

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

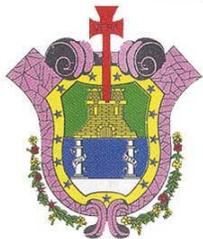
Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Estatal Desarrollo Rural

MÉXICO
Veracruz

México, Septiembre, 2003



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

Informe de Evaluación Estatal **Desarrollo Rural**

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

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE

Lic. Miguel Alemán Velazco
Gobernador Constitucional del Estado

Dr. Ramón Ferrari Pardiño
Secretario de Desarrollo Agropecuario,
Rural, Forestal, Pesca y Alimentación

Lic. José Miguel Moto Del Hoyo
Secretario Ejecutivo del Instituto
Veracruzano para el Desarrollo 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 Cortés
Director General de Servicios
Profesionales para el Desarrollo Rural

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. Octavio Legarreta Guerrero
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Octavio Legarreta Guerrero
Presidente

Dr. Ramón Ferrari Pardiño
Representante del Gobierno del Estado

Lic. José Miguel Moto del Hoyo
Representante del Gobierno del Estado

Lic. Constantino Aguilar Aguilar
Representante de los productores

Dr. Juan Antonio Villanueva Jiménez
Representante de profesionistas y académicos

Ing. Gabriel May Mora
Representante de profesionistas y académicos

Dr. Teodoro Domínguez Torres
Coordinador del CTEE

Servicios Profesionales Integrales para el Desarrollo Regional, S.C.
Ing. Luis Gerardo Córdova Martínez
Responsable de la Evaluación

ÍNDICE

Pág.

Presentación	v
Resumen ejecutivo.....	1
Capítulo 1 Introducción	5
1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación	5
1.1.1 Fundamentos.....	5
1.1.2 Objetivo general	6
1.1.3. Objetivos particulares	6
1.2. Enfoque de la evaluación	6
1.3 Temática de la evaluación.....	7
1.4 Metodología de la evaluación.....	8
1.4.1 Fuentes de información	8
1.4.2 Método de análisis.....	8
Capítulo 2 Características del grupo de programas de Desarrollo Rural.....	9
2.1. Evolución del grupo de programas de desarrollo rural 1996-2002	9
2.2. Características de los programas base de desarrollo rural 2002	10
2.2.1. Lineamientos generales	10
2.2.2. Población objetivo	12
2.2.3. Características de los apoyos	12
2.2.4. Criterios de elegibilidad	12
2.2.5. Derechos y obligaciones	13
2.2.6. Mecánica de operación	13
2.2.7. Recepción y dictamen de Solicitudes.....	13
2.2.8. Seguimiento y sistema de calidad	14
2.2.9. Entrega de apoyos	14
2.3. Programa de apoyo a los proyectos de inversión rural	14
2.3.1. Objetivo general	14
2.3.2. Características de los apoyos	14
2.3.3 Tipos de apoyos	15
2.4. Programa de desarrollo de capacidades en el medio rural.....	15
2.4.1. Objetivo general	15
2.4.4. Tipos de apoyos	15
2.5. Programa de fortalecimiento de empresas y organización rural	16
2.5.1. Objetivo general	16
2.5.2. Tipos de apoyos	16
2.6. Cobertura geográfica de los apoyos 2002	17
Capítulo 3 Diagnóstico de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios prioritarios	18

3.1.	Municipios de zonas marginadas y con mayores índices de marginación.....	19
3.1.1.	Zona rural marginada Huasteca	19
3.1.2.	Zona rural marginada Papantla	21
3.1.3.	Zona rural marginada Sierra de Sotepan	23
3.1.4.	Zona rural marginada Valle de Uxpanapa	25
3.1.5.	Zona rural marginada Zongolica.....	26
3.1.6.	Región prioritaria Sierra de Papantla Otontepec.....	28
3.1.7.	Región prioritaria Sierras 1.....	28
3.1.8.	Región prioritaria Sierras 2.....	30
3.2.	Resto de municipios marginados	31
3.3.	Cadenas productivas estratégicas	33
Capítulo 4	Evaluación de procesos.....	35
4.1.	Diseño de los programas	35
4.2.	Planeación y normatividad	37
4.3.	Arreglo institucional	39
4.4.	Operación.....	40
4.4.1.	Concertación de recursos.....	40
4.4.2	Mecánica operativa	40
4.5	Seguimiento y evaluación	43
4.6	Análisis global: conclusiones y recomendaciones.	43
Capítulo 5	Evaluación de resultados e impactos	46
5.1.	Resultados de la operación del PAPIR	46
5.2.	Resultados de la operación del PRODESCA.....	47
5.3.	Resultados de la operación del PROFEMOR	48
Capitulo 6	Conclusiones y recomendaciones	49
6.1.	Conclusiones.....	49
6.2.	Recomendaciones.....	49
Capitulo 7	Resultados de los programas de Desarrollo Rural en las regiones con crédito externo del Banco Mundial.....	51
7.1.	Créditos del Banco Mundial	51
Bibliografía	53

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 3.1.1. Regiones de Veracruz para los programas base de desarrollo rural	18
Cuadro 3.1.2. Principales cultivos de la región Huasteca.....	20
Cuadro 3.1.3. Principales cultivos de la región Papantla.....	22
Cuadro 3.1.4. Principales cultivos de la región Sierra de Soteapan	24
Cuadro 3.1.5. Principales cultivos de la región Valle de Uxpanapa.....	25
Cuadro 3.1.6. Principales cultivos de la región Zongolica	27
Cuadro 3.1.7. Principales cultivos de la región Sierras 1.....	29
Cuadro 3.1.8. Principales cultivos de la región Sierras 2.....	30
Cuadro 3.2.1. Principales cultivos de otros municipios marginados	32
Cuadro 3.3.1. Inversión del PAPIR en las cadenas productivas estratégicas	34
Cuadro 4.2.1. Presupuesto de los programas base de desarrollo rural 2002.....	37
Cuadro 5.1.1. Distribución regional de apoyos PAPIR 2002	46
Cuadro 7.1.1. Distribución regional de créditos del Banco Mundial 2002.....	51

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1.1. Programas de desarrollo rural de la APC 1996-2002	9
Figura 2.1.2. Presupuesto APC y de sus programas de desarrollo rural 1996-2002.....	10
Figura 2.6.1. Inversión porcentual de PAPIR 2002 por DDR.....	17
Figura 3.1.1. Distribución geográfica de regiones y municipios prioritarios APC 2002.....	19
Figura 3.1.2. Estructura del valor de la producción de la región Huasteca.....	21
Figura 3.1.3. Estructura del valor de la producción pecuaria de la región Papantla	23
Figura 3.1.4. Estructura del valor de la producción pecuaria region Sierra de Soteapan..	24
Figura 3.1.5. Estructura del valor de la producción pecuaria región Valle de Uxpanapa ..	26
Figura 3.1.6. Estructura del valor de la producción pecuaria región Zongolica	27
Figura 3.1.7. Estructura del valor de la producción pecuaria región Sierras 1	29
Figura 3.1.8. Estructura del valor de la producción pecuaria región Sierras 2	31
Figura 3.2.1. Estructura del valor de la producción pecuaria municipios marginados	33
Figura 5.2.1. Distribución geográfica de los PSP supervisados en el año 2002.....	48

Siglas

AMSDA	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario
APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEDR	Consejo Estatal de Desarrollo Rural
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COVERARROZ	Consejo Veracruzano del Arroz
COVERCAFE	Consejo veracruzano del Café
COVERLIMON	Consejo Veracruzano del Limón
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
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FIVERFAP	Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista
INVEDER	Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PRODUCE	Fundación Produce
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SEDARPA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SNIM	Sistema Nacional de Información Municipal
UA	Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
UTON	Unidad Técnica Operativa Nacional

Presentación

Conforme a lo establecido en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 15 de marzo del 2002, la SAGARPA y el Gobierno del Estado de Veracruz, en abril de 2003 establecieron los términos de referencia para llevar a cabo la evaluación estatal de los programas comprendidos para el desarrollo rural, bajo un solo marco metodológico diseñado por la FAO, que será aplicado en toda la República.

Los programas de desarrollo rural, en el año 2002 fueron modificados para incrementar sus metas y objetivos, considerando tres programas base de carácter estatal y los cuales son objeto de la presente evaluación: Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR); Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). En torno a este esquema operativo, la presente evaluación tiene como principal objetivo conocer el desempeño del Programa, determinar el cumplimiento general y específico de sus objetivos y metas por componente de apoyo, y estimar el impacto generado en términos de indicadores predefinidos para cada uno de ellos. Esta evaluación contribuirá a fortalecer el proceso de planeación y programación anual, con carácter formativo, para identificar posibles desviaciones, y ofrecer alternativas que permitan reconstituir o reformar los esquemas operativos, posibilitando la identificación de procedimientos más eficaces. Por esta razón, la evaluación enfatiza 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 Servicios Profesionales Integrales para el Desarrollo Regional S.C., se llevó a cabo mediante la Licitación Pública Nacional número LP-59012001-001-03 emitida por el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación, siendo esta EEE la responsable del contenido y calidad del presente trabajo.

El proceso de evaluación se apegó a la metodología desarrollada por la Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación 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 para el Campo en el Estado.

Asimismo, el Subcomité Estatal de Evaluación dio seguimiento al proceso de la presente evaluación, en la revisión de los avances e integración del presente documento, su calificación y dictamen.

Resumen ejecutivo

Objetivo

En este apartado se presentan en forma sintética y analítica, un panorama completo de los principales resultados de la evaluación, se pretende que este apartado brinde a quien toma las decisiones, los elementos esenciales de la evaluación en los diferentes temas que se desarrollan en el documento.

1. Características del grupo de programas

Con el Convenio de Coordinación para la realización de acciones del Programa Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz, el día 6 de mayo de 1996, se inició la instrumentación de programas para promover el desarrollo rural. Los primeros esfuerzos en 1996 fueron a través de los programas de Equipamiento Rural y Capacitación, posteriormente en 1997 se concertaron además los programas Elemental de Asistencia Técnica y Apoyo a Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural; en el año se 1999 se sumaron los de Promoción de Exportaciones y Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas.

En el año 2001, la nueva administración federal realizó ajustes pequeños en la estructura programática y operativa de los programas en virtud que ya traían una inercia presupuestal y programática que no alteró sustancialmente la estrategia operativa en los estados

Sin embargo, para el ejercicio 2002, estos programas se reestructuran radicalmente y se define una nueva estrategia para el Desarrollo Rural, por lo que los programas de la APC en su nueva estructura programática se integraron en los denominados programas base de desarrollo rural: Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), desapareciendo el resto de los programas.

El PAPIR fomenta la inversión en bienes de capital mediante proyectos productivos de tecnología apropiada, de reconversión productiva, de acopio, acondicionamiento y transformación, buscando fortalecer la comercialización de la producción, el empleo rural y de servicios.

El PRODESCA propicia el desarrollo de capacidades de la población rural para identificar áreas de oportunidad y realizar proyectos productivos de desarrollo, mediante servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría de calidad certificada.

El PROFEMOR incorpora a las UPR en forma organizada a la apropiación del valor agregado en forma horizontal y vertical dentro de su cadena productiva, procura la participación y gestión social de la población rural en los ámbitos de desarrollo de sus regiones, promueve sinergias entre organizaciones económicas y de servicios financieros, así como procesos de autogestión. El presupuesto canalizado a los programas de Desarrollo Rural registró una tasa media de crecimiento anual en términos reales del 3.7%.

Otro de los aspectos que se reestructuran en esta nueva estrategia es el ordenamiento institucional, ya que se establece en el diseño normativo de los programas que éstos deberán operarse a través de una sola vocalía que debiera constituirse como Unidad Técnica Operativa

Estatal (UTOE), lo que trajo como consecuencia también una reestructura en la Comisión estatal de Desarrollo Rural y en el arreglo institucional del gobierno del Estado.

Es así como a partir del año 2002, el Estado designó al Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural, como la Unidad Técnica Operativa del Programa, por ser un organismo que por la parte estatal se constituyó precisamente para atender las necesidades de desarrollo rural del estado, por lo tanto con una estructura especializada para ello.

Los criterios de elegibilidad de la población objetivo para estos programas no sufrieron cambios relevantes, se sigue atendiendo como población prioritaria a los productores de bajos ingresos y preferentemente en zonas marginadas, sin embargo, la desaparición de programas que anteriormente tenían una población objetivo focalizada por grupos de atención prioritaria como el caso del programa de Mujeres en el Desarrollo Rural o bien por regiones de atención prioritaria como era el caso del Programa de Desarrollo Rural en Zonas Marginadas, obligó también a un reordenamiento presupuestal incluso interinstitucional para dar continuidad a las acciones de estos programas, lo anterior, en virtud de que había programas, como los dos mencionados anteriormente, que estaban siendo operados con recursos presupuestales asignados a dependencias del gobierno del Estado, diferentes entre ellas y diferentes al INVEDER.

Las características relevantes del grupo de programas, se pueden resumir de la siguiente manera:

- En el diseño, Constituyen una estrategia integral para atender necesidades de desarrollo, ya que por un lado, se cubren presupuestalmente los servicios profesionales necesarios para la identificación, formulación y gestión de proyectos (PAPIR) y por el otro, se cuenta con un presupuesto para atender las necesidades de inversión que demanden esos proyectos, para acompañar y apuntalar a los productores de bajos ingresos que seguramente no cuentan con los recursos suficientes para desarrollarlos.
- En el diseño, también se define con claridad, que los servicios profesionales los ofrecen profesionistas privados que no dependen de estructura alguna gubernamental y que para asegurar la calidad en sus servicios, habrá un proceso de certificación externo otorgado por el CECADER.
- Se establece también que para mayor claridad en el proceso de los servicios profesionales, éstos quedan definidos en servicios específicos con productos concretos susceptibles de ser medidos y por lo tanto, pagados cada uno de ellos, e independientes entre sí, incluso con tarifas diferenciadas para estimular con mayores cuotas a los prestadores de servicios profesionales que decidan atender regiones marginadas o grupos de atención especial como mujeres o adultos en plenitud.
- En relación a los apoyos a la inversión, se establecen también procedimientos para la elaboración de proyectos y para la aprobación de los mismos.

En cuanto a la relación de los programas agropecuarios de Desarrollo Rural con los de Sanidad e Inocuidad Alimentaria, se han establecido acuerdos en la CDR, para que la UTOE vigile se cumplan los procedimientos y requisitos establecidos por las normas correspondientes cuando se trata de apoyos en material vegetativo o animales.

Desde el inicio de operaciones de la APC, los programas de desarrollo rural siempre han significado la mayor proporción presupuestal, lo menos que han representado en la estructura presupuestal del estado, ha sido el 41% del total convenido y ha habido años que como en 1999 ha rebasado el 50% del total de la APC, sin embargo se debe reconocer también que al

principio de la operación de la APC, el programa de café y de hule se consideraban de desarrollo rural y sus presupuestos formaban parte de este análisis, sin embargo, a partir de la nueva administración federal, esos programas no afectan en los presupuestos de los programas base de desarrollo rural, razón por la cual a partir del ejercicio 2001, en términos específicos para estos tres programas los montos autorizados a ellos son sin duda, los mas grandes en la historia del programa.

2. Principales resultados del diagnóstico

Como parte de la operación del programa, de los 210 municipios del Estado, se identificaron 68 que se clasifican de zonas marginadas y con mayores índices de marginación; 93 como Resto de municipios marginados y 49 que no se consideran marginados.

Bajo el enfoque regional se definen 8 regiones prioritarias: Huasteca, Papantla, Sierra de Papantla Otontepec 2, Sierra de Sotepan, Sierras 1, Sierras 2, Valle de Uxpanapa, Zongolica y Resto del Estado.

Bajo el enfoque de las cadenas prioritarias, fueron definidas las de bovinos de doble propósito, ovinos, maíz, cítricos y café, ellas por la inclusión social que representan, por su superficie y por el valor que generan

Lo anterior constituyó el marco geográfico para la operación del programa y en apego a las disposiciones normativas, se ejercieron los presupuestos conforme los lineamientos acerca de las regiones prioritarias, las cadenas y los grupos sociales.

3. Resultados de la evaluación de procesos

La visión por parte de las instancias estatales acerca del cambio en el diseño y en el enfoque de la nueva estrategia de desarrollo rural, es en términos generales de alta coincidencia y sinergia con relación a los planteamientos que venía desarrollando el Estado, sin embargo en algunos aspectos específicos del diseño operativo no son compartidos y han representado motivo de análisis y negociación para encontrar soluciones alternas o al menos compartidas, de manera particular en el caso del PRODESCA, el Estado no comparte algunas de las características del nuevo esquema como es el caso de la parcialidad de los pagos por servicio, ya que se argumenta que existe la posibilidad de que los prestadores de servicios profesionales se especialicen en alguna de las actividades señaladas como elegibles para el pago de sus servicios y no adquieran compromisos con los grupos de productores mas allá de la generación de alguno de los productos previstos.

Por otro lado, se observa de manera positiva la inclusión del concepto de calidad, sin embargo, se cuestiona que la supervisión de esta calidad tenga efectos administrativos en el pago a los técnicos porque pareciera ser una transformación a una auditoría administrativa más que de calidad.

Salvo estas consideraciones, o más bien a pesar de ellas, el Estado ha operado en apego a las disposiciones normativas del programa.

En cuanto a la organización institucional, se puede decir que se superó en ese año el tránsito hacia el nuevo arreglo institucional que requerían los esquemas actuales de operación, lo que fue positivo para las instancias colectivas como la CDR, que fue fortalecida al incorporársele otros agentes no previstos anteriormente como los representantes deL COVERCAFÉ,

COVERARROZ Y COVERLIMON, así como en la constitución de la UTOE y en la participación permanente de un representante del CECADER.

En cuanto al seguimiento y la evaluación, se observó que como cada año, el Sistema de seguimiento, en este caso el SISER, no pudo ser operado, por lo que se tuvieron que instrumentar medidas locales para desarrollar un sistema de seguimiento, por el lado de las evaluaciones internas de la SAGARPA, estas se realizaron en los meses de noviembre de 2002 y en enero de 2003, lo que sin duda fue un ejercicio importante para quienes intervienen en los procesos de la APC en el Estado.

Sobre la evaluación externa también se opinó en el sentido de que su utilidad es escasa mientras no se entreguen resultados con oportunidad ya que en el Estado, se han venido entregando resultados hasta con un período de desfase.

4. Recomendaciones

Sobre los procesos, las recomendaciones que resaltan son en el sentido de que en el diseño de los programas, la federación debiera tomar en cuenta a las instancias locales no sólo en un evento político de concertación, sino en un ambiente de trabajo, con representantes de ambos niveles de gobierno conocedores de la problemática que seguramente redundaría en resultados enriquecedores para un diseño adecuado a las características de los estados.

También con relación a esta fase de procesos, es altamente recomendable que el proceso de federalización pueda finalmente concretarse y en principio se concrete la transferencia de la responsabilidad operativa de los DDR a los estados, situación que está prevista en las propias Reglas de Operación de la APC y que seguramente traería mejores condiciones de coordinación y operación de la APC en el estado.

En cuanto a los procesos, la comunicación entre los operadores, el CECADER y las áreas normativas, es un asunto que se recomienda fortalecer para lograr un mejor entendimiento incluso con los técnicos, quienes pueden encontrar situaciones de confusión sobre el papel que desarrolla cada uno de estos agentes, que en apariencia pareciera ser que tienen cada uno facultades para evaluarlos, darlos de baja o pagarles.

De igual manera se hace necesario enfatizar e insistir con los técnicos y con los productores en la diferenciación documental para integrar los expedientes relativos a cada uno de los programas, con el fin de facilitarles su gestión y sobre todo, evitarles visitas innecesarias a las oficinas señaladas para atenderlos.

Capítulo 1

Introducción

1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación

1.1.1 Fundamentos

La presente evaluación de los programas de la Alianza para el Campo 2002, se rige por pautas legales y metodológicas nacionales previamente establecidas para garantizar que cumpla con el cometido de proporcionar información suficiente y los elementos de juicio necesarios para mejorar su eficiencia operativa y los impactos técnico-productivos y socioeconómicos de su actuación.

Desde el punto de vista legal, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2002, en sus artículos 63 y 64, publicado en el Diario Oficial de la Federación establece la obligatoriedad de realizar la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo.

En cumplimiento de este mandato, las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002 en su Capítulo 8 Evaluación General de los Programas, Apartado 8.2 relativo a la Evaluación externa, establecen que su 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 la medición, entre otros, de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar, entre otros. Información que permitirá una retroalimentación de los programas para una mejor toma de decisión sobre los mismos.”*

Para tal efecto, la SAGARPA definió un *“Esquema Organizativo para la Evaluación de la Alianza para el Campo 2002”*, de carácter obligatorio que complementa las Reglas de Operación y a su vez, formuló los términos de referencia para la contratación de las Entidades Evaluadoras Estatales, con el fin de que la evaluación se realice con un mismo marco metodológico nacional.

Bajo este esquema, en diciembre de 2002 la SAGARPA firmó un Acuerdo con la FAO, en el que se establece la participación de este organismo internacional en la *“Evaluación de la Alianza para el Campo”*, con el fin de garantizar la externalidad de la evaluación y de que los trabajos se realicen con la objetividad requerida.

Como parte de ese acuerdo entre la SAGARPA y la FAO, esta última elaboró la guía metodológica para instrumentar el proceso de evaluación y para la presentación de los informes de resultados de la misma.

1.1.2 Objetivo general

La evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2002 tiene el propósito de acopiar, integrar y analizar la información suficiente para conocer de modo objetivo su desempeño y los resultados e impactos logrados, con la finalidad de aportar elementos de juicio que contribuyan a mejorar su eficiencia operativa, a definir prioridades en la asignación de los recursos y criterios para su mejor aprovechamiento y a elevar la calidad de sus resultados e impactos, para con ello coadyuvar a fortalecer el desarrollo agropecuario en el Estado de Veracruz.

1.1.3. Objetivos particulares

- Identificar los principales factores involucrados en la planeación, instrumentación y operación del Programa.
- Conocer el desempeño del Programa y el grado de cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Determinar los factores exógenos que en forma positiva o negativa influyeron en el desarrollo del Programa.
- Medir y valorar los resultados de las acciones del Programa a partir de los productores beneficiados.
- Estimar los impactos generados.
- Brindar elementos de juicio para efficientar la operación del Programa, así como para elevar la calidad de sus resultados y la trascendencia de sus impactos.
- Aportar elementos de juicio para una asignación más eficiente de los recursos.
- Aportar elementos de juicio que contribuyan a efficientar la política sectorial.
- Determinar la eficacia de los programas nacionales en el ámbito de su operación estatal.
- Fortalecer el proceso de planeación y programación anual.

1.2. Enfoque de la evaluación

La gran complejidad de los múltiples factores internos y externos que intervienen en las actividades económicas del medio rural y su interacción, representan serias limitantes para la realización de una evaluación que pretenda ser objetiva e integral.

Los estudios sobre el particular son relativamente recientes y escasos en nuestro país, por lo que puede afirmarse que el fenómeno no ha sido suficientemente estudiado. Esto se debe en buena medida a que tradicionalmente las instituciones involucradas con el medio rural, carecían de una visión integral que pudiese englobar a todas las variables y agentes involucrados en su desarrollo, sus repercusiones regionales en los sistemas productivos y en la vida de los productores.

Considerando que los Programas base de desarrollo rural 2002, fueron replanteados en busca de integrar variables y actores regionales, sistemas de producción, cadenas productivas, suma de esfuerzos y sinergias, es necesario llevar a cabo una evaluación de carácter grupal, por ser un proceso necesario encaminado a determinar, sistemática y objetivamente, la pertinencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de las acciones instrumentadas para incrementar el capital físico, en contraste con las acciones para incrementar el capital social.

La evaluación contribuirá a fortalecer el proceso de planeación y programación anual en la medida en que aporte información significativa sobre aquellos factores que más directamente determinan o influyen en la instrumentación, operación e impacto del Programa en cada una de las regiones prioritarias, a partir de los diagnósticos regionales y el análisis de correspondencia.

La información aportada por la evaluación del Programa será de utilidad para diferente tipo de audiencia localizada tanto entre el sector público como el social y privado. Entre las dependencias del sector público, destacan entre otras, la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA, la Coordinación de Delegaciones y la Delegación Estatal de la SAGARPA, el Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural (INVEDER), la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación (SEDARPA), el Comité Técnico del Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario (FIVERFAP), el Consejo Estatal de Desarrollo Rural (CEDR), las organizaciones de productores y público en general.

A las instancias involucradas directamente en el Programa, les será de utilidad conocer los resultados de la evaluación en forma oportuna para valorar el desempeño y resultados del Programa y, en su caso, realizar los ajustes pertinentes para incrementar su eficiencia y eficacia.

1.3 Temática de la evaluación

En forma específica, la evaluación pretende aportar información y elementos de juicio en torno a las siguientes cuestiones:

- Contexto estatal en que se instrumentó el Programa.
- Estructura y esquema de funcionamiento bajo el que operó el INVEDER en la instrumentación del Programa.
- Los procesos clave ejecutados por el INVEDER.
- Cobertura del Programa y el perfil de los beneficiarios.
- La percepción de los principales actores sobre el desempeño del INVEDER y de los organismos que intervinieron en la operación del Programa.
- Los principales resultados e impactos del Programa.
- Las principales debilidades y fortalezas del Programa.

1.4 Metodología de la evaluación

La metodología utilizada en la evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2002, está sustentada en la metodología diseñada por la UA de la FAO para ser aplicada a nivel nacional a efecto de homologar los criterios y los procedimientos de la misma y, con ello, poder integrar los resultados estatales a una evaluación de alcance nacional.

1.4.1 Fuentes de información

La información necesaria para responder a las anteriores cuestiones se obtuvo de fuentes documentales y de fuentes primarias. Entre las primeras se encuentran las siguientes:

- Anexo Técnico de los Programas Base de Desarrollo Rural 2002 y, su Addenda.
- Guía Normativa de los Programas de Desarrollo Rural 2002.
- Listado de beneficiarios 2002 con información básica.
- Listado de beneficiarios en el período 2000-2002.
- Minutas de las reuniones de los cuerpos colegiados involucrados en la instrumentación del Programa.
- Informes de avances y de cierre del Programa en el período 2000-2002.
- Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004.
- Evaluaciones internas del Programa.
- Informes de evaluaciones externas realizadas en años anteriores.
- Bibliografía existente al respecto.

Por otro lado, se utilizó información captada de fuentes primarias mediante la aplicación de encuestas a beneficiarios, proveedores de bienes y servicios, así como a través de entrevistas dirigidas a funcionarios del INVADER, a funcionarios de la Delegación de la SAGARPA, del CECADER, del FIVERFAP y a representantes de las instancias ejecutoras.

1.4.2 Método de análisis

Para determinar el tamaño de muestra y aplicar el esquema de muestreo dirigido en función del tipo de proyectos desarrollados por el Programa, se aplicó la metodología establecida por la UA de la FAO. El procesamiento electrónico de la información se realizó a través del sistema "Evalianza" diseñado por la FAO y, posteriormente, mediante hojas de cálculo electrónicas y manejadores de base de datos.

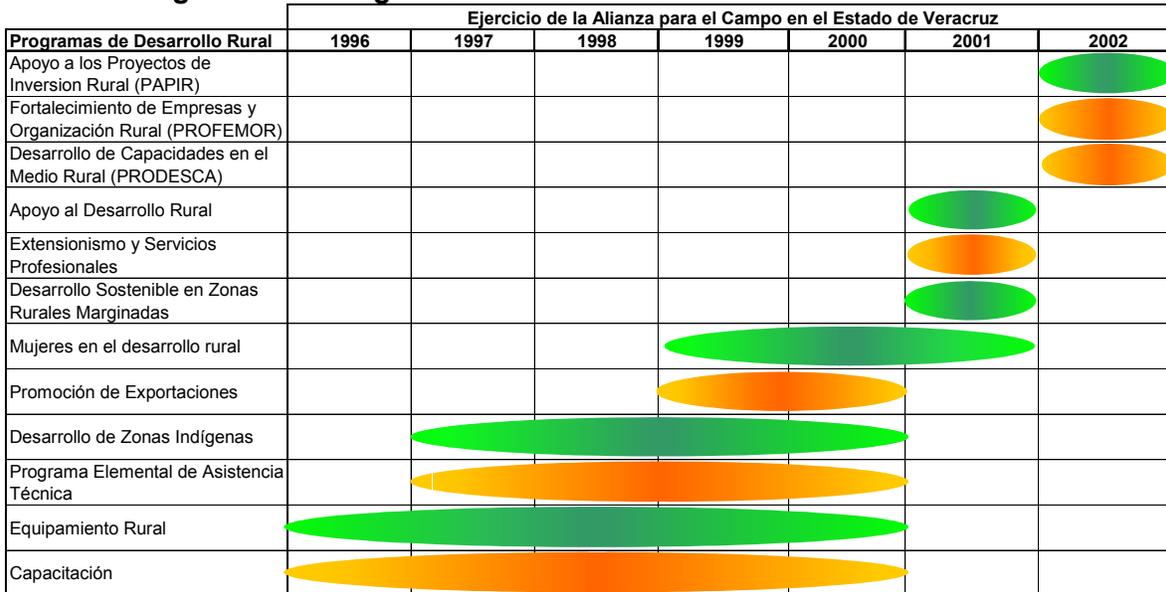
Capítulo 2

Características del grupo de programas de Desarrollo Rural

2.1. Evolución del grupo de programas de desarrollo rural 1996-2002

A partir de la firma del **Convenio de Coordinación para la realización de acciones del Programa Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz** de fecha 6 de mayo de 1996, entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y por otra parte el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. Se dio inicio a un estrecho esquema de coparticipación y responsabilidad conjunta para la instrumentación de programas para promover el desarrollo rural de la entidad. De tal forma que los primeros esfuerzos fueron concretados en el año de 1996 con la firma de los Anexos Técnicos de los programas de Equipamiento Rural y Capacitación. Los resultados obtenidos y la naturaleza de las Reglas de Operación de los ejercicios siguientes de la Alianza para el Campo, en las cuales se establecían de manera enunciativa y no limitativa los tipos y montos de apoyo, permitió al Estado adecuar y concertar los programas Elemental de Asistencia Técnica y Apoyo a Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural a partir de 1997, manteniéndose vigentes los cuatro programas mencionados hasta y durante el año 2000. A estos 4 programas se sumaron los de Promoción de Exportaciones y Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas a partir del año 1999.

Figura 2.1.1. Programas de desarrollo rural de la APC 1996-2002



Fuente: Elaboración propia.

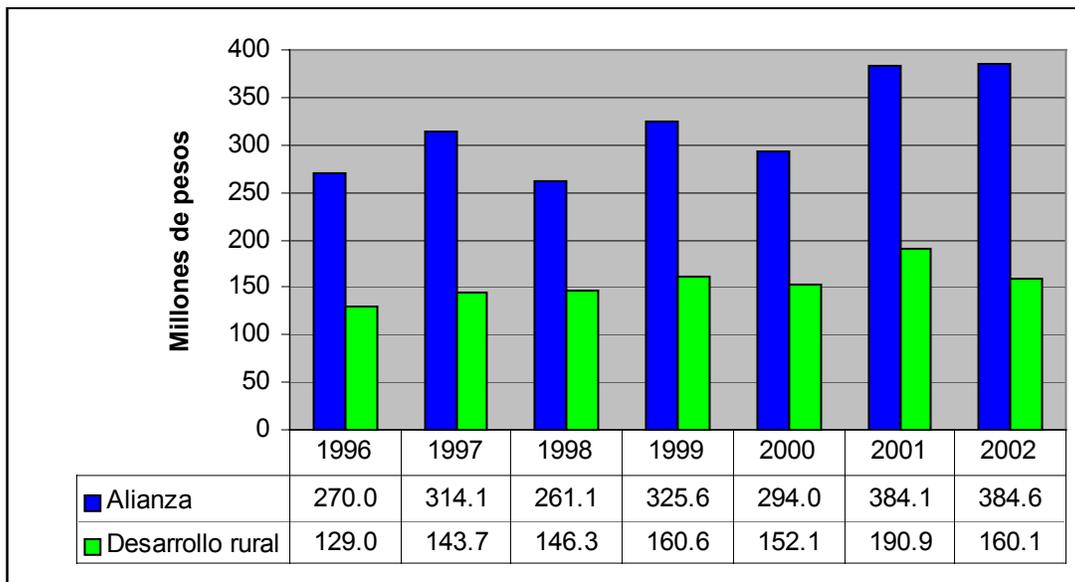
Sin embargo, las necesidades de eficientización administrativa y operativa de los programas y el inicio de los primeros esfuerzos para incorporar una visión de regionalización e integralidad

de las acciones dentro del proceso de planeación de los programas de la Alianza para el Campo, entre otras sugerencias señaladas por los diferentes agentes internos de los programas y por agentes externos mediante evaluaciones de impactos y resultados; dio como resultado un primer ajuste y evolución de los programas en el año 2001 en los cuales se concertaron y operaron los programas de: Apoyo al Desarrollo Rural; Extensionismo y Servicios Profesionales; Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas, y Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural.

En consecuencia, y como parte del proceso de mejora de los programas de desarrollo rural, en el año 2002, se propone, analiza y ejecuta una nueva evolución de los programas de desarrollo rural de la Alianza para el Campo.

En cuanto al presupuesto canalizado a los programas de Desarrollo Rural, durante el periodo 1996-2002 experimentó un crecimiento medio anual en términos reales del 3.7%, mucho menor al crecimiento medio anual en términos reales del presupuesto total de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz que ha sido del 6.1%.

Figura 2.1.2. Presupuesto APC y de sus programas de desarrollo rural 1996-2002 (valores en pesos de 2002)



Fuente: Elaboración propia

2.2. Características de los programas base de desarrollo rural 2002

2.2.1. Lineamientos generales

A partir del año 2002, el desarrollo rural en la Alianza para el Campo contempló dos grandes vertientes: la primera corresponde a los programas base que se implementaron con un nuevo enfoque estratégico para apoyar a la cadena productiva de valor y no sólo a la actividad primaria y apoyar proyectos productivos integrales y no sólo componentes específicos; asimismo, comprenden una nueva estrategia de administración al integrar y simplificar los programas de desarrollo rural operados hasta el 2001.

La segunda vertiente comprende programas específicos de apoyo a las organizaciones rurales y los destinados a productores de bajos ingresos en el medio rural.

Los programas de desarrollo rural de la Alianza para el Campo fueron sujetos a un proceso de integración y simplificación, presentándose como programas base únicamente tres: Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

De tal forma que de las asignaciones convenidas en el marco de la Alianza para el Campo 2002 en el Estado de Veracruz de más de 384.6 millones de pesos, a los tres programas base de desarrollo rural se canalizaron más de 160 millones de pesos, que corresponden al 44% de los recursos de la APC 2002.

En virtud de las nuevas estrategias para el desarrollo rural sustentable originadas en las reformas al Programa Alianza para el Campo, a partir del año 2002 el Gobierno del Estado tuvo a bien designar al Organismo Público Descentralizado “Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural” (INVEDER), como Unidad Técnica Operativa para la operación de los programas de desarrollo rural en la entidad. El INVEDER fue creado mediante Decreto del Ejecutivo Estatal de fecha 22 de marzo de 1999, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto promover, apoyar y fomentar el desarrollo rural en la entidad.

Bajo este entorno, entre los resultados operativos del INVEDER en el ejercicio 2002, destacan los siguientes¹:

- Operación de recursos federales y estatales por un monto de 199.8 millones de pesos para la atención de 107,770 productores rurales, que por falta de organización, baja productividad o canales de comercialización insuficientes o inadecuados, no participaban en el mercado y en la economía regional y estatal.
- La constitución de 200 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable en las regiones de atención prioritaria.
- La capacitación a 1,700 productores en materia de organización para la producción y a 456 prestadores de servicios profesionales para apoyar la realización de proyectos productivos del sector rural y apoyar mediante asesoría técnica a productores.
- Atención especializada a 5 cadenas productivas estratégicas: maíz, ganado bovino de doble propósito, ganado ovino, cítricos y café.
- Capacitación a 170 productores ganaderos en sistemas silvopastoriles y manejo de hatos lecheros, y la instalación y puesta en operación de la planta “Procesadora de Leche Productores Agropecuarios Emilio Carranza”, como parte del Proyecto Mejoramiento de la Producción y Transformación de la Leche en el Estado de Veracruz.

¹ Gobierno del Estado de Veracruz. IV Informe de Gobierno 2001-2002

2.2.2. Población objetivo

En este nuevo esquema operativo, los programas base de desarrollo rural consideran como población objetivo a: “unidades de producción rural, mujeres, jóvenes e, indígenas y personas de la tercera edad habitantes de regiones y municipios que presentan los mayores índices de marginación” señalados en el Anexo 1 de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002, y “población rural de otros municipios que reúna los requisitos de elegibilidad, ya sea de manera individual u organizada”, conforme a lo establecido en el capítulo 4.2 de las reglas de operación señaladas.

2.2.3. Características de los apoyos

Del total de los recursos a operar en las entidades federativas participantes, al menos 70% debe canalizarse a las regiones y municipios definidos en el Anexo no. 1 de las Reglas de Operación, al menos 20% del total debe aplicarse en apoyos a grupos prioritarios (jóvenes de 14 a 28 años de edad, mujeres e indígenas) y al menos 35% del total debe incidir en las cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social que defina como de interés el Gobierno de la entidad federativa, en función de las prioridades de los DDR y los municipios, tal y como lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, mismas que deben notificarse a la SAGARPA para su inclusión en el Anexo Técnico respectivo.

Los recursos de los programas, en cada Estado, se componen de hasta el 75% de recurso federal y al menos el 25% de recurso estatal.

Del total de los recursos de los programas base de desarrollo rural, es posible destinar hasta el 4% para la operación de los programas (hasta 3% a través de UTOE y al menos el 1% se destinará al fortalecimiento de los DDR y CADER).

Por otra parte, del total de los recursos federales de los programas base de desarrollo rural de “Ejecución Federalizada”, se destina el 0.5% para el manejo centralizado de las actividades de difusión, promoción y fortalecimiento institucionales.

Adicionalmente, del total de los recursos de los programas base de desarrollo rural de “Ejecución Nacional”, se puede destinar hasta el 4% a la Unidad Técnica Operativa Nacional (UTON).

La Comisión de Desarrollo Rural (CDR) da prioridad a los proyectos productivos de inversión en que participan más de una institución (FIRA-Banca, PROCAMPO-Banca, FONAES, FIRCO, Reforma Agraria, otros programas estatales, entre otros), identificando su participación para ser complementarios y evitar duplicidad de acciones con los programas de desarrollo rural de la APC.

2.2.4. Criterios de elegibilidad

- Productores de bajos ingresos en UPR de bajos ingresos en zonas marginadas.
- Habitantes rurales de bajos ingresos, con o sin tierra, de poblaciones de hasta 2,500 habitantes, salvo en el caso de comunidades indígenas donde no hay límite.

- Grupos de mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad en comunidades rurales de bajos ingresos que habiten poblaciones de hasta 5,000 habitantes.
- Microempresas y organizaciones económicas, que tengan como socios activos principalmente a miembros de los grupos sociales anteriormente señalados.

2.2.5. Derechos y obligaciones

Los beneficiarios podrán acceder a un mismo tipo de apoyo sólo una vez en el año, debiendo declarar su compromiso para efectuar las inversiones y los trabajos complementarios que requiera el proyecto, mantener los equipos por su vida útil y proporcionar la información requerida para el seguimiento, control y evaluación del programa.

Si los beneficiarios de los apoyos de servicios profesionales no se involucran en términos de participación y colaboración quedarán automáticamente fuera del padrón de sujetos elegibles. Para el caso de los apoyos de los servicios profesionales, el finiquito del pago por los servicios de un prestador de servicios profesionales (PSP) esta condicionado a la opinión favorable del Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER). En el caso de que el CECADER determine una falta de calidad grave, el PSP queda fuera del padrón de prestadores de servicios profesionales elegibles del Programa.

No se apoyan organizaciones que hayan incumplido con los convenios firmados en el marco de Alianza para el Campo.

2.2.6. Mecánica de operación

La programación, operación, seguimiento y evaluación de los programas base de desarrollo rural a nivel estatal, será responsabilidad de la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), organismo integrado por representantes del gobierno estatal y federal.

2.2.7. Recepción y dictamen de Solicitudes

El acceso a los programas base de desarrollo rural es mediante solicitud única foliada, con desglose de los apoyos solicitados, que se entrega en ventanillas habilitadas por la UTOE.

- Las solicitudes que provengan de demandantes individuales, de grupos, u organizaciones económicas con menos de seis UPR como socios activos se considerarán como “atención individual”; y sólo podrán recibir apoyos del PAPIR, pero sin rebasar el 40% del monto total de este Programa en el Estado.
- Las solicitudes de grupos u organizaciones económicas que cuenten con al menos seis UPR, beneficiarios directos del apoyo como socios activos, que no cuenten con un proyecto productivo de desarrollo adecuadamente formulado, recibirán en primera instancia apoyos del PRODESCA para la identificación y diseño del mismo, para su posterior apoyo con el resto de los programas.
- Las solicitudes de grupos u organizaciones económicas de al menos seis UPR como socios activos, que presenten un proyecto productivo adecuadamente formulado que

incluya factibilidad técnica, económica, organizativa, financiera y, en su caso, ambiental, podrán recibir apoyos del PAPIR, PRODESCA y del PROFEMOR.

Cuando el apoyo correspondiente a un proyecto productivo rebase los 500 mil pesos, su autorización es condicionada a que cuente con un dictamen de viabilidad técnico, económico, financiero y, en su caso, ambiental, y a la suscripción de un convenio que permita asegurar el cumplimiento de los compromisos contraídos.

2.2.8. Seguimiento y sistema de calidad

Para su operación a nivel estatal, la CDR se apoyará en dos instancias únicas de apoyo para los tres programas:

La Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) que se encarga de la planeación, operación y administración de los programas, es decir, de la integración y resguardo de expedientes, revisión y validación de solicitudes y proyectos productivos, emisión de informes de seguimiento físico y financiero, contratación de PSP por cuenta y orden de los beneficiarios, pago y comprobación de gastos, entre otras. El costo de operación de la UTOE es sufragado hasta con el 4% de los recursos del PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

El CECADER como institución responsable de asegurar la calidad de los servicios profesionales contratados en el marco del PRODESCA, así como de validar su pago, realizar su registro e informar de los avances y desempeño a la CDR. Para tal efecto el CECADER dispone de una cobertura multiestatal, por lo que para su costo fijo de operación se asigna hasta el 2.5% de los recursos del PRODESCA; y para el seguimiento y evaluación de servicios profesionales otorgados por el PRODESCA, se asigna hasta el 12% del valor otorgado a cada concepto de apoyo.

2.2.9. Entrega de apoyos

La entrega de los apoyos autorizados con cargo al PAPIR es formalizada mediante acta de entrega-recepción y/o carta compromiso entre el beneficiario y el operador del Programa en cada entidad.

2.3. Programa de apoyo a los proyectos de inversión rural

2.3.1. Objetivo general

Fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos que posibiliten la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados.

2.3.2. Características de los apoyos

Del total de los recursos a operar en las entidades federativas, una vez descontados los porcentajes a aplicar en la evaluación externa y operación del programa, al menos el 60% se destinan al apoyo de proyectos productivos y hasta un máximo de 40% se aplica en la atención a la demanda.

2.3.3 Tipos de apoyos

Todos aquellos bienes de capital, exceptuando la compra de tierras, que requieran y justifiquen los proyectos productivos de desarrollo de la población rural elegible, incluyendo la creación de fondos de garantía. El tipo de proyectos productivos de desarrollo a apoyar por ámbito de acción o área estratégica serán:

- **Desarrollo Regional.-** Se apoya la inversión en bienes de capital de proyectos de carácter económico productivo, de infraestructura rural básica de beneficio regional, inversión para la reconversión productiva y para la creación y consolidación de microempresas productivas y de servicios que generen alternativas de empleo rural, que conserven y recuperen los recursos naturales y contribuyan a disminuir los costos de transacción en el medio rural.
- **Cadenas Productivas.-** Se apoyan inversiones en bienes de capital de proyectos productivos que propicien el uso de tecnologías apropiadas para la producción primaria, para la transformación y generación de valor agregado, de inversión para la participación apropiada en el mercado y proyectos productivos integrales de la población rural elegible que participa en las cadenas productivas de amplia inclusión social establecidas como prioritarias en la entidad.
- **Grupos Prioritarios.-** Se apoyan inversiones en bienes de capital de proyectos productivos que propicien el uso de tecnologías apropiadas para la producción primaria, transformación y comercialización, así como aquellos orientados a la creación y consolidación de microempresas productivas y de servicios que generen alternativas de empleo rural a nivel local.

2.4. Programa de desarrollo de capacidades en el medio rural

2.4.1. Objetivo general

Desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad y realizar proyectos productivos de desarrollo, a través de proveer conocimientos útiles que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una red de prestadores de servicios profesionales certificados en cuanto a su perfil y desempeño.

2.4.4. Tipos de apoyos

Con cargo a este programa se apoya la realización de proyectos productivos de desarrollo a nivel de grupos de productores u organizaciones económicas, orientados a la generación y apropiación del valor agregado en las actividades productivas de la población rural. Se apoyan solicitudes de organizaciones económicas y grupos de productores que cuenten con al menos seis UPR beneficiarias directas del apoyo como socios activos. Los proyectos de desarrollo pueden incluir proyectos modulares que se realicen a nivel de una UPR y que se repitan en forma similar con varios beneficiarios, al conjunto de UPR que tengan estos proyectos productivos modulares se considerarán como el grupo atendido por el prestador de servicios profesionales.

El tipo de proyectos productivos de desarrollo a apoyar por ámbito de acción o área estratégica serán: Desarrollo regional, Cadenas productivas o Grupos prioritarios.

2.5. Programa de fortalecimiento de empresas y organización rural

2.5.1. Objetivo general

Incorporar a las UPR en forma organizada a la apropiación del valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, incrementar la participación y gestión social de la población rural en la toma de decisiones en los diferentes ámbitos del desarrollo de sus regiones, promover sinergias entre las organizaciones económicas y de servicios financieros rurales, así como fortalecer procesos de autogestión que permitan un mayor poder de negociación y posicionamiento de los grupos prioritarios.

2.5.2. Tipos de apoyos

I. Fortalecimiento institucional

Se destinan apoyos para fortalecer la capacidad institucional de las instancias de representación de la población rural en los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, en el ámbito regional, distrital y municipal, así como el fortalecimiento y consolidación de departamentos municipales de desarrollo rural, en el área de influencia de los municipios con mayor índice de marginación indicados en la columna A del Anexo no. 1 de las Reglas de Operación de la APC, con el objeto de propiciar la realización de diagnósticos, la planeación participativa, la coordinación interinstitucional y la formulación de planes de desarrollo rural de sus áreas de influencia. A este componente se destina hasta el 35% de los recursos asignados al Programa.

Se apoya en cada nivel hasta con 120 mil pesos:

- a) Hasta el 70% para el pago de un Coordinador de Desarrollo Rural.
- b) Hasta el 15% para gastos de equipamiento informático, administrativo y papelería.
- c) Mínimo 15% para gastos de movilización y contraloría social, en apoyo a los productores representantes en los diferentes Consejos regionales, municipales y de DDR.

II. Consolidación organizativa

Se destinan apoyos para fortalecer la estructura interna, la administración diferenciada de las organizaciones económicas y de servicios financieros rurales para contribuir a su inserción adecuada en las cadenas productivas, desarrollando su integración en redes y alianzas que agreguen valor a su producción, mejoren su capacidad financiera, de proveeduría y la prestación de servicios.

Los apoyos se dirigen a grupos de indígenas, jóvenes y mujeres rurales, para desarrollar su capacidad empresarial, microempresas y redes que propicien un efecto multiplicador incluyente y autonomía gradual.

Para este componente se destinará al menos 60% de los recursos asignados al Programa.

III. Fomento empresarial

Se apoyan propuestas orientadas a la formación de recursos humanos, tales como becas, giras de intercambio, encuentros a nivel estatal o nacional, y realización de talleres, cursos, publicaciones o estudios especializados que contribuyan a fortalecer los cuadros directivos y administrativos de los grupos prioritarios, organizaciones económicas y financieras e instancias de representación de la población rural. Para este componente se destina hasta el 5% de los recursos asignados al Programa.

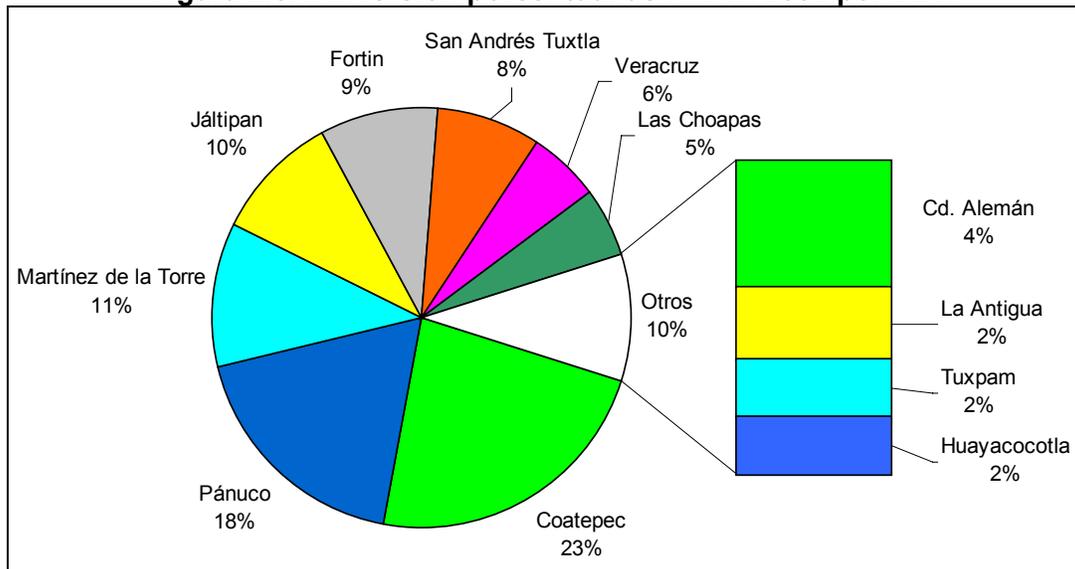
2.6. Cobertura geográfica de los apoyos 2002

Con base en la información documental disponible es posible determinar la cobertura geográfica del PAPIR, además de que por la naturaleza de los apoyos otorgados principalmente en bienes de producción y capital, es posible ubicar correctamente su ubicación en el Estado. Es de esperar que si bien los apoyos canalizados a través del PRODESCA y PROFEMOR se distribuyan en primera instancia en forma muy similar a los del PAPIR, es innegable el hecho de que por la naturaleza de los apoyos PRODESCA y PROFEMOR representen una cobertura no definida con claridad debido al desplazamiento de los PSP y técnicos PROFEMOR.

De acuerdo a la información disponible que incluye cerca del 99% de los recursos del PAPIR, es posible apreciar que se apoyaron 731 solicitudes de más de 7,500 productores en 141 municipios del Estado.

A nivel de Distrito de Desarrollo Rural la distribución de los recursos se dio en el siguiente orden de importancia: Coatepec, Pánuco, Martínez de la Torre, Jáltipan, Fortín, San Andrés Tuxtla, Veracruz, Las Choapas, Cd. Alemán, La Antigua, Tuxpam y Huayacocotla.

Figura 2.6.1. Inversión porcentual de PAPIR 2002 por DDR



Fuente: INVEDER. Relación de beneficiarios del PAPIR 2002.

Capítulo 3

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

En el Anexo no. 1 de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002, se relacionan a nivel nacional las "Regiones y municipios para los programas de desarrollo rural", definiendo para cada Estado de la República dos tipos de municipios:

- Municipio "A".- Municipios de zonas marginadas y con mayores índices de marginación
- Municipio "B".- Resto de municipios marginados

De tal forma, que en el caso específico del Estado de Veracruz, de los 210 municipios veracruzanos sólo se tipifican 161 municipios, de los cuales 68 se clasifican como tipo "A", 93 como tipo "B" y 49 municipios no son incluidos en el referido Anexo no. 1. En ese mismo documento se identifican 8 regiones prioritarias: Huasteca, Papantla, Sierra de Papantla Otontepec 2, Sierra de Sotepan, Sierras 1, Sierras 2, Valle de Uxpanapa, Zongolica y Resto del Estado.

Cuadro 3.1.1. Regiones de Veracruz para los programas base de desarrollo rural

Clasificación municipal	Regiones	Municipios		
		En Zona Rural Marginada	Zonas Prioritarias	Totales
A	Huasteca	18		18
	Zongolica	12		12
	Papantla	9		9
	Sierra de Sotepan	6		6
	Valle de Uxpanapa	4		4
	Resto del Estado		11	11
	Sierra de Papantla Otontepec 2		1	1
	Sierras 1		3	3
	Sierras 2		4	4
Subtotal tipo "A"		49	19	68
B	Resto del Estado		93	93
Subtotal tipo "B"			93	93
Municipios considerados en el Anexo no.1		49	112	161

Municipios no considerados en el Anexo no.1	49
--	-----------

Municipios del Estado de Veracruz	210
--	------------

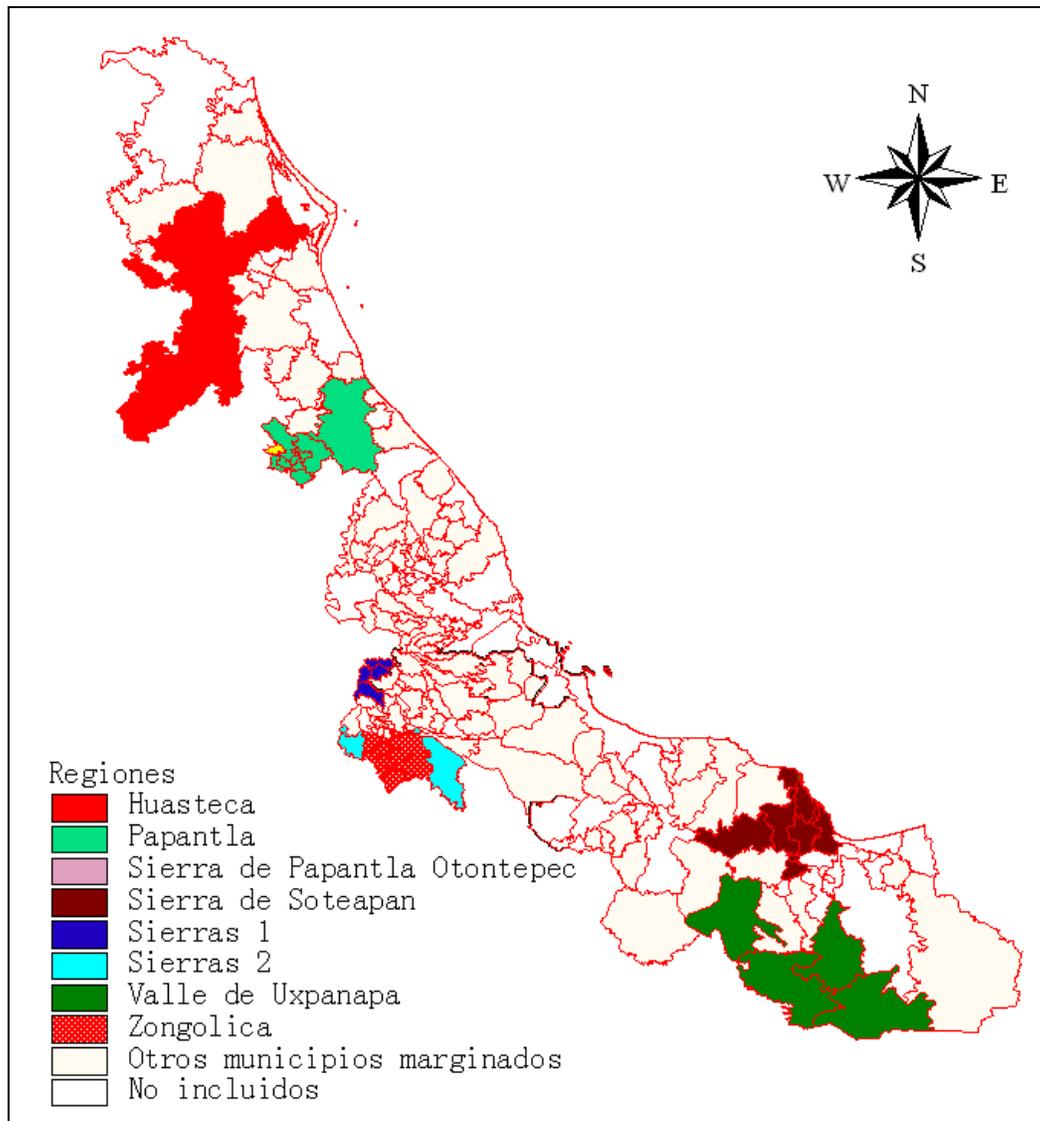
Fuente: Reglas de operación de la APC 2002. Anexo no. 1

En consideración de esta clasificación se presenta a continuación el diagnóstico de las actividades agropecuarias predominantes en estos municipios prioritarios.

3.1. Municipios de zonas marginadas y con mayores índices de marginación

Dentro de las regiones de clasificación se consideran como “*Zonas Rurales Marginadas*”: Huasteca, Papantla, Sierra de Sotepan, Valle de Uxpanapa y Zongolica; y como “*Regiones Prioritarias*” las denominadas: Sierra de Papantla Otontepec 2, Sierras 1 y Sierras 2.

Figura 3.1.1. Distribución geográfica de regiones y municipios prioritarios APC 2002



Fuente: Elaboración propia sobre cartografía digital de INEGI.

3.1.1. Zona rural marginada Huasteca

La porción veracruzana de esta región se integra de 18 municipios: Benito Juárez, Chalma, Chiconamel, Chicontepec, Chinampa de Gorostiza, Chontla, Citlaltépetl, Huayacocotla, Ilnamatlán, Ixcatepec, Ixhuatlán de Madero, Tamalín, Tantima, Tantoyuca, Texcatepec,

Tlachichilco, Zacualpan y Zontecomatlán. En su conjunto se distribuye una población de 387,346 habitantes (INEGI, 2000), en una superficie de 6,503 km², que representan el 5.61% y 8.87% de los totales estatales de población y superficie respectivamente.

La tasa de crecimiento medio anual de población de la Huasteca en los últimos dos decenios ha sido de -0.11% en el periodo 1980 a 1990 y de 0.42% en el periodo 1990 a 2000, al pasar de 375,495 habitantes en 1980 a 371,296 habitantes en 1990 y 387,346 habitantes en el año 2000; destaca el hecho de que en el decenio 1980-1990 registró un decremento significativo en su población. En el año 2000 se registró una población total mayor de 15 años de 229,946 habitantes, de los cuales el 74.0% sabe leer y escribir y el 26.0% es analfabeta.

Dentro de esta región, el Instituto Nacional Indigenista (2000) reportó una población Indígena de 186,091 habitantes, principalmente y entre esta población 24,165 habitantes monolingües, lo cual indica una gran presencia de población indígena en esta región.

La población económicamente activa es de 113,305 habitantes, y registra una tasa de ocupación del 99.46% (INEGI 2000) que se distribuye 62.5% en el sector primario, 13.4% en el sector secundario y 24.1% en el sector terciario. La PEA ocupada en el sector primario corresponde preponderantemente a la agricultura y ganadería. Sin embargo, la situación en el trabajo reportada por el Sistema Nacional de Información Municipal indica que el 33.8% de la PEA ocupada obtiene ingresos menor o igual a 1 salario mínimo; 19.0% entre 1 y hasta 2 salarios mínimos y 8.0% entre 2 y hasta 5 salarios mínimos.

Principales actividades

Esta región aporta el 2.77% del valor de la producción agrícola estatal, el 5.31% de la producción pecuaria estatal y el 29.05% de la producción forestal estatal, en su conjunto la aportación agropecuaria y forestal es del 3.89% del total estatal.

La superficie dedicada a la agricultura es de más de 134 mil hectáreas, donde se ubican 24 cultivos que en su mayoría obtienen rendimientos menores o iguales al promedio estatal.

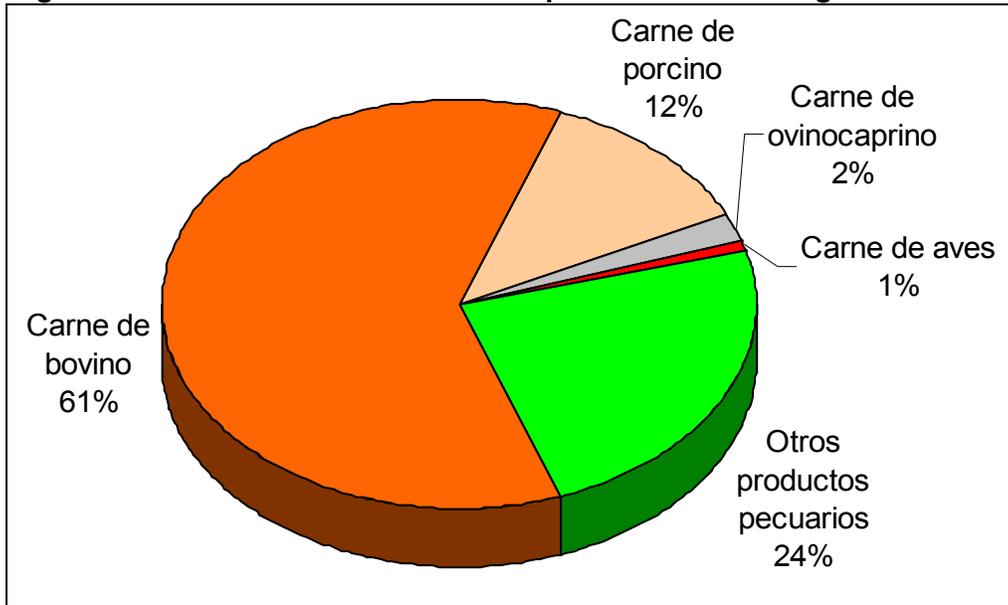
Cuadro 3.1.2. Principales cultivos de la región Huasteca

Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Rendimiento promedio (t/ha)	Respecto al rendimiento promedio estatal
Maíz grano	99,825.15	1.18	Menor al promedio estatal
Frijol	13,380.00	0.57	Menor al promedio estatal
Naranja	8,115.75	10.03	Menor al promedio estatal
Café cereza	5,698.50	2.23	Menor al promedio estatal
Pastos	4,000.00	16.02	Menor al promedio estatal
Caña de azúcar	672.00	39.64	Menor al promedio estatal
Zapupe	671.50	1.66	Igual al promedio estatal
Cebada grano	472.00	0.93	Menor al promedio estatal
Chile verde	424.00	3.67	Menor al promedio estatal
Arvejón	261.00	0.90	Superior al promedio estatal
Plátano	238.25	2.30	Menor al promedio estatal
Tabaco	213.00	2.04	Superior al promedio estatal
Sandía	105.00	10.72	Menor al promedio estatal

Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La actividad ganadera regional depende principalmente de la producción de carne de bovino, porcino y de otros productos pecuarios, que en conjunto representan el 97% del valor de la producción ganadera.

Figura 3.1.2. Estructura del valor de la producción de la región Huasteca



Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La producción forestal maderable representa el 98.1% del valor de la producción forestal y sólo el 1.9% es obtenido a través de la actividad forestal no maderable, en este último caso mediante la producción de follaje de palma camedor.

3.1.2. Zona rural marginada Papantla

Esta región está conformada por los municipios de Chumatlán, Coxquihui, Coyutla, Espinal, Filomeno Mata, Mecatlán, Papantla, Zaragoza y Zozocolco de Hidalgo. Cuenta con una población de 275,867 habitantes (INEGI 2000), en una superficie de 2,200 km², que representan el 3.99% y 3.00% de los totales estatales de población y superficie respectivamente.

La tasa de crecimiento medio anual de población registrada en el periodo 1980-1990 fue de 0.78% y de 0.88% en el periodo 1990-2000, al pasar de 233,920 habitantes en 1980 a 252,803 habitantes en 1990 y 275,867 habitantes en el año 2000. El índice de alfabetismo entre la población mayor de 15 años es del 77.1%.

Dentro de la población, el Instituto Nacional Indigenista (2000) reportó una población indígena de 101,381 habitantes, principalmente y entre esta población 14,375 habitantes monolingües, manifestándose una amplia presencia de población indígena en la región.

En el año 2000, la población económicamente activa fue de 84,304 habitantes, que registraron una tasa de ocupación del 99.19% (INEGI 2000), la población ocupada se distribuye el 50.1% en el sector primario, 14.7% en el sector secundario y 35.3% en el sector terciario. La situación en el trabajo reportada por el Sistema Nacional de Información Municipal indica que el 29.5% de la PEA ocupada obtiene ingresos menor o igual a 1 salario mínimo; 26.9% entre 1 y hasta 2 salarios mínimos y 11.3% entre 2 y hasta 5 salarios mínimos.

Principales actividades

Esta región aporta el 2.08% del valor de la producción agrícola estatal, el 3.29% de la producción pecuaria estatal y el 18.89% de la producción forestal estatal, en su conjunto la aportación agropecuaria y forestal es del 2.64% del total estatal.

La actividad agrícola abarca 18 cultivos en una superficie de más de 56 mil hectáreas, donde se ubican 24 cultivos que en su mayoría obtienen rendimientos menores o iguales al promedio estatal.

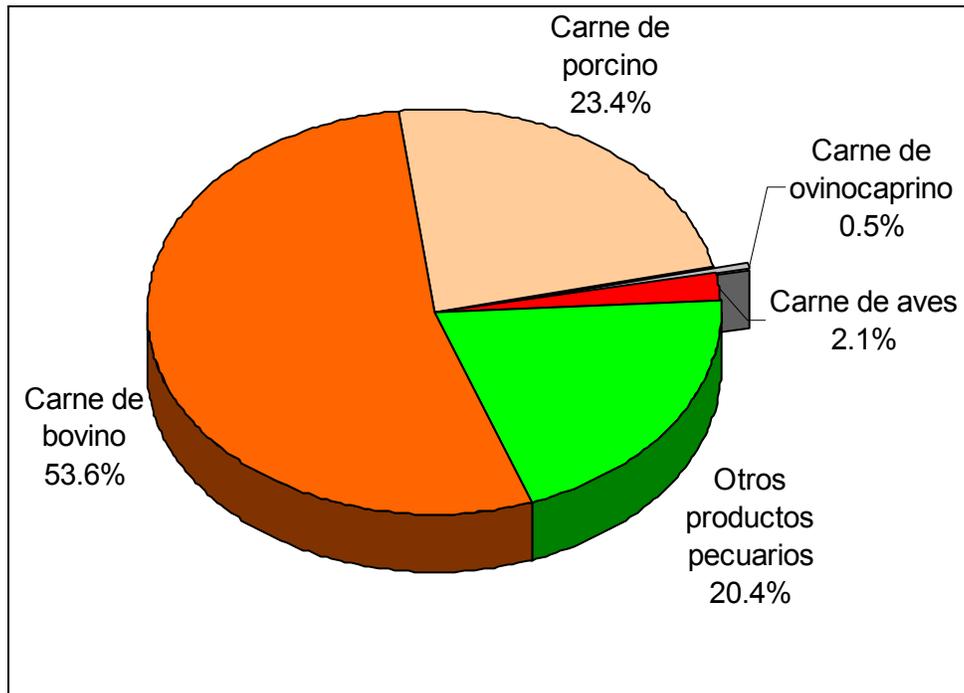
Cuadro 3.1.3. Principales cultivos de la región Papantla

Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Rendimiento promedio (ton/ha)	Respecto al rendimiento promedio estatal
Maíz grano	33,663.00	1.48	Menor al promedio estatal
Naranja	6,836.01	12.46	Superior al promedio estatal
Café cereza	5,053.00	1.28	Menor al promedio estatal
Naranja valencia	4,087.99	9.03	Menor al promedio estatal
Pimienta	1,859.00	2.59	Superior al promedio estatal
Vainilla beneficiada	1,107.00	0.09	Menor al promedio estatal
Frijol	526.00	0.40	Menor al promedio estatal
Limón persa	493.00	10.41	Superior al promedio estatal
Papaya	273.00	20.43	Menor al promedio estatal
Plátano	260.00	16.25	Superior al promedio estatal
Chile jalapeño	250.00	3.00	Menor al promedio estatal
Tabaco	213.00	1.10	Menor al promedio estatal
Toronja	140.00	26.50	Superior al promedio estatal
Chile verde	124.00	1.80	Menor al promedio estatal

Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

En esta región la actividad pecuaria se constituye principalmente de la producción de carne de ganado bovino y porcino, así como la producción de otros productos pecuarios, que en su conjunto representan el 97.4% de la producción ganadera regional.

Figura 3.1.3. Estructura del valor de la producción pecuaria de la región Papantla



Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La producción forestal maderable representa el 87.4% del valor de la producción forestal, mientras que el 12.6% es obtenido a través de la actividad forestal no maderable, principalmente debido a la producción de pimienta.

3.1.3. Zona rural marginada Sierra de Soteapan

Esta región incluye a los municipios de Hueyapan de Ocampo, Mecayapan, Pajapan, Soconusco, Soteapan y Tatahuicapan, en los cuales se distribuye una población de 120,517 habitantes (INEGI 2000) y abarca una superficie de 2,150 km², que representan el 1.74% y 2.93% de los totales estatales de población y superficie respectivamente.

La tasa de crecimiento medio anual de población en los últimos dos decenios ha sido de 2.96% en el periodo 1980-1990 y de 1.79% en el periodo 1990-2000, registrándose 75,385 habitantes en 1980, 100,954 habitantes en 1990 y 120,517 habitantes en el año 2000. La población total mayor de 15 años registrada en el año 2000 fue de 70,145 habitantes, de los cuales el 66.5% sabe leer y escribir y el 33.5% es analfabeta. En esta región, el Instituto Nacional Indigenista (2000) reportó una población indígena de 54,479 habitantes, que representan el 45% de la población total.

Su población económicamente activa registrada en el año 2000 fue de 32,573 habitantes, con una tasa de ocupación del 98.99% (INEGI 2000), a nivel sector económico la población ocupada se distribuyó 67.9% en el sector primario, 9.0% en el sector secundario y 23.1% en el sector terciario. La situación en el trabajo reportada por el Sistema Nacional de Información

Municipal indica que el 28.9% de la PEA ocupada obtiene ingresos menor o igual a 1 salario mínimo; 18.1% entre 1 y hasta 2 salarios mínimos y 8.8% entre 2 y hasta 5 salarios mínimos.

Principales actividades

Esta región aporta el 1.71% del valor de la producción agrícola estatal, el 2.86% de la producción pecuaria estatal y el 0.04% de la producción forestal estatal, en su conjunto la aportación agropecuaria y forestal es del 2.14% del total estatal.

La agricultura regional incluye 18 cultivos en una superficie de más de 55 mil hectáreas, que en su mayoría obtienen rendimientos menores o iguales al promedio estatal.

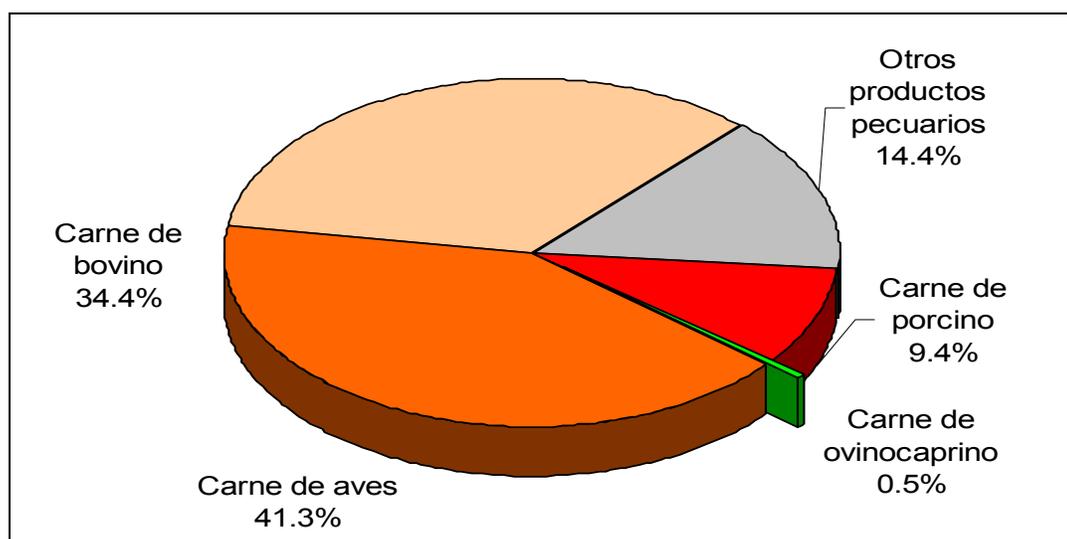
Cuadro 3.1.4. Principales cultivos de la región Sierra de Sotepan

Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Rendimiento promedio (ton/ha)	Respecto al rendimiento promedio estatal
Maíz grano	36,138.00	2.24	Superior al promedio estatal
Caña de azúcar	9,640.00	54.85	Menor al promedio estatal
Frijol	4,784.70	0.61	Menor al promedio estatal
Café cereza	3,190.00	1.06	Menor al promedio estatal
Naranja	235.00	10.65	Menor al promedio estatal
Papaya roja	222.00	9.33	Menor al promedio estatal
Chile jalapeño	211.00	4.84	Superior al promedio estatal
Mango	187.00	4.90	Menor al promedio estatal
Papaya	171.00	8.92	Menor al promedio estatal
Flores	82.00	0.30	Menor al promedio estatal

Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La ganadería regional se orienta principalmente a la producción de carne en un 85.6%, en orden de importancia a la producción de carne de aves, bovinos y porcinos.

Figura 3.1.4. Estructura del valor de la producción pecuaria region Sierra de Sotepan



Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La actividad forestal de esta región depende únicamente de la producción forestal maderable.

3.1.4. Zona rural marginada Valle de Uxpanapa

Esta región aglutina a los municipios de Hidalgotitlán, Jesús Carranza, San Juan Evangelista y Uxpanapa, con una población de 99,735 habitantes (INEGI 2000) y una superficie de 2,815 km², que representan el 1.44% y 3.84% de los totales estatales respectivamente. La tasa de crecimiento medio anual de población fue de 0.63% en el periodo 1980-1990 y de 1.59% en el periodo 1990-2000, registrándose 79,990 habitantes en 1980, 85,144 habitantes en 1990 y 99,735 habitantes en el año 2000. De la población total mayor de 15 años, el 80.3% sabe leer y escribir y el 19.7% es analfabeta. El Instituto Nacional Indigenista (2000) reportó una población indígena de 9,982 habitantes, que representan el 10% de la población total.

La población económicamente activa de la región es de 28,585 habitantes con una tasa de ocupación del 98.98% (INEGI 2000), que se distribuye 70.1% en el sector primario, 8.9% en el sector secundario y 21.0% en el sector terciario. La situación en el trabajo reportada por el Sistema Nacional de Información Municipal indica que el 20.4% de la PEA ocupada obtiene ingresos menor o igual a 1 salario mínimo; 29.8% entre 1 y hasta 2 salarios mínimos y 8.7% entre 2 y hasta 5 salarios mínimos.

Principales actividades

Esta región aporta el 1.08% del valor de la producción agrícola estatal, el 7.42% de la producción pecuaria estatal y el 0.45% de la producción forestal estatal, en su conjunto la aportación agropecuaria y forestal es del 3.51% del total estatal.

La superficie dedicada a la agricultura es de más de 50 mil hectáreas, donde se ubican principalmente 14 cultivos que en su mayoría obtienen rendimientos menores o iguales al promedio estatal.

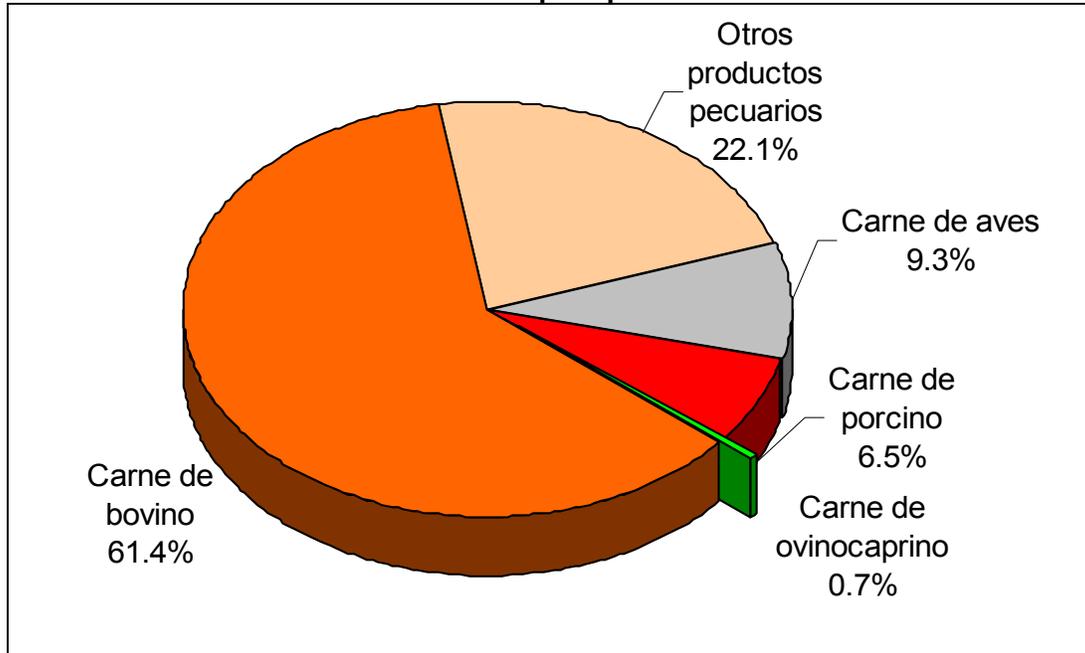
Cuadro 3.1.5. Principales cultivos de la región Valle de Uxpanapa

Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Rendimiento promedio (ton/ha)	Respecto al rendimiento promedio estatal
Maíz grano	35,413.00	1.90	Menor al promedio estatal
Naranja	5,103.00	10.97	Superior al promedio estatal
Hule hevea	3,763.00	1.11	Menor al promedio estatal
Sorgo grano	3,480.00	3.53	Superior al promedio estatal
Frijol	1,304.00	0.68	Superior al promedio estatal
Arroz palay	676.00	3.80	Menor al promedio estatal
Chile verde	401.00	4.01	Menor al promedio estatal
Chile jalapeño	100.00	4.76	Superior al promedio estatal
Limón persa	80.00	8.00	Menor al promedio estatal

Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

En esta región la producción de carne representa el 77.9% del valor de la producción ganadera, principalmente de ganado bovino, aves y porcinos. Es significativo el hecho de que el 22.1% de la actividad ganadera depende de otros productos pecuarios.

Figura 3.1.5. Estructura del valor de la producción pecuaria región Valle de Uxpanapa



Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La actividad forestal de ésta región depende únicamente de la producción forestal maderable.

3.1.5. Zona rural marginada Zongolica

Esta región considera los municipios de Astacinga, Atlahuilco, Magdalena, Mixtla de Altamirano, Los Reyes, Soledad Atzompa, Tehuipango, Tequila, Texhuacan, Tlaquilpan, Xoxocotla y Zongolica, con una población de 129,435 habitantes (INEGI 2000) y una superficie de 1,011 km², el 1.87% y 1.38% de los totales estatales de población y superficie respectivamente. La tasa de crecimiento medio anual de población en los últimos dos decenios ha sido de 3.05% en el periodo 1980-1990 y de 2.23% en el periodo 1990-2000, al pasar de 76,871 habitantes en 1980 a 103,838 habitantes en 1990 y 129,435 habitantes en el año 2000. De su población total mayor de 15 años, el 53.4% sabe leer y escribir y el 46.6% es analfabeta.

En esta región, el Instituto Nacional Indigenista (2000) reportó una población Indígena de 97,038 habitantes, hecho que reafirma la gran participación de población indígena en la región en más del 74.9% de la población total.

La población económicamente activa es de 39,450 habitantes, que registran una tasa de ocupación del 99.51% (INEGI 2000). La población ocupada se distribuye 63.6% en el sector primario, 20.4% en el sector secundario y 16.0% en el sector terciario. Sin embargo, la situación en el trabajo reportada por el Sistema Nacional de Información Municipal indica que el 49.2% de la PEA ocupada obtiene ingresos menor o igual a 1 salario mínimo; 16.6% entre 1 y hasta 2

salarios mínimos y 6.5% entre 2 y hasta 5 salarios mínimos, manifestándose la presencia de actividades de muy baja remuneración.

Principales actividades

Esta región aporta el 1.07% del valor de la producción agrícola estatal, el 0.20% de la producción pecuaria estatal y el 2.21% de la producción forestal estatal, en su conjunto la aportación agropecuaria y forestal es del 0.74% del total estatal.

La superficie agrícola es de más de 28 mil hectáreas, destinadas a 13 cultivos principales que en su mayoría obtienen rendimientos al promedio estatal.

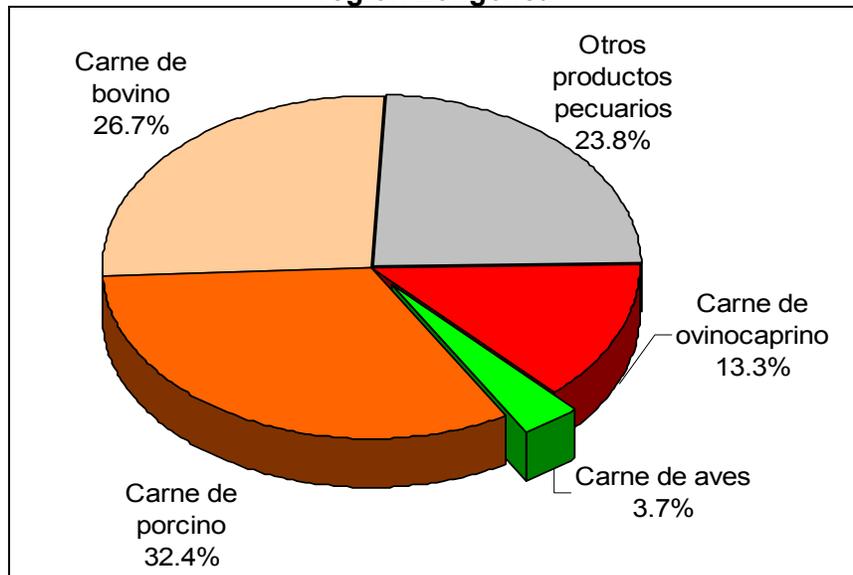
Cuadro 3.1.6. Principales cultivos de la región Zongolica

Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Rendimiento promedio (ton/ha)	Respecto al rendimiento promedio estatal
Maíz grano	17,801.00	1.72	Menor al promedio estatal
Café cereza	8,397.00	2.32	Menor al promedio estatal
Frijol	1,645.20	0.60	Menor al promedio estatal
Manzana	61.00	4.87	Menor al promedio estatal
Cebada forrajera	50.00	14.00	Menor al promedio estatal
Plátano	43.00	9.73	Menor al promedio estatal
Haba grano	40.00	2.00	Superior al promedio estatal

Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

El valor de la producción ganadera de ésta región depende principalmente de la producción de carne en un 76.2% y un 23.8% de la producción de otros productos pecuarios.

Figura 3.1.6. Estructura del valor de la producción pecuaria región Zongolica



Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La actividad forestal de esta región depende principalmente de la producción forestal maderable en un 83.5% y el 16.5% es obtenido de la producción de follaje de palma camedor.

3.1.6. Región prioritaria Sierra de Papantla Otontepec

La porción veracruzana de esta región se integra únicamente del municipio de Coahuatlán, el cual cuenta con una población de 6,876 habitantes (INEGI 2000) y una superficie de 95 km². Este municipio ha registrado una tasa de crecimiento medio anual de población de 1.49% en el periodo 1980-1990 y de 2.14% en el periodo 1990-2000, contabilizándose 4,799 habitantes en 1980, 5,563 habitantes en 1990 y 6,876 habitantes en el año 2000. El índice de alfabetismo entre la población total mayor de 15 años es del 62.7%. En éste municipio existe una amplia presencia de población indígena, ya que el Instituto Nacional Indigenista (2000) reportó una población Indígena de 3,181 habitantes, que corresponden al 46.2% de la población total.

Su población económicamente activa es de 1,932 habitantes, que registran una tasa de ocupación del 99.53% (INEGI 2000). La población ocupada se dedica 75.1% en el sector primario, 5.4% en el sector secundario y 19.5% en el sector terciario. La situación en el trabajo reportada por el Sistema Nacional de Información Municipal indica que el 12.2% de la PEA ocupada obtiene ingresos menor o igual a 1 salario mínimo; 17.1% entre 1 y hasta 2 salarios mínimos y 8.7% entre 2 y hasta 5 salarios mínimos.

Principales actividades

Esta región aporta el 0.04% del valor de la producción agrícola estatal, el 0.07% de la producción pecuaria estatal y el 0.00% de la producción forestal estatal, en su conjunto la aportación agropecuaria y forestal es del 0.05% del total estatal.

La superficie dedicada a la agricultura es de más de 1,700 hectáreas, destinada principalmente a la producción de maíz, café cereza y frijol con rendimientos marginales inferiores al promedio estatal.

La actividad ganadera se fundamenta principalmente en la producción de carne de bovino y de otros productos pecuarios que representan el 86% del valor de la producción.

3.1.7. Región prioritaria Sierras 1

Se integra de los municipios de La Perla, Calchualco y Alpatláhuac, cuenta con una población de 37,625 habitantes (INEGI 2000), en una superficie de 440 km², que representan el 0.54% y 0.60% de los totales estatales de población y superficie respectivamente. Su tasa de crecimiento medio anual de población ha sido de 3.22% en el periodo 1980-1990 y de 2.19% en el periodo 1990-2000, al pasar de 22,074 habitantes en 1980 a 30,303 habitantes en 1990 y 37,625 habitantes en el año 2000. La población total mayor de 15 años es de 19,285 habitantes, de los cuales el 57.4% sabe leer y escribir y el 42.6% es analfabeta.

La población económicamente activa es de 10,479 habitantes, que registran una tasa de ocupación del 99.28% (INEGI 2000) que se distribuyen 78.3% en el sector primario, 8.2% en el sector secundario y 13.5% en el sector terciario. La situación en el trabajo reportada por el

Sistema Nacional de Información Municipal indica que el 40.6% de la PEA ocupada obtiene ingresos menor o igual a 1 salario mínimo; 16.2% entre 1 y hasta 2 salarios mínimos y 5.4% entre 2 y hasta 5 salarios mínimos.

Principales actividades

Esta región aporta el 0.45% del valor de la producción agrícola estatal, el 0.08% de la producción pecuaria estatal y el 0.68% de la producción forestal estatal, en su conjunto la aportación agropecuaria y forestal es del 0.31% del total estatal.

La agricultura se desarrolla en una superficie de más de 7 mil hectáreas, para la producción de 11 cultivos principales, inclusive es posible apreciar una especialización en cultivos como maíz, frijol, durazno y avena forrajera en los cuales se obtienen rendimientos de producción superiores al promedio estatal.

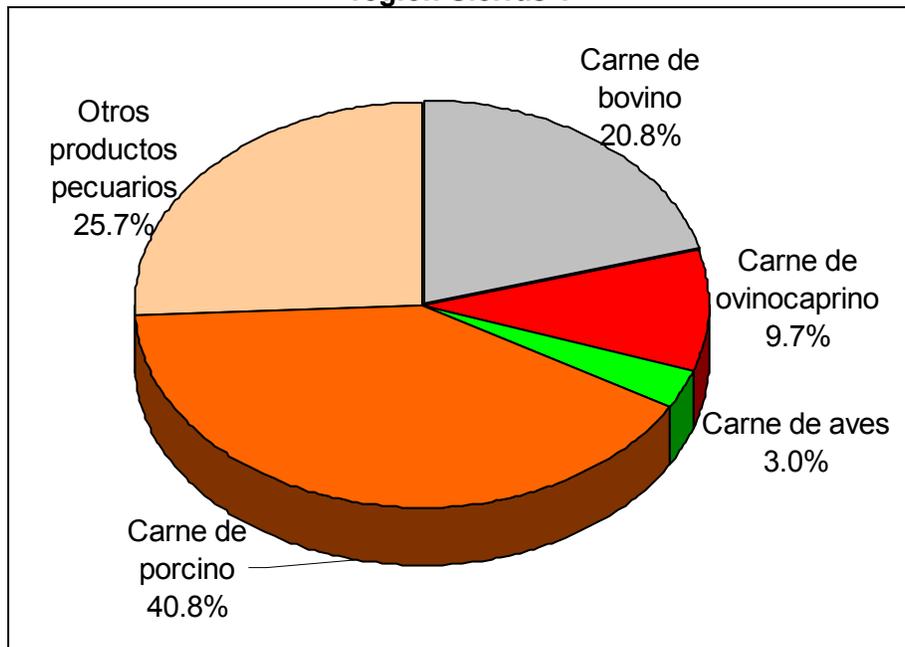
Cuadro 3.1.7. Principales cultivos de la región Sierras 1

Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Rendimiento promedio (ton/ha)	Respecto al rendimiento promedio estatal
Maíz grano	4,535.00	1.95	Superior al promedio estatal
Papa	1,265.00	9.43	Menor al promedio estatal
Frijol	1,063.00	0.85	Superior al promedio estatal
Ciruela del país	193.00	6.59	Menor al promedio estatal

Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La producción ganadera de ésta región depende principalmente de la producción de carne en un 74.3% y un 25.7% de la producción de otros productos pecuarios.

Figura 3.1.7. Estructura del valor de la producción pecuaria región Sierras 1



Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La actividad forestal de esta región depende únicamente de la producción forestal maderable.

3.1.8. Región prioritaria Sierras 2

Esta región abarca a los municipios de Tezonapa, Coetzala, Acultzingo y Aquila, en ella se ubica una población de 72,401 habitantes (INEGI 2000) y cuenta con una superficie de 580 km², que representan el 1.05% y 0.79% de los totales estatales de población y superficie respectivamente.

La tasa de crecimiento medio anual de población en los últimos dos decenios ha sido de 1.02% en el periodo 1980-1990 y de 0.41% en el periodo 1990-2000, al pasar de 62,807 habitantes en 1980 a 69,485 habitantes en 1990 y 72,401 habitantes en el año 2000. La población total mayor de 15 años es de 43,392 habitantes, de los cuales el 77.3% sabe leer y escribir y el 22.7% es analfabeta. Dentro de ésta región, el Instituto Nacional Indigenista (2000) reportó una población Indígena de 13,450 habitantes, que corresponden al 18.57% de la población total.

La población económicamente activa es de 22,179 habitantes con una tasa de ocupación del 99.31% (INEGI 2000), distribuyéndose 62.0% en el sector primario, 15.5% en el sector secundario y 22.4% en el sector terciario. La situación en el trabajo reportada por el Sistema Nacional de Información Municipal indica que el 44.0% de la PEA ocupada obtiene ingresos menor o igual a 1 salario mínimo; 24.1% entre 1 y hasta 2 salarios mínimos y 10.8% entre 2 y hasta 5 salarios mínimos.

Principales actividades

Esta región aporta el 2.48% del valor de la producción agrícola estatal, el 0.56% de la producción pecuaria estatal y el 3.58% de la producción forestal estatal, en su conjunto la aportación agropecuaria y forestal es del 1.75% del total estatal.

La superficie dedicada a la agricultura es de más de 34 mil hectáreas y sus cultivos principales son 19, en esta región es posible detectar una mayor eficiencia en los sistemas de producción agrícola que se refleja en los rendimientos promedio de producción por cultivo.

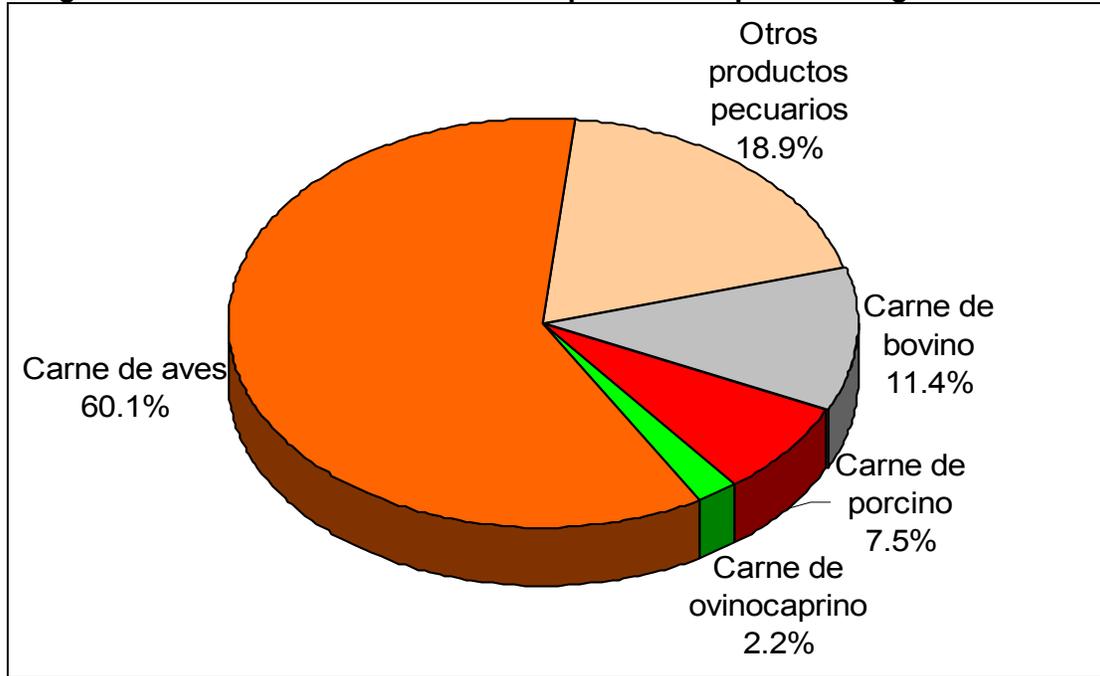
Cuadro 3.1.8. Principales cultivos de la región Sierras 2

Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Rendimiento promedio (ton/ha)	Respecto al rendimiento promedio estatal
Café cereza	12,495.00	2.75	Superior al promedio estatal
Caña de azúcar	10,325.00	60.10	Menor al promedio estatal
Maíz grano	8,110.00	2.04	Superior al promedio estatal
Hule hevea	1,800.00	1.80	Superior al promedio estatal
Frijol	912.70	0.76	Superior al promedio estatal
Naranja	150.00	11.27	Superior al promedio estatal
Plátano	120.00	15.00	Superior al promedio estatal
Chile verde	80.00	4.00	Menor al promedio estatal
Avena forrajera	80.00	14.00	Superior al promedio estatal

Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La ganadería de ésta región depende principalmente de la producción de carne en un 80.1% y un 18.9% de la producción de otros productos pecuarios.

Figura 3.1.8. Estructura del valor de la producción pecuaria región Sierras 2



Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La actividad forestal de esta región depende únicamente de la producción forestal maderable.

3.2. Resto de municipios marginados

El resto de municipios marginados se integra de 11 municipios de zonas marginadas y con mayores índices de marginación (Tipo "A") y los 93 municipios marginados restantes (Tipo "B"). La información que se presenta a continuación corresponde a los municipios señalados, excluyendo a los 49 municipios del Estado que no se mencionan en el Anexo no. 1 de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002.

Estos municipios cuentan con una población de 2,863,692 habitantes (INEGI 2000) y una superficie de 35,934 km², que representan el 41.45% y 49.04% de los totales estatales de población y superficie respectivamente.

La tasa de crecimiento medio anual de población en los últimos dos decenios ha sido de 0.86% en el periodo 1980-1990 y de 0.80% en el periodo 1990-2000, contabilizándose 2,427,978 habitantes en 1980, 2,645,505 habitantes en 1990 y 2,863,692 habitantes en el año 2000. En éstos municipios la población total mayor de 15 años registrada en el año 2000 fue de 1,845,444 habitantes, con un índice de alfabetismo del 83.2% sabe leer y escribir.

En éstos municipios, el Instituto Nacional Indigenista (2000) reportó una población Indígena de 109,800 habitantes, que representa el 3.8% de la población total.

La población económicamente activa es de 969,841 habitantes, que registran una tasa de ocupación del 98.98% (INEGI 2000). La población ocupada se distribuye 41.4% en el sector

primario, 18.2% en el sector secundario y 40.4% en el sector terciario. La situación en el trabajo reportada por el Sistema Nacional de Información Municipal indica que el 26.6% de la PEA ocupada obtiene ingresos menor o igual a 1 salario mínimo; 33.9% entre 1 y hasta 2 salarios mínimos y 15.1% entre 2 y hasta 5 salarios mínimos.

Principales actividades

Estos municipios aportan el 54.63% del valor de la producción agrícola estatal, el 50.66% de la producción pecuaria estatal y el 30.57% de la producción forestal estatal, en su conjunto la aportación agropecuaria y forestal es del 52.97% del total estatal.

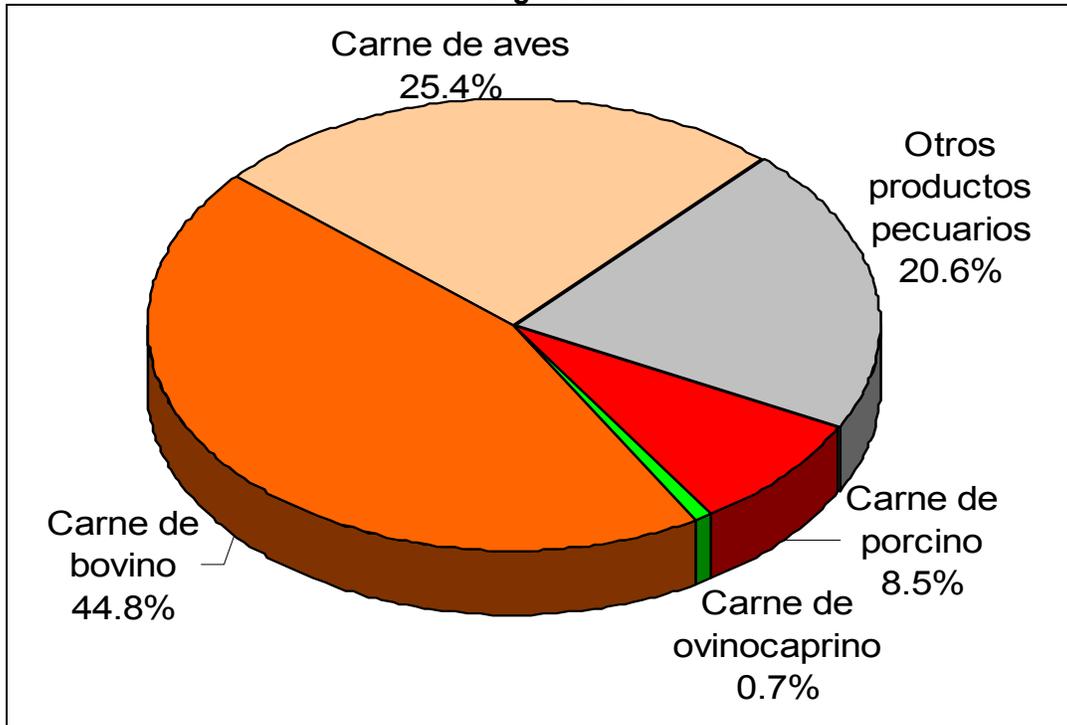
Cuadro 3.2.1. Principales cultivos de otros municipios marginados

Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Rendimiento promedio (ton/ha)	Respecto al rendimiento promedio estatal
Maíz grano	309,266.95	2.07	Superior al promedio estatal
Caña de azúcar	127,423.07	64.23	Superior al promedio estatal
Pastos	106,377.00		
Café cereza	105,074.00	2.77	Superior al promedio estatal
Naranja valencia	52,475.26	11.59	Superior al promedio estatal
Naranja	30,265.24	11.34	Superior al promedio estatal
Mango	18,248.50	7.53	Superior al promedio estatal
Frijol	15,028.88	0.64	Superior al promedio estatal
Arroz palay	13,849.40	4.26	Superior al promedio estatal
Sorgo grano	8,540.50	3.45	Superior al promedio estatal
Tangerina	6,209.25	12.89	Superior al promedio estatal
Limón persa	5,094.00	9.31	Superior al promedio estatal
Papaya	4,711.00	23.54	Superior al promedio estatal
Plátano	4,500.00	11.33	Menor al promedio estatal
Piña	4,280.00	36.24	Menor al promedio estatal
Mandarina	3,344.00	12.54	Superior al promedio estatal
Tabaco	2,377.00	1.42	Menor al promedio estatal
Sandía	2,373.50	15.21	Superior al promedio estatal
Chile verde	2,092.30	7.85	Menor al promedio estatal
Papa	2,028.00	10.97	Superior al promedio estatal
Hule hevea	2,013.50	2.24	Superior al promedio estatal
Pimienta	1,798.00	2.34	Superior al promedio estatal
Toronja	1,647.50	27.30	Superior al promedio estatal
Haba grano	1,385.00	0.76	Menor al promedio estatal
Trigo grano	901.00	1.10	Superior al promedio estatal
Manzana	711.50	13.70	Superior al promedio estatal
Ciruela del país	711.00	11.37	Superior al promedio estatal
Limón agrio	624.25	13.91	Superior al promedio estatal
Chayote	621.00	63.10	Menor al promedio estatal
Avena forrajera	590.00	7.73	Menor al promedio estatal
Calabaza (semilla)	526.25	0.49	Menor al promedio estatal
Tomate rojo (jitomate)	514.25	23.91	Superior al promedio estatal

Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La actividad ganadera en estos municipios depende principalmente de la producción de carne en un 79.4%, principalmente de bovinos y aves, y un 20.6% de la producción de otros productos pecuarios.

Figura 3.2.1. Estructura del valor de la producción pecuaria municipios marginados



Fuente: SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999

La actividad forestal de estos municipios se orienta a la producción forestal maderable que representa el 86.2% del valor total y el 16.5% es obtenido de productos forestales no maderables, en orden de importancia a partir de follaje de palma camedor, pimienta y la producción de hongo blanco.

3.3. Cadenas productivas estratégicas

Los cambios generados en la economía como producto de la globalización, hacen más dependientes a las economías y exigen de ellas mayores niveles de competitividad para ganar mercados. El logro de competitividad ya no es exclusividad de una sola entidad o agente económico, sino del sector en el cual se desarrolla su actividad y las condiciones que el país brinda para que sus sectores productivos puedan competir en el mercado.

Desde esta perspectiva, las políticas de desarrollo que los estados deben de llevar es asumir un enfoque integrador, donde se enlacen las entidades, agentes económicos y actividades que intervienen en el proceso productivo de un bien agropecuario, a través de la formación y consolidación de cadenas productivas, de modo tal que actúen como una unidad, posibilitando que la participación coordinada y consciente de los actores de la cadena productiva genere valor, posibilitando que todos los participantes se beneficien de la misma.

Considerando que la cadena productiva es definida como un "*conjunto de agentes económicos que participan directamente en la producción, transformación y en el traslado hasta el mercado de realización de un mismo producto agropecuario*"; es de esperarse que ninguna actividad productiva puede desenvolverse de manera aislada, pues existen relaciones de interdependencia entre los agentes económicos que demuestran una participación en conjunto y articulada, a esta participación en los riesgos y beneficios en la producción se le denomina también cadena productiva.

No obstante, la situación actual de muchos sectores agropecuarios demuestra una falta de integración entre los agentes productivos, los cuales por el contrario, compiten individualmente entre sí (proveedores de insumos, intermediarios, medios de transformación, comercialización, etc). En este mundo globalizado, los niveles de competencia se hacen más exigentes, por lo que es necesario empezar a trabajar a nivel de una competencia entre cadenas productivas, para lograr el desarrollo del sector agropecuario. Es en este sentido que el Gobierno del Estado de Veracruz, a través del INVEDER en su carácter de Unidad Técnica Operativa Estatal definió en el Anexo Técnico de los Programas Base de Desarrollo Rural 2002 a las cadenas productivas estratégicas de: Bovino doble propósito, Café, Cítricos, Maíz y Ovinos.

Debido a la naturaleza de los programas base de Desarrollo Rural 2002, y a la naturaleza y características de la población objetivo, es de esperarse que la intervención real sobre los eslabones de cada cadena se orienten principalmente hacia los relacionados con la producción primaria y su comercialización, y en algunos casos a los relacionados con los primeros procesos industriales involucrados, que generalmente requieren de inversiones menores a procesos de planta, lo anterior considerando cada uno de los elementos y agentes que intervienen en los procesos de la cadena.

En términos generales, los apoyos canalizados a estas cadenas estratégicas a través del PAPIR fue de 58.02 millones de pesos a través de 445 proyectos, en orden de importancia las cadenas productivas estratégicas atendidas por PAPIR se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.3.1. Inversión del PAPIR en las cadenas productivas estratégicas

Cadena productiva	Inversión (mill. de pesos)	Proyectos
Bovino	39.54	240
Ovino	7.75	101
Café	5.12	55
Maíz	3.25	19
Cítricos	2.36	15
Totales	58.02	445

Fuente: INVEDER. Relación de beneficiarios del PAPIR 2002.

Los apoyos fueron orientados a eficientar y fortalecer los procesos de producción mediante el uso y adopción de nuevas tecnologías, materiales biológicos, maquinaria y equipo; así como a eslabonar los procesos de postproducción y comercialización, propiciando valor agregado a la producción regional.

Capítulo 4

Evaluación de procesos

En este capítulo se analiza el proceso operativo del grupo de programas de Desarrollo Rural en el Estado de Veracruz, identificando la problemática relevante, y a su vez, proponiendo medidas concretas para mejorar la eficacia de su operación y el alcance de sus acciones.

El análisis de los procesos, está contenido en la misma metodología de la FAO y contempla las fases de diseño; planeación y normatividad; arreglo institucional; operación; y seguimiento y evaluación; mismas que se desarrollarán en el contenido de este capítulo.

4.1. Diseño de los programas

El diseño general de los programas es responsabilidad de la SAGARPA y lo realiza fundamentalmente a través de sus áreas normativas del nivel central, generando como producto principal de esta fase las Reglas de Operación, en congruencia con el Plan Sectorial 2001-2006 y sus políticas generales basadas en: crecimiento sostenido, enfoque integral y actividades rentables orientadas al mercado.

Desde el inicio de la Alianza para el Campo, la Federación ha propiciado la transferencia de recursos, funciones y programas al Gobierno Estatal, desde la perspectiva de garantizar la canalización de recursos hacia las regiones prioritarias estatales, y evitar la división y dispersión de los apoyos considerados para el fomento y desarrollo de actividades productivas en zonas rurales. De esta forma, el Gobierno Estatal en congruencia con su Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004, es quien determina las necesidades locales y coordina la planificación de las acciones que son incluidas en los diversos Programas, y son sus instancias colegiadas quienes llevan a término los proyectos programados.

Las formulaciones políticas están perfiladas suficientemente genéricas con la finalidad de permitir amplios acuerdos sobre ellas. Es importante insistir que la falta de especificación de metas permite que los objetivos de las instancias administrativas se definan, sin mayores reparos como medios válidos para lograr las metas.

De tal forma, el marco normativo de los programas es planteado en forma conjunta Federación-Estado, sobre enfoques comunes de:

1. Desarrollo Rural Integral.
2. Enfoque territorial, identificando regiones de atención diferenciada.
3. Diferenciación de atención, considerando la heterogeneidad social y productiva del medio rural.
4. Federalismo, compartiendo compromisos para favorecer la descentralización de recursos, atribuciones y responsabilidades, que permitan una participación equitativa de los actores.

5. Impulso prioritario a las cadenas productivas, integrando los procesos de producción que permitan acceder a la generación de valor agregado a la producción primaria.
6. Vinculación de programas y acciones institucionales, instrumentando acciones de concurrencia de las dependencias involucradas en los procesos con el objetivo de incrementar las posibilidades de atención integral.
7. Seguridad y certidumbre, generando instrumentos y lineamientos normativos que regulen y ordenen las acciones instrumentadas por los niveles de gobierno.
8. Concertación acciones con organizaciones sociales, procurando esquemas que permitan una participación democrática y equitativa.

El proceso de diseño de los programas 2002 fue además reforzado mediante la emisión de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, como instrumento legal que tiene como finalidad la integración de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, para articular a los sectores público, privado y las organizaciones sociales, considerando las siguientes líneas de acción:

- Fomentar la sustentabilidad y uso racional de los recursos naturales.
- Establecer la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.
- Crear instancias de participación en los niveles Nacional, Estatal, Distrital y Municipal.
- Promover un Programa Especial Concurrente y Programas Sectoriales.
- Definir directrices en proyectos y apoyos multianuales.
- Orientar e integrar estrategias en materia de seguridad alimentaria.

Bajo este entorno, los Programas de Desarrollo Rural, fueron implementados en dos modalidades: Federalizados y de Ejecución Nacional. En el primero se atiende la demanda generalizada y vía proyectos productivos que promueven el desarrollo y consolidación de las unidades productivas, mediante la formación del capital físico, capital humano y capital social. Por lo que respecta, a la modalidad de ejecución nacional, los apoyos son orientados a la atención de problemas coyunturales, bajo proyectos integrales que describen las acciones de inversión estableciendo compromisos específicos para desarrollar las potencialidades.

En el caso del diseño de los programas 2002, los estados, iniciaron su participación formal a través de la AMSDA, mediante foros de consulta para promover sus propuestas para el diseño de dichas Reglas, buscando la correspondencia entre el diseño de los programas y el diagnóstico sectorial estatal. En este sentido, se puede afirmar que el hecho de haber definido las cadenas estratégicas prioritarias estatales, así como las regiones prioritarias, no garantiza que el diseño de los programas sea pertinente a las condiciones estatales, ya que el diseño aplica para todos los estados, con condiciones diferentes, cadenas diferentes y regiones diferentes. En esta fase de diseño, las condiciones locales de éste o cualquier Estado, no son relevantes para quienes lo realizan.

Lo anterior queda claro en el Estado, porque se realizó una propuesta para cambiar aspectos normativos (de diseño) del PRODESCA 2002, debidamente sustentadas en la CDR y con opiniones de las propias organizaciones económicas de los productores; sin embargo, esta propuesta no fue considerada en el diseño final del programa.

En relación con el ejercicio 2003, se llevó a cabo un proceso similar, aunque en opinión de las autoridades del Estado, hay cambios sustantivos en las Reglas de Operación que permiten una mayor incidencia de los actores locales para la instrumentación de los programas, en particular, se refieren al hecho de que por primera vez no se anexan a las reglas de operación las guías específicas para la operación de los programas, así como tampoco se definen las funciones de la UTOE, sino que en este año, se planteó un diseño más genérico que propicia una mayor participación de los niveles locales, a lo anterior, es necesario agregar que el año 2002 fue el primero en que se operaron los programas con la nueva visión estratégica de desarrollo rural, por lo que se esperan mejores relaciones de coordinación y comunicación durante el ejercicio 2003.

4.2. Planeación y normatividad

La planeación estatal de los programas se fundamenta principalmente sobre el diagnóstico sectorial del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004, y sobre la información recabada en forma permanente por las diferentes instancias de gobierno con presencia en el medio rural. En esta etapa de planeación queda establecida una estrecha relación de los tres componentes, como se mencionó anteriormente se complementan en la medida en que los servicios profesionales contratados irán generando la demanda de recursos de inversión en beneficio de la población rural.

Uno de los instrumentos mas importantes que refleja los esfuerzos de la planeación es sin duda alguna la distribución presupuestal que se manifiesta en el anexo técnico y en su caso, addenda de los programas.

A los programas base de Desarrollo Rural 2002 se canalizó el 44% del presupuesto de la Alianza para el Campo, que en el Estado contó con un monto convenido de 362.2 millones de pesos, de los cuales, 275.7 millones de pesos son de aportación federal y 86.5 millones de pesos son de aportación estatal.

Este presupuesto ha sido el de mayor peso relativo en el Estado y demuestra la importancia que se le otorga a la estrategia de desarrollo rural y a las condiciones en que se desenvuelven las actividades rurales en el Estado.

Al interior de los programas a evaluar el presupuesto se distribuyó de la siguiente manera:

Cuadro 4.2.1. Presupuesto de los programas base de desarrollo rural 2002

Programa	Metas		Presupuesto \$		
	Cant.	U. de M.	Federal	Estatal	Total
PAPIR	731	Proyectos	60,050,000	20,000,000	80,050,000
PRODESCA	1,850	Proyectos	39,000,000	13,000,000	52,000,000
PROFEMOR	398	Organismos	21,000,000	7,000,000	28,000,000
Total			120,050,000	40,000,000	160,050,000

Fuente: INVEDER. Addendum al Anexo Técnico de los programas base de desarrollo rural 2002

En esta distribución interna, se puede apreciar que los recursos de inversión (PAPIR), si bien son los de mayor relevancia relativa dentro del grupo de programas, la suma de los otros dos (PRODESCA y PROFEMOR), representa la mayor cantidad de este presupuesto y se orienta al acompañamiento técnico de los productores para generar y formular sus proyectos de inversión, lo anterior establece una proporción de 1.03 pesos de inversión que son canalizados por cada peso canalizado al acompañamiento técnico.

Los criterios para asignar recursos diferenciados a productores fueron establecidos en las propias Reglas de Operación y en las guías normativas correspondientes, al igual que la asignación de recursos a los municipios y regiones prioritarias.

Los criterios para la selección de las cinco cadenas estratégicas definida en el Anexo Técnico 2002, se generaron a partir de un análisis de su importancia económica, con énfasis en el tipo de productor predominante en cada cadena y en las regiones en donde se desarrolla principalmente.

Es importante señalar que la CDR y la UTOE, hicieron un esfuerzo importante para conseguir recursos complementarios para el desarrollo de los programas 2002, tales como los provenientes de fuentes financieras como la banca, como también los provenientes de otros programas como el de agronegocios de la SAGARPA, o el de fortalecimiento de cadenas productivas de la Secretaría de Economía, concretándose en varios casos la convergencia de recursos complementarios como los de la SE que se aplicaron para la constitución de empresas integradoras y para la constitución de Fondos de Garantía Líquida.

Es importante señalar que la definición de metas y objetivos del programa, obedece a una lógica y a un proyecto de largo plazo planteado desde el inicio de la presente administración, estatal que en su inicio decidió crear un organismo que atendiera las necesidades del desarrollo rural, diferenciándolas de las acciones de fomento, fue así que se decretó la creación del INVADER como Organismo Público descentralizado del Gobierno del Estado, dotándolo de una estructura especializada para atender estas cuestiones, diferenciando claramente las acciones de fomento encomendadas a la SEDARPA.

En cuanto a las implicaciones normativas del nuevo enfoque de Desarrollo rural, en opinión de las autoridades estatales, son favorables en cuanto a la creación del PROFEMOR; por lo que corresponde al PAPIR, en opinión de los entrevistados involucra un excesivo control sobre las solicitudes, proyectos y etapas involucradas, que se presentan a la CDR y que por norma deben pasar por un proceso de revisión largo y complicado; y en el caso del PRODESCA, se considera, en opinión de las autoridades estatales, que los cambios normativos pueden propiciar que los técnicos se especialicen en elaboración de proyectos pero que no adquieran compromiso alguno con los productores y/o sus organizaciones para etapas posteriores, ya que los apoyos para el pago de sus servicios se han parcializado por etapa de atención, sin definir claramente un proceso de seguimiento y acompañamiento necesarios para el desarrollo de los proyectos.

Es importante señalar, que se ha detectado una controversia con los servicios de calidad que ofrece el CECADER, porque según la opinión de los funcionarios del Estado, si bien el concepto de calidad es excelente para garantizar servicios eficientes al productor, los dictámenes del CECADER, no debieran por sí mismos ser condición para el pago a los técnicos; en todo caso, debieran utilizarse para cancelar registro de los mismos o boletinarlos según sea el caso, de tal forma que el Supervisor de Calidad se mantenga como tal, sin asumir

un carácter de supervisor administrativo con la facultad de aprobar o no el pago de servicios a PSP, confundiendo con funciones de Contraloría.

4.3. Arreglo institucional

Las instancias involucradas en los procesos que tienen que ver con el grupo de programas son las siguientes:

Instancias Administrativas:

- Por parte del Gobierno del Estado, el INVEDER;
- Por parte del Gobierno federal, la Delegación Estatal de la SAGARPA

Instancias de apoyo:

- FIRCO, el Consejo Veracruzano del Café (COVERCAFÉ); el Consejo Veracruzano del Limón (COVERLIMÓN); el Consejo Veracruzano del Arroz (COVERARROZ); DDR y CADER.

Organismos operativos:

- UTOE, Comisión Estatal de Desarrollo Rural

Organismos normativos:

- Consejos de Desarrollo Rural Sustentable a nivel estatal, distrital y municipal, Comité Técnico del FIVERFAP.

Instancias de Supervisión y Control:

- CECADER, Contraloría General del Estado y órganos de control interno de las dependencias involucradas.

Los mecanismos de comunicación y coordinación entre las instancias involucradas, se da en los cuerpos colegiados, particularmente en la CDR y en el Comité Técnico del FIVERFAP.

Particular atención requiere la conformación de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, que durante el año pasado fueron apoyados con recursos PROFEMOR para que un técnico acompañara y fortaleciera su proceso constitutivo.

En el caso de los municipales, se constituyeron 200 Consejos (96% del total de municipios), de los cuales y atendiendo las condiciones de marginación, se les dotó del apoyo técnico a 84, es decir al 42% de los constituidos. Durante el periodo de estudio estos Consejos lograron constituirse y se dieron a la tarea de desarrollar un diagnóstico municipal que fue revisado en el seno de los Consejos para que a partir de este estudio se procediera a formular el Plan de desarrollo municipal, por lo que las propuestas ahí planteadas no alcanzaron a incorporarse en la programación del 2002, sino hasta el ejercicio 2003.

Para el caso de los Consejos Distritales ocurrió un proceso similar, con recurso del PROFEMOR se asignó el apoyo para un técnico en cada DDR y se alcanzaron los mismos resultados señalados para los municipales.

En el caso del Consejo Estatal y en apego a lo dispuesto en las Reglas de Operación, fue constituido en tiempo y forma para funcionar como tal y participar en los proceso de aprobación presupuestal, por lo que a propuesta del Gobierno del Estado, el Consejo Estatal Agropecuario asumió y se constituyó en Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, toda vez que en materia de aprobación presupuestal realizaba la función, para lo cual se hicieron los ajustes previstos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para la integración de dicho Consejo, lo que permitió su participación en el proceso de operación de la APC de ese año.

4.4. Operación

4.4.1. Concertación de recursos

Como ya se mencionó en la parte de Planeación y normatividad, el presupuesto asignado a este grupo de programas asciende a la cantidad de 160 millones de pesos, lo que representa la mayor cantidad de recursos dentro de los tres grupos de programas.

El flujo de recursos del programa, parte de la firma del anexo técnico correspondiente, el cual se celebró el 16 de abril del 2002, por lo que las radicaciones al FIVERFAP y por lo tanto la disponibilidad de los recursos, no son consideradas como limitantes en el ejercicio del programa.

Conforme a las evaluaciones internas realizadas, se pudo constatar lo anterior, ya que al mes de octubre de ese mismo año, ya se había comprometido el 83.7% del presupuesto, sin embargo sólo se había pagado 42.7 millones, el 26.7 de lo convenido, mientras que ya se habían radicado al FIVERFAP en esa fecha 126 millones de pesos, el 78.7% del presupuesto concertado.

Para el mes de diciembre de 2002 y de acuerdo con la evaluación interna de enero de 2003, ya se habían radicado 134.8 millones de pesos, el 84.2% de lo convenido, se tenía comprometido el 100% pero pagado sólo el 56.3% del presupuesto concertado.

4.4.2 Mecánica operativa

a) Desempeño de ventanillas receptoras

Las ventanillas habilitadas como receptoras fueron los DDR y el INVEDER con sus agencias regionales, la convocatoria y la promoción se llevó a cabo a partir del 15 de abril y hasta el 15 de mayo que se abrieron las ventanillas en las agencias regionales del INVEDER, no así en los DDR que lo hicieron hasta los meses de junio y julio.

En el caso de las ventanillas de INVEDER, la verificación de la elegibilidad y de la conclusión del proyecto, se basó en la estructura de técnicos PROFEMOR y PRODESCA, así como en las autoridades municipales, y conforme a la normatividad establecida se incluyó la verificación del DDR, generándose retrasos en el proceso de tramitación de solicitudes.

Otra complicación significó la apertura de ventanillas receptoras en los DDR, ya que en opinión de los funcionarios estatales, no llevaron a cabo un proceso de análisis documental con base en las Reglas de Operación y Guías específicas para los Programas, lo que ocasionó una doble revisión y el rechazo de cantidades importantes de solicitudes por no ser elegibles a los programas.

Para el seguimiento operativo de los programas, el INVEDER constituyó una Unidad Operativa Interna que fue designada como UTOE, la cual funcionó con aportaciones del propio Instituto y los gastos de operación de los programas. Esta Unidad está encabezada por un funcionario del Instituto y se han designado funcionarios responsables para coordinar cada uno de los programas que constituyen este grupo. Asimismo cuenta con un equipo de evaluadores de proyectos que revisan las propuestas y las califican para aplicar en los programas.

Con relación a los PSP, si bien el INVEDER generó una forma propia de evaluar su desempeño, la inclusión normativa de la supervisión externa a cargo del CECADER desplazó cualquier otra formas de evaluación, principalmente porque la supervisión del CECADER tiene efectos contundentes para el pago a los PSP y para que mantengan su registro como elegibles al programa.

En la apreciación de los entrevistados, la UTOE mantiene un control rígido sobre los procesos en función de la norma, incluso existe un reconocimiento al cuidado minucioso de los responsables de la UTOE, que aún cuando no estén de acuerdo con ciertos procedimientos como es el caso del CECADER y los PSP, que han sido cuestionados públicamente, al momento de aplicar la norma, se cuida su observancia, incluso a costa de agilizar los procesos. Lo anterior refleja dos características de la UTOE:

- Cuenta con una concepción completa de lo que se debe hacer en el desarrollo rural del Estado.
- Mantiene una disciplina institucional de acatamiento a la normatividad, que prevalece sobre sus propias concepciones.

Esto permite concluir que la UTOE se encuentra preparada para operar los programas, que las omisiones o deficiencias en el proceso se deben más al apego irrestricto a una normatividad nueva que a deficiencias estructurales y que por lo tanto, seguramente la operación del 2003 mejorará sustancialmente.

El CECADER que operó en el Estado, corresponde al Colegio de Postgraduados de Chapingo, Campus Puebla, con oficinas centrales precisamente en la ciudad de Puebla. La incorporación de un esquema de supervisión y calidad externo a la operación como el propuesto, desde luego que trajo consigo una reacción inmediata en su contra por parte de los operadores y de los propios PSP, lo anterior es reconocido por los representantes del CECADER, quienes también de manera lógica defienden el esquema a ultranza, sin embargo desde un punto de vista ajeno a los intereses lo que se puede apreciar como positivo es lo siguiente:

- Obliga a los técnicos a desarrollar su trabajo con base a normas y procedimientos definidos, que aunque sean perfectibles, constituye lo mínimo para garantizar un trabajo comunitario eficiente.
- Permite una supervisión al 100% de los servicios otorgados en el Estado.

- Propicia y mantiene un interés permanente en los PSP por capacitarse y actualizarse.

Por el contrario, también se señalan por los entrevistados algunas cuestiones relevantes a tomarse en cuenta para mejorar la supervisión:

- Lo comentado anteriormente de que la supervisión está ligada a lo administrativo que es el pago de servicios al PSP.
- Los criterios de selección de los supervisores, a quienes en muchos casos se les cuestiona su capacidad y desinterés.

Al nivel documental, el CECADER cuenta con la información completa sobre el padrón de PSP en el Estado y los expedientes de supervisión completos incluyendo la satisfacción del cliente, desde luego está en proceso las últimas relaciones remitidas por la UTOE, reconociéndose así en la CDR.

En un análisis global y externo de su desempeño, se considera importante fortalecer el esquema, para lo cual, debieran tomarse en cuenta las observaciones señaladas anteriormente y en un proceso consensuado con la UTOE, analizar la capacidad de los supervisores en función de su currículum y desempeño, estrechar aún más la comunicación con la UTOE y concertar con esta Unidad acciones conjuntas para mejorar el servicio de los mismos PSP en beneficio de ellos mismos y de los productores.

c) Vinculación y sinergias entre programas

Durante la operación del programa en 2002, no se pudo concretar una sinergia considerable entre los programas de servicios profesionales y el PAPIR, en virtud de la inercia de años anteriores que hizo que la demanda de proyectos rebasara con mucho la capacidad de organización y promoción de los PSP y de la propia estructura operativa, aún así, se logró que los proyectos generados por los PSP que fueron aprobados con recursos del PAPIR, en un número de 217, representaran el 30% del total de la inversión.

Es innegable el interés de todos los entrevistados y de la propia CDR en pleno para mejorar esta proporción en el presente año, por lo que se plantean medidas entre la UTOE y la Delegación Estatal de SAGARPA para que así ocurra, incluso apoyándose en los técnicos PROFEMOR que se encuentran en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y apoyando a las organizaciones de productores.

En este sentido, sin embargo, se debe tomar en cuenta que el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable puede traer consigo un esquema adicional de revisión en el de por sí largo camino para la aprobación de los proyectos, sin embargo, concientes de ellos, en la UTOE están preparándose con los técnicos y la SAGARPA para poder agilizar dicho procedimiento.

Como una recomendación general para poder fortalecer los procesos de coordinación entre los programas, se define como impostergable el avance de los procesos de federalización y descentralización, en particular la transferencia de la responsabilidad operativa de los DDR a los estados es una condición para avanzar en estos procesos, de otra forma, en tanto los DDR continúen bajo la tutela de la Federación, estará ocurriendo que la misma instancia que diseña el marco normativo es al final quien los opera.

4.5 Seguimiento y evaluación

Al igual que para el resto de los programas de la Alianza para el Campo, se llevaron a cabo dos evaluaciones internas por parte de la Delegación Estatal de la SAGARPA, la primera en noviembre de 2002 y la segunda en enero de 2003, por su parte la UTOE estableció sus propios mecanismos de supervisión y verificación, a través de los técnicos PROFEMOR asignados a los municipios y a los DDR.

En cuanto a la utilización del SISER, en definitiva el año pasado no se llevó a cabo, al menos en tiempo real, en primer lugar porque señalan los operadores estatales que fue liberado en el mes de julio cuando las ventanillas se habían abierto desde mayo, en segundo lugar porque su operación en tiempo real es lenta y no se adecua a las necesidades operativas del Estado, por tales razones, se decidió realizar la captura en un sistema alterno y posteriormente subirlo al Sistema Nacional.

4.6 Análisis global: conclusiones y recomendaciones.

Como se ha mencionado, en el año 2002 se dio un cambio sustancial en la estrategia de desarrollo rural por parte de la SAGARPA, se definieron tres programas base de Desarrollo Rural, lo que eliminó los otros programas que se venían operando como el de Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural y el Programa de Desarrollo Sustentable, abriendo sin embargo estrategias específicas para su atención dentro de los tres programas base.

El Programa de Servicios Profesionales fue objeto de una reconceptualización profunda y se llega en este año a una estrategia de pago por servicio y supervisión externa de calidad.

Se reconoce asimismo la necesidad de incorporar presupuestalmente los apoyos a las organizaciones económicas de base y a las nacionales y gremiales, asignando a los estados la atención a las primeras con recursos federalizados del PROFEMOR y de ejecución nacional a las segundas.

Esta nueva estrategia como era de esperarse pasó por un proceso de entendimiento y ajustes en las estructuras estatales, a la que no escapa el Estado de Veracruz, lo que ocasionó la mayor parte de los problemas operativos, que en definitiva no fueron graves y permitirán una mejor operación en el año 2003.

Los principales cambios que tuvieron que realizarse para adecuarse a esta nueva estrategia fueron los siguientes:

- Desaparecer las vocalías constituidas para cada uno de los programas anteriores.
- Constituir una sola Vocalía ahora con otras funciones que es la UTOE.
- Reestructurar la Comisión estatal de Desarrollo Rural.
- Prever nuevos esquemas de relacionarse con los PSP.

- Entre otras consideraciones, la reestructuración de las instancias locales consumió un período considerable del proceso de ejecución, necesario para atender las nuevas estrategias operativas.
- A lo anterior, es necesario agregar los procesos de negociación y concertación de los elementos estratégicos motivo de controversia, tales como el enfoque de servicios en los PSP y la operación del CECADER, que finalmente se definió con base en lo establecido por la normatividad, pero que sin embargo en opinión de los funcionarios estatales, consumió una parte importante del recurso tiempo.
- Lo anterior sin embargo, aportó seguridad e institucionalidad a los organismos colegiados y responsables de la operación, ya que lejos de actuar unilateralmente por parte de las instancias estatales, prevaleció la institucionalidad y se instrumentó lo necesario para apegarse irrestrictamente a la normatividad establecida, lo que en definitiva fortaleció la estructura de coordinación y operativa de los programas, desde el punto de vista institucional.
- Sin embargo, es necesario tomar estas experiencias para mejorar los procesos venideros y para ello, se debe considerar por parte de oficinas centrales, la conveniencia de flexibilizar sus planteamientos y en forma consensuada buscar opciones paralelas o programas paralelos que tomen en cuenta las opiniones locales y que al final podrán evaluarse comparativamente en un afán de buscar los modelos ideales de operación.
- En relación a los modelos de seguimiento y evaluación, se repite nuevamente la controversia entre los sistemas estatales y el sistema nacional, y tal vez, debiera considerarse en el nivel central que sus necesidades de información no pueden ser las mismas que en el nivel local, por lo tanto se sugiere que se revise en un foro nacional la posibilidad de definir un sistema nacional sencillo, con poca información y que a nivel local se tome como un subsistema de su propio sistema que cubriría todas sus necesidades. Actualmente se conceptualiza de manera diferente, como si las necesidades de la información nacional fueran mayores que las locales, lo que resulta un tanto ilógico por considerar que el operador es quien requiere mayor cantidad de información y con oportunidad para tomar decisiones durante el proceso.
- Por otro lado, en lo que se refiere a las evaluaciones internas, pueden constituirse en instrumento valioso para los tomadores de decisiones, en la medida en que se sometan a un análisis de los cuerpos colegiados que intervienen en el proceso operativo del Programa.
- Acerca de las evaluaciones externas, existe un consenso generalizado de que se debe buscar un esquema oportuno para que tengan utilidad a nivel estatal, no se descarta que en el nivel nacional, con otra visión del Programa, las evaluaciones representen información valiosa aunque sean entregadas casi al finalizar un período posterior al que se evalúa. Sin embargo en los niveles locales se argumenta de manera reiterada que la oportunidad es indispensable para que tenga utilidad y se ha venido comprobando lo anterior, por el escaso interés de los responsables en las presentaciones de los resultados de las evaluaciones.

- Finalmente en lo que se refiere a la rendición de cuentas, es pertinente revisar en qué medida la sociedad rural se entera de las relaciones de beneficiarios que se deben publicar conforme a las Reglas de Operación; y en qué medida satisfacen la necesidad rendición de cuentas en este sector de la población; de lo contrario, deben buscarse esquemas tal vez mas sencillos pero con mayor penetración ante la sociedad rural, por ejemplo, foros de información y análisis de resultados en los principales municipios del Estado, donde probablemente no se tenga que llegar a una relación de nombres de beneficiarios, pero sí de proyectos, resultados e impactos en la producción y en el ingreso rural.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos

En el presente capítulo se deberán señalar los resultados e impactos del grupo de programas de Desarrollo Rural en el contexto del cumplimiento de sus objetivos. Para ello se deberán calcular los indicadores de impacto y clasificarlos en términos de alta, media y baja respuesta. Del mismo modo se deberá determinar el comportamiento de los indicadores de impacto ante diferentes tipos de productores, montos de inversión, componentes y programas. Este capítulo será la base para contrastar sus resultados, con la problemática y oportunidades identificadas en el diagnóstico, en particular con los problemas y potencialidades identificados en el análisis de las cadenas de valor estratégicas, y para detectar qué medidas o procesos operativos están limitando o favoreciendo los impactos.

5.1. Resultados de la operación del PAPIR

Las metas físicas alcanzadas a través del PAPIR se constituyen en 731 proyectos que representan un inversión del 100% del presupuesto concertado más recursos adicionales provenientes de productos financieros por 1.1 millones de pesos.

Regionalmente, el 23.18% de los recursos del PAPIR se canalizaron a las Zonas Rurales Marginadas de la Huasteca, Valle de Uxpanapa, Papantla, Zongolica y Sierra de Sotepan; el 6% a otras regiones prioritarias; el 58.7% a otros municipios marginados y el 17.4% a municipios del resto del Estado no incluidos en el Anexo no. 1 de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002.

Cuadro 5.1.1. Distribución regional de apoyos PAPIR 2002

Región	Municipios	Proyectos	Inversión PAPIR	Aportación promedio del productor (%)
Otros municipios marginados	74	415	45,425,930	37.95
Resto del Estado	31	142	13,479,335	38.34
Huasteca	14	84	9,666,870	35.43
Valle de Uxpanapa	3	20	3,946,225	41.00
Papantla	8	49	2,671,161	31.00
Zongolica	3	8	1,000,514	42.00
Sierra de Sotepan	4	5	632,009	36.75
Sierras 2	2	4	291,630	48.00
Sierra de Papantla Otontepec 2	1	2	120,650	30.00
Sierras 1	1	2	57,344	30.00
Total general	141	731	77,291,668	37.52

Fuente: INVEDER. Relación de beneficiarios del PAPIR 2002.

El 74.3% de los apoyos fueron solicitados mediante proyectos productivos y el 25.7% vía atención a la demanda.

Por nivel de organización en el 69.7% de los casos se apoyó a grupos productivos con al menos seis socios beneficiarios directos de diferentes UPR familiares localizados en regiones de alta y muy alta marginación y de grupos prioritarios; en el 27.5% de los casos a organizaciones económicas o grupos productivos con al menos seis socios beneficiarios directos de diferentes UPR familiares o habitantes del medio rural en lo individual; y en el 2.8% de los casos a organizaciones económicas con al menos seis socios beneficiarios directos de diferentes UPR familiares y constituidos legalmente.

La clasificación de los apoyos realizada por la UTOE sobre el área de impacto sobre la que inciden, indica que el 82.2% impactan en la infraestructura productiva; el 12.8% sobre el uso de tecnología apropiada y el 5.0% sobre la transformación y acondicionamiento de la producción primaria.

Por el objeto de la inversión se aprecia que el 87.8% de los apoyos son destinados a fortalecer la infraestructura productiva; el 11.0% a incrementar el valor agregado de la producción y el 1.1% al fortalecimiento organizativo y operativos de grupos locales.

5.2. Resultados de la operación del PRODESCA

Los resultados alcanzados reportados por el PRODESCA son de 1,850 Solicitudes apoyadas con una inversión de 52 millones de pesos. Sin embargo los requerimientos de información dirigidos al INVEDER y CECADER, resultaron infructuosos para poder analizar la distribución geográfica de los apoyos, sus características y desempeño del programa.

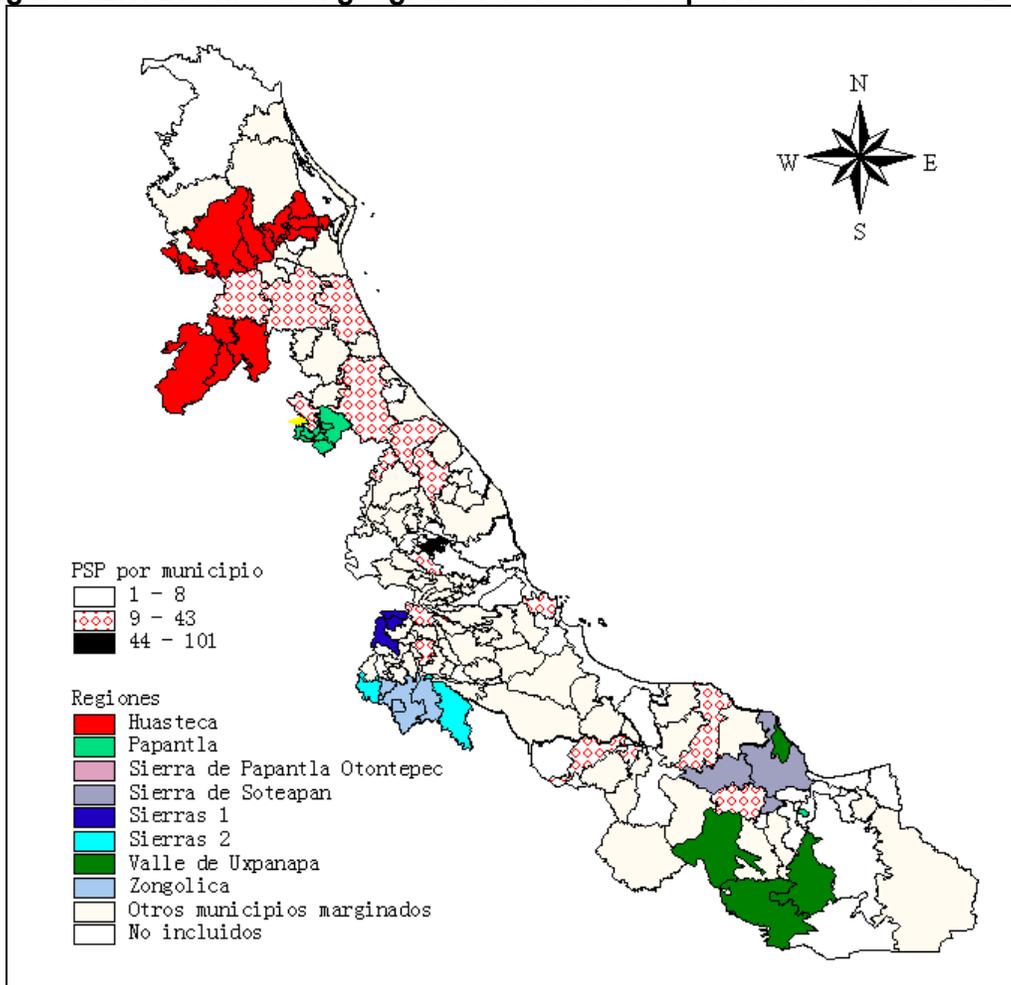
La información disponible únicamente permite analizar el municipio donde radica el 85.1% de los 693 PSP que integran el padrón de prestadores de servicios del CECADER supervisados en el ejercicio 2002.

Del padrón de PSP 14.9% no reportan lugar de radicación y el 2% indican radicar en los estados colindantes de Oaxaca, San Luis Potosí y Puebla. En la entidad se ubican 576 técnicos PSP de los cuales sólo el 14% radica en municipios de Zonas Rurales Marginadas, sólo dos técnicos en otras regiones prioritarias; el 41.8% en otros municipios marginados y el 43.8% en el resto del Estado.

Los contrastes son demasiado evidentes, mientras que los municipios de Xalapa, Acayucan, Tuxpam, Huatusco, Misantla, Veracruz, Papantla, San Andrés Tuxtla, Coatepec, Córdoba, Coyutla, Chicontepec, Poza Rica de Hidalgo, Tlapacoyan y Martínez de la Torre, concentran el 54.5% de los técnicos PSP; el otro 45.5% se ubica en 102 municipios de la entidad y en 93 municipios no se reporta ningún técnico PSP.

Este análisis se torna más drástico al comparar la distribución de técnicos con las regiones prioritarias del Estado, evidenciando la carencia de PSP en las áreas prioritarias de atención estatal y la probable dependencia de la población objetivo de los programas base de Desarrollo Rural hacia PSP ajenos a sus localidades.

Figura 5.2.1. Distribución geográfica de los PSP supervisados en el año 2002



Fuente: Elaboración propia. Padrón de PSP de CECADER sobre cartografía digital de INEGI

5.3. Resultados de la operación del PROFEMOR

Los resultados alcanzados reportados por el PRODESCA son de 398 organismos apoyados con una inversión de 28 millones de pesos. Al igual que el caso del PRODESCA no fue posible disponer de mayores elementos de información del Programa.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

6.1. Conclusiones

El nuevo diseño normativo y operativo de los programas base de desarrollo rural implementado en el año de 2002, representa un importante avance en los esquemas instrumentados para atender las demandas de la población rural en un Estado que, a nivel nacional, cuenta por una parte con marcados contrastes de regionales, productivos y ecológicos de su territorio; y por otra parte, gran diversidad social, económica y cultural de sus habitantes.

La incorporación de estrategias participativas, integrales, de atención diferenciada, certidumbre y vinculación, en el marco del federalismo; permiten garantizar que en el diseño y planeación de los programas participen activamente los diferentes agentes involucrados en los procesos productivos estatales, a través de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable.

Este nuevo esquema, plantea la corresponsabilidad de las instancias que intervienen en los procesos de planeación, programación, operación, control y seguimiento; y establece bases firmes de imparcialidad, equidad y correspondencia para que en el ámbito de competencia de estas instancias se obtengan los mayores niveles de eficiencia y eficacia operativa.

Sin embargo, al ser el ejercicio 2002 el primer año de aplicación del nuevo esquema normativo y operativo, se han suscitado diferencias en la instrumentación de los nuevos procedimientos, así como en el eslabonamiento de funciones entre las instancias que intervienen, estas pequeñas limitantes han sido solventadas conforme ha ido avanzando la operación de los programas; es de esperarse que los beneficios derivados por el dominio de los procedimientos se verán reflejados en los ejercicios posteriores.

En el ámbito normativo, el consenso detectado entre los actores de instancias operativas estatales, indica que la receptividad de las autoridades centrales para incorporar en la normatividad de los programas a sus propuestas estratégicas locales, es insuficiente.

No obstante la observación precedente, existe también un consenso en relación al acierto de las autoridades centrales de SAGARPA, para compactar bajo un enfoque integral los programas base de desarrollo rural, que permite atender las necesidades de capitalización de la unidad productiva familiar, la integración de cadenas productivas y el desarrollo de capacidades individuales y organizativas de los productores, lo que evita la duplicidad y dispersión de esfuerzos en la aplicación de los apoyos.

6.2. Recomendaciones

- Promover una diferenciación de las necesidades de documentación solicitadas como parte integral del expediente anexo a la solicitud de apoyos del PAPIR, en función de los montos de apoyo solicitados.
- Fortalecer los procesos de federalización y descentralización, en particular la transferencia de la responsabilidad operativa de los DDR a los estados, para evitar que

la SAGARPA como instancia normativa de la APC sea al final quien de alguna manera la opera mientras tenga a su cargo los DDR.

- Consolidar las relaciones operativas entre la UTOE, la CDR y el CECADER para hacer más expedito el proceso de certificación de los servicios de PSP, el cual debe incluir en forma clara y precisa los procesos, requerimientos de información, instrumentos y funciones de los Supervisores de CECADER, es favorable considerar la elaboración de manuales de organización y de procedimientos que involucren de común acuerdo a las tres instancias.
- Replantear la necesidad de que el SISER no sea considerado como un sistema único en el marco de la APC, sino como un cliente de los sistemas de información estatales, de tal forma que se concerte el diseño, desarrollo e implementación de un sistema que atienda las necesidades operativas, de información y enlace estatales, y a su vez considere la periódica alimentación del SISER.
- Promover un esquema oportuno para la realización de las evaluaciones externas de la APC.
- Promover una adecuada distribución geográfica de PSP en el territorio estatal con mayor énfasis en las zonas rurales marginadas y regiones prioritarias del Estado.
- Ampliar el conocimiento y caracterización de regiones, cadenas productivas y tipos de productores, con el fin de fortalecer las políticas de apoyo diferenciado.

Capítulo 7

Resultados de los programas de Desarrollo Rural en las regiones con crédito externo del Banco Mundial

7.1. Créditos del Banco Mundial

En el ejercicio 2002 el INVEDER operó dos créditos externos del Banco Mundial de números 7004 y 4276, que representaron una inversión de 9.96 millones de pesos, y que fueron canalizados a productores mediante 90 apoyos en 16 municipios de las Zonas Marginadas de la Huasteca, Sierra de Otontepec y Zongolica; para concretar los proyectos apoyados, los productores beneficiados en promedio aportaron recursos propios equivalentes al 36.7% del costo total de sus proyectos.

Cuadro 7.1.1. Distribución regional de créditos del Banco Mundial 2002

Crédito	Región	Municipios	Proyectos	Inversión	% Promedio de aportación del productor
Banco Mundial 4276	Huasteca	9	46	4,294,655	36.8%
	Sierra de Otontepec	4	36	4,669,400	35.5%
Banco Mundial 7004	Zongolica	3	8	1,000,514	41.0%
Totales		16	90	9,964,570	

Fuente: INVEDER. Relación de beneficiarios del PAPIR 2002.

7.2. Concertación institucional

La convocatoria estatal para la conformación de Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable llevada a cabo en el año 2002, permite contar actualmente con 200 Consejos Municipales, 12 Consejos Distritales y un Consejo Estatal; en los cuales participan colegiadamente autoridades federales, estatales y municipales, así como agentes involucrados en el desarrollo rural regional. No obstante, que representan importantes foros de concertación, que representan la oportunidad de asumir parte activa dentro de los procesos de planeación y operación de acciones, también registran inercias y resistencias a este nuevo esquema de colaboración entre sus integrantes; éste fenómeno es muy marcado en los Consejos Municipales al depender por una parte de la disposición de los Ayuntamientos, y por otra parte, a la poca seriedad con que son tomadas sus convocatorias por parte de sus integrantes.

Los apoyos provenientes del Banco Mundial, prácticamente fueron orientados hacia las cadenas productivas estratégicas definidas por el Estado en el Anexo Técnico de los programas base de desarrollo rural, en orden de importancia a la de Bovinos con 37 proyectos y 5.89 millones de pesos; 20 proyectos de la cadena de ovinos con una inversión de 1.478 millones de pesos; 3 proyectos integrales de la cadena de café con 921 mil pesos; 5 proyectos de la cadena de cítricos, específicamente para naranja, con una inversión de 470 mil pesos, y 4 proyectos de la cadena de maíz con 265 mil pesos; además se apoyaron otras cadenas con porcinos, miel,

aves, cultivos hortícolas, frutales y actividades no agropecuarias como artesanías, costura y producción de pan; constituyéndose en una importante alternativa a las necesidades de los productores de las zonas rurales marginadas de la Huasteca, Sierra de Otontepec y Zongolica.

Si bien la correspondencia de los apoyos con las políticas estatales de desarrollo comunitario es evidente en función de las cadenas estratégicas a las cuales son orientados; no es posible establecer correspondencias con planes de desarrollo comunitario regionales, ya que en forma independiente a que los municipios y regiones a las que fueron canalizados, cuenten o no, con este tipo de instrumentos de planeación; es posible apreciar que la distribución de los apoyos por cadena estratégica es dispersa y no focalizada a la conformación de polos de desarrollo.

En relación a los mecanismos de elaboración, gestión, aprobación, control y seguimiento de los proyectos que son apoyados con recursos del Banco Mundial, están salvaguardados al aplicarse la normatividad establecida por el PAPIR; en otras palabras, se basa en procesos claramente definidos y avalados por la certificación a los servicios técnicos recibidos en cada una de las etapas de la vida de los proyectos; únicamente es necesario puntualizar el riesgo existente de que en éstas regiones prioritarias la presencia de PSP es deficiente y en un momento dado limitativa.

Es innegable la existencia de una responsabilidad entre los integrantes de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable para el buen logro de los proyectos instrumentados en los cuales intervienen directamente en forma individual, sin embargo es necesario involucrarlos entre sí, bajo un esquema en donde dejen de ser sólo integrantes de un Consejo ajeno a ellos, para que en la estrategia y planeación se apropien de estos organismos.

En consideración, en este tipo de apoyos y regiones se recomienda:

- Capitalizar el interés de los integrantes de los Consejos Regionales mediante procesos continuos de retroalimentación entre ellos, y con otras instancias involucradas en el desarrollo rural.
- Promover la planeación de acciones de mediano y largo plazo, para conformar polos de desarrollo, sobre cadenas productivas con potencial de desarrollo en regiones específicas; bajo este marco de planeación será posible otorgar preferencia a estas cadenas productivas locales.
- Procurar el incremento de PSP en las zonas rurales marginadas y regiones prioritarias del Estado.

Bibliografía

Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Sistema Nacional de Información Municipal. Versión 6. Secretaría de Gobernación. México, 2002.

Consejo Nacional de Población, Sistema automatizado de información sobre la marginación en México 1990. México, 1993.

Diario Oficial de la Federación, Reglas de para los programas de Fomento Agrícola, de Fomento Ganadero, de Desarrollo Rural, de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, del Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, y de Apoyos para la Integración a los Mercados y Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias. Gobierno Federal, México, 15 de marzo de 2002.

FAO-SAGARPA, Esquema Organizativo para la Evaluación de la Alianza para el Campo 2002. UA-FAO. México, 2003.

FAO-SAGARPA, Evaluación Nacional de los Programas de la Alianza para el Campo 2000. México 2001.

FAO-SAGARPA, Guía metodológica para la evaluación estatal de la Alianza para el Campo 2002. Desarrollo Rural. UA-FAO. México, 2003.

FAO-SAGARPA, Términos de referencia para la contratación de Entidades Evaluadoras Estatales para la evaluación externa de los Programas de Desarrollo Rural en los Estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. UA-FAO México, 2003.

INVEDER, Relación de beneficiarios del PAPIR 2002, Xalapa de Enríquez, Ver., 2003.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Plan Veracruzano de Desarrollo 1999-2004. Xalapa de Enríquez, Ver. 1999.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Publicación de Beneficiarios de los Programas de la Alianza para el Campo 1996. Xalapa de Enríquez, Ver. 1997.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Publicación de Beneficiarios de los Programas de la Alianza para el Campo 1997. Xalapa de Enríquez, Ver. 1998.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Publicación de Beneficiarios de los Programas de la Alianza para el Campo 1998. Xalapa de Enríquez, Ver. 1999.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Publicación de Beneficiarios de los Programas de la Alianza para el Campo 1999. Xalapa de Enríquez, Ver. 2000.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Publicación de Beneficiarios de los Programas de la Alianza para el Campo 2000. Xalapa de Enríquez, Ver. 2001.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Publicación de Beneficiarios de los Programas de la Alianza para el Campo 2001. Xalapa de Enríquez, Ver. 2002.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Publicación de Beneficiarios de los Programas de la Alianza para el Campo 2002. Xalapa de Enríquez, Ver. 2003.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, IV Informe de Gobierno del C. Lic. Miguel Alemán Velasco. Gobernador Constitucional del Estado. Xalapa de Enríquez, Ver. 2003.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave-SAGARPA, Anexo Técnico de los programas base de Desarrollo Rural 2002. Convenio de Coordinación para la Realización de Acciones en torno al Programa Alianza para el Campo 2002, Xalapa de Enríquez, Ver. 2002.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave-SAGARPA, Modificaciones al Anexo Técnico de los programas base de Desarrollo Rural 2002. Acuerdo para la Transferencia de Recursos de la Alianza en el Estado de Veracruz. Xalapa de Enríquez, Ver. 2002.

Gobierno del Estado de Veracruz - SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 1999. Veracruz 2000

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Anuario Estadístico del Estado de Veracruz 2001. Aguascalientes, 2001.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados Básicos de Veracruz-Llave. Aguascalientes, 2001.

SAGARPA-FAO. Evaluación de Alianza para el Campo 2001. Informe Nacional. México, D.F.

SAGARPA-FAO. Evaluación de Alianza para el Campo 2000. Informe Nacional. México, D.F.

SAGARPA-FAO. Evaluación de Alianza para el Campo 1999. Informe Nacional. México, D.F.

SAGARPA. Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001 – 2006.

SAGARPA Delegación Estatal Veracruz. Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de la Alianza para el Campo 2002, Enero 2003.