



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Estatal **Desarrollo Rural**

MÉXICO
Tabasco

México, Septiembre, 2003



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

Informe de Evaluación Estatal **Desarrollo Rural**

Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)
Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)
Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)

Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO

Lic. Manuel Andrade Díaz
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Jaime Lastra Escudero
Subsecretario de Desarrollo Agrícola y
Agroindustrial

Ing. Pedro Celorio Marcín
Subsecretario de Desarrollo Pecuario, Fomento
Pesquero y Rural.

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Ing. Sergio E. Constandse Manrique
Delegado de la SAGARPA en Tabasco

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Sergio E. Constandse Manrique. Presidente
Ing. Jesús Alberto Sánchez Guzmán. Representante del Gobierno del Estado
Ing. Jorge Lara Plaisant. Representante de la Delegación de la SAGARPA
C. Andrés Sánchez Feria. Representante de los Productores
Ing. Oscar Felipe López Cota. Representante de los Profesionistas y Académicos
MVZ. Jorge Priego Noguera. Representante de los Profesionistas y Académicos
Lic. Fernando López González. Coordinador del CTEE

Evolución Integral S.A. de C.V.
M.C. Rosa Thelma Oróstico Tirado

Créditos

Este documento fue elaborado por la entidad evaluadora estatal

Evolución Integral S.A. de C.V.

Lic. Rolando Rodríguez Cámara
Director de la Empresa

M.C. Rosa Thelma Oróstico Tirado
Director del Proyecto

Consultores

Lic. Leonidez Espinosa Peza
Lic. Yolanda Jacob Araiza
Mat. Jorge Rosales Contreras
Ing. Omar Gregorio Guzmán Fuentes
Tec. Inf. Daniel Bello Pérez

Índice de Contenido

| | Pág. |
|---|------|
| Índice de contenido | i |
| Índice de cuadros | iv |
| Índice de cuadros anexos | v |
| Siglas | vi |
| Presentación | vii |
| | |
| Resumen ejecutivo | 1 |
| | |
| Capítulo 1. Introducción | 6 |
| 1.1. Bases de la evaluación | 6 |
| 1.2. Objetivos de la evaluación | 7 |
| 1.3. Enfoque de la evaluación | 7 |
| 1.4. Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información | 8 |
| | |
| Capítulo 2. Características del grupo de programas | 10 |
| 2.1. Características del grupo de programas 2002 | 10 |
| 2.2. Evolución del grupo de programas 1996-2003 | 11 |
| 2.2.1. Cambios relevantes en la composición, orientación y objetivos del grupo de programas | 11 |
| 2.2.2. Evolución de la inversión total del grupo de programas | 12 |
| 2.3. Evolución del número de beneficiarios del grupo de programas y diferencias significativas detectadas entre los programas | 13 |
| 2.4. Inversión del grupo de programas en relación al total de la APC | 14 |
| 2.4.1. Número de beneficiarios del grupo de programas en relación al total de APC | 14 |
| 2.4.2. Subsidio promedio real e inversión total por beneficiario del grupo en relación al total de la APC | 15 |
| 2.5. Cobertura geográfica de los apoyos 2002 | 15 |
| 2.6. Población beneficiada y tipología de beneficiarios del grupo de programas 2002 | 16 |
| | |
| Capítulo 3. Diagnóstico de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios prioritarios | 17 |
| 3.1. Posición de las las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias en el Estado .. | 17 |
| 3.1.1. La disponibilidad de recursos | 18 |
| 3.1.2. La producción | 19 |
| 3.1.3. La población | 21 |
| 3.1.4. Bienestar social | 22 |
| 3.2. Identificación de las cadenas agroalimentarias, agrícolas, pecuarias y no agropecuarias estratégicas | 22 |
| 3.2.1. Identificación y jerarquización de las cadenas productivas | 23 |
| 3.2.2. Posición de las cinco cadenas de valor identificadas como estratégicas | 24 |
| | |
| Capítulo 4. Evaluación de procesos | 29 |
| 4.1. Diseño de los programas | 29 |

| | |
|---|----|
| 4.1.1. Coordinación o complementariedad entre los Programas de Desarrollo Rural | 29 |
| 4.1.2. Correspondencia entre el diseño de los programas y el diagnóstico del sector | 30 |
| 4.1.3. Ajustes en el diseño de los programas base de Desarrollo Rural | 30 |
| 4.2. Análisis comparativo del diseño de los programas del grupo 2000-2003 | 31 |
| 4.3. Planeación y normatividad | 32 |
| 4.3.1. Existencia de procedimientos o mecanismos de planeación del grupo de programas | 32 |
| 4.3.2. Relación entre las acciones del PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR | 32 |
| 4.3.3. Criterios para el establecimiento de apoyos diferenciados y la distribución de recursos entre las regiones y grupos prioritarios establecidos en la normatividad. | 32 |
| 4.3.4. Procedimientos y criterios para la definición de cadenas productivas de amplia inclusión social o las consideradas como estratégicas en el Estado | 33 |
| 4.3.5 Disponibilidad y complementariedad de recursos de distintas fuentes para la operación de los programas | 33 |
| 4.3.6 Inclusión y equidad en la participación de agentes sociales y productivos locales | 33 |
| 4.3.7. Correspondencia entre objetivos, metas, plazos y presupuestos | 34 |
| 4.3.8. Acciones para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la operación de los programas | 34 |
| 4.3.9. Implicaciones normativas y de planeación del cambio en el enfoque de Desarrollo Rural 2001-2002 en el proceso de federalización | 34 |
| 4.4. Arreglo institucional | 35 |
| 4.4.1. Organizaciones e instancias involucradas en el diseño, planeación y operación del grupo de programas | 35 |
| 4.4.2. Mecanismos de articulación y de comunicación entre las instancias | 35 |
| 4.4.3. Análisis comparativo del arreglo institucional del grupo de Programas de Desarrollo Rural en 2001-2002 | 36 |
| 4.4.4. Características del proceso de integración de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable | 36 |
| 4.4.5. Mecanismos para la incorporación de las iniciativas de los actores locales en el diseño de los programas estatales | 37 |
| 4.5. Operación | 37 |
| 4.5.1. Proporción de las aportaciones de los gobiernos federal, estatal, de los beneficiarios o de otras fuentes | 37 |
| 4.5.2. Complementariedad entre los programas | 37 |
| 4.5.3. Distribución de recursos entre las regiones y grupos prioritarios | 38 |
| 4.5.4. Cadenas de valor consideradas prioritarias | 39 |
| 4.5.5. Procedimientos para la consecución de los recursos | 39 |
| 4.6. Mecánica operativa | 40 |
| 4.6.1. Desempeño de las ventanillas receptoras | 40 |
| 4.6.2. Cumplimiento de los requisitos para la selección de proveedores | 41 |
| 4.6.3. Desempeño de la UTOE | 42 |
| 4.6.4. Elaboración del Programa anual de actividades y distribución de recursos | 42 |

| | |
|--|----|
| entre el PAPIR, el PRODESCA y el PROFEMOR | 43 |
| 4.6.5. Centros de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER) | 44 |
| 4.6.6. Capacitación | 45 |
| 4.7. Vinculación y sinergia entre programas | 46 |
| 4.8. Seguimiento y evaluación | 46 |
| 4.8.1. Sistema de seguimiento y control | 46 |
| 4.9. Análisis global: conclusiones y recomendaciones | 46 |
| 4.9.1. Análisis de los cambios relevantes en la operación 2001 y 2002 | 47 |
| 4.9.2. Influencia de los cambios en la eficiencia operativa del grupo de programas .. | 47 |
| 4.9.3. Cambios necesarios para lograr el cumplimiento de los objetivos del grupo de programas | 47 |
| 4.9.4. Principales factores que influyen en el desarrollo y la consolidación institucional de los organismos que participan en la operación | 48 |
| Capítulo 5. Evaluación de resultados e impactos | 49 |
| 5.1. Resultado de la operación del PAPIR | 49 |
| 5.2. Resultados de la operación del PRODESCA | 51 |
| 5.3. Resultados de la operación del PROFEMOR | 53 |
| 5.3.1. Fortalecimiento Institucional | 53 |
| 5.3.2. Consolidación Organizativa | 54 |
| 5.3.3. Fomento empresarial | 56 |
| 5.3.4. Articulación de los Programas de Desarrollo Rural con los Programas de Sanidad e Inocuidad Alimentaria | 56 |
| 5.3.5. Respuesta del grupo de programas a los siguientes indicadores de impacto .. | 56 |
| Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones | 65 |
| 6.1. Principales resultados de la evaluación de procesos | 65 |
| 6.2. Principales resultados e impactos | 66 |
| 6.3. Recomendaciones | 68 |
| Bibliografía | 73 |
| Anexos | |
| Anexo 1. Metodología de la evaluación | |
| Anexo 2. Información cuadros complementarios al contenido de los capítulos | |

| Índice de Cuadros | Pág. |
|--|-------------|
| Cuadro R-1. Resumen de los principales datos e indicadores del grupo de programas de Desarrollo Rural 2002 | 1 |
| Cuadro R-2. Indicadores relevantes 2002 | 2 |
| Cuadro R-3. Indicadores relevantes | 5 |
| Cuadro 1.4.1. Fuentes de información para la evaluación | 9 |
| Cuadro 2.2.2.1. Recursos ejercidos en los Programas de Desarrollo Rural entre 1996-2002 (miles de pesos corrientes) | 13 |
| Cuadro 2.2.2.2. Recursos ejercidos en promedio en los Programas de Desarrollo Rural entre 1996-2002 | 13 |
| Cuadro 2.3.1. Beneficiarios del grupo de programas de Desarrollo Rural 1996-2002 | 14 |
| Cuadro 2.4.1. Inversión del grupo de programas en relación al total de la Alianza (miles de pesos de 1993) | 14 |
| Cuadro 2.4.1.1. Número de beneficiarios del grupo de programas en relación al total de la APC | 15 |
| Cuadro 3.1.1. Actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias rurales en el Estado | 18 |
| Cuadro 4.5.1.1. Aportaciones de los participantes del grupo de programas de Desarrollo Rural 2002, en miles de pesos | 37 |
| Cuadro 4.5.3.1. Recursos canalizados por los programas del grupo en el 2002 a las regiones prioritarias (miles de pesos) | 38 |
| Cuadro 4.5.3.2. Recursos canalizados por el grupo de programas de Desarrollo Rural en el 2002 a los grupos prioritarios (miles de pesos) | 39 |
| Cuadro 5.3.5.1. Indicadores de operación del PAPIR 2002 y PADER 2000 | 57 |
| Cuadro 5.3.5.2. Cambio tecnológico del componente agrícola | 58 |
| Cuadro 5.3.5.3. Capitalización en las unidades de producción rural | 59 |
| Cuadro 5.3.5.4. Incremento en el ingreso de los beneficiarios agropecuarios | 60 |

| Índice de Gráficas | Pág. |
|---|-------------|
| Gráfica 5.1.2. Distribución de las comunidades marginadas, apoyos, beneficiarios y montos otorgados por municipio | 51 |

Índice de Cuadros Anexos

- Cuadro Anexo 2.2.6. Subsidio promedio real e inversión total por beneficiario del grupo en relación al total de la APC (pesos de 1993 por beneficiario)
- Cuadro Anexo 2.3.1. Cobertura geográfica de los apoyos del grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002
- Cuadro Anexo 2.4.1. Tipología de los productores del PAPIR 2002 y nueva clasificación 2002
- Cuadro Anexo 2.4.2. Variables consideradas para la estimación de la tipología
- Cuadro Anexo 5.1.1. PAPIR: montos programados 2002 (pesos)
- Cuadro Anexo 5.1.2. PAPIR: montos ejercidos 2002 (pesos)
- Cuadro Anexo 5.2.1. Cadenas agropecuarias abordadas en los proyectos apoyados
- Cuadro Anexo 5.3.2.1. Principales resultados del PROFEMOR en el componente Consolidación Organizativa
- Cuadro Anexo 5.3.5.5. Empleo en las unidades de producción rural agrícolas
- Cuadro Anexo 5.3.5.6. Empleo en las unidades de producción rural pecuarias
- Cuadro Anexo 5.3.5.7. Empleo generado por los apoyos no agropecuarios
- Gráfica Anexa 5.1.1. Nivel de cumplimiento de las metas físicas por modalidad de atención
- Gráfica Anexa 5.1.3. PAPIR: distribución de los recursos de la Alianza por tipo de bien

Siglas

| | |
|----------|---|
| APC | Alianza para el Campo |
| CADER | Centro de Apoyo al Desarrollo Rural |
| CDR | Comisión de Desarrollo Rural |
| CECADER | Centro de Calidad para el Desarrollo Rural |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| PADER | Programa de Apoyo al Desarrollo Rural |
| PAPIR | Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural |
| PDR | Programas de Desarrollo Rural |
| PEAT | Programa Elemental de Asistencia Técnica |
| PESPRO | Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales |
| PRODESCA | Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural |
| PROFEMOR | Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural |
| PSP | Prestadores de Servicios Profesionales |
| RENDRUS | Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |
| SEDAFOP | Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca del Estado. |
| SISER | Sistema de Información del Sector Rural |
| UPR, | Unidades de Producción Rural |
| UTOE | Unidad Técnica Operativa Estatal |

Presentación

La Empresa Evolución Integral, S.A. de C.V., agradece al Gobierno del Estado de Tabasco y al Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado (FOFAE) la oportunidad de participar en el proceso de evaluación 2002 del Grupo de Programas de Desarrollo Rural. El contenido y calidad del informe de la evaluación es responsabilidad directa de esta empresa.

La evaluación 2002 del Grupo de Programas de Desarrollo Rural del Estado de Tabasco ocurre como consecuencia de un largo proceso con cinco años de experiencia en los cuales esta empresa como otras del País y algunas Universidades, han formado un valioso grupo de profesionistas evaluadores de programas públicos. En este sentido Evolución Integral S.A. cuenta en este ciclo con más de 100 estudios de evaluación externa, en los cuales ha participado en forma directa o asociada.

La experiencia y responsabilidad adquirida obliga a continuar con los esfuerzos de evaluación de los programas, a perfeccionar los métodos y sugerir con mayor precisión los procesos que el Gobierno Federal y los de los Estados deben de aplicar en la operación de los programas para el Sector Agropecuario y el Desarrollo Rural.

El método aplicado en la evaluación del año 2002 fue diseñado por los Asesores Técnicos de Unidad de Apoyo de la FAO, es un proceso complementario al que se ha realizado en los años anteriores y pretende dar una imagen más amplia al evaluar un grupo de programas de la Alianza para el Campo. Incluye también un esfuerzo mayor de diagnóstico y propone que los evaluadores contribuyan con mayor énfasis en las recomendaciones.

El proceso de evaluación fue conducido por el comité Técnico Estatal de Evaluación, el cual fue responsable del proceso de licitación, contratación, supervisión de los trabajos así como del proceso de revisión, calificación y dictamen. Evolución Integral S.A. de C.V. agradece el esfuerzo realizado por este Comité.

Las evaluaciones de los programas públicos son la fase en la cual se cierra el ciclo del proceso de aplicación de un programa. La evaluación, mas allá de las técnicas aplicadas y de los indicadores utilizados son instrumentos para definir la marcha general de las acciones públicas, determina el cumplimiento de su marco normativo, la efectividad de los órganos administrativos y los impactos detectados, en especial a los beneficiarios definidos como población objetivo. Sin embargo, la evaluación no supe a las actividades precedentes en los programas, en especial a las de planeación y diseño. La evaluación mide en última instancia el desarrollo de las acciones de los programas y reconoce virtudes y carencias. Así, se reconoce y se recomienda una visión integral de los programas públicos dedicados al sector agropecuario y al desarrollo rural, una planeación y diseño de conjunto en la que interactúen los diversos instrumentos públicos de los tres niveles de gobierno. Evolución Integral se suma a estos esfuerzos.

Resumen Ejecutivo

En este apartado se presentan los principales resultados de la evaluación que se realizó sobre el grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002 en el Estado de Tabasco: Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

Cuadro R-1. Resumen de los principales datos e indicadores del grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002

| Concepto | Planeado Anexo Técnico | Avance Ejecutado | Nivel de cumplimiento (%) |
|--------------------------------------|------------------------|------------------|---------------------------|
| Recursos Alianza (miles de pesos) 1/ | 81,106.47 | 77,882.43 | 96.02 |
| PAPIR | 34,174.10 | 52,379.58 | 153.27 |
| PRODESCA | 31,072.13 | 20,567.89 | 66.19 |
| PROFEMOR | 15,860.25 | 4,934.96 | 31.12 |
| Recursos productor (miles de pesos) | 17,271.14 | 32,790.39 | 189.86 |
| PAPIR | 15,471.14 | 32,303.03 | 208.80 |
| PRODESCA | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| PROFEMOR | 1,800.00 | 487.36 | 27.08 |
| Beneficiarios | nd | 64,445 | nd |
| PAPIR | nd | 16,949 | nd |
| PRODESCA | 10,967 | 32,405 | 295.48 |
| PROFEMOR | 7,920 | 15,091 | 190.54 |
| Metas físicas (proyectos) | 2,027 | 1,547 | 76.32 |
| PAPIR | 375 | 610 | 162.67 |
| PRODESCA | 1,341 | 834 | 62.19 |
| PROFEMOR | 311 | 103 | 33.12 |

Fuente: Anexo Técnico 2002, avances físicos y financieros 2002.

1/ No incluye gastos indirectos. Los recursos Alianza están conformados con una proporción de 75% de recursos federales y 25% de estatales.

Síntesis de las características del grupo de programas en el Estado

Los Programas de Fomento al Desarrollo Rural operaron en el Estado desde 1996 e iniciaron con cinco de ellos; para el año 2000 ya se ejecutaban ocho, y en el 2002, en su vertiente federalizada, se operaron sólo tres, que son los que constituyen el objeto de la presente evaluación; se observa que se dio un crecimiento en el número de programas, para que en una segunda fase, se procediera a su simplificación e integración. Se puede decir que los objetivos fundamentales se han mantenido, pero se redefinió la forma de cumplir con dichos objetivos. Dentro de los principales cambios que se dieron en la normatividad, se encuentran la ampliación de la definición de la población objetivo, la

extensión del área de atención prioritaria, el fomento a los proyectos productivos y la inclusión de cadenas estratégicas.

Se observó que los Programas de Desarrollo Rural se vinculan con los de Sanidad e Inocuidad Alimentaria, a través de los requisitos que se exigen a los beneficiarios, de esta manera se contribuye a preservar el status sanitario del Estado. En los apoyos pecuarios, la supervisión es directa; en los agrícolas se transfiere esta responsabilidad a las organizaciones integradoras beneficiadas. La transferencia de tecnología se da a través de las acciones que realiza el Programa, mediante los técnicos.

El monto de recursos canalizados a los Programas de Desarrollo Rural (PDR) aumentó de 19,484.8 miles de pesos en 1996 a 105,726.14 miles de pesos en el 2002 (incluye lo ejercido en los programas de ejecución nacional). El PAPIR fue el programa que recibió la mayor aportación equivalente a casi el 40% del total. El número de beneficiarios totales disminuyó de 88,897 en 1996 a 64,445, debido al cambio en la orientación de los programas: de atención a la demanda a proyectos productivos.

En el periodo analizado, la proporción de recursos canalizados a los PDR se incrementó de 26.78% a 50.71% y la participación de los beneficiarios dentro del total cambió de 53.23% a 66.94%. El subsidio real para los beneficiados por los PDR en el 2002 fue de 553.18 pesos, para los de la APC de 730.34; la inversión total real para los primeros fue de 721.71 y para los de la APC de 987.42 pesos, cuadro R-2.

Cuadro R-2. Indicadores relevantes 2002

| Indicador | Valor | Indicador | Valor |
|---|--------|---|--------|
| % de beneficiarios PDR en APC | 66.94 | % de recursos PDR en los de APC | 50.71 |
| Inversión total real por beneficiario PDR (pesos) | 721.17 | Inversión total real por beneficiario APC (pesos) | 987.42 |
| Subsidio real PDR (pesos) | 553.18 | Subsidio real APC (pesos) | 730.34 |

Fuente: EEE con base en los cierres físicos financieros de varios años, y avances 2002

En lo que respecta al cumplimiento de metas 2002, en el cuadro R-1 se puede observar que sólo el PAPIR ejerció todos sus recursos y que rebasó sustancialmente sus metas físicas y financieras; y en cuanto a las metas de beneficiarios, éstas fueron satisfechas por todos los Programas. Asimismo, los programas lograron cumplir con lo establecido en las Reglas de Operación en cuanto a canalizar los recursos a las áreas prioritarias, a los grupos minoritarios y hacia proyectos productivos.

La tipología que se construyó con base en la metodología de la FAO, no corresponde a las características de poblaciones rurales que producen granos que no son para auto consumo. Por lo que se recalculó el indicador con lo que se obtuvo que el 29.2% corresponde al tipo I, el 57.6% al tipo II y el 13.1% se distribuye entre los tipos restantes. Las Reglas de Operación 2003 dan respuesta a algunos problemas detectados en la operación 2002: se define al órgano que supervisará al CECADER; se señalan los montos

que deben canalizarse a proyectos propuestos por los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable; se establecen pagos en los proyectos del PRODESCA en función del monto del apoyo; y se especifican los criterios de elegibilidad de los proyectos de ejecución nacional, entre otros.

Principales resultados del diagnóstico de las actividades agropecuarias y no agropecuarias

El sector agropecuario, forestal y pesquero representó el 6.93% del total del producto del Estado; entre 1993 y el año 2000 el PIB estatal aumentó a una tasa media anual (tmac) del 2.20%, y el sector sólo lo hizo a una tmac del 1.83%. La población económica activa (PEA) ocupada en el sector representa el 27.87% del total de la PEA estatal. En cuanto al nivel de marginalidad, el Estado se ubica en la posición 9°. De las 2,605 comunidades con las que cuenta el Estado, 1,154 se definieron como prioritarias, y éstas se encuentran en los 14 municipios que lo integran.

Se identifican 57 actividades que se desarrollan de manera permanente y que, debido a que sus procesos van desde la producción hasta el consumo, se pueden considerar como cadenas productivas; con base en el estudio se concluyó que las más importantes para el Estado son: cacao, frutales (plátano y papaya), cítricos (limón y naranja) y bovinos de doble propósito. Asimismo se detectó que la mayoría de estas no se encuentran desarrolladas, es decir, se comercializan sin incluir casi ningún proceso de transformación y que presentan problemas de financiamiento y de escasos medios de transporte. Las más favorecidas por el Programa fueron la de cacao y los bovinos doble propósito.

Principales resultados de la evaluación de procesos y de la gestión

Se pudo observar durante el proceso de evaluación que los funcionarios perciben que el nuevo diseño del grupo de programas se ajusta a las prioridades estatales, pues existe correspondencia entre los objetivos plasmados en el Plan Estatal y los establecidos en los PDR de la Alianza; consideraron que las sugerencias que hicieron fueron incorporadas; que el enfoque de integralidad de los Programas de Desarrollo Rural es bueno, sin embargo, perciben que PROFEMOR se relacionó en menor medida con el PRODESCA y el PAPIR; así como que el cambio en la normatividad afectó las actividades de planeación y programación.

La estructura administrativa y operativa de los programas se vio modificada al incorporarse las nuevas instancias señaladas en la normatividad: la UTOE y el CECADER, este último no llevó a cabo las actividades que le correspondían. Asimismo, se apoyó con recursos a la coordinación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentables de los municipios prioritarios y al distrital, sin embargo, los resultados de su trabajo fueron apoyados sólo de forma marginal.

Como fortalezas del proceso operativo y de gestión se observa que las instancias de coordinación creadas en el Estado trabajan de forma armoniosa, lo que facilita la toma de decisiones y la negociación de acuerdo como el de la extensión del área de atención prioritaria del Programa; asimismo, la correspondencia de objetivos permite el cumplimiento de lo establecido en la normatividad en cuanto a los grupos y regiones prioritarios de atención, la conformación de cadenas productivas y la atención a proyectos productivos, así como el establecimiento de mecanismos alternos de seguimiento y control.

Las debilidades están dadas por los cambios de normatividad que dificultan la continuidad de los planes y programas, tanto para los funcionarios que lo operan como para los beneficiarios potenciales, la integración de nuevos organismos de los que se tiene poca claridad de las funciones que les corresponden o que no se apegan a la realización de las tareas que tienen encomendadas, y la dificultad para iniciar de forma simultánea programas que se completan verticalmente.

Principales resultados e impactos del grupo de programas

Se observó con base en las 314 encuestas realizadas a beneficiarios del 2002, que sólo 236 (75.16%) de los mismos reconocieron haber recibido el apoyo, esto fue porque del total de beneficiarios que conformaron la muestra, 70.74% pertenecía a las organizaciones de cacaoteros, las que no fueron apoyadas de forma directa, lo que evidentemente impactó en el análisis realizado, pues éste está diseñado para medir los cambios en las Unidades de Producción Rural (UPR). De igual manera se observó que de los beneficiarios 2000 sólo el 55.38% reconoció haber sido apoyado.

Producto de lo anterior los indicadores construidos reportaron pocos avances, en particular los que se relacionan con los apoyos brindados a los productores agrícolas, que es en donde se aglutinan los cacaoteros. Los apoyos otorgados a los productores pecuarios registraron algunos cambios.

Los indicadores más relevantes se comentan enseguida: el de capitalización en la unidad de producción totalizó 19%, los productores más impactados fueron los del tipo I, que recibieron apoyos para infraestructura y obras, y cuyo monto de apoyo fue de hasta 100,000 pesos, cuadro R-3. Los cambios tecnológicos sólo se registraron en la actividad pecuaria; el impulso que se dio a la conversión productiva fue marginal; el empleo y el desarrollo de capacidades mostraron indicadores tan pequeños que sus variaciones están comprendidas dentro del margen de error.

Asimismo se observó que el ingreso de los productores agropecuarios creció, siendo más significativo el aumento obtenido por los productores pecuarios que por los agrícolas. Dentro de los productores pecuarios los que más incrementaron su ingreso fueron los de bovinos doble propósito y dentro de los agrícolas los de plantaciones. Sin embargo, el

57.02% de los entrevistados señala que estos cambios fueron independientes de la Alianza.

Cuadro R-3. Indicadores relevantes

| Indicador | Programa | Tipo de productor | | Clasificación productor | | Inversión | | Componente | |
|---|----------|-------------------|---------|-------------------------|---------|-----------|---------|------------|---------|
| | | Tipo | Valor | Tipo | Valor | Rango | Valor | Tipo | Valor |
| Capitalización % | 19 | I | 64 | I | 20 | 4 | 69 | 3 | 26 |
| Incremento en el ingreso agrícola (pesos) | 214,849 | II | 127,925 | II | 131,199 | 5 | 134,666 | 4 | 163,659 |
| Incremento en el ingreso pecuario (pesos) | 493,872 | II | 235,356 | III | 360,294 | 5 | 304,492 | 5 | 328,623 |

Fuente: EEE con base en las encuestas de beneficiarios PAPIR 2000 y 2002

Se procedió a realizar un análisis por cultivo y se constató que los productores que están asociados a alguna organización obtuvieron mejores precios de sus productos, que aquellos que los comercializaron de forma independiente: los apoyos otorgados a las organizaciones tienen efectos positivos que repercuten en los ingresos de sus asociados.

Recomendaciones relevantes

Que se continúe apoyando a las organizaciones para que contribuyan a que sus asociados reciban mejores precios, sin embargo, debe de cambiar la forma en la que se evalúa a sus integrantes. Que las instancias que se crearon para operar los programas cumplan con las funciones que les corresponden de acuerdo con lo especificado en las Reglas de Operación. Que se dé continuidad a los programas y que la normatividad no se ajuste año con año. Que se fortalezca a las instituciones que se crearon para apoyar el desarrollo rural, dando cumplimiento con los compromisos adquiridos con los participantes.

La Alianza debe de favorecer el desarrollo de instrumentos de planeación en los estados, por lo que debe de aportar recursos para apoyar estas actividades. La programación de recursos debe de ser multianual. Se debe favorecer la especialización de los técnicos en función de las diferentes fases del proyecto. La normatividad del Programa debe ser más flexible, para que responda más eficientemente a las prioridades estatales.

Asimismo, se debe de continuar apoyando a los productores de ganado bovino de doble propósito, del tipo II de la metodología de FAO, y que recibieron como componentes semovientes e insumos, en montos superiores a los 100,000 pesos (es decir en grupos), y dentro de los productores agrícolas se tienen que seguir subsidiando a los propietarios de plantaciones, del tipo II de FAO y que recibieron el componente maquinaria, equipo y herramientas en montos superiores a los 100,000 pesos.

Capítulo 1

Introducción

Objetivo del capítulo

La evaluación externa y las conclusiones y recomendaciones emanadas de ella, constituyen una herramienta para diseñar, planear y realizar ajustes a futuro del Programa de Desarrollo Rural, y de esa manera, mejorar la eficacia de su operación. El presente informe es resultado de la evaluación del grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002 (PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR), que operó en el Estado de Tabasco, dentro del esquema de los programas federalizados de la Alianza para el Campo 2002.

Contenido del capítulo

Este capítulo resume las bases legales de la evaluación y señala los objetivos generales y específicos de la misma; se describe el enfoque y, de manera breve, se reseñan las fuentes de información, el diseño muestral y los procedimientos seguidos para el procesamiento de la información.

1.1. Bases de la evaluación

En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y con el propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002 estableció en sus artículos 63 y 64 que los programas que integran la Alianza para el Campo (APC), quedan sujetos a una evaluación externa por instituciones académicas o especializadas en la materia, con el fin de verificar que los subsidios que emanan del Programa se canalicen de manera efectiva a la población objetivo definida en las Reglas de Operación, y con ello presentar una rendición de cuentas de manera transparente a la sociedad.

En función de lo anterior, resulta de interés para los gobiernos federal y estatal estimar de qué manera las políticas y estrategias de desarrollo rural instrumentadas en el 2002, han fomentado la capitalización de las unidades de producción familiar y han promovido el manejo sustentable de los recursos naturales; también interesa conocer si los componentes de los programas han inducido a incorporar procesos de transformación y agregación de valor y, sobre todo, a desarrollar las capacidades del capital humano y sus organizaciones en el medio rural.

En ese sentido, la evaluación se convierte en un instrumento que sopesa cuáles de los procesos (diseño, planeación-programación, operación y medición de resultados) están técnica y socialmente bien planteados. Con los resultados de la evaluación los gobiernos federal y estatal (como tomadores de decisiones), harán mejoras en sus procesos y reorientarán las políticas y estrategias para operacionalizar y flexibilizar los programas encaminados a atender a las zonas rurales marginadas.

1.2. Objetivos de la evaluación

El objetivo general de la evaluación de la Alianza para el Campo 2002, es aportar al Gobierno Federal y al Gobierno del Estado de Tabasco, elementos de juicio para la orientación de la política agropecuaria y rural, de manera que ésta responda de forma eficaz a la problemática que enfrenta el país en un contexto competitivo de economía abierta.

Por lo que se refiere a la evaluación estatal, ésta busca (objetivo particular) analizar los procesos operativos y la gestión de la Alianza, así como determinar los resultados y el impacto de los grupos de programas en el contexto del cumplimiento de sus objetivos, además de brindar elementos de juicio para la toma de decisiones por parte de los actores estatales.

1.3 Enfoque de la evaluación

La evaluación del grupo de Programas de Desarrollo Rural del Estado de Tabasco, se realizó conforme a lo establecido en los Términos de Referencia, es decir, en forma grupal y siguiendo la metodología diseñada por la FAO. Bajo esos dos lineamientos, el enfoque de la evaluación partió de lo siguiente: tomó como marco de referencia el hecho de que los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo fueron sujetos a un proceso de integración y simplificación, presentándose como programas base únicamente tres: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

Bajo ese contexto, tres aspectos son los puntos que contempló el análisis de la presente evaluación, es decir, se estimó en qué medida el PAPIR propició e incrementó el capital físico de las unidades de producción familiar apoyadas; cuál fue el nivel alcanzado por el capital humano debido a la integración de proyectos de inversión productiva y cómo el capital social se fortaleció al desarrollar integralmente los procesos organizativos de empresas u organizaciones superiores.

De igual manera, la evaluación incluyó la realización de un diagnóstico de las actividades rurales que se desarrollan en la entidad federativa, lo cual resultó de gran utilidad para ubicar y priorizar las cadenas productivas que se desarrollan, el grado de integración que

éstas guardan en lo que corresponde a la generación de valor agregado, y cuáles son los impactos que generaron los apoyos o subsidios canalizados a las unidades de producción. Para medir la eficacia y eficiencia de la ejecución del Programa de Desarrollo Rural, se realizaron análisis comparativos y de contrastes entre los procesos, las instancias y el arreglo institucional.

La medición de los impactos se realizó tanto para el año 2000 como para el 2002; se trató de diferenciar si la estrategia seguida en 2002 ofreció mayores resultados que la seguida en el año 2000, cuando los Programas de Desarrollo Rural se ejecutaban atendiendo principalmente a la demanda, y demostrar si tratarlos de manera integral tiene mayor efectividad. Conviene aclarar que en alguno de los apartados de la evaluación, se hacen referencias particulares de cada uno de los programas cuando el proceso, o en su caso los resultados lo ameritan.

De igual manera, resulta importante señalar que la finalidad de la evaluación de los procesos del grupo de programas base, fue la de lograr un análisis continuo de la gestión de la Alianza, identificando mediante debilidades y fortalezas prevalecientes, las ventajas o inconvenientes de su integración.

Contar con información útil y de manera oportuna, es otro de los resultados que buscó la evaluación del Programa. Útil en el sentido que las recomendaciones sean aplicables y mejoren los procesos o modifiquen el diseño o en todo caso, algunos elementos de las Reglas de Operación y oportunos en el sentido de simplificar trámites y mejorar y acortar los tiempos de autorización, entre otros.

1.4. Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información

La evaluación del Programa se apegó al método determinado por la FAO. Las fuentes de información a las que se acudieron para la realización de la evaluación fueron la documental y trabajo de campo. En este último se utilizaron las siguientes herramientas: la observación directa, cuestionarios, reuniones de trabajo y entrevistas; se consideró el universo de beneficiarios del PAPIR 2002 y del Programa de Apoyos al Desarrollo Rural (PADER) 2000, como base para el análisis y para la determinación y selección de la muestra.

La información documental analizada fue: Anexos Técnicos, Reglas de Operación, avances del ejercicio físico-financiero, listados de beneficiarios y padrón de proveedores proporcionados por la institución que opera el Programa. Para la elaboración del Diagnóstico Sectorial, se consultaron los censos editados por el INEGI, el informe de cadenas productivas elaborado por la Fundación PRODUCE, información agropecuaria formulada por la SAGARPA, el Plan Estatal de Desarrollo y estudios de la delegación de

la SAGARPA sobre cadenas productivas. La información de campo se obtuvo a través de la aplicación de cuestionarios y entrevistas a los diferentes actores del Grupo de Programas. Para ello, se construyó el marco muestral con el método diseñado por la FAO.

El PAPIR en el Estado de Tabasco cuenta, en su padrón oficial de productores, con un universo de 16,367 beneficiarios¹. Se determinó, según el procedimiento descrito en la *Guía Metodológica de Desarrollo Rural*, un tamaño de muestra de 311 beneficiarios, correspondiente a una muestra aleatoria. Con el mismo procedimiento, se obtuvo la lista de reemplazos, equivalente al 10% del tamaño de la muestra, redondeando el 10% de 311 a 32 reemplazos. Aplicando un procedimiento análogo se seleccionó una muestra de 63 beneficiarios, equivalente al 20% de 311, entre los productores beneficiados por PADER en el Estado, en el ejercicio 2000.

Con base en la Guía Metodológica se determinaron las entrevistas a los Prestadores de Servicios Profesionales que participaron en los Programas PRODESCA Y PROFEMOR, y las entrevistas a otros actores involucrados con el Grupo de Programas. El cuadro 1.4.1. ejemplifica el número de encuestas y entrevistas realizadas.

Cuadro 1.4.1. Fuentes de información para la evaluación

| Actor | Número de encuestas y entrevistas |
|--|--|
| Beneficiarios PAPIR 2002 | 311 |
| Beneficiarios PADER 2000 | 63 |
| PSP PRODESCA y PROFEMOR | 45 |
| Organizaciones de primer nivel | 16 |
| Funcionarios | 16 |
| Consejos de Desarrollo Rural Sustentable | 3 |
| Comisión de Desarrollo Rural | 1 |
| Otros Actores | 5 |
| Total | 460 |

Fuente: Información documental

La información de las encuestas y entrevistas fue capturada en el sistema de información diseñado específicamente por la FAO. Finalmente se integraron los indicadores obtenidos de la captura y se realizó un análisis para precisar los resultados e impactos que tuvo el grupo de Programas de Desarrollo Rural en el Estado de Tabasco.

¹ Número de beneficiarios reportados en la base que fue proporcionada para el diseño de la muestra; éste número difiere de los datos contenidos en el último avance de fecha 5/08/03.

Capítulo 2

Características del grupo de programas

Objetivo del capítulo

El objetivo del presente capítulo es presentar en forma ordenada los elementos que caracterizan el grupo de Programas de Desarrollo Rural, para ello, se hace un análisis de la evolución de los programas que lo integran en función de objetivos, componentes y beneficiarios apoyados y recursos canalizados; se estudia además, para el año sujeto a evaluación, la nueva visión del desarrollo rural impulsada por la SAGARPA, la cual se basa en una estrategia de complementariedad e integralidad de los programas.

2.1. Características del grupo de programas 2002

En el Estado de Tabasco se instrumentaron los tres programas bases del desarrollo rural: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR; estos actuaron de forma federalizada. Cabe señalar que los Programas PAPIR y PROFEMOR operaron también en su modalidad de ejecución nacional así como los de Hule y Cacao.

Los objetivos del grupo de Programas de Desarrollo Rural son fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar, promover el manejo sustentable de los recursos naturales, incorporar procesos de transformación y agregación de valor, favorecer el desarrollo de capacidades en el medio rural y promover y apoyar la participación de los productores y sus organizaciones.

En el presente ejercicio, se definió una nueva estrategia para la implementación de los Programas de Desarrollo Rural, que se basó en la integración y simplificación de los programas existentes, de tal forma que se evitara la duplicidad y se hiciera más eficiente el uso de los recursos públicos. Así, el PAPIR tiene como objetivo fundamental favorecer la formación del capital físico, el PRODESCA el del capital humano y el PROFEMOR el del social.

Dentro de esta nueva concepción, se definieron para su atención cadenas prioritarias; en el caso del Estado de Tabasco se definieron las siguientes: cacao, café, papaya, plátano y chile, que posteriormente en el addendum se modificaron y quedaron las siguientes: bovinos, cacao, miel, palma de aceite y porcinos. Y se priorizó la entrega de apoyos a los beneficiarios que presentaran proyectos productivos.

La población objetivo apoyada por el Programa en el 2002, está constituida por unidades de producción rural, mujeres, jóvenes indígenas y personas de la tercera edad; habitantes de regiones y municipios que presentan los mayores índices de marginación y población rural de otros municipios, que reúnan los requisitos de elegibilidad, de manera individual u organizada. Los criterios de elegibilidad que normaron la entrega de los apoyos fueron: productores de bajos ingresos de UPR en zonas marginadas; habitantes rurales de bajos ingresos, con o sin tierra, de poblaciones de hasta 2,500 habitantes, salvo en el caso de comunidades indígenas donde no hay este límite; grupos de mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad en comunidades rurales de bajos ingresos, que habiten en poblaciones de hasta 5,000 habitantes; y microempresas y organizaciones económicas, que tengan como socios activos principalmente a miembros de los grupos sociales anteriormente señalados.

Los componentes apoyados son: el PAPIR, que puede subsidiar la adquisición de todos aquellos bienes de capital que el proyecto justifique (excepto tierra); el PRODESCA, que financia la realización de proyectos productivos y de cursos de capacitación, y el PROFERMOR, que aporta recursos para fortalecer la capacidad institucional de las instancias de representación popular (Consejos de Desarrollo Rural y departamentos municipales de desarrollo rural) y para la consolidación de las estructuras internas de las organizaciones.

2.2. Evolución del grupo de programas 1996–2003²

2.2.1. Cambios relevantes en la composición, orientación y objetivos del grupo de programas

Los Programas de Desarrollo Rural empezaron a operar en el Estado de Tabasco desde 1996, bajo dos vertientes fundamentales: la formación de capital humano y físico; la formación de capital social también fue favorecida pero de forma indirecta, vía los estímulos adicionales a las solicitudes presentadas por organizaciones. Cinco programas fueron los que iniciaron: Equipamiento Rural, Café, Cacao, Hule y el de Capacitación y Extensión.

Para 1997, continuaron operando estos cinco programas y se adicionó el Elemental de Asistencia Técnica, que vino a reforzar la formación de capital humano a través de los servicios proporcionados por los técnicos del programa. En 1998 se dio continuidad a los programas existentes y sólo el Programa de Equipamiento Rural se transformó en el de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER); en 1999 se sumó el de Desarrollo Productivo en Zonas Rurales Marginadas, y de igual forma empezó a operar dentro del PADER el subprograma de Mujeres en el Desarrollo Rural. En el año 2000 ya se ejecutaban ocho

² Las cifras de beneficiarios y de inversión 2003 se referirán a las programadas; sin embargo, al momento de realización del presente informe aún no estaban disponibles los Anexos Técnicos por lo que no fue posible incorporar dicha información.

programas, pues el de Mujeres en el Desarrollo Rural pasó a la categoría de “programa”. En el 2001 se dio una reestructuración dentro de los Programas de Desarrollo Rural; el de Capacitación y Extensión y el Elemental de Asistencia Técnica se transformaron en el de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), los programas de Hule, Café y Cacao pasaron a ser de ejecución nacional y continuaron operando el de Mujeres, el PADER y el de Desarrollo Productivo en Zonas Marginadas. Finalmente, en el año 2002, el Grupo de Programas de Desarrollo Rural quedó conformado por los programas de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

En lo general, se puede afirmar que los objetivos fundamentales de los Programas de Desarrollo Rural se han mantenido en el periodo que se analiza, lo que se ha ajustado es la forma de concretizar dichos objetivos; esto, evidentemente ha impactado en el diseño de los programas y en la estrategia para su consecución. Dentro de los principales cambios que se dieron en la normatividad del grupo de programas, resaltan la inclusión de los grupos minoritarios dentro de la población objetivo, la extensión del área prioritaria de los programas a comunidades que presentaran índices de marginalidad similares a los de las áreas prioritarias, la búsqueda de un mayor impacto al favorecer -con tasas de apoyo preferenciales- los proyectos productivos que fueran presentados por grupos organizados y la formación de cadenas productivas.

Asimismo, y como resultado de los cambios de estrategia de los programas, se ajustó la forma de apoyar a la población objetivo. En sus inicios los programas atendían a la demanda de los beneficiarios, en fechas recientes se reorientaron hacia la integración de proyectos productivos. De acuerdo con informes internos de la SAGARPA, durante el período 1996-1999, el 92% de los recursos se ejercieron en promedio en la atención de la demanda, y en 8% a los proyectos; en el año 2000, los programas PADER y Mujeres ejercieron su presupuesto en 90.5% a la atención de la demanda; para el 2001 estos mismos atendieron en 61% las demandas de los beneficiarios; para el 2002 (con datos que representan un 71% de recursos ejercidos) se tenía un 12.3% de recursos ejercidos en apoyo a la demanda y un 87.7% en la integración de proyectos; estos datos reflejan de forma clara la reorientación que los Programas de Desarrollo Rural han tenido con el propósito de impactar de forma más efectiva al desarrollo rural del Estado.³

2.2.2. Evolución de la inversión total del grupo de programas

La inversión en el grupo de Programas de Desarrollo Rural creció significativamente durante el periodo que se analizó. En términos nominales, aumentó de 19,484.8 miles de pesos a 105,726.14 miles de pesos, es decir, los recursos ejercidos se multiplicaron en casi 5.4 veces (ver cuadro 2.2.2.1). El PAPIR (con las diferentes connotaciones que tuvo durante el periodo) ha sido el programa de inversión física por excelencia, y fue el que más recursos ejerció, a él se destinaron casi el 39.65% del total de los recursos.

Cuadro 2.2.2.1. Recursos ejercidos en los Programas de Desarrollo Rural entre 1996-2002 (miles de pesos corrientes)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 1/ | 2002 1/ |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Total D. Rural (a) miles \$2/ | 19,484.80 | 31,320.36 | 24,704.96 | 33,841.50 | 46,440.84 | 97,671.96 | 105,726.14 |

Fuente: cierres físicos y financieros, varios años; 2002 avances físicos y financieros a junio de 2003.

1/ Incluye los recursos ejercidos en los programas de ejecución nacional. 2/ Importes anuales pagados, no incluye productos financieros y recuperaciones. En el año 2000 no se consideró lo invertido en el PROFECA. Los datos del 2002 son preliminares e incluyen los programas de ejecución nacional.

En orden de importancia le siguen los recursos canalizados al programa de Cacao (incluye ejecución federalizada y nacional), al que se destinaron el 21.5% del total de recursos. Los programas para la formación del capital humano y organizacional, entre los que se puede mencionar al de Capacitación y Extensión y al PEAT, que evolucionaron hasta convertirse en el PESPRO y más recientemente en el PRODESCA, se destinaron el 24.24% de los recursos en promedio (ver cuadro 2.2.2.2.)

Cuadro 2.2.2.2. Recursos ejercidos en promedio en los Programas de Desarrollo Rural entre 1996-2002

| Programas 1/ | PROFEMOR 1/ | PRODESCA | Equipa- miento Rural/ PAPIR | Capacit. y Extensión /PESPRO | Hule | Cacao | PEAT | Café | Mujeres en el D.R. | Zonas Margina das |
|-------------------------------|-------------|----------|--------------------------------------|------------------------------------|------|-------|------|------|-----------------------|-------------------------|
| % promedio del periodo | 2.51 | 5.69 | 39.65 | 12.70 | 6.93 | 21.50 | 5.85 | 2.01 | 1.25 | 1.92 |

Fuente: EEE con base en los datos de los cierres físicos y financieros, varios años; 2002: avances físicos y financieros a junio de 2003. 1/ Incluye recursos de PAPIR y PROFEMOR de ejecución nacional

2.3. Evolución del número de beneficiarios del grupo de programas y diferencias significativas detectadas entre los programas

El número de beneficiarios totales disminuyó de 88,897 que representaban en 1996 a 64,445 en el 2002 (ver cuadro 2.3.1.) En este comportamiento influyó la reorientación que se dio en la forma de distribuir los apoyos, pues como ya se comentó, se dejó de atender a la demanda y se dio prioridad a los proyectos. El programa que más beneficiarios ha atendido es el de PAPIR (con sus diferentes nombres), que por sí sólo benefició a 71,749 productores en 1997, para totalizar en el periodo 216,977 productores subsidiados (37.19% del total en promedio). En orden de importancia le sigue el programa de Cacao que financió al 22.10% de los beneficiarios, seguido de los programas de Capacitación y Extensión y PEAT con 28.74% del total de beneficiarios.

³ Delegación Estatal de SAGARPA, "Orientando acciones hacia un desarrollo regional sustentable con proyectos de

Cuadro 2.3.1. Beneficiarios del grupo de Programas de Desarrollo Rural 1996-2002

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 1/ | 2002 |
|------------------|--------|---------|--------|--------|--------|---------|--------|
| Desarrollo Rural | 88,897 | 136,017 | 73,806 | 93,342 | 64,026 | 62,881 | 64,445 |

Fuente: cierres físicos y financieros, varios años; 2002 avances físicos y financieros a junio de 2003.

1/ Incluye los beneficiarios de los programas de ejecución nacional

2.4. Inversión del grupo de programas en relación al total de la APC

El análisis de la evolución de los recursos ejercidos por los Programas de Desarrollo Rural se hizo a precios constantes de junio de 1993, para su estimación, se utilizó el índice de precios al productor del sector primario. Se encontró que los recursos invertidos en el grupo crecieron a una tasa media anual del 21.88%, y los del total de la Alianza (federal y estatal) en 10.10%, por lo que de representar un 26.78% en los inicios de la Alianza, pasaron a totalizar el 50.71% del total de inversión, lo que denota la alta prioridad que tiene tanto para el Gobierno Federal como para el Estatal favorecer el desarrollo rural del Estado (cuadro 2.4.1.)

Cuadro 2.4.1. Inversión del grupo de programas en relación al total de la Alianza (miles de pesos de 1993)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2,000 | 2001 | 2002 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Total Desarrollo Rural (a) 1 / | 10,875.01 | 15,841.05 | 10,519.08 | 12,688.37 | 17,773.00 | 34,737.49 | 35,649.77 |
| Total Alianza (b) 1/ | 40,612.70 | 44,553.02 | 31,341.87 | 38,800.16 | 46,243.85 | 77,923.43 | 70,306.54 |
| a/b | 0.2678 | 0.3556 | 0.3356 | 0.3270 | 0.3843 | 0.4458 | 0.5071 |

Fuente: EEE con base en los cierres físicos y financieros, varios años; 2002 avances físicos y financieros a junio de 2003.

2.4.1. Número de beneficiarios del grupo de programas en relación al total de la APC

En el cuadro 2.4.1.1. se puede observar que la proporción que cada año representó el total de beneficiarios del grupo de programas dentro del total general, nunca estuvo por debajo del 50% y promedió durante el periodo el 60.33%; dentro de ellos, el mayor número de beneficiarios se dio en los componentes destinados a favorecer la formación de capital físico.

Cuadro 2.4.1.1. Número de beneficiarios del grupo de programas en relación al total de la APC

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 1/ | 2002 |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|--------|
| Total Desarrollo Rural (a) | 88,897 | 136,017 | 73,806 | 93,342 | 64,026 | 62,881 | 64,445 |
| Total Alianza (b) | 167,014 | 238,195 | 133,304 | 149,663 | 87,610 | 94,950 | 96,266 |
| a/b | 53.23% | 57.10% | 55.37% | 62.37% | 73.08% | 66.23% | 66.94% |

Fuente: cierres físicos y financieros, varios años; 2002 avances físicos y financieros a junio de 2003.

1/ Incluye los beneficiarios de los programas de ejecución nacional

2.4.2. Subsidio promedio real e inversión total por beneficiario del grupo en relación al total de la APC

En el cuadro 2.4.2. Anexo, se puede observar la tendencia creciente en términos reales que tuvieron hasta 2001 las variables estudiadas; la caída de los indicadores en el 2002 probablemente obedece a que aún no concluye el ejercicio de los recursos. El subsidio real (base 1993) por beneficiario aumentó de 122.33 pesos en 1996 a 553.18 pesos en el 2002 (si se excluye el pago a los servicios proporcionados por los técnicos estos valores disminuyen a 111.21 pesos en 1996 y 401.38 en el 2002), lo que significa que en este último año los componentes que se entregaron tienen un valor mayor que los suministrados en los inicios de la Alianza, y que por lo mismo, los productores se ven comprometidos a realizar una mayor inversión. Sin embargo, al comparar el subsidio promedio (en términos absolutos) que reciben los productores beneficiados por el grupo de programas, se constató que es menor que los que reciben en conjunto los apoyados por la Alianza. El mismo comportamiento sigue la inversión total real por beneficiario, la que crece sustancialmente hasta 2001, de 137.03 a 995.01, sin embargo, en el 2002 decrece significativamente.

2.5. Cobertura geográfica de los apoyos 2002

En el cuadro 2.5. ubicado en el anexo de este documento se puede observar la distribución por municipio de los apoyos, beneficiarios y recursos ejercidos en el Estado. También se puede observar la proporción de comunidades prioritarias que tiene cada municipio, lo que da una idea de la correspondencia entre las acciones ejercidas y las necesidades potenciales.

Se observa que el municipio de Macuspana fue el que más recursos concentró (el 14.23%), sin embargo, el número de beneficiarios que se apoyó fue relativamente pequeño (1.20%); el segundo municipio al que se canalizó una proporción importante de recursos fue el centro, que recibió el 12.22% en beneficio de una proporción similar de productores, sin embargo, este municipio sólo tiene el 3.73% de las comunidades más pobres del Estado; llama la atención el caso del municipio de Comalcalco, que sólo recibió

el 6.71% de los recursos en apoyo del 40.16% de los productores atendidos por el Programa, ello obedeció a que se apoyaron a dos organizaciones que en conjunto sumaban cerca de los ocho mil beneficiarios.

2.6. Población beneficiada y tipología de beneficiarios del grupo de programas 2002

Las bases de datos de los programas no cuentan con información de escolaridad, superficie beneficiada, valor de capital agropecuario, debido a que no era obligatorio incluirla, por lo que no se pudo construir la tipología de los beneficiarios para el grupo de programas; esto sólo se pudo hacer para el PAPIR que fue el único sobre el que se realizó la muestra de beneficiarios.

La distribución de la tipología, calculado con la metodología de FAO (se presenta en el *cuadro 2.6.* en el Anexo); en ese cuadro se puede observar que la mayor concentración de beneficiarios se dio en el grupo III, lo que resulta inconsistente con las características de la población beneficiada, por lo que se realizó una nueva estimación eliminando la variable porcentaje de la producción que comercializan, con lo que se obtuvo una nueva clasificación de los productores donde: el 29.2% corresponde al tipo I, el 57.6% al tipo II, y el 13.1% a los tipos III, IV y V. En el caso de los beneficiarios 2000, la tipología (FAO) obtenida es: del tipo I el 25.0% de los entrevistados, del II el 38.9% y del III el 36.1%. Para mayor detalle de la tipología (y de las variables que se toman en cuenta en su construcción) favor de consultar el anexo.

Capítulo 3

Diagnóstico de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios prioritarios

Objetivo del capítulo

Las actividades rurales en los municipios prioritarios del Estado de Tabasco presentan diferentes niveles de desarrollo. Las estrategias que han seguido los productores en el aprovechamiento de los recursos naturales de esas regiones, han limitado la capitalización de las unidades de producción familiar. Los procesos de transformación y agregación de valor implementados, han resultado en productos con procesos incipientes que se realizan de manera rústica o artesanal.

Contenido del capítulo

En este capítulo se analizan de manera breve las actividades agrícolas, pecuarias y las no agropecuarias del sector rural; la posición de ellas en el marco de desarrollo económico de la entidad, las estrategias inducidas y adoptadas por los productores en el aprovechamiento de los recursos naturales, así como las problemáticas que éstos enfrentan en el proceso productivo.

3.1. Posición de las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias en el Estado

El Estado de Tabasco está dividido geoeconómicamente en cuatro regiones: región de los Ríos, la Chontalpa, la Sierra y el Centro. La importancia de cada región radica en la disponibilidad de los recursos naturales, la dinámica de su proceso productivo, la aportación anual al valor de la producción; en este caso, agropecuario, forestal y pesquero, así como la capacidad para la generación de empleos productivos.

De las cuatro Regiones del Estado, la que presenta un mayor grado de concentración es la Región Centro, la cual aporta el 7% del valor de la producción agropecuaria y forestal y le da ocupación al 9.17% de la Población Económicamente Activa Ocupada en el Sector Agropecuario y Forestal y Pesquero, lo anterior se deduce en función de la poca extensión territorial en comparación con las otras regiones. Las Regiones de la Chontalpa y Sierra aportan en conjunto el 75.83% de la producción agropecuaria y forestal, y la

región de los Ríos, a pesar de su extensión territorial (42.30%), sólo aporta el 17.16% del valor de la producción.

Cuadro 3.1.1. Actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias rurales en el Estado

| Región | Número de Municipios | Extensión Territorial (km ²) | Aportación al valor de la producción agropecuaria y forestal (1) (miles de pesos) | PEA ocupada en el sector agropecuario |
|--------------|----------------------|--|---|---------------------------------------|
| Ríos | 5 | 10,433.6 | 892,212.52 | 35,078 |
| Chontalpa | 7 | 8,394.7 | 2,371,988.64 | 87,108 |
| Sierra | 4 | 4,065.8 | 1,574,868.70 | 29,788 |
| Centro | 1 | 1,767.9 | 366,176.16 | 15,341 |
| Total | 17 | 24,661.0 | 5,198,246.02 | 167,315 |

Fuente: Anuario Estadístico Estado de Tabasco.- INEGI edición 2002

(1) No incluye pesca y los denominados otros cultivos.

3.1.1. La disponibilidad de recursos

Tabasco cuenta con 95,276 Unidades de Producción Rural, de las cuales el 96% desarrollan actividades agropecuarias o forestales, la superficie de esas UPR hacen un total de 1,722,718 hectáreas, de las cuales, 1,669,842 hectáreas, o sea el 97%, son potencialmente productivas, en donde se desarrollan actividades agropecuarias y forestales.

Para la actividad agrícola, el Estado de Tabasco dispuso en el año 2001 de 305,448 hectáreas, de las cuales, 141,297 ha, o sea el 46.26%, se destinaron a los cultivos de ciclo corto, y 164,151 hectáreas fueron para los cultivos perennes representando el 53.74% del total.

Para el desarrollo de la actividad ganadera existe un total de 1,664,344 hectáreas con pastos y praderas, de las cuáles, el 52.56% de la superficie se compone por pastos mejorados (pastoreo y corte), y el 47.44% se refiere a la superficie con pastos naturales de agostadero.

El inventario ganadero de la entidad está compuesto por las siguientes especies: 1,563,143 cabezas de ganado bovino, principalmente de doble propósito; hay también 287,272 cabezas de ganado porcino y 47,502 cabezas de ganado ovino para carne, existen 76,010 cabezas de ganado equino. El inventario de aves se compone de 1,348,938 de traspatio y 2,467,466 pollos de engorda; se cuenta también 2,525 colmenas rústicas y modernas.

Para la explotación forestal se autorizaron 59 notificaciones técnicas para un total de 214,128 m³ en rollo de maderas, de las cuales el 1.17% fueron para la explotación de maderas preciosas y un 98.83% para maderas comunes tropicales. La actividad pesquera se desarrolla con 4,368 embarcaciones de las cuales el 1% es para la pesca de altura y el 99% para la pesca ribereña.

El Estado de Tabasco es la región del país donde se localiza la red hidrológica más compleja, ésta abundancia de recursos hídricos incluye 183.9 Km de litoral y un total de 1,154 Km² de cuerpos de agua permanentes (INEGI 2000).

Las condiciones climatológicas del Estado propician el desarrollo de cultivos de corte tropical y determinan que los índices de siniestralidad sean bajos. Cálido subhúmedo con lluvias en verano, cálido húmedo con abundantes lluvias en verano y cálido con lluvias todo el año, con un 4.43%; 75.85%; y 19.72% respectivamente.

La superficie estatal está compuesta por tres tipos de suelo: los Vertisoles, que son suelos muy fértiles pero que presentan problemas para el manejo agrícola, pues tienen un mal drenaje, lo que dificulta la labranza, además de que son deficientes en materia orgánica; ocupan el 11.95% de la superficie estatal. Los suelos Gleysols se ubican en un 57.33% del territorio estatal; son suelos que permanecen inundados por largos periodos con problemas de aireación, lo que los hace susceptibles de contaminación. Y los Cambisols que predominan en un 12.46% de la superficie estatal; son los que presentan mayor potencial productivo, aunque son poco profundos y tienen exceso de piedras superficiales.

3.1.2. La producción

La producción del Estado de Tabasco ha crecido a una tasa media anual de (2.20%) entre 1993 y el año 2000; el Producto Interno Bruto pasó de 14'858,061 (miles de pesos de 1993) a 17'300,795 (miles de pesos de 1993). De acuerdo con los datos proporcionados por el INEGI, el sector agropecuario, silvicultura y pesca, mantuvo un leve crecimiento en el mismo periodo; éste creció a un ritmo de (1.83%) anual, al pasar a precios constantes de 1993, de \$1055'774,000.00, a \$1199'073,000.00 en el año 2000. Sin embargo, éste creció a un ritmo menor que el conjunto de la economía estatal.

En el Estado, el Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero, aportó en el año 2000 el 6.9% del Producto Interno Bruto (y del 7.99% si se excluye al sector petrolero); muy por debajo de lo que aportaron los Sectores Minería y Petróleo (13.3%), Comercio, Restaurantes y Hoteles (19.0%), Servicios Financieros, Seguros, Actividades Inmobiliarias y de Alquiler (16.6%), Servicios Comunales, Sociales y Personales (22.6%), Construcción (7.1%); y Transporte, Almacenaje y Comunicaciones de (7.5%). Como se observa, el Sector sólo está por arriba de los Sectores Manufacturero que aportó el 5.5% y el de Electricidad, Gas y Agua que fue de 3.5%.

La aportación del Sector Agropecuario, Silvicultura y Pesca en el periodo (1993-2000) al Producto Interno Bruto Nacional sectorial, ha sido de alrededor de 1.4% en promedio, equivalente a lo que representa la superficie sembrada del Estado dentro del total nacional.

En los últimos años (1996- 2001), el Estado de Tabasco ha mantenido su frontera agrícola en 298 mil hectáreas, como promedio anual, con un grado de siniestralidad del 8% en promedio, a excepción de los años 1997 y 1998 en que las pérdidas fueron mayores de 14 y 11% respectivamente, debido a fenómenos climatológicos (sequía e inundaciones).

El volumen de producción de los diferentes cultivos se sitúa en los 2.54 millones de toneladas; destacan los cultivos de caña de azúcar con el 57.17% de la aportación al volumen de producción total estatal; el plátano con el 18.07%; el maíz con el 5.66%; la naranja con el 5.73%; el limón con el 2.93%; la piña con el 2.06%; el cacao con el 1.17% y el arroz palay con el 1%; los demás cultivos (café, hule, frutales, hortalizas, granos, etc.) aportan en conjunto el 7% restante del volumen de producción.

El valor de la producción agrícola en los últimos años se ha situado en un monto de 1'872,127.66 miles de pesos en promedio anual. Los cultivos que aportan la mayor parte del valor de la producción son el plátano con el 41.86%; la caña de azúcar con el 16.54%; el cacao con el 9.69%; el maíz con un 9.22%; la naranja con el 2.48%; el limón con el 4.08%, el arroz y el frijol representaron en conjunto el 2.35%; la piña el 3.31%; el coco un 1.92%; la papaya el 2.93%; y el resto de cultivos (café, hule, frutales, hortalizas y granos) el 5.72% del total.

El valor de la producción pecuaria en los últimos años se ha situado en alrededor de 2'595,039 miles de pesos en promedio anual. Los productos y subproductos pecuarios que hicieron una mayor aportación fueron: carne en canal de bovino 47.47%; leche de bovino un 12.34%; carne de aves un 19.37%; carne de porcino un 7.26%; el valor de la producción que alcanzaron las vísceras fue del 6.84%, el huevo de plato con un 1.24%; las pieles representaron el 5.20% del valor del producto y el 0.28% lo aportaron la miel y la carne de ovino.

El valor de la producción forestal en los últimos seis años se ha situado entre los 163,633.00 miles de pesos; su composición la conforman dos tipos de productos maderables: los denominados productos forestales de maderas preciosas que contribuyeron con el 7.58% (12,404.0 miles de pesos) del valor de la producción, y los productos forestales tropicales que aportaron al valor de la producción el 92.42% (151,229.0 miles de pesos). El valor de la producción de los productos pesqueros capturados fue de 520,929.0 miles de pesos

3.1.3. La población

En el año 2000, según el Censo de Población y Vivienda en el Estado de Tabasco, se registró a 1,891,829 habitantes, de los cuales, 934,516 son del género masculino y 957,314 del femenino. Esta Población está asentada en 2,605 localidades; el 46.26% de la población viven en 2,513 localidades de 1 a 2,500 habitantes, un 9.84% habita en 56 localidades de 2,500 a 5000 habitantes y el otro 43.90 % se asienta en 36 localidades de más de 5,000 habitantes. Lo anterior, significa que un poco más del 56% habita en zonas rurales.

La población del Estado ha sufrido cambios sustanciales entre lo rural y urbano; en 1930 la población rural representaba el 82.71% respecto del total mientras que la urbana era del 17.32%, para 1990 la situación casi se empareja pues la población rural representa el 50.34% respecto del total y para el año 2000 ésta se sitúa en el 46.26% mientras que la población urbana sube a 53.74%.

Tabasco es un estado expulsor neto de población según el censo de población y vivienda 2000: la población que ingresó al Estado fue de 9.56% respecto del total y expulsó al 12.41% lo que indica un saldo neto de (-2.85%). Lo anterior muestra que una proporción importante de la población que nace en el Estado emigra a otras entidades federativas en busca de oportunidades.

La población del Estado es relativamente joven: el 72.34% tienen entre 0 y 35 años, un 21.11% se sitúa entre los 35 y 60 años y el 5.83% en más de 65 años, un 0.72% no especificó su edad; estos datos para la población nacional en los mismos estratos fue de 68.67%; 22.09%, 3.96% y 5.28% respectivamente.

En lo que corresponde a la población rural de la entidad, se observa el siguiente comportamiento: la población de 0 a 14 años que vive en poblaciones de hasta 5,000 personas representa el 21.86% de la población total, mientras que en la urbana es de 13.69% para estas mismas edades; la población de 15 a 64 años lo integra el 31.79% y la población urbana para estas mismas edades es de 28.09% del total estatal; la población adulta de 65 años y más representa el 2.19% respecto a la totalidad del Estado.

La población de 12 años y más en el Estado, está integrada por 1'344,814 personas, de las cuales 611,381 constituyen la población económicamente activa, lo que indica que en el Estado hay una tasa de participación económica de alrededor del 45.46% y una población inactiva de 728,144 que representa el 54.14% del total de la población apta para trabajar, el Censo de Población y Vivienda del año 2000 refleja un 0.40% que dio respuestas indefinidas sobre su situación laboral.

La población económicamente activa ocupada en el sector agropecuario, forestal y pesquero, sumaron 167,315 en el año 2000, lo cual representa el 27.87% de la PEA total que fue de 600,310 que declararon en el periodo censal estar ocupados, por lo tanto existen 11,071 personas desocupadas.

De las 167,315 personas ocupadas en el Sector, el 52.71% declaró ser empleado u obrero, un 15.16% dijo que se desempeñaba como peón o jornalero, un 2.22% declaró ser patrón o empleador, un 20.87% manifestó que trabaja por su cuenta, un 5.64% lo representan los familiares sin retribución y un 3.40% no especificó su situación laboral.

3.1.4. Bienestar social

El Estado de Tabasco presenta un índice y grado de marginalidad alto (0.65540): ocupa el 9º lugar al nivel nacional, por arriba de los Estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz Llave e Hidalgo, cuyos índices y grado de marginación son muy altos, así como de los Estados de San Luis Potosí, Puebla y Campeche, cuyos índices y grado de marginación son también altos.

Lo anterior se refleja en los siguientes indicadores: un 9.73% de la población de 15 años y más es analfabeta y un 32.27% no concluyó la primaria; un 8.58% ocupa viviendas sin drenaje o servicio sanitario exclusivo, el 26.54% vive sin agua entubada y un 5.85% sin energía eléctrica; el 54.52% de las viviendas presentan algún nivel de hacinamiento; el 13.47% de las viviendas poseen piso de tierra y un 62.29% de la población ocupada percibe ingresos de hasta dos salarios mínimo.

En el ámbito estatal el índice y grado de marginación se aprecia lo siguiente: los municipios de Centla, Huimanguillo, Jonuta y Tacotalpa presentan altos índices de marginación en los siguientes indicadores socioeconómicos: población analfabeta, ocupantes de vivienda sin drenaje, agua entubada y energía eléctrica; los municipios de Balancán, Cárdenas, Comalcalco, Cunduacán, Macuspana, Nacajuca, Teapa y Tenosique, tienen un grado de marginación medio; los municipios de Paraíso y Emiliano Zapata presentan niveles bajos de marginación y el Municipio de Centro refleja en sus indicadores socioeconómicos el nivel y grado de marginación muy bajo, el más bajo del Estado.

3.2. Identificación de las cadenas agroalimentarias agrícolas, pecuarias y no agropecuarias estratégicas

El Estado de Tabasco ha mantenido un patrón de cultivo muy acotado en donde destacan: el plátano con una superficie de 14,000 hectáreas; la caña de azúcar con alrededor de 26,000 hectáreas, el maíz con 105,000 hectáreas; el cacao con alrededor de

60,000 hectáreas; el arroz con cerca de 10,000 hectáreas y los cítricos (naranja, limón y toronja) con 25,176 hectáreas y el café con una superficie de 2,240 hectáreas.

El sector agrícola del Estado produce principalmente bajo esquemas de temporal y para el mercado interno; los cultivos de ciclo corto se ubican preponderantemente en las zonas bajas anegadizas y las plantaciones se sitúan en las zonas más altas, buscando las condiciones propias del trópico húmedo. Tabasco es un importante productor de cultivos como el café, cacao, plátano, caña de azúcar y algunos frutales que también se producen para el mercado externo.

El comportamiento de la exportación de los cultivos en el estado es muy errático, entre 1995 y 2002 se observa lo siguiente: el cultivo del plátano pasó de 31.3 miles de toneladas en 1995 a 40.12 en 1998, y cae a 5.5 miles de toneladas en el 2002.

En ese mismo periodo el cacao pasa en 1995 de 3.60 miles de toneladas a 10.44 en 1997, y en el año 2002 se reduce a 0.8 miles de toneladas. El azúcar ha tenido un comportamiento también errático, en 1997 se exportan 38.4 miles de toneladas, en los años 1998 y 1999 baja casi a la mitad, cae drásticamente en el 2000 y en 2001 en un poco más de 6 mil toneladas; en el 2002 aumenta a 102.5 miles de toneladas.

Los frutales limón persa, jugo de naranja y piña tienen comportamientos similares a excepción de la papaya que de 1.50 miles de toneladas que se exportaron en 1995 y que fue aumentando cada año, para el año 2002 se exportaron 7.3 miles de toneladas.

Tabasco es un Estado cuya producción de ganado bovino es de doble propósito y los productos y subproductos de esa especie se destinan al mercado interno. Aporta el 3.7% de la producción cárnica nacional.

3.2.1. Identificación y jerarquización de las cadenas productivas

De las actividades productivas relevantes del sector primario de la economía estatal se observan la práctica de un total de 57 actividades que se desarrollan de manera permanentes, y debido a que sus procesos van de la producción – intermediación - consumo pueden clasificarse como cadenas productivas, de las cuales, 33 de ellas corresponden al sector agrícola, 7 al sector pecuario, 6 con actividades forestales 8 con actividades pesqueras y 3 acuaculturales.

Las actividades agrícolas son las que tienen mayor presencia en el Estado, y de las 57 actividades que se desarrollan de manera permanente, once son consideradas como prioritarias, principalmente por la generación de empleos, la superficie en la que se desarrollan, y por el volumen y valor de la producción.

En granos básicos es importante la producción de maíz y arroz, ya que en conjunto les dan ocupación a 35,269 productores, y abarcan una superficie de 124,039 hectáreas; estos productos aportaron 173,832 toneladas de granos básicos con un valor de 258,287.0 miles de pesos. En la rama hortícola, la producción más importante se centra en la sandía, esta dio ocupación a 378 productores, en 1,271 hectáreas y produjo un total de 30,799 toneladas y un valor de 30,420 miles de pesos.

En los cultivos perennes destacan los siguientes: cacao, coco, plátano, caña de azúcar y café, en conjunto aportaron a la producción 2'033,340 toneladas de productos con un valor de 1'189,720.0 miles de pesos; ocupan una superficie de 130,441 hectáreas y dan ocupación a cerca de 43,903 personas.

La producción de frutales es también importante en la actividad agrícola estatal; destacan los cítricos (naranja y limón) y la papaya. En conjunto se produce 246,053 toneladas de frutales en alrededor de 27,332 hectáreas y les dan ocupación a 3,629 personas, el valor que aportan estos productos es de 201,310.0 miles de pesos.

En el sector pecuario destacan las actividades encaminadas a producir carne y leche de ganado bovino; la explotación de miel es una actividad que está adquiriendo importancia por el bajo nivel de capitalización que requiere.

3.2.2. Posición de las cinco cadenas de valor identificadas como estratégicas

En el Estado de Tabasco se identificaron las siguientes cadenas de valor como estratégicas: el cacao, frutales (plátano y papaya), los cítricos (limón y naranja) y bovinos de doble propósito.

Cacao. Tabasco es el primer productor en el país de cacao en grano; en el año 2002 este cultivo se situó en 60,014 hectáreas, lo que representa el 19.47% del total de la superficie agrícola, dio ocupación a 22,764 personas, el volumen de producción llegó a 28,619 toneladas y se obtuvo 261,222.0 miles de pesos como valor bruto de producción.

Las plantaciones están establecidas principalmente en la región de la Chontalpa; este cultivo enfrenta diversas problemáticas como son: la producción en campo es considerablemente bajo, de acuerdo a los datos de SAGARPA, el rendimiento por hectárea es de alrededor de 0.476 toneladas por hectárea, la superficie promedio por productor para este cultivo es de 2.64 hectáreas, el precio promedio rural de \$9,128.0 por tonelada, los productores llegan a percibir un ingreso promedio de \$11,475.00 en un ciclo productivo.

Lo anterior provoca que la actividad no genera flujos de efectivo atractivo para los pequeños productores, lo que a su vez provoca falta de interés y descuido para renovar las plantaciones. Una gran parte de las plantaciones son viejas, lo que redundará en bajos rendimientos.

El financiamiento para este cultivo ha disminuido considerablemente, principalmente en los primeros eslabones de la cadena de valor, debido a que los pequeños productores son sujetos de créditos pero el valor del dinero no es acorde a la rentabilidad del sistema productivo, lo que hace difícil la recuperación de costos y obtener utilidades.

Se percibe que la investigación y transferencia de tecnología, así como la asistencia técnica para este cultivo, no se ha generalizado a los productores; esto se refleja en el manejo de las plantaciones y los bajos rendimientos por hectárea, así como en el uso de los agroquímicos y otras técnicas integrales (cultivo de maderas preciosas para sombra, cultivo de plantas ornamentales); en el manejo de la plantación, en el año 2001 sólo en 1,168 hectáreas se plantaron con material genético mejorado y en 9,921 hectáreas se atendieron con servicios de sanidad vegetal.

En cuanto a transporte los productores no cuentan con un equipo especializado para el transporte interno que permita abaratar los costos por este servicio en el proceso de exportación; casi el total de la producción se exporta como grano de cacao y una mínima parte se comercializa internamente como chocolate y productos de chocolate; en ese sentido la agregación de valor es menor.

La planta industrializadora existente tiene problemas financieros que limita su reactivación, opera parcialmente y procesa chocolates de mesa en baja escala, tratando de darle valor agregado a este cultivo.

Este cultivo recibe apoyos del Programa Nacional Cacao con cerca de 19 millones de pesos principalmente para el establecimiento de viveros y plantaciones, también fue apoyado por el grupo de Programas de Desarrollo Rural.

Plátano y papaya. Los frutales son de los cultivos que ofrecen una mayor rentabilidad al productor, en Tabasco, dos de estos cultivos (plátano y papaya) se han considerado estratégicos por las siguientes razones: abarcan en conjunto 16,790 hectáreas, o sea el 5% de la superficie total estatal; en donde se producen 382,480 toneladas de plátano y 43,330 toneladas de papaya, con un valor de 477,269.0 y 67,399.0 miles de pesos, respectivamente.

A estos cultivos se dedican 2,617 productores, de acuerdo a los datos estadísticos de SAGARPA. La superficie promedio por productor es de 7.54 hectáreas para el cultivo del plátano y 3.39 ha para la papaya. Los rendimientos promedios son de alrededor de 26.62

y de 17.90 toneladas por hectárea respectivamente; los ingresos promedios que recibieron los productores de plátano fueron de 250.7 mil pesos y los de papaya de 94.5 miles de pesos por ciclo productivo.

La producción en campo enfrenta diversos problemas derivadas de las técnicas productivas: en 14,979 hectáreas se usan agroquímicos para la fertilización de las plantaciones, cerca de 9,921 hectáreas reciben servicios de sanidad vegetal y en 9,671 hectáreas se han introducido el uso de semillas mejoradas.

El plátano es un cultivo de gran impacto social por la gran cantidad de mano de obra que utiliza, se localiza en dos grandes zonas: la región Sierra donde se aplica tecnología moderna en los diferentes procesos que contribuyen en altos rendimientos; en la región Chontalpa se cultiva de manera tradicional donde los rendimientos son más bajos.

En cuanto a financiamiento, similar en todo el sector, el crédito se ha reducido considerablemente. Al igual que con los de cacao, los productores de plátano y papaya carecen de un sistema de transporte especializado que abarate el costo de traslado a los lugares de empaque y embalaje de los productos para la exportación.

Los procesos de agregación de valor de estos cultivos se dan principalmente en la poscosecha, selección, empaque y embalaje del producto, así como en el control de calidad de exportación. Aunque en los últimos años se ha reducido el volumen de exportación del plátano, mientras que la papaya ha ido aumentando paulatinamente.

Esos cultivos reciben subsidio de los programas agrícolas, y durante 2002 fueron inicialmente clasificados como cadenas prioritarias dentro de los Programas de Desarrollo Rural, pero en la addenda fueron eliminados, por lo que se estima que no fueron apoyados de forma prioritaria por los Programas de Desarrollo Rural.

Cítricos: (limón y naranja). Los cultivos cítricos (limón y naranja) en el Estado de Tabasco se sitúan en 25,176 hectáreas lo que representa el 8.16% de la superficie destinada a la agricultura. En términos de producción de campo aportaron en conjunto un total de 202,723 toneladas lo que generó recursos económicos por un valor bruto de la producción de 133,911.0 miles de pesos. La principal región productora de estos cultivos es la Chontalpa en la sabana de Huimanguillo.

Estos cultivos los desarrollan un total de 2,916 productores con una superficie promedio de 8.3 hectáreas y rendimientos promedios que van de 6.06 y 9.09 toneladas por hectárea para el limón y la naranja respectivamente. El ingreso medio que recibe el productor en el ciclo productivo es de 65.8 miles de pesos para los productores de limón y de 36.23 miles de pesos para los productores de naranja. El financiamiento para el desarrollo de estos cultivos es también escaso.

Las técnicas productivas de estos cultivos se han ido mejorando al realizar los injertos que requieren las plantaciones para obtener mejores productos, otro aspecto importante es la utilización de fertilizantes, en el 2001 cerca de 12,647 hectáreas se registraron como superficie fertilizadas y cerca de 2,000 hectáreas fueron atendidas con servicios de sanidad vegetal. El financiamiento para la ampliación de la superficie de esos cultivos es también limitado, por el tiempo que requiere la plantación para empezar a producir y el riesgo que implica la presencia de las plagas que atacan a estos cultivos (virus tristeza de los cítricos).

El sistema de transporte es uno de los problemas fundamentales que enfrentan los productores de cítricos para comercializar su producción, lo que encarece los costos de traslados a los diferentes mercados. De estos cultivos, el limón persa se exporta en fruta fresca y la naranja principalmente en jugo concentrado. El Programa ha sido apoyado por el Programa Agrícola, aunque el Programa de Desarrollo Rural escasamente ha considerado a este tipo de productores.

Ganado bovino (doble propósito). La producción de ganado bovino es otra de las cadenas productivas en el Estado de Tabasco; en el que se identifican tres elementos de producción ganadera que en orden de importancia son: producción de leche y becerros al destete, engorda de novillos para finalización, desarrollo en pradera / agostadero y cría de sementales.

La superficie dedicada a la ganadería se distribuye principalmente en la región de los Ríos con el 45.4 %, le sigue la región Centro con el 29.3%, en la Chontalpa se ubica el 25.3%; el 67% de la propiedad es privada y el 7% ejidal, el resto tienen diferente tipo de tenencia de la tierra.

La producción de leche y carne bovina alcanza una producción promedio de 85,635 miles de litros y alrededor de 56,635 toneladas de carne, estos volúmenes físicos de producción arrojaron un valor bruto de la producción de 1,292,717.0 miles de pesos; son alrededor de 35,000 productores dedicados a esta actividad.

La producción en campo destinados a la producción de carne y doble propósito, es mayoritariamente de tipo extensivo; el 90% de las explotaciones utiliza este tipo de sistema productivo; los alrededor de 31,000 productores que maneja este sistema obtiene una producción de 3.5 litros por vaca, en periodos de lactancia de 180 días y en la producción de carne de 350 a 400 gramos de ganancias diarias.

La ganadería de cría es la menos tecnificada de todas, esta actividad produce becerros de engorda, en los potreros y agostaderos locales. En cambio, la ganadería de engorda poco a poco se ha ido tecnificando, pues se ha venido utilizando pastos mejorados, cruzamientos, parasiticidas y alimentos balanceados.

Los costos de operación de las explotaciones ganaderas son bajos, fundamentalmente porque la alimentación del ganado se basa en el pastoreo directo, aunado a la abundancia de agua y baja inversión en infraestructura.

La raza más común del ganado bovino en el Estado es la cebuina y sus cruzamientos con razas europeas; los empadres se llevan a cabo principalmente por monta directa con escaso control reproductivo, lo que se refleja en el índice de parición que es de alrededor del 60 por ciento.

Los gobiernos federal y estatal han venido apoyando de manera permanente a este sector productivo, a través de los programas de Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo; y dentro del grupo de Programas de Desarrollo Rural, está definido como una de las cadenas prioritarias y que se ha estado apoyando

Capítulo 4

Evaluación de procesos

Objetivo del capítulo

En este capítulo se examina el proceso operativo del grupo de Programas de Desarrollo Rural; para ello, se hace un análisis del arreglo institucional, de la forma en la que se vinculan los diversos actores, del proceso de toma de decisiones y del funcionamiento administrativo y operativo del grupo de programas. También se verifica, qué tanto los procesos se apegan a la normatividad vigente, y el nivel de correspondencia que los objetivos y acciones implementados por el grupo de programas tiene con la política sectorial estatal.

Contenido del capítulo

Se divide en cinco ejes temáticos, que son: el diseño de los programas; planeación y normatividad, arreglo institucional, operación, y seguimiento y evaluación.

4.1. Diseño de los programas

Como se comentó en el capítulo 2, para el ejercicio 2002 los Programas de Desarrollo Rural fueron concebidos bajo un esquema diferente del que venía operando; desde el 2001, los Anexos Técnicos de los programas se habían estructurado en forma grupal y se les habían hecho algunas modificaciones acordes a los lineamientos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, y a lo establecido en el Programa Sectorial, sin embargo, fue hasta el 2002 en donde los programas fueron integrados y simplificados a sólo tres programas base, y se incorporó en su diseño la visión de complementariedad entre los programas que conforman el grupo. Enseguida se revisa a detalle los elementos que conformaron el diseño del grupo de programas.

4.1.1. Coordinación o complementariedad entre los Programas de Desarrollo Rural

Dentro de este esquema, los objetivos que persigue el grupo de Programas de Desarrollo Rural son congruentes y se complementan con los objetivos estatales definidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2006, pues éste último persigue lograr que la agricultura, ganadería, forestería y pesca sean actividades cuya práctica permita que las familias rurales mejoren sus niveles de bienestar, así como que fomenten la rentabilidad, corrijan

las disparidades del desarrollo regional, incrementen la productividad de los sistemas de producción, entre otros.

De la misma manera, los Programas de Desarrollo Rural se coordinan y complementan con los otros programas operados en el esquema de la Alianza: con los Programas de Fomento Agrícola y Pecuario, se complementan al atender los PDR a los grupos más pobres de los productores agropecuarios, brindándoles mejores oportunidades de adquisición de los bienes con tasas de subsidio mayores; en paralelo, se relacionan con los Programas de Sanidad Vegetal y Salud Animal, y Transferencia de Tecnología; así como con los programas de la Alianza que operaron en su modalidad de ejecución nacional: Hule, Cacao, Palma de Coco, Palma de Aceite, Apoyo a los Productores de Leche de Bajos Ingresos, Inocuidad de Alimentos y Apoyo a los Criadores de Ganado Bovino. Otros programas que interactúan en apoyo de los beneficiarios de los programas de desarrollo rural son PROCAMPO, Apoyos a la Comercialización y el de Empleo Temporal.

4.1.2. Correspondencia entre el diseño de los programas y el diagnóstico del sector

El Plan Estatal de Desarrollo incluye un análisis completo del sector en que se establecen objetivos, estrategias, ejes funcionales y líneas de acción que son acordes con los objetivos de los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo. Los tres ejes funcionales en los que se sustenta la política del sector son: disminución del grado de marginación de las comunidades rurales del estado; la articulación de las cadenas productivas locales y el manejo integral del agua.

Asimismo, el Plan Estatal hace un diagnóstico en el ámbito de los productos más importantes del Estado, señalando las principales áreas productoras, los tipos de tecnologías empleados, así como los principales problemas que limitan su desarrollo y transformación en productos de mayor valor agregado; cabe señalar que el Plan no llega a precisar a detalle la población y municipios prioritarios y las cadenas estratégicas, pero proporciona elementos para su determinación.

4.1.3. Ajustes en el diseño de los programas base de Desarrollo Rural

El 2002 fue el primer año en que los programas de la Alianza comenzaron a operar bajo el esquema organizativo de grupos de programas; en la concepción de este nuevo diseño participaron los funcionarios de mayor nivel del Estado (federales y estatales), para ello, asistieron a reuniones de discusión y análisis organizadas por las instancias centrales; asimismo, a través de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Rural, hicieron conocer a las autoridades centrales sus propuestas de adecuación de los programas.

En el Estado de Tabasco, se hicieron ajustes en los programas para precisar a la población objetivo y a las comunidades consideradas prioritarias. Inicialmente, las Reglas de Operación sólo señalaban a las comunidades de los municipios de Teapa y Tacotalpa y los de la Sierra como prioritarias, a propuesta del Estado, se logró incrementar a 1,154 el número de comunidades (de los 17 municipios) que podía ser atendidas de forma preferente.

En el Estado se instalaron los 17 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y un distrital; sólo dos municipales y el distrital fueron apoyados con recursos del Programa PROFEMOR; con base en las entrevistas se pudo precisar que el inicio de sus operaciones fue junto con el ejercicio del presupuesto, por lo que no estaban todavía constituidos en el momento en el que se dio el proceso de diseño y ajuste de los programas, por lo que no pudieron participar en esa fase.

4.2. Análisis comparativo del diseño de los programas del grupo 2002-2003

De la comparación entre las Reglas de Operación 2003 con las de 2002, se pudo observar que los objetivos del grupo siguieron siendo los mismos y que los tres subprogramas (que en el ejercicio 2002 eran programas) continuarán operándose en el ejercicio en curso; sin embargo, en su diseño, los programas tuvieron algunas adecuaciones; entre las principales se puede mencionar las siguientes: se incluyó dentro de la población beneficiada a los discapacitados, así como a las organizaciones financieras (instituciones financieras rurales o grupos de ahorro y préstamo); dentro de los criterios de asignación se señaló que al menos el 35% de los recursos serán para proyectos propuestos por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y se especifica que el 25% como mínimo de los recursos se canalicen a productores de bajos ingresos en zonas no marginadas.

Las Reglas de Operación 2003 también puntualizan que la entidad responsable de la UTOE así como su director deberán ser aprobados por la CDR; asimismo determinan, las regiones prioritarias, población objetivo y criterios de elegibilidad de los programas de ejecución nacional. Y define el órgano que evaluará las actividades del CECADER.

A nivel de Subprograma, en el PAPIR se establece una proporción mayor de recursos que se deben de asignar a los proyectos; se incrementan los porcentajes máximos de apoyo en proyectos productivos de organizaciones o grupos cuyos integrantes correspondan a los grupos prioritarios. Para hacer su aportación los productores podrán incluir el valor de su mano de obra, materiales de la región, etc.

En el PRODESCA se disminuyen las fases del proyecto y se establecen pagos máximos en función del monto comprometido en lugar del número de beneficiarios; se incrementa el número de componentes de apoyo y se definen las acciones para desarrollar la oferta de servicios profesionales y la supervisión de los servicios.

En el PROFEMOR, en su componente consolidación organizativa, se incluyen los apoyos a la adquisición de equipo informático y de oficina; las organizaciones de todos los niveles pueden ser atendidas en ambas modalidades (federalizada y nacional); de la misma forma el componente fomento empresarial puede operar con recursos federalizados o de ejecución nacional. En el componente fortalecimiento y ampliación de instituciones financieras rurales se precisan los tipos de apoyos y montos.

4.3. Planeación y normatividad

Este apartado se construye fundamentalmente con la información proporcionada por los funcionarios responsables de la operación del Programa (2 directivos y 8 operativos) y la opinión vertida por los otros actores entrevistados.

4.3.1. Existencia de procedimientos o mecanismos de planeación del grupo de programas

La opinión de los actores en este punto es encontrada, esto obedece a que tradicionalmente los funcionarios establecían sus metas en función de los resultados obtenidos en los ejercicios previos; en este año, derivado del cambio en el diseño de los programas, se carecía de elementos que auxiliaran en la toma de decisiones, lo que dificultó el proceso de programación y presupuesto; en este sentido los funcionarios calificaron la existencia de mecanismos de planeación con 7 en promedio.

4.3.2. Relación entre las acciones del PAPIR, el PRODESCA y PROFEMOR

La relación entre los programas bases del Desarrollo Rural fue calificada como buena (9) por los entrevistados, sin embargo hubo comentarios en el sentido de que PROFEMOR se vinculó en menor medida a los otros dos programas.

4.3.3. Criterios para el establecimiento de apoyos diferenciados y la distribución de recursos entre las regiones y grupos prioritarios establecidos en la normatividad

De acuerdo a la opinión mayoritaria de los entrevistados (70%), no se establecieron criterios para otorgar apoyos diferenciados; las Reglas de Operación señalaban que se podían establecer criterios para el otorgamiento de apoyos diferenciados en función de las prioridades estatales, sin embargo, esto debía estar fundamentado en un estudio que no se ha llevado a cabo, por lo que en el Estado sólo se autorizaron los apoyos de acuerdo con los lineamientos establecidos en el instrumento normativo anteriormente señalado.

Para la distribución de los recursos entre las regiones y grupos prioritarios, se apegaron a lo establecido en la normatividad; cabe señalar que sometieron a consideración de la Dirección General de Programas Regionales y Organización Rural de la Subsecretaría de Desarrollo Rural la ampliación del área de atención prioritaria a 1,538 localidades de las cuales les validaron 1,154 con cargo al 70% de los recursos destinados a los municipios del Anexo I.

4.3.4. Procedimientos y criterios para la definición de cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social o las consideradas como estratégicas para el Estado

Para la determinación de las cadenas productivas se tomaron en cuenta los siguientes elementos: la amplia inclusión social de la actividad, sus potencialidades de crecimiento, el que formen parte de una estrategia estatal de mediano plazo y el empleo rural que generan. Se pudo observar que para la determinación de las cadenas estratégicas se hicieron dos ejercicios, pues en el Anexo Técnico se definieron las siguientes: cacao, café, papaya, plátano y chile y en el addendum se propusieron: bovinos, cacao, miel, palma de aceite y porcinos.

4.3.5. Disponibilidad y complementariedad de recursos de distintas fuentes para la operación de los programas

Con respecto a este punto y con base en las entrevistas realizadas, se puede observar que los funcionarios tienen opiniones diferentes: hay quien considera que existen suficientes fuentes de financiamiento y califican su disponibilidad en 9, y hay quien francamente las reprueba, ubicándolas en el rango de 5; el promedio de las respuestas es de 7, lo que conduce a pensar que en promedio los entrevistados consideran que las fuentes complementarias son escasas.

4.3.6. Inclusión y equidad en la participación de agentes sociales y productivos locales

Los funcionarios entrevistados consideran que se está logrando la inclusión y equidad de los grupos más desprotegidos (mujeres, jóvenes, indígenas y personas de la tercera edad), a esta actividad le dan una calificación de 8 en promedio. La misma calificación da en el renglón de incorporación de prioridades nacionales, estatales y locales en la operación del grupo de programas, conviene señalar que en este último renglón los funcionarios de más nivel otorgan calificaciones más altas.

4.3.7. Correspondencia entre objetivos, metas, plazos y presupuestos

En este apartado los resultados promedios obtenidos fueron en general bajos; para la correspondencia entre objetivos y plazos asociados a su cumplimiento, la calificación promedio fue de 7; para la de objetivos de los programas y sus presupuestos asignados 8; para la establecida entre metas físicas y financiera y plazos para comprometer los recursos 7; entre metas físicas y financieras y plazos para ejercer los recursos 6; y entre metas físicas y financieras y capacidad operativa de las instancias responsables de la instrumentación fue de 7. Para mejorar estas correspondencias los funcionarios sugieren que las reglas de operación se publiquen oportunamente, que los recursos se radiquen a tiempo, que exista una programación multianual, que los responsables de la operación se ajusten a los tiempos programados.

4.3.8. Acciones para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la operación de los programas

La contraloría social del grupo de programas se está impulsando, por lo que algunos funcionarios prefirieron omitir su opinión al respecto; dentro de los que opinaron predominaron las calificaciones bajas, de tal forma que en promedio calificaron con 7 a la transparencia en la operación de los programas, con 6 a la rendición de cuentas a los productores. La funcionalidad de los buzones de quejas y sugerencias y el funcionamiento del Consejo Consultivo Estatal para la Transparencia y el Combate a la Corrupción fueron calificados también con 7.

4.3.9. Implicaciones normativas y de planeación del cambio en el enfoque de Desarrollo Rural 2001-2002 en el proceso de federalización

En general, el diseño y organización de los Programas de Desarrollo Rural les pareció adecuado a los funcionarios entrevistados, sin embargo, manifestaron que los cambios en la normatividad generan incertidumbre y desacuerdos en la interpretación que se está haciendo de las normas, lo que entorpece el proceso operativo.

4.4. Arreglo institucional

Conformación de la estructura institucional

4.4.1. Organizaciones e instancias involucradas en el diseño, planeación y operación del grupo de programas

En el diseño, como ya se comentó, participan los funcionarios directivos del grupo de programas en reuniones que se celebran en el ámbito central, pues la elaboración de las normas es una obligación de la SAGARPA, cuyos borradores son sometidos a la consideración de los responsables estatales; las fases de planeación y operación se realizan en cada estado en función de sus objetivos y estrategias locales.

En el estado de Tabasco, la planeación y operación del grupo de programas de desarrollo rural se realizó en un marco institucional que interrelaciona a los ámbitos federal y estatal. De esta forma participó la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca del Estado (SEDAFOP), la UTOE, la delegación estatal de la SAGARPA, los DDR y los CADER, asimismo se establecieron instancias de coordinación entre las que se encuentran el Fideicomiso de la Alianza para el Campo y la Comisión de Desarrollo Rural que se integran por funcionarios federales, estatales, y representantes de organizaciones; para validar los proyectos del PAPIR y PRODESCA se formó un grupo interdisciplinario con especialistas de los diferentes campos.

4.4.2. Mecanismos de articulación y de comunicación entre las instancias

En las instancias de coordinación, es en donde se definen las prioridades estatales y se toman acuerdos relacionados con la planeación, programación y operación de los programas del grupo.

De acuerdo con la opinión de los funcionarios entrevistados, éstos califican con 8 el arreglo institucional con el que se administró y operó el grupo de programas. Por su parte, los coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural entrevistados calificaron con 7 al esquema organizativo del grupo de programas, la calificación más baja que dieron (6) corresponde al renglón de la forma en que fluye la información sobre la operación de los programas.

4.4.3. Análisis comparativo del arreglo institucional del grupo de Programas de Desarrollo Rural 2001 y 2002

En el año 2001, existían las instancias de coordinación anteriormente señaladas, pero cada programa operaba administrativa bajo el esquema de vocalías; en el 2002 se crea la UTOE de la que depende la operación de los programas del grupo de Desarrollo Rural en su modalidad federalizada; esta instancia se encarga de la integración y resguardo de expedientes, de la revisión y validación de solicitudes y proyectos productivos, de la emisión de informes de seguimiento físico y financieros y de la contratación de PSP, entre otras. El diseño también contempla la creación de otra instancia, el CECADER, responsable del aseguramiento de la calidad de los servicios profesionales. En teoría ambas instancias deberían de trabajar de forma articulada, lo que no sucedió en el Estado.

Establecimiento de los consejos municipales, distritales y regionales de desarrollo rural sustentable

4.4.4. Características del proceso de integración de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable

En el Estado se establecieron, de acuerdo a la Ley de Desarrollo Rural, los 17 Consejos de los 17 municipios que integran el Estado; la Alianza apoyó con recursos del PROFERMOR la contratación de 3 coordinadores: Teapa, Tacotalpa y el Distrital (de la región centro). Para su conformación la Delegación de la SAGARPA envió invitación a los municipios, y estos a su vez lanzaron convocatorias a las organizaciones, instituciones educativas y a los representantes sociales.

En las entrevistas se observó que las expectativas que generó su creación entre los participantes no fueron cumplidas. Entre los problemas más importantes que señalaron, fueron que los representantes institucionales no le dan continuidad a los compromisos adquiridos (entre reunión y reunión envían a un representante diferente), además de que tenían un desconocimiento de la Ley de Desarrollo Rural; los calendarios de la Alianza y los de los municipios difieren, los municipios tienen que comprometer sus recursos con antelación a las fechas de dictámenes de los proyectos, por lo que los recursos que originalmente habían programado utilizar en apoyo de los beneficiarios los tienen que reprogramar a otras actividades. Esta problemática causó que el órgano fuera visto como uno más por los productores, volviéndolos vulnerables y faltos de credibilidad, por lo que incluso el Consejo de Teapa se declaró en suspensión temporal de actividades.

4.4.5. Mecanismos para la incorporación de las iniciativas de los actores locales en el diseño de los programas estatales

De acuerdo a la percepción de los representantes de los Consejos entrevistados, no existen mecanismos para incorporar sus iniciativas; los proyectos analizados por los Consejos siguen la misma ruta que la de cualquier beneficiario: no tienen una contraparte para hacerles llegar sus propuestas.

4.5. Operación

Consecución de recursos

4.5.1. Proporción de las aportaciones de los gobiernos federal y estatal, de los beneficiarios o de otras fuentes

En el cuadro 4.5.1.1. se puede observar la proporción de apoyo promedio que aportaron los productores, que para el total del grupo de programa fue de 30.65%; ésta varió de 48.06% en el caso del programa PAPIR en el renglón de atención a la demanda hasta de un cero por ciento en el caso de los apoyos brindados por el PRODESCA. Los recursos de la Alianza se encuentran conformados por una relación de 75% de aportación del gobierno federal y de 25% del estatal.

Cuadro 4.5.1.1. Aportaciones de los participantes del grupo de programas de Desarrollo Rural 2002, en miles de pesos

| Programa | Alianza (a) | Productor (b) | Total (c) | b/c (%) |
|--------------------|--------------------|----------------------|-------------------|----------------|
| PROFEMOR | 4,574.96 | 487.36 | 5,062.32 | 9.63 |
| PAPIR proyectos | 45,554.96 | 25,988.43 | 71,543.39 | 36.33 |
| PAPIR demanda | 6,824.62 | 6,314.59 | 13,139.22 | 48.06 |
| PRODESCA proyectos | 16,445.80 | 0.00 | 16,445.80 | 0.00 |
| PRODESCA cursos | 801.60 | 0.00 | 801.60 | 0.00 |
| Total | 74,201.95 | 32,790.38 | 106,992.33 | 30.65 |

Fuente: avances físicos y financieros del grupo de programas

4.5.2. Complementariedad entre los programas

Se observó una complementariedad entre los Programas PRODESCA y PAPIR, lo anterior se deriva de lo siguiente: el primero cubrió los costos de los proyectos y el segundo proporcionó los recursos para la adquisición de los bienes que los proyectos demandaban, sin embargo, esta relación se dio de forma parcial pues dentro del PRODESCA se revisaron y apoyaron 781 proyectos en el PAPIR sólo se benefició a 152.

Cabe señalar que del total de proyectos revisados en el programa PRODESCA sólo 147 llegaron a la última fase del proceso, no se sabe cuantos de estos fueron apoyados con recursos del PAPIR.

El diseño del grupo de programas está pensado de forma integral, sin embargo durante el 2002 la operación inició de forma simultánea, lo que dificultó que en el desarrollo de su ejercicio el PRODESCA dispusiera de proyectos validados para que el PAPIR empezara su operación; esto mismo motivó, que al concluir su ejercicio el PAPIR tuviese en lista de espera 60 proyectos que ya fueron aceptados pero que aún no han sido apoyados. PROFEMOR atendió a organizaciones formalmente constituidas y actuó en cierta manera de forma independiente a la de los otros dos programas.

4.5.3. Distribución de recursos entre regiones y grupos prioritarios

De acuerdo con la normatividad, los recursos del grupo de programas se deben de canalizar en un 70% a las regiones prioritarias, como se comentó en el capítulo 2, en el Estado se definieron 1,154 localidades como de atención prioritaria y es en donde se canalizó el 72.92% del total de los recursos (cuadro 4.5.3.1.), por lo que se puede decir que el grupo de programas se ajustó a lo estipulado en la normatividad. A nivel de programa, el que menos recursos canalizó a las regiones prioritarias fue el PROFEMOR, con el 58.53% del total de sus recursos, seguido del PAPIR atención a demanda que orientó a estas localidades el 61.19% de lo ejercido, conviene señalar que este último dato puede variar porque se tomó del avance mensual al mes de mayo, en el que aún no se registran proyectos por más de 1,209.44 miles de pesos.

Cuadro 4.5.3.1. Recursos canalizados por los programas del grupo en el 2002 a las regiones prioritarias (miles de pesos)

| Programas | Prioritarias | En transición | Otras no especificadas | Total | Prioritarias / total (%) |
|--------------------|------------------|------------------|------------------------|------------------|--------------------------|
| PROFEMOR | 2,677.56 | 1,897.40 | | 4,574.96 | 58.53 |
| PAPIR proyectos | 34,073.75 | 11,481.21 | | 45,554.96 | 74.80 |
| PAPIR demanda | 3,435.70 | 2,106.95 | 72.53 | 5,615.18 | 61.19 |
| PRODESCA proyectos | 12,251.10 | 4,194.70 | | 16,445.80 | 74.49 |
| PRODESCA cursos | 787.20 | 14.40 | | 801.60 | 98.20 |
| Total | 53,225.31 | 19,694.66 | 72.53 | 72,992.50 | 72.92 |

Fuente: avance físico financiero de los programas. PAPIR demanda son datos de la base mensual al mes de mayo, por lo que difiere de los datos del cuadro anterior que son avances a junio.

Los programas también atendieron a los grupos prioritarios tal y como esta señalado en la normatividad, en el cuadro 4.5.3.2. se puede apreciar, que de los programas con los que se cuenta la información desglosa por grupo de atención, el 34.70% de sus recursos se canalizaron a la población más vulnerable, superando ampliamente al 20% estipulado en las Reglas de Operación.

Cuadro 4.5.3.2. Recursos canalizados por el grupo de programas de Desarrollo Rural en el 2002 a los grupos prioritarios (miles de pesos)

| | Indígena | Mujeres | Jóvenes | Tercera edad | Otros | Total | Total programa | % |
|--------------------|------------------|-----------------|---------------|---------------|-------------|------------------|------------------|--------------|
| PROFEMOR | nd | nd | nd | nd | nd | nd | nd | nd |
| PAPIR proyectos | 9,348.64 | 1,674.39 | 370.74 | 617.55 | | 12,011.32 | 45,554.96 | 26.37 |
| PAPIR demanda | 1,513.52 | 1,154.29 | 35.59 | 62.76 | 2.16 | 2,768.32 | 5,615.18 | 49.30 |
| PRODESCA proyectos | 4,141.40 | 4,199.50 | 228.30 | 157.6 | | 8,726.80 | 16,445.80 | 53.06 |
| PRODESCA cursos | 68.40 | 168.00 | | | | 236.40 | 801.60 | 29.49 |
| Total | 15,071.96 | 7,196.18 | 634.63 | 837.91 | 2.16 | 23,742.84 | 68,417.54 | 34.70 |

Fuente: avance físico financiero de los programas. PAPIR demanda son datos de la base mensual al mes de mayo, por lo que difiere de los datos del cuadro anterior que son avances a junio.

4.5.4. Cadenas de valor consideradas como prioritarias

En el Estado se definieron en el Anexo Técnico como cadenas prioritarias las siguientes: cacao, café, papaya, plátano y chile; estas fueron modificadas en el addendum por: bovinos, cacao, miel, palma de aceite y porcinos. La información contenida en las bases de datos no permite precisar si se cumplió con lo establecido en las Reglas de Operación con respecto a canalizar a estas cadenas el 35% del total de los recursos. Sin embargo, en las bases de datos se puede apreciar que un gran número de proyectos tenían como destino a productores de ganado bovino, cacaoteros y porcicultores

4.5.5. Procedimientos para la consecución de los recursos

Para la protocolización de los acuerdos del 9 de abril del 2001, la SAGARPA y el Gobierno del Estado de Tabasco celebraron un Convenio de Coordinación para la realización de las acciones en torno al Programa de la Alianza para el Campo; este Convenio fue refrendado con la firma del Anexo Técnico del grupo de Programas de Desarrollo Rural el 30 de abril del 2002, en él se comprometen y programan los recursos que cada una de las partes involucradas proporcionará para promover el desarrollo rural del Estado.

La oportunidad en la radicación de los recursos federales fue calificada como regular (7.5) y con 8.5 la radicación de los recursos estatales por parte de funcionarios directivos entrevistados, lo que denota un retraso en la llegada de los recursos (se desconoce la fecha de radicación de recursos), lo que evidentemente retrasa el inicio del ejercicio de los programas.

4.6. Mecánica operativa

4.6.1. Desempeño de las ventanillas receptoras

Este apartado se conformó a través de las respuestas dadas por los funcionarios operativos y por las de las organizaciones de primer nivel a las entrevistas realizadas.

Para las organizaciones, las labores de promoción que las ventanillas realizan resultan insuficientes, por lo que la calificación a su desempeño es de 7; los funcionarios, por su parte, tienen opiniones encontradas, pues los que se encuentran en la capital del Estado califican en promedio el trabajo de las ventanillas en 6, pues consideran que es una actividad que no realizan sino que sólo proporcionan información cuando se les solicita.

Los funcionarios del interior del Estado, por el contrario, dan una calificación de 9 en promedio al desarrollo de esta actividad por parte de las ventanillas.

La recepción y validación de la información de las solicitudes es calificada por 8 tanto por los funcionarios operativos como por las organizaciones; la realización de esta actividad lleva implícita la verificación de la elegibilidad de los beneficiarios como uno de los criterios de validación de las solicitudes.

El funcionamiento del Sistema de Información del Sector Rural (SISER), es calificado como de regular. En promedio, los funcionarios consideran que la existencia de infraestructura para operarlo es escasa, pues le otorgan un 6 de calificación en ese renglón. La misma nota le dan a la facilidad para operarlo y al soporte técnico con el que cuentan para su puesta en marcha y funcionamiento; consideran que los recursos humanos calificados que tienen en el Estado para operarlo son insuficientes, pues le otorgan un 7 de calificación al igual que a su cobertura geográfica. Sin embargo, creen que la información que se obtiene del sistema es buena, pues le otorgan un 8; también expresaron que cuando el sistema se encuentre operando a toda su capacidad les va a brindar una información confiable y en tiempos reales, muy superior a la actual disponible.

La promoción de la contraloría social para la operación de los programas fue considerada como mala por los funcionarios, pues la calificaron con 5; las organizaciones por su parte dieron una calificación de 7 a ese renglón. La verificación de la entrega y recepción de recursos fue calificada con 9 por parte de los funcionarios entrevistados, sin embargo, aclararon que es una actividad que es realizada por gente de la UTOE, las ventanillas sólo actúan de testigos; las organizaciones también emitieron su opinión al respecto y calificaron la actividad con 8.

Las ventanillas no realizan acciones de coordinación del seguimiento de los apoyos en campo, esta es una actividad que se implementa en el ámbito central y el 100% del entrevistado coincide en que se realiza al 100%. Los tiempos de respuesta a las solicitudes fue calificado como malo por la mayoría de los funcionarios entrevistados pues le dieron una calificación de 6, sin embargo las organizaciones difieren en este aspecto pues dijeron que alcanza un 8 en promedio, cabe señalar que las respuestas de las organizaciones pueden estar sesgadas pues sólo se entrevistó a las beneficiarias del PROFEMOR.

4.6.2. Cumplimiento de los requisitos para la selección de proveedores

De acuerdo al 62.50% de los funcionarios operativos entrevistados, los proveedores se inscriben en un padrón para poder participar en el programa; con respecto a esta misma cuestión, el 100% de los proveedores entrevistados manifestó que se tuvo que registrar en el padrón para quedar inscrito en el programa; el cumplimiento de requisitos legales por parte de los proveedores es un elemento fundamental para el 75% de los funcionarios entrevistados, mientras que el 100% de los proveedores entrevistado dijo que fue un requisito que tuvieron que cumplir.

El cumplimiento de autorizaciones y certificados *zoosanitarios* es un requisito que sólo fue satisfecho para el 50% de los funcionarios entrevistados, esto mismo se evidenció en la entrevista con los proveedores, pues sólo el que comercializa animales dijo que tenía que cumplir con dicha exigencia. El cumplimiento de los servicios brindados que se refiere a la certificación de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos fue un requisito que sólo fue cumplido para el 50% de los funcionarios entrevistados, por su parte, el 66.67% de los proveedores dijo que atendió a este requisito.

La capacitación al cliente es un servicio proporcionado sólo para el 12.50% de los funcionarios entrevistados, los proveedores tampoco consideran que es una condicionante para que puedan participar en el programa, pues sólo el 33.33% dijo que atendió esta necesidad. Otro servicio que fue bajo valorado por los funcionarios fue el suministro de garantías de los bienes apoyados, pues sólo el 25% de los entrevistados dijo que se cumplió con éste requisito, el 66.67% proveedores, por su parte, manifestaron que ofrecieron garantías.

La difusión de proveedores y listados de precios en las ventanillas receptoras es una actividad que las ventanillas realizan, sin embargo los funcionarios entrevistados manifestaron que estas no se van actualizando por lo que dan un 8 de calificación en la realización de esta tarea.

La transparencia en la participación de los proveedores en el programa fue calificada con 8 por los funcionarios (operativos y directivos) entrevistados, y su proceso de selección

fue calificado con un punto menos (7); las organizaciones entrevistadas califican los dos aspectos mencionados con 7.

4.6.3. Desempeño de la UTOE

La Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) sustituyó a las vocalías ejecutivas de cada uno de los programas de Desarrollo Rural, con lo que se simplificó su operación; de igual forma se hizo cargo de los asuntos administrativos derivados de la planeación y operación de los programas.

La UTOE en el Estado de Tabasco ha pasado por un periodo de ajuste que provocó la designación de tres diferentes directores del organismo: el primero de ellos duró aproximadamente dos meses, hasta antes de la apertura de la ventanilla; el segundo estuvo en el puesto alrededor de 10 meses, y el tercero que fue el responsable de hacer la entrega de la información para la presente evaluación: tenía tres meses ejerciendo sus funciones al momento de la entrevista.

Los cambios en los directivos también impactaron a los responsables operativos de los programas: PRODESCA tuvo tres diferentes responsables, PROFEMOR tres y PAPIR dos; esto evidentemente influyó en la forma de operar los programas, por lo que las calificaciones con las que fue evaluada la UTOE por los actores entrevistados, no se pueden atribuir a la actual administración. No está por demás señalar que la percepción de los entrevistados es que a raíz de los últimos cambios, los procesos de distribución de los apoyos fueron más dinámicos.

Organización interna: La UTOE se encuentra conformada de 4 áreas operativas: Las responsables del PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, y la de verificación en campo; de acuerdo a los comentarios vertidos por los funcionarios entrevistados la pertinencia de su estructura para cumplir con los propósitos de los programas es regular y le dan un 7 de calificación, de igual manera la consideran los coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable

4.6.4. Elaboración del Programa anual de actividades y distribución de recursos entre el PAPIR, el PRODESCA y el PROFEMOR

El programa anual de actividades se definió en la Comisión de Desarrollo Rural, para ello se apegaron a lo especificado en las Reglas de Operación. Se les preguntó a los funcionarios entrevistados acerca de que tan oportuna y pertinente consideran que fue la elaboración del programa anual de actividades, a lo que respondieron que regular, pues calificaron a la actividad con 7; los coordinadores de desarrollo rural dieron el mismo resultado en la evaluación de esta actividad.

Las funciones y servicios que proporciona la UTOE también fueron calificados por los funcionarios y los coordinadores de desarrollo rural sustentable entrevistados. Enseguida se presentan los principales resultados: en la organización y manejo interno de expedientes de proyectos, los funcionarios los calificaron con 6 y los coordinadores con 7; el análisis y dictamen de solicitudes se calificó con 6 por ambos grupos de encuestados; el seguimiento a las acciones de los programas fue evaluado con 8 por los funcionarios y con 7 por los coordinadores; el seguimiento y evaluación de los prestadores de servicios profesionales (PSP) fue calificado con 8 por los funcionarios y con 5 por los coordinadores; la relación con otras instancias estatales y federales y la coordinación con las ventanillas receptoras fue calificada con 7 para los dos diferentes grupos entrevistados.

Asimismo, de la opinión de los prestadores de servicios profesionales se conformó la calificación a la actuación de la UTOE, ésta está constituida de las respuestas de los técnicos PROFEMOR y las de los de PRODESCA. Los primeros califican con 8 en promedio la actuación de la Unidad y los segundos con 7 en promedio para cada uno de los renglones anteriormente señalados, por lo que la calificación global dada por los PSP fue de 7.44.

Se puede observar que desde el punto de vista de los funcionarios entrevistados y en menor medida por las de los PSP encuestados, los mecanismos de operación no fueron eficientes, y probablemente en este resultado influyeron los continuos cambios de directivos de la UTOE, lo que no brindó continuidad al proceso operativo.

4.6.5. Centros de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER)

El CECADER al igual que la UTOE, se creó en el ejercicio fiscal sujeto a evaluación. Nace para responsabilizarse del aseguramiento de la calidad de los servicios profesionales; sin embargo, desde el punto de vista de los funcionarios entrevistados, ésta fue una instancia que no desempeñó el papel que le correspondía, y que incluso en muchas ocasiones entorpecía las labores de capacitación, contratación de PSP y validación de proyectos que se efectuaban en el Estado.

De esta forma, los funcionarios entrevistados califican con una nota reprobatoria (5) al desempeño del CECADER en los rubros que a continuación se mencionan: organización de los servicios profesionales (elaboración del padrón, de catálogos de cursos y directorios de prestadores de servicios en la entidad); supervisión y evaluación del desempeño y la calidad de los productos y servicios generados por los prestadores de servicios profesionales: dictámenes de elegibilidad de los PSP, reportes del desempeño de los PSP y del servicio que otorgan, evaluación de los productos generados por los PSP, evaluación de la satisfacción del cliente.

Por su parte, los procesos de selección y validación de la elegibilidad de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) y la contratación de servicios profesionales y supervisores, fueron calificados con 6 en promedio por los funcionarios entrevistados.

Los prestadores de servicios profesionales también fueron entrevistados y dieron su opinión acerca del CECADER, donde se pudo apreciar que difieren de lo dicho por los funcionarios, en particular los técnicos PROFEMOR (que son profesionistas de diferentes áreas -preferentemente administrativos-) que pueden estar menos vinculados con los campos en los que el CECADER otorga certificación), los que dan una calificación promedio a la actuación del organismo de casi 8 en promedio, mientras que los técnicos PRODESCA califican con casi 7 la actuación de la instancia. La evaluación global es de 7.11.

Análisis global del desempeño del CECADER y recomendaciones para mejorarlo

El CECADER no funcionó en el Estado como se tenía previsto, esta desarticulación de sus procesos provocó distintos problemas y conflictos entre los diversos participantes. En el Estado no se contó con un representante oficial, por lo que los funcionarios no tenían un interlocutor al cual plantearle sus requerimientos; los técnicos desconocían los mecanismos para obtener la certificación (en la página aparecían PSP certificados sin haber cumplido ningún requisito previo); no se hacía seguimiento de las acciones emprendidas, ni se constató la satisfacción de los productores. En algunos casos los mismos técnicos actuaban como PSP o como supervisores contratados por el organismo. Algunos de los entrevistados dijeron desconocer las actividades del CECADER.

Para mejorarlo, se sugiere que exista en el Estado un representante que cuente con facultades para la toma de decisiones, que se apeguen a lo especificado en la norma, que los procesos de certificación sean claros, y que existan mecanismos de control en las actividades de los supervisores a fin de evitar malos manejos.

4.6.6. Capacitación

En el Estado se brindaron 45 cursos de capacitación a 1,011 beneficiarios, de éstos, el 17.11% son productores que pertenecen a los grupos más vulnerables: 8.51% fueron indígenas y el 8.61% mujeres. El monto de recursos que se canalizaron a estos apoyos fue del orden de los 801.60 miles de pesos; el 97.78% de los cursos se realizó en las zonas prioritarias.

Por otra parte, el INCA rural ofreció cuatro diversos tipos de cursos para el desarrollo de las capacidades de los prestadores de servicios profesionales, en el ámbito de la elaboración de proyectos. Los temas de los talleres fueron: diagnóstico, diseño de la empresa, evaluación de la empresa y plan de gestión. Asimismo, se diseñaron tres tipos

de programas (diplomados) para capacitar a los formadores de formadores estos son: diseño de empresas, para la integración de los Consejos de Desarrollo Rural y el de formador de formadores.

Para conocer la opinión de los técnicos acerca de los cursos se les hicieron diversas preguntas cuyos resultados se presentan enseguida: tanto los técnicos PRODESCA como los PROFEMOR califican con 8 la capacidad de los que impartieron los cursos; de la misma forma califican a la utilidad de la información, las habilidades y destrezas adquiridas en los eventos, y la aplicabilidad de los conocimientos adquiridos; la suficiencia de los recursos aportados por el Programa fue valorada en 8 por los técnicos PRODESCA y en 9 por los PROFEMOR.

4.7. Vinculación y sinergias entre programas

Los programas están diseñados para atender de forma integral una organización (formal o no) que presente un proyecto desde la concepción del mismo hasta su concretización, por lo que los componentes que conforman el grupo de programas van desde el pago de un técnico que asesore en la elaboración del diagnóstico (partiendo de la identificación de necesidades) hasta el suministro de recursos para el pago del salario de un PSP que funja como parte de la administración de una organización ya consolidada.

2002 fue el primer año en el que el grupo de programas funcionó con estas características, por lo que se presentaron ciertas desarticulaciones, derivadas de los tiempos empleados en la ejecución de las acciones que le correspondían a cada programa. En la relación PRODESCA – PAPIR, que fue la más estrecha de las que se dieron, el PRODESCA no se encontró en condiciones de proporcionar al PAPIR proyectos completamente validados de acuerdo con la nueva normatividad, por lo que PAPIR empezó a atender proyectos que no fueron apoyados por el PRODESCA, lo cual era válido de acuerdo con la normatividad, pero no potencializaba la sinergia existente entre programas; asimismo la relación del PAPIR y PRODESCA con el PROFEMOR fue casi inexistente.

Para el 2003 se espera que se de una mayor coordinación entre el PAPIR y el PRODESCA, pues quedaron sin atender proyectos del 2002 ya validados de acuerdo con la nueva normatividad, por lo que la sugerencia en este renglón es que se le de prioridad a la atención de los proyectos PRODESCA. Asimismo se propone que no todos los grupos que presenten solicitud, conformados por 6 o más beneficiarios, se les exija que presenten un proyecto para ser apoyados; muchas de estas solicitudes pueden ser atendidas por el PAPIR en el reglón de atención a la demanda. Para favorecer la vinculación del PAPIR con el PROFEMOR, se recomienda realizar una mayor difusión de los beneficios del PROFEMOR entre las organizaciones apoyadas por el PAPIR.

4.8. Seguimiento y evaluación

4.8.1. Sistema de seguimiento y control

Dentro de los procedimientos establecidos para dar seguimiento y control del grupo de programas, se encuentran el empleo de sistemas de información, la comparación entre lo programado (Anexo Técnico) y lo ejercido, y los mecanismos para retroalimentar a los procesos de toma de decisiones.

De acuerdo con la opinión del 100% de los funcionarios entrevistados, en el Estado se encuentra operando el Sistema de Información del Sector Rural (SISER), sin embargo, éste apenas empezó a funcionar durante el ejercicio 2002, y aún no dispone de toda la infraestructura tanto física como humana para que opere a toda su capacidad. En paralelo, el Estado cuenta con bases de datos que permiten llevar un seguimiento y control del ejercicio del presupuesto y del avance en el cumplimiento de las metas físicas y financieras; con esta información se realizan las evaluaciones internas y la externa, cuyos resultados se convierten en insumos para apoyar el proceso de toma de decisiones.

Por lo que respectan a las evaluaciones externas los funcionarios entrevistados calificaron como pobres sus resultados pues calificaron con 7 en promedio a las variables sobre las cuales fueron cuestionados: contenido, oportunidad de sus resultados, propuestas prácticas (conclusiones y recomendaciones), utilidad y difusión de los hallazgos encontrados.

4.9. Análisis global: conclusiones y recomendaciones

4.9.1. Análisis de los cambios relevantes en la operación 2001 y 2002

En el 2001, los programas operaban administrativamente bajo el esquema de vocalías, en el 2002 toda la operación de los programas pasó al órgano que se creó expreso para este fin: la Unidad Técnica Operativa Estatal, lo que facilitó los procesos de integración y la eliminación de la duplicidad de funciones que se realizaban en los programas. La operación 2002 también contemplaba la incorporación del CECADER como instancia responsable del aseguramiento de la calidad de los servicios, sin embargo, éste no realizó la parte que le correspondía.

4.9.2. Influencia de los cambios en la eficiencia operativa del grupo de programas

Los cambios en la normatividad provocaron que se tuvieran elementos insuficientes para realizar la programación presupuestal de los programas; las metas físicas y financieras que se establecieron resultaron poco viables, por lo que se tuvieron que hacer reprogramaciones entre programas. Asimismo, la mecánica operativa especificada en Reglas de Operación presentaba ciertas ambigüedades que dificultaron su interpretación y que ocasionaron divergencias entre los funcionarios y retraso en el inicio de operación de los programas.

Durante el ejercicio sujeto a evaluación, se integraron nuevos organismos, los que trabajaron de forma desarticulada: se observa poca vinculación entre el CECADER y las diferentes instancias federales y estatales responsables del desarrollo rural, y en particular, con la UTOE; asimismo, se formaron los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, los que crearon buenas expectativas dentro de la población rural, sin embargo, los pocos resultados que lograron, hizo que los beneficiarios los consideraran como una instancia más, y que incluso al interior de los municipios los vieran como un organismo que estaba duplicando funciones con los ya existentes.

A pesar de lo anterior se trabajó en el objetivo de conseguir la integración entre programas, esta relación se dio principalmente entre el PAPIR y el PRODESCA, conforme vaya evolucionando la ejecución de los proyectos, las organizaciones podrán integrarse con el PROFEMOR, es decir, tal y como fueron concebidos los apoyos son secuenciales más que integrales.

4.9.3. Cambios necesarios para lograr el cumplimiento de los objetivos del grupo de programas

Que la normatividad no cambie año con año, y si es necesario, ajustar algunos apartados de las Reglas de Operación para que se convoque a los funcionarios responsables (de los diferentes niveles) a reuniones de aclaraciones y así se homogenicen los criterios para su aplicación. La participación de los municipios exige que los recursos se encuentren comprometidos en fechas diferentes a las de la Alianza, por lo que se deben de buscar mecanismos para lograr esta sincronización pues los productores rurales objetivos del grupo de programas carecen de los recursos para hacer su aportación, por lo que es necesario contar con fuentes adicionales de recursos que complementen los de los beneficiarios.

4.9.4. Principales factores que influyen en el desarrollo y la consolidación institucional de los organismos que participan en la operación

Para que los organismos se desarrollen y consoliden es necesario que cuenten con el apoyo decidido de los gobiernos federal y estatal; asimismo, que se les dote de la infraestructura física y humana necesaria y que cada instancia se comprometa en la realización eficiente de las actividades para las que fue creada.

Ajustes recomendables para mejorar el funcionamiento de los órganos de representación

Que los participantes conozcan la Ley de Desarrollo Rural; que las instituciones designen a una sola persona para que las represente, lo que facilitaría la interlocución y el seguimiento de acuerdos; que se convoque a los representantes de las organizaciones y grupos prioritarios a que asistan a las reuniones.

Recomendaciones para mejorar el diseño y la planeación

Con los resultados de las entrevistas, se puede concluir que el diseño del grupo de programas es el adecuado, pues permite que se otorguen apoyos integrales a un proyecto, sin embargo, su programación debería ser multianual, para que brinde certidumbre a los beneficiarios apoyados; asimismo, debería de permitirse la incorporación de diversos tipos de prestadores de servicios profesionales, es decir, posibilitar la especialización, así se podría contar con especialistas en gestión de recursos, de comercialización, en la realización de diagnósticos participativos, en la elaboración del proyecto técnico, etc.

Recomendaciones para mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación, y para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas

Se sugiere que se dote de la infraestructura física y humana necesaria para hacer funcionar adecuadamente al SISER; que se divulguen los resultados de las evaluaciones, que en los Consejos de Desarrollo Rural se presenten los mecanismos creados para evitar la corrupción e incentivar a los productores a utilizarlos; que se difunda entre los funcionarios de menor nivel las acciones que se están instrumentando para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Por otra parte, con análisis de las bases de datos se observó que los recursos se canalizaron a las zonas y grupos prioritarios, y que atendieron principalmente a la realización de proyectos en lugar de otorgar apoyos individuales, por lo que en su operativa, el grupo de programas cumplió en lo señalado en las Reglas de Operación.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos

Objetivo del capítulo

En este capítulo se presentan los resultados e impactos que los apoyos brindados por el PAPIR 2002 y PADER 2000 generaron en la población objetiva. Para su análisis se construyeron indicadores de dos categorías: los que cuantifican la percepción de los beneficiarios y los que miden la forma en que el apoyo impacta en las UPR beneficiadas. Asimismo, se presentan los principales resultados alcanzados por los programas que conforman el grupo en cuanto al cumplimiento de objetivos y de metas físicas y financieras.

5.1. Resultado de la operación del PAPIR

Enseguida se analizan los resultados alcanzados por el PAPIR en sus dos modalidades: atención a la demanda y proyectos productivos.

Como se comentó anteriormente, en el ejercicio sujeto a evaluación, se rediseñaron los programas que conforman el grupo de Desarrollo Rural, esto dificultó el proceso de planeación - presupuestación, lo que se vio reflejado en el cumplimiento tanto de las metas físicas como de las financieras. Inicialmente el programa tenía presupuestado un total de 51,443.88 miles de pesos, de éstos, el 3.5% correspondían a gastos indirectos, el 66.43% a recursos proporcionados por la Alianza (34,174.099 miles de pesos en una proporción de 75% de recursos federales y 25% estatales) y el 30.07% (15,471.14 miles de pesos) a las aportaciones de los productores, cuadro 5.1.1 anexo.

De acuerdo con los últimos avances reportados, el programa ejerció 84,682.61 miles de pesos (no incluye gastos indirectos), en donde la Alianza aportó 52,379.58 miles de pesos (61.85%), y los productores 32,303.03 miles de pesos (38.15%); por lo que las metas originales fueron rebasadas sustancialmente. El presupuesto ejercido superó al programado en 70.58% (se eliminaron los gastos indirectos para hacer los resultados comparables) cuadro 5.1.2 Anexo. El mayor ejercicio realizado fue autorizado por Comisión de Desarrollo Rural permitiendo una transferencia de recursos del PRODESCA y PROFEMOR al PAPIR.

Las metas físicas que establecía el Anexo Técnico incluían 375 proyectos, con la transferencia de recursos se lograron atender 610, es decir, 62.67% más de lo programado.

De acuerdo con lo especificado en la normatividad, los recursos se tienen que destinar en por lo menos 70% a las regiones prioritarias. En el Anexo Técnico se definió que el 73.68% de los recursos se canalizaría a estas áreas; como resultado del ejercicio se observa que se destinó el 74.07% a las comunidades clasificadas como marginadas, y se logró un nivel de cumplimiento de las metas financieras del 154.07%; las metas físicas establecidas para las zonas marginadas siguieron el mismo comportamiento y superaron lo programado en 65.40%.

Asimismo, como se comentó en el capítulo 4, el PAPIR atendió a los grupos prioritarios a los que canalizó el 28.88% de sus recursos, con lo que rebasó lo estipulado en las Reglas de Operación (el Anexo no establece monto para la atención de estos grupos).

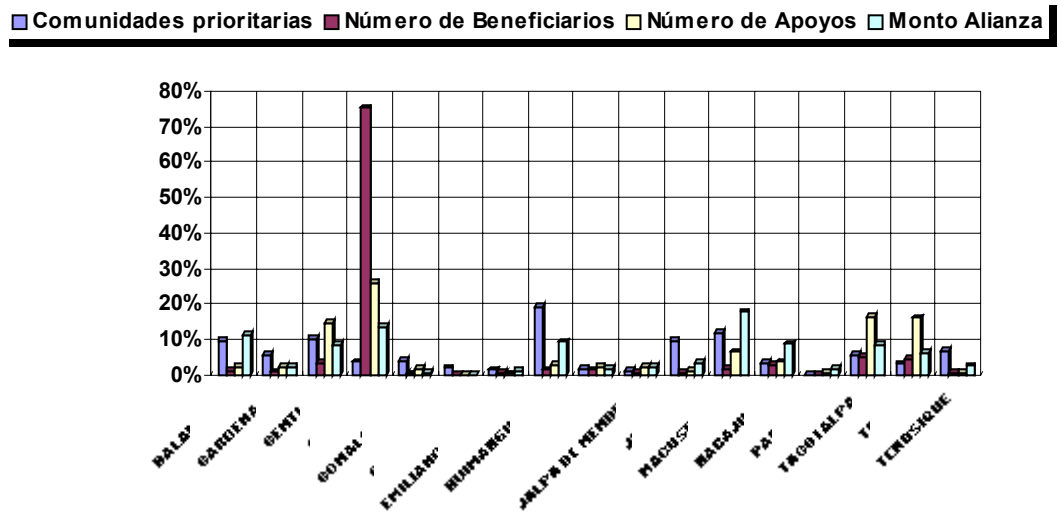
En la ejecución del programa se dio prioridad a los proyectos productivos: en el Anexo Técnico se programó el 70% de los recursos para los proyectos y el 30% para la atención a la demanda (tal y como lo establecía la norma); en su ejecución se canalizó el 87% a los proyectos y el 13% a la atención de la demanda. Por este motivo, se logró un cumplimiento de las metas financieras del 66.57% en el renglón de atención a la demanda y de 190.43% en la de proyectos.

Los apoyos otorgados tanto a los proyectos productivos como a la atención de la demanda, pueden beneficiar dos diferentes vertientes del proceso productivo: la primaria y la de transformación. La distribución alcanzada con el total de recursos ejercidos (45,554.96 miles de pesos) fue la siguiente: 28.78% en la producción primaria y 71.22% en la de agregación de valor. Con estos resultados se logró un nivel de cumplimiento de metas financieras, en el concepto de proyectos para el componente producción primaria de 219.25% y de 247.60% en el de valor agregado; y de las metas físicas del 64.58% y 173.08% respectivamente.

En el de atención a la demanda se logró un nivel de cumplimiento de las metas financieras del componente producción primaria del 100.77% y de 43.76% en el de valor agregado; y para las metas físicas del 371.74% y de 103.57% respectivamente. Con respecto al componente conformación de garantías líquidas, no se ejerció durante el 2002 gráfica 5.1.1. Anexo.

Por lo que respecta a la distribución de los apoyos por municipio, en la gráfica 5.1.2., se puede observar que el municipio de Huimanguillo tiene la mayor cantidad de comunidades marginadas (19.32%) y recibió como beneficios el 2.95% del total de apoyos otorgados (18), el 9.31% de total de recursos (4,877,524 pesos), en subsidio del 1.47% de los productores. El municipio del centro, que contiene sólo al 3.73% de las comunidades, recibió el 13.62% de los recursos del programa, el 25.74% de los apoyos, en beneficio del 75.20% de los productores (aquí se concentra la población de cacaoteros beneficiados).

Gráfica 5.1.2. Distribución de las comunidades marginadas, apoyos, beneficiarios y montos otorgado por municipios



Fuente: EEE con base en los Avance físico-financieros del PAPIR.

El PAPIR puede subsidiar la adquisición de todos los bienes que el proyecto requiera; en la muestra se pudo observar que el 61.33% de los recursos sirvió para apoyar la adquisición de semovientes y plántulas para las plantaciones, el 21.78% se destinó a los bienes de capital (maquinaria, equipos y herramientas), el 15.07% a los activos fijos (infraestructura y obras), y el 1.81% en proyectos no agropecuarios, gráfica 5.1.3 anexo.

5.2. Resultados de la operación del PRODESCA

El PRODESCA en el Estado de Tabasco apoyó cuatro diferentes componentes: promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos de desarrollo; la consultoría y capacitación a empresas rurales; la promoción de agro productos no tradicionales y la participación en la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS).

El PRODESCA apoyó 781 proyectos de desarrollo; 45 cursos de capacitación a empresas rurales; 2 eventos de promoción de agro productos no tradicionales, y 6 eventos de participación en la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable. Con estos resultados logró un cumplimiento de sus metas físicas establecidas en el Anexo Técnico del 79.53% para el componente promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos de desarrollo; 17.58% en consultoría y capacitación a empresas rurales; 0% programas especiales de desarrollo de capacidades; y 100% en los eventos de promoción de agro productos y de la RENDRUS. Estas acciones implicaban recursos por 32,707.5 miles de pesos, de los cuales, al 19 de junio se habían ejercido 20,567.89 miles de pesos.

Dentro del primero de los componentes mencionados, se validaron 781 proyectos, de los cuales 773 (98.98%) presentaron el diagnóstico, 772 (98.85%) concluyeron el diagnóstico, 768 (98.34%) elaboraron el proyecto, 343 (43.92%) concluyeron el proyecto, 152 (19.46%) hicieron la gestión y sólo 147 (18.82%) terminaron con la gestión de recursos. Los montos de recursos que se canalizaron a cada una de las fases fueron: 6,791.20 miles de pesos (41.29%) en la de diagnóstico; 7,422.60 miles de pesos (45.13%) en la de elaboración del proyecto; y 2,232.00 miles de pesos (13.57%) en la de gestión de los recursos.

La distribución de los apoyos se pueden apreciar en el cuadro 5.2.1 Anexo, en el que se constata que la cadena más beneficiada fue la de bovinos doble propósito (32.52%), seguida de las de bovinos carne (23.43%), traspatio 15.36%, porcinos 10.24%, etc.

En el Estado se establecieron 6 pagos en función de la evolución del proyecto: el 12.5% en la presentación del diagnóstico, otro 12.5% en su conclusión; 18.75% para la elaboración del proyecto y otro igual para su terminación; 18.75% para iniciar la gestión de recursos y otro tanto para concluirla. Los pagos que se hicieron a los PSP fueron acordes a lo establecido en las normas de operación.

De acuerdo con la opinión de los funcionarios entrevistados, las acciones de seguimiento y monitoreo de la calidad de los servicios profesionales resultaron insuficientes, por lo que calificaron con 7 el desarrollo de esa actividad. Sin embargo, el 60% de los entrevistados declaró que cuando se llegó a detectar alguna irregularidad los involucrados fueron sancionados administrativamente, es decir, se les vetó en todos los programas de la Alianza del Estado.

El PRODESCA se constituyó como un mecanismo de fomento del mercado local de prestadores de servicios; como producto de las acciones del programa se constituyó una oferta de más de 700 prestadores de servicios profesionales, tanto de despachos como de forma individual.

Los servicios profesionales apoyados por el PRODESCA fueron pagados con los recursos del programa. Los productores no hicieron aportaciones adicionales, esto se verificó a través de las encuestas que se realizaron a los PSP, en la que el 100% de los entrevistados comentó que no recibió ningún incentivo adicional.

Se les preguntó a los funcionarios entrevistados acerca de los efectos de los procesos de capacitación en el desarrollo de las capacidades técnicas, de innovación comercial, organizativos, gerenciales y financieros de los beneficiarios, y respondieron que aún falta por hacer, pues calificaron con 7 en promedio el resultado de la actividad. Esta misma pregunta se les hizo a los PSP apoyados por el PRODESCA y la calificaron con 8.

De los 781 proyectos apoyados, el 25.22% se realizó en las zonas en transición y el 74.78% en las marginadas. La canalización de recursos a los proyectos fue del orden de 4,194.70 miles de pesos para los primeros y de 12,251.1 miles de pesos para los segundos. Asimismo, de los 45 cursos de capacitación el 97.78% se realizó en las zonas prioritarias del Estado, con un monto de 787.20 miles de pesos (98.20%).

De acuerdo con la opinión de los funcionarios entrevistados, el desarrollo de áreas de oportunidad de negocios se logró de forma regular y calificaron a la actividad con 7, y con 8 a la sostenibilidad económica, ambiental y social de los proyectos generados (se desconoce el número de proyectos que cumplieron con este criterio).

5.3. Resultados de la operación del PROFEMOR

5.3.1. Fortalecimiento Institucional

El Programa PROFEMOR apoyó dos tipos de componentes en el Estado: Fortalecimiento Institucional y Consolidación Organizativa; el primero se orientó a apoyar la conformación y operación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, y el segundo a fortalecer la estructura interna de las organizaciones.

En el Estado se crearon 17 Consejos de Desarrollo Rural Sustentable y un Distrital; tres fueron apoyados con recursos de la Alianza: Teapa, Tacotalpa, (que son los municipios definidos como prioritarios en las Reglas de Operación) y el Distrital (centro).

El monto total canalizado a cada coordinación fue de 120,000 pesos y se distribuyeron conforme a lo especificado en la normatividad, montos que, de acuerdo con la opinión de los entrevistados, resultaron insuficientes. Cabe señalar que los coordinadores municipales opinaron que recibieron apoyos por parte de los municipios para la realización de sus labores. Asimismo, manifestaron que los Consejos son capacitados en la interpretación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y adicionalmente, al momento de la entrevista, tenían programado un curso para la formación de coordinadores.

De acuerdo con la opinión de los funcionarios entrevistados, las acciones realizadas para la integración y funcionamiento de los Consejos tienen una calificación de 8; asimismo, dan la misma calificación a la calidad de los productos de los coordinadores (diagnóstico y planes de desarrollo); a la aplicabilidad de los diagnósticos y planes de desarrollo rural, y a la realización de acciones para fomentar la planeación participativa y coordinación institucional. El monto de recursos y acciones realizadas a través de los municipios fue calificado con 6 en promedio.

A los coordinadores se les pidió que calificaran los mismos aspectos anteriormente señalados. Los resultados son los siguientes: 8 para las acciones para la integración y funcionamiento de los Consejos, 9 para la calidad de sus productos y para la aplicabilidad de sus diagnósticos; 7 para las acciones para fomentar la planeación participativa y 6 para el monto de recursos y acciones realizadas a través de los municipios. Con respecto a este último punto, en uno de los Consejos entrevistados señalaron que en este año la canalización de recursos a su municipio había sido de la mitad con respecto al año previo.

Los tres coordinadores entregaron a la SAGARPA y a la UTOE un diagnóstico de desarrollo rural sustentable (que en opinión de los funcionarios tenían una calificación de 8). En el capítulo 4 se comentó la problemática que presentan los Consejos entre las que se mencionó a la falta de interés de las instituciones centrales por fortalecer la instancia, la poca credibilidad que generó entre los participantes dado el incumplimiento de acuerdo y los escasos proyectos que se lograron gestionar en su seno, entre otros.

Para fortalecer a los Consejos sugieren que los representantes institucionales asistan regularmente y que designen a una sola persona para facilitar el seguimiento de acuerdos; que las expectativas que el Consejo genere en los productores sean cumplidas; que se favorezcan los mercados regionales permitiendo la adquisición de productos locales dentro de los componentes y que haya una mayor difusión del programa y de los mecanismos de quejas y denuncias.

5.3.2. Consolidación Organizativa

Dentro del componente consolidación organizativa se apoyaron 103 organizaciones de primer nivel de las siguientes actividades productivas: cacao, pesca, cítricos, caña, palma, pecuarios y agropecuarios. Los montos canalizados a estas organizaciones son del orden de 4,574.96 miles de pesos, en beneficio de 15,091 beneficiarios, cuadro 5.3.2.1Anexo. Se tenía programada la atención de 311 organizaciones con un presupuesto de la Alianza de 15,500.25 miles de pesos, por lo que se tuvo un nivel de cumplimiento de las metas físicas de 33.12% y de las financieras del 29.52%.

El número de PSP apoyados dentro de las organizaciones fue de 126, los que ocuparon puestos administrativos dentro de las estructuras. El monto que las organizaciones aportaron como complemento de los salarios de los PSP fue de 5,062.32 miles de pesos (9.63% del total). Del monto total de recursos ejercidos por el programa se destinó un 58.53% a las áreas prioritarias, por lo que quedó por debajo de lo señalado en la normatividad (70%).

Asimismo, en el cuadro 5.3.2.1 Anexo, se puede observar la distribución de los recursos por municipio: el que más subsidio recibió fue el de Centla con 24 organizaciones apoyadas con 973,100 pesos totales, seguidos de Huimanguillo y Jonuta con 15

organizaciones y con 750,000 pesos de recursos cada uno, en conjunto estos tres municipios aglutinaron el 54.06% del total de recursos ejercidos por el PROFEMOR.

Enseguida se presentan las principales respuestas que los funcionarios entrevistados dieron para evaluar el PROFEMOR; las calificaciones daban a las actividades fomentadas por el programa fueron: 7 en promedio al desarrollo de la capacidad empresarial de los grupos, a la integración de las organizaciones en redes micro-regionales, regionales o por rama productiva, a la participación de las organizaciones, a la gestión y a la toma de decisiones para el desarrollo local y al fortalecimiento de la estructura interna de las organizaciones participantes; y dan 8 para el fortalecimiento de la capacidad de autogestión de los grupos prioritarios.

Por su parte, los PSP beneficiarios del programa calificaron las mismas actividades con 9 en promedio para cada una de las anteriormente relacionadas. Las organizaciones entrevistadas también dan una calificación a estas actividades, de esta forma califican con 9 al desarrollo de la capacidad empresarial, a su participación en la gestión y en la toma de decisiones para el desarrollo local, y al fortalecimiento de su estructura interna; y con 8 a su integración en redes micro-regionales, regionales o por rama productiva, y al fortalecimiento de la capacidad de autogestión de los grupos prioritarios.

Las organizaciones consideran que su nivel de desarrollo mejoró de una calificación de 7 a 9 en los siguientes temas: aspectos jurídicos, estructurales (organigrama, consejo de administración, etc.), financieros, operativos, contables y fiscales, y controles internos. De 7 de calificación aumentaron a 8 en los siguientes: recursos de la organización (instalaciones, equipos, etc.), aspectos laborales y desarrollo de la organización; y permanecen sin cambios los servicios comerciales. La calificación promedio para el total de las actividades relacionadas incrementó de 7 a 8.5.

Los técnicos PROFEMOR consideran que en los aspectos anteriormente descritos, las organizaciones mejoraron de una calificación promedio de 6.6 a 8.6. Por su parte los funcionarios opinaron que las organizaciones mejoraron, pero no de forma sustancial pues su calificación pasó de 6.7 a 7.4 en promedio. Los datos anteriores señalan que los directamente involucrados consideran que se han fortalecido y consolidado las organizaciones derivado de las acciones implementadas por el programa, faltando de desarrollar los esquemas de servicios comerciales.

Asimismo, se les preguntó a las organizaciones apoyadas por el PROFEMOR en que órganos de dirección u operación participaron y respondieron lo siguiente: el 43.75% asiste a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, el 31.25% a la Comisión de Desarrollo Rural, el 25% al Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuario o equivalente, el 18.75% al Comité Técnico Agrícola o de Ganadería, el 12.50% al de Sanidad Vegetal; los totales no dan 100% porque las respuestas son múltiples. De sus respuestas se puede apreciar que aún es baja su participación en los órganos de representación.

5.3.3. Fomento empresarial

Este componente no se apoyó en el Estado, por lo que no se evaluó.

5.3.4. Articulación de los Programas de Desarrollo Rural con los Programas de Sanidad e Inocuidad Alimentaria

En este apartado se trata de identificar la forma en que los Programas de Desarrollo Rural se articulan con los Programas de Sanidad e Inocuidad Alimentaria, esta vinculación se lleva a cabo de manera marginal, pues sólo se da, cuando un apoyo o componente implica llevar a cabo un proceso que puede afectar la salud de los consumidores, debiendo en este caso ajustarse a las normas establecidas para su aplicación.

Por ejemplo si el componente se refiere al sector pecuario el productor debe llevar un control zoonosanitario de los animales que adquiere y asegurar que esté libre de enfermedades que se transmitan al ser humano y al resto del hato. De esa manera existen constancias en los expedientes de los beneficiarios de vacunas y pruebas que exigió el Programa como requisito para poder otorgar un apoyo.

Cuando el componente o apoyo se relaciona con la producción agrícola este debe controlar o aplicar los agroquímicos permitidos por las normas oficiales mexicanas, en ese sentido las organizaciones en el Estado fueron las encargadas de aplicar las campañas fitosanitarias para combatir las plagas, apegándose a las recomendaciones de agroquímicos autorizados. Sin embargo, no se detectó que el Programa de Sanidad e Inocuidad haya fomentado u obligado a los productores utilizar la normatividad específica que regula el control fito zoo sanitario, sobre todo en las explotaciones familiares o de traspatio.

El Programa de Transferencia de Tecnología en su diseño se relaciona con los de Desarrollo Rural a través de los prestadores de servicios profesionales, quienes son los principales difusores de los beneficios de cualquier innovación tecnológica. Sin embargo, en el Estado no existe un sistema de información que permita identificar el número global de productores beneficiados que se apropiaron de alguna tecnología relacionada con la producción agrícola, pecuaria o no agropecuaria.

5.3.5. Respuesta del grupo de programas a los siguientes indicadores de impacto

Los indicadores están contruidos a partir de la información proporcionada por los beneficiarios de los programas PAPIR 2002 y PADER 2000; del PAPIR se entrevistaron 314 beneficiarios, de los cuales sólo 236 reconocieron haber recibido el apoyo (75.16%), el 24.86% restante dijo que no fue beneficiario del Programa, esto sucedió porque dentro

de los beneficiarios muestreados salieron sorteados los socios de 6 organizaciones cacaoteras cuyos integrantes, en una buena proporción, desconocían de la existencia del apoyo. Estas organizaciones en conjunto aglutinaron 11,571 beneficiarios -el 70.70% del total de beneficiarios apoyados- que tuvieron una representatividad dentro de la muestra del 70.74%; cabe aclarar que en montos de recursos, estos proyectos sólo significan el 5.49% del total apoyado.

La muestra 2000 se encuentra constituida por 65 beneficiarios de los cuales sólo 36 reconocieron haber recibido el apoyo; llama la atención que la totalidad de los beneficiarios apoyados con componentes pecuarios desconocieron haber recibido el subsidio. Estas consideraciones son tomadas en cuenta cuando se interpretan los resultados del Programa

Indicadores sobre la operación de la Alianza

Del total de beneficiarios 2002, el 75.16% recibió el apoyo y el 72.29% consideró que su llegada fue oportuna, y calificaron la calidad del componente apoyado con 8.29 en promedio. El apoyo que las organizaciones cacaoteras recibieron fue para la rehabilitación de su beneficiadora y para la adquisición de equipo de transporte; estos componentes aunados a los semovientes, plántulas y equipos fueron los que fundamentalmente calificaron los beneficiarios integrantes de la muestra, ver cuadro 5.3.5.1.

Dentro del total de beneficiarios 2000, el 55.38% recibió el apoyo y 73.85% de éstos dijo que su llegada fue oportuna, y calificaron a los componentes recibidos con un 8.43. Los componentes otorgados fueron fundamentalmente semilla y plántulas, animales, maquinaria y equipo.

Cuadro 5.3.5.1. Indicadores de operación del PAPIR 2002 y PADER 2000

| Nombre del Indicador | 2002 | 2000 |
|---|-----------|-------|
| Recepción del apoyo % | 75.16 | 55.38 |
| Oportunidad del apoyo % | 72.29 | 73.85 |
| Calidad del apoyo (calificación) | 8.29 | 8.43 |
| Difusión del programa (medio principal: compañeros) % | 62.42 | n. a. |
| Calidad del trámite | aceptable | n. a. |
| Selección del proveedor (quién la hizo: organización) % | 66.10 | n. a. |
| Servicios adicionales del proveedor (cuáles: ninguno) % | 75.85 | 97.22 |
| Criterio de selección del proveedor: mejor precio % | 72.22 | n. a. |
| Permanencia del apoyo: lo conserva % | 98.31 | 86.11 |
| Nivel promedio de uso del apoyo % | 79.21 | 81.10 |
| Nivel de uso del apoyo: del 75 al 100% | 48.85 | 43.33 |

Fuente: EEE con base en las encuestas a los beneficiarios 2000 y 2002

Los trámites para obtener un apoyo fueron calificados, en el 2002, como aceptables en casi todas sus fases; sólo la de acopio de la documentación requerida fue calificada de excelente. Para el 66.10% los beneficiarios 2002, la selección del proveedor fue realizada por la organización, y el criterio para su selección, en opinión del 72.22% de los entrevistados, fueron los mejores precios que ofrecía. El 75.85% comentó que no recibieron ningún servicio adicional. La proporción de beneficiarios 2000 que no recibió ningún servicio adicional fue del 97.22%.

El 98.31% de los beneficiarios 2002 que recibió el apoyo manifestó que lo conserva, y el 93.53% de éstos dijo que se encuentra funcionando; para el 48.85% el apoyo está operando entre un 75 y 100% de su capacidad, por lo que el nivel promedio de uso de los apoyos fue de 79.21%. Dentro de los beneficiarios 2000, el 86.11% de los que recibieron el apoyo dijo que lo conservan, y que funciona en un 81.10% de su capacidad.

Indicadores de impacto

Los indicadores de impacto se estudian en dos diferentes niveles: a nivel programa y en función de las vertientes de apoyo que dio el programa PAPIR: agrícola, ganadera y no agropecuaria. Los indicadores se construyeron apegándose a cada una de sus respectivas guías metodológicas y en su estimación se consideraron tanto las respuestas de los beneficiarios 2000 como los 2002 con lo que se tuvo un indicador del periodo (como esta especificado en la metodología), los principales resultados obtenidos se presentan enseguida.

Cambio Tecnológico. El indicador de cambio tecnológico agrícola mide el nivel de innovaciones utilizado en el paquete tecnológico empleado. En el Estado de Tabasco se encontraron los siguientes resultados: elasticidad en la mano de obra de 3.1%, del capital -8.3, de la tierra -12.9%, de los fertilizantes 0.6%. Lo anterior significa que el ingreso aumenta en 3.1% ante una variación positiva de la mano de obra; las elasticidades del capital y de la tierra son negativas porque están mostrando los rendimientos decrecientes que presentan las UPR (hay que recordar que las plantaciones son viejas y pequeñas), y también se obtuvo una respuesta favorable al aumento en el uso de fertilizantes. Asimismo se obtuvo el factor de desplazamiento, que dentro de la función de producción capta el efecto de los insumos no incluidos en la especificación funcional y cuyo valor resultante fue de 21.6%.

Cuadro 5.3.5.2. Cambio tecnológico del componente agrícola

| Variable | Valor (%) | Variable | Valor (%) |
|--------------------------------|-----------|----------------------------------|-----------|
| Elasticidad de la mano de obra | 3.1 | Elasticidad de la tierra | -12.9 |
| Elasticidad del capital | -8.3 | Elasticidad de los fertilizantes | 0.6 |

Fuente: EEE con base en las encuestas de los beneficiarios 2000 y 2002

Por otra parte, el indicador de cambio tecnológico en la actividad ganadera puede ser observado al verificar qué proporción de los 40 encuestados beneficiarios del componente manifestó alguna variación en los siguientes renglones: se observaron variaciones en la utilización de animales criollos sin seleccionar, la que disminuyó de 35% antes del apoyo a 27.50% y aumentó el número de animales con registro de 25% a 35% después del subsidio; el área de manejo se movió de 40% a 55%; el equipamiento para la crianza incrementó de 27.50% a 35%; el uso de vacunas subió de 75% a 95%; la eliminación de animales positivos de 7.5% a 20%; asimismo se usaron mayores complementos alimenticios y forrajes.

Capitalización de las unidades de producción rural. Para estimar este indicador se considera el valor del apoyo recibido (en el que se incluyen las diferentes aportaciones de todos los participantes), entre el valor total de los activos de la UPR. Para su cálculo se consideraron todos los beneficiarios 2000 y 2002, y se encontró un índice de capitalización del 19%, lo que significa que debido al apoyo las unidades de producción incrementaron en casi una quinta parte el valor de sus activos, ver cuadro 5.3.5.3, la serie completa de indicadores se presenta en el Anexo.

Cuadro 5.3.5.3. Capitalización en las unidades de producción rural

| Indicador | Progra ma | Tipo de productor | | Clasificación productor | | Inversión | | Componente | |
|---|--------------|----------------------|-------|----------------------------|-------|-----------|-------|------------|-------|
| | | Tipo | Valor | Tipo | Valor | Rango | Valor | Tipo | Valor |
| Capitalización % | 19 | I | 64 | I | 20 | 4 | 69 | 3 | 26 |
| % que presentó tendencia creciente | 60.23 | I | 51.72 | I | 60.27 | 4 | 34.28 | 3 | 41.86 |

Fuente: EEE con base en las encuestas de los beneficiarios 2000 y 2002

Se observó que de acuerdo a la metodología FAO, por tipo de productor los que mayor impacto tuvieron fueron los del tipo I con un índice del 64%; en la nueva clasificación realizada por la EEE (en la que se elimina la variable orientación al mercado), continúan siendo los del tipo I los más favorecidos (20%), en cuanto al nivel de inversión (rango 4) fueron los que recibieron entre 20,000 y 100,000 los que más se capitalizaron (en 69%), y en cuanto al tipo de componente, los que recibieron (número 3) infraestructura y obras aumentaron su capital en 26%.

En el mismo cuadro 5.3.5.3 se pueden apreciar la proporción de beneficiarios que presentaron una tendencia creciente de cambio en sus activos, es decir, el porcentaje de beneficiarios, que dentro del total que conforma la categoría de análisis, manifestaron que tenían más variedad y cantidad de activos de los que poseía inicialmente.

El impulso que dio la capitalización a las actividades de reconversión fue marginal; en el ramo agrícola sólo un beneficiario reportó cambios en el ingreso derivado del apoyo, y en

el sector pecuario, sólo tres productores cambiaron a las actividades de ganado de doble propósito y de carne. En el sector no agropecuario fue en donde se registró el mayor número de conversión, pues de un total de 9 proyectos, 3 la tuvieron.

Por su parte, en el año 2000, sólo dos productores señalaron que pudieron implementar una nueva actividad al plantar hortalizas en pequeña escala (favorecidos por la entrega de los paquetes de hortícolas).

Producción, productividad e ingreso. Con base en las encuestas se estimaron los cambios en productividad, superficie, producción e ingreso, el análisis se hizo por producto apoyado, se encontró, ver cuadro anexo, que dentro del sector agrícola los productos forrajes, granos, hortalizas y plantaciones presentaron incrementos en su productividad, sin embargo su superficie se mantuvo constante, sólo las hortalizas crecieron en 0.11%, por lo que la producción de estos varió positivamente traduciéndose en un aumento de su nivel de ingreso: los productores forrajeros ganaron 15,750 pesos adicionales, los de granos 14,459 pesos, los de hortalizas 2,771 pesos y los de plantaciones 181,869 pesos.

En el cuadro 5.3.5.4 se ve que los beneficiarios agrícolas apoyados presentaron un incremento de su ingreso total de 214,849 pesos, de estos los que más ganaron fueron los del tipo II de la clasificación de FAO, y los que recibieron montos de apoyo superiores a los 100,000 pesos y que fueron apoyados con los componentes maquinaria, equipo y herramientas.

Cuadro 5.3.5.4. Incremento en el ingreso de los beneficiarios agropecuarios

| Indicador | Progr ma | Tipo de product or | | Clasificación product or | | Inversión | | Componente | |
|---|-------------|--------------------------|---------|--------------------------------|---------|-----------|---------|------------|---------|
| | | Tipo | Valor | Tipo | Valor | Rango | Valor | Tipo | Valor |
| Incremento en el ingreso agrícola (pesos) | 214,849 | II | 127,925 | II | 131,199 | 5 | 134,666 | 4 | 163,659 |
| Incremento en el ingreso pecuario (pesos) | 493,872 | II | 235,356 | III | 360,294 | 5 | 304,492 | 5 | 328,623 |

Fuente: EEE con base en las encuestas de los beneficiarios 2000 y 2002

Cabe señalar que el 57.02% de los entrevistados, señala que estos cambios fueron independientes a la Alianza; en particular señalan al factor precio como determinante en la evolución de los ingresos.

Paralelamente se estimaron los cambios en productividad, superficie, producción e ingreso para los productos pecuarios, se encontró que los productos bovinos carne y doble propósito, y porcinos presentaron incrementos en su productividad. La superficie en la que se desarrolla la actividad creció en los casos de los ovino carne, bovinos doble

propósito y carne, y en los porcinos, por lo que la producción de estos varió positivamente traduciéndose en un aumento de su nivel de ingreso: los productores de ganado doble propósito incrementaron sus ganancias en 364,843 pesos, los de bovinos carne en 99,139, los ovino carne en 15,840 y los de cerdo en 11,104 pesos.

En el cuadro 5.3.5.4 se aprecia que los beneficiarios pecuarios apoyados por el programa (2000-2002) presentaron un incremento de su ingreso total de 493,872 pesos, de estos los que más ganaron fueron los del tipo II de la clasificación de FAO, y los del tipo III reclasificados, y los que recibieron montos de apoyo superiores a los 100,000 pesos y que fueron apoyados con los componentes semovientes, infraestructura y equipo.

Paralelamente, se procedió a hacer un análisis por productos plantados en una misma UPR. Se encontró que en el caso del cacao, cuando se trata de la actividad preponderante del productor, se dio un incremento del precio, lo que elevó el ingreso total de los productores en un 17.32%; cuando este producto fue el segundo en importancia, se observó que su precio se contrajo y que el ingreso generado decreció en 7.09%; cuando el cacao fue el tercer producto, se dio un ajuste negativo aún mayor en el ingreso obtenido.

La misma situación se observó en el coco y la naranja, lo que conduce a establecer la siguiente relación: los productores se asocian en torno a su cultivo principal y logran de esta forma un mejor precio que si lo comercializaran de forma individual. Por lo que no están mal orientados los apoyos destinados a fortalecer a las asociaciones cacaoteras, porque a fin de cuentas, son un buen mecanismo para impactar en el proceso de formación de precios (eliminar las ganancias de los intermediarios) de la cadena productiva.

En lo que respecta a las cadenas de valor, los productores agrícolas no lograron ningún tipo de integración: hacia atrás, hacia delante o de orientación al mercado, es decir, continuaron con sus mismas prácticas comerciales, los resultados obtenidos para el total del programa fueron: hacia atrás 0.17%, hacia adelante 0.06% y de orientación al mercado 0.17%, lo mismo sucedió con los productores pecuarios apoyados cuyos indicadores fueron: 0.13%, 0.65% y 1.63% respectivamente.

De la información proporcionada por los beneficiarios no agropecuarios se pudo estimar el indicador de integración hacia atrás, el que tuvo un resultado negativo de -3%, lo que significa que dejaron de adquirir bienes y servicios en el mercado y se empezaron a proveer ellos mismos. Los beneficiarios clasificados en la tipología del grupo 5 fueron los que más se autoabastecieron a raíz del apoyo.

El empleo fue una variable que no fue impactada por el programa, los valores de cambio que reportan los indicadores son tan pequeños que quedan dentro del rango de error.

Sólo el 3.31% de los beneficiarios agrícolas reportó cambios positivos sobre el empleo. A nivel de los indicadores individuales, en el cuadro 5.3.5.5. Anexo se puede observar que la mayor variación del empleo contratado se dio en los productores del Tipo III de la metodología de FAO, que corresponde a la del tipo II de la clasificación recalculada, y que son los que recibieron montos de hasta 20,000 pesos y el componente maquinaria, equipo y herramientas, cuadro 5.3.5.5 Anexo.

Asimismo, en el cuadro 5.3.5.6 Anexo, se puede ver que la frecuencia de efectos positivos sobre el empleo en las unidades de producción pecuarias fue de 2.57%, lo que es poco significativo. El programa en su conjunto se logró retener dentro de las unidades de producción apoyadas 41 empleos familiares y 11 contratados. Sin embargo, al hacer el análisis por categoría parecería que el programa impactó en gran medida a alguno de los grupos beneficiados, esto obedece a que algunas categorías se componen de pocos elementos por lo que un pequeño cambio se refleja de forma desproporcionada, por lo que no se debe perder la visión de conjunto.

Lo mismo sucede en el caso de los empleos generados en los proyectos no agropecuarios, cuadro 5.3.5.7 Anexo, en donde aparentemente el empleo contratado creció en un 441%, sin embargo la frecuencia de efectos positivos sobre el empleo generado para el total de los apoyos no agropecuarios fue de tan sólo 1.84%.

Desarrollo de capacidades en la unidad de producción. El desarrollo de las capacidades no fue fomentado por el programa; sólo las capacidades administrativas crecieron en un 3% y las de gestión disminuyeron en un -2%, este último fenómeno tiene su explicación en que una vez que recibieron el apoyo dejaron de realizar actividades de gestión; cabe señalar que el 27% de los beneficiarios dijo que realizó sus gestiones antes de recibir el apoyo y el 25% después de recibirlo.

La mayoría de los beneficiarios no participaron en la elaboración del proyecto, sólo el 8% de total dijo que colaboró en su realización, de la misma manera, sólo el 9% dijo que desarrolló sus capacidades por haber participado en el proyecto; cabe recordar que los proyectos de los cacaoteros fueron elaborados por los líderes de la organización. Los productores de los componentes materiales biológicos, semovientes y plántulas para plantaciones, fueron los que más participaron (12%) en la elaboración del proyecto y los de montos inferiores a 20,000 pesos (17%), por tipo de productor, el que más participó fue el del nivel III con un 26% del total.

La completitud de la asistencia técnica fue calificada con 2.23 puntos (de 10) por parte de los beneficiarios entrevistados; la capacidad del técnico y la percepción que el beneficiario tiene del técnico con 2.18, y el desempeño del técnico con menos de uno. Estos resultados están seriamente afectados por las respuestas de los productores que dijeron que no conocían al técnico responsable del proyecto.

Por otra parte, el 90.07% de los entrevistados dijo que pertenecía a una organización y casi la misma proporción afirmó que ya era miembro antes de recibir el apoyo. Los que menos organizados están son los del tipo I (68.57%), los que recibieron hasta 20,000 pesos (77.27%) y los que fueron apoyados con los componentes infraestructura y obras (79.55%).

Efectos sobre recursos naturales. El 22.43% de los productores dijo que realizaba prácticas de conservación antes del apoyo, y sólo un 1.47% empezó a realizarlas después del apoyo, sin embargo, el saldo neto se mantuvo constante. Las prácticas sustentables también se incrementaron de forma marginal, pues el 96.69% no manifestó cambios en el uso de los recursos naturales.

Conclusiones y recomendaciones

Se puede observar que en general, los impactos reportados por los indicadores están sesgados, pues éstos están contruidos para reportar impactos en la unidad de producción, y en el caso de la muestra de Tabasco, en donde 70.74% de los entrevistados recibió el beneficio de forma indirecta, no se observan cambios significativos en la forma de producir, comercializar y en general, en la de vincularse con el mercado. Cabe señalar que los productores que obtuvieron apoyos pecuarios fueron los que manifestaron algunos indicios de cambios en sus unidades de producción.

Asimismo, se observa la baja sustentabilidad que tuvieron los apoyos 2000, pues sólo el 55.38% de beneficiarios manifestó que recibió el apoyo, en particular, resalta el hecho de que ningún beneficiario de la rama pecuaria reconoció haber recibido el apoyo. Esto puede deberse a que en ese año se entregaron un gran número de paquetes de aves, y probablemente el beneficiario no hizo el trámite (se daban a grupos), por lo que desconocían que el subsidio provenía de la Alianza.

Dentro de la muestra 2002 también se observó una alta tasa de no respuesta de los productores: de 314 encuestas sólo 236 reconocieron haber recibido el apoyo (75.16%); la mayor parte fueron productores agrícolas, sin embargo, también existieron productores pecuarios (16) y no agropecuarios (3) que desconocieron haber sido subsidiados. Esto último obedeció a que los listados de donde se obtuvieron las muestras contenían proyectos que si bien ya habían sido autorizados aún no habían sido apoyados.

Con el objeto de medir los cambios tecnológicos se estimó la función de producción de los productos agrícolas y se encontró que el ingreso de la UPR está positivamente relacionado con el nivel de empleo y el uso de fertilizantes, e inversamente relacionado con el capital y la tierra, lo que probablemente denota el agotamiento de la superficie explotada. Por su parte, los indicadores de cambio tecnológico de los productores

pecuarios están mostrando una mejoría en las técnicas utilizadas en sus procesos productivos.

La capitalización de la unidad de producción que mide la proporción que representa el apoyo dentro del capital de la UPR, fue una variable que registró cambios positivos, pues el valor del apoyo representó casi el 19% del valor del capital de la UPR.

En general, en el ámbito de cultivo y de actividad pecuaria apoyada se registraron cambios favorables en el ingreso generado. Dentro de los cultivos sobresalió el cambio positivo de los ingresos obtenidos por los productores de plantaciones, y dentro de los pecuarios los captados por los apoyados con ganado bovino de doble propósito.

Asimismo, dentro del ingreso generado por el apoyo en la UPR, se observó el siguiente fenómeno al realizar el análisis por productos provenientes de una misma UPR: cuando el producto proviene de un beneficiario que está asociado a una rama de producción, su precio es mejor que cuando lo comercializa de forma individual, lo que sugiere la conveniencia de seguir fortaleciendo a las organizaciones para que impacten en el proceso de formación de precios.

En este punto es necesario precisar que se debe de fortalecer a las organizaciones, sin embargo, se debe de buscar la forma de evaluarlas; no es posible identificar impactos en las UPR de forma directa cuando el beneficio se da de forma indirecta.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

Objetivo del capítulo

Este capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones que se derivan de la evaluación realizada al grupo de Programas de Desarrollo Rural en el Estado de Tabasco.

6.1. Principales resultados de la evaluación de procesos

Dentro del proceso de evaluación se observó que se crearon dos instancias nuevas: la UTOE y el CECADER. La primera se hizo cargo del proceso operativo de los programas: desde que la solicitud llegaba a las instalaciones, pasando por la verificación de la viabilidad técnica y económica del proyecto, hasta que el apoyo era entregado a los beneficiarios. El CECADER sería el órgano que supervisaría la calidad de los servicios profesionales, sin embargo, esta instancia no desarrolló el trabajo que le correspondía e incluso, en algunos casos, entorpeció el desarrollo del programa.

La UTOE también presentó problemas en su operación, pues 3 veces cambió de director y un número similar a cada uno de los responsables operativos de los programas, lo que indudablemente repercutió en el desarrollo de sus funciones, en la falta de continuidad de las acciones emprendidas y en la identificación por parte de los participantes (Consejos, beneficiarios individuales y organizaciones, municipios) de los mecanismos y formas de vinculación con la instancia.

Los cambios en la normatividad dificultan la continuidad de los programas tanto para los funcionarios responsables (quienes tienen que entender y aplicar las normas, las que particularmente en este año tuvieron ajustes que provocaron diferencias en su interpretación que entorpecieron la instrumentación de los programas), como para los productores, quienes desconocen si el tipo de componente que habían planeado solicitar continúa apoyándose y si el procedimiento para su obtención ha sufrido alguna variación.

Se crearon en el Estado de Tabasco 17 Consejos de Desarrollo Sustentable municipales, además de un distrital, pero sólo 3 fueron apoyados con recursos de la Alianza, éstos fueron los de los municipios de Teapa, Tacotalpa, y el distrital del centro, sin embargo, dichos consejos vieron mermada su credibilidad al no cumplir con las funciones para las que fueron creados (por falta de apoyo institucional) por lo que las expectativas de los participantes se vieron insatisfechas: autoridades municipales, prestadores de servicios

profesionales, representantes de organizaciones, instituciones públicas, centros de investigación y los propios coordinadores de los consejos.

Toda solicitud que proviniera de un grupo de más de 6 productores debía de incluir un proyecto. Se detectó que algunas peticiones eran muy específicas y no requerían de un proyecto que las justificara. En algunos casos, el PSP responsable recibió por su elaboración un pago mayor que el monto total de recursos con los que se apoyó a los productores, lo que evidentemente no es el objetivo del programa, sin embargo, la normatividad señala la obligatoriedad del proyecto para los grupos.

6.2. Principales resultados e impactos

Los cambios en la normatividad dificultaron los procesos de planeación y programación de los programas, por lo que se establecieron metas que difícilmente podían ser alcanzadas. Para dar solución a esta problemática, la Comisión de Desarrollo Rural autorizó la transferencia de recursos entre programas; por lo que el PAPIR rebasó ampliamente sus metas físicas y financieras, y el PRODESCA y el PROFEMOR se ubicaron en un nivel por debajo de lo previsto.

De esta forma, el nuevo diseño del grupo de programas hizo evidente que los elementos que favorecen la planeación y por lo tanto el adecuado establecimiento de prioridades entre programas resultaron insuficientes, lo que obliga a su revisión.

A pesar de ello, los programas, en general, cumplieron con lo establecido en las normas con respecto a la proporcionalidad en que debían de ser apoyadas las regiones prioritarias, los grupos más vulnerables y los proyectos productivos y dentro de estos los que agregaran valor o favorecieran su transformación.

Dentro de la ejecución del PRODESCA se beneficiaron 781 proyectos de los cuales sólo llegaron a su fase terminal 147 y apoyó fundamentalmente a las cadenas de bovinos, tanto los doble propósito como los de para carne. El PROFERMOR benefició a 103 organizaciones que reportaron cambios sustantivos en sus procesos internos de acuerdo a la opinión de los entrevistados: representantes de organizaciones, prestadores de servicios profesionales y funcionarios entrevistados. Sin embargo, aún les falta de desarrollar la etapa de comercialización de sus productos, ni tampoco han logran incorporarse en las instancias que dan dirección a los programas de desarrollo rural.

Las cadenas del Estado están poco desarrolladas: la mayoría de los productores vende su producción sin agregar ningún tipo de valor o sin incluir casi ningún proceso de transformación en sus productos; esto ha provocado, que ante la caída de los precios de los productos básicos, la rentabilidad de los mismos se viera disminuida, provocando un proceso de descapitalización en las unidades de producción. Las cadenas identificadas

por los funcionarios corresponden en buena medida a las prioritarias que deben fomentarse.

Los apoyos estuvieron orientados a las regiones consideradas como prioritarias, pues dentro de los 17 municipios, se detectaron comunidades con altos índices de marginación y hacia ahí se canalizó cerca del 73% de los recursos ejercidos.

Los apoyos vía proyectos es una idea bien instrumentada, pues ésta es la única forma de garantizar que los apoyos entregados sean suficientes para provocar el cambio esperado en un Programa de Desarrollo Rural; sin embargo, se debe de verificar que todos los integrantes del grupo realmente reciban los beneficios, es decir, por un lado se debe cuidar que los integrantes efectivamente estén pensando en trabajar como lo especifican en el proyecto y no únicamente estén juntando demandas individuales, y por otro que no existan prestadores de nombres.

Permitir que se apoyen proyectos inexistentes resulta doblemente caro, pues por un lado tiene un costo adicional, que es el pago del servicio del prestador de servicio profesionales responsable de su elaboración y por otro diluye los efectos del programa.

Los municipios están interesados en fortalecer los Consejos de Desarrollo Rural Sustentables, pues encuentran que con el desarrollo de sus funciones se pueden vincular de forma más eficiente con los Programas de la Alianza, y que ésta es una forma de satisfacer las demandas de sus comunidades prioritarias y de la población marginada, al hacerse de fuentes de recursos adicionales. Sin embargo en las entrevistas realizadas a los responsables del desarrollo rural en los municipios visitados, estos señalaron que sus tiempos de ejercicio de recursos son diferentes a los de la Alianza, ya que están obligados a comprometerlos cuando el programa apenas inicia sus operaciones, lo que dificulta la programación y complementación de los mismos.

Los resultados obtenidos en la evaluación de impacto estuvieron sesgados, ello obedeció a que en la muestra salió seleccionada una proporción importante (70.74% del total) de miembros de las organizaciones cacaoteras del Estado, quienes recibieron los beneficios de manera indirecta al ser la beneficiaria directa la organización a la que pertenecen, por lo que casi no reflejaron impactos dentro de su unidad de producción.

Este mismo fenómeno ocasionó que se tuviera una alta tasa de beneficiarios que manifestaron que no recibir el apoyo, pues no se habían enterado que sus líderes habían solicitado recursos para rehabilitar las beneficiadoras y para la adquisición de equipo de transporte. Aunado a lo anterior también se observó que la muestra incluía la relación total de proyectos autorizados pero que en algunos casos aún no recibían el apoyo, por lo que la tasa de no respuesta incluyó proyectos pecuarios y no agropecuarios.

Asimismo, se observó que la sustentabilidad de los apoyos en el año 2000 fue baja, pues sólo un 55.38% de los entrevistados dijo que recibió el apoyo, en particular los beneficiados de los componentes pecuarios (en su mayoría paquetes de aves) fueron quienes desconocieron el beneficio, en este comportamiento probablemente influyó que los apoyos se entregaban en grupo, y que los beneficiarios al no hacer ellos mismos el trámite desconocían que el subsidio provenía de Alianza.

Entre los beneficiarios del 2002 los principales impactos se detectaron dentro de los productores que recibieron apoyos pecuarios, pues aunado al indicador de capitalización en el que todos los apoyados percibieron un aumento en la cantidad y variedad de activos disponibles, dichos beneficiarios mostraron signos positivos en el cambio tecnológico y en el incremento de sus ingresos. Los productores pecuarios que en conjunto incrementaron más sus ingresos fueron los apoyados con el componente bovinos doble propósito, que recibieron el componente semovientes, con montos por arriba de los 100,000 pesos y que pertenecen al tipo II de la metodología de FAO.

Para los productores agrícolas se encontró que la función de producción estimada para sus UPR muestra una relación inversa con la tierra y el capital, y positiva con los fertilizantes y mano de obra, lo que probablemente esta reflejando el agotamiento de la superficie explotada. Los productores agrícolas cuyos ingresos aumentaron en conjunto más que los de los otros fueron los propietarios de plantaciones, que recibieron el componente maquinaria, equipo y herramientas, que recibieron apoyos superiores a los 100,000 pesos, y que pertenecen al tipo II de la tipología de FAO.

Las variables estudiadas de empleo, desarrollo de capacidades y de impactos sobre recursos naturales, reportaron variaciones tan pequeñas que caen en el margen de error.

Se hizo un análisis complementario por producto, y se observó que el pertenecer a una organización favorece la obtención de un mejor precio en el producto comercializado, por lo que es necesario continuar fortaleciendo a las organizaciones de productores; sin embargo, se deben de buscar mecanismos alternos para evaluar los impactos que se generan cuando se dan los apoyos de forma indirecta, pues con la metodología actual no es posible captarlos.

6.3. Recomendaciones

Para mejorar los resultados obtenidos en la evaluación, se sugiere que se revise la metodología a fin de que se dé un tratamiento diferenciado a las organizaciones que a los beneficiarios individuales, pues los indicadores están diseñados para captar cambios dentro de la unidad de producción y no para cuando el beneficio se recibe de forma indirecta. No se pueden incluir a todos los beneficiarios de una organización del tamaño de los cacaoteros, en un proceso evaluatorio orientado a cuantificar impactos directos,

que se ven reflejados de diferente forma a los de los productores individuales u organizados en esquemas más simples.

A pesar de que los resultados de la evaluación no registran cambios en los indicadores básicos de los productores apoyados vía una organización, se debe de continuar apoyando a las organizaciones de productores, pues éstas tienen un efecto positivo en la determinación de los precios pagados a sus asociados.

Los esquemas para evaluar los impactos que las organizaciones generen deben cambiar y podrían incluir la definición de submuestras o de cuestionarios adicionales. También se podría estratificar la muestra, o acotar a un número máximo de beneficiarios encuestados por organización a fin de evitar los sesgos en los que en función de la metodología actual es posible caer.

Se debe dar continuidad a los programas, evitando que año con año haya cambios en la normatividad que dificulten los procesos de planeación, programación y operación de los mismos. Esto también daría certeza a los productores que están haciendo esfuerzos por ahorrar sus aportaciones: en situaciones de cambio los primeros beneficiados son aquellos que mantienen una relación más estrecha con los responsables de la ejecución de los programas, y no los que más lo necesitan o los que cuentan con un mejor proyecto.

Se deben de redefinir los instrumentos de planeación. Las prioridades estatales son coincidentes con la de los Programas de la APC, lo que en cierta manera facilitó el apego a la normatividad en cuanto a regiones y grupos prioritarios, y la distribución de los apoyos en proyectos productivos, por lo que el Estado cuenta con elementos que facilitan la planeación, sin embargo, dichos criterios fueron rebasados ante el cambio en el diseño de los programas. Por ello, se propone que se revisen estos instrumentos y que la Alianza proporcione recursos para financiar estos procesos.

En lo tocante a la operación del PAPIR 2003, se sugiere que se dé primero atención a los proyectos ya validados en el 2002 por el PRODESCA, a fin de fomentar la articulación existente entre estos programas; asimismo, se debe dar una difusión más intensa del programa PROFEMOR entre las organizaciones apoyadas por el PAPIR. Asimismo, el PROFEMOR debe reorientar sus esfuerzos a fin de atender en primera instancia a las organizaciones que se ubican en las zonas prioritarias.

La programación de recursos en los proyectos debe ser multianual, asimismo, se debe de permitir la integración de diferentes PSP para que atiendan, en función de su especialización, la fase del proyecto que se está desarrollando. La programación multianual también debe de comprender la transición entre el PRODESCA y el PAPIR.

Se deben establecer criterios para eliminar el requisito de presentar un proyecto en solicitudes de grupos de más de 6 beneficiarios cuando los apoyos que requieren sean por montos bajos y no necesitan una justificación técnica; estos apoyos se pueden otorgar a través del PAPIR en su modalidad de atención a la demanda. Tal vez un criterio que funcionaría sería el que el monto del apoyo solicitado sea inferior o igual al que cobraría el técnico prestador de servicios profesionales.

Asimismo, resulta prudente señalar que las microrregiones productivas no siempre coinciden con las áreas en las que se ubica la población más pobre, por lo que no debe ser una prioridad del grupo de programas favorecer la distribución de apoyos entre aquellos productores que se dedican a las actividades con mayor potencial productivo (esta debe ser la prioridad de fomento agrícola pero no de desarrollo rural), sino a aquellos que permitan mejorar las condiciones de vida de las comunidades más marginadas.

Los productores más pobres carecen de los recursos para hacer su aportación, por lo que se sugieren que el programa los apoye en la adquisición de productos acordes con sus posibilidades y de acuerdo con los precios que corren en sus plazas, es decir, que no tengan que pagar un sobreprecio por el desplazamiento de bienes adquiridos en otras regiones pudiendo comprar producción local (aunque no tenga la misma calidad), lo que además favorece el desarrollo de los mercados regionales (y permite que los recursos de Alianza se queden en las zonas más pobres).

Se deben de instrumentar mecanismos de control que garanticen que las instancias creadas cumplan con los propósitos para las que fueron diseñadas. Asimismo, se les debe de dotar de suficientes recursos tanto físicos como humanos, para que puedan desempeñar de forma eficiente su trabajo.

Para mejorar al CECADER se propone que en el Estado se cuente con un interlocutor que sea capaz de tomar decisiones, que los procesos de certificación sean claros, que los supervisores no sean prestadores de servicios profesionales que están desarrollando proyectos, que existan mecanismos de seguimiento y control de las actividades de supervisores para evitar irregularidades, y que éstos se apeguen a lo especificado en la norma.

Asimismo, los criterios para certificar a los prestadores deben de ser claros, y deben difundirse a fin de que los PSP tengan una idea clara de cual va a ser el procedimiento a seguir.

La UTOE, por su parte, debe de concluir su proceso de adaptación para iniciar con una fase de estabilidad que brinde continuidad a los procesos operativos, que de seguridad a los beneficiarios potenciales y que permita que el flujo de información circule entre las diferentes instancias creadas para apoyar el desarrollo rural. Asimismo, deben de depurar

sus bases de datos a fin de contar con una sola que contenga toda la información establecida en la normatividad de Alianza.

Se debe tener un especial cuidado sobre los organismos que están conformados por la participación de las diferentes instituciones gubernamentales y de representación popular, porque la falta de cumplimiento en los compromisos las debilitan y les restan credibilidad, como puede suceder con los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

Para fortalecer a los Consejos se debe dar seguridad a los participantes, en particular, el coordinador debe tener certeza en cuanto a sus condiciones laborales; asimismo, las dependencias federales deben de nombrar a un representante único para que asista regularmente a las reuniones y lleve un seguimiento de acuerdos, además todos los participantes deben conocer la Ley de Desarrollo Rural.

El proceso de federalización debe continuar desarrollándose: la normatividad se elabora con criterios muy centralizados y con márgenes de maniobra muy estrechos que dificultan la adaptación de los programas a las prioridades estatales.

Los municipios quieren participar en el financiamiento de la aportación de los productores de sus localidades, lo que implica elaborar planes de trabajo conjuntos para que los recursos se comprometan a tiempo de acuerdo a sus calendarios particulares.

Cuando se den ajustes en la normatividad de los programas, se deben de organizar cursos de actualización para los funcionarios operativos y directivos a fin de que homogenicen criterios que faciliten su instrumentación, y que ayuden a que el proceso operativo arranque sin titubeos.

La focalización de la población objetivo vía proyectos es la adecuada, porque permite distribuir apoyos con montos mayores, lo cual tiene un impacto favorable en la capitalización de la unidad de producción e induce cambios que facilitan el tránsito de los productores hacia otro nivel de desarrollo. Sin embargo se debe de verificar si realmente los productores están trabajando tal y como lo especifican en el proyecto o si sólo lo están utilizando como una forma de obtener mayores recursos.

Se observó que dentro de los beneficiarios pecuarios los apoyados con ganado de doble propósito fueron los que registraron los mayores aumentos en rendimientos e ingresos por lo que se sugiere que se sigan apoyando, en particular a los que pertenecen al tipo II de la metodología FAO, es decir, aquellos que tienen estudios equivalentes a la secundaria, entre 5 y 10 cabezas de ganado, con valor de sus activos de entre 5,000 y 25,000 pesos y que vendan entre 20 y hasta el 40% de su producción.

Dentro de los productores agrícolas se debe de continuar apoyando a los productores de plantaciones que recibieron el componente de maquinaria, equipo y herramientas y que pertenecen al tipo II de la metodología de FAO (corresponden a los descritos arriba, sólo que en lugar de tener ganado tienen entre 3 y 10 ha de terreno).

Asimismo, se observó que en ambos casos los apoyos por más de 100,000 pesos fueron los que propiciaron los mayores incrementos en ingresos, por lo que una vez más se confirma la afirmación de que se deben de otorgar los apoyos en proyectos (para que los montos sean tales que favorezcan un cambio a grupos cuidando de que efectivamente se trabaje de la forma descrita en el proyecto).

Bibliografía

Gobierno del Estado de Tabasco, Plan Estatal de Desarrollo 2002-2006.

INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2002. México 2003.

INEGI-Gobierno del Estado de Tabasco, Anuario Estadístico del Estado de Tabasco, Edición 2002. México.

INEGI-Gobierno de Tabasco, Anuario Estadístico del Estado de Tabasco, Edición 2001. México.

INEGI-Gobierno del Estado de Tabasco, Anuario Estadístico del Estado de Tabasco, edición 2000. México.

INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados básicos, Estado de Tabasco, México 2001.

INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Resumen General, Tabulados complementarios, México 1993.

INEGI, VII Censo agrícola-ganadero, Estado de Tabasco. Resultados definitivos, México 1994.

SAGARPA, Subsecretaría de Desarrollo Rural, Guía normativa de los programas de Desarrollo Rural, México 2002.

SAGARPA, Reglas de Operación de los Programas de la Alianza para el Campo, México 2002.

SAGARPA, Reglas de Operación de los Programas de la Alianza para el Campo, México 2003.

SAGARPA, Delegación Estatal Tabasco, Orientando Acciones hacia un Desarrollo Regional Sustentable con Proyectos de Desarrollo Rural de Alto Impacto, mayo 2003.

SAGARPA, Delegación Estatal Tabasco, Agenda Básica, mayo 2003.

INEGI, El sector alimentario en México, edición 2002, México 2002.

INEGI, EL sector agropecuario en el Estado de Tabasco, México 1997.

Anexo 1. Metodología de la Evaluación

El cálculo del tamaño de la muestra del grupo de programas de Desarrollo Rural, así como la selección de beneficiarios a ser entrevistados, se hará en apego a la metodología descrita en el documento “Métodos de Muestreo para la Evaluación Estatal Alianza para el Campo 2002”, de acuerdo a las siguientes consideraciones.

1. Marco muestral

El marco muestral quedará integrado por el listado oficial de los beneficiarios del Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), que deberá ser proporcionado por el Comité Técnico Estatal de Evaluación. En dicho listado se espera se incluya a cada uno de los integrantes de los grupos que recibieron el apoyo de manera colectiva. Al momento de la presente propuesta, se cuenta solamente con el total de beneficiarios del programa y, para efectos de cálculo, se asume que se incluye al total de beneficiarios individuales y al total de integrantes de los beneficiarios en grupo.

2. Margen de error y confiabilidad

El margen de error se define como la diferencia absoluta entre el valor estimado (a partir de la muestra) y el valor verdadero (sólo conocido en el supuesto de que se consultara a toda la población) de alguna característica poblacional de interés.

La confiabilidad, por otra parte, es la probabilidad de que el valor verdadero, se encuentre en el intervalo definido por los extremos valor estimado – margen de error, valor estimado + margen de error.

Con las definiciones anteriores, se construirá una muestra con un margen de error del 5.5% y una confiabilidad aproximada del 94.946%, para el grupo de programas de Desarrollo Rural.

3. Técnica de muestreo

Con la intención de que la técnica de muestreo sea aplicable a todos los programas de Desarrollo Rural, se considera la técnica de muestreo simple aleatorio para proporciones, considerando varianza máxima (cuando se estima una proporción p , la varianza máxima posible es $p(1-p) = 25\%$).

4. Ecuaciones y cálculos

Para un nivel de confianza de 94.946%, el percentil respectivo de la distribución normal es $z_{.94946} = 1.9554$; y con un margen de error de 5.5% ($d = 0.055$), de la fórmula de muestreo aleatorio simple para proporciones (ver Cochran, sección 4.4), resulta:

$$\theta = p(1 - p) \left(\frac{z_{.94946}}{d} \right)^2 = 0.5(1 - 0.5) \left(\frac{1.9554}{0.055} \right)^2 = 315.99.$$

De esta manera se obtiene la constante indicada en el documento arriba mencionado. Después se aplica la corrección para poblaciones finitas, indicada en el paso 1 del apartado A de la metodología.

$$n = \frac{\theta}{1 + \frac{\theta}{N}}$$

Donde N es el número total de beneficiarios en el grupo de programas de Desarrollo Rural.

5. Distribución de la muestra

Debido a que en este grupo sólo se considera un programa (PAPIR), el tamaño de muestra calculado se toma como definitivo, salvo que el número de beneficiarios del programa sea menor o igual a 20, en cuyo caso se levantará un censo.

6. Selección de beneficiarios

El marco muestral del programa se ordena alfabéticamente de acuerdo al apellido paterno de los beneficiarios, siempre que esto sea posible, se calcula el factor de selección "k", como el cociente del total de beneficiarios del programa (N) entre el tamaño de muestra (n) calculado en el numeral 4 anterior; redondeando al entero superior:

$$k = \frac{N}{n}.$$

Posteriormente se elige al primer elemento de la muestra, seleccionando un número aleatorio entre 1 y el valor k calculado.

Los siguientes elementos de la muestra se eligen de manera sistemática añadiendo k unidades al número de identificación del elemento anteriormente seleccionado, volviendo al inicio de la lista, cuando ésta se haya agotado sin encontrar el total de elementos de la muestra.

Bajo el mismo procedimiento aquí descrito, se elegirá una lista de reemplazos, equivalente al 10% del tamaño de la muestra obtenido para cada programa.

7. Evaluación de la permanencia, funcionalidad y aprovechamiento de las inversiones

Con el fin de evaluar la sostenibilidad de las inversiones e identificar los impactos relevantes del grupo de programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo, la evaluación estatal 2002, incluirá la aplicación de una encuesta de los beneficiarios de programas seleccionados de inversión que operaron durante el año 2000.

El tamaño de esta muestra será el equivalente al 20% del total de encuestados para el año 2002, siempre que el total de beneficiarios de aquél ejercicio sea al menos 20% de los encuestados el presente año.

Para la selección de programas del año 2000, se tomará en cuenta la equivalencia de programas según la siguiente tabla:

| Programa 2002 | Programa 2000 |
|--|-----------------------------------|
| Apoyo a proyectos de inversión rural (PAPIR) | Apoyo al desarrollo rural (PADER) |

La selección de beneficiarios 2000 a ser incluidos en la muestra se realizará de la forma descrita en el numeral 6 anterior.

Asimismo, se elegirá un listado de reemplazos para estos productores, equivalente al 10% del tamaño de muestra calculado para cada programa, los cuales serán seleccionados de acuerdo al mismo procedimiento.

Bibliografía

Cochran, William, 1988
Elementos de Muestreo. CECSA.

Anexo 2: Información o cuadros complementarios al contenido de los capítulos.

Cuadro Anexo 2.2.6. Subsidio promedio real e inversión total por beneficiario del grupo en relación al total de la APC (pesos de 1993 por beneficiario).

| Concepto | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|
| Inversión total real por beneficiario D.R. | 137.03 | 147.14 | 147.09 | 145.51 | 385.24 | 995.01 | 721.17 |
| Inversión total real por beneficiario APC | 333.37 | 274.78 | 248.54 | 387.76 | 812.27 | 1497.28 | 987.42 |
| Subsidio real D. R | 122.33 | 116.46 | 142.52 | 135.93 | 277.59 | 552.43 | 553.18 |
| Subsidio sin incluir el pago a los servicios de los técnicos | 111.21 | 92.49 | 100.66 | 72.56 | 178.36 | 440.40 | 401.38 |
| Subsidio APC real | 243.17 | 187.04 | 235.12 | 259.25 | 527.83 | 820.68 | 730.34 |

Fuente: EEE con base en los cierres físicos y financieros de varios años.

Cuadro Anexo 2.3.1. Cobertura geográfica de los apoyos del grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002:

| Municipio | % de Comunidades prioritarias | % de Proyectos | % de beneficiarios | Aportación Alianza (%) |
|-----------------|-------------------------------|----------------|--------------------|------------------------|
| BALANCAN | 9.53 | 3.68 | 0.94 | 9.08 |
| CARDENAS | 5.63 | 6.29 | 5.45 | 4.07 |
| CENTLA | 10.23 | 10.24 | 6.61 | 8.55 |
| CENTRO | 3.73 | 13.45 | 30.49 | 11.45 |
| COMALCALCO | 3.90 | 3.82 | 20.68 | 2.06 |
| CUNDUACAN | 1.99 | 1.20 | 6.34 | 0.47 |
| EMILIANO ZAPATA | 1.47 | 1.14 | 0.51 | 1.16 |
| HUIMANGUILLO | 19.32 | 9.37 | 5.05 | 10.23 |
| JALAPA | 1.91 | 1.94 | 1.03 | 1.54 |
| JALPA DE MENDEZ | 1.30 | 3.28 | 2.83 | 2.92 |
| JONUTA | 9.62 | 6.76 | 3.96 | 5.35 |
| MACUSPANA | 11.79 | 5.35 | 1.20 | 14.16 |
| NACAJUCA | 3.55 | 8.63 | 4.02 | 9.74 |
| PARAÍSO | 0.09 | 0.87 | 2.61 | 1.81 |
| TACOTALPA | 5.89 | 11.18 | 4.59 | 8.91 |
| TEAPA | 3.21 | 9.10 | 2.34 | 5.55 |
| TENOSIQUE | 6.85 | 3.68 | 1.34 | 2.96 |

Fuente: EEE con base en avances físicos y financieros de los Programas de Desarrollo Rural. No incluye los datos del PRODESCA del rubro de capacitación.

Cuadro Anexo 2.4.1. Tipología de los productores del PAPIR 2002 y nueva clasificación 2002

| Tipo | I | II | III | IV | V |
|--|----------|-----------|------------|-----------|----------|
| No. de productores de acuerdo a la metodología FAO | 25 | 80 | 123 | 7 | 1 |
| % dentro del total | 10.59 | 33.90 | 52.12 | 2.97 | 0.42 |
| Nueva clasificación EEE | 69 | 136 | 29 | 1 | 1 |
| % dentro del total | 29.24 | 57.60 | 12.30 | 0.42 | 0.42 |

Fuente: EEE con datos de la muestra.

En el cuadro 2.4.2 Anexo se presentan las variables consideradas para la estimación de la tipología; en el caso de la nueva clasificación se excluyó la de orientación al mercado, porque la mayoría de los productores comercializan casi la totalidad del cacao que producen, lo que induce a sobrestimaciones del tipo de productor encuestado.

Cuadro Anexo 2.4.2. Variables consideradas para la estimación de la tipología

| VARIABLE | TIPO I | TIPO II | TIPO III | TIPO IV | TIPO V |
|----------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|--|--|--|
| Escolaridad | Con estudios de primaria (1 a 6 años) | Con estudios de secundaria (7 a 9) | Con estudios de preparatoria (10 a 12) | Con estudios de licenciatura (13 a 16) | Licenciatura concluida y más (17 ó más) |
| Superficie equivalente | Hasta 3 hectáreas | Más de 3 y hasta 10 | Más de 10 y hasta 50 | Más de 50 y hasta 100 | Más de 100 hectáreas |
| Bovino equivalente | Hasta 5 cabezas | Más de 5 y hasta 10 | Más de 10 y hasta 50 | Más de 50 y hasta 100 | Más de 100 cabezas |
| Valor de los activos productivos | Hasta 5,000 pesos | Más de 5,000 y hasta 25,000 | Más de 25,000 y hasta 100,000 | Más de 100,000 y hasta 500,000 | Más de 500,000 pesos |
| Orientación al mercado | Vende hasta el 20% de su producción | Vende más del 20 y hasta el 40% | Vende más del 40 y hasta el 60% | Vende más del 60 y hasta el 80 % | Vende más del 80 y hasta 100% de su producción |

Cuadro Anexo 5.1.1. PAPIR: montos programados 2002 (pesos)

| Componentes | Tipo Inversión | MONTOS (Pesos) | | | | | | Total |
|-------------------------------------|---------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| | | Federal | | Estatal | | Productores | | |
| | | Zonas Marginadas | En Transición | Zonas Marginadas | En Transición | Zonas Marginadas | En Transición | |
| Atención a la Demanda (hasta 40%) | Producción Primaria | 2,150,280 | 921,549 | 720,344 | 308,719 | 1,299,576 | 556,961 | 5,957,429 |
| | Valor Agregado | 3,225,421 | 1,382,323 | 1,080,516 | 463,078 | 1,949,364 | 835,442 | 8,936,144 |
| Subtotal | | 5,375,701 | 2,303,872 | 1,800,860 | 771,797 | 3,248,940 | 1,392,403 | 14,893,573 |
| Apoyos vía Proyectos (al menos 60%) | Producción Primaria | 3,135,826 | 1,343,925 | 1,050,502 | 450,215 | 1,895,215 | 812,235 | 8,687,918 |
| | Valor Agregado | 6,898,816 | 2,956,636 | 2,311,103 | 990,473 | 3,411,386 | 1,462,023 | 18,030,437 |
| | Garantía Líquida | 2,508,660 | 1,075,140 | 840,401 | 360,172 | 2,274,258 | 974,682 | 8,033,313 |
| Subtotal | | 12,543,302 | 5,375,701 | 4,202,006 | 1,800,860 | 7,580,859 | 3,248,940 | 34,751,668 |
| Gastos Indirectos | G. de Operación | 754,484 | 323,350 | 252,752 | 108,322 | | | 1,438,908 |
| | G. de Evaluación | 188,621 | 80,838 | 63,188 | 27,081 | | | 359,728 |
| Subtotal | | 943,105 | 404,188 | 315,940 | 135,403 | | | 1,798,636 |
| Total | | 18,862,108 | 8,083,761 | 6,318,806 | 2,708,060 | 10,829,799 | 4,641,343 | 51,443,877 |

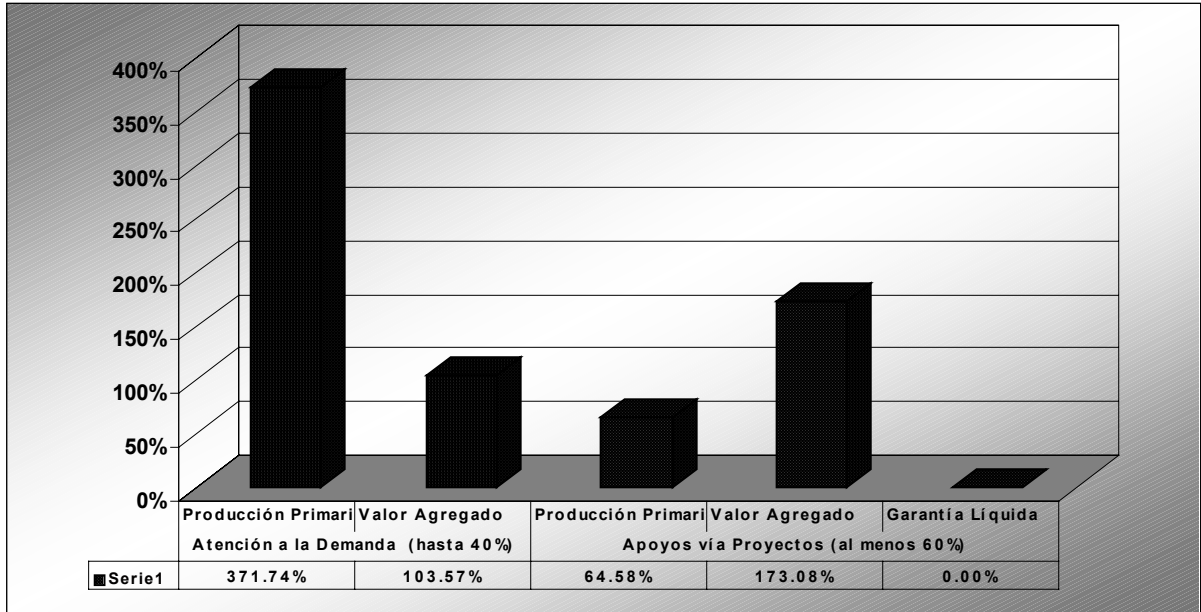
Fuente: Anexo Técnico 2002

Cuadro Anexo 5.1.2. PAPIR: montos ejercidos 2002 (pesos)

| Componentes | Tipo Inversión | MONTOS (Pesos) | | | | | | Total |
|-------------------------------------|---------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| | | Federal | | Estatal | | Productores | | |
| | | Zonas Marginadas | En Transición | Zonas Marginadas | En Transición | Zonas Marginadas | En Transición | |
| Atención a la Demanda (hasta 40%) | Producción Primaria | 2,220,187 | 879,233 | 740,062 | 293,078 | 2,724,584 | 1,058,526 | 7,915,670 |
| | Valor Agregado | 1,320,907 | 698,140 | 440,302 | 232,713 | 1,646,786 | 884,698 | 5,223,546 |
| Subtotal | | 3,541,094 | 1,577,372 | 1,180,365 | 525,791 | 4,371,370 | 1,943,224 | 13,139,216 |
| Apoyos vía Proyectos (al menos 60%) | Producción Primaria | 8,002,608 | 1,831,684 | 2,667,536 | 610,561 | 8,257,472 | 1,221,852 | 22,591,713 |
| | Valor Agregado | 17,552,703 | 6,779,226 | 5,850,901 | 2,259,742 | 12,054,832 | 4,454,277 | 48,951,681 |
| | Garantía Líquida | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Subtotal | | 25,555,311 | 8,610,909 | 8,518,437 | 2,870,303 | 20,312,303 | 5,676,129 | 71,543,394 |
| Gastos Indirectos | G. de Operación | | | | | | | 0 |
| | G. de Evaluación | | | | | | | 0 |
| Subtotal | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 0 |
| Total | | 29,096,406 | 10,188,282 | 9,698,802 | 3,396,094 | 24,683,673 | 7,619,353 | 84,682,609 |

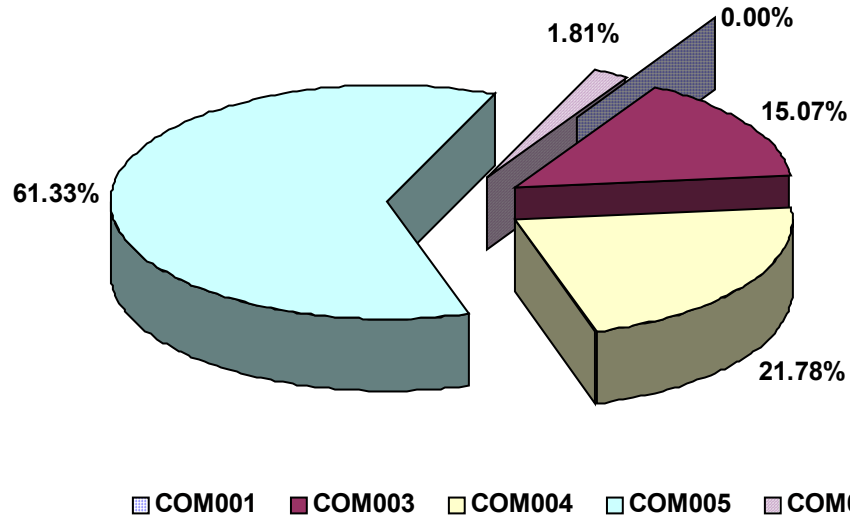
Fuente: Avance físico del grupo de Programas

Gráfica Anexa 5.1.1. Nivel de cumplimiento de las metas físicas por modalidad de atención



Fuente: Anexo Técnico 2002 y avances físicos y financieros del PAPIR.

Gráfica Anexa 5.1.3. PAPIR: distribución de los recursos de la Alianza por tipo de bien



Fuente: EEE con base en las encuestas a beneficiarios 2002. COM001 asistencia técnica-capacitación, COM003 infraestructura y obras, COM004 maquinaria equipo y herramientas, COM005 insumos, capital de trabajo, semovientes, plántulas, etc. COM006 proyectos no agropecuarios.

Cuadro Anexo 5.2.1. Cadenas agropecuarias abordadas en los proyectos apoyados

| Cadena Agropecuaria | Número de Proyectos | % |
|-------------------------|---------------------|---------------|
| Bovinos doble propósito | 254 | 32.52 |
| Bovinos | 183 | 23.43 |
| Cacao | 20 | 2.56 |
| Miel | 4 | 0.51 |
| Palma de aceite | 2 | 0.26 |
| Porcinos | 80 | 10.24 |
| ovinos | 70 | 8.96 |
| Traspatio | 120 | 15.36 |
| Fruticultura tropical | 8 | 1.02 |
| Ecoturismo | 5 | 0.64 |
| Otros cultivos | 20 | 2.56 |
| Otras actividades | 15 | 1.92 |
| TOTAL | 781 | 100.00 |

Fuente: avances físicos y financieros del PRODESCA.

Cuadro Anexo 5.3.2.1. Principales resultados del PROFEMOR en el componente Consolidación Organizativa

| Municipios | Número de Organizaciones | Actividad Productiva | Beneficiarios | Montos Alianza |
|-----------------|--------------------------|--------------------------------|---------------|---------------------|
| Cárdenas | 7 | Cacao y Agropecuario | 1,824 | 279,500.00 |
| Centla | 24 | Pesca y Agropecuario | 3,025 | 973,100.00 |
| Centro | 2 | Agropecuario | 22 | 93,200.00 |
| Comalcalco | 7 | Agropecuario, Pesca y Cacao | 209 | 295,300.00 |
| Cunduacan | 5 | Cacao y Pecuario | 3,812 | 157,500.00 |
| Huimanguillo | 15 | Cítricos, Cacao y Agropecuario | 1,383 | 750,000.00 |
| Jalapa | 1 | Pecuario | 10 | 45,000.00 |
| Jalpa de Méndez | 9 | Cacao, Pecuario y Pesca | 885 | 389,700.00 |
| Jonuta | 15 | Pesca | 1,268 | 750,000.00 |
| Macuspana | 5 | Pecuario | 74 | 250,000.00 |
| Nacajuca | 2 | Agropecuario | 149 | 94,962.00 |
| Paraíso | 7 | Pesca, Caco y Pecuario | 1,537 | 322,000.00 |
| Tacotalpa | 1 | Pecuario | 383 | 25,200.00 |
| Teapa | 1 | Cacao | 259 | 50,000.00 |
| Tenosique | 2 | Caña y Palma | 251 | 99,500.00 |
| | 103 | | 15,091 | 4,574,962.00 |

Fuente: Avance físico-financiero del PROFEMOR.

Cuadro Anexo 5.3.5.5. Empleo en las unidades de producción rural agrícolas

| Indicador | Programa | Tipo de productor | | Clasificación productor | | Inversión | | Componente | |
|---|----------|-------------------|-------|-------------------------|-------|-----------|-------|------------|-------|
| | | Tipo | Valor | Tipo | Valor | Rango | Valor | Tipo | Valor |
| Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo % | 3.31 | III | 3.68 | II | 4.43 | 3 | 9.09 | 3 | 4.55 |
| Tasa variación empleo contratado (%) | 5.78 | III | 9.28 | II | 10.06 | 3 | 80 | 4 | 8.10 |

Fuente: EEE con base en las encuestas de los beneficiarios 2000 y 2002

Cuadro Anexo 5.3.5.6. Empleo en las unidades de producción rural pecuarias

| Indicador | Programa | Tipo de productor | | Clasificación productor | | Inversión | | Componente | |
|---|----------|-------------------|-------|-------------------------|-------|-----------|-------|------------|-------|
| | | Tipo | Valor | Tipo | Valor | Rango | Valor | Tipo | Valor |
| Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo % | 2.57 | IV | 14.29 | III | 12.90 | 4 | 6.06 | 5 | 15.15 |
| Tasa variación empleo contratado (%) | 2.57 | III | 5.88 | III | 22.58 | 4 | 21.21 | 5 | 24.24 |

Fuente: EEE con base en las encuestas de los beneficiarios 2000 y 2002

Cuadro Anexo 5.3.5.7. Empleo generado por los apoyos no agropecuarios

| Indicador | Programa | Tipo de productor | | Clasificación productor | | Inversión | | Componente | |
|---|----------|-------------------|-------|-------------------------|--------|-----------|-------|------------|--------|
| | | Tipo | Valor | Tipo | Valor | Rango | Valor | Tipo | Valor |
| Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo % | 1.84 | I | 5.71 | III | 6.45 | 3 | 9.09 | 5 | 6.06 |
| Tasa variación empleo contratado (%) | 441 | I | 3,426 | II | 758.86 | 3 | 5,450 | 4 | 618.04 |

Fuente: EEE con base en las encuestas de los beneficiarios 2000 y 2002