



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Estatal **Fomento Agrícola**

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 **Fomento Agrícola**

Programa de fomento a la inversión y capitalización

Proyecto manejo integral de suelo y agua
Proyecto tecnificación de la producción

Programa de fomento a cultivos estratégicos

Proyecto fomento a la producción hortícola y ornamental
Proyecto fomento frutícola

Programa de desarrollo de agrosistemas tropicales y subtropicales

DIRECTORIO

**GOBIERNO DEL ESTADO DE
VERACRUZ**

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

Lic. Miguel Alemán Velazco
Gobernador Constitucional del Estado

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

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

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura

Ing. Valentín Casas Cortés
Subsecretario de Desarrollo Agropecuario,
Rural, Forestal, Pesca y Alimentación

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

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

Dr. Teodoro Domínguez Torres
Coordinador del CTEE

Servicios Profesionales Integrales para el Desarrollo Regional S.C.
Lic. Santiago Barreda Nader
Responsable de la Evaluación

INDICE

Pág.

Presentación	v
Resumen ejecutivo.....	1
Capítulo 1 Introducción	6
1.1. Fundamentos y objetivos de la evaluación	6
1.1.1. Fundamentos.....	6
1.1.2. Objetivo general	7
1.2. Enfoque de la evaluación	7
1.3. Metodología de la evaluación.....	8
Capítulo 2 Características del grupo de programas de Desarrollo Rural.....	10
2.1. Objetivo del capítulo.....	10
2.2. Aportación y ejercicio presupuestal.....	10
2.2.1. Programas de APC 2000 y de fomento agrícola	10
2.2.2. Fomento Agrícola	11
2.3. Resultados en la ejecución de programas y proyectos 2002.....	12
2.3.1. Programas federalizados.....	12
2.3.2. Programas de Ejecución Nacional	13
2.4. Evolución presupuestal 1996-2002	13
2.5. Evolución del grupo de programas 1996–2002.....	13
2.6. Correspondencia de los apoyos con las necesidades detectadas.....	16
Capítulo 3 Diagnóstico del subsector agrícola.....	18
3.1. Posición del sector agropecuario en el Estado	18
3.2. Importancia del subsector agrícola en el Estado	19
3.3. Análisis de las principales cadenas agrícolas	20
3.3.1. Granos básicos: maíz y arroz.....	20
3.3.2. Frutales.....	22
3.4. Eslabones de la cadena productiva	25
3.4.1. Disponibilidad y acceso a insumos:.....	25
3.4.2. Producción.....	26
3.4.3. Transformación.....	27
3.4.4. Comercialización	27
3.5. Correspondencia entre las condiciones del sector agrícola y la APC.....	28
Capítulo 4 Evaluación de procesos.....	30
4.1. Objetivo del capítulo.....	30
4.2. Instancias que intervienen en el proceso operativo	30
4.3. Ejes temáticos	31

	Pág.
4.3.1. Diseño	31
4.2.2. Planeación y Normatividad.....	31
4.2.3. Arreglo institucional	33
4.2.4. Operación	37
4.2.5. Seguimiento y evaluación.....	38
4.2.6. Cambios relevantes en los procesos 2003.....	39
4.2.7. Conclusiones y recomendaciones del capítulo	39
Capítulo 5 Evaluación de resultados e impactos	42
5.1. Objetivo	42
5.2. Contenido	42
5.2.1. Permanencia del apoyo.....	42
5.2.2. Cambio Tecnológico.....	43
5.2.3. Capitalización de las unidades de producción rural	44
5.2.4. Desarrollo de capacidades	45
5.2.5. Producción, productividad e ingreso	46
5.2.6. Integración de cadenas de valor	46
5.2.7. Desarrollo de Organizaciones	47
5.3. Estudio de caso.....	47
5.4. Conclusiones y Recomendaciones	48
5.4.1. Conclusiones	48
Capítulo 6 Conclusiones y recomendaciones	50
6.1. Objetivo del capítulo	50
6.2. Conclusiones.....	50
6.2.1. Principales resultados de la evaluación de procesos.....	50
6.2.2. Principales resultados e impactos.....	51
6.3. Recomendaciones.....	52
6.3.1. Sobre los procesos.....	52
6.3.2. Sobre los impactos	53
6.3.3. Sobre la congruencia entre el diagnóstico y los programas.....	54
Bibliografía	55

INDICE DE CUADROS

Cuadro 2.5.1. Programa Alianza para el Campo 1996-2002	14
Cuadro 2.5.2. Desglose de aportación federal y estatal 1996-2002	14
Cuadro 2.5.3. Composición por programa por ejercicio presupuestal 1996-2002.....	15
Cuadro 3.4.1. Características específicas de disponibilidad y acceso de insumos	25
Cuadro 3.4.2. Características específicas de la producción	26
Cuadro 3.4.3. Características específicas de la Transformación.....	27
Cuadro 3.4.4. Características específicas de la comercialización y consumo.....	27
Cuadro 3.5.1. Productores clasificados por SAGARPA como PBI y por FAO como tipo I y II.....	28
Cuadro 3.5.2. Productores clasificados por SAGARPA como productores en transición y por FAO como tipo III	28
Cuadro 3.5.3. Productores clasificados por SAGARPA como resto de productores y por FAO como del tipo IV y V	29
Cuadro 5.3.1. Cuadro comparativo estudio de caso tecnificación del riego	47

INDICE DE FIGURAS

Figura 2.2.1. Programas de Fomento Agrícola	11
Figura 2.2.2. Programa de Agrosistemas Tropicales y Subtropicales	12
Figura 2.5.1. Evolución de la inversión federal y estatal 1996-2002.....	14
Figura 4.2.1. Distribución de los recursos Gubernamentales y de los Productores	33
Figura 4.2.1. Evolución de montos radicados, comprometidos y pagados de Fomento Agrícola 2002	38
Figura 5.2.1 Cambio Tecnológico	44
Figura 5.2.2. Variación de capacidades administrativas.....	45

Siglas

AMSDA	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario
APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidades Evaluadoras Estatales
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FIVERFAP	Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación
SEDARPA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación del Estado de Veracruz
SEE	Subcomité Estatal de Evaluación
SEFIPLAN	Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz
SISER	Sistema de Información del Sector Rural

Presentación

En el presente documento se exponen los resultados de la evaluación del Programa de Fomento Agrícola de la APC operado en el Estado de Veracruz-Llave durante el año 2002.

La evaluación de los programas de la APC forma parte de los preceptos establecidos en las Reglas de Operación de dichos programas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de marzo del 2002.

El proceso de asignación de los trabajos de evaluación, se llevó a cabo en el Estado 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.

Conforme al procedimiento anteriormente señalado, la evaluación del Programa Fomento Agrícola fue asignada a la empresa denominada Servicios Profesionales Integrales para el Desarrollo Regional, S.C., quien es responsable del contenido y de la calidad del presente trabajo.

El proceso que se siguió para el desarrollo de la presente 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.

Conforme a los lineamientos establecidos para el desarrollo de las evaluaciones externas de los programas de la APC, el proceso de evaluación del Programa de Fomento Agrícola, fue conducido por el Comité Técnico Estatal de Evaluación, instancia responsable del proceso de selección, contratación y supervisión de las entidades evaluadoras de cada uno de los programas de la APC en el Estado.

Asimismo, el CTEE 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

A. Objetivo

Este apartado presenta de forma sintética y analítica un panorama completo de los principales resultados de la evaluación. Se pretende con ello, aportar un documento útil para quien toma decisiones en tanto brinda los elementos esenciales contenidos en la evaluación.

B. Características del grupo de programas

El grupo de programas que es objeto de la presente evaluación, tiene en principio dos modalidades de ejecución:

Programas federalizados:

- Fomento a la Inversión y capitalización
- Fomento a cultivos estratégicos

Programas de ejecución nacional:

- Desarrollo de agrosistemas tropicales y subtropicales

Los proyectos que contempla este grupo de programas son los siguientes:

Relación de programas y proyectos a evaluar

Programa	Proyecto
Fomento a la inversión y capitalización	Manejo integral de suelo y agua
	Tecnificación de la producción
Fomento a cultivos estratégicos	Hortícola y ornamental
	Frutícola
Desarrollo de agrosistemas tropicales y subtropicales	Hule
	Palma de coco
	Palma de aceite

Fuente: Elaboración propia

Nota: El proyecto de cultivos estratégicos es componente del proyecto Hortícola y ornamental

Este grupo de programas tiene como objetivos fundamentales los siguientes:

- Impulsar la producción y productividad agrícola a fin de elevar el ingreso de los productores; alcanzar la seguridad alimentaria, así como promover las exportaciones.
- Facilitar la integración de cadenas productivas agroalimentarias.

Debe destacarse que este grupo de programas no es la totalidad de lo considerado como Fomento Agrícola, así como tampoco todos los programas que forman parte del grupo son de Fomento Agrícola.

De acuerdo a la primera aseveración, en este grupo falta el programa de Transferencia de Tecnología de ejecución federalizada y el de Reordenamiento de la Producción de ejecución nacional, por otro lado, incluye los programas de Hule y Palma de coco que no están clasificados como parte de Fomento Agrícola, sino del programa de Desarrollo de agrosistemas tropicales y subtropicales al que debe sumarse el de Palma de Aceite.

El grupo de programas contempla una amplia variedad de componentes, que en total suman 25, siendo el proyecto de tecnificación de la producción el que cuenta con el mayor número de componentes, sumando en total 13.

Con números al 28 de agosto de 2003, el último informe físico y financiero del Programa, con el 100% del presupuesto comprometido y pagado el 97%, indica los siguientes resultados en cuanto al tipo de productores que se atenderán al cierre del programa.

Tipos de productores beneficiados por programa

Programa	Bajos Ingresos en Zonas Marginadas (Programado)	Bajos Ingresos en Zonas Marginadas (Comprometido)	Productores en Transición (Programado)	Productores en Transición (Comprometido)	Resto De Productores (Programado)	Resto De Productores (Comprometido)
Fomento a la Inversión y Capitalización	0	0	784	3.854	5.869	4.850
Fomento a Cultivos Estratégicos	0	0	5.813	1.587	2.358	484
Desarrollo de Agrosistemas Tropicales	3.245	3.497	0	0	0	0
Total	3.245	3.497	6.597	5.441	8.227	5.334
Avance %		108%		82%		65%

Fuente: Elaboración propia

La evolución histórica de la APC desde su inicio en 1996, registra los componentes de Fertiirrigación, Mecanización y Hule, como los únicos que han permanecido durante todo el período de la APC, aunque en el año de estudio los dos primeros se denominen de otra manera, se encuentran bien identificados por la población rural.

Dentro de los principales logros de 2002, se destaca la incorporación de más de dos mil quinientas hectáreas a sistemas de riego tecnificado; el otorgamiento de apoyos para la adquisición de 157 tractores; la instalación y operación de 31 invernaderos y el establecimiento de 1,960 hectáreas de hule, entre otros.

C. Principales resultados del diagnóstico

El diagnóstico del Estado señala la importancia del sector para la economía estatal, y enfatiza la amplia biodiversidad que se presenta en la entidad, lo que genera un espectro amplio de opciones productivas, donde se registran al menos 110 cultivos que se producen en el Estado.

Considerando lo complicado de la selección de cinco cadenas estratégicas en el Estado, es necesario un ejercicio para identificarlas en función de la superficie ocupada, de la importancia relativa del Estado a nivel nacional y de la inclusión social de la cadena; lo cual permite proponer dentro de los granos básicos al arroz y al maíz; y dentro de frutales a la piña, la naranja y el limón persa; sobre estas cadenas se realiza un análisis para identificar los principales problemas de cada cadena, en cada eslabón; y la correspondencia que se espera pueda atender el grupo de programas. Así se menciona en la fase de producción, las aportaciones que pueden hacer el grupo de programas a través de proyectos como el de tecnificación de la producción, fomento a la inversión y capitalización o rehabilitación y conservación de suelo y agua, para contribuir a mejorar las condiciones productivas.

En lo referente a la fase de transformación, de igual manera la contribución de este grupo es importante a través de su componente de manejo de postcosecha o el mismo de fomento a la capitalización que brinda la oportunidad de presentar proyectos integrales entre otros.

D. Principales resultados de la evaluación de procesos

Como resultado de la evaluación es posible concluir que el diseño de los programas es una acción que conduce totalmente la SAGARPA a través de sus oficinas centrales y que es escasa, por no decir nula la participación de las instancias estatales en esta fase.

En cuanto a la planeación de los programas, es posible concluir que si bien no se limita al proceso de concertación y firma del Anexo Técnico respectivo, éste constituye un instrumento excelente para plasmar las intenciones de la planeación; sin embargo, lo que se observa en el Anexo Técnico es de una amplia diversidad que conlleva siempre los riesgos de dispersar los recursos y no impactar de manera importante áreas o cadenas que se consideren estratégicas.

Por lo que toca al arreglo institucional, se observa que el CTA se encuentra fortalecido como instancia de análisis y evaluación del programa, y de sus proyectos, y se están apoyando en las estructuras territoriales de los DDR, aunque se reconoce que no se han dado aún resultados concretos en el proceso de federalización.

En relación a la operación, se manifestaron problemas de retrasos en la etapa de autorización y liberación de recursos, que corresponde al Comité Técnico del FIVERFAP por lo que concluyen en propuestas interesantes de desarrollo administrativo.

De acuerdo con las entrevistas, en lo que se refiere al seguimiento y a la evaluación del programa, se concluye que el SISER no funcionó el año pasado y hasta la fecha sigue sin funcionar, por lo que se concluyó en la necesidad de buscar mecanismos alternos para este fin, de igual manera se señala que la evaluación externa debiera ser con oportunidad y tratar de abatir los rezago de casi un período que trae en el Estado.

Finalmente sobre los cambios relevantes de los procesos en 2003, se concluyó que son pocos pero positivos y sustantivos, en el sentido de que son de carácter general las nuevas disposiciones legales, lo que implica una mayor participación de las instancias locales y con ello, la posibilidad de incidir más en el desarrollo sectorial del Estado.

E. Principales resultados e impactos

En relación a los indicadores que se presentan, se destaca la capacidad de impacto del componente de Fertiirrigación en lo que se refiere al cambio tecnológico y capitalización de la unidad productiva, mientras que indicadores de bajo impacto que se identifican como el caso de cambios en la productividad y en la producción, en que los encuestados señalan que en general esperan estos cambios en el siguiente ciclo agrícola, es decir en el presente año.

De manera importante se destaca la escasa ingerencia de los componentes del grupo de programas en el desarrollo de capacidades gerenciales, de gestión y de innovación, que sin embargo representan espacios de oportunidad que permitirían consolidar los procesos de capitalización y desarrollo tecnológico en un enfoque de desarrollo empresarial.

F. Recomendaciones relevantes

En relación a los procesos, fortalecer el proceso de federalización para avanzar en una auténtica descentralización de la administración federal e incluir en el diseño, esquemas de participación real de las instancias estatales.

En cuanto a los resultados e impactos, se recomienda no dispersar la oferta de apoyos en virtud de que tanta diversidad de componentes impiden concentrar esfuerzos para lograr resultados de alto impacto, lo que está sucediendo en el Estado.

Para mejorar operativamente el programa se recomienda focalizar sus acciones y reordenar institucionalmente las instancias colegiadas para garantizar un mejor flujo de las decisiones.

En cuanto a la problemática del diagnóstico, se vuelve a insistir en la focalización de los recursos en cadenas estratégicas para garantizar resultados de impacto, aunque para no desatender la demanda se pudiera reservar un monto presupuestal para atender la coyuntura de esa demanda sin descuidar lo sustantivo del cambio estructural.

Finalmente en cuanto al cumplimiento de las metas físicas y financieras, aún cuando a la fecha no se ha llevado a cabo el cierre formal del programa, en el último informe físico y financiero se muestra un avance presupuestal del 97% del programa y se beneficiaron los productores conforme al cuadro que inicialmente se presenta.

En este programa, el subsidio promedio que recibieron los 14 272 productores beneficiados fue del orden de los 5,900 pesos, sin embargo la diversidad de los componentes marca diferencias sustantivas en los subsidios particulares a cada uno de ellos.

Montos presupuestales del grupo de programas a evaluar

Programa	Metas Financieras (\$)	
	Aportación gubernamental	Aportación productores
MISA	12,619,586	26,434,347
Tecnificación de la producción	32,837,961	79,940,986
Hortícola y ornamental	13,587,387	20,694,614
Fomento frutícola	6,033,066	3,883,764
Hule	18,857,242	16,287,948
Palma de coco	729,580	
Totales	84,664,822	147,241,659
Total APC	384,552,934	

Fuente: Anexos Técnicos 2002 y Addendum de los programas de Fomento Agrícola de la APC

Subsidios promedios por productor y programa

Subsidio promedio por beneficiario	Pre. Ejercido	Beneficiarios	Subs. Asignado
Fomento a la capitalización	45,457,547	8704	5,222.60
Cultivos estratégicos.	19,620,453	2071	9,473.90
Agrosistemas tropicales	19,586,822	3497	5,601.04
Total	84,664,822	14272	5,932.23

Fuente: Anexos Técnicos 2002 y Addendum de los programas de Fomento Agrícola de la APC

Capítulo 1

Introducción

1.1. Fundamentos y objetivos de la evaluación

1.1.1. Fundamentos

Al igual que otros programas de la APC, la presente evaluación sigue pautas normativas 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.

Así, desde el punto de vista normativo, el presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2002, publicado en el Diario Oficial de la Federación establece la obligatoriedad de realizar la evaluación de los programas de la APC.

En cumplimiento de este mandato, las Reglas de Operación de la APC 2002 en su Capítulo 8, Apartado 8.2. establecen que su evaluación *“... prestará especial atención a la cobertura y operación de los programas; 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; información que permitirá una retroalimentación de los programas para una mejor toma de decisión sobre los mismos.”*

Para llevar a cabo esta tarea, la SAGARPA definió un *“Esquema Organizativo para la Evaluación de la APC 2002”*, de carácter obligatorio que complementa las Reglas de Operación y formuló 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.

Dentro de este esquema, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) mantiene un Acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el que se establece la participación de este organismo internacional en la *“Evaluación para la APC”*, 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 una 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

El objetivo general de la evaluación de la APC 2002 es:

- Aportar a los gobiernos federal y estatal, elementos de juicio para la orientación de la política agropecuaria y rural, de manera que responda, en el marco de la APC, a la problemática que enfrenta el país en un contexto competitivo de economía abierta.

El objetivo particular de la evaluación estatal de la APC es:

- Analizar los procesos operativos y la gestión de la APC y determinar los resultados e impactos de los grupos de programas en el contexto del cumplimiento de sus objetivos, con el fin de brindar elementos de juicio a los actores estatales para la toma de decisiones en temas relacionados con la APC.

1.2. Enfoque de la evaluación

La evaluación de la APC 2002 está orientada por los siguientes ejes:

a) Oportunidad y utilidad de sus resultados: se plantea una evaluación orientada a brindar elementos de juicio oportunos a quienes toman decisiones, de modo que sus resultados generen recomendaciones prácticas para incrementar la eficiencia operativa y los impactos de los recursos invertidos en el desarrollo de sus acciones.

b) Evaluación por grupos de programas: la evaluación se realizará por grupo de programas que inciden sobre un mismo subsector productivo o área, con el fin de realizar un análisis integral de la congruencia de sus objetivos, sus sinergias y las posibles superposiciones entre programas. De esta manera, dentro el grupo de Fomento Agrícola se deberá analizar:

- Los resultados e impactos por programa: Fomento a la Inversión y Capitalización, Fomento a Cultivos Estratégicos y Desarrollo de Agrosistemas Tropicales y Subtropicales.
- Los resultados e impactos específicos de cada uno de los proyectos bajo evaluación:
 1. Manejo Integral del suelo y agua
 2. Tecnificación de la producción
 3. Fomento a la producción hortícola y ornamental
 4. Fomento frutícola
 5. Cultivos estratégicos prioritarios
 6. Hule
 7. Palma de coco

c) Evaluación de los procesos operativos 2002 y 2003: la evaluación deberá valorar los procesos operativos de los ejercicios 2002 y 2003, con el objetivo de lograr un análisis continuo de la gestión de la APC que permita la generación de recomendaciones oportunas. La EEE deberá detectar cuáles fueron las debilidades y fortalezas prevalecientes en los procesos de APC 2002 y de qué forma se corrigen o acentúan con la aplicación de las Reglas de Operación 2003.

d) Evaluación de resultados e impactos: Se analizarán los resultados e impactos de APC 2002, en función de los objetivos de cada programa. Adicionalmente, a partir de una muestra representativa de beneficiarios de APC 2000, se analizarán aspectos tales como la permanencia, funcionalidad, aprovechamiento e impactos mas relevantes de las inversiones tres años después de haber sido realizadas, con el fin de establecer comparaciones de su desempeño en el tiempo.

e) Diagnóstico subsectorial: La evaluación incluye también el desarrollo de un diagnóstico del subsector agrícola que permitirá identificar la correspondencia de las acciones del grupo de programas de Fomento Agrícola, con la problemática y el potencial de desarrollo de ese subsector. Este análisis permitirá generar recomendaciones para mejorar la focalización de la población objetivo y del tipo de apoyos a otorgar, en la perspectiva de fomentar su transformación productiva y mejorar su competitividad en un contexto de creciente apertura de mercados.

1.3. Metodología de la evaluación

La metodología utilizada en la evaluación del Programa de Fomento Agrícola 2002, está sustentada en la metodología diseñada por la Unidad de Apoyo a cargo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para ser aplicada a nivel nacional a efecto de homogeneizar los criterios y los procedimientos de la misma y, con ello, poder integrar los resultados estatales a una evaluación de alcance nacional.

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:

- Anexos Técnicos del Programa de Fomento Agrícola 2002 y sus Addenda.
- Listado de beneficiarios 2002 con información básica.
- Listado de beneficiarios en el período 1998-2002.
- 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 1998-2002.
- Plan Veracruzano de Desarrollo 1998-2004.
- Evaluaciones internas del Programa.

- Informes de evaluaciones externas realizadas en años anteriores.
- Bibliografía existente al respecto.

Por otro lado, la información requerida se captó de fuentes primarias mediante la aplicación de encuestas a beneficiarios, técnicos y proveedores del Programa, así como a través de entrevistas dirigidas a funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación del gobierno del Estado y de la Delegación de la SAGARPA.

Capítulo 2

Características del grupo de programas de Desarrollo Rural

2.1. Objetivo del capítulo

En este capítulo se analizan las características que adquirieron los programas de Fomento Agrícola en el Estado de Veracruz desde los puntos de vista presupuestal y operativo, así como la correspondencia de los mismos respecto a las prioridades de inversión detectadas en el diagnóstico del subsector.

2.2. Aportación y ejercicio presupuestal

Los programas de Fomento Agrícola de la APC están sujetos a reglas de operación que permiten adecuar los apoyos otorgados a las características y prioridades del sector en las entidades federativas.

Así, en el marco del federalismo, los recursos públicos, funciones y programas se ejercerán bajo un esquema de participación co-responsable entre los tres niveles de gobierno y los productores, con el objeto de determinar conjuntamente las prioridades del sector a nivel regional y estatal, la definición de programas y los montos de aportación de cada uno de los actores involucrados.

2.2.1. Programas de APC 2000 y de fomento agrícola

En el Estado de Veracruz, se convino un presupuesto gubernamental federación – Estado del orden de 384.6 millones de pesos, de los cuales el 22 % se aplican en los programas de Fomento Agrícola, en dos modalidades de concertación:

Programas federalizados:

- Fomento a la Inversión y capitalización
- Fomento a cultivos estratégicos

Se canalizaron 65 millones de pesos de aportaciones gubernamentales Federación-Estado.

Programas de ejecución nacional:

- Desarrollo de agrosistemas tropicales y subtropicales

Se canalizaron 19.6 millones de pesos de aportación gubernamental.

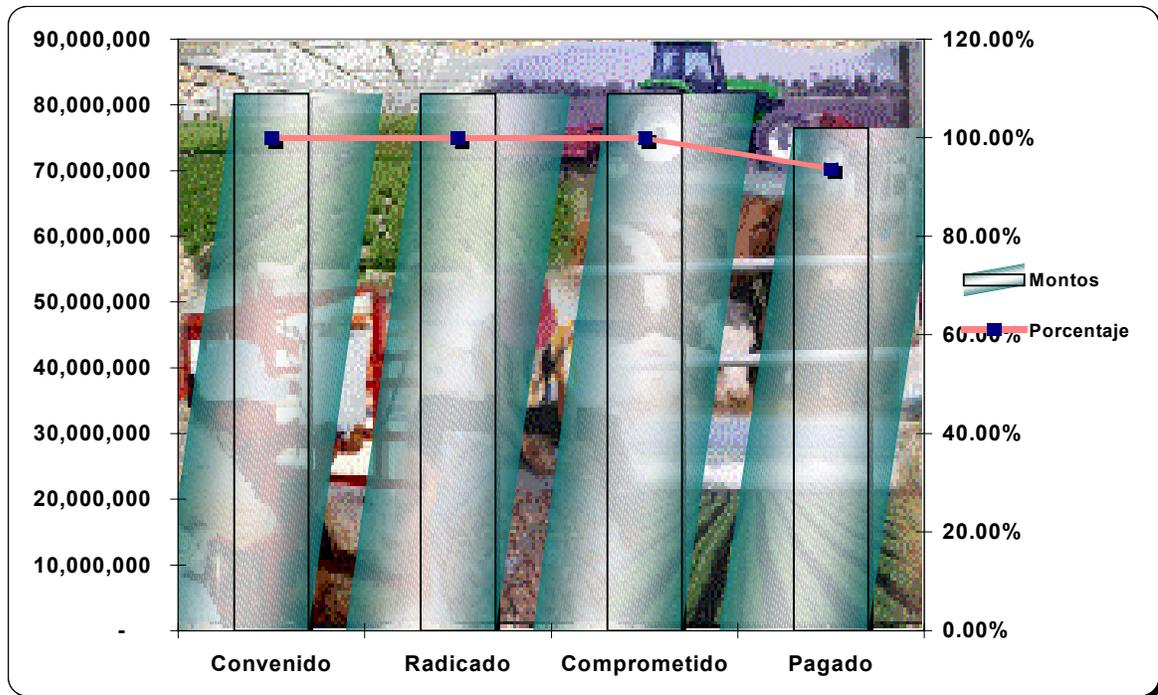
Total de los programas 84.6 millones.

2.2.2. Fomento Agrícola

Al 28 de agosto de 2003, del presupuesto total comprometido para fomento agrícola, se había pagado por la parte federal y estatal el 97.7 % y por parte de los productores se había aportado el 99 % de lo previsto.¹

En lo que respecta a los programas federalizados, el avance es del 96.63%. En la gráfica que a continuación se muestra se aprecia dicho avance.

Figura 2.2.1. Programas de Fomento Agrícola

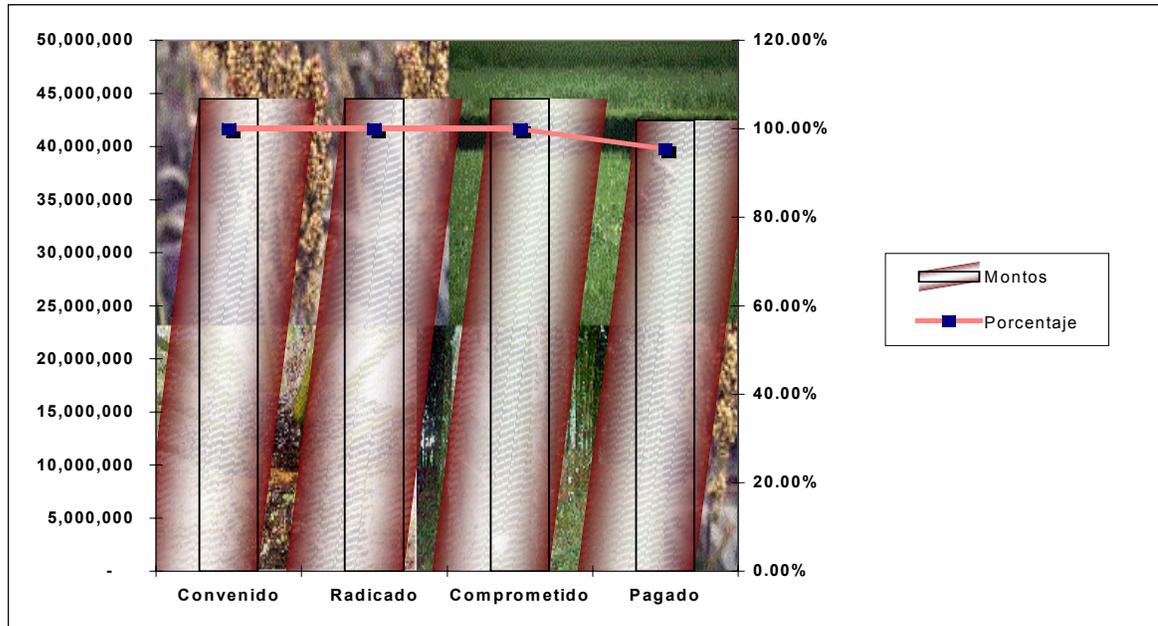


Fuente: Delegación Estatal de la SAGARPA. Informe de Avance del Ejercicio 2002, de fecha 28 de agosto 2003.

En cuanto a los programas de ejecución nacional, cuyo monto convenido se elevó a 44.5 millones de pesos, a ese fecha se habían pagado la totalidad de los recursos federales y estatales comprometidos. Este avance se ilustra en la siguiente gráfica.

¹ Idem.

Figura 2.2.2. Programa de Agrosistemas Tropicales y Subtropicales



Fuente: Delegación Estatal de la SAGARPA. Informe de Avance del Ejercicio 2002, de fecha 28 de agosto 2003.

2.3. Resultados en la ejecución de programas y proyectos 2002

2.3.1. Programas federalizados

En el **Programa de Fomento a la Inversión y Capitalización** se llevaron al cabo proyectos de manejo integral de suelo y agua, mediante los cuales se incorporaron 2,576.10 hectáreas a riego por goteo, aspersión y micro aspersión, para con ello contribuir significativamente en el uso eficiente del agua. Con estos proyectos se tiene previsto incrementar la producción hasta en un 40 % en beneficio de 241 productores.

En el componente de rehabilitación y conservación de suelos, que por primera vez se operó en la entidad, se apoyó a 99 productores con aplicación de cal agrícola en una superficie de 428 ha.

En el proyecto de tecnificación de la producción se apoyó a productores para la adquisición de 157 tractores, 2 sembradoras para labranza de conservación, 8 cosechadoras de caña, 3 alzadoras de caña y 11 implementos agrícolas, con los que se incorporaron a la mecanización 27,900 ha, con el fin de obtener mejoras de las labores agrícolas en 5,000 ha.

Asimismo, se apoyó el establecimiento de 31 invernaderos en beneficio de 4,716 productores, también se apoyaron 10 proyectos de infraestructura para el manejo post-

cosecha en beneficio de 2,172 productores y se adquirieron de 5,300 aperos de labranza en 40 paquetes en beneficio de 5,300 productores.

Con el **Programa de Cultivos Estratégicos**, en el proyecto de fomento a la producción hortícola y ornamental, se apoyaron 257 proyectos para el establecimiento de 3,309 ha, beneficiando con ello a 1,316 productores. A través del proyecto de fomento frutícola, se dio asistencia técnica a 2,541 ha y se establecieron 887 hectáreas con nuevos cultivos, tales como papaya, litchi, macadamia, plátano, etc.

En el **Programa de Investigación y Transferencia** de tecnología se apoyaron 60 proyectos en beneficio de 4,035 productores.

2.3.2. Programas de Ejecución Nacional

En el Estado se operan los programas de Palma de aceite; Hule; Palma de coco y Reordenamiento de la Producción (Arroz y Sorgo), para los cuales, como se señaló, se comprometieron recursos federales y estatales por 42.1 millones de pesos, de estos programas, no fueron contemplados para el grupo a evaluar el de Palma de aceite y el de reordenamiento de la producción.

Los resultados obtenidos con la aplicación del grupo de programas evaluados son los siguientes.

Hule.- A través de este programa se apoyo el establecimiento de cultivos intercalados en 1,284 ha, se está dando mantenimiento de plantaciones a 1,950 ha, se tiene un Manejo Integrado de Plagas y Apropiación de Tecnologías en 6,816 ha, se da Asistencia Técnica especializada a 14,131 ha, así mismo se tienen 5.5 ha destinadas al mantenimiento de jardines de multiplicación de material vegetativo. Con los apoyos canalizados se han beneficiado a 2,745 productores, y se han generado poco mas de 16 mil empleos directos en campo.

Palma de Coco.- Con este programa se da mantenimiento a 10 ha de huertas madre productoras de material tolerante al amarillamiento letal del cocotero, en beneficio de 500 productores. Con esto se pretende incrementar el rendimiento de copra en un 200% por ha al establecerse planta híbrida tolerante al A LC.

2.4. Evolución presupuestal 1996-2002

A lo largo del periodo 1996-2002 se ha registrado variaciones tanto en los programas y conceptos de inversión como en los presupuestos convenidos

2.5. Evolución del grupo de programas 1996–2002

Como puede observarse en el cuadro siguiente, el presupuesto ejercido (federal y estatal) en el periodo 1996-2002 para operar los programas federalizados de fomento agrícola en el Estado de Veracruz, se ha venido incrementando

progresivamente y por sus montos, se coloca en el segundo lugar en importancia después de los programas de desarrollo rural.

Cuadro 2.5.1. Programa Alianza para el Campo 1996-2002

Área	Ejercicio (\$)						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dirección General de Agricultura	15,007,088	36,469,300	35,546,500	56,374,000	50,400,000	85,363,180	81,657,700
Dirección General de Ganadería	15,733,687	16,252,080	14,395,000	14,760,000	19,500,000		
Subsecretaría de Desarrollo Rural	59,195,990	84,442,299	98,313,500	128,922,400	137,626,000		
Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria	8,380,210	18,242,000	15,135,000	21,100,000	21,100,000		
Centro de Estadística Agropecuaria	1,520,000	2,047,104	1,692,300	3,000,000	2,000,000		
Programas Estatales	15,681,383	14,148,000	0	20,000,000	17,000,000		
Totales	115,518,358	171,600,783	165,082,300	244,156,400	247,626,000	85,363,180	81,657,700

Fuente: Delegación Estatal de la SAGARPA. Informe de Avance del Ejercicio 2002, de fecha 28 de agosto 2003.

Nota: Los programas de Fomento Agrícola son operados por la Dirección General de Agricultura.

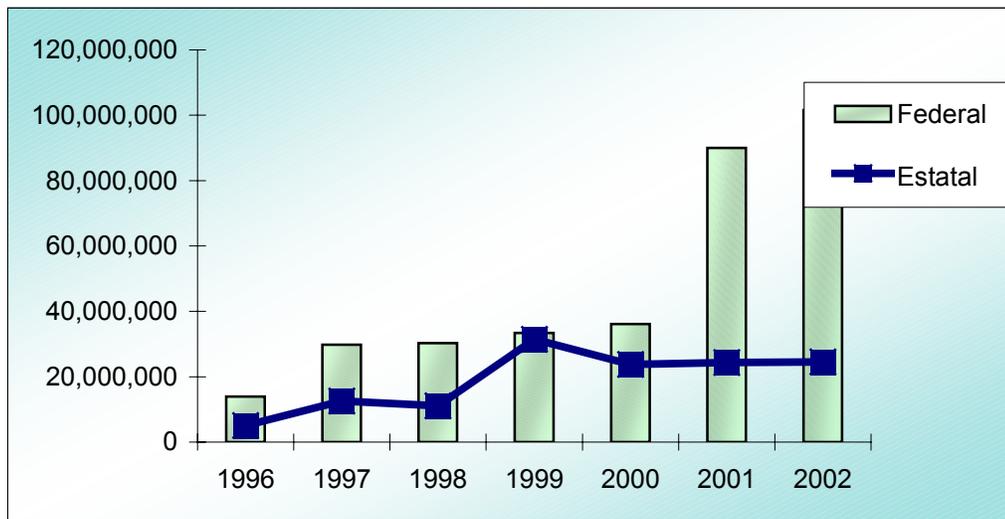
Considerando en su conjunto los presupuestos ejercidos de los programas federalizados y de ejecución nacional e incluyendo el desglose de la aportación federal y estatal, en el cuadro y gráfica siguientes se puede apreciar que la inversión federal ha crecido en mayor proporción que la estatal.

Cuadro 2.5.2. Desglose de aportación federal y estatal 1996-2002

Presupuesto	Ejercicio 1996	Ejercicio 1997	Ejercicio 1998	Ejercicio 1999	Ejercicio 2000	Ejercicio 2001	Ejercicio 2002
Federal	13,905,980	29,816,760	30,275,500	33,395,500	33,135,000	89,972,850	101,582,153*
Estatal	5,088,028	12,587,000	11,105,200	31,460,400	23,765,000	24,390,000	24,573,488
Total	18,994,008	42,403,760	41,380,700	64,855,900	59,900,000	114,362,850	126,155,641

Fuente: Delegación Estatal de la SAGARPA. Incluye el presupuesto adicional a los programas de ejecución nacional.

Figura 2.5.1. Evolución de la inversión federal y estatal 1996-2002



Fuente: Delegación Estatal de la SAGARPA.

En cuanto a la composición por programa a lo largo del periodo 1996-2002, en el cuadro siguiente se puede observar que los programas federales que han tenido mayor continuidad son los de semilla mejorada (kilo por kilo), fertiirrigación, mecanización y fomento citrícola, notándose un cambio a partir de del ejercicio 2002 en los que los programas se compactan. Asimismo, dentro de los programas se ejecución nacional, se nota una clara continuidad en los de hule, palma de aceite y en los años recientes se aprecia la incorporación de palma de coco.

Cuadro 2.5.3. Composición por programa por ejercicio presupuestal 1996-2002

Ejercicio 1996	Ejercicio 1997	Ejercicio 1998	Ejercicio 1999	Ejercicio 2000	Ejercicio 2001	Ejercicio 2002
Mecanización	Mecanización	Mecanización		Mecanización	Mecanización	
Fertiirrigación	Fertiirrigación	Fertiirrigación	Fertiirrigación	Fertiirrigación	Fertiirrigación	
				Oleaginosas (Palma de coco)		Oleaginosas (Palma de coco)
Programa del Hule	Programa del Hule	Programa del Hule	Programa del Hule	Programa del Hule	Programa del Hule	Programa del Hule
	Oleaginosas (Palma de aceite)	Oleaginosas (Palma de aceite)	Oleaginosas (Palma de aceite)	Oleaginosas (Palma de aceite)	Oleaginosas (Palma de aceite)	Oleaginosas (Palma de aceite)
			Oleaginosas (Fomento al Algodón)	Oleaginosas (Fomento al Algodón)		
Transferencia de Tecnología	Transferencia de Tecnología	Transferencia de Tecnología	Transferencia de Tecnología	Transferencia de Tecnología	Transferencia de Tecnología	Transferencia de Tecnología
Kilo por Kilo	Kilo por Kilo	Kilo por Kilo	Kilo por Kilo	Kilo por Kilo	Kilo por Kilo	
			Horticultura ornamental	Horticultura ornamental	Horticultura ornamental	Horticultura ornamental
		Fomento Citrícola	Fomento Citrícola	Fomento Citrícola	Fomento Citrícola	
					Cultivos Estratégicos	

						Manejo Integral Suelo y Agua
						Tecnificación de la Producción
						Frutícola
						Fomento al Reordenamiento y la Producción (Arroz-Sorgo)

Fuente: Delegación Estatal de la SAGARPA.

2.6. Correspondencia de los apoyos con las necesidades detectadas

Una de las conclusiones que arroja el diagnóstico del subsector agrícola, las cuales se exponen en el siguiente capítulo, es la necesidad de capitalizar la potencialidad agroecológica disponible en la entidad mediante el impulso a la diversificación y reconversión productiva aprovechando los nichos de mercado existentes.

En este aspecto, con el **Programa de Cultivos Estratégicos** se está fomentando la producción hortícola y ornamental, para la cual la entidad posee importantes potencialidades que se ven reflejadas en la creciente ampliación de estos cultivos que se están abriendo mercado tanto en el ámbito nacional como en el de exportación.

Asimismo, el potencial frutícola se aprovecha con el apoyo a la introducción de nuevos cultivos comercialmente no tradicionales, como son los casos de los proyectos de litchi y macadamia, así como para productos en los que el Estado tradicionalmente ha sido un importante oferente, tales como la papaya y plátano.

En ambos giros con estos apoyos se está atendiendo a la necesidad de fortalecer la producción de los cultivos en los que históricamente el Estado de Veracruz se ha venido especializando, así como la necesidad de capitalizar la potencialidad agroecológica disponible para la diversificación y reconversión productiva aprovechando los nichos de mercado existentes.

Una de los graves limitantes para el desarrollo de la productividad en la entidad es el suministro irregular de agua y el creciente deterioro de los suelos en los cultivos bajo temporal, por lo que los proyectos de manejo integral de suelo y agua que se están apoyando con el **Programa de Fomento a la Inversión y Capitalización** son de gran importancia y deberán ampliarse en el futuro.

Dentro de este mismo programa igualmente se está atendiendo a la necesidad detectada de tecnificación de las labores agrícolas, ya que para los cultivos con potencial productivo y comercial el incremento de los rendimientos es condición indispensable para competir en calidad y precio. En este rubro los apoyos para la adquisición de maquinaria e implementos agrícolas y para la construcción de viveros van en este sentido.

La predominancia de los climas tropical y subtropical en la entidad favorece el desarrollo de plantaciones comerciales como la palma de aceite, hule y palma de coco, entre otras. Los apoyos brindados para el establecimiento de nuevas plantaciones, así como para el

mantenimiento, manejo integrado de plagas y apropiación de tecnologías contribuyen a la ampliación y fortalecimiento de estas actividades.

Capítulo 3

Diagnóstico del subsector agrícola

3.1. Posición del sector agropecuario en el Estado

La gran diversidad agro ecológica del Estado de Veracruz dota a su sector agropecuario de importantes ventajas comparativas por la amplia diversidad de recursos naturales disponibles, así como de ventajas competitivas que se están desarrollo con base en el potencial productivo de la entidad. Lo anterior impacta en la diversidad de los sistemas de producción existentes y, por consecuencia, en la estructura productiva de la entidad. Esta diversidad se manifiesta en el padrón agrícola de la entidad que asciende a más de 110 cultivos.

En el año 2002 Veracruz aportó, a nivel nacional, el 7.6% del PIB sectorial, lo que lo coloca como el segundo más importante productor del sector, sólo superado por el Estado de Michoacán.

En el periodo de estudio, de acuerdo con información proporcionada por la SAGARPA, el valor de la producción total del sector agropecuario de la entidad fue de 27,636.4 millones de pesos, de los cuales el subsector agrícola aportó el 51.4%. Con respecto al PIB estatal, el sector aportó el 7.9%²

Es importante señalar que el sector agropecuario ocupa el 31.3% de la PEA estatal. Si se contrasta este porcentaje de la PEA con el 7.9% aportado por el sector al PIB estatal, con toda evidencia se observa un rezago en la productividad de la mano de obra rural en comparación con la empleada en otros sectores de la economía. En el ámbito nacional se observa que si bien el sector aporta sólo el 5.5% al PIB nacional, la PEA agropecuaria se reduce al 18%³, lo que comparado con el alto porcentaje de la PEA agropecuaria estatal confirma los bajos índices de productividad existentes en el campo veracruzano.

El Estado de Veracruz posee un territorio calculado en 72,397 kilómetros cuadrados, en el cual se pueden distinguir siete regiones naturales que, como se señaló, dotan a la entidad de una amplia diversidad de ecosistemas y recursos naturales. La entidad está dividida en 210 municipios, con una población estimada en 6,908,975 habitantes.

² IV Informe de Gobierno, con datos de SAGARPA, Gobierno del Estado de Veracruz.

³ Según datos de INEGI.

3.2. Importancia del subsector agrícola en el Estado

Se estima que aproximadamente el 54% de la superficie estatal (4 millones de hectáreas), es susceptible de explotación agrícola y pecuaria. De esa posible frontera, según datos de la Delegación Estatal de la SAGARPA, para el año 2000 fueron cultivadas aproximadamente 1 millón 450 mil hectáreas, de las cuales alrededor del 50% están plantadas con cultivos perennes, destacando los cítricos, caña de azúcar, café, entre otros.

Del total de la superficie cultivada, un millón de hectáreas son fertilizadas, 500 mil son sembradas con semilla mejorada y sólo 30 mil reciben asistencia técnica en distinto grado. Esta superficie es trabajada por cerca de 500 mil unidades de producción, siendo el 93.8% de temporal y más de la mitad menores de cinco hectáreas. Como se anotó, el padrón agrícola de la entidad registra más de 110 cultivos.

Las variadas condiciones del medio físico proporcionan a la entidad, ventajas comparativas en la generación de determinados productos de demanda nacional e internacional, como es el caso de productos tropicales y subtropicales, y de productos comercialmente no tradicionales. Sin embargo, estas condiciones favorables se aprovechan parcialmente por carecerse de la infraestructura y de tecnologías apropiadas a modo que esas ventajas comparativas se conviertan también en ventajas competitivas.

Dentro de la variedad de cultivos existentes destacan notoriamente algunos de ellos por la superficie y mano de obra ocupada y por el valor generado. Entre éstos sobresalen los cultivos básicos: maíz y arroz; industriales: caña y café; y los perennes: naranja, limón persa y piña. En conjunto estos cultivos aportan al Estado el 78.6% del volumen de la producción agrícola ⁴

La alta concentración de los recursos agrícolas en la explotación de unos cuantos cultivos, tiene el inconveniente de desaprovechar otras oportunidades que brindan las variadas condiciones agroecológicas, además de hacer vulnerable a la entidad y a sus productores a los altos riesgos que prevalecen en las actuales condiciones de competencia en un mercado abierto y globalizado, tal y como lo ejemplifica la actual crisis de mercados y precios por la que atraviesa la producción de café, de la caña de azúcar y de la piña, entre otros cultivos.

En conclusión, no obstante la problemática mencionada, se puede decir que en la entidad existen dos vías complementarias para impulsar el desarrollo: una que es la de fortalecer la producción de las especies y los cultivos en los que históricamente se ha ido especializando y, otra, la de capitalizar la potencialidad agroecológica disponible para la diversificación y reconversión productiva aprovechando los nichos de mercado existentes. Ambas vías requieren de elevar los actuales niveles de tecnificación para lograr rendimientos y calidades competitivas en el actual mercado global y abierto.

⁴ Delegación Estatal de SAGARPA

3.3. Análisis de las principales cadenas agrícolas

Tomando en cuenta los criterios mencionados y sin menoscabo de otros que pudieran considerarse, a continuación se analizan las características de cinco cadenas agroalimentarias de importancia estratégica en el Estado y que corresponden a las señaladas anteriormente: cultivos básicos (Maíz y Arroz), perennes: Naranja, Piña y Limón Persa, como se observa, se exceptúan las agrupadas en los cultivos agroindustriales (caña de azúcar y del café), por tratarse de dos cadenas que están bajo esquemas de atención especial por su importancia estratégica para la economía nacional.

Para tal efecto, las 5 cadenas serán agrupadas bajo dos conceptos: granos básicos (maíz y arroz) y frutales (naranja, limón persa y piña).

3.3.1. Granos básicos: maíz y arroz

3.3.1.1. Maíz

En la entidad se siembran alrededor de 662,169 ha con maíz, que representan el 37.1% del total de la superficie cultivada en el Estado; de ellas, el 68.8 % corresponde a siembras del ciclo Primavera-Verano y el 31.2% restante al Otoño-Invierno. En promedio, la producción arrojada es superior al millón de toneladas.

Por el volumen de la producción generada anualmente la entidad ocupa el 6° lugar en la producción; sin embargo, este destacado lugar se debe más a la extensión de la superficie sembrada que a la productividad del cultivo, ya que el promedio estatal es de 1.9 ton/ha siendo que el nacional es de 2.474 ton/ha. Por la diversidad de tipos de sistemas de producción existentes en la entidad, los índices de productividad son marcadamente contrastantes, oscilando desde los 0.7 ton/ha hasta 4.5 ton/ha, y en las regiones de agricultura marginal desciende hasta menos de una tonelada por ha.

El 99% del total de la superficie cultivada está bajo régimen de temporal y sólo el 1% de la misma está irrigada. En el período 1990-1999 la superficie bajo riego rebasó como promedio las 3 ton/ha y en la de temporal el rendimiento varió de 1.60 a 1.91 ton/ha. Las principales zonas productoras se encuentran localizadas en los Distritos de Desarrollo Rural de: Panuco, Jáltipan, y San Andrés Tuxtla, donde con mayor frecuencia se utilizan insumos y técnicas de producción modernas en comparación con otras zonas donde prevalecen los sistemas de producción tradicionales.

No obstante que el maíz se cultiva en 209 de los 210 municipios de la entidad, de acuerdo con diagnósticos verificados por el INIFAP sólo 85 de esos municipios cuentan con potencial productivo para hacer medianamente rentable dicho cultivo con rendimientos que pueden rebasar las 3 ton/ha.

Uno de los problemas importantes que afectan la productividad es el sistema de tumba-roza-quema que se practica en extensas zonas de la entidad, debido a que tiende a reducirse los periodos de descanso y recuperación de los terrenos desmontados desminuyendo con ello drásticamente la fertilidad de los suelos.

En lo que respecta al destino de la producción de maíz, se tiene que únicamente el 8% se canaliza al mercado nacional, el 35.7% al estatal, el 18% al mercado local y el 38% al autoconsumo de las unidades productivas familiares donde es utilizado como semilla para la siembra del próximo ciclo, para la alimentación humana y como forraje para el ganado. Esta misma distribución del destino de la producción y de las zonas de donde proviene, sirve de indicador de las zonas que pueden considerarse con potencial productivo y que tienen posibilidades de competir en el mercado.

Se ha podido detectar que aún cuando los productores tengan conocimiento de la conveniencia de emplear insumos modernos y nuevas prácticas de producción y cuenten con asistencia técnica para ello, el principal factor limitante para que innoven sus sistemas de producción tradicional son los bajos precios prevalecientes en el mercado, problema que se ha agudizado con la creciente importación del producto a menores precios.

Una de las fórmulas que se está empleando para fomentar la productividad y garantizar la comercialización del grano es el llamado "Club del Maíz", el cual se constituye con la participación de productores, la Banca, Casas Comerciales de Agroquímicos, los Gobiernos Estatal y Federal y la Industria MASECA. En este sistema las casas comerciales aportan insumos necesarios que son pagados a la cosecha, el gobierno a través de APC aporta la semilla y asistencia técnica, la Banca apoya con créditos complementarios y MASECA conviene con los productores el precio de referencia con lo que se garantiza la comercialización.

3.3.1.2. Arroz

En cuanto al arroz, en el año agrícola 1999 se sembraron 28 mil ha en las modalidades de riego y temporal. En el primer caso se cultivaron 2 mil 980 ha, y en temporal 25 mil 716 ha, lo que representa el 10.4% y 89.96% respectivamente.

La producción total obtenida fue de 119 mil 314 toneladas. En la modalidad de riego el rendimiento promedio por hectárea fue de 8.27 ton/ha, y bajo temporal el rendimiento promedio fue de 4.8 ton/ha. Cabe señalar que la media nacional se encuentra en 4.77 ton/ha 0.07% debajo de la media estatal, sin embargo se tienen municipios cuyos rendimientos fluctúan entre 4.8 ton/ha y 8.5 ton/ha.

Las zonas productoras se localizan en el Bajo Papaloapan y Sur de la entidad Veracruzana, en los límites con los estados de Tabasco y Oaxaca y parte central del Estado donde se cuenta con Distritos de Riego.

En cuanto al comportamiento histórico del cultivo, cabe destacar que en período 1990-1999, la superficie sembrada creció a una tasa del 2.3%, mientras que el crecimiento anual de la producción fue de 3.2%. Sin embargo, en los años de 1998 a 1999 la superficie y el volumen de la producción sufrió una importante disminución, situación que se mantuvo en el año agrícola 2000, según datos de la Delegación SAGARPA. Esta disminución se debe principalmente a que los productores han optado por la siembra de otros cultivos como resultado de la caída de precios que se inició a partir de 1999.

Pese a que la entidad cuenta con áreas propicias para el desarrollo de este cultivo, el potencial productivo de las mismas se encuentra subutilizado. Los factores que inciden en

ello son, entre otros, la baja inversión por fuga de divisas debido a la creciente importación del producto, financiamiento limitado a productores e industriales, deficiente disponibilidad de variedades y semilla certificada y escasa asistencia técnica al productor.

Ante este panorama, se considera conveniente adoptar una serie de medidas para aprovechar ese potencial productivo, entre las que se encuentran: la regionalización del potencial del sector; búsqueda de alternativas para generar economías de escala en la adquisición de insumos y en la utilización de maquinaria agrícola; definición de esquemas de financiamiento complementario; fortalecimiento de la vinculación productores-industrias; promoción de asesoría integral; consolidar un sistema de información para el desarrollo local; y fomentar y apoyar la investigación y actualización de tecnología.

Finalmente, el destino de la producción de arroz muestra una marcada concentración en la industria arrocera de la entidad, la cual absorbe el 94.5% de la producción, cabe señalar que en el Estado está constituido el Consejo Veracruzano del arroz, instancia que agrupa a representantes de la cadena, productores, comercializadores e industriales, que permite anualmente una referencia sobre los volúmenes y precios de este grano, que son concertados en el Consejo.

3.3.2. Frutales

3.3.2.1. Naranja

Normalmente Veracruz ha venido ocupando el primer lugar en la producción de este cultivo. Para el año de 1999 la superficie plantada con naranja fue de 144 mil 944 ha, en las que se produjeron 1 millón 612 mil 009 toneladas, cosechándose en la modalidad de riego 524 ha con un rendimiento de 23 ton/ha, y en temporal 144 mil 418 ha con un rendimiento de 11 ton/ha). La principal zona productora se localiza en la parte centro-norte de la entidad en los Distritos de Desarrollo Rural de Tuxpan y Martínez de la Torre, otros DDR productores son Pánuco, Jáltipan y Las Choapas.

El 99% de este cultivo se establece bajo la modalidad de temporal, y la distribución mensual de la producción indica que en los meses de enero y febrero se concentra el 45% de la producción anual.

En el período que va de 1990 a1999 la superficie sembrada tuvo una tasa de crecimiento anual fue de 2.0%; en tanto que el volumen de producción tuvo una tasa de crecimiento anual del 0.8%; y Los rendimientos en promedio fueron de 13.46 ton/ha en riego y 13.19 ton/ha en temporal.

El 85% de la producción de naranja se destina al mercado nacional como fruta fresca y el 15% restante se destina para la industria, la cual orienta una parte importante a los mercados de los Estados Unidos y Canadá como concentrado.

La comercialización de la naranja es uno de los ejemplos donde el intermediarismo tiene una amplia participación, tanto en huerta como en la subasta regional, provocando el encarecimiento para el consumidor final y bajos ingresos para los productores. La Comercialización interna se efectúa a granel evitándose de esta manera la elevación de los costos por el ahorro del proceso de empaque. La venta de los cítricos en general, esta

dado por intermediarios; en el caso de la Naranja, Toronja y Mandarina, se promueve la venta en los centros de compra-venta (báscula pública) en dónde el productor e intermediarios realizan las negociaciones.

En los últimos tres años, se han tenido muy bajos precios lo que no permite al productor recuperar el costo de producción, lo que ha originado pérdidas como en la tangerina hasta un 40% de la industria de jugos y concentrados, que capta aproximadamente el 10% de la producción durante un período muy corto de compra. El precio es uno de los factores más importantes ya que al reducirse los esquemas de financiamiento, la inversión depende fundamentalmente de los precios que se paguen, por lo que cuando los precios son buenos se hace una mayor inversión en la huerta lo que redundará en mayores rendimientos y si sucede lo contrario la inversión se reduce.

Este panorama adverso impide aprovechar la potencialidad productiva que la entidad dispone para el cultivo de este producto. Entre las medidas que se han propuesto para mejorar las perspectivas de desarrollo del mismo se encuentran: la necesaria regionalización de potencial existente; la búsqueda de alternativas para generar economías de escala en la adquisición de insumos y en la utilización de maquinaria agrícola; la definición de esquemas de financiamiento complementario; el fortalecimiento de la vinculación productores-industrias; la promoción de asesoría integral, incluyendo el cambio de patrones tolerantes al VTC; la consolidación del sistema de información para el desarrollo local, que sea base de la comercialización de los productores; y el fomento a la investigación y actualización de tecnologías apropiadas.

3.3.2.2. *Limón persa*

El limón en la actualidad ocupa un papel importante en la cultura alimenticia nacional, así como por su contribución en la generación de divisas. México se dedica al cultivo de dos variedades limón persa y mexicano, Veracruz es el principal productor de limón persa dedicándose casi exclusivamente este a la exportación.

Durante 1999 se lograron establecer 16 mil 620 ha de este cultivo, con una producción para 1999 que fue de 213 mil 683 toneladas, con rendimientos de 16.9 ton/ha en la modalidad de riego, y 11.9 ton/h en temporal. Este cultivo se establece en un 80% en la modalidad de temporal y recientemente se registra un repunte de la superficie bajo riego.

La principal zona productora de limón persa está ubicada en el Distrito de Desarrollo rural de Martínez de la Torre, y en menor cuantía también se cultiva en los DDR de Coatepec y Fortín.

En el período 1990-1999 la superficie sembrada mostró una tasa de crecimiento anual del 11.32%, así como el volumen de producción tuvo un crecimiento anual del 18.4%. Las estadísticas indican que el 29.5% de la producción anual se concentra en los meses de julio y agosto.

La inmensa mayoría de la producción de limón persa se destina al mercado internacional. Los canales de comercialización están bien determinados por tipo de productor, así

tenemos que para los pequeños y medianos productores la forma principal de vender su producto es a través de los intermediarios o coyotes quienes cuentan con la infraestructura necesaria para trasladar producto a las empacadoras o a través de los acaparadores que tienen establecimientos para almacenar el producto, funcionando prácticamente éstos como agentes de captación de las empacadoras.

Los grandes productores generalmente comercializan el limón directamente con las empacadoras, las cuales lo exportan a los Estados Unidos, Canadá y Europa, así como, en menor proporción, lo venden en el mercado nacional. En la medida a que la producción alcanza buenos precios, los productores invierten en la huerta logrando incrementos en los rendimientos y, por el contrario, cuando éstos son bajos la inversión disminuye con la consiguiente pérdida de productividad.

Al igual que en el caso de la naranja, las condiciones de clima, de altura y de suelo favorables al desarrollo de este cultivo en la entidad, no son debidamente aprovechadas, por lo que igualmente se han recomendado medidas que permitan regionalizar el potencial productivo para la adopción de estrategias de fomento adecuadas a las características de las zonas, así como para generar economías de escala en la adquisición de insumos y en la modernización de la maquinaria y equipamiento agrícola y la actualización de tecnología para incorporar innovaciones que se están generando en el país y el extranjero.

En este caso al igual que con el arroz, está constituido el Consejo Veracruzano del Limón, como instancia de concertación que involucra la participación de representantes de todos los agentes de la cadena.

3.3.2.3. Piña

Tradicionalmente la entidad ha ocupado el 1° lugar nacional en la producción de piña. La superficie plantada en 1999 fue de 21,123 ha, de las cuales 7,221 ha se encontraban en plena etapa de producción. La modalidad de cultivo existente es únicamente la de temporal. En ese mismo año la producción obtenida fue de 326,267 toneladas, con rendimientos promedio de 45.1 toneladas por hectárea, que están por arriba de la media nacional que es de 43.6 ton/ha.

La principal zona productora se encuentra localizada en los municipios de Isla, Juan Rodríguez Clara y José Azueta pertenecientes al Distrito de Desarrollo Rural de San Andrés Tuxtla y, en menor medida, en los municipios de Medellín, Alvarado y Tlalixcoyan, perteneciente al Distrito de Veracruz.

En el período 1990-1999 la superficie sembrada mantuvo una tasa de crecimiento del 2.0%, con un rendimiento promedio de 44.4 ton/ha.

La producción se destina principalmente al mercado nacional en fresco, y en menor proporción se destina a las plantas procesadoras del producto, así como a la exportación. En la entidad el 69% de la producción total se comercializa en fresco a través de intermediarios y en forma directa se vende a las centrales de abasto del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Por otra parte, el 30% de la producción que se destina al procesamiento industrial, es captada por las plantas de Isla, Loma Bonita y los Robles y

por una planta procesadora del Estado de México. El 1% restante se orienta a la exportación como fruta fresca.

Es de destacar que en los meses de abril y mayo, cuando el 45% de la producción estatal alcanza su mayor desarrollo, se presenta una sobreoferta del producto debido a que la industria no lo absorbe suficientemente por el hecho de satisfacer crecientemente sus necesidades mediante la importación de piña a precios más bajos que los del país; lo que para los productores representa una competencia desleal, ya que en plena producción, se presenta la caída de precios, y queda a merced de los intermediarios.

En este caso, como en los de los cultivos mencionados, las oportunidades que el Estado ofrece para el desarrollo de la piña no están siendo suficientemente aprovechadas, por lo que las medidas antes señaladas para fomentar la productividad, rentabilidad y comercialización del cultivo son igualmente aplicables a este producto.

3.4. Eslabones de la cadena productiva

En este apartado serán analizadas las principales características de cada uno de los eslabones que integran la cadena productiva de los 5 cultivos: disponibilidad y acceso a insumos, producción, transformación y comercialización.

3.4.1. Disponibilidad y acceso a insumos:

Cuadro 3.4.1. Características específicas de disponibilidad y acceso de insumos

Básicos	Frutales
<p>Relativa dificultad en la disponibilidad y acceso a los insumos en el caso del maíz, no así en el del arroz en la que éstos están más al alcance de los productores. En el maíz es apreciable el bajo empleo de semilla mejorada, fertilizantes e insecticidas, problema que se ha agudizado por los bajos precios del producto impuestos por la competencia internacional. En el arroz el uso de estos insumos es mayor, aunque ha disminuido en los últimos años por la importación del grano a menores precios. Es característico en el cultivo de maíz el poco o nulo suministro de asistencia técnica para la producción y comercialización, contando el arroz con mayor apoyo al respecto. En ambos cultivos, pero sobre todo en el maíz, el acceso al financiamiento bancario se ha restringido drásticamente al igual que a otras fuentes de financiamiento formal, por lo que en forma creciente dependen de prestamistas privados que operan con altas tasas de interés.</p>	<p>Existe amplia disponibilidad de insumos provistos por numerosas casas proveedoras que se ubican en las principales cabeceras municipales de la entidad. El acceso a los mismos está condicionado principalmente por la capacidad de compra de los productores que está íntimamente ligada con el altibajo de los precios, particularmente en el caso de la naranja que está sujeta a una gran competencia y control de intermediarios. El uso de variedades mejoradas, fertilizantes, insecticidas, etc. se da en mayor grado en las plantaciones de limón persa por ser eminentemente un producto de exportación a E.U. y Canadá, y en menor proporción en la naranja y piña. La asistencia técnica está relativamente extendida, particularmente para el combate de plagas y es proporcionada tanto por organismos públicos como privados. El financiamiento es irregular y está bien diferenciado en cuanto a la capacidad de pago del productor, contando con mayor acceso las empresas medianas y grandes y, en menor proporción, los pequeños productores.</p>

3.4.2. Producción

Cuadro 3.4.2. Características específicas de la producción

Básicos	Frutales
<p>La producción de maíz es eminentemente de temporal, con rendimientos marcadamente contrastantes por la alta variabilidad del potencial productivo y del grado de tecnificación de las unidades productivas. La tecnología predominante es de carácter tradicional con frecuente empleo del sistema de tumba-rosaquema y suelos en franco proceso de deterioro que determinan bajísimos rendimientos, aunque también existen zonas de alta productividad con uso de tecnología de punta.</p> <p>En el cultivo de arroz se registran, en cambio, índices de productividad por encima de la media nacional gracias a las favorables condiciones existentes para ese cultivo en varias zonas de la entidad y por el uso en gran parte de ellas de semillas mejoradas, fertilizantes, maquinaria agrícola y otras técnicas modernas. No obstante, en los últimos años los gastos en insumos, equipo e implementos se ha venido reduciendo a raíz de la baja en la demanda de la industria arrocera local por preferir importar el producto a menores precios.</p>	<p>La mayor parte de la superficie dedicada a la producción de naranja, limón persa y piña es de temporal, con extensas zonas con tecnología tradicional con excepción del limón persa que requiere tratamientos y manejo especializado. La utilización de fertilizantes en el caso de la naranja ha disminuido considerablemente por los bajos precios, situación que aún no se observa para el limón y la piña.</p>

Una de las fórmulas que se está empleando para fomentar la productividad y garantizar la comercialización del grano es el llamado "Club del Maíz", el cual se constituye con la participación de productores, la Banca, Casas Comerciales de Agroquímicos, los Gobiernos Estatal y Federal y la Industria MASECA. En este sistema las casas comerciales aportan insumos necesarios que son pagados a la cosecha, el gobierno a través de APC aporta la semilla y asistencia técnica, la Banca apoya con créditos complementarios y MASECA conviene con los productores el precio de referencia con lo que se garantiza la comercialización.

3.4.3. Transformación**Cuadro 3.4.3. Características específicas de la Transformación**

Básicos	Frutales
<p>En la inmensa mayoría de los casos el maíz es utilizado directamente sin transformación alguna como semilla, alimento humano y animal. Sin embargo, en las zonas con mayor potencial productivo se está utilizando el esquema de agricultura por contrato, mediante la cual la producción de maíz se vende como materia prima a industrias como MASECA.</p> <p>En el caso del arroz, alrededor del 95 % de la producción se destina a la industria arrocera, cuya capacidad instalada a nivel nacional en más del 50% se encuentra establecida en la entidad.</p>	<p>La mayor parte de la producción de frutales se comercializa en fresco en el mercado nacional. Para el caso de la naranja alrededor de un 15% de la producción se procesa industrialmente para la obtención de jugo concentrado en 4 plantas instaladas en la principal región productora; el limón persa en fresco para exportación recibe tratamiento de selección, lavado, encerado y empaque en plantas en más de 60 empresas empacadoras de la entidad; la piña en fresco para exportación recibe un tratamiento semejante, además de industrializarse para enlatado en rebanadas y la obtención de jugo concentrado en plantas instaladas en el Estado y en otras partes del país.</p>

3.4.4. Comercialización**Cuadro 3.4.4. Características específicas de la comercialización y consumo**

Básicos	Frutales
<p>En definitiva la comercialización de básicos en la entidad está orientada al mercado nacional y existe una serie de agentes intermediarios que encarecen las operaciones comerciales en detrimento del productor y del consumidor.</p> <p>En el caso del arroz, los productores han dependido prácticamente del subsidio a la comercialización otorgado por la SAGARPA, no así en el caso del maíz por lo que se ha mencionado de, que gran parte de la producción se destina al autoconsumo. En el caso del arroz existe el Consejo Veracruzano del arroz, que es un órgano descentralizado de la administración estatal que ha propiciado la concertación de precios de referencia entre los industriales y los productores, despejando así un tanto la participación de los intermediarios.</p>	<p>El caso del limón como producto eminentemente de exportación, no enfrenta problemas arancelarios ni no arancelarios aún en los mercados nacionales, por lo que sigue siendo atractivo para los productores, en la zona, existen mecanismos de acopio en huerta, en la subasta o directamente a las empacadoras. En el caso de la naranja y la piña que están orientadas al mercado nacional, los productores enfrentan dos graves problemas: el intermediarismo que se da en las zonas productoras, centros de acopio y los grandes mercados nacionales, que provocan diferencias abismales entre lo pagado al productor y los precios al consumidor. El otro problema es el de sanidad, en virtud de que en el Estado no se ha podido erradicar la mosca de la fruta, se van cerrando cada vez mas opciones de mercado nacional para los productos veracruzanos en estados que han logrado declararse libres de este problema, razón por la que mercados como Monterrey, Tamaulipas y otros del norte del país han establecido medidas restrictivas para los productos veracruzanos.</p>

3.5. Correspondencia entre las condiciones del sector agrícola y la APC.

El análisis que sigue está fundamentado en los resultados de la evaluación y en el diagnóstico del sector y tiene como propósito determinar los requerimientos de cada estrato de productores para compararlos con los apoyos que brindan los programas de fomento agrícola.

Cuadro 3.5.1. Productores clasificados por SAGARPA como PBI y por FAO como tipo I y II

Condiciones de producción	Apoyos de APC
En lo general se encuentran descapitalizados presentando bajos niveles de desarrollo tecnológico, que se manifiestan en bajos índices de productividad a consecuencia del limitado usos de insumos, maquinaria, equipo e implementos agrícolas, de deterioro de suelos y reducida disponibilidad de recursos acuíferos, así como por la carencia o insuficiencia de asistencia técnica, de no tener acceso a sistemas formales de crédito y de depender de cadenas de intermediarios para la comercialización de la producción.	En beneficio de este tipo de productores se llevaron al cabo proyectos de manejo integral de suelo y agua, de adquisición de implementos agrícolas y para la introducción de nuevos cultivos, principalmente palma de aceite y hule.

Cuadro 3.5.2. Productores clasificados por SAGARPA como productores en transición y por FAO como tipo III

Condiciones de producción	Apoyos de APC
Este tipo de productores en lo general son productores de granos y frutales y preponderantemente destinan su producción al mercado, así como están medianamente tecnificados, disponiendo en algunos casos de sistemas de riego y de maquinaria agrícola; sin embargo, son afectados por las cadenas de intermediarios y los bajos precios, así como el acceso a la asistencia técnica y al financiamiento formal es reducido.	A través de los programas de manejo integral de suelo y agua y de tecnificación de la producción, que en conjunto absorbieron la mayor parte del presupuesto convenido, los productores de han beneficiado con apoyos destinados, entre otros rubros, a la incorporación de cultivos de temporal a riego por goteo, aspersión y micro aspersión, rehabilitación y conservación de suelos, así como para la adquisición de tractores, sembradoras e implementos agrícolas.

Cuadro 3.5.3. Productores clasificados por SAGARPA como resto de productores y por FAO como del tipo IV y V

Condiciones de producción	Apoyos de APC
Se caracterizan por contar con medianos o altos niveles de capitalización, tecnificación y organización empresarial, dedicados principalmente al cultivo de hortalizas, plantas ornamentales y frutales destinados al mercado nacional y a la exportación. Generalmente cuentan con maquinaria y equipamiento para las labores agrícolas y utilizan variedades mejoradas e insumos recomendados por técnicos del sector público o que privadamente contratan o están al servicio de proveedores. Tienen acceso al crédito y en algunos casos son inversionistas o están vinculados a empresas de procesamiento agroindustrial.	Este estrato de productores fue beneficiados principalmente con el programa de fomento a la inversión y capitalización, mediante apoyos para la adquisición de tractores, motocultores, aspersoras, motobombas y otro tipo de equipo e implementos agrícolas.

Capítulo 4

Evaluación de procesos

4.1. Objetivo del capítulo

Este capítulo tiene por objeto analizar el proceso operativo del grupo de programas de Fomento Agrícola en el Estado de Veracruz con el propósito de identificar los problemas relevantes en el desarrollo del mismo y, en su caso, proponer las medidas correctivas que se consideren pertinentes para mejorar su desempeño y el logro de su cometido.

4.2. Instancias que intervienen en el proceso operativo

Una vez que han sido firmados los anexos técnicos se inicia el proceso operativo del grupo de programas, que resumidamente consiste en lo siguiente:

1. Se instala el Comité Técnico Agrícola (CTA), el cual es presidido por el Director General de Agricultura y Fitosanitaria de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Pesca y Alimentación del gobierno estatal que cuenta con la presencia de representantes de la Delegación de la SAGARPA, de FIRCO, ASERCA e INIFAP.
2. El Comité acuerda los términos y fecha de la promoción, así como la apertura de las ventanillas de atención, que en este caso las constituyen los DDR y los CADER.
3. El Gobierno estatal designa a los responsables operativos de cada programa, recayendo en las subdirecciones respectivas de la Dirección General de Agricultura.
4. Las ventanillas reciben solicitudes, integran los expedientes y revisan su elegibilidad, para posteriormente turnarlas a las instancias correspondientes.
5. Las instancias responsables integran las solicitudes, revisan su pertinencia y las turnan al CTA para su aprobación.
6. El CTA analiza las solicitudes y en caso de aprobarlas, notifica al productor la resolución, así como la turna al Comité Técnico del FIVERFAP para la autorización de los apoyos respectivos.
7. El productor u organización solicitante, al recibir la notificación de aprobación ejecuta su proyecto con recursos propios y al concluirlo notifica a la ventanilla respectiva.
8. La ventanilla levanta acta de finiquito del proyecto y la turna al CTA.
9. El CTA notifica al Comité Técnico del FIVERFAP y solicita la liberación del recurso.

10. El Comité Técnico del FIVERFAP autoriza e instruye al fiduciario a entregar el apoyo correspondiente.
11. El Fiduciario recibe la instrucción, elabora la documentación y entrega el recurso con lo que se rembolsa la parte adelantada por el productor por concepto del apoyo aprobado.

4.3. Ejes temáticos

En cuanto a los ejes temáticos en torno a los cuales gira el proceso operativo, a continuación se analiza el desarrollo de los mismos.

4.3.1. Diseño

En una primera instancia son las oficinas centrales de la SAGARPA quienes intervienen en el diseño de los programas atendiendo a las prioridades nacionales, para posteriormente dar paso a la concertación con las instancias estatales en la definición final de los programas.

En este proceso de negociación y concertación se da cabida y relevancia a las prioridades de la entidad, no sólo en reconocimiento a los recursos aportados por el Estado sino, sobre todo, por la convicción de que la eficacia en la aplicación de los recursos convenidos radica en la respuesta adecuada que den a la problemática de la entidad.

En opinión de los funcionarios del CTA entrevistados al respecto hay coincidencia en el sentido de que a través del proceso de concertación entre las autoridades federales y estatales, se ha logrado intervenir decisivamente en el diseño de los programas haciendo prevalecer los intereses de la entidad en equilibrio con las prioridades nacionales.

Por otra parte, los funcionarios entrevistados manifiestan que se han venido flexibilizando las normas y procedimientos por parte de oficinas centrales de SAGARPA, lo que ha permitido una mayor ingerencia de las instancias locales en la asignación y distribución de los recursos presupuestales.

4.2.2. Planeación y Normatividad

En el seno del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (antes Consejo Estatal Agropecuario) es donde normativamente se determinan y coordinan las políticas, estrategias y programas del desarrollo agropecuario, así como se aprueba la planeación estatal y regional del sector.

Dentro de este proceso de planeación, una de las funciones más importantes es, sin duda, la toma de decisiones sobre la distribución presupuestal por programa, ya que en ella se reflejan las prioridades de la inversión pública para promover el desarrollo del sector, las cuales son plasmadas en el anexo técnico y, en su caso, en los addenda de los programas.

En la aludida entrevista con los funcionarios del CTA, éstos hacen ver que a partir del año 2002 han cobrado relevancia los diagnósticos y estudios del sector como puntos de referencia obligados para planear las acciones en el sector, así como para responder a la nueva estrategia de fomento en base a proyectos integrales que combinen en el tiempo y el espacio los apoyos otorgados para ser más eficaces en el logro de su cometido.

Por otro lado, en la apreciación de los entrevistados se constata un reconocimiento a la complementariedad que guardan los programas de fomento agrícola con los programas estatales. A este respecto citan el caso del programa de infraestructura, donde los recursos federales y estatales se han complementado satisfactoriamente para responder a las prioridades que en este rubro tiene la entidad.

Se acepta también que existe complementariedad con los programas transversales de la APC, como son los de Transferencia de Tecnología y de Sanidad vegetal; los cuales, por ejemplo, son congruentes con los retos que se desprenden de la inminente aplicación de las normas de inocuidad, situación en la que el Estado puede resultar afectado si no se toman a tiempo las medidas pertinentes.

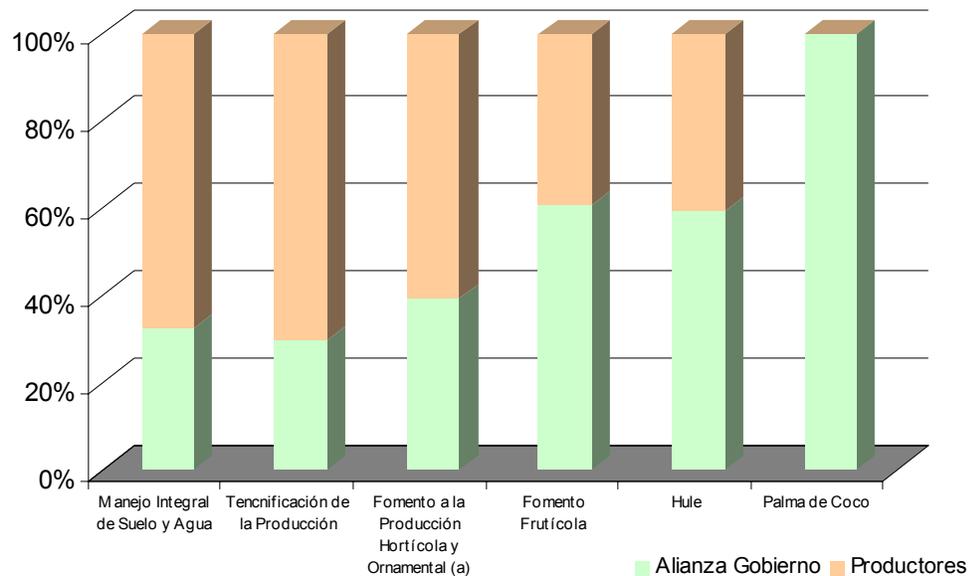
De igual manera ocurre con otras prioridades sanitarias, como es el caso del combate a la mosca de la fruta, en donde se están complementando los esfuerzos para que los productores frutícolas avancen en el proceso de erradicación de esta plaga. En acciones como estas y otras semejantes, en opinión de los entrevistados, se está concretando la política de complementariedad entre los programas de la APC, tal y como está previsto en su marco normativo.

Con base en estas referencias hubo consenso entre los entrevistados sobre el acierto de reordenar y compactar los programas de Fomento Agrícola con un enfoque integrador y de desarrollo sustentable que permite orientar la aplicación de los apoyos de modo diferenciado hacia a las áreas prioritarias, para con ello evitar la atención dispersa de la demanda que en años anteriores trajo consigo la duplicidad de esfuerzos y en la aplicación de recursos.

Por otra parte, en lo referente a la concurrencia de recursos entre la federación, el Estado y los productores beneficiados, la aportación de estos últimos varió en función del tipo de productor, del proyecto y de la forma de solicitud de los apoyos (individual u organizada), tal y como se tiene previsto en las reglas de operación.

Como parece lógico, las mayores aportaciones de los productores, por cada peso de subsidio gubernamental, las realizan quienes presentaron proyectos de inversión y capitalización, rubro en el que las aportaciones de los productores fueron previstas en 2.27 pesos por cada peso gubernamental, mientras que en fomento a cultivos estratégicos fue de 1.26 pesos por cada uno de subsidio y de solamente 90 centavos por peso en cultivos tropicales, lo anterior se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Figura 4.2.1. Distribución de los recursos Gubernamentales y de los Productores



Fuente: Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de APC Contigo 2002, Informe del 28 de Agosto del 2003.

Como se ha señalado, en los compromisos concertados de planeación y programación (anexos técnicos y addenda) se incorporaron las prioridades estatales, como son los casos del arroz, el sorgo y de los cultivos tropicales y subtropicales. Sin embargo, cabe señalar, que en dichos instrumentos no figuran las otras prioridades estatales, tales como los cítricos, el maíz, caña de azúcar entre otras, así como las regiones que se consideran de atención prioritaria, razón por la cual es recomendable otorgarles la relevancia que tienen en la planeación de las futuras concertaciones.

Asimismo, si se compara los objetivos y metas planteados en el Plan Estatal de Desarrollo con los presupuestos comprometidos, se antoja que estos se quedan cortos en términos de sus montos, ya que los componentes que ofrece este grupo de programas para impulsar la tecnificación, capitalización y desarrollo de la agricultura veracruzana, demandan mayores montos de inversión pública y de los productores para alcanzar las tasas de crecimiento sectorial que requiere el Estado.

4.2.3. Arreglo institucional

Las instancias administrativas que participan en Fomento Agrícola de la APC son: la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Pesca y Alimentación (SEDARPA), la delegación estatal de la SAGARPA, y las unidades administrativas denominadas DDR y CADER.

Operativamente, el programa se apoyó en el Comité Técnico Agrícola (CTA), los agentes técnicos y las Unidades responsables.

Como instancias de apoyo a la operación se identifica al Comité Técnico del FIVERFAP como fideicomiso distribuidor de fondos, al Comité estatal de Sanidad vegetal, a la Fundación Produce Veracruz A.C., al Consejo Veracruzano del Arroz, al Consejo Veracruzano del Limón, al Consejo Veracruzano de la Flor y al Servicio estatal de Información y estadística agroalimentaria y pesquera.

Como órganos de control y Vigilancia, intervienen la Contraloría general del Estado y los órganos de control interno de todas las instancias participantes.

Tal y como se establece en las Reglas de Operación, la ejecución del programa es responsabilidad del Gobierno del Estado, en este caso a través de la SEDARPA donde se designó a la Dirección General de Agricultura y Fitosanitaria como la instancia responsable de la ejecución.

En apego a las Reglas de Operación, la Unidad física de planeación y ejecución de los programas sectoriales, la constituye la demarcación de los DDR, tal y como fue operado en el Estado.

A continuación, se puede apreciar un análisis del funcionamiento de las instancias que participan de manera fundamental en el programa: El Gobierno del Estado a través de la Dirección General de Agricultura y Fitosanitaria de la SEDARPA, la delegación de SAGARPA y los DDR:

4.2.3.1. Análisis FODA del funcionamiento de cada instancia participante

1.- Delegación SAGARPA

Promoción y fomento del desarrollo rural, coordinación, de apoyo a la organización social y privada de los productores sujetos del desarrollo rural, de supervisión mediante muestreos de la aplicación de la normatividad federal y de la evaluación de los impactos de las políticas, programas y proyectos de la APC

2.-Dirección General de Agricultura (Gobierno del Estado)

Llevar a cabo el ejercicio de los programas de la APC, conforme a lo que se establece en estas reglas de operación, los anexos técnicos y convenios específicos, y los lineamientos y guías normativas que expida la Secretaría.

Coordinar la operación de los Distritos de Desarrollo Rural para la ejecución de los programas de la APC, asumiendo la responsabilidad de las instrucciones que en esta materia se otorguen a los Jefes de Distrito.

3.- DDR y CADER

Serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, que coadyuvarán en el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable e impulsarán la creación de los Consejos Municipales y apoyarán la formulación y aplicación de programas concurrentes municipales del desarrollo rural sustentable

Finalmente, en lo que se refiere al proceso de federalización y descentralización, no se ha podido concluir y, al parecer, se encuentra estancado el de transferencia de la responsabilidad operativa de los DDR, por lo que la operación de los mismos sigue siendo responsabilidad de la delegación estatal de la SAGARPA.

Lo anterior constituye una serie limitante al proceso y aún cuando la propia Delegación ha manifestado su total disposición para concretarla, parece ser que las estructuras del Gobierno del Estado no terminan de acordar la Instancia que se haría responsable de los mismos.

1.- Delegación SAGARPA	
Fortalezas	Debilidades
Cuenta Con personal capacitado	Cuenta con una estructura administrativa grande
Cuenta con atribuciones para concertar y convenir	
Tiene acceso directo a las entidades normativas nacionales	
Oportunidades	Amenazas
Incidir positivamente en las decisiones fundamentales de la inversión	Internamente la burocracia puede entorpecer sus funciones
Proponer mecanismos para la agilización de trámites	

**2.-Dirección General de Agricultura
(Gobierno del Estado)**

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Cuenta con personal capacitado	Falta precisar funciones y Responsabilidades de las diferentes áreas de Gobierno que atienden el Sector.
Tiene todas las atribuciones para la ejecución de la APC y para coordinar a los DDR	

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Puede conducir los procesos de desarrollo con base en las prioridades locales	Dejar pasar la oportunidad de definir un esquema operativo y un proyecto de largo plazo para el sector agropecuario del Estado.

3.- Distritos de Desarrollo Rural

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Cuentan con estructura y personal Capacitado	Recursos materiales escasos para la operación
Conocimiento de los productores y de la región	
Presencia regional	

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Constituirse en una instancia promotora del desarrollo	Que predominen otro tipo de intereses
Fortalecer los mecanismos de participación social	Que se genere una inmovilidad por carecer de recursos
Apoyar experiencias exitosas regionales de desarrollo	

4.2.4. Operación

La disponibilidad de los recursos convenidos se da a partir de la firma de los anexos técnicos, mismos que fueron firmados el 14 de mayo del 2002 por los gobiernos federal y estatal y en ellos se plasman los compromisos financieros, los componentes, montos de apoyo y beneficiarios a atender.

Los recursos convenidos son radicados al Fideicomiso Veracruzano para el Fomento Agropecuario (FIVERFAP) y aún cuando se registran algunos retrasos en la radicación de las parcialidades programadas, la mayoría de los actores del programa reconocen que no representan un problema grave de falta de oportunidad.

En relación a la oportunidad en el pago de los apoyos aprobados, en los que se registran casos que ocupan hasta 90 días entre la solicitud de aprobación y la liberación del recurso, existe un consenso generalizado de que es posible acortar los plazos, lo mismo que los tiempos que actualmente transcurren entre la liberación del recurso por parte del FIVERFAP y el pago por parte del Fiduciario.

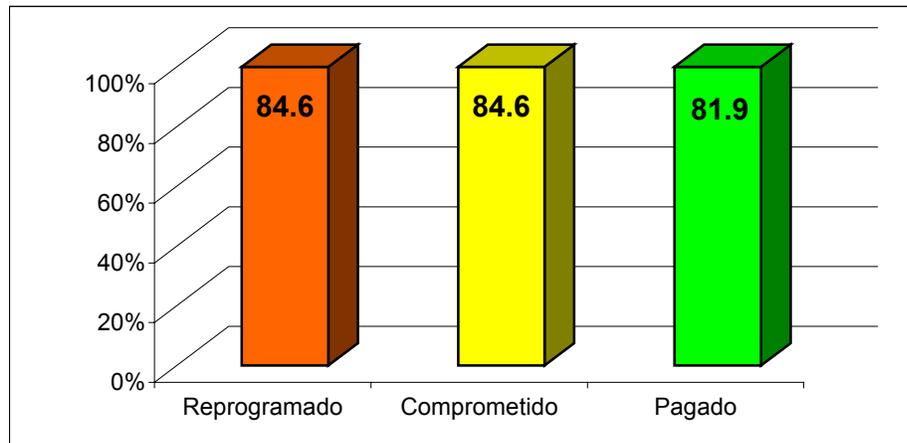
En la primera evaluación interna de la APC, realizada por la Delegación estatal de la SAGARPA en noviembre de 2002, se observa que de los recursos convenidos para este grupo de programas, se habían radicado el 63%, comprometido el 81% y sólo se había pagado a esa fecha el 13%.

Para la segunda evaluación interna realizada en el mes de enero de 2003, con números al 31 de diciembre anterior, las radicaciones no se movieron, por lo que siguieron en el 63% de lo convenido, lo comprometido había llegado ya al 100% y lo pagado representaba el 51%.

Al último informe de avance financiero que fue con fecha 28 de agosto de 2003, se reporta ya un monto radicado del 100%, lo mismo que el comprometido, mientras que lo pagado se reporta con un avance del 97%.

Lo anterior, se observa claramente en el siguiente figura:

Figura 4.2.1. Evolución de montos radicados, comprometidos y pagados de Fomento Agrícola 2002



Fuente: Delegación Estatal de la SAGARPA. Informe de Avance del Ejercicio 2002, de fecha 28 de agosto 2003.

Por lo que se pudo observar, la mecánica operativa que se instrumentó fue esencialmente apegada a la normatividad establecida en las Reglas de Operación, los entrevistados coinciden en que el CTA se mantuvo al pendiente de los procesos operativos y se constituyó en la instancia de análisis y concertación donde se acordó por primera vez en el Estado que los DDR participaran en la supervisión de los apoyos, verificando los proyectos y levantando las actas de entrega-recepción, lo que ha contribuido a otorgar transparencia a las acciones del programa.

Como se mencionó anteriormente, existe el consenso generalizado de la necesidad de agilizar el procedimiento de autorización y liberación de recursos por parte del FIVERFAP para abatir el período de pago a un promedio máximo de sesenta días hábiles.

4.2.5. Seguimiento y evaluación

A través de las entrevistas resultó evidente que el SISER no se utilizó, al menos en tiempo real, por razones incluso de saturación y lentitud del sistema, lo que obligó que las áreas responsables del seguimiento a diseñar un sistema propio de captura local en Excel, mismo que en la medida en que el SISER se los permite, lo van incorporando a éste.

Lo anterior se reconoce como un problema añejo que no se ha podido corregir y que se sigue utilizando más para cumplir con un requisito de oficinas centrales que por su utilidad como instrumento de seguimiento y control. No obstante esta evidente dificultad, se continúa frenando el desarrollo de sistemas locales con el argumento de que el Sistema nacional va a funcionar bien, cuando quizá lo más apropiado sería hacer compatibles los sistemas locales con el central.

Pese a lo anterior, los procedimientos de control y seguimiento local de los avances se llevan a cabo regularmente, así como las evaluaciones internas antes señaladas que

fueron efectuadas por la delegación estatal de SAGARPA, lo que ha permitido contrastar lo programado y lo realizado. Para este caso, si bien no se ha formalizado el cierre del programa, el último informe físico y financiero con fecha de 28 de agosto de 2003, indica los resultados del programa como se describieron anteriormente.

No está por demás mencionar que una opinión recurrente de los actores entrevistados fue en el sentido de solicitar se tome más en cuenta las condiciones y prioridades locales para definir los componentes y montos de apoyos, ya que si bien está previsto incluir nuevos componentes, su aprobación final quedará en manos de las autoridades centrales de la SAGARPA, independientemente de que se hayan autorizado por el Consejo Estatal Agropecuario, lo que se considera una contradicción con el espíritu de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

4.2.6. Cambios relevantes en los procesos 2003

Los cambios relevantes se iniciaron indudablemente desde el ejercicio 2002, cuando la actual administración incorpora su propia visión de desarrollo y se genera un agrupamiento de programas bajo una nueva estrategia. A partir de esa nueva visión y estrategia, los funcionarios entrevistados confían en que se de una mayor flexibilidad en la operación de los programas para adecuarse a las prioridades locales.

En este sentido, las actuales Reglas de Operación son más genéricas, propician una mayor participación de las autoridades locales y promueven una mayor participación de los propios beneficiarios, tal y como lo dispone la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; un aspecto de particular importancia lo constituye el hecho de que por primera vez las Reglas de Operación no definen aspectos específicos de operación y coordinación institucional, lo que supone una mayor ingerencia de los niveles locales de operación.

Lo anterior implica desde luego, un compromiso para estas instancias de mejorar el arreglo operativo e institucional en apego a las necesidades locales

Por otro lado, se debe tener presente que las Reglas de Operación fueron publicadas con un retraso considerable derivado de las negociaciones con las organizaciones nacionales, que concluyeron con el Acuerdo Nacional para el Campo. Lo anterior ocasiona un retraso también considerable en la firma de Anexos técnicos y radicación de recursos y por lo tanto en la operación de los programas.

4.2.7. Conclusiones y recomendaciones del capítulo

Como corolario del proceso operativo analizado, se desprenden las siguientes conclusiones de cada una de las etapas consideradas:

- El **diseño** de los programas lo realiza prácticamente en su totalidad la SAGARPA a través de sus oficinas centrales y aunque desde el punto de vista de las autoridades locales se reconoce que existen mecanismos formales para incidir en esta etapa, los procedimientos resultan de una alta complicación y, al final,

prevalece el criterio sustentado por la instancia central, minimizando así la contribución del personal que se encuentra operando en el Estado, que tiene la experiencia, conoce la región y a los productores y cuenta por lo tanto con propuestas concretas sobre componentes, tipo de apoyos y procedimientos para otorgarlos.

- En la etapa de **planeación** se puede apuntar como relevante que los criterios de asignación de recursos por programa y componente, son definidos por el Estado; sin embargo, no se incorporan en el proceso elementos como la identificación de cadenas estratégicas, caracterización de regiones con potencial o con rezago o análisis de rentabilidad que orienten las decisiones de dónde invertir y qué apoyar en función de objetivos a mediano y largo plazo.
- En cuanto al **arreglo institucional**, se puede concluir que se apega al marco normativo y que en este año por primera vez se incluye la participación de los DDR como instancia de supervisión de la entrega de los apoyos; así mismo, que el CTA se ha venido fortaleciendo y se ha consolidado como una instancia colectiva de análisis y decisiones sobre el programa y que aún no se concreta el proceso de descentralización de los DDR.
- En relación a la **operación**, se puede concluir que existe un problema de retraso que se da en la fase de autorización, liberación y pago de los apoyos en el seno del Comité Técnico del FIVERFAP, que se requiere revisar para acortar los plazos.
- Finalmente en lo que se refiere al **seguimiento y evaluación**, se puede concluir que el Sistema Nacional de seguimiento SISER no funciona en tiempo real en el Estado, que ocurre lo mismo con que los anteriores sistemas y que invariablemente se tiene que desarrollar un esquema paralelo de captura para después subir la información al Sistema, lo que desvirtúa el objetivo del mismo.

Derivado del análisis de este capítulo, se generaron recomendaciones que pretenden ser eminentemente propositivas para el mejoramiento de la operación del programa:

- En cuanto al **diseño** del programa, es recomendable que se vaya flexibilizando y descentralizando a los estados la responsabilidad de definir el detalle de las Reglas de Operación, de forma tal que por parte del nivel central sólo se definan los acotamientos para el ejercicio de la APC; es decir, los montos de los apoyos, los tipos de productor a beneficiar y la participación de los estados, pero que permita que en las entidades federativas, a través de los organismos colegiados ya constituidos para ello y donde incluso participan representantes del nivel central como Delegados, Gerentes, etc., sean las instancias que definan todo el articulado que tiene que ver con la distribución presupuestal, operación, coordinación institucional, etc., que facilite el aprovechamiento de la experiencia y el conocimiento local, así como la concertación de compromisos pertinentes a las necesidades del desarrollo regional.

- En relación a la **planeación**, es recomendable que las autoridades locales enmarquen de manera explícita la programación de la APC dentro de la visión derivada del Plan estatal de desarrollo para incorporar plazos de largo alcance que permitan medir los resultados inmediatos desde el punto de vista de los grandes objetivos estatales, como son el crecimiento del sector, la reconversión productiva, los niveles de ingreso rural, etc.
- Por lo que hace al arreglo institucional, se recomienda avanzar en el proceso de transferencia de la responsabilidad operativa de los DDR al Estado, lo que posibilitaría una mayor coordinación en la operación y seguimiento de los programas, así como la consolidación del proceso de federalización y descentralización.
- Con relación a la operación del programa, se recomienda una revisión profunda de los procesos de liberación por parte del FIVERFAP y acuerdos del mismo para reconocer al CTA como órgano auxiliar, lo que permitiría evitar la “doble vuelta” que significa hasta el momento solicitar primero la aprobación y después de concluida solicitar la autorización y liberación, cuando si se considera al CTA como órgano auxiliar en el que participan representantes de los dos niveles de gobierno, podría asignársele un voto de confianza para evitarse la primera solicitud de aprobación.
- Finalmente en lo que se refiere al seguimiento y evaluación, se sugiere consolidar las evaluaciones internas con la presencia del CTA en pleno, así como propiciar que los estados generen sus propios sistemas de seguimiento y captura para después, en un ejercicio especializado y colectivo a nivel nacional, se pudiera generar un modelo que incorpore la información de las entidades federativas.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos

5.1. Objetivo

En este capítulo se midieron e interpretaron los resultados e indicadores de impacto del grupo de programas de Fomento Agrícola en el contexto del cumplimiento de sus objetivos.

Se encuestaron 256 beneficiarios del ejercicio 2002 distribuidos de la siguiente forma:

- Manejo Integral de Suelo y Agua 29
- Tecnificación de la Producción 40
- Fomento Frutícola 35
- Hortícola y ornamental 54
- Hule 98

Y 51 beneficiarios del ejercicio 2000 distribuidos en los programas de:

- Mecanización 16
- Fertiirrigación 6
- Hortícola y ornamental 3
- Hule 5
- Cultivos Estratégicos 6
- Fomento Citrícola 16

5.2. Contenido

Con base en la encuesta levantada, se generan los indicadores que permiten medir la apreciación que los beneficiarios de la APC tienen con relación a dicho programa y de alguna manera inferir los impactos que estos apoyos generan en el ingreso, el cambio tecnológico y otros indicadores.

5.2.1. *Permanencia del apoyo*

Este indicador proporciona información sobre lo que manifiesta el productor acerca de la conservación del bien proporcionado a través de la APC, tanto para el beneficiario 2002 como también de la muestra de beneficiarios 2000.

De los beneficiarios que recibieron el apoyo en el ejercicio 2002 el 100 % conserva aún el apoyo y todos ellos manifestaron que se encuentra actualmente funcionando.

Respecto del 2000, el 73% de los beneficiarios contestaron que conservaban el apoyo y de ellos, el 92% manifestó que se mantiene en funcionamiento, sin embargo a diferencia del período 2002 un mayor porcentaje 48% lo usaban a menos del 25% y sólo un 20% entre el 75 y 100 %, estos últimos corresponden en un 100% al componente de fertiirrigación y en 18% del componente de mecanización.

5.2.2. Cambio Tecnológico

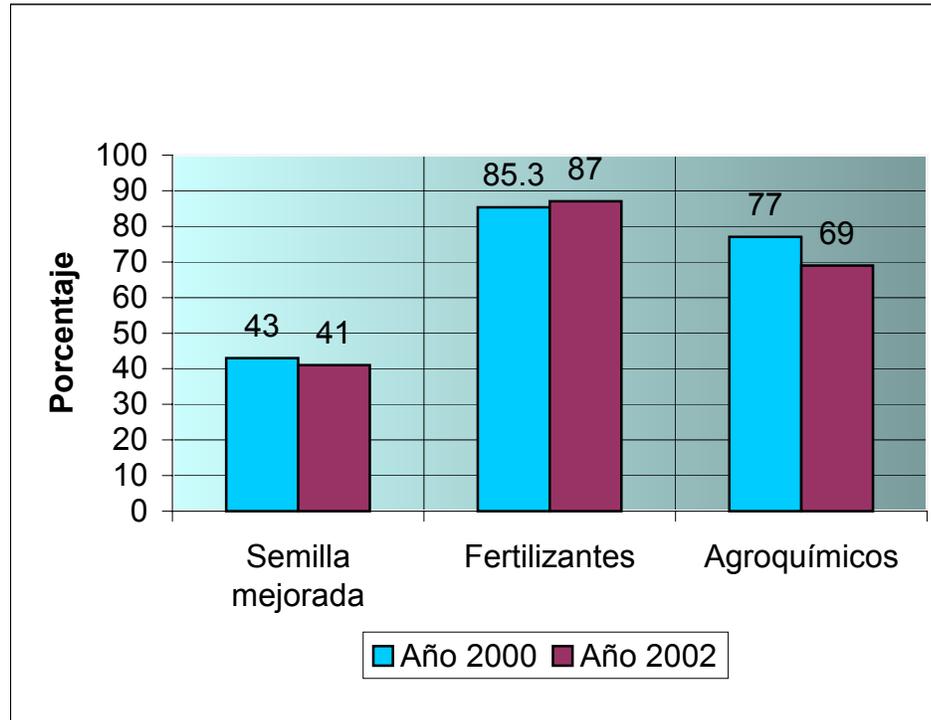
Normalmente, el cambio tecnológico está caracterizado por innovaciones en el uso de semillas, fertilizantes, manejo y control de plagas y enfermedades, la tecnificación del riego, la mecanización de las labores agrícolas, y la realización de prácticas tanto de conservación como de manejo de suelos.

El componente de fertiirrigación es de los que más claramente refleja el cambio tecnológico ya que se observa un cambio hacia sistemas tecnificados de riego en relación al utilizado antes del apoyo, que en un 98% utilizaban sistemas de riego rodado o por gravedad

Es importante mencionar que aunque existe una gran demanda por este apoyo, las disponibilidades presupuestales no han permitido promover un programa de gran alcance para desarrollar procesos de tecnificación en el uso del agua, por lo que la mayor parte de los beneficiarios de este programa, recibió apoyos el componente de rehabilitación y conservación del suelo con apoyos para la aplicación de cal agrícola.

El otro aspecto que refleja claramente el cambio tecnológico, se refiere a la mecanización para el desarrollo de las diversa etapas del proceso productivo, preparación del terreno, siembra, cosecha, etc., en base a las encuestas aplicadas a beneficiarios del componente mencionado, se observó un incremento del 41 % en el uso de maquinaria en las labores agrícolas, aunque en las encuestas aplicadas en beneficiarios con otros componentes, se observó más bien una disminución de la superficie mecanizada, en la medida en que el 27% de los entrevistados de otros componentes, manifestaron dejar de usar maquinaria agrícola, en general por el deterioro de sus equipos y el encarecimiento de las refacciones y mantenimiento.

Figura 5.2.1 Cambio Tecnológico



Fuente: encuestas a beneficiarios de los programas de Fomento Agrícola de APC 2002 en el Estado de Veracruz

En la encuesta se refleja también en qué medida se utiliza semilla mejorada, fertilizantes y agroquímicos, de donde se desprende que el uso de fertilizantes está prácticamente generalizado, pues el 87% de los entrevistados del 2002, manifestó utilizar este insumo mientras que los correspondientes a la muestra 2000, la respuesta fue muy parecida, en un 85.3%, en el caso de la semilla mejorada, se observa una tendencia también estable aunque en este caso sólo el 41% del 2002 manifestó utilizarla mientras que en el 2000, la respuesta positiva se obtuvo del 43%, finalmente en los agroquímicos se observa una tendencia descendente ya que mientras que el 77% de los entrevistados del 2000 aceptaron llevar a cabo aplicaciones de estos productos, para el 2002 sólo el 69% de los entrevistados así lo manifestó.

5.2.3. Capitalización de las unidades de producción rural

Este indicador identifica en qué medida los apoyos recibidos propiciaron la capitalización de la unidad productiva, entendiéndose como capitalización la integración de activos productivos como maquinaria, vehículos, equipo especializado, construcciones e instalaciones y otros activos fijos que se encuentren en posesión de la unidad productiva., los proyectos y componentes relacionados con capitalización fueron:

- Manejo integral de suelo y agua–Sistemas de riego y adquisición y establecimiento de invernaderos.

- Tecnificación de la producción – Tractores, cosechadoras y alzadoras de caña e implementos agrícolas

De lo anteriormente señalado, la mayor parte de los beneficiarios manifestó haber incrementado su capital productivo por la posesión de tractores (18%), ya que en el programa de tecnificación de la producción, este componente no fue el más apoyado en virtud de que la mayoría de los beneficiarios en este programa, recibieron apoyos en aperos de labranza y aspersoras.

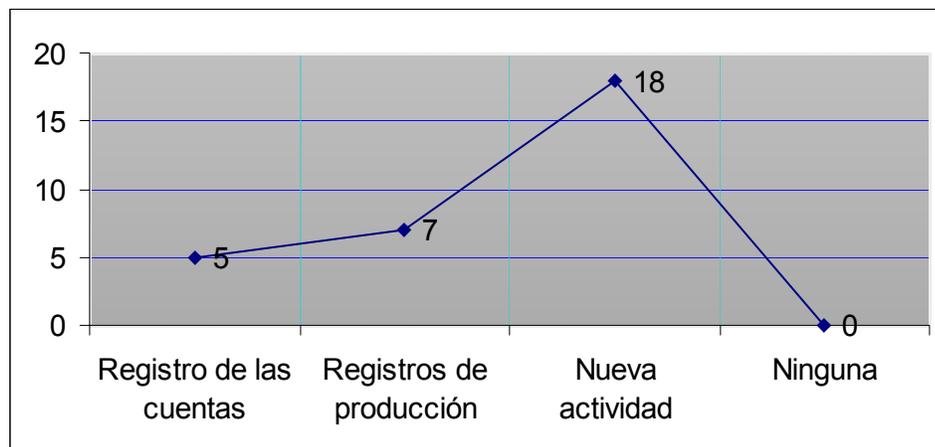
5.2.4. Desarrollo de capacidades

Con este indicador, la evaluación mide los impactos del programa en el desarrollo de capacidades gerenciales, de gestión y de innovación tecnológica del titular de la unidad productiva. Para lo primero, se toman en cuenta las manifestaciones del productor en el sentido del uso de registros contables y productivos, por otro lado, su propensión a buscar información relevante a su actividad productiva y al uso de servicios concurrentes como el crédito o el seguro agrícola, los esquemas de comercialización que utiliza, su acceso a los mercados entre otras cosas le identifican su capacidad de gestión y en el caso de su capacidad de innovación, se estima en la medida que manifiesta ser proclive a buscar el conocimiento y a aplicar nuevas tecnologías.

El desarrollo de las capacidades gerenciales tiene que ver con la rentabilidad de la unidad productiva, con mecanismos para administrar sus costos y sus ingresos, así como el mejor conocimiento sobre sus procesos de producción.

La siguiente figura, muestra las variaciones en la capacidad gerencial de los entrevistados:

Figura 5.2.2. Variación de capacidades administrativas



Fuente: encuestas a beneficiarios de los programas de Fomento Agrícola de APC 2002 en el Estado de Veracruz

En cuanto a las capacidades de gestión, éstas pueden determinar la permanencia de los productores en la actividad, ya que en la medida en que desarrolle la capacidad de conseguir servicios y apoyos, esquemas nuevos de comercialización, etc., tendrá más fortalezas en su unidad productiva. Los resultados obtenidos sin embargo, indican que la orientación de los programas de Fomento agrícola poco toman en cuenta estos aspectos ya que se orientan más hacia procesos de capitalización y tecnificación sin considerar que la nueva estrategia tiende hacia la integración de cadenas.

Si bien los crecimientos son poco significativos, menores al 2.3% en todos los casos mencionados sí se pudo apreciar que hay una tendencia de los productores a buscar al menos información de mercados para defender sus precios, así lo manifestó el 34% de los entrevistados.

En el caso del Desarrollo de la capacidad de innovación, ocurre una situación similar, donde todos los cambios en los aspectos contemplados son menores al 2%

5.2.5. Producción, productividad e ingreso

El indicador que por sí sólo se explica, mide los cambios en el ingreso de la unidad productiva en razón de cambios en la producción o productividad

Para llevar a cabo este análisis se registraron los cambios en rendimiento, producción e ingreso de la operación 2001 al 2002 de las unidades de producción rural entrevistadas, encontrándose en términos generales que no se registran cambios significativos sino más bien marginales con una tendencia estable, ello en virtud de que aún los apoyados con proyectos de fertirrigación comentan que esperan incrementos importantes en el siguiente ciclo agrícola

5.2.6. Integración de cadenas de valor

Con este indicador, se estima la influencia del programa en una posible mayor integración del productor a la cadena en que se inscribe su actividad agrícola.

Por lo que hace al mercado de insumos, salvo los productores del tipo I y algunos del tipo II, manifestaron no tener problemas para proveerse de los insumos que requieren en el mercado local o cuando mucho en el mercado regional.

Los productores de las comunidades de difícil acceso manifestaron que enfrentan un problema de encarecimiento de los insumos, mas no de escasez

Con relación a la comercialización de sus productos, prácticamente el 100% manifestó que lo hace en los mercados locales y a través del intermediarismo, sólo uno de los entrevistados manifestó que realiza la venta directamente a la empacadora de cítricos.

En cuanto a la exportación solo el 5% participa en este tipo de mercados, de los cuales el 80% son productores del tipo V y 20 % del tipo IV.

5.2.7. Desarrollo de Organizaciones

Casi el 60% de los entrevistados manifestó pertenecer a una organización, sin embargo, nadie con excepción de dos productores de hule, reconoció tener beneficios por esa pertenencia, lo que indica que la mayor parte de las organizaciones son de carácter corporativo, con intereses ajenos a los del productor, al menos en los beneficiarios de estos programas

5.3. Estudio de caso

Estudio de caso de Tecnificación del Riego.

Proyecto: Las Lucas

Coordenadas Geográficas: Latitud 18° 41' 00" Norte Longitud 96° 24' 50" Altitud 40 msnm

Representante: Pedro Morales Rico

Municipio: Tierra Blanca

Estado Veracruz.

DDR: 008, CD. Alemán.

Programa: APC 2002

Sub-Programa: Ferti-Irrigación.

Superficie Beneficiada: 30-85-00 has.

Gasto Disponible: 16 ltrs por seg., según Título de concesión de CNA

Periodo de Estiaje: 6 meses (180 días)

Cultivo: Limón Persa

Rendimiento: 10.5 toneladas por hectárea

Cuadro 5.3.1. Cuadro comparativo estudio de caso tecnificación del riego

Método	Superficie	Volumen de agua utilizado	Situación del caso
Riego por superficie	15-42-50 has	207360M ³	Sin Tecnificación
Riego por Microaspersión	30-85-00 has	207360M ³	Con Tecnificación

Fuente: Expediente del proyecto.

Descripción del sistema de riego: El sistema de riego es por Microaspersión, en el cual se instala un microaspersor por cada árbol de limón, trabaja con muy poca agua y poca presión de operación, dos razones por lo que lo hace muy versátil a cualquier cultivo o terreno, eficientando tanto el uso del agua, como el uso del suelo, de fertilizantes, pesticidas, etc. En conclusión es un sistema que abarata la mayoría de los costos, solo el de su implantación es el mas costoso, sin embargo, además de la eficientización del agua también se refleja su aprovechamiento en los rendimientos del cultivo, ya que en el caso presente, la producción se incrementará hasta en 15 toneladas por hectárea, situación de hace merecer su instalación.

5.4. Conclusiones y Recomendaciones

5.4.1. Conclusiones

Los resultados e impactos evaluados para este grupo de programas, mantienen el concepto de que es posible fomentar el desarrollo de la actividad agrícola, especialmente con acciones de tecnificación y capitalización.

Sin embargo, la diversidad de los programas y al interior de ellos de los componentes, refuerza la necesidad de focalizar los recursos del programa, buscando un impacto ordenado por espacios físicos potenciales o por cadenas de valor estratégicas.

En cierto modo, tal diversidad pareciera remitirse a los inicios del programa de equipamiento rural que consideraba un menú de apoyos tan diverso que difícilmente se podían medir sus impactos, que no fuera en el número de beneficiarios.

5.4.2. Recomendaciones

Se considera relevante que el programa aproveche su fortaleza más importante que es su capacidad de influir en procesos de capitalización y tecnificación, para que focalice sus acciones primero, en lo que se refiere a los componentes que mas peso tienen en el fomento y segundo hacia regiones o cadenas estratégicas que garanticen un rápido retorno de la inversión.

Se pueden buscar sinergias con los programas de desarrollo rural para complementarse en atender la demanda de componentes de amplia inclusión de productores, lo que permitiría disminuir la presión sobre los recursos del programa.

Finalmente, en un nuevo enfoque de integración de cadenas, se espera que se puedan canalizar apoyos para promover el desarrollo de capacidades en los productores elegibles al programa, que los prepare para hacer frente a los retos de la globalización de mercados.

Si bien las evaluaciones son fundamentales para tomar decisiones sobre las acciones del programa, el esquema que se ha venido instrumentando para las evaluaciones externas

sigue apoyándose en las percepciones de los productores, es decir que al final se trata de una encuesta de opinión, sin embargo, los resultados y los impactos en los ingresos o en la productividad, es un asunto de la mayor importancia por lo que se considera que deberían buscarse metodologías complementarias para medir de manera objetiva estos cambios en los ingresos o en los niveles tecnológicos o en la productividad.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

6.1. Objetivo del capítulo

En este capítulo se resaltan las conclusiones relevantes de la evaluación, tomando como base los planteamientos desarrollados en los capítulos precedentes, lo que permitirá sustentar las recomendaciones que se generan buscando con ello contribuir de manera propositiva al mejor desempeño del programa.

6.2. Conclusiones

6.2.1. Principales resultados de la evaluación de procesos

Queda claro que el diseño de los programas lo realiza prácticamente en su totalidad la SAGARPA a través de sus oficinas centrales y aunque desde el punto de vista de las autoridades locales se reconoce que existen mecanismos formales para incidir en esta etapa, los procedimientos resultan de una alta complicación y, al final, prevalece el criterio sustentado por la instancia central, minimizando así la contribución del personal que se encuentra operando en el Estado, que tiene la experiencia, conoce la región y a los productores y cuenta por lo tanto con propuestas concretas sobre componentes, tipo de apoyos y procedimientos para otorgarlos. Por otra parte se sabe que la AMSDA se ha constituido en un foro de consulta formal para incorporar las opiniones de los estados en el diseño normativo de los programas, sin embargo no se conocen los alcances de dicho procedimiento.

Finalmente en este aspecto del diseño, queda de manifiesto el reconocimiento de que en el año 2003, el diseño normativo de las Reglas de Operación deja mas espacios a la incidencia estatal para definir procedimientos, montos de los apoyos bajo ciertos acotamientos, mayor importancia a la integración de proyectos y en general aspectos que favorecen una mayor participación de las instancias operativas.

En la etapa de **planeación** se puede apuntar como relevante que los criterios de asignación de recursos por programa y componente, son definidos por el Estado; sin embargo, no se incorporan en el proceso, elementos como la identificación de cadenas estratégicas, caracterización de regiones con potencial o con rezago o análisis de rentabilidad que orienten las decisiones de dónde invertir y qué apoyar en función de objetivos a mediano y largo plazo, prevalece el criterio de la demanda, sin embargo, en este año, con apoyos para la integración de cadenas dentro de los programas de Fomento agrícola, se espera aprovecharlo para incidir de manera ordenada en función de integración de cadenas.

En cuanto al **arreglo institucional**, se puede concluir que se apega al marco normativo y que en este año por primera vez se incluye la participación de los DDR como instancia de

supervisión en la entrega de los apoyos; así mismo, que el CTA se ha venido fortaleciendo y se ha consolidado como una instancia colectiva de análisis y decisiones sobre el programa y que aún no se concreta el proceso de descentralización de los DDR.

En relación a la **operación**, se puede concluir que existe un problema de retraso que se da en la fase de autorización, liberación y pago de los apoyos en el seno del Comité Técnico del FIVERFAP, que se requiere revisar para acortar los plazos.

Se señala como problema fundamental de los retrasos al proceso de revisión en el Comité Técnico del FIVERFAP, particularmente en la revisión que lleva a cabo el grupo operativo de dicho Comité, donde se sostiene se vuelve a hacer una revisión de expedientes y proyectos que ya fueron dictaminados por personal altamente capacitado para ello y que además se realiza en un órgano reconocido por la normatividad como auxiliar del FIVERFAP para este fin, mientras que la doble revisión se realiza por un grupo no reconocido en la normatividad y cuestionado en cuanto a su capacidad técnica.

Otro aspecto relevante para la operación, lo constituye la oportunidad en la firma de los anexos técnicos y de la definición de los manuales de procedimientos, que año tras año deben quedar pendientes a lo que se contenga en las Reglas de Operación y anexos técnicos.

Finalmente en lo que se refiere al **seguimiento y evaluación**, se puede concluir que el Sistema Nacional de seguimiento SISER no funciona en tiempo real en el Estado, que ocurre lo mismo con que los anteriores sistemas y que invariablemente se tiene que desarrollar un esquema paralelo de captura para después subir la información al Sistema, lo que desvirtúa el objetivo del mismo.

Finalmente a manera de conclusión se señala que las evaluaciones externas en el Estado, siguen concluyéndose con un desfase de prácticamente otro ejercicio presupuestal, lo que limita su utilidad y pertinencia.

6.2.2. Principales resultados e impactos

Los resultados e impactos evaluados para este grupo de programas, indican que los instrumentos utilizados por este grupo de programas, guardan congruencia con los objetivos y tienen la capacidad de generar procesos de tecnificación y capitalización.

Sin embargo, también se hizo evidente en la evaluación de impactos, que la diversidad de proyectos y componentes que integran el grupo de programas, resta eficiencia a los mismos en la medida en que se pretenda abarcar todas las posibilidades establecidas por la normatividad, ya que una estrategia diversa difícilmente puede alcanzar objetivos de alto impacto.

Aunado a lo anterior, la evaluación de impactos y resultados, deja ver que existen espacios de oportunidad que en estos momentos y tal vez debido a lo anteriormente comentado, no son atendidos por el grupo de programas y seguramente tendrían un efecto importante en los propios productores, como es el caso de los procesos para

promover el desarrollo de capacidades gerenciales, de gestión y de innovación que complementarían adecuadamente los procesos de capitalización y tecnificación.

Finalmente se considera que los indicadores generados en el capítulo cinco, son en su totalidad derivados de una encuesta de opinión, es decir de las apreciaciones del productor sino es que de lo que el productor quiso que se le entendiera y que si bien tienen un alto valor, la evaluación debiera contemplar otras metodologías complementarias que garanticen la objetividad de la información.

6.3. Recomendaciones

6.3.1. Sobre los procesos

- Se sugiere que para mejorar el diseño de los programas, la federación lleve a cabo una serie de reuniones de trabajo, no sólo de consulta a nivel de regiones homogéneas con las estructuras responsables de cada secretaría de los estados que conformen la región, con el fin de que producto del trabajo entre los dos niveles de gobierno, se generen formatos de Reglas de Operación, que sean entonces compatibles con los intereses de los estados y donde se cuiden queden incluidas las condiciones en que se desenvuelven las actividades agropecuarias.
- Adicionalmente a lo anterior, se considera conveniente que se explore la posibilidad de que las Reglas de Operación no se emitan cada año, ya que la espera de sus publicaciones detiene procesos que podrían avanzarse desde enero de cada año y así, estar preparados para una operación más eficiente, por lo que se sugiere no descartar la posibilidad de acordar con la instancia correspondiente, que las mencionadas Reglas tengan un período de vigencia de al menos dos años.
- Para alcanzar objetivos de impacto sectorial, sería saludable que en la identificación de las prioridades estatales estén presentes los objetivos planteados en el Plan estatal de desarrollo que en materia sectorial estableció con claridad la actual administración, lo que seguramente permitiría contar con un primer criterio para la focalización de los apoyos.
- En cuanto al arreglo institucional, la recomendación es de que se siga fortaleciendo a los órganos colegiados como el CTE, donde se observa un ambiente de trabajo y compromiso profesional.
- En relación con la operación, se recomienda gestionar ante los directivos del FIVERFAP, una reunión de análisis donde se solicite se otorgue al CTA las facultades que le corresponde como cuerpo colegiado auxiliar del propio FIVERFAP y se respeten sus dictámenes técnicos, para evitar en el futuro los retrasos que se observan hasta la fecha.

- Por otro lado, se recomienda que en tanto los recursos federales no sean radicados, se pueda iniciar la operación con recursos estatales, que pueden radicarse al Fideicomiso con mayor oportunidad que los federales.
- Para las instancias federales del nivel central, se recomienda se explore la posibilidad de definir presupuestos multianuales, que otorguen certeza al sector sobre los programas, apoyos y subsidios a los que tiene derecho durante la vigencia del presupuesto así acordado. Pudiera parecer una idea descabellada, sin embargo, parece que se ha aplicado en otros países que han encontrado así soluciones a problemas similares a los detectados y señalados en este documento.
- Finalmente sobre la supervisión y seguimiento, se recomienda que la federación decida “liberar” el sistema nacional a los estados y defina la información mínima que requiere sobre el desarrollo de la APC, dejando a los estados la decisión sobre la mayor parte del sistema y su administración.
- En este mismo sentido, se recomienda al comité estatal de evaluación y a las instancias administrativas de apoyo, que los próximos procesos para la selección de las entidades evaluadoras, se inicien desde los primeros meses del año de tal forma que se pueda ir abatiendo el desfase que actualmente se presenta.

6.3.2. Sobre los impactos

- Por las razones expuestas anteriormente, Se considera importante que el programa aproveche su fortaleza más importante que es su capacidad de influir en procesos de capitalización y tecnificación, para lo cual, deberá focalizar sus acciones en función de criterios de impactos y resultados, para la atención de otro tipo de criterio, será preferible en todo caso asignar un recurso para atender a la demanda de tal forma que las acciones sustantivas de tecnificación y capitalización puedan detonar procesos importantes de crecimiento y desarrollo.
- Para atender demandas de amplia inclusión de productores en implementos y aperos, también podría buscarse sinergias con otros programas de la APC de tal forma que se puedan complementar la atención a esa demanda.
- Sería deseable que en el grupo de programas se incluyera la posibilidad de apoyar esquemas para el desarrollo de las capacidades gerenciales, de gestión y de innovación en los productores que se están beneficiando con este programa, no desde el punto de vista de un subsidio que busque la equidad, sino desde el punto de vista de promover un desarrollo empresarial.
- En lo que se refiere a los procesos de evaluación, nuevamente se hace la sugerencia de utilizar metodologías complementarias que seguramente estarán al alcance de la FAO, para instrumentar mediciones objetivas de los impactos y resultados en el nivel de los ingresos de los productores, en su nivel de vida, en

sus cambios tecnológicos, etc., que otorguen mayor certeza que la opinión o apreciación del productor, sobre algo que incluso ocurrió al menos un año anterior a la entrevista.

6.3.3. Sobre la congruencia entre el diagnóstico y los programas

- En este sentido, se recomienda a los integrantes del CTA, se lleve a cabo un ejercicio para determinar las prioridades estatales en función de los objetivos estratégicos sectoriales, lo anterior, por la diversidad productiva del Estado y por las expectativas generadas en la población rural. En definitiva, no es fácil en un breve diagnóstico sustentar las prioridades del Estado y su congruencia con los programas, existen otros elementos que deben ser tomados en cuenta y que un investigador en un corto período no necesariamente identifica, por ejemplo los aspectos políticos y sociales, contingencias climáticas, disponibilidad de recursos, etc., que se escapan al análisis limitado de un estudio que en principio no tiene ese objetivo.
- En el mismo sentido, se reconoce que las prioridades estratégicas del Estado de Veracruz no son fácilmente identificadas, o más bien, no fácilmente se podrá descartar el resto de lo identificado como prioritario, en virtud otro tipo de consideraciones, sin embargo alguien toma decisiones diariamente sobre las asignaciones de recursos limitados y grandes necesidades, de tal forma que en la medida en que se tengan criterios claros y se conozcan, se tomarán las mismas decisiones pero seguramente con mayor facilidad.

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. Fomento Agrícola. UA-FAO. México, 2003.

FAO-SAGARPA, Términos de referencia para la contratación de Entidades Evaluadoras Estatales para la evaluación externa de los Programas de la Alianza para el Campo.

SEDARPA, Relación de beneficiarios de los Programas de Fomento Agrícola 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-SAGARPA, Anexo Técnico de los programas de Fomento Agrícola. 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 de Fomento Agrícola. 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.