



Evaluación Alianza Contigo 2003



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

SAGARPA

Informe de Evaluación Estatal Programa Desarrollo Rural

Tabasco

MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Tabasco

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE TABASCO

Lic. Manuel Andrade Díaz
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Jaime Lastra Escudero
Secretario de Desarrollo Agropecuario,
Forestal y Pesca

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

Dr. Carlos Miguel García Bojalil
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Dr. Carlos Miguel García Bojalil... Presidente
Ing. Jaime Lastra Escudero... Secretario Técnico
Ing. Jorge Lara Plaisant... Representante de la SAGARPA
Ing. Jesús Alberto Sánchez Guzmán... Representante del Gobierno del Estado
Ing. Oscar Felipe López Cota... Representante de los Productores
MVZ. José Cecilio Pérez Gómez... Representante de Profesionistas y Académicos
Ing. Víctor Jesús Zepeda Gómez... Gerente Estatal de FIRCO
Lic. Carlos Alberto Gutiérrez Cortés... Coordinador del CTEE

Corporativo Paramétrica S.A. de C.V.

Carlos Eduardo Flota Estrada
Responsable de la Evaluación

Consultores

Olivia Pérez Pérez
Moisés Bautista Osorno
Braulio Murillo Gutiérrez

Tabla de contenido

Presentación	V
Resumen ejecutivo.....	1
Características del programa.....	1
Evaluación de procesos.....	2
Principales impactos del PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.....	3
Recomendaciones relevantes.....	5
Introducción	8
1.1. Fundamentos y objetivos de la evaluación.....	8
2.1. Enfoque de la evaluación.....	9
3.1. Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información.....	10
Capítulo 1.....	12
Análisis de la estrategia de Desarrollo Rural	12
1.1. La estrategia de Desarrollo Rural.....	12
1.2. Convergencia y divergencia en cuento a objetivos.....	13
1.3. Elementos específicos de la estrategia.....	14
1.4. Evolución física y financiera del programa.....	16
Capítulo 2.....	18
Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoya el programa	18
2.1. Caracterización general de la economía rural.....	18
2.2. Factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa.....	24
2.3. Correspondencia entre la orientación general de programa y la problemática identificada.....	26
Capítulo 3.....	28
Evaluación de Procesos en el Programa.....	28
3.1. El tejido Institucional en la implementación y operación del programa de desarrollo rural.....	28
3.2. Capitalización de las unidades de producción fomentada por PAPIR.....	31
3.3. Desarrollo de capacidades en el medio rural.....	34
3.4. Fortalecimiento institucional y consolidación organizativa.....	37
3.5. Visión global del proceso en el programa y oportunidades de mejora.....	40
Capítulo 4.....	42
Evaluación de Impactos.....	42
4.1. Impactos de PAPIR.....	42
4.2. Impactos de PRODESCA.....	49
4.3. Impactos de PROFEMOR.....	51
4.4. Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto.....	53
4.5. Tipología de productores.....	55
4.6. Visión global de los impactos del programa y oportunidades de mejora.....	57
Capítulo 5.....	59
Conclusiones y recomendaciones	59
5.1. La estrategia de desarrollo rural.....	59
5.2. Correspondencia entre la problemática de la economía rural y el programa.....	60
5.3. Evaluación de procesos.....	61
5.4. Evaluación de impactos.....	62

5.5. Recomendaciones.....	65
Bibliografía.....	69
Anexo 1	
Anexo 2	

Índice de cuadros

Cuadro 1. Principales resultados. Desarrollo Rural 2003	7
Cuadro 2. Tamaño de muestra	10
Cuadro 3. Desarrollo Rural: recursos ejercidos, pesos 2002=100	16
Cuadro 4. Distribución de los recursos por componente	17
Cuadro 5. Avance Financiero 2003, pesos corrientes	17
Cuadro 6. Desarrollo Rural: número de beneficiarios	17
Cuadro 7. Producción Interna Bruta. Miles de pesos 1993=100	19
Cuadro 8. PIB agropecuario. Porcentaje del PIB total	19
Cuadro 9. Población ocupada, según sector productivo.....	19
Cuadro 10. Población ocupada por municipio según sector de actividad.....	20
Cuadro 11. Población ganadera, avícola y existencias de colmenas por municipio.....	21
Cuadro 12. Valor de la producción en carne de canal por municipio, según especie Miles de pesos 2003.....	22
Cuadro 13. Superficies sembradas y cosechadas, volumen y valor de la producción agrícola por tipo de cultivo 2003	23
Cuadro 14. Valor de la producción y contribución municipal al valor de la producción estatal, miles de pesos 2003.....	24
Cuadro 15. Distribución de los recursos del programa	27
Cuadro 16. Cadenas agroalimentarias (2003), pesos	32
Cuadro 17. Grupos prioritarios (2003), pesos.....	32
Cuadro 18. Porcentaje de beneficiarios por cadena y estrato de productor (2003).....	33
Cuadro 19. Cadenas agroalimentarias (2003), pesos	36
Cuadro 20. Grupos prioritarios (2003), pesos.....	36
Cuadro 21. Cadenas agroalimentarias (2003), pesos	39
Cuadro 22. Grupos prioritarios (2003), pesos.....	39
Cuadro 23. Tipo de apoyos a productores.....	42
Cuadro 24. Cambios en los activos y Alianza.....	44
Cuadro 25. Cambios en los activos y Alianza.....	44
Cuadro 26. Cambios en los activos y Alianza 2001.....	45
Cuadro 27. Cambios en los activos y Alianza 2001.....	45
Cuadro 28. Producción y Productividad (actividades ganaderas)	45
Cuadro 29. Producción y Productividad (actividades agrícolas).....	46
Cuadro 30. Índice de reconversión productiva.....	47
Cuadro 31. Recursos para concejos municipales (2003), pesos.....	51
Cuadro 32. Tamaño de las organizaciones.	53
Cuadro 33. Tipología de productores de actividades ganaderas.....	56
Cuadro 34. Tipología de productores de actividades no agropecuarias.....	56
Cuadro 35. Tipología de productores de actividades agrícolas	57

Siglas

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

Presentación

Tal como dictan los términos establecidos en las reglas de operación de la Alianza Contigo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 25 de julio del 2003, la SAGARPA, el Gobierno del Estado de Tabasco, en mayo del 2003, establecieron las cláusulas de referencia para llevar a cabo la evaluación estatal de los componentes que forman el programa de desarrollo rural, bajo el marco metodológico diseñado por la UA-FAO.

Por lo que respecta al programa de desarrollo rural en el 2003, se profundizó en la nueva estrategia planteada en el 2002. Se consideraron tres subprogramas bases de carácter estatal, los cuales son evaluados en el presente documento: programa de apoyo a los proyectos de inversión rural (PAPIR); programa de desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA) y el programa de fortalecimiento de empresas y organización rural (PROFEMOR). Alrededor de este conjunto de subprogramas, la evaluación presente tiene como objetivo principal conocer el desempeño del programa de desarrollo rural, determinar el cumplimiento general y específico de sus objetivos y medir el impacto generado en el empleo y la inversión en la zona rural del estado.

Esta evaluación pretende contribuir al proceso de planeación del programa identificando deficiencias, y así ofrecer alternativas que permitan mejorar los esquemas operativos. Para esto, la evaluación profundiza en el análisis de aquellos factores que más directamente determinan o influyen en la instrumentación, operación e impacto del programa.

El proceso de asignación de los trabajos de evaluación a la EEE denominada Corporativo Paramétrica de S.A. de C.V., se llevó a cabo mediante la licitación pública nacional número CTEE-FOFAE-EVAL-001-2004, que emitió el gobierno del estado, a través de la secretaría de desarrollo agropecuario, forestal y pesca, siendo ésta empresa evaluadora la responsable del contenido y de la calidad del presente trabajo.

Conscientes del proceso de evaluación, éste se realizó en total apego a la metodología desarrollada por la UA-FAO, y fue conducido por el comité técnico estatal de evaluación, como instancia responsable del proceso de selección, contratación y supervisión de las entidades evaluadoras de cada uno de los programas de la Alianza Contigo en el Estado.

Del mismo modo, el comité técnico estatal de evaluación dio seguimiento al proceso de evaluación, tanto en la revisión de los avances como en la integración del presente documento. No se omite decir que también en su calificación y su dictamen.

Resumen ejecutivo

Características del programa.

Durante el 2003 se profundiza en el esquema de agrupación de los programas de desarrollo rural iniciado durante el 2002. Diseño que pretende lograr un desarrollo integral en la zona rural del estado. El PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR, son los tres componentes básicos que dan forma al programa de desarrollo rural. Éstos, tienen como objetivo fomentar la inversión rural para incrementar la productividad y rentabilidad de las cadenas productivas, el establecimiento de esquemas para el desarrollo de capacidades en el sector y fomentar la organización económica campesina. En el 2003, los componentes no sufren ningún cambio en el objetivo general, sino algunas modificaciones en la operación. En el caso del PAPIR, se crea una unidad de apoyo dentro de la SEDAFO, con el propósito de hacer más eficiente la evaluación de los proyectos productivos. En el caso del PRODESCA, se separan los componentes del programa, para contribuir a la calidad de los proyectos presentados por los PSP y evitar el alto grado de incumplimiento por parte de éstos. En el caso del PROFEMOR, se le cede la operación de las organizaciones de segundo y tercer nivel a la UTOE, además de que ahora dispone de recursos propios para adquirir artículos de oficina.

A lo largo de la existencia del programa, se han canalizado 494,215,119 millones de pesos en términos reales, lo cual representa un 37.6% del total del gasto realizado por la AC durante el mismo período. Desde sus inicios, en términos reales, el gasto realizado a través del programa muestra una tendencia a la alza respecto al año base (1996), registrando un incremento promedio de 59.3% desde su puesta en marcha. Los aumentos en el gasto que más destacan son los consumados durante el 2001 y el 2002, cuando se registró un incremento de 169.2% y 115.7% respectivamente.

Durante el 2003, del total de recursos comprometidos en los tres componentes del programa, se lleva un avance del 67.4%, beneficiando a 17,812 productores. El PAPIR es el que presenta un mayor logro (70.7% de avance), seguido por PROFEMOR (67.5%) y el PRODESCA (54.2%) (avance al 19 julio del 2004). Del total de apoyos programados, el 78.6% se canalizarán a través del PAPIR, mientras que el 14.4% y 6.9% a través del PRODESCA y PROFEMOR respectivamente.

Los apoyos del programa se han canalizado correctamente en cuanto a las vocaciones productivas del Estado. Por lo que hace al criterio focalización de recursos hacia la población marginada, se observa, por un lado, en siete de los dieciséis municipios beneficiados por el programa (Emiliano Zapata, de acuerdo a la base de datos utilizada para la muestra, no recibió apoyo del programa), una sobre-asignación de los apoyos y, por otro, diez muestran una deficiencia en cuanto a los recursos canalizados en este sentido. Del grupo de municipios que más destacan por la sobre-asignación de recursos

son: Centro, Tacotalpa, Paraíso y Balancán. Los que más sobresalen por haber recibido contribuciones menores son: Centla y Macuspana.

Evaluación de procesos.

Sin duda, la mejora en los procesos de operación del programa es creciente. El análisis en este sentido, se abordó teniendo como referencia cuatro ejes principales: el marco institucional en el que se ubican las acciones de desarrollo rural de Alianza Contigo 2003, los procesos en que se enmarcan las actividades de PAPIR y su incidencia y participación en la detonación de procesos de desarrollo a partir de la capitalización de las unidades de producción rural (UPR), la contribución del PRODESCA a la formación de un mercado de servicios profesionales y de capacidades y, el cuarto que examina los procesos que conllevan las actividades de fortalecimiento de las estructuras locales promovidas por el PROFEMOR.

En la entidad se observa una estrecha relación entre las instancias federales y estatales involucradas en la operación del programa. De hecho, el arreglo institucional fue calificado como aceptable por los actores involucrados. Por ejemplo, la delimitación de funciones entre instancias federales y estatales es considerada como admisible (le otorgan 8 de calificación en promedio). De igual forma, La eficacia de dicho arreglo para el logro de objetivos se percibe como aceptable (fue calificada por arriba de 7 de calificación).

El proceso principal del PAPIR es la selección de beneficiarios a los cuales se debe distribuir el apoyo. Así, teniendo como marco las reglas de operación de la Alianza Contigo 2003, en el estado se asignaron los recursos a zonas y grupos considerados prioritarios, y a cadenas productivas de alta inclusión social, privilegiando la realización de proyectos como mecanismo principal de selección (el 82.4% de los apoyos se canalizaron vía proyecto. El 17.6% restante a través de la demanda libre).

El PRODESCA tiene como procesos vitales la elección y capacitación de los prestadores de servicios. Durante el 2003 se realizaron cuatro cursos para el diseño de proyectos, que es la primera etapa en la construcción de un proyecto. Así, para la siguiente fase, que es el taller para la puesta en marcha de proyectos (a realizarse durante el 2004), sólo se aceptarán a prestadores de servicios que hayan terminado con el diseño de su proyecto. Cabe destacar que de los 472 proyectos financiados por el programa, sólo 63 quedaron incompletos.

Los procesos del PROFEMOR se enmarcan en tres componentes principales: fomento institucional, consolidación organizativa y fomento empresarial. Todos los recursos de este programa, durante el 2003, se canalizaron a través del componente de consolidación organizativa, por lo que su aportación a la conformación de concejos municipales, generación de planes municipales y al desarrollo del fomento empresarial fue nulo.

Principales impactos del PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

El conjunto de indicadores aplicados para medir la operación global del programa durante el 2003, muestran un alto grado de satisfacción por parte de los beneficiarios. De estos indicadores destacan la calificación a la calidad del apoyo (9.6 en promedio), los índices de actitud del personal en ventanilla (1.41) y el de complejidad de asesoría en la integración de la solicitud (1.42) que se sitúan en el rango de excelentes.

Los productores de carne, leche y los que tienen algún tipo de plantación vieron mejorado su ingreso durante el 2003. No así los productores con actividades no agropecuarias consideradas viejas que presentan un índice de excedentes negativo (-0.03). En las actividades consideradas nuevas sí se observó un progreso en el ingreso, pues su excedente promedio después del apoyo fue de 108,551 pesos.

En cuanto al empleo se puede decir que en gran medida el programa logró el objetivo. El 75% de los productores con actividades pecuarias consiguió un incremento en el empleo total (familiar y contratado), mientras que 25% restante reportó estabilidad en el mismo. El 54% de los beneficiarios con actividades no pecuarias, el empleo se vio incrementado, mientras que para el 3% se diezmó. El 44% restante reportó estabilidad en la ocupación. Para los productores agrícolas (representan sólo el 4.8% de los productores muestreados) la situación del empleo se vio dividida. 38% lo lograron acrecentar y para el 25% se redujo.

La innovación tecnológica fue prácticamente inexistente para todos los tipos de productores. Para los productores beneficiados por PADER 2001, también el cambio tecnológico fue precario.

Para medir la inversión y capitalización de las UPR, en un primer paso se distinguieron tres tipos de productores: los que mostraban una tendencia decreciente en el capital, los que mostraban una tendencia estable y los que mostraban una propensión creciente en su capital después del apoyo. En este primer paso se encontró que en el ejercicio fiscal 2003, prácticamente la mayoría de los productores beneficiados mostraron una tendencia creciente en la capitalización de su unidad producción (92.2%), mientras que el 5.2% y el 2.5% mostraron una tendencia estable y decreciente respectivamente.

En un segundo paso, se distinguió si el cambio en la tenencia de activos de los productores, si es que hubo, se debió al apoyo de Alianza o por otras razones. Para esto se distinguieron tres tipos de activos: maquinaria, ganado y plantaciones. En total el 66.4% de los productores registró cambios en su tenencia de activos, mientras que el 29.7% no registró variación. Sólo el 3.9% de los productores vio disminuido sus activos. Los incrementos en capital se debieron en un 77.1% a los apoyos recibidos, mientras que el 22.9% a otras razones. En la maquinaria (82.5%) y en el ganado (72.5%) fue donde se

dio la mayor ganancia en capital derivada del apoyo. En las plantaciones, fue donde se mantuvo más estable (21.6%).

Después de dos años de maduración de los apoyos proporcionados por el PADER 2001, el 58.8% de los beneficiarios vio incrementado la capitalización de su unidad de producción, el 32.8% la reportó estable, mientras que el 8.4% registró un retroceso.

Por otro lado, poco más de la mitad de los productores (52.6%) apoyados por el PADER, observaron cambios en sus activos (el 41.2% no reportó cambios mientras que el 8.2% sufrió una disminución). En la generalidad de los casos, los aumentos en la tenencia de los activos se debieron por causas distintas al programa (58%). En el ganado y en la maquinaria fue donde se registraron los incrementos mayores en los activos (78.7% de los productores notó cambios en la maquinaria y el 70.3% en el ganado). En el caso de las plantaciones el incremento fue mucho menos sensible (sólo en 6.3% percibió cambio en sus activos).

En cuanto a los incrementos de producción y productividad, las actividades ganaderas fueron, durante el 2003, las que registraron los mayores cambios (96% de los productores registraron cambios en la producción). Este incremento fue debido en gran medida por el aumento en las unidades de producción (75%), más que a los incrementos en productividad. Las actividades agrícolas incrementaron su producción en un 50%, debido a la mejora en productividad (50%), más que al incremento en la superficie cosechada.

Salvo en el caso de los productores con actividades no agropecuarias, los cuales mostraron en su mayoría una tendencia decreciente hacia atrás en su integración a las cadenas productivas (50%), la generalidad de los productores con actividades agrícolas (50%) y ganaderas (47.3%) muestran una tendencia estable en su integración hacia atrás en su autoabastecimiento de insumos. Esta poca integración de los productores en cuanto a insumos se debe en gran medida a los apoyos. Aunque cabe mencionar que existen otros factores que también han incidido en la poca integración de los productores a las cadenas de insumos.

La variación horizontal hacia delante, para el caso de los cultivos cosechados, no registró ninguna variación (0.0). La producción promedio colocada en el mercado antes y después del apoyo es la misma. Para los cultivos no cosechados y producción pecuaria sin cambios observados, la integración hacia delante muestra signo positivo para fomento agrícola y ganadero, pero con un valor prácticamente insignificantes (0.14). Esta pequeña variación se explica en gran medida por los apoyos Alianza (0.89), aunque, en menor medida, otros factores también la explican (0.49).

Para las actividades agrícolas, ganaderas y no pecuarias, la integración vertical hacia delante para cultivos cosechados por eslabones muestra signos positivos en su encadenamiento con el consumidor. No obstante, para las actividades agrícolas (0.04) y no pecuarias (0.02) la variación es insignificante. No así para el fomento de las actividades agrícolas, que muestra una variación del 0.53 en su integración al

consumidor. En cuanto a los otras posibilidades de encadenamiento (fabricas, intermediarios comerciales o la exportación), no existe variaciones significativas, salvo en le caso de fomento agrícola, que presenta un retroceso en su integración con los intermediarios comerciales (-0.53).

El índice de reconversión productiva global, para los cultivos que incrementaron su superficie cosechada, fue de 21% durante el 2003. Para los que vieron reducida su superficie, el índice global fue de (-19%). Los cultivos agroindustriales son los que explican, en su totalidad, el incremento en el índice de reconversión. Los forrajes, praderas (-12%), y las plantaciones (-7%) son los que vieron reducida su participación en la superficie cosechada.

Atendiendo al índice de variación de desarrollo de capacidades se puede afirmar que el desarrollo de éstas, emanado de los apoyos PRODESCA durante el 2003, fue prácticamente incipiente. Cabe destacar que la ligera variación observada, se debió en un 59.8% por los apoyos recibidos por la Alianza.

Del total de apoyos canalizados durante el 2003, el 34% se encauzaron a través de las organizaciones campesinas. De las organizaciones beneficiadas, el 88% se constituyeron como tal para recibir el apoyo, de las cuales el 55% sigue vigente después del beneficio recibido. La mayoría muestra una tendencia estable en el numero de su miembros (72.5%), mientras que un 20% presenta una tendencia decreciente. Sólo el 7.5% exhibe una tendencia creciente en el número de sus miembros después del apoyo.

Recomendaciones relevantes.

Además de incrementar el personal con el perfil necesario durante el tiempo de recepción de solicitudes, es importante generar un método de ponderaciones para que no sean las primeras solicitudes las más beneficiadas.

Reducir, los tiempos de respuesta incrementaría los efectos del programa en la productividad de los beneficiados. Esta reducción se puede obtener en las primeras instancias operativas, reduciendo los trámites burocráticos para disminuir su carga de trabajo y dotándolas de más infraestructura tecnológica y capital humano.

Prolongar las campañas publicitarias del programa e incrementar los cursos sobre el manejo de las reglas de operación.

El potencial de mejora, derivado de las evaluaciones estatales, es precario. Involucrar a los funcionarios estatales en el diseño de la evaluación externa, es un aspecto a considerar para incrementar el uso de las evaluaciones como instrumento para mejorar los procesos y la operación del programa.

El PAPIR durante el 2003 impactó sensiblemente a la producción y productividad pecuaria en la entidad. No hizo lo mismo con las actividades agrícolas. Eliminar los apoyos de las actividades agrícolas por parte del PAPIR y reorientar los recursos que queden disponibles hacia fomento ganadero y desarrollo de capacidades, podría incrementar los impactos del programa

Fortalecer la presencia del PSP en las unidades de producción rural, ya que los productores no los perciben como fuente tecnológica.

Continuar e incrementar los talleres de capacitación técnica de los PSP, y vincular a las instituciones académicas en este proceso de capacitación mejoraría sensiblemente las capacidades de los productores.

En el proceso de municipalización, apoyar a los ayuntamientos en sus capacidades de planeación necesarias para operar eficientemente los lineamientos del programa. Además, capacitar a los responsables del programa a nivel municipal en cuanto a los cambios de estrategia del programa.

Los funcionarios municipales tienden a subestimar el PROFEMOR. De hecho, éstos preferirían que los recursos de este componente se canalizaran a través del PAPIR. Debido, quizás, a que los objetivos del programa se perciben con poca rentabilidad política. Sensibilizar a los funcionarios a través de capacitación, de los beneficios derivados en la inversión en capital humano, mejoraría el uso de los recursos.

Un gran número de organizaciones se constituyen sólo para obtener el apoyo, y pocas permanecen en tiempo. Fortaleciendo la asesoría técnica a través de los profesionales, mejoraría en gran medida, la sustentabilidad de las organizaciones.

El SISER se encuentra prácticamente subutilizado. Para aprovechar el potencial del sistema, es importante dotar de infraestructura tecnológica a los CADERS.

Cuadro 1. Principales resultados. Desarrollo Rural 2003

Concepto	Num. Beneficiarios Desarrollo Rural	Num. beneficiarios total Alianza	Num. beneficiarios % respecto al total de Alianza	Subsidio promedio desarrollo rural Pesos	Cumplimiento Metas Financieras %	Principales indicadores de impacto	Recursos % del total de Alianza
	17,812	37,070	48.0	5,671	67.4	-	67.7
Índice global de gestión del apoyo						1.66	
Índice de nivel de uso						91.5%	
Índice cambio tecnológico (FA)						0.03	
Índice cambio tecnológico (FG)						0.28	
Incidencia de Alianza en el desarrollo de capacidades						59.8%	
Variación en el desarrollo de las capacidades						0.008	
Variación en el desarrollo de las organizaciones						0.312	
Incidencia de Alianza en el desarrollo de las organizaciones						43%	

Fuente: INEGI. Base de datos de encuestas a beneficiarios 2003, metodología FAO y cálculo propio.

Introducción

1.1. Fundamentos y objetivos de la evaluación.

1.1.1. Fundamentos.

Respondiendo a la necesidad de retroalimentación de los gobiernos federal y estatal, y en el marco de la ley de desarrollo rural sustentable, la presente evaluación tiene como propósito obtener elementos suficientes para mejorar la operación, la transparencia y uso eficiente de los recursos que se destinan al sector agropecuario a través del programa de desarrollo rural de la Alianza Contigo 2003.

Esta evaluación tiene su fundamento legal en las reglas de operación de la Alianza Contigo y en el decreto de presupuesto de egresos de la federación 2003, que obligan a la realización de una evaluación externa, con el fin de verificar que los apoyos realizados a través del programa se canalicen de manera efectiva a la población objetivo, que son los productores de bajos ingresos en zonas marginadas y no marginadas, productores en transición y los considerados como resto de productores conforme a lo establecido en el artículo 8 fracciones I, II, III y IV de las reglas de operación de la Alianza Contigo 2003.

Para tal efecto, las reglas de operación de la Alianza Contigo 2003 en su capítulo 10, evaluación general de los programas, artículo 27, relativo a la evaluación externa, establece que la evaluación se orientará al análisis de: “cumplimiento de los objetivos y de las metas de los programas, a su cobertura y operación; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al programa, mediante medición, entre otros, de los impactos en la productividad en el desarrollo tecnológico y ambiental, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar, entre otros. Información que permitirá una retroalimentación de los programas para una mejor toma de decisión sobre los mismos”.

1.1.2. Objetivo general de la evaluación.

La evaluación analiza el funcionamiento del programa de desarrollo rural previsto en la Alianza Contigo 2003, con el fin de concluir y recomendar sobre la pertinencia de sus componentes y la articulación entre sus subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR). Asimismo, indaga, sobre la capacidad del programa para incrementar el ingreso y elevar la calidad de vida de la población rural.

1.1.3. Objetivos específicos de la evaluación.

1. Analizar la capacidad de los componentes del programa para contribuir al fortalecimiento de la participación organizada de los productores rurales en el desarrollo de las cadenas productivas a nivel local.
2. Indagar sobre el impacto de los apoyos otorgados para la capitalización de las unidades de producción. En especial, los efectos que los apoyos han tenido en productividad y rentabilidad en los diferentes tramos de las cadenas productivas.
3. Analizar los efectos de los proyectos para la utilización de nuevas tecnologías, capacitación, asistencia técnica y consultoría, en el mejoramiento de los procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales en las zonas rurales.

2.1. Enfoque de la evaluación.

La utilidad práctica y la oportunidad son los dos ejes fundamentales que orientan la evaluación. Es decir, la evaluación genera información que sirve como insumo para la toma de decisiones en el sector y propuestas que son factibles de llevar a la práctica. Además, la evaluación permite retroalimentar a los encargados de tomar las decisiones, de modo que las propuestas hechas en el documento sirven para adoptar medidas correctivas en el momento que el programa está en marcha.

La evaluación del programa de desarrollo rural considera a los tres subprogramas que lo componen. El de apoyo a los proyectos de inversión rural (PAPIR), el de desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA) y el subprograma de fortalecimiento de empresas y organización rural (PROFEMOR), así como la forma en que la articulación de estos tres subprogramas potencia los impactos del programa en su conjunto.

El reporte se enmarca en cuatro líneas estratégicas previamente definidas por SAGARPA, que son la integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, la reconversión productiva, la atención a regiones y grupos prioritarios, y la atención a factores críticos.

La evaluación de procesos se abordó en cuatro ejes principales: el primero presenta una visión integral y el marco de referencia en que se ubican las acciones de desarrollo rural de Alianza Contigo 2003. El segundo analiza los procesos en que se enmarcan las actividades de PAPIR y su incidencia y participación en la detonación de procesos de desarrollo a partir de la capitalización de las unidades de producción rural (UPR). El tercero evalúa la contribución del PRODESCA a la formación de un mercado de servicios profesionales y de capacidades, y el cuarto examina los procesos que conllevan las actividades de fortalecimiento de las estructuras locales promovidas por el PROFEMOR.

Por lo que hace a los impactos del programa, la evaluación estudia por separado los generados por PAPIR, PADER 2001 (equivalente al actual PAPIR), PRODESCA y PROFEMOR. Para PAPIR se establecieron dos niveles indicadores para medir sus efectos. Los de primer nivel miden los impactos del programa en el ingreso y el empleo en las unidades de producción. Los de segundo nivel consideran los efectos de aquellas variables que contribuyen a la obtención de cambios en el ingreso y el empleo. Para la evaluación de impactos de PRODESCA y PROFEMOR, se tomó en cuenta la observación en campo del evaluador y las entrevistas que se realizaron a los prestadores de servicios profesionales y líderes de organizaciones. Para el PADER 2001 se calcularon los indicadores de inversión y capitalización, con el fin de conocer la permanencia, funcionalidad y nivel de aprovechamiento de las inversiones en el tiempo.

En cumplimiento con el programa estatal de desarrollo 2002-2006, los responsables de la política agropecuaria del estado diseñaron el programa sectorial de mediano plazo (PROSEMEP), que pretende generar más oportunidades de empleo, mejorar los niveles de ingreso, alimentación, arraigo a las comunidades rurales, así como participar en la reducción de la pobreza. En el presente documento se analiza la correspondencia entre el programa sectorial estatal y el programa de desarrollo rural.

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

La muestra (ver cuadro 2) se obtuvo de acuerdo a la guía metodológica UA-FAO, que incluye, por un lado, a los beneficiarios del PADER 2001 y del PAPIR 2003, que fueron tratados como poblaciones independientes. Así, el tamaño de muestra total, resultó de la suma de la muestra de cada una de las poblaciones. Por otro lado, la muestra incluye a los Técnicos PROFEMOR y PRODESCA, que también fueron elegidos de manera aleatoria y sistemática. En el caso de los técnicos PRODESCA, la elección de la muestra sistemática, se obtuvo proporcional al tipo de PSP (independiente o perteneciente a un despacho). Finalmente, la muestra incluye entrevistas a funcionarios directivos y operativos del programa, elegidos también de acuerdo a la metodología propuesta por la Unidad de Apoyo de FAO.

Cuadro 2. Tamaño de muestra

Actores entrevistados	Número de entrevistas
Beneficiarios PADER 2001	119
Beneficiarios PAPIR 2003	116
PSP PRODESCA y PROFEMOR	24
Representantes de organizaciones económicas beneficiadas	22
Funcionarios directivos y operativos	28
Total	309

Fuente: el tamaño de muestra se cálculo de acuerdo a la metodología diseñada por FAO.

Las fuentes de información consultadas para la evaluación fueron: la guía metodológica para la evaluación 2003, las reglas de operación del programa Alianza Contigo 2003, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003, el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2006, el programa Sectorial de Desarrollo de Mediano Plazo, Anexos Técnicos 1996-2003 de los programas de Alianza Contigo, el Censo Agropecuario editado por el INEGI, el estudio de estratificación de productores elaborado por la delegación estatal de SAGARPA, e informes de las evaluaciones anteriores de los programas de Alianza Contigo.

Capítulo 1

Análisis de la estrategia de Desarrollo Rural

1.1. La estrategia de Desarrollo Rural.

1.1.1. Orígenes de la estrategia de Desarrollo Rural.

Con el propósito de abordar desde un esquema más eficiente la realidad rural, en 1996 se inaugura en el Estado el programa de desarrollo rural, que se componía de cinco programas: el de equipamiento rural, café, cacao, hule y el de capacitación y extensión. Para el año siguiente (1997), el nuevo esbozo siguió operando como fue concebido desde sus orígenes, pero con el fin de vigorizar la formación de capital humano a través de los servicios proporcionados por los técnicos del programa, se le adiciona un nuevo programa, el de elemental de asistencia técnica. En 1998 se mantienen los programas existentes, sólo el programa de equipamiento rural cambia de nombre, programa de apoyo al desarrollo rural (PADER). En 1999 se suman dos programas más al diseño original, el de desarrollo productivo en zonas rurales marginadas y el programa de mujeres en desarrollo rural. Así, para el año 2000, eran ocho los programas con los cuales se pretendía mejorar el nivel de vida de la población rural.

Después de cinco años de experiencia, en el 2001 se inicia una nueva etapa en la forma de operar los programas. Se decide mantener los programas PADER y de desarrollo productivo en zonas marginadas, pero el de capacitación y extensión, y el elemental de asistencia técnica se transformaron en el de extensionismo y servicios profesionales (PESPRO). Además, los programas de hule, café y cacao pasan a ser de ejecución nacional. Todavía, en el proceso de mejora de los programas, en el 2002 se forma el programa de desarrollo rural con tres componentes PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, esquema que se profundiza para el periodo de análisis de esta evaluación.

Así, dos grandes momentos se pueden distinguir desde la puesta en marcha de la nueva estrategia. El que se caracteriza por un gran número de programas que se orientan a satisfacer necesidades específicas en el sector agropecuario y el que se caracteriza por la concentración de programas con una visión integral.

1.1.2. Líneas estratégicas.

El programa sectorial fija las líneas estratégicas de la SAGARPA. Éste traduce las normas fijadas en el decreto del presupuesto de egresos de la federación y en la (LDRS) en lineamientos que los encargados del sector agropecuario tienen que atender. Por su

parte, el Decreto de Egresos de la Federación fija los montos a radicar por estado, (destaca el hecho de que para 2003 el 50% de los beneficiarios de la Alianza Contigo debe estar adscritos al sector social), mientras que la LDRS establece los lineamientos para incrementar la productividad y la competitividad en las zonas rurales.

En específico, la política sectorial de la SAGARPA se plantea en diez ejes: 1. desarrollo de zonas rurales, 2. políticas diferenciadas, 3. fortalecimiento al federalismo, 4. certidumbre y seguridad jurídica, 5. servicios ambientales, 6. desarrollo rural con enfoque territorial, 7. impulso a las cadenas productivas, 8. vinculación de programas y acciones institucionales, 9. participación con organizaciones sociales, y 10. diversificación y reconversión productiva.

1.2. Convergencia y divergencia en cuento a objetivos.

En lo esencial se puede certificar que la aplicación del programa en la entidad cumple los lineamientos de las reglas de operación 2003 en cuanto a la atención a regiones, grupos prioritarios y cadenas productivas.

La Alianza Contigo, desde el 2002, busca privilegiar la integración de cadenas productivas agroalimentarias con el propósito de generar valor agregado en los productos agropecuarios, y, que éste, sea un beneficio directo para las organizaciones económicas rurales. Para el caso del programa de desarrollo rural, este nuevo esquema se hace evidente en las RO 2003 a través de los anexos técnicos donde se fijan las cadenas productivas estratégicas de alta inclusión social y los montos a invertir en cada una de ellas. Las cadenas privilegiadas para ese ejercicio fiscal, fueron: bovinos, cacao, ovinos, acuacultura y miel, que son, en su mayoría, las mismas que fueron atendidas durante el ejercicio fiscal del 2002.

Por lo que hace a los grupos prioritarios, también se hace explícito en el anexo técnico. Atendiendo a dicho anexo, son grupos prioritarios, mujeres, jóvenes, indígenas, personas de la tercera edad y discapacitadas, a los cuales se les asigna un monto para el desarrollo de sus capacidades. Asimismo, como parte de la estrategia de acercar las decisiones a las zonas de interés, se asegura, al menos, el 35% de los recursos a los proyectos propuestos por los concejos municipales.

Por otro lado, también se asegura que sean los productores de bajos ingresos en zonas marginadas, los más beneficiados por el programa.

1.3. Elementos específicos de la estrategia.

1.3.1. Población Objetivo.

La población objetivo se define en la LDRS, en su artículo 2º, la cual establece que: “son sujetos los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes”.

Ya que esta definición es a todas luces muy amplia, además de que el decreto del presupuesto de egresos establece que se deberá privilegiar a la población de menos ingresos, la SAGARPA establece que los productores se clasifican en tres categorías: productores de bajos ingresos en zonas marginadas (PBIZM), productores de bajos ingresos en transición (PBIT), y resto de productores (RP).

Por otro lado, cabe mencionar que el acceso al programa de desarrollo rural está sujeto a un criterio de pertenencia a unos de los grupos considerados prioritarios, ser productor de bajos ingresos en zona marginada o pertenecer a una microempresa u organización económica compuesta por individuos de algún grupo prioritario.

1.3.2. Cambios recientes en la estrategia.

Durante el 2003 se profundiza y se consolida el esquema de agrupación de los programas de Desarrollo Rural iniciado durante el 2002. Este nuevo diseño tiene como fin el lograr un desarrollo integral en la zona rural. Los componentes que conforman el modelo de Desarrollo Rural en el Estado son: el PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR, que tienen como objetivo fomentar la inversión rural para incrementar la productividad y rentabilidad de las cadenas productivas, el establecimiento de esquemas para el desarrollo de capacidades en el sector y fomentar la organización económica campesina. Los tres componentes del programa mantienen su objetivo general, sólo sufren algunas modificaciones en la operación. En el caso del PAPIR, la SEDAFOF destinó personal de apoyo durante la recepción de las solicitudes con el propósito de evaluar los proyectos productivos y reducir la carga de trabajo de la UTOE. En el caso del PRODESCA, se separan los componentes del programa, por lo que un productor, puede ser beneficiado con el diseño, la puesta en marcha, asesoría o capacitación de su proyecto. En el 2002, un productor a la hora de ser elegido como beneficiario del programa, automáticamente se beneficiaba de todos los componentes. En el caso del PROFEMOR, se le cede la operación de las organizaciones de segundo y tercer nivel a la UTOE, que eran hasta el 2002, de ejecución nacional. Además, ahora la UTOE dispone de recursos propios para adquirir equipo de oficina.

1.3.3. Relación entre el programa de desarrollo rural y los otros programas de la Alianza.

Al igual que el programa de desarrollo rural, el de fomento ganadero y agrícola, sufren una reestructuración desde el 2002. Este nuevo esquema logra orientarlos hacia objetivos comunes creando sinergias y externalidades positivas en beneficio de la población rural. De dichos objetivos destacan: el fomento a la inversión, capacitación, inversión, incorporación de tecnología y asistencia técnica. Al mismo tiempo, en el nuevo esquema se buscó evitar la duplicidad de funciones entre los programas. No obstante, este esfuerzo, no se ha logrado terminar con la duplicidad de objetivos. Por ejemplo, se puede observar que los apoyos del PROFEDER (fondo especial de apoyo a la formulación de estudios y proyectos para el desarrollo rural y al desarrollo del capital humano) a la consolidación organizativa, pudieron haber sido atendidos por el PROFEMOR. Por otro lado, los objetivos del OPBI (otros programas para productores de bajos ingresos), coinciden en gran medida con los de PAPIR.

1.3.4. Avances en el proceso de municipalización.

Un rubro de inmensa preocupación del gobierno federal, reflejado en el PND 2001-2006, es la compleja realidad del campo; de allí que como una forma de abordar ese confuso entorno se le haya dado al Municipio, como entidad política, la atribución de participar directamente en las acciones de fomento agropecuario en su territorio.

Por su parte, la ley de desarrollo rural sustentable le da al municipio la atribución de participar directamente en las acciones de desarrollo rural. Así, el municipio, a partir del proceso de municipalización del programa, participará en la planeación, instrumentación y operación de los subprogramas de desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA), de fortalecimiento de empresas y organización rural (PROFEMOR) y de apoyo a los proyectos de inversión rural (PAPIR) del programa de desarrollo rural de la Alianza Contigo. Todo ello con el propósito de dar un nuevo impulso al campo a partir del reconocimiento de los problemas y necesidades a nivel local.

En la entidad, el proceso de municipalización inicia a partir del 2004, el cual se realiza a través de dos modalidades establecidas por el gobierno federal. La primera contempla la transferencia directa de los recursos del FOFAE al gobierno municipal, cuando este ha cumplido con los requisitos previamente establecidos. Y, la segunda, que contempla la posibilidad de que algún municipio no cubra algunos de los requisitos. En este caso, el FOFAE proveerá los recursos asignados a las solicitudes del Municipio correspondiente debidamente validadas por el CMDRS.

Dado que la municipalización en la entidad se inicia a partir del 2004, la mayoría de los funcionarios entrevistados no respondió al respecto. De los que sí lo hicieron, la generalidad considera que el principal problema operativo que enfrenta este proceso es el

conflicto de intereses, seguido por la falta de financiamiento y coordinación entre instancias. En términos generales, se considera que el proceso lleva un 65% de avance hasta estos momentos.

1.4. Evolución física y financiera del programa.

El programa de desarrollo rural ha jugado un papel sustancial en cuanto a su participación financiera en el desarrollo de la política agropecuaria en el Estado. A lo largo de su existencia se han canalizado, a través de sus componentes, 494,215,119 millones de pesos en términos reales, lo cual representa, en promedio, un 37.6% del total del gasto realizado por la AC durante el mismo período. Desde sus inicios, en términos reales, el gasto realizado a través del programa muestra una tendencia a la alza respecto al año base, registrando un incremento promedio de 59.3%. Los aumentos en el gasto que más sobresalen son los efectuados durante el 2001 y el 2002, cuando se registró un incremento de 169.2% y 115.7% respectivamente (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Desarrollo Rural: recursos ejercidos, pesos 2002=100

Año	Desarrollo Rural /1	Total Alianza /1	% del gasto total	Variación 1996=100
1996	38,770,717	144,789,072	26.8	0.0
1997	67,118,167	145,307,585	46.2	73.1
1998	39,217,865	104,739,259	37.4	1.2
1999	44,213,557	189,044,245	23.4	14.0
2000	51,894,801	115,353,362	45.0	33.9
2001	104,354,991	233,523,698	44.7	169.2
2002	83,625,031	209,823,286	39.9	115.7
2003 /2	65,019,990	175,038,756	37.1	67.7
TOTAL	494,215,119	1,317,619,262	37.5	
Promedio			37.6	59.3

Fuente: Anexo Técnicos y cálculo propio.

/1 a partir del 2002 no se Incluyen los programas de ejecución nacional.

/2 avance al 19 de julio de 2004.

El PAPIR ha sido el subprograma al cual se ha destinado más recursos durante el 2002 y 2003 (65.2% y el 78.6% respectivamente), mientras que el PROFEMOR ha sido el menos favorecido durante el mismo período (6.2% durante el 2002 y 6.9% durante el 2003). El PRODESCA ha tenido una posición intermedia respecto al gasto (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Distribución de los recursos por componente

Componente	2002 /1	2003 /2
Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)	65.2	78.6
Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)	28.6	14.4
Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)	6.2	6.9
Total	100.0	100.0

Fuente: Anexo Técnicos y cálculo propio.

/1 a partir del 2002 no se Incluyen los programas de ejecución nacional.

/2 avance al 19 de julio de 2004.

1.4.1. Metas físicas y financieras.

Entre 1996 y 2002 las metas financieras del programa se han cumplido satisfactoriamente (100% en esos años). Durante el 2003, del total de recursos comprometidos en los tres componentes del programa, se lleva un avance de 67.4%, siendo el PAPIR en el cual se ha tenido un mayor logro (70.7%) (Ver cuadro 5).

Cuadro 5. Avance Financiero 2003, pesos corrientes

Desarrollo Rural	Radicado	Comprometido	Pagado	Avance /1 (%)
PAPIR	75,797,101	75,797,101	53,567,363	70.7
PRODESCA	18,174,254	18,174,254	9,844,177	54.2
PROFEMOR	7,044,645	7,044,645	4,717,381	67.0
TOTAL	101,016,000	101,016,000	68,128,924	67.4

Fuente: Anexo Técnicos y cálculo propio.

/1 avance al 19 de julio de 2004.

A lo largo de su existencia los diferentes componentes del programa han logrado beneficiar a 603,488 productores (ver cuadro 6), lo que representa alrededor de dos tercios del número de beneficiarios apoyados por la Alianza. Lo cual, cabe destacar, se realiza con 37.6% del gasto total de la AC.

Cuadro 6. Desarrollo Rural: número de beneficiarios

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 /1	TOTAL
Desarrollo Rural /1	88,897	135,827	73,806	93,342	63,822	65,537	64,445	17,812	603,488

Fuente: Base de datos de beneficiarios.

/1 avance al 19 de julio de 2004. No incluye a los programas de ejecución nacional.

Capítulo 2

Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoya el programa

2.1. Caracterización general de la economía rural.

Tabasco es dentro de la diversidad de México, un Estado que guarda fuertes rasgos característicos: gran parte de su población está vinculada al medio rural, lo que hace que las actividades agrícolas, ganaderas y de pesca sean ejes fundamentales para la economía local no ligadas a la explotación petrolera. Además de cumplir su papel económico, estas tres actividades desempeñan un papel social de suma importancia, pues se constituyen como una válvula de escape a la inmensa e intensa presión que ha generado la explotación petrolera dentro del corpus total de la entidad.

Sin duda, la vocación natural de Tabasco es la agroindustria, pues su latitud geográfica lo sitúa como un territorio privilegiado para tal fin. No obstante, desde los años 70 ésta tendencia natural se trastocó y el flujo petrolero fue disminuyendo el papel agrícola del estado tanto en la capacidad para proveer su consumo interno como en su aportación a la generación de empleos.

En la actualidad se intenta por medio de programas gubernamentales capitalizar, en la medida de lo posible, al campo tabasqueño, no sólo con el objetivo de hacerlo más productivo en términos económicos, sino también, de ofrecer alternativas de desarrollo a la excesiva dependencia petrolera.

La estrategia del sector agropecuario en este sentido (Alianza Contigo y programa sectorial de mediano plazo), radica en buena manera, en la generación de políticas económicas y sociales para encadenar a la población rural al proceso productivo generador de valor agregado.

2.1.1. *El PIB agropecuario y empleo.*

Durante los últimos 7 años el sector agropecuario ha mantenido su peso relativo en cuanto a su aportación a la producción total en el Estado. Después de una ligera caída de 0.6 puntos porcentuales entre 1997 y 1998, el PIB de este sector, en términos reales, inicia una ligera recuperación hasta llegar a representar el 7.9% de la producción en la entidad (crece 1.5 puntos porcentuales entre 1998 y 2002) (ver cuadros 7 y 8).

Cuadro 7. Producción Interna Bruta. Miles de pesos 1993=100

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB Estatal	16,108,259	16,164,313	16,464,271	17,279,977	17,408,861	17,050,316
PIB Agropecuario	1,124,475	1,030,687	1,113,670	1,184,168	1,285,333	1,354,530

Fuente: INEGI. Sistema de cuentas nacionales 2003

Cuadro 8. PIB agropecuario. Porcentaje del PIB total

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB	7.0	6.4	6.8	6.9	7.4	7.9

Fuente: INEGI. Sistema de cuentas nacionales 2003

Aunque durante las últimas tres décadas y media a perdido terreno en cuanto a su capacidad de generación de empleos, el sector agropecuario sigue siendo de gran importancia económica y social en el Estado. Actualmente, alrededor del 27.9% de la población se encuentra empleada en este sector (ver cuadro 9). No obstante esta pérdida de peso relativa en cuanto a la generación de empleos, se debe ser cauteloso al aceptar estos datos.

Esto es, cuando se mira la población ocupada por sector productivo al interior de los municipios, es fácil distinguir la gran capacidad que el campo tiene como empleador. Trece de los diecisiete municipios se encuentran por arriba del promedio estatal en el empleo ocupado en el sector. Incluso, dos de ellos (Jonuta y Tacotalpa), tienen niveles de ocupación por arriba de lo alcanzado en la década de los 70. Esto se explica por la aportación del municipio del Centro al empleo agropecuario, ya que sólo utiliza alrededor del 8% sus habitantes en esta actividad, al mismo tiempo de que es el municipio en el cual se concentra gran parte de los tabasqueños (ver cuadro 10).

Cuadro 9. Población ocupada, según sector productivo

Sector	1970 %	2000 %
Primario	59.05	27.87
Secundario	12.75	18.52
Terciario	21.30	51.26
No especificado	6.90	2.35

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda.

Cuadro 10. Población ocupada por municipio según sector de actividad

MUNICIPIO	TOTAL	Agricultura, Ganadería, Aprovechamiento Forestal, Pesca Y Caza	Porcentaje del Total
Total Estado	600,310	167,315	27.87
Balancán	16,867	9,695	57.48
Cárdenas	65,285	20,434	31.30
Centla	23,636	10,714	45.33
Centro	193,681	15,341	7.92
Comalcalco	47,180	14,377	30.47
Cunduacán	31,419	13,188	41.97
Emiliano Zapata	9,829	2,574	26.19
Huimangillo	45,120	21,559	47.78
Jalapa	9,911	4,242	42.80
Jalpa de Méndez	19,443	6,101	31.38
Jonuta	8,723	6,023	69.05
Macuspana	35,652	12,576	35.27
Nacajuca	26,548	6,609	24.89
Paraíso	21,309	4,840	22.71
Tacotalpa	12,038	7,266	60.36
Teapa	15,976	5,704	35.70
Tenosique	17,693	6,072	34.32

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda. Al 14 de febrero de 2000.

Por lo que hace al potencial productivo del sector agropecuario, el territorio estatal cuenta con una superficie de 2 millones 466 mil 100 hectáreas, de las cuales 84% están asociadas al sector agropecuario. 67.5% es de uso pecuario, el 12.2% de uso agrícola y 4.4% forestal. El resto tiene otros usos.

2.1.2. Sector pecuario.

La vocación natural del suelo tabasqueño es el ganadero. Es por eso, que de la superficie total dedicada a las actividades agropecuarias, el 67.5% está utilizada en esa actividad. De hecho, gran parte de dicha superficie está cubierta de pastizales, en donde se encuentran pastando 1, 498,853 cabezas de ganado con una densidad de 1.1 bovinos por hectárea. Los sistemas de explotación son básicamente de tipo extensivo y semi-intensivo, destinados a la producción de carne. (ver cuadro 11).

En cuanto a las especies menores, la población porcina representa el 15% del total de cabezas de ganado. De este porcentaje, el 92% se conduce bajo el sistema de producción de traspatio y se dedica básicamente al autoconsumo familiar. Sólo el 8% presenta condiciones adecuadas para una explotación eficiente (semi-tecnificado).

La población ovina representa el 3% del hato ganadero. Es considerada normalmente como una actividad complementaria a la ganadería bovina. Se práctica bajo un sistema extensivo.

La otra población importante en número de cabezas, es la de pollos, tanto las criadas en traspatio como la dedicada a la engorda (en total suman 3,785,555). La producción de traspatio se destina básicamente al autoconsumo y representa el 35% del total de cabezas. El restante 65% se halla bajo un sistema de engorda tecnificado (ver cuadro 11). La producción de pollo se encuentra monopolizado por algunas cuantas empresas, lo que no permite el desarrollo de pequeñas empresas estatales.

Cuadro 11. Población ganadera, avícola y existencias de colmenas por municipio

	BOVINO	PORCINO	OVINO	EQUINO	AVES	
					GALLINÁCEAS	
					TRASPATIO	ENGORDA
Estado	1,498,853	289,339	54,318	73,571	1,330,441	2 455,114
Balancán	270,522	28,383	14,009	11,172	45,934	63,905
Cárdenas	117,222	28,431	1,227	3,270	104,463	299,661
Centla	40,321	8,331	3,143	4,552	93,383	77,313
Centro	109,731	32,331	1,445	4,843	112,812	241,992
Comalcalco	29,927	26,021	1,361	3,443	117,317	30,124
Cunduacán	68,498	11,464	572	1,048	88,110	147,906
Emiliano Zapata	43,112	8,371	1,502	2,558	27,633	54,129
Huimangillo	132,996	31,530	7,200	3,728	119,529	1,138,604
Jalapa	81,529	8,847	5,028	5,551	40,823	51,189
Jalpa de Méndez	34,087	11,883	601	1,064	109,285	3,969
Jonuta	106,605	11,405	2,436	3,800	84,958	46,747
Macuspana	160,598	22,482	5,711	7,724	120,841	100,856
Nacajuca	30,816	15,599	247	2,861	87,859	6,053
Paraíso	9,531	11,536	750	936	60,250	2,481
Tacotalpa	58,538	6,667	1,649	5,641	50, 832	57,906
Teapa	43,788	5,902	3,145	5,229	34,278	55,652
Tenosique	161,032	20,156	4,292	6,151	32,134	76,627

Fuente: INEGI. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Delegación en el Estado. Subdelegación Agropecuaria. Al 31 de diciembre de 2002.

Las diferentes actividades ganaderas se distribuyen principalmente en la regiones de los ríos (Balancán, Centla, Emiliano Zapata, Jonuta y Tenosique) y de la chontalpa (Cárdenas, Comalcalco, Cunduacán, Huimangillo y Jalpa de Méndez). Del total del hato ganadero de bovinos estas dos grandes regiones concentran el 69.8%, de porcinos el 73.5% y de ovinos el 68.7%.

En cuanto a las aves, también estas dos regiones concentran más de dos terceras partes de esta actividad. 78% en el caso de las aves de traspatio y 79.3% en el caso de las de engorda.

Para el 2003, el valor total de la producción ganadera (en canal) fue 3,309,608. A este valor total, la producción de bovinos aporta el 58.5% (lo que refleja la importancia de esta actividad), la de porcinos 35.6% y la de ovinos el 5.7%. La aportación restante es la de ganado equino (ver cuadro 12).

El valor de la producción avícola fue de 499,517,000. Esta cantidad se debe, prácticamente en su totalidad, a la producción de pollos para engorda (92.5%). La producción de pollos de traspatio, aporta sólo el 7.4% del valor total (ver cuadro 12).

Cuadro 12. Valor de la producción en carne de canal por municipio, según especie
Miles de pesos 2003

	BOVINO	PORCINO	OVINO	EQUINO	AVES	
					GALLINÁCEAS	
					TRASPATIO	ENGORDA
Estado	1, 936, 084	1,178,451	190 275	4,798	37,342	462,175
Balancán	241, 547	211,750	14 063	1,134	885	6,048
Cárdenas	181, 287	88,590	19 751	172	3,570	65,128
Centla	55, 785	32,997	6 144	228	2, 557	10,371
Centro	157, 879	91,095	24 144	203	3, 116	32,743
Comalcalco	51, 070	21,593	17 210	134	4,297	5,272
Cunduacán	75, 145	49,419	7 849	45	1,437	14,498
Emiliano Zapata	46, 850	35,024	4 400	120	582	5,123
Huimangillo	403, 245	98,577	21 337	572	4,357	273,979
Jalapa	85, 820	67,493	6 528	535	1,122	6,893
Jalpa de Méndez	38, 877	24,588	8 125	45	3,060	531
Jonuta	98, 271	83,908	5 960	120	1,751	4,329
Macuspana	174, 600	133,691	16 752	610	3,308	13,525
Nacajuca	38, 131	22,249	10 597	22	2,559	842
Paraíso	18, 232	6,870	7 848	67	1,739	342
Tacotalpa	65, 942	48,223	4 872	228	1,393	7,773
Teapa	52, 043	35,895	4 320	228	944	7,507
Tenosique	151, 361	126,488	10 375	335	664	7,271

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Delegación en el Estado. Subdelegación Agropecuaria.

2.1.3. Sector agrícola.

El 12.2% del suelo del estado es de uso agrícola. De esta superficie, el 55.6% está dedicada a cultivos perennes y el 44.5% a cultivos cíclicos. De los perennes, destacan, por su superficie sembrada, el cacao (36.2%), caña de azúcar (16.7%), coco (16.5%), naranja (10.5%) y plátano (9.2%). De los cíclicos, el maíz de grano (78.4%), el arroz palay (8.7%) y el frijol (5.5%) (ver cuadro 13). De la superficie total con vocación agrícola, el 90% sigue siendo de temporal. Sin embargo, en los cultivos con excedentes monetarios suficientes (plátano, cítricos), ya se están incorporando sistemas de riego.

Del valor total de la producción agrícola, los cultivos perennes aportan el 83.3% y los cíclicos el 16.7%. Los tres cultivos perennes más importantes son: el plátano (30.6%), cacao (25.9) y la caña de azúcar (20.9), los cuales contribuyen con el 77.4 al valor de la producción de los productos perennes. De los cultivos cíclicos que más aportan al valor son: en el maíz en grano (53.9%), en arroz palay (11.2%) la sandía (9.8%) y el frijol (7.1%) (ver cuadro 14).

Cuadro 13. Superficies sembradas y cosechadas, volumen y valor de la producción agrícola por tipo de cultivo 2003

TIPO CULTIVO	SUPERFICIE SEMBRADA (Hectáreas)	SUPERFICIE COSECHADA (Hectáreas)	VOLUMEN (Toneladas)	VALOR (Miles de pesos)	Aportación al valor %
Total	298,462	280,639	-	2,678,415	-
Cultivos cíclicos	132,592	120,626	-	446,879	16.7
Maíz grano	103,957	94,699	158,282	240,778	53.9
Arroz palay	11,521	10,465	31,375	50,018	11.2
Frijol	7,232	6,631	3,656	31,814	7.1
Sorgo grano	5,058	4,520	12,381	20,257	4.5
Sandía	2,528	2,303	35,374	43,647	9.8
Chile seco	541	321	102	5,115	1.1
Chile verde	314	276	2,305	13,659	3.1
Resto de cultivos cíclicos	1,092	1,071	-	37,882	8.5
Cultivos perennes	165,870	160,013	-	2,231,536	83.3
Cacao	60,106	60,077	32,947	577,043	25.9
Caña de azúcar	27,628	26,892	1,484,688	465,717	20.9
Coco	27,375	26,175	22,350	82,093	3.7
Naranja	17,416	17,019	102,485	84,931	3.8
Plátano	15,234	14,644	652,785	682,620	30.6
Limón agrio	8,226	8,201	94,160	95,417	4.3
Piña	2,150	1,150	36,050	72,100	3.2
Papaya	1,260	1,253	48,925	126,139	5.7

FUENTE: INEGI. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Delegación en el Estado. Subdelegación Agropecuaria. Y cálculo propio.

A nivel municipal, Cárdenas (20.5%), Teapa (20%) y Huimangillo (20%) contribuyen con el 62.7% del valor de la producción de cultivos perennes, mientras que Balancán (21.3%), Huimangillo (11.7%) y Cárdenas (11.6%) aportan el 44.6% del valor total de la producción de cultivos cíclicos (ver cuadro 14).

Cuadro 14. Valor de la producción y contribución municipal al valor de la producción estatal, miles de pesos 2003

	Cultivos perennes		Cultivos cíclicos	
	Valor producción	Aportación a la Producción %	Valor producción	Aportación a la Producción %
Balancán	103,851	4.65	95,196	21.30
Cárdenas	456,968	20.48	51,922	11.62
Centla	31,095	1.39	11,598	2.60
Centro	87,770	3.93	22,443	5.02
Comalcalco	202,033	9.05	10,066	2.25
Cunduacán	198,573	8.90	19,690	4.41
Emiliano Zapata	891	0.04	34,421	7.70
Huimangillo	446,809	20.02	52,077	11.65
Jalapa	20,282	0.91	4,392	0.98
Jalpa de Méndez	50,102	2.25	5,007	1.12
Jonuta	1,007	0.05	17,176	3.84
Macuspana	3,422	0.15	15,166	3.39
Nacajuca	3,455	0.15	7,468	1.67
Paraíso	44,698	2.00	819	0.18
Tacotalpa	22,731	1.02	31,575	7.07
Teapa	495,093	22.19	2,163	0.48
Tenosique	62,756	2.81	27,818	6.22

Fuente: INEGI. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Delegación en el Estado. Subdelegación Agropecuaria, y cálculo propio.

2.2. Factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa.

De la observación durante el trabajo de campo y de estudios realizados por la SEDAFOP, a continuación se esbozan los factores que inhiben en gran medida (para los diferentes tipos de productores) las actividades apoyadas por el programa.

2.2.1. Sector agrícola.

- Las plantaciones de cultivos tradicionales como el cacao y el cocotero, son ya bastantes añejas, lo cual se traduce en una baja productividad y poca resistencia a las enfermedades.

- En la mayor parte de los cultivos, la aplicación de insumos y tecnología es prácticamente inexistente. Por ende, reportan muy baja productividad.
- La falta de infraestructura de riego inhibe la oferta de productos agrícolas en cuanto a volumen y calidad. De igual forma, impide que los productores concurren al mercado en épocas en que los sistemas de temporal enfrentan problemas.
- La falta de asesoría técnica especializada limita la aplicación de tecnologías y el desarrollo de capacidades de la población rural.

Al igual que los cultivos perennes, los cultivos de ciclos cortos enfrentan problemas estructurales, a saber:

- En su mayoría se realizan con fines de autoconsumo familiar, en áreas pequeñas y alejadas de posibles mercados y de centros de abastecimiento de insumos.
- La mayor parte de la superficie agrícola dedicada a estos tipos de cultivos, carece de sistemas de riego, por lo que las probabilidades de comercialización se reducen, ya que los productos arriban al mercado al mismo tiempo que el resto de los productos de la entidad y de la región.
- El uso de tecnología adecuada es inexistente.
- Los productores enfrentan altos costos en insumos y volatilidad en los precios de sus productos.
- Las organizaciones de productores muestran un alto grado de subdesarrollo en sus capacidades administrativas y deficiencias en su organización.

2.2.2. Sector ganadero.

Para el sector ganadero de especies mayores se encontraron las siguientes condicionantes:

- Los productores desconocen en gran medida las enfermedades de las especies en el Estado.

- Se tiende a incumplir con las normas sanitarias
- Existen costumbres muy arraigadas, por lo que no se aplican nuevas tecnologías.
- Los productores enfrentan una fuerte competencia con la carne y leche de importación.

Las especies Menores enfrentan los siguientes problemas estructurales.

- Su desarrollo principal es a nivel de traspatio.
- Un gran rezago tecnológico.
- Altos costos en insumos.
- Deficiente sistema de comercialización.
- Poca presencia de empresas pecuarias para la transformación de productos.

2.3. Correspondencia entre la orientación general de programa y la problemática identificada.

Las cadenas agroalimentarias apoyadas por el programas son: bovinos, cacao, ovinos, acuacultura y miel, que coinciden con la vocación productiva del Estado. De hecho, la más apoyada es la de bovinos, que es a la actividad pecuaria que más superficie del suelo tabasqueño se le dedica.

La falta de desarrollo de capacidades y el rezago tecnológico tienden hacer las barreras que más impiden el buen desempeño de los productores locales. Desde esta perspectiva, se puede observar una correspondencia entre la orientación general del programa y dichos factores, ya que el PRODESCA y el PROFEMOR buscan mejorar las deficiencias presentadas por los beneficiarios. No obstante, los cursos de capacitación especializados, en línea con la problemática encontrada, parecen no estar teniendo los resultados esperados.

A excepción de Emiliano Zapata, la totalidad de los municipios recibieron recursos del programa (de acuerdo a la base de datos utilizada para el diseño de la muestra, 16 de 17

municipios recibieron apoyos). Siete de estos recibieron recursos en una proporción mayor a su población de alta y muy alta marginación. De este grupo de municipios destaca Centro, Tacotalpa, Paraíso, y Balancán. En contraste, diez recibieron contribuciones menores a su población de alta y muy alta marginación. De estos destacan sensiblemente Centla y Macuspana. Por lo que se puede concluir, que bajo el criterio de marginación, no existió una asignación óptima de recursos (ver cuadro 15).

Cuadro 15. Distribución de los recursos del programa (2003)

	Distribución de recursos % (a)	Alta y muy alta marginación Población % (b)	Proporción (a/b)
Estado	100	100	1
Balancán	10.3	4.7	2.19
Cárdenas	5.6	10.1	0.55
Centla	1.0	12.2	0.08
Centro	14.1	3.2	4.41
Comalcalco	12.9	12.2	1.06
Cunduacán	1.8	2.20	0.82
Emiliano Zapata	-	0.6	-
Huimangillo	20.9	18.6	1.12
Jalapa	1.6	2.4	0.67
Jalpa de Méndez	2.3	2.5	0.92
Jonuta	3.8	4.6	0.83
Macuspana	1.0	12.3	0.08
Nacajuca	3.7	3.7	1.00
Paraíso	0.7	0.3	2.33
Tacotalpa	12.1	4.8	2.52
Teapa	1.9	1.1	1.73
Tenosique	6.3	4.6	1.37

Fuente: Base de beneficiarios PAPIR, Informe agregado para el estado de Tabasco y cálculo propio.

No obstante el apego relativo a las RO en cuanto al criterio de marginación y vocación productiva del estado, no se observan otros criterios de asignación como diagnósticos municipales que definan las necesidades particulares de cada municipio. En este sentido, un cruce entre el índice de marginación y la población económicamente activa, permitiría una mejor distribución de los apoyos del programa, ya que no sólo se tomaría en cuenta los niveles de pobreza relativa, sino también a la población ocupada en el sector agropecuario. Por ejemplo, la población en condiciones de marginación en Jonuta y Tacotalpa es de 4.6% y 4.8%, pero su población ocupada en el campo es de 69% y 60% respectivamente.

Capítulo 3

Evaluación de Procesos en el Programa

3.1. El tejido Institucional en la implementación y operación del programa de desarrollo rural.

El entramado institucional que da forma al programa de desarrollo rural está constituido por tres ámbitos de actuación: las instancias normativas y de coordinación a nivel federal, las instancias de orientación estratégica y de coordinación a nivel estatal y, las técnico operativas y de promoción, también a nivel estatal. El trabajo conjunto y complementario de estos tres niveles es el que permite que el programa pueda cumplir con sus objetivos.

3.1.1. Instancias normativas y de coordinación a nivel federal.

La SAGARPA es la dependencia federal responsable de la definición y adecuación metodológica normativa del programa de desarrollo rural de la Alianza Contigo. Para tal fin, a través de sus áreas encargadas del programa (subsecretaría de desarrollo rural, coordinación administrativa, direcciones generales y su delegación en la entidad), realiza seis acciones básicas

- Validar el anexo técnico del programa.
- Emitir la normatividad del programa de acuerdo a las reglas de operación de la Alianza Contigo.
- Interpretar técnica y administrativamente las reglas de operación de la Alianza Contigo.
- Diseñar e implementar, en coordinación con el INCA rural, el programa estratégico de capacitación para los componentes del programa.
- Dar seguimiento a los componentes del programa y;
- Otras establecidas por la SAGARPA en la reglas de operación de la Alianza Contigo.

3.1.2. Instancias de orientación estratégica y de coordinación a nivel estatal.

La orientación estratégica y la operación de los tres componentes del programa a nivel local, competen: al consejo estatal agropecuario, al comité técnico del fideicomiso estatal de distribución de fondos (FOFAE) y a la comisión de desarrollo rural (CDR).

El consejo estatal de desarrollo rural sustentable (CEDRS) (órgano colegiado) es la autoridad máxima del sector agropecuario y rural en la entidad, con la representación de las instancias federales y estatales, y con la participación de los productores locales y sus organizaciones. Este órgano determina y coordina la estrategia a seguir del programa de desarrollo rural.

El comité técnico del fideicomiso estatal de distribución de fondos (FOFAE) es el encargado de canalizar los recursos aprobados en el presupuesto de egresos para la operación del programa de desarrollo rural de la Alianza Contigo. Esta instancia administra y aplica la normatividad establecida para la operación del programa.

La comisión de desarrollo rural, es el órgano colegiado que apoya al (CEDRS) para la coordinación y operación de los subprogramas de desarrollo rural. Está integrado por representantes de los gobiernos federal y estatal.

Se observa que los cuerpos colegiados involucrados en los procesos de la Alianza no hacen uso de su capacidad de planear y asesorar a las diferentes unidades técnicas. Prácticamente, sus actividades se someten a revisar que la documentación se apege a la normatividad. Por otro lado, los funcionarios públicos son mayoría en estos cuerpos, lo cual inhibe sensiblemente la participación de los actores no gubernamentales, como productores, organizaciones campesinas o académicos asociados al sector.

3.1.3. Instancias de promoción y técnico operativas a nivel estatal.

El arreglo institucional, además de los ámbitos de actuación antes señalados, está constituido por ventanillas de recepción de solicitudes, la unidad técnica operativa (UTOE) y el centro de calidad para el desarrollo rural (CECADER), las cuales son instancias de promoción y de soporte técnico del programa.

Las ventanillas de recepción de solicitudes participan en la promoción de los componentes del programa, en la recepción y validación de la información de las solicitudes, verificando, además, la elegibilidad de los beneficiarios. Son el vehículo para que las solicitudes lleguen a la unidad técnica operativa estatal (UTOE), brazo operativo de la comisión de desarrollo rural (CDR).

La UTOE es la instancia que coordina la operación del programa de desarrollo rural en su conjunto, y se responsabiliza de los aspectos técnicos y administrativos del mismo. Además, la UTOE, con base a la planeación municipal, estatal y la demanda social, elabora el presupuesto anual de los tres subprogramas, el cual somete a la validación de la CDR.

El CECADER es el organismo responsable de asegurar la calidad de los servicios profesionales y productos generados por los prestadores de servicios que participan en el PRODESCA.

3.1.4. Opinión de los actores del programa respecto al arreglo institucional, apego a las reglas de operación y desempeño de la CDR.

El andamio institucional arriba descrito es calificado como aceptable por los actores involucrados en el programa. Por ejemplo, la delimitación de funciones entre instancias federales y estatales es considerada como admisible (le otorgan 8 de calificación en promedio). De igual forma, La eficacia de dicho arreglo para el logro de objetivos, la representatividad de los actores, la coincidencia de objetivos entre la instancias que operan el programa, el predominio de criterios técnicos en la toma de decisiones y el flujo de información sobre la operación del programa, son también aspectos de la configuración del entramado institucional percibidos como aceptables (todos reciben por arriba de 7 de calificación en promedio).

Respecto a la relación de funciones entre la SEDAFOP, la delegación de SAGARPA, los distritos de desarrollo rural y los CADER, se percibe como complementaria por prácticamente la totalidad de los entrevistados.

El apego a las RO por parte del estado, en cuanto a apertura de ventanillas, promoción de los programas, publicación de listados de proveedores, notificación del dictamen por escrito y funcionamiento de la contraloría social, fue calificado como relativamente aceptable (7 de calificación en promedio). No así el servicio que el SISER proporciona para poder conocer, ya sea por parte del productor o del prestador de servicios, la etapa en la que se encuentra su solicitud (fue valorado con un 4.3 calificación). Por otro lado, la mayoría de los funcionarios directivos coincidieron que el diseño del programa propuesto en las RO para el 2003 se redefinió en cuanto a los montos de apoyos. Y, que esta adecuación respondió básicamente a las opiniones de los integrantes de los órganos colegiados y a las demandas de productores.

La participación de la comisión de desarrollo rural en la focalización de los apoyos a grupos, regiones y cadenas productivas, así como su participación en el ejercicio de recursos a través de proyectos, en opinión de los actores entrevistados, puede considerarse como relevante (calificación de 9 en promedio).

3.2. Capitalización de las unidades de producción fomentada por PAPIR.

3.2.1. Selección de beneficiarios y asignación de recursos.

En el ejercicio fiscal 2003, para el PAPIR, en apego a las RO, como primer paso, se fijaron los criterios de asignación de los recursos, para luego elegir a los beneficiarios. Así, las áreas responsables en la entidad establecieron apoyos diferenciados para el programa de desarrollo rural tomando como base el “estudio de estratificación de productores”. Como orientación fundamental, plasmada en el anexo técnico 2003, la selección de beneficiarios consideró:

- A las unidades de producción rural de bajos ingresos en zonas marginadas.
- A las unidades de producción rural de bajos ingresos en transición.
- A los habitantes rurales de bajos ingresos, con o sin tierra, que habitan en localidades menores a 2,500 habitantes. En el caso de las comunidades indígenas no se respetó este criterio.
- A grupos de mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad que viven en comunidades rurales de bajos ingresos.
- Y, microempresas y organizaciones económicas, que tenían como socios activos a miembros de los grupos sociales señalados en los cuatro apartados anteriores.

3.2.2. Asignación de recursos a cadenas productivas de alta inclusión social.

Como parte de una visión integral, el programa de desarrollo rural busca privilegiar la integración de cadenas productivas agroalimentarias con el propósito de generar valor agregado en los productos apoyados, y que éste, se traduzca en un beneficio directo para las organizaciones económicas campesinas. Este diseño de desarrollo agropecuario es plasmado por las autoridades estatales (SEDAFOP) en el anexo técnico, en donde fijan las cadenas productivas estratégicas de alta inclusión social y los montos a invertir en cada una de ellas (ver cuadro 16). Las cadenas consideradas estratégicas para el ejercicio fiscal 2003, fueron: bovinos, cacao, ovinos, acuacultura y miel.

Se puede decir que las cadenas de bovino y cacao fueron generadoras de valor agregado durante el 2003. En el caso de la promoción a la cadena de bovino, se apoyó la crianza

de ganado de doble propósito, lo que permitió, además de la producción de carne, que los productores beneficiados pudieran integrarse a la comercialización de leche o algún producto derivado de éste. En el caso del cacao, se estimuló la transformación y la comercialización de productos terminados. En contraste, las cadenas de ovinos, acuacultura y miel, se encuentran en etapa de promoción. Es decir, todavía no se hallan concatenadas para la generación de valor agregado.

Cuadro 16. Cadenas agroalimentarias (2003), pesos

CADENA	PAPIR	TOTAL	Porcentaje del total
Bovinos	11,725,617	16,150,276	72.6
Cacao	2,931,404	4,790,465	61.2
Ovinos	1,954,270	2,383,510	82.0
Acuacultura	2,954,270	5,496,903	53.7
Miel	977,135	1,191,755	82.0

Fuente: Anexo Técnico 2003. El total incluye los apoyos otorgados a través del PRODESCA y PROFEMOR.

3.2.3. Asignación de recursos a grupos y zonas prioritarios.

Dentro del mismo diseño integral, también se atendió a los grupos considerados prioritarios, lo que también se hace explícito en el anexo técnico 2003. Atendiendo a dicho anexo, son grupos prioritarios, las mujeres, jóvenes, indígenas, personas de la tercera edad y discapacitadas, a los cuales se les asigna el monto a invertir para su desarrollo (ver cuadro 17). De igual forma, como parte de la estrategia de acercar las decisiones a las zonas de interés, el 77.9% de los recursos canalizados a través del PAPIR se asigna a los proyectos propuestos por los concejos municipales, garantizando así al menos el 35% de los apoyos a los concejos (ver cuadro 3).

Cuadro 17. Grupos prioritarios (2003), pesos

Grupos Prioritarios	PAPIR	TOTAL	Porcentaje del total
Mujeres	2,196,039	3,479,053	63.1
Jóvenes	-	366,055	-
Indígenas	8,722,160	10,269,348	84.9
Personas de la tercera edad	539,188	827,890	65.1
Discapacitados	-	24,528	-
Proyectos Propuestos por Concejos Municipales	21,663,981	27,805,600	77.9

Fuente: Anexo Técnico 2003. El total incluye los apoyos otorgados a través del PRODESCA y PROFEMOR.

Por otro lado, atendiendo también a los lineamientos dictados por las reglas de operación, se asegura que sean los productores de bajos ingresos en zonas marginadas, los más beneficiados en cada una de las cadenas productivas (ver cuadro 18).

Cuadro 18. Porcentaje de beneficiarios por cadena y estrato de productor (2003)

Cadenas	Porcentaje de beneficiarios				Total
	Zonas Marginadas		Zonas no marginadas		
	Bajos ingresos	En transición	Bajos ingresos	En transición	
Bovino Doble Propósito	44.7	24.0	25.6	5.8	100.0
Cacao	44.7	23.9	25.6	5.8	100.0
Avicultura	45.0	23.8	25.5	5.6	100.0
Acuacultura	45.0	23.8	25.5	5.6	100.0
Miel	44.4	23.9	25.6	6.0	100.0
Total	44.8	23.9	25.6	5.7	100.0

Fuente: Anexo Técnico 2003 y cálculo propio.

3.2.4. El proyecto como mecanismo de selección de beneficiarios.

Con el propósito de inducir una visión gerencial en los habitantes de las zonas rurales, a partir del 2002, las RO de la AC establecen, además del criterio de asignación de recursos por demanda libre, que los apoyos al productor puedan ordenarse vía proyectos productivos, siempre y cuando éstos sean técnica, financiera y económicamente viables, así como ambientalmente sostenibles. Durante el 2003 se privilegia aún más dicho criterio, ya que el 84.2% de los recursos se encauza vía este mecanismo. En el 2004, el proyecto como mecanismo de asignación de recursos, se sostiene como el único criterio.

Con este criterio, la AC busca que los productores conozcan todo el proceso de su inversión y así poder corregir eventualidades durante su ejecución. Asimismo, este mecanismo permite adecuar los apoyos a las necesidades de los productores, de tal forma que se incremente las probabilidades de éxito del proyecto. Aunque este mecanismo ha sido costoso para la Alianza, ya que se incrementó el gasto para el pago de profesionales que elaboran proyectos, es deseable mantener este criterio como selección de beneficiarios.

No obstante este propósito, de acuerdo al 50% de los entrevistados, el proyecto como mecanismo de selección de beneficiarios corre el riesgo de concentrar las inversiones en determinados componentes. Aunque para el 30% de los encuestados este criterio simplifica la operación administrativa, mientras que para el 35% este mecanismo induce la demanda de inversiones integrales por parte de los productores.

En muchos casos, para que los proyectos propuestos sean viables necesitan ser atendidos de manera continua. Sin embargo, no existe una base de datos que permita de forma sistematizada investigar sobre la existencia de apoyos sostenidos a productores y a proyectos multi-etapas.

3.2.5. Supervisión y seguimiento de las inversiones financiadas por PAPIR.

La UTOE es la entidad encargada de supervisar que los apoyos financiados por PAPIR lleguen a los beneficiarios. Para este esfuerzo la UTOE cuenta con un área de apoyo técnico para verificar en campo si los beneficios han sido recibidos por los productores. Durante el 2003 se puede considerar que el total de los apoyos fueron supervisados por dicha área de apoyo. De hecho, esto se confirma cuando se pide a los funcionarios del programa y a los prestadores de servicios profesionales que califiquen el trabajo de seguimiento que realiza la UTOE (este esfuerzo es calificado con un 8 en promedio).

En conjunto, la capacidad de las estructuras técnico operativas para evaluar los proyectos en cuanto a su viabilidad técnica y económica, el impacto de éste en el ingreso y el empleo, su contribución al establecimiento de cadenas agroalimentarias y el apego a su formulación, es considerada como satisfactoria. En cada una de estas capacidades dichas estructuras obtuvieron una calificación mayor a 8 en promedio.

3.2.6. Opinión de los actores del programa respecto a la asignación de recursos.

Cuando se indagó sobre el criterio más importante para priorizar la asignación de recursos a las solicitudes programadas, el 36.4% de los involucrados en el proceso consideró que el discriminante principal fue el orden de llegada de las solicitudes. Mientras que el 27.3% estimó que el criterio principal fue el hecho de pertenecer a un grupo organizado, seguido por el 11.4% que estimó que los recursos fueron asignados de acuerdo a prioridades regionales y por tipo de productor.

En cuanto a los criterios más importantes para otorgar apoyos diferenciados, fueron, de acuerdo a los entrevistados, las regiones y grupos prioritarios (22.7%), la necesidad de impulsar una nueva actividad productiva en la entidad (20.5%) y la estratificación de productores (18.2%).

3.3. Desarrollo de capacidades en el medio rural.

3.3.1. Contribución del PRODESCA a la generación de un mercado de servicios profesionales.

El PRODESCA busca fortalecer las líneas de acción del PAPIR, estimulando el uso de servicios profesionales entre los habitantes rurales de menor desarrollo relativo. Esto, mediante dos líneas de acción básicas: la destinada a subsidiar el costo de los servicios profesionales para identificar, formular y operar proyectos de grupos de productores (GP) y organizaciones económicas (OE) y, la destinada a los mismos actores, pero con el fin de visualizar nuevas áreas de desarrollo mediante difusión de proyectos sobresalientes y la promoción de productos no tradicionales.

Por el lado de la oferta, el programa permite a cualquier profesional de estos servicios, inscribirse a la red nacional de prestadores de servicios profesionales (si cumple con requisitos estipulados en las RO), para que cuando alguna solicitud requiera de apoyo profesional, se pueda identificar de forma ágil la ubicación y el perfil del técnico. Por el lado de la demanda, el productor puede acceder a un mercado amplio de forma transparente y proponer directamente al técnico que cumpla con las habilidades precisas para la realización de su proyecto.

3.3.2. Contribución de PRODESCA al desarrollo de capacidades de la población rural.

Mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica, y consultoría proporcionado por la red abierta y competitiva de prestadores de servicios profesionales, el PRODESCA contribuye de forma directa al desarrollo de habilidades de la población rural en la entidad. Este objetivo se persigue a través de varias actividades y productos proporcionados por el programa:

- El diseño de proyectos de desarrollo, que tiene como fin contar con un instrumento que fije el rumbo de las acciones y recursos para conseguir los propósitos de los grupos de productores. Este servicio comprende la estrategia comercial, el de abasto de materia prima, así como la viabilidad técnica, administrativa y financiera del proyecto. Asimismo, incluye la evaluación ambiental y de riesgo del proyecto.
- La puesta en marcha del proyecto, que tiene como propósito obtener los recursos necesarios y la realización de las inversiones requeridas para que el proyecto inicie actividades. Este servicio radica en el cumplimiento de formalidades financieras, administrativas y legales, así como la cuantificación de la aportación de los socios, la gestión de recursos ante terceros (conformación de solicitudes e integración de expedientes), la negociación con proveedores, el seguimiento del proceso de inversión y la capacitación para el arranque.
- Asesoría técnica y consultoría profesional. Con este componente el PRODESCA pretende aprovechar oportunidades que se puedan presentar en el desarrollo de empresas rurales que ya están operando. Estas consultorías pueden enfocarse a mejorar la operación global de la organización de productores, o algún aspecto puntual mediante evaluación y rediseño de las estrategias comercial, de abasto, de innovación tecnológica, o de desarrollo de sistemas de control de calidad.
- El servicio de capacitación a empresas rurales consiste en apoyos a eventos formales de enseñanza para los socios o empleados de las organizaciones de productores.

En esa tesitura, el anexo técnico 2003 prevé los recursos para el PRODESCA, de los cuales destacan los destinados a la cadena agroalimentaria de bovinos, que al igual que en el caso del PAPIR, es a la cadena que más recursos se les destinan.

Cuadro 19. Cadenas agroalimentarias (2003), pesos

Cadena	PRODESCA	Total	Porcentaje del total
Bovinos	2,575,440	16,150,276	15.9
Cacao	643,860	4,790,465	13.4
Ovinos	429,240	2,383,510	18.0
Acuacultura	429,240	5,496,903	7.8
Miel	214,620	1,191,755	18.0

Fuente: Anexo Técnico 2003. El total incluye los apoyos otorgados a través del PAPIR y PROFEMOR.

Los grupos prioritarios también son apoyados de forma clara por el PRODESCA, de los cuales, las mujeres y los Indígenas son los grupos más favorecidos por este componente.

Cuadro 20. Grupos prioritarios (2003), pesos

Grupos Prioritarios	PRODESCA	Total	Porcentaje del total
Mujeres	1,177,344	3,479,053	33.8
Jóvenes	49,056	366,065	13.4
Indígenas	1,177,344	10,269,348	11.5
Personas de la tercera edad	24,528	827,890	3.0
Discapacitados	24,528	24528	100.0
Proyectos Propuestos por Concejos municipales	4,292,400	27,805,600	15.4

Fuente: Anexo Técnico 2003. El total incluye los apoyos otorgados a través del PAPIR y PROFEMOR.

3.3.3. Mecanismos de elegibilidad del prestador de servicios.

Los PSP en la entidad que otorgan los servicios que proporciona el PRODESCA, cumplen con los requisitos de acreditación. Éstos consisten en un examen y entrevista para los que tienen experiencia suficiente, o en un taller de capacitación otorgado por INCA rural u organismos acreditados para adquirir los conocimientos necesarios.

Existen listas de desempeño de los PSP que han participado en el PRODESCA (dichas listas se publican en el portal de la red de prestadores de servicios). Los profesionales que han tenido un desempeño satisfactorio forman parte de la lista de acreditados y los que incumplieron en alguno de los puntos relevantes durante la realización del algún proyecto, o que no aprobaron el taller de capacitación, están en la lista de condicionados para el servicio en el cual se cometió la falta. Los que hayan cometido faltas graves, forman parte de la lista de no aceptables y no pueden participar en el PRODESCA.

La apreciación que se tiene sobre la red de PSP es satisfactoria. La facilidad para entrar y salir, la calidad, la transparencia y la utilidad de la red para conseguir trabajo, así como el grado de adecuación entre la capacitación recibida y las funciones que realiza el PRODESCA son calificadas con un 8 de promedio.

3.3.4. Calidad de los servicios y desempeño del CECADER.

El CECADER es la instancia responsable de verificar la elegibilidad y la calidad de los servicios prestados por el PSP. No obstante, cabe señalar que las ventanillas de recepción de solicitudes y la UTOE revisan que las solicitudes incluyan a un PSP acreditado en la red de prestadores de servicios profesionales.

Para garantizar la calidad de los servicios que otorga el programa, cuando se autoriza algún apoyo, el CECADER, a cuenta y orden del beneficiario, supervisa las actividades de los profesionales contratados, evalúa su desempeño y la calidad de los productos generados por sus servicios. Para tal fin, el CECADER genera dictámenes de elegibilidad de los prestadores de servicios profesionales a contratar; reportes sobre la calidad del desempeño de los profesionales y del servicio que éstos otorgan. De igual forma, evalúa la satisfacción del cliente y la relación costo beneficio de los servicios profesionales.

El CECADER informa periódicamente a la CDR sobre la calidad de los servicios profesionales que se está proporcionando a cada GP y OE beneficiarias del PRODESCA, para posteriormente emitir un juicio sobre la calidad del proceso completo y hacer recomendaciones para mejorarlo. El CECADER presenta al área normativa central su programa de trabajo debidamente calendarizado y los reportes mensuales de ejecución para supervisión, seguimiento y evaluación de resultados.

En opinión de la totalidad de actores entrevistados, el CECADER sí cumple con sus funciones.

3.4. Fortalecimiento institucional y consolidación organizativa.

3.4.1. Componentes básicos del PROFEMOR.

El subprograma PROFEMOR hace énfasis en la canalización de recursos para la realización de proyectos de inversión, el desarrollo de capacidades y servicios técnicos para contribuir al desarrollo de proyectos viables que impacten en el desarrollo de la población rural. En específico, se orienta a promover y consolidar la profesionalización y el desarrollo de capacidades de los cuadros directivos, funcionarios y socios de organizaciones de representación social, de grupos de productores (GP) y de organizaciones económicas (OE), y así, fortalecer la participación de los habitantes

rurales en el diagnóstico, la toma de decisiones y el seguimiento de las acciones de desarrollo rural en su ámbito de influencia.

El PROFEMOR tiene 3 componentes principales: el de fortalecimiento institucional que está dirigido a instancias de representación regional, distrital y municipal; el de consolidación organizativa orientado a grupos, organizaciones económicas de primer, segundo y tercer nivel, y el de fomento empresarial que son apoyos destinados a la formación y mejoramiento de conocimientos y habilidades de socios, cuadros directivos y funcionarios participantes en las diversas instancias, grupos y organizaciones económicas.

Las organizaciones de primer nivel se constituyen generalmente a partir de pequeños grupos de personas físicas que se asocian conforme a un objetivo económico determinado.

Las de segundo nivel son personas morales que tiene como objetivo facilitar la participación organizada de los productores en actividades de transformación, comercialización y servicios.

Las de tercer nivel se conforman con la participación de organizaciones de primer y segundo nivel. Su objeto principal es el de proporcionar servicios especializados a sus asociados, enfocados a la integración de los mismos en cadenas productivas para la apropiación de procesos de valor agregado, oportunidades de negocios y proveeduría.

3.4.2. Aporte del PROFEMOR a la conformación de concejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable.

Fortalecimiento institucional es el componente que tiene como objetivo robustecer la capacidad institucional de las instancias de representación de la población rural en los concejos de desarrollo rural sustentable, con el fin de propiciar la realización de diagnósticos, la planeación participativa, la coordinación interinstitucional y la formulación de planes de desarrollo rural en sus áreas de influencia. También con este componente se pretende contribuir a la eficiencia en la aplicación de las políticas públicas y la canalización de recursos de la sociedad civil, sector público y privado orientadas al mejoramiento de la producción, el ingreso y nivel de bienestar de la población dentro de los concejos de desarrollo, bajo un enfoque de armonía en el aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales.

En el marco de la ley de desarrollo rural sustentable, la SAGARPA, en conjunto con el INCA rural, es la institución que emite la convocatoria para participar en los cursos y talleres de desarrollo regional rural, para la formación de cuadros profesionales que contribuyan a la constitución y consolidación de los concejos de desarrollo rural sustentable.

Durante el 2003 el aporte del PROFEMOR al proceso de instalación de los concejos de desarrollo rural sustentable fue inexistente. Esto, debido a que los recursos orientados a este rubro fueron radicados prácticamente a finales del 2003, además de que las autoridades responsables esperaron el inicio del proceso de municipalización (2004) para iniciar la instalación de los concejos.

3.4.3. *Financiamiento logrado a través del PROFEMOR.*

Al igual que en los otros dos subprogramas de desarrollo rural, el PROFEMOR, salvo en los casos de la cadenas de ovinos y miel, también contempla apoyos para cada cadena agroalimentaria. La más privilegiada por estos recursos es la cadena de acuicultura.

Cuadro 21. Cadenas agroalimentarias (2003), pesos

Cadena	PROFEMOR	Total	Porcentaje del total
Bovinos	1,849,219	16,150,276	11.5
Cacao	1,215,201	4,790,465	25.4
Ovinos	-	2,383,510	-
Acuicultura	2,113,393	5,496,903	38.4
Miel	-	1,191,755	-

Fuente: Anexo Técnico 2003. El total incluye los apoyos otorgados a través del PAPIR y PRODESCA.

Los grupos prioritarios también son objeto de apoyo por parte de este subprograma, de los cuales, el grupo de los jóvenes y de Indígenas son los más apoyados. Los discapacitados no son beneficiados por el PROFEMOR.

Cuadro 22. Grupos prioritarios (2003), pesos

Grupos Prioritarios	PROFEMOR	Total	Porcentaje del total
Mujeres	105,670	3,479,053	3.0
Jóvenes	317,009	366,065	86.6
Indígenas	369,844	10,269,348	3.6
Personas de la tercera edad	264,174	827,890	31.9
Discapacitados	-	24528	0.0
Proyectos Propuestos por Concejos municipales	1,849,219	27,805,600	6.7

Fuente: Anexo Técnico 2003. El total incluye los apoyos otorgados a través del PAPIR y PRODESCA.

3.4.4. *Aporte del PROFEMOR a la generación de planes municipales de desarrollo y calidad y legitimidad de los planes.*

Ya que el proceso de municipalización en el Estado empezó a partir del 2004, el aporte del PROFEMOR a la generación de planes municipales fue nulo. Hasta este momento se

encuentran en diseño los 17 planes municipales de desarrollo rural sustentable, por lo que no se puede evaluar su pertinencia y calidad.

FIRCO financia la realización de estudios para proyectos de desarrollo rural. Por ejemplo, en el municipio de Tenosique FIRCO apoyó la realización de un estudio sobre el desarrollo dos microcuencas con gran potencial productivo, pero no ha podido ser llevado a la práctica por falta de recursos. Echar mano de estos proyectos integrándolos a los planes municipales y vincularlos al programa de desarrollo rural, podría incrementar el aporte del PROFEMOR al desarrollo y calidad de los planes de desarrollo municipales.

3.4.5. Criterios y mecanismos de selección de organizaciones económicas: consolidación Organizativa.

Consolidación organizativa es el componente de PROFEMOR que tiene como propósito el fortalecimiento de los grupos de productores y organizaciones económicas. Pretende fortalecer la estructura interna, la administración y los servicios financieros rurales para que éstos se puedan insertar de manera exitosa a las cadenas productivas de alta inclusión social. Asimismo, busca desarrollar la capacidad empresarial de los grupos de indígenas, jóvenes, mujeres rurales y personas de la tercera edad, para que éstos puedan integrarse a redes microregionales de alto impacto social.

Cabe mencionar que durante el 2003 todos los recursos del PROFEMOR se canalizaron a través del componente consolidación organizativa.

En el caso de las organizaciones de primer, segundo y tercer nivel, los apoyos se destinaron al pago de sueldos de empleados ocupados en las áreas de gerencia, operación y control de las mismas.

Los beneficiarios de estos tres tipos de organizaciones, fueron grupos y organizaciones económicas con actividades productivas de sus agremiados.

Atendiendo a la experiencia de los encuestados, se considera que los dos criterios más importantes en la forma de seleccionar a las organizaciones que se beneficiaron por PROFEMOR durante el 2003, fueron: el tamaño de la organización (23.3% así lo estimó) y por el giro de la organización (20.5%).

3.5. Visión global del proceso en el programa y oportunidades de mejora.

Sin duda, la mejora en los procesos de operación de la AC es creciente. No obstante, existen todavía grandes oportunidades de mejora en dichos procesos.

En un primer vistazo, y atendiendo a la opinión de los actores entrevistados, es claro que las solicitudes son inspeccionadas de acuerdo a su posición de llegada a las ventanillas de recepción. Esto pone en desventaja a proyectos que se canalizan en ventanillas que se encuentran ubicadas lejos de área central de evaluación, o a proyectos con gran potencial, pero que son entregados días antes del cierre de recepción. Aquí es importante, además de incrementar el personal capacitado durante el tiempo de recepción de solicitudes, generar un método de ponderaciones para elegir a los proyectos con mayor rentabilidad productiva.

La capacidad de respuesta es otra área susceptible de mejora. Los entrevistados al respecto, consideran que los apoyos tardan en llegar a los beneficiarios. Esto es debido en gran medida por la carga de trabajo en la UTOE. Reducir los trámites burocráticos puede contribuir a incrementar la velocidad de respuesta de esta instancia operativa.

Aunque con una ligera mejora respecto al 2002, El SISER se encuentra prácticamente subutilizado. Para aprovechar el potencial de este sistema, es importante dotar de infraestructura tecnológica a los CADERS.

Aunque se realiza en tiempo y forma, la falta de difusión de los componentes del programa, es de acuerdo a los Prestadores de Servicios del PRODESCA y del PROFEMOR uno de los talones de Aquiles del programa. Prolongar las campañas publicitarias del programa, puede incrementar los niveles de información sobre los beneficios del programa.

El potencial de mejora, derivado de las evaluaciones estatales, es precario. Estandarizar las evaluaciones externas e internas puede mejorar el uso potencial de los reportes. Involucrar a los funcionarios estatales en el diseño de la evaluación externa puede ayudar mucho al uso de las evaluaciones como instrumento para mejorar los procesos del programa.

Capítulo 4

Evaluación de Impactos

4.1. Impactos del PAPIR.

Para el 2003 los recursos comprometidos a través del PAPIR fueron de 75,797,101 millones de pesos, lo que representa, un incremento, en términos nominales, de 136.8% respecto a la inversión realizada por el PADER 2001. Del total de recursos, el 70% se asignaron a productores de bajos ingresos en zonas marginadas. El 30% restante a productores de bajos ingresos en zonas no marginadas.

A las cadenas prioritarias agroalimentarias de amplia inclusión social, se les asignaron 28,653,112 millones de pesos. De los cuales, el 60% se fijó para la cadena productiva de ganado bovino, el 15% a la de cacao, 10% a la de ovinocultura, 10% a acuacultura y el 5% a la miel.

Del total de recursos PAPIR, el 70% se canalizaron vía proyectos productivos, mientras que a través de la demanda libre se asignó el 30%.

El 21.6% de los apoyos se dio para infraestructura y obras, el 12.9% para maquinaria y herramientas y el 65.5% a semovientes, plántulas y material genético o vegetativo (ver cuadro 23).

Cuadro 23. Tipo de apoyos a productores

Concepto	%
Maquinaria y herramientas	12.9
Infraestructura y obras	21.6
Semovientes, plántulas, material genético o vegetativo	65.5
Total	100

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003.

Por lo que hace a los recursos fijados a los considerados grupos y regiones prioritarias, durante el 2003 se les asignaron 21,663,981 millones de pesos. De los cinco grupos prioritarios (mujeres, jóvenes, indígenas, personas de la tercera edad y discapacitados), los indígenas fueron los más beneficiados. Los jóvenes y discapacitados no fueron apoyados por PAPIR.

Para el PADER, en el 2001 se programaron 32,013,000 millones de pesos, los que ya fueron asignados en su totalidad a los beneficiarios. Con estos recursos, el comité técnico autorizó apoyar a 13,999 productores entre ejidatarios y pequeños propietarios. A diferencia de lo alcanzando en la parte financiera, en lo físico se logró un avance de 90.3% respecto a lo planeado.

4.1.1. Inversión y capitalización de las unidades producción.

El proceso de capitalización derivado de los apoyos otorgados por PAPIR se determina a partir de dos indicadores: el de la participación del apoyo en el capital de la unidad de producción rural y el de tendencia de cambio en los activos como respuesta al apoyo recibido. El primer indicador representa la relación que existe entre el valor del apoyo total recibido y el valor total de los activos de la unidad de producción excluyendo el valor de la tierra. El segundo mide si existe una variación en los activos como producto del apoyo de Alianza.

En un primer paso se distinguieron tres tipos de productores: los que mostraban una tendencia decreciente en el capital, los que mostraban una tendencia estable y los que mostraban una propensión creciente en su capital después del apoyo.

En este primer paso se encontró que en el ejercicio 2003, prácticamente la mayoría de los productores beneficiados mostraron una tendencia creciente en la capitalización de su unidad producción (92.2%), mientras que el 5.2% y el 2.5% mostraron una tendencia estable y decreciente respectivamente (ver anexo 2).

En un segundo paso, se distinguió si el cambio en la tenencia de activos de los productores, si es que hubo, se debió al apoyo de Alianza o por otras razones. Para esto se distinguieron tres tipos de activos: maquinaria, ganado y plantaciones.

66.4% de los productores registró cambios en su tenencia de activos, mientras que el 29.7% no registró variación. Sólo el 3.9% de los productores vio disminuido sus activos. Los incrementos en capital se debieron en un 77.1% a los apoyos recibidos, mientras que el 22.9% a otras razones. En el ganado fue donde se dio la mayor ganancia en capital derivada del apoyo (82.5%). En las plantaciones, fue donde se mantuvo más estable (ver cuadro 24 y 25).

Cuadro 24. Cambios en los activos y Alianza

	Casos con capital	Sin cambios en el capital	Con aumentos en el capital			Con disminución en el capital		
			Por alianza	Otras causas	Total	Por alianza	Otras causas	Total
Maquinaria	103	16	63	22	85	2	0	2
Ganado	102	22	62	12	74	2	4	6
Plantaciones	51	38	6	5	11	0	2	2
Total	256	76	131	39	170	4	6	10

Fuente: Metodología FAO y cálculo propio.

Cuadro 25. Cambios en los activos y Alianza

	Casos con capital	Sin cambios en el capital	Con aumentos en el capital			Con disminución en el capital		
			Por alianza	Otras causas	Total	Por alianza	Otras causas	Total
Maquinaria	40.2	15.5	74.1	25.9	82.5	100.0	0.0	1.9
Ganado	39.8	21.6	83.8	16.2	72.5	33.3	66.7	5.9
Plantaciones	19.9	74.5	54.5	45.5	21.6	0.0	100.0	3.9
Total	100.0	29.7	77.1	22.9	66.4	40.0	60.0	3.9

Fuente: Metodología FAO y cálculo propio.

Después de dos años de maduración de los apoyos proporcionados por el PADER 2001, el 58.8% de los beneficiarios vio incrementado la capitalización de su la unidad de producción, el 32.8% la reportó estable, mientras que el 8.4% registró un retroceso (ver anexo 2).

Por otro lado, poco más de la mitad de los productores (52.6%), observó cambios en sus activos. En la generalidad de los casos, los aumentos en la tenencia de los activos se debieron por causas distintas al programa (58%). En el ganado y en la maquinaria fue donde se registraron los incrementos mayores en los activos (78.7% de los productores notó cambios en la maquinaria y el 70.3% en el ganado). En el caso de las plantaciones el incremento fue mucho menos sensible (sólo en 6.3% percibió cambio en sus activos) (ver cuadro 26 y 27).

Cuadro 26. Cambios en los activos y Alianza 2001

	Casos con capital	Sin cambios en el capital	Con aumentos en el capital			Con disminución en el capital		
			Por alianza	Otras causas	Total	Por alianza	Otras causas	Total
Maquinaria	89	17	28	42	70	0	2	2
Ganado	37	9	14	12	26	0	2	2
Plantaciones	64	53	0	4	4	0	7	7
Total	190	79	42	58	100	0	11	11

Fuente: Metodología FAO y cálculo propio.

Cuadro 27. Cambios en los activos y Alianza 2001

	Casos con capital	Sin cambios en el capital	Con aumentos en el capital			Con disminución en el capital		
			Por alianza	Otras causas	Total	Por alianza	Otras causas	Total
Maquinaria	46.8	19.1	40.0	60.0	78.7	0.0	100.0	2.2
Ganado	19.5	24.3	53.8	46.2	70.3	0.0	100.0	5.4
Plantaciones	33.7	82.8	0.0	100.0	6.3	0.0	100.0	10.9
Total	100.0	41.6	42.0	58.0	52.6	0.0	100.0	5.8

Fuente: Metodología FAO y cálculo propio.

4.1.2. Producción y productividad.

Las actividades ganaderas registraron cambios en la producción en un 96%, lo cual se debió en su mayoría al incremento en las unidades de producción (92%), aunque en gran porcentaje de este cambio, se debió a una mejora en los rendimientos (79%) (ver cuadro 28).

Cuadro 28. Producción y Productividad (actividades ganaderas)

Fomento Ganadero	Ganados	% del total	% del crecimiento en producción
Total	76	100	-
Crecimiento en producción	73	96	100
Crecimiento en unidades de producción	70	92	96
Crecimiento en rendimientos	60	79	82
Crecimiento en unidades de producción y rendimientos	57	75	78

Fuente: metodología FAO y cálculo propio.

Las actividades agrícolas registraron cambios en la producción en un 50%. En este caso, la variación se debió más a los incrementos en rendimientos (50%) que al crecimiento en superficie (25%) (ver cuadro 29).

Cuadro 29. Producción y Productividad (actividades agrícolas)

Fomento Agrícola	Cultivos	% del total	% del crecimiento en producción
Total	8	100	-
Crecimiento en producción	4	50	100
Crecimiento en superficie	2	25	50
Crecimiento en rendimientos	4	50	100
Crecimiento en superficie y rendimientos	2	25	50

Fuente: metodología FAO y cálculo propio.

4.1.3. Innovación tecnológica.

El cambio tecnológico en las actividades agrícolas y ganaderas fue prácticamente inexistente. En el caso de fomento agrícola la variación tecnológica fue de 0.03, mientras que el caso de fomento ganadero fue de 0.28 (ver anexo 2).

Para el PADER 2001, el índice tecnológico también muestra una evolución muy pobre, tanto para las actividades agrícolas (0.10), como para las ganaderas (0.08) (ver anexo 2)

4.1.4. Integración de cadenas productivas.

Salvo en el caso de los productores con actividades no agropecuarias, los cuales mostraron en su mayoría una tendencia decreciente hacia atrás en su integración a las cadenas productivas (50%), la generalidad de los productores con actividades agrícolas (50%) y ganaderas (47.3%) muestran una tendencia estable en su integración hacia atrás en su autoabastecimiento de insumos (ver anexo 2).

En cuanto el impacto Alianza en la integración hacia atrás de los productores no ha sido el esperado. El programa ha provocado que los beneficiados se integren menos a las cadenas productivas en cuanto a insumos. Los beneficiados que se dedican a actividades no ganaderas son los que muestran un índice mayor de integración hacia atrás (-0.65), seguido por los productores que realizan actividades no pecuarias (-0.41) y agrícolas (-0.30). Aunque cabe mencionar que existen otros factores que también han incidido en la poca integración de los productores a las cadenas de insumos (ver anexo 2).

La variación horizontal hacia delante, para el caso de los cultivos cosechados, no registró ninguna variación (0.0%). La producción promedio colocada en mercado para antes y después del apoyo es la misma (ver anexo 2).

Para los cultivos no cosechados y producción pecuaria sin cambios observados, la integración hacia delante muestra signo positivo para fomento agrícola y ganadero, pero con un valor prácticamente insignificantes (0.14%). Esta pequeña variación se explica en gran medida por los apoyos Alianza (0.89%), aunque, en menor medida, otros factores también la explican (0.49%) (ver anexo 2).

Para las tres actividades, agrícola, ganadera y no pecuarias, la integración vertical hacia adelante para cultivos cosechados por eslabones muestra signos positivos en su encadenamiento con el consumidor. No obstante, para las actividades agrícolas (0.04%) y no pecuarias (0.02%) la variación es insignificante. No así para el fomento de las actividades agrícolas, que muestra una variación del 0.53% en su integración al consumidor (ver anexo 2).

En cuanto a los otros eslabones (fabrica, intermediario comercial, y exportación), no existen variaciones significativas, salvo en el caso de fomento agrícola, que muestra un retroceso en un integración con los intermediarios comerciales (-0.53%).

4.1.5. Reconversión productiva.

El índice de reconversión productiva global, para los cultivos que incrementaron su superficie cosechada, fue de 21% durante el 2003. Para los que vieron reducida su superficie, el índice global fue de (-19%). Los cultivos agroindustriales son los que explican, en su totalidad, el incremento en el índice de reconversión. Los forrajes y praderas (-12%), y las plantaciones (-7%) son los que vieron reducida su participación en la superficie cosechada.

Cuadro 30. Índice de reconversión productiva

Rama de actividad	Superficie sembrada en el año				Índice de reconversión %
	Antes del apoyo		Después del apoyo		
	ha	Participación %	Ha	Participación %	
Hortalizas		0		0%	0
Plantaciones y/o frutales	7	20	7	13%	-7
Cultivos agroindustriales	8	23	23	43%	21
Granos y semillas	2	6	2	4%	-2
Ornamentales		0		0%	0
Forrajes y praderas	18	51	21	40%	-12
Otras especies vegetales		0		0%	0
Forestales		0		0%	0
Total	35	100	53	100%	21

Fuente: metodología FAO y cálculo propio.

4.1.6. Ingreso.

La variación en el ingreso se analizó a través de índices que identifican el impacto de la escala de producción, de los rendimientos y de los precios en el ingreso. Para el caso de las actividades de fomento ganadero apoyadas por el programa, la variación en el ingreso sólo se calculó para las actividades que tuvieron continuidad (se excluyó a los productores de porcinos ya que fue una actividad que no tuvo continuidad).

Como resultados de los cálculos, se puede concluir que tanto los productores dedicados a la carne y leche de bovino y los que cultivan frutas o tienen algún tipo de plantación, vieron mejorados sus ingresos. En el caso de la producción de bovinos los índices totales de ingresos y excedentes son; 2.74 y 3.13 respectivamente. Para plantaciones y praderas el índice total de ingreso es de 3.5 mientras que el total de excedentes es 4.7. El ingreso promedio para los productores agrícolas, por hectárea, después del apoyo, fue de 3,625 pesos, mientras que el ingreso promedio para los productores ganaderos, por unidad de producción, fue de 2,977 pesos.

Para las actividades no agropecuarias consideradas viejas, no hubo mejora en el ingreso, ya que el índice de excedentes, muestra un valor negativo (-0.03). Para las consideradas nuevas, si se registro un progreso, pues el valor del excedente promedio después del apoyo, es de 108,551 pesos.

4.1.7. Empleo.

Se puede decir que en gran medida el programa consiguió el objetivo de generación de empleos. Tanto como el contratado como el empleo familiar, muestran una tendencia creciente para las actividades ganaderas y no pecuarias apoyadas por Alianza.

En las actividades donde es más visible el incremento es en las ganaderas. El 75% de los productores pecuarios registró un aumento en el empleo total, mientras que el restante 25% reportó estabilidad en el mismo. Para los beneficiarios dedicados a las actividades no agropecuarias, el empleo total se incrementó en 53% y para el 44% se mantuvo estable. Sólo el 3% vio reducido el empleo. No sucedió lo mismo en el caso de los productores con actividades agrícolas, ya que su situación respecto al empleo se vio dividida. 38% lo lograron incrementar, mientras que el 25% perdió empleos. (ver anexo 2).

4.2. Impactos del PRODESCA.

4.2.1. Impactos de PRODESCA sobre los beneficiarios de inversiones físicas financiadas por PAPIR.

Ya que durante el 2003 se privilegió aún más el proyecto como mecanismo de selección de beneficiarios, esto ha contribuido al uso relativamente más eficiente de las inversiones físicas financiadas por PAPIR.

El productor a la hora de contratar el servicio PRODESCA, de manera implícita acuerda el análisis técnico, económico, financiero y de viabilidad ambiental del financiamiento físico que pretende obtener a través del PAPIR. Así, se ha creado un círculo virtuoso entre el PRODESCA y el PAPIR, generando efectos, aunque todavía poco tangibles, sobre los apoyos físicos obtenidos por los beneficiarios. Por otro lado, si bien todavía de manera muy incipiente, la complicidad entre estos dos ingredientes de la estrategia de desarrollo rural a coadyuvado a la generación de una mentalidad de eficiencia económica entre los productores.

4.2.2. Impactos de PRODESCA en el desarrollo de capacidades administrativas, productivas y tecnológicas en los productores.

Atendiendo al índice de variación de desarrollo de capacidades se puede afirmar que el desarrollo de éstas, derivado de los apoyos PRODESCA durante el 2003, fue prácticamente incipiente. Cabe destacar que la ligera variación observada, se debió en un 59.8% por los apoyos recibidos por la Alianza.

Del total de productores, el 40% recibieron capacitación, el 39% consideró satisfactorio el conocimiento adquirido y sólo el 38% sigue aplicando las recomendaciones hechas durante la capacitación. Esto explica en gran medida la poca variación observada en el impacto del subprograma en las capacidades desarrolladas.

Los prestadores de servicios profesionales no se perciben como una fuente de información tecnológica. Para los productores la fuente mas importante en este sentido, son los proveedores de insumos (19% de los entrevistados así lo consideró), los parientes o compadres (15.2%) y las organizaciones gubernamentales (12.4%). Sólo como segunda y tercera opción, son los técnicos PSP, de acuerdo a los productores entrevistados, vistos como fuente tecnológica.

4.2.3. Contribución del PRODESCA en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales para los beneficiarios.

A través de los talleres de capacitación, lo que permite la constante profesionalización de los PSP, el PRODESCA contribuye de manera decisiva en el desarrollo de la oferta de este tipo de servicios.

Para ser más eficiente la operación del PRODESCA, en el 2003 se decidió separar los servicios proporcionados por el subprograma. Ahora, el profesional está obligado a tomar un taller de capacitación por cada uno de los componentes del PRODESCA.

Durante el 2003 se ofrecieron cuatro cursos para el diseño de proyectos, que es la primera etapa en la construcción de un proyecto. Así, para la siguiente fase, que es el taller para la puesta en marcha de proyectos (a realizarse durante el 2004), sólo podrán registrarse PSP que hayan terminado con el diseño de su proyecto. Esta nueva forma de operar el componente busca contribuir a la calidad de la oferta y evitar el alto grado de incumplimiento por parte de los profesionales. Aún más, dado que es factible de conseguir un buen ingreso por las asesorías a los productores, se ha observado que ahora el PSP, a diferencia de los que sucedía en años anteriores, busca a posibles beneficiarios, lo que incide en el desarrollo de la oferta de los servicios PRODESCA.

Por el lado de la oferta, también se debe puntualizar que la red nacional de prestadores de servicios coadyuva a la promoción de ésta. El productor en todo momento puede localizar al PSP que llene el perfil requerido, además de que puede distinguir entre los que han tenido un comportamiento aceptable.

4.2.4. Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los prestadores de servicios profesionales (PSP).

No existen barreras de entrada para poder proporcionar los servicios profesionales a los productores, siempre y cuando que quien desee participar en la prestación del servicio proporcionado por PRODESCA cumpla con los requisitos de elegibilidad. En la entidad todos los profesionales actualmente activos han asistido a los talleres de capacitación. Ninguno optó por la entrevista y examen.

Se puede observar que en los cursos proporcionados durante el 2003 para poder ser elegible para la operación de este componente (se proporcionaron cuatro para diseño de proyectos), se inscribieron profesionales con diferentes perfiles: psicólogos, administradores de empresas, abogados y profesionistas con una formación relacionada a las actividades agropecuarias (agrónomos y veterinarios).

De forma cualitativa, los PSP afirmaron que los talleres de capacitación han contribuido a complementar su perfil profesional, además de que calificaron con 8.5 en promedio la adecuación entre la capacitación recibida y las funciones que realiza como profesional.

Por otro lado, después de los cursos, también de forma cualitativa, los PSP aseveraron sentirse con mayores habilidades para diseñar un buen proyecto productivo. De hecho, los PSP califican con 8 en promedio la facilidad para conseguir trabajo fuera de la RED de profesionales del PRODESCA y, que esto, se debía en gran medida al capital humano adquirido durante los talleres de capacitación.

4.3. Impactos del PROFEMOR.

4.3.1. Impactos del programa en la generación de planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable.

Por el arribo tardío de los recursos a la entidad durante el 2003, y la decisión por parte de las autoridades de aparejar la constitución de los concejos municipales con el proceso de municipalización, el impacto del PROFEMOR en la generación de planes municipales de desarrollo y, en general, al fortalecimiento institucional durante el 2003, fue prácticamente nulo.

No obstante, en el marco de la primera modalidad para que los municipios puedan ser sujetos de transferencias de recursos para la aplicación del programa (prevista en el anexo técnico 2004), será requisito necesario para que el FOFAE les transfiera los recursos, que éstos cuenten con un plan de desarrollo municipal validado por CMDRS, a más tardar dos meses antes de que inicie el 2005.

4.3.2. Financiamiento efectivo del programa a las inversiones fijadas en los planes municipales de desarrollo.

Para el PROFEMOR, el anexo técnico del 2003 garantiza de manera clara, los recursos para los proyectos propuestos por los concejos municipales. Para el ejercicio 2003, los recursos canalizados representaron 6.7% de total.

Cuadro 31. Recursos para concejos municipales (2003), pesos

Grupos Prioritarios	PROFEMOR	TOTAL	Porcentaje del total
Proyectos Propuestos por Concejos municipales	1,849,219	27,805,600	6.7

Fuente: Anexo Técnico 2003. El total incluye los apoyos otorgados a través del PAPIR y PRODESCA.

4.3.3. Avances en el proceso de municipalización.

El proceso de municipalización en la entidad arranca a partir del 2004, por lo que el aporte del PROFEMOR a este proceso no es susceptible de análisis para el ejercicio fiscal que comprende esta evaluación. De hecho, la mayoría de los funcionarios entrevistados al respecto, prefirieron dejar en blanco los reactivos del cuestionario diseñados para indagar sobre el tema.

El anexo técnico del 2004, prevé ya el inicio de transferencias de recursos hacia los municipios, transmitiendo al menos el 50% de los recursos del programa hacia los municipios. Se transferirán a los municipios 45,550,000 millones de pesos de un total de 77,546,798 millones presupuestado para los tres componentes del programa.

Ya se encuentran constituidos la totalidad de los concejos de desarrollo rural sustentable, así como los 17 departamentos de desarrollo rural validados por el CMDRS. En conjunto, en opinión de algunos funcionarios relacionados en el proceso de municipalización, éste tiene un avance del 65%. Sin embargo, durante la redacción del informe, el municipio de Jalapa renunció oficialmente a la operación del programa, además de que Macuspana pretende hacer lo mismo.

4.3.4. Avances en la formalización de estatutos jurídicos, sistemas contables, y procedimientos administrativos.

De acuerdo a los funcionarios, representantes de organizaciones y técnicos PROFEMOR, este componente ha tendido a beneficiar más la mejora de los sistemas contables y procedimientos administrativos. Poca importancia se le ha dado a la formalización de los estatutos jurídicos de las organizaciones rurales. De hecho, durante la entrevista, de forma cualitativa, ya que los cuestionarios no incluían preguntas para medir el avance de los servicios del subprograma en este sentido, los técnicos y representantes de las organizaciones, calificaron como buena la asesoría en procesos contables y administrativos, pero pocos afirmaron que existiera un avance en sus estatutos jurídicos.

4.3.5. Desarrollo de organizaciones.

Del total de apoyos canalizados durante el 2003, el 34% se encauzaron a través de las organizaciones campesinas. De las organizaciones beneficiadas, el 88% se constituyeron como tal para recibir el apoyo y, sólo el 55% sigue vigente después del beneficio recibido. La mayoría de las organizaciones muestran una tendencia estable en el número de su miembros (72.5%), mientras que un 20% muestra una tendencia decreciente. Sólo el 7.5% de las organizaciones muestra una tendencia creciente en el número de sus miembros después del apoyo (ver cuadro 32).

Cuadro 32. Tamaño de las organizaciones.

Tendencia	Organizaciones		Número promedio de miembros de la organización		
	No.	%	Antes del apoyo	Después del apoyo	Después- Antes del apoyo
Decreciente	8	20.0%	4.5	1.1	3.4
Estable	29	72.5%	26.0	26.0	0.0
Creciente	3	7.5%	290.3	746.0	-455.7
Total	40	100.0%	41.6	75.1	-33.5

Fuente: metodología FAO y cálculo propio.

La variación en el desarrollo de organizaciones muestra un incipiente 0.31, que se explica en un 43% por los apoyos de la Alianza.

4.3.6. Transparencia y participación de los miembros en la gestión de sus organizaciones.

La opinión de los entrevistados en cuanto a transparencia y participación de sus miembros se recogió de manera cualitativa durante las entrevistas en campo. Tanto los representantes de las organizaciones como los técnicos de las mismas, estimaron que existe una total transparencia en los manejos de los apoyos recibidos, además que hay una gran participación de los agremiados.

4.4. Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto.

4.4.1. Orientación de las inversiones en una perspectiva estratégica.

La Alianza Contigo abastece al sector agropecuario del estado de un marco de referencia estratégico para la aplicación del programa de desarrollo rural. Dicha estrategia responde al marco normativo establecido en la ley de desarrollo rural sustentable que a su vez responde a los lineamientos trazados en el plan nacional de desarrollo 2002-2006.

La AC busca impulsar la competitividad sectorial, promover la formación de recursos humanos, fomentar una cultura empresarial y la generación de un desarrollo económico equilibrado. De igual forma, dentro de los cuatro grandes lineamientos, la AC busca el desarrollo rural integral, la integración a cadenas de valor y la conservación de los recursos naturales.

Las inversiones realizadas a través del programa de desarrollo rural en la entidad, cumplen el marco estratégico propuesto por la AC. Con la inversiones físicas a través del

PAPIR se trata de apuntalar la competitividad del sector, con el PRODESCA se busca fomentar la formación de capital humano y con el PROFEMOR promover una cultura empresarial.

4.4.2. Desarrollo y sustentabilidad del mercado de servicios profesionales.

Es todavía difícil vaticinar sobre la sustentabilidad del mercado de servicios profesionales. Sin embargo, se puede afirmar que su permanencia en el tiempo dependerá en gran medida de que se logre una conciencia empresarial en los habitantes del campo. Si esto se consigue, el productor rural tenderá a buscar la asesoría de profesionales, contribuyendo a la permanencia del mercado de este tipo de servicios. Desde luego, la constante evaluación de los servicios que estos profesionales prestan por parte del CECADER, será de gran valor para el desarrollo y sostenimiento de este mercado. Huelga decir, que la constante capacitación de los PSP, en evaluación de proyectos y análisis de impacto ambiental, permitirá el desarrollo constante del mercado de servicios profesionales.

4.4.3. Implementación de la ley de desarrollo rural sustentable.

Teniendo como marco la constitución política de los estados unidos mexicanos, la ley de desarrollo rural sustentable está dirigida a la promoción del sector agropecuario y al bienestar social y económico de la sociedad rural de nuestro país.

Para tal fin, la LDRS crea instancias para la participación de la sociedad en el diseño de las políticas para el campo: el consejo mexicano para el desarrollo rural sustentable, concejos para el desarrollo rural sustentable a nivel estatal, distrital, y municipal entre otros.

Durante el 2003 no se instalaron los concejos de desarrollo rural sustentable, por lo que la implementación de LDRS en este sentido fue nula. En cuanto a los distritos de desarrollo rural, se redujeron el número de éstos (pasan de cinco a tres distritos), por criterios de eficiencia económica. Los DDR, como instancias de participación social, se puede decir que cumplen sus funciones de gestores públicos. Es en el seno de éstos, se promueve la participación activa de los agentes de la sociedad para definir las estrategias a seguir, por ejemplo, el estudio de estratificación de productores. No obstante, la infraestructura tecnológica y el capital humano, son el talón de Aquiles de estas instancias operativas.

4.4.4. Indicadores globales sobre la operación del programa.

El conjunto de indicadores aplicados para medir la operación global del programa durante el 2003 pueden considerarse como admisibles.

Para el grupo de indicadores que miden la satisfacción con el apoyo recibido: la recepción (70.7% recibió el apoyo, lo cual refleja el avance físico que se tenía en el PAPIR cuando se llevó a cabo la aplicación de las encuestas), la oportunidad (84% consideraron como oportuno el arribo del beneficio) y la calificación a la calidad del beneficio (la calificación global fue de 9.6), se ubican dentro de un rango aceptable, en especial, destaca la percepción de los productores sobre la calidad del beneficio recibido.

Por lo que hace al índice global para medir la gestión del apoyo, cae dentro del rango de aceptable (1.66). En la construcción de este indicador global, los índices que destacan son: el de complejidad de asesoría en la integración de la solicitud (1.42) y el de capacidad y actitud del personal en la ventanilla (1.41) que se ubican en el rango de excelentes. El índice de complejidad de acopio de la documentación (1.94) y el de complejidad del llenado de la solicitud (1.87), que también forman parte en el diseño del índice global, son aceptables.

El tercer indicador para medir la operación global del programa, el de permanencia del apoyo, puede también considerarse como destacable. El 94% de los entrevistados afirmó todavía conservar el apoyo, mientras que el índice para medir el nivel de uso del apoyo, es cercano a cien (91.5), por lo que se puede considerar que el beneficio recibido está siendo utilizado casi a toda su capacidad.

4.5. Tipología de productores.

Con el fin de especificar las condiciones económicas de los productores beneficiados por la Alianza, se agruparon a éstos en estratos homogéneos, de tal manera que en cada uno de los grupos estuvieran incluidos productores con características similares.

De acuerdo a la metodología propuesta por la UA-FAO, las variables incluidas para la construcción de cada estrato fueron: la escolaridad, la superficie equivalente, la de bovino equivalente, el valor de los activos y el nivel tecnológico. Así, se obtuvo la siguiente clasificación de los productores apoyados por el programa de desarrollo rural.

Para fomento ganadero (ver cuadro 33), actividad donde se concentra la mayoría de los productores beneficiados (65.5%), prácticamente la totalidad se ubica dentro de los tipos de productores uno y dos, que son los que se sitúan en los niveles inferiores de la escala de las variables utilizadas para el diseño de los estratos (73.6% se encuentran clasificados como productores tipo uno, mientras que el 22.3% se encuentran entre los productores tipo dos. El restante 4% cae dentro de la clasificación tres, que son los que presentan una relativa mejor posición dentro de la escala. Para los tres estratos, existe una mejora en la tenencia de capital después del apoyo, en especial, se observa una mejora sensible en los productores más marginados del estado.

Cuadro 33. Tipología de productores de actividades ganaderas

Tipo de Productor	Núm. Productores	%	Capital antes apoyo	Capital después apoyo	Capital D – A	Capital D/A
1	56	73.68	4,386	52,820	48,433	12.04
2	17	22.37	24,800	68,621	43,821	2.77
3	3	3.95	132,600	179,100	46,500	1.35
4	0	0.00	-	-	-	-
5	0	0.00	-	-	-	-
Total	76	100.00	14,014	61,339	47,325	4.38

Fuente: metodología FAO y cálculo propio.

Dentro de las actividades no agropecuarias se concentra el segundo grupo más numeroso de los apoyados por el programa (agrupa al 27.5% de los beneficiados), los cuales se distribuyen de manera más o menos uniforme dentro de los primeros cuatro tipos de productores (ver cuadro 34). El 37.5% se ubica dentro de la tipología dos del productor, además de que es el que exhibe las mayores ganancias en capital después del apoyo. Los productores clasificados como tipo uno, tres y cuatro, también exhiben ganancias en capital después del apoyo. El 21.9% se concentra el tipo uno, el 21.9% en el tipo dos y el 18.8% en tipo cuatro.

Cuadro 34. Tipología de productores de actividades no agropecuarias

Tipo de Productor	Núm. Productores	%	Capital antes apoyo	Capital después apoyo	Capital D – A	Capital D/A
1	7	21.88	10,714	21,918	11,203	2.05
2	12	37.50	43,561	1,224,660	1,181,099	28.11
3	7	21.88	552,566	2,447,674	1,895,108	4.43
4	6	18.75	1,505,000	4,172,268	2,667,268	2.77
5	0	0.00	-	-	-	-
Total	32	100.00	421,741	1,781,771	1,360,031	4.22

Fuente: metodología FAO y cálculo propio.

Dentro de los productores dedicados a las actividades agrícolas (sólo representan el 6.8% de productores apoyados por el programa), ninguno se ubicó dentro del estrato con mayor retraso relativo (ver cuadro 35). La mayoría de estos productores se encuentran dentro de la clasificación dos (62.5%), mientras que el 37.5% se encuentra dentro de la tipología tres. Los ubicados en el estrato tres muestran una mejora de su capital después del apoyo, no así los ubicados en el estrato dos que muestran un retroceso.

Cuadro 35. Tipología de productores de actividades agrícolas

Tipo de Productor	Núm. Productores	%	Capital antes apoyo	Capital después apoyo	Capital D – A	Capital D/A
1	0	0.00	-	-	-	-
2	5	62.50	14,600	12,320	-2,280	0.84
3	3	37.50	132,800	137,800	5,000	1.04
4	0	0.00	-	-	-	-
5	0	0.00	-	-	-	-
Total	8	100.00	58,925	59,375	450	1.01

Fuente: metodología FAO y cálculo propio.

4.6. Visión global de los impactos del programa y oportunidades de mejora.

Los impactos que la operación global del programa tiene sobre los productores, puede considerarse como aceptable (gestión del apoyo, permanencia del apoyo, etc.), ya en general los beneficiarios están satisfechos con los apoyos recibidos. No obstante, todavía existen oportunidades de mejora en la recepción y oportunidad del beneficio, pues al momento de las entrevistas, existía un 29.3% beneficiarios que no habían recibido el beneficio, además de que un 16% no lo considero oportuno. Reducir, desde luego, los tiempos de respuesta, incrementaría los efectos del programa en los habitantes del campo. Esta reducción en los tiempos se puede obtener en las primeras instancias operativas, dotándolas de más infraestructura tecnológica y capital humano.

El PAPIR durante el 2003 impactó sensiblemente a la producción y productividad de las actividades ganaderas y no pecuarias en la entidad. No hizo lo mismo con las actividades agrícolas. Trasladar hacia labores ganaderas y no pecuarias los recursos destinados a las actividades agrícolas apoyadas por PAPIR, podría incrementar los impactos del programa (el programa de fomento agrícola se puede hacer cargo de las actividades que deje de atender PAPIR).

La innovación tecnológica por parte de los productores fue prácticamente inexistente. Esto se debe en gran medida a la falta de información y capacitación. En este sentido se debe fortalecer la presencia del PSP en las unidades de producción rural, ya que los productores no los perciben como fuente tecnológica. Esto es debido en gran medida a que el PSP después de desarrollar el proyecto, rompe su liga con el productor.

Se observó una incipiente variación en el desarrollo de capacidades como producto de los servicios de PRODESCA. Continuar e incrementar los talleres de capacitación técnica de los PSP y vincular a las instituciones académicas en este proceso de capacitación mejoraría sensiblemente las capacidades de los productores. Por ejemplo, se deben fomentar diplomados como el de acuicultura como el que actualmente imparte la UJAT y el CECAREM para los PSP.

En el proceso de municipalización, apoyar a los ayuntamientos en sus capacidades de planeación necesarias para operar eficientemente los lineamientos del programa. Además, capacitar a los responsables del programa a nivel municipal en cuanto a los cambios de estrategia del programa.

El PROFEMOR, durante el 2003, no contribuyó al desarrollo de planes municipales y de capacidades de funcionarios. De hecho, los funcionarios a nivel municipal preferirían que los recursos PROFEMOR se canalizaran a través del PAPIR. Esto, debido, quizás, a que se perciben con poca rentabilidad política. Sensibilizar a los funcionarios, a través de capacitación, de los beneficios derivados en la inversión en capital humano, mejoraría el uso de los recursos.

Un gran número de organizaciones se constituyen sólo para obtener el apoyo, y pocas permanecen en el tiempo. Fortaleciendo la asesoría técnica a través de los técnicos, mejoraría en gran medida, la sustentabilidad de las organizaciones.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

5.1. La estrategia de desarrollo rural.

El nuevo esquema normativo y operativo del programa de desarrollo rural implementado en el 2002, se profundiza y consolida durante el 2003. Este nuevo diseño tiene como fin estimular un desarrollo más integral en la zona rural del Estado.

Los tres componentes del programa se mantienen en cuanto a su objetivo general, aunque sufren algunas modificaciones en su operación. En el caso del PAPIR, se destina personal de apoyo durante el período de apertura de ventanillas por parte de la SEDAFOP, con el propósito de incorporar capital humano para la evaluación de los proyectos productivos propuestos por los productores, y al mismo tiempo suavizar la carga de trabajo de la UTOE. En el caso del PRODESCA, se separan los componentes del subprograma, con el fin de mejorar la calidad de los servicios prestados y reducir el grado de incumplimiento de los prestadores de servicios, lo cual es adecuado. En el caso del PROFEMOR, se le ceden a la UTOE los recursos para el apoyo de las organizaciones de segundo y tercer nivel (que eran de ejecución nacional), además de que ahora dispone de dinero propio para adquirir equipo de oficina.

De los recursos invertidos a través del programa, 78.6% se encausaron a través del PAPIR, el 14.4% fue direccionado al PRODESCA y el restante 6.9% al PROFEMOR.

Los avances de la federalización siguen en marcha. Durante el 2003 se le confirió al consejo estatal de desarrollo rural sustentable la capacidad de modificar las reglas de operación de la Alianza, lo que permitirá a las autoridades locales no sólo cumplir a la aplicación de las normas, sino adecuar el programa a la realidad estatal.

El proceso de municipalización inicia a partir del 2004, ahora los municipios podrán participar en la planeación, instrumentación y operación de los componentes del programa en al menos con un 50% de los recursos programados. En estos momentos se tiene 65% de avance, lo cual presupone un rezago en dicho proceso, previéndose un retraso en el ejercicio de los recursos.

El diseño de la estrategia de desarrollo del programa es totalmente factible de implementar a la realidad local. De hecho, se puede certificar que la aplicación del programa cumple con los lineamientos de las RO 2003 en cuanto a la atención a cadenas

productivas, regiones y grupos prioritarios. Su éxito o fracaso dependerá en gran medida de la planeación y operación por parte de las autoridades responsables a nivel local.

5.2. Correspondencia entre la problemática de la economía rural y el programa.

Como parte de una visión integral, el programa de desarrollo rural busca privilegiar la integración de cadenas productivas agroalimentarias con el propósito de generar valor agregado en los productos apoyados y atender a los grupos considerados prioritarios. Este esquema de desarrollo agropecuario es plasmado por las autoridades estatales en el anexo técnico 2003. Atendiendo al anexo, las cadenas consideradas estratégicas fueron: bovinos, cacao, ovinos, acuacultura y miel, y los grupos prioritarios: mujeres, jóvenes, indígenas, personas de la tercera edad y discapacitados. No obstante, se debe señalar que se observa una dilación entre los objetivos planteados y la atención real a ciertos grupos. Por ejemplo, los discapacitados y los jóvenes obtuvieron apoyos PRODESCA, pero no del PAPIR. De igual forma, se aprecia que los discapacitados tampoco obtuvieron recursos del PROFEMOR.

La vocación productiva del Estado y el diseño del programa se corresponden en gran medida. La cadena productiva más apoyada es la de bovinos, que es la que tiene el mayor valor monetario. No obstante, las cadenas productivas de ovinos, acuacultura y miel se encuentran todavía en etapa de promoción, por lo que aún no son creadoras de valor agregado.

Los productores considerados prioritarios por parte del programa, son los que se encuentran en condiciones de marginación. En este sentido, se observa, por un lado, una sobre asignación de recursos y, por otro, una situación inversa. Así, de los dieciséis municipios beneficiados (Emiliano Zapata no obtuvo recursos, de acuerdo a la base de datos con la que se diseñó la muestra), siete recibieron recursos en una proporción mayor a su población marginada. De este grupo de municipios destaca Centro, Tacotalpa, Paraíso, y Balancán. En contraste, diez recibieron contribuciones menores a su población considerada marginada. De estos destacan sensiblemente Centla y Macuspana. Por lo que se puede concluir, que bajo el criterio de marginación, no existió una distribución óptima de recursos.

La falta de desarrollo de capacidades y el rezago tecnológico tienden a ser las barreras que más impiden el buen desempeño de los productores locales. Desde esta perspectiva, se puede observar una correspondencia entre la orientación general del programa y dichos factores, ya que el PRODESCA y el PROFEMOR buscan mejorar las deficiencias presentadas por los beneficiarios. No obstante, los cursos de capacitación especializadas, en línea con la problemática encontrada, parecen no estar teniendo los resultados esperados.

5.3. Evaluación de procesos.

En la entidad se observa una excelente comunicación entre las instancias federales y estatales involucradas en la maniobra del programa. De hecho, desde la percepción de los actores inmersos en los diferentes tramos de ejecución del programa, el entramado institucional que da forma a los procesos, en términos generales, puede considerarse como eficaz para el logro de objetivos, la representación de los diferentes actores sociales, la coincidencia de objetivos entre las instancias que operan el programa, el predominio de criterios técnicos en la toma de decisiones y el flujo de información sobre la operación.

El sector público se encuentra sobre representado en la CDR, inhibiendo la participación de productores, organizaciones y profesionistas. Se recomienda equilibrar la composición hacia el interior de dicho cuerpo colegiado.

El proceso principal del PAPIR es la selección de beneficiarios a los cuales se debe distribuir el apoyo. En este sentido, las RO han contribuido en gran medida a mejorar los criterios de asignación de recursos. Durante el 2003 en la entidad se asignaron recursos a zonas y grupos considerados prioritarios, y a cadenas productivas de alta inclusión social, privilegiando la realización de proyectos como mecanismo principal de selección (el 82.4% de los apoyos se canalizaron vía proyecto. El 17.6% restante a través de la demanda libre). Para el 2004 se definió que solamente el proyecto sea el único medio para acceder a los beneficios.

El PRODESCA tiene como procesos vitales la elección y capacitación de los prestadores de servicios. Para el 2003 se separaron los componentes de este subprograma con el fin de evitar el alto grado de incumplimiento de los profesionales (de 472 servicios contratados durante el 2003, sólo 63 quedaron incompletos) y mejorar la calidad de los servicios. Ahora, a diferencia de lo que sucedía en años pasados, un productor puede ser beneficiado sólo con el diseño, la puesta en marcha o la asesoría y capacitación de su proyecto. Durante el 2003 se realizaron cuatro cursos para el diseño de proyectos, que es la primera etapa en la construcción de un proyecto. Así, para el siguiente fase, que es el taller para la puesta en marcha de proyectos (a realizarse durante el 2004), sólo se aceptaran a prestadores de servicios que hayan terminado con el diseño de su proyecto.

Los PSP en la entidad que otorgan los servicios que proporciona el PRODESCA, cumplen con los requisitos de acreditación. Todos han seguido la ruta de la capacitación para acreditarse en la red de prestadores de servicios. Ninguno ha optado por la realización del examen y la entrevista.

Los procesos del PROFEMOR se enmarcan en tres componentes principales: fomento institucional, consolidación organizativa y fomento empresarial. Durante el 2003 se mantienen los objetivos generales del programa, sólo la operación de las organizaciones

de segundo y tercer nivel pasan de ejecución nacional a federalizada (la UTOE es ahora la responsable de los apoyos para estas organizaciones). Todos los recursos de este componente de desarrollo rural, durante el 2003, se canalizaron a través del componente de consolidación organizativa, por lo que su contribución a la constitución de concejos municipales, generación de planes de desarrollo municipales y al desarrollo del fomento empresarial, fue nulo.

Al igual que en los otros dos subprogramas de desarrollo rural, el PROFEMOR contempla apoyos para las cadenas agroalimentarias y grupos prioritarios. La más privilegiada por estos recursos es la cadena de acuacultura. Las cadenas de ovinos y miel no fueron sujetas de apoyo durante el 2003. Los grupos prioritarios más apoyados fueron: los jóvenes e indígenas. Los discapacitados no fueron beneficiados.

5.4. Evaluación de impactos.

El grupo de indicadores aplicados para medir la operación global del programa durante el 2003, muestran un alto grado de satisfacción por parte de los beneficiarios. De estos indicadores destacan la calificación a la calidad del apoyo (9.6 en promedio) y los índices de actitud del personal en ventanilla (1.41) y el de complejidad de asesoría en la integración de la solicitud (1.42) que se sitúan en el rango de excelentes. También el índice para medir el uso del apoyo (91.5) puede considerarse como relevante. Casi la totalidad del apoyo recibido está siendo utilizado.

Durante el ejercicio fiscal 2003, prácticamente la mayoría de los productores beneficiados mostraron una tendencia creciente en la capitalización de su unidad producción (92.2%), mientras que el 5.2% y el 2.5% mostraron una tendencia estable y decreciente respectivamente.

En cuanto a la tenencia de activos, el 66.4% de los productores registró cambios en su tenencia, mientras que el 29.7% no registró variación. Sólo el 3.9% de los productores vio disminuido sus activos. Los incrementos en capital se debieron en un 77.1% a los apoyos recibidos, mientras que el 22.9% a otras razones. En el ganado fue donde se dio la mayor ganancia en capital derivada del apoyo (83.8%), seguido por la ganancia en maquinaria (72.5%). En las plantaciones, fue donde se mantuvo más estable.

Después de poco más de dos años de maduración de los apoyos proporcionados por el PADER 2001, el 58.8% de los beneficiarios vio incrementado la capitalización de su unidad de producción, el 32.8% la reportó estable, mientras que el 8.4% registró un retroceso. Por otro lado, poco más de la mitad de los productores (52.6%), observó cambios en sus activos. En la generalidad de los casos, los aumentos en la tenencia de los activos se debieron por causas distintas al programa (58%). En el ganado y en la maquinaria fue donde se registraron los incrementos mayores en los activos (78.7% de

los productores notó cambios en la maquinaria y el 70.3% en el ganado). En el caso de las plantaciones el incremento fue mucho menos sensible (sólo en 6.3% percibió cambio en sus activos).

Los productores de carne, leche y los que tienen algún tipo de plantación vieron mejorado su ingreso durante el 2003. No así los productores con actividades no agropecuarias consideras viejas que presentan un índice de excedentes negativo (-0.03). En las actividades consideras nuevas si se observó un progreso en el ingreso, pues su excedente promedio después del apoyo fue de 108,551 pesos.

En cuanto al empleo se puede decir que en gran medida el programa consiguió el objetivo. El 75% de los productores con actividades pecuarias consiguió un incremento en el empleo total (familiar y contratado), mientras que 25% restante reportó estabilidad en el mismo. Para el 54% de los beneficiarios con actividades no pecuarias, el empleo se vio incrementado, mientras que para el 3% se redujo. El 44% restante reportó estabilidad en la ocupación. Para los productores agrícolas (representan sólo el 4.8% de los productores muestreados) la situación del empleo se vio dividida. 38% lo lograron acrecentar, mientras que el 25% retrocedió en la ocupación.

La innovación tecnológica fue prácticamente inexistente para todos los tipos de productores. Para los productores beneficiados por el PADER en el 2001, el índice tecnológico también muestra una evolución muy pobre, tanto para las actividades agrícolas (0.10), como para las ganaderas (0.08)

En cuanto a los incrementos de producción y productividad, las actividades ganaderas fueron las que registraron los mayores cambios (96% de los productores registraron cambios en la producción). Este incremento fue debido en gran medida por el aumento en las unidades de producción, aunque los incrementos en productividad también influyeron (76%). Las actividades agrícolas incrementaron su producción en un 50%, debido la mejora en productividad (50%), más que al incremento en la superficie cosechada.

Salvo en el caso de los productores con actividades no agropecuarias, los cuales mostraron en su mayoría una tendencia decreciente hacia atrás en su integración a las cadenas productivas (50%), la generalidad de los productores con actividades agrícolas (50%) y ganaderas (47.3%) muestran una tendencia estable en su integración hacia atrás en su autoabastecimiento de insumos.

La variación horizontal hacia delante, para el caso de los cultivos cosechados, no registró ninguna variación (0.0%). La producción promedio colocada en mercado para antes y después del apoyo es la misma para los cultivos no cosechados y producción pecuaria sin cambios observados, la integración hacia delante muestra signo positivo para fomento agrícola y ganadero, pero con un valor prácticamente insignificantes (0.14%). Esta

pequeña variación se explica en gran medida por los apoyos Alianza (0.89%), aunque, en menor medida, otros factores también la explican (0.49%).

Para las tres actividades agropecuarias (agrícola, ganadera y no pecuarias), la integración vertical hacia delante para cultivos cosechados por eslabones muestra signos positivos en su encadenamiento con el consumidor. No obstante, para las actividades agrícolas (0.04%) y no pecuarias (0.02%) la variación es insignificante. No así para el fomento de las actividades agrícolas, que muestra una variación del 0.53% en su integración al consumidor.

En cuanto a los otros eslabones (fábricas, intermediarios comerciales y exportación), no existe variaciones significativas, salvo en el caso de fomento agrícola, que presenta un retroceso en su integración con los intermediarios comerciales (-0.53%).

El índice de reconversión productiva global, para los cultivos que incrementaron su superficie cosechada, fue de 21% durante el 2003. Para los que vieron reducida su superficie, el índice global fue de (-19%). Los cultivos agroindustriales son los que explican, en su totalidad, el incremento en el índice de reconversión. Los forrajes y praderas (-12%), y las plantaciones (-7%) son los que vieron reducida su participación en la superficie cosechada.

Atendiendo al índice de variación de desarrollo de capacidades se puede afirmar que el desarrollo de éstas, derivado de los apoyos PRODESCA durante el 2003, fue prácticamente incipiente. Cabe destacar que la ligera variación observada, se debió en un 59.8% por los apoyos recibidos por la Alianza.

A través de los talleres de capacitación, lo que permite la constante profesionalización de los PSP, el PRODESCA contribuye al desarrollo de la oferta de este tipo de servicios. También, por el lado de la oferta, el programa permite a cualquier profesional de estos servicios, inscribirse a la red nacional de prestadores de servicios profesionales (si cumple con requisitos estipulados en las RO), para que cuando algún productor requiera de apoyo profesional, éste pueda identificar de forma fácil la ubicación y el perfil del técnico. Por el lado de la demanda, el productor puede acceder a un mercado amplio de forma transparente y proponer directamente al técnico que cumpla con las habilidades precisas para la realización de su proyecto.

Del total de apoyos canalizados durante el 2003, el 34% se encauzaron a través de las organizaciones campesinas. De las organizaciones beneficiadas, el 88% se constituyeron como tal para acceder a los subsidios. De estas, poco más de la mitad (55%) sigue en funciones después del beneficio recibido. La mayoría muestra una tendencia estable en el número de sus miembros (72.5%), mientras que un 20% presenta una tendencia decreciente. Sólo el 7.5% exhibe una tendencia creciente en el número de sus miembros después del apoyo.

5.5. Recomendaciones.

Se tiende a beneficiar más la inversión a través del PAPIR; y a la luz del proceso de municipalización es conveniente fortalecer al PROFEMOR, es decir, se recomienda que del total de los recursos del programa, el 50% se destinen al PAPIR, 25% al PRODESCA y el restante 25% al PROFEMOR.

De forma paulatina, el programa de desarrollo rural deberá especializarse en el desarrollo de capacidades de los productores rurales. Se plantea en el mediano plazo, eliminar totalmente las inversiones físicas y encausar los recursos al PRODESCA Y PROFEMOR.

Mientras tanto, dentro del PAPIR, se recomienda que la asignación de recursos a bovinos no exceda el 50%, y los apoyos restantes, se destinen hacia actividades incipientes pero con gran potencial productivo, tales como, acuacultura, apicultura, agroforestería y turismo rural, creando como primera instancia ejemplos claros (prototipos), que sirvan como muestra del potencial planteado.

Las autoridades responsables del programa deben generar un método de ponderaciones para que no sean las primeras solicitudes las más beneficiadas. En la construcción de este método de ponderación, las variables más substanciales por orden de importancia, deben ser: edad, sexo y origen étnico. Por otro lado, como una condición necesaria, los productores deben contar con: seguro popular, recibir apoyo del programa oportunidades y pertenecer a una microcuenca definida por FIRCO; aumentando con esto las probabilidades de permanencia del proyecto en el tiempo.

Ya que a partir del 2004 el proyecto es la única forma de acceder a los beneficios, se hace hincapié en sostener dicha política en el futuro. Por otro lado, se debe insistir en que los proyectos aprobados, garanticen un adecuado nivel de vida al productor rural.

Se plantea rediseñar el programa de desarrollo rural, de tal manera que este sirva como filtro para etapas posteriores. Es decir, los recursos se pueden aplicar solamente a los productores con rezago tecnológico, escasa infraestructura y necesidades básicas alimenticias en el corto plazo (primera etapa), lo cual permitiría dotarlos de las condiciones necesarias para que, una vez superada las necesidades del individuo a corto plazo y tengan un nivel básico acorde al sistema de producción correspondiente, se proceda a la segunda etapa del proyecto (mediano plazo), accediendo directamente a los programas de fomento agrícola y ganadero, lo cual debe por consecuencia, incrementar las probabilidades de éxito de los apoyos subsecuentes.

Mantener la transferencia de los recursos a los municipios (al menos el 50%) durante el 2005, permitiendo con esto, que los funcionarios locales encargados mejoren su conocimiento en la operación del programa. A más tardar, transferir la totalidad de los

recursos en el 2006. A la par de esta municipalización, fortalecer la capacitación de los funcionarios municipales, a través de talleres continuos de inducción a la alianza, RO y políticas agropecuarias, con cargo al PROFEMOR (fomento institucional).

El criterio de distribución de los recursos por municipio, debe atender al cruce de los índices de marginación y de población económicamente activa, permitiendo una mejor distribución de los apoyos del programa, al incorporar otra variable de gran peso específico, ya que no sólo se tomaría en cuenta los niveles de pobreza, sino también a la cantidad de personas dedicadas al sector primario.

Incentivar e incorporar los estudios de microcuencas realizados por FIRCO a los planes de desarrollo municipales, con el fin de detonar el desarrollo de las actividades agropecuarias. Estos estudios contienen diagnósticos municipales y regionales que describen en gran medida las necesidades de las zonas en donde se realizan, además de que definen las potencialidades productivas de las áreas en exploración.

El proceso de evaluación de proyectos debe ser constante, no hay razón para cerrar las ventanillas de recepción. Esto permitiría más tiempo para la retroalimentación entre el prestador de servicios y los encargados de decidir sobre la pertinencia del proyecto. Desde luego, esto no quiere decir que no se fijen plazos para determinar que proyectos entran a concurso en cada ejercicio fiscal.

De forma particular, el PAPIR durante el 2003, impactó sensiblemente a la producción y productividad pecuaria en la entidad. No hizo lo mismo con las actividades agrícolas. Aquí existen algunas posibles líneas estratégicas a considerar para el 2005. Se propone eliminar los apoyos del programa destinados a atender las actividades agrícolas y cedérselos a las actividades ganaderas y no pecuarias. O rediseñar el PAPIR, de tal manera que, este sirva como filtro para etapas posteriores. Es decir, los recursos se pueden aplicar solamente a los productores con rezago tecnológico, escasa infraestructura y necesidades básicas (primera etapa), lo cual permitiría dotarlos de las condiciones necesarias para que, una vez superada las necesidades del individuo a corto plazo y tengan un nivel básico cuando accedan a otros apoyos (fomento agrícola, fomento ganadero, etc.) (segunda etapa) estos tengan una mayor rentabilidad económica.

Fortalecer la presencia del PSP en las unidades de producción rural, ya que los productores no los perciben como fuente tecnológica. Esto se debe a que el PSP sólo cumple con el diseño del proyecto, y olvida el seguimiento y evaluación del mismo. Incentivar a los PSP a la realización de proyectos multi-etapa y fomentar la cultura de la asesoría.

Continuar e incrementar los talleres de capacitación técnica de los PSP, y vincular a las instituciones académicas (UJAT, UTT, etc.) en este proceso, lo cual mejoraría sensiblemente las capacidades de los productores. Esto se puede lograr, con la

elaboración de diplomados prácticos por sistema de producción, que otorguen un grado superior de certificación. Lo que en el futuro debe considerarse como un prerrequisito para la prestación del servicio.

La capacidad de respuesta es otra área susceptible de mejora. Esta mejora se puede lograr en las primeras instancias operativas, reduciendo los trámites burocráticos y dotándolas de más infraestructura tecnológica y capital humano.

Prolongar las campañas publicitarias del programa e incrementar los cursos sobre el manejo de las RO. Crear talleres de capacitación para operadores de los programas, prestadores de servicios y supervisores. Estos cursos conjuntos pueden generar una mayor retroalimentación entre los diferentes actores del programa y así fijar criterios para una operación más ágil.

En el proceso de municipalización, apoyar a los ayuntamientos en sus capacidades de planeación necesarias para operar eficientemente el programa. Además, capacitar a los responsables del programa a nivel municipal en cuanto a los cambios de estrategia del programa.

Los funcionarios municipales tienden a subestimar el PROFEMOR. De hecho, éstos preferirían que los recursos de este componente se canalizaran a través del PAPIR. Debido, quizás, a que los objetivos del subprograma se perciben con poca rentabilidad política. Sensibilizar a los funcionarios sobre los beneficios derivados en la inversión en capital humano a través de talleres, mejoraría el uso de los recursos. Estos talleres deben ser diseñados y impartidos por funcionarios de la SAGARPA o SEDAFOF.

Un gran número de organizaciones campesinas sólo se constituyen para obtener los recursos del programa, y pocas permanecen en el tiempo. Esta escasa duración está directamente relacionada con su tamaño, ya que el beneficio recibido tiende a diluirse cuando se reparte entre el número de miembros. Apoyar a grupos no mayores de ocho miembros, contribuiría a la capitalización de dichas organizaciones y, por ende, a su permanencia en el tiempo.

El SISER se encuentra prácticamente subutilizado. Para aprovechar el potencial del sistema, es importante dotar de infraestructura tecnológica a los CADERS.

Robustecer la base de datos en donde se encuentran todos los beneficiarios desde la creación del programa. Esto, con el fin de agilizar los trámites de productores que en algún momento fueron beneficiados.

A la base de datos para la obtención de la muestra se le debe incorporar el DDR, el CADER al que pertenece el productor beneficiado. Por otro lado, la base debe distinguir si el apoyo fue para productores agrícolas, ganaderos o para productores con actividades no agropecuarias, ya que en muchas ocasiones, es difícil diferenciar, sobre que tipo de cuestionario aplicar.

Aterrizar en dos documentos rectores (Agropecuario y Desarrollo Rural) los objetivos plasmados en el plan sectorial de mediano plazo, lo que debe permitir fijar metas de corto plazo y una constante evaluación de los impactos esperados. Al mismo tiempo, estos documentos rectores deben permitir adecuar el diseño de la AC a la realidad estatal.

El potencial de mejora derivado de la las evaluaciones estatales, es precario. Involucrar a los funcionarios estatales en el diseño de la evaluación externa, es un aspecto a considerar para incrementar el uso de las evaluaciones como instrumento para mejorar los procesos del programa. Sobre todo, involucrar a las autoridades estatales en el diseño de indicadores de impacto.

Bibliografía

- Anexos Técnicos del Programa de Desarrollo Rural, de 1996 a 2003. SEDAFOP. Villahermosa Tabasco 2003.
- Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa. INEGI. Edición 2003.
- Anuario Estadístico del Estado de Tabasco. INEGI. Edición 2003.
- Base de datos de encuesta a beneficiarios del PADER 2001. Villahermosa Tabasco 2003.
- Base de datos de encuesta a beneficiarios del PAPIR 2003. Villahermosa Tabasco 2003.
- Base de datos de encuesta a otros actores del Programa de Desarrollo Rural 2003. Villahermosa Tabasco 2003.
- Base de datos de beneficiarios del PADER 2001. SEDAFOP. Villahermosa Tabasco 2003.
- Base de datos de beneficiarios del PAPIR 2003. SEDAFOP. Villahermosa Tabasco 2003.
- Diario Oficial de la Federación. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2003. México. 1º de enero de 2003.
- Guía para el cálculo y análisis de indicadores de la Evaluación de la Alianza Contigo 2003. Unidad de Apoyo FAO.
- Guía metodológica para la elaboración de informes de evaluación estatal de la Alianza Contigo 2003. SAGARPA – FAO.
- Guías técnicas Normativas de los Programas de Desarrollo Rural 2003 y 2004. SAGARPA. México 2004.
- Índices de Marginación Municipal 2000. CONAPO. México 2003.
- Informe Agregado de la Alianza para el Campo 2002 para el Estado de Tabasco. FAO 2004.
- Méndez Garrido, Edgar M. Desarrollo Rural Integral de las Zonas Tropicales y Subtropicales de México. Fundación Produce A.C. Villahermosa Tabasco 2004.
- Plan Estatal de Desarrollo 2002-2006. Gobierno del Estado de Tabasco.
- Programa Sectorial de Mediano Plazo. SEDAFOP. Villahermosa Tabasco 2003.
- Reglas de Operación de los Programas de la Alianza Contigo, SAGARPA, México 2003.

Servicios Profesionales Integrales para el Desarrollo Regional, S.C. Evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2002 del Estado de Tabasco. Villahermosa Tabasco 2002.
Sistema de Cuentas Nacionales de México. INEGI. México. 2003.

Sistema Municipal de base de Datos. INEGI. México 2003.

Tipología de productores de la Evaluación de la Alianza Contigo 2003. Unidad de Apoyo FAO.