%	130	100%	60	100%	277	100%
ESTATAL	545	45%	-		-		545	45%
F.C.P.	999	10%	955	14%	329	100%	2,283	25%
I.M.	78	100%	130	100%	52	100%	260	100%
J.M.M.	259	61%	811	16%	130	0%	1,200	24%
L.C.	208	76%	530	25%	465	41%	1,202	40%
OPB	459	35%	2,145	6%	1,480	29%	4,083	18%
SOL.	132	100%	130	100%	76	100%	337	100%
Total general	2,810	41%	4,961	21%	2,693	46%	10,465	33%

Fuente: Elaborado por AGA Productora, con información del padrón de beneficiarios del Programa