



Evaluación Alianza Contigo 2003



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

SAGARPA

Informe de Evaluación Estatal Programa Desarrollo Rural

Veracruz

MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Veracruz

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ

C. Miguel Alemán Velasco
Gobernador Constitucional del Estado

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

Lic. José Miguel Moto del Hoyo
Secretario Ejecutivo del Instituto
Veracruzano para el Desarrollo Rural

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

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

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Octavio Legarreta Guerrero
Presidente

Dr. Ramón Ferrari Pardiño
Representante del Gobierno del Estado

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

Lic. Constantino Aguilar Aguilar
Representante de los Productores

Dr. Juan A. Villanueva Jiménez
Representante de Profesionistas y Académicos

Ing. Gabriel May Mora
Representante de Profesionistas y Académicos

Dr. Teodoro Domínguez Torres
Coordinador del CTEE

ENTIDAD EVALUADORA ESTATAL
Parámetro Consultores, S.C.

Ing. Hilario Humberto Valenzuela Corrales
Responsable de la Evaluación

Tabla de Contenido

	Página
Presentación	v
Resumen ejecutivo.....	6
Introducción	9
Capítulo 1 Análisis de la estrategia de Desarrollo Rural.....	11
2.1. Evolución del Programa de Desarrollo Rural 1996-2003	11
2.2. Algunas particularidades de la operación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Veracruz.....	16
Capítulo 2 Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoya el programa .	20
2.1. Producción sectorial	20
2.1.1 La Agricultura	21
2.1.2 La Ganadería.....	23
2.1.3 La Pesca.....	24
2.1.4 Las exportaciones	24
2.2. El Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural (INVEDER)	24
2.2.1. El Programa de Desarrollo Rural.....	25
2.2.1.1 Proyectos de inversión rural	25
2.2.1.2. Desarrollo de capacidades en el medio rural	25
2.2.1.3. Fortalecimiento de empresas y organización rural	26
2.3. Algunas consideraciones generales del sector agropecuario y la Alianza para el Campo en el Estado.....	26
Capítulo 3 Evaluación de procesos en el Programa	30
3.1 El Diseño	30
3.2 La Planeación.....	32
3.3 Arreglo Institucional.....	33
3.4 Operación y seguimiento.....	35
Capítulo 4 Evaluación de impactos	39
4.1. Una breve descripción de los encuestados.....	39
4.2. Tipificación de productores	40
4.3. Gestión del apoyo	41
4.3.1. Recepción del apoyo	41
4.3.2. Permanencia del apoyo.....	41
4.3.3. Satisfacción general del apoyo.....	42
4.4. Indicadores de Impactos de primer nivel (Ingreso)	44
4.4.1. El Ingreso en las actividades agrícolas	44
4.4.2. El ingreso en las actividades pecuarias	45
4.4.3. El ingreso en las actividades no agropecuarias	46
4.5. Indicadores de Impactos de primer nivel (Empleo).....	46
4.6. Impactos en indicadores del segundo nivel	48
4.6.1. Inversión y capitalización.....	48
4.6.2. Cambios en los activos.....	49
4.6.3. Producción y productividad	49
4.6.4. Innovación tecnológica.....	50
4.6.5. Integración de cadenas agroalimentarias.....	52
4.6.6. Reconversión productiva	53

4.7. Impactos PRODESCA	54
4.7.1. Impacto en el ingreso con y sin PRODESCA	54
4.7.1.1. Actividades agrícolas.....	54
4.7.1.2. Actividades ganaderas	55
4.7.2. Impacto en el empleo con y sin PRODESCA.....	56
4.7.3. Producción y productividad con y sin PRODESCA.....	57
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones	59
5.1. Conclusiones y recomendaciones	59
5.2. Consideraciones generales.....	62
Bibliografía	64
Anexo	66

Índice de cuadros

Cuadro 1.2.1. Número y tipo de productores atendidos por el Programa de Desarrollo Rural.	17
Cuadro 1.2.2. Montos de inversión por fuente del Subprograma PAPIR.....	17
Cuadro 2.3.1. Fuentes de inversión en el sector agropecuario del Estado de Veracruz... ..	27
Cuadro 2.3.2. Fuentes de Aportación de recursos en el Programa de la Alianza para el Campo, en general, y en el programa de Desarrollo Rural, en particular.....	28
Cuadro 4.3.1. Complejidad del trámite para recibir el apoyo.	41
Cuadro 4.3.1.1. Porcentaje de recepción, integridad y oportunidad del apoyo.	41
Cuadro 4.3.2.1. Permanencia del apoyo por Programa.....	41
Cuadro 4.4.1.1. Estatus de las actividades agrícolas.	44
Cuadro 4.4.1.2. Indicadores de ingreso, costo y excedentes – agrícola (PAPIR 2003).. ..	44
Cuadro 4.4.1.3. Indicadores de ingreso, costo y excedentes – agrícola (PADER 2001).. ..	45
Cuadro 4.4.2.1. Indicadores de ingreso, costo y excedentes – ganadería (PAPIR 2003. ..	45
Cuadro 4.4.2.2. Indicadores de ingreso, costo y excedentes – ganadería (PADER 2001). ..	46
Cuadro 4.4.3.1. Índices de cambio en ingreso, costo y excedente en ANA.	46
Cuadro 4.5.1. Generación de empleo por Programa.	47
Cuadro 4.6.2.1. Cambios en los activos de los productores	49
del subprograma PAPIR.	49
Cuadro 4.6.2.2. Cambios en los activos de los productores del PADER.....	49
Cuadro 4.6.5.1. Integración vertical hacia atrás por actividad y por efecto de la APC.	52
Cuadro 4.6.6.1. Inicio de nuevas actividades.	53
Cuadro 4.7.1.1.1. Indicadores de ingreso, costo y excedentes - agrícola, con y sin PRODESCA.....	55
Cuadro 4.7.1.2.1. Índices de producción e ingreso en actividades ganaderas con presencia del PRODESCA.....	55
Cuadro 4.7.1.2.2. Índices de producción e ingreso en actividades ganaderas sin presencia del PRODESCA.	56
Cuadro 4.7.2.1. Generación de empleo con presencia del PRODESCA.....	56
Cuadro 5.1.1. Mapeo de los impactos mayores en la magnitud de cambio en el Ingreso. ..	59
Cuadro 5.1.2. Mapeo de los impactos mayores en la magnitud de cambio en el empleo. ..	60
Cuadro 5.1.3. Conclusiones y recomendaciones sobre los procesos.	60

Índice de figuras

Figura 1.1.1. Evolución de los programas de Desarrollo Rural de la APC 1996-2003.	12
Figura 1.1.2. Presupuesto de la APC y de los Programas de Desarrollo Rural 1996-2003.	13
Figura 1.1.3. Distribución de la Inversión en el Programa de Desarrollo Rural 2003 por Subprograma.	13
Figura 1.1.4. Asignación de la inversión por tipo de actividad del subprograma PAPIR. .	14
Figura 1.1.5. Distribución de los montos de inversión por cadena productiva.....	14
Figura 1.1.6. Distribución de los apoyos del Programa de Desarrollo Rural por tipo de beneficiario.	15
Figura 1.1.7. Marco conceptual del proceso de gestión del Programa de la Alianza para el Campo 2003. Caso Desarrollo Rural.	16
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anexos Técnicos.	17
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Informes de Avances Físico-Financiero proporcionado por la Dependencia.	17
Figura 1.2.1. Principales sistema-producto atendidos y número de PSP por DDR.	18
Figura 1.2.2. Inversión en el Programa de Desarrollo Rural por DDR y Sistema-Producto.	18
Figura 1.2.3. Comportamiento financiero del Programa de Desarrollo Rural.	19
Figura 2.3.1. Comportamiento de la inversión sectorial y de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz.	28
Figura 4.1.1. Distribución del género por Programa.	39
Figura 4.1.2. Distribución del rango de edades por Programa.	39
Figura 4.2.1. Tipología de productores por Programa.	40
Figura 4.3.2.1. Índices del nivel de uso del apoyo por categoría y por Programa.	42
Figura 4.3.3.1. Satisfacción general del apoyo recibido.	43
Figura 4.3.3.2. Grado de percepción del beneficiario por tipo de apoyo.	43
Figura 4.5.1. Variación del empleo total (contratados + familiares).	47
Figura 4.5.2. Variación del empleo contratado y familiar.	48
Figura 4.6.1.1. Tendencia en el cambio en los activos en PAPIR y PADER.	48
Figura 4.6.3.1. Distribución del crecimiento en actividades agrícolas (PAPIR Y PADER). 50	
Figura 4.6.3.2. Distribución del crecimiento en actividades ganaderas (PAPIR Y PADER).	50
Figura 4.6.4.1. Índice de cambio tecnológico (PAPIR y PADER).	51
Figura. Integración vertical hacia delante (VHI) por tipo de productor y por Programa. ...	53
Figura 4.7.1. Distribución de encuestados con y sin apoyo del PRODESCA.	54
Figura 4.7.2.1. Contribución a la generación de empleos con y sin PRODESCA.	57
Figura 4.7.3.1. Frecuencia de crecimiento en producción agrícola con y sin PRODESCA.	57
Figura 4.7.3.2. Frecuencia de crecimiento en producción pecuaria con y sin PRODESCA.	58
Figura 5.2.1. Marco conceptual del proceso de gestión del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2003. Versión Modificada.....	63

Siglas

APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEDR	Consejo Estatal de Desarrollo Rural
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FIVERFAP	Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario
FODEPAL	Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
FUNPROVER	Fundación Produce Veracruz
IMEDER	Instituto Mexicano para el Desarrollo Rural
INI	Instituto Nacional Indigenista
INVEDER	Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PRODUCE	Fundación Produce
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SE	Secretaría de Economía
SEDARPA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SNIM	Sistema Nacional de Información Municipal
UA	Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
UTON	Unidad Técnica Operativa Nacional

Presentación

Conforme a lo establecido en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003, en materia de evaluación externa, y en particular a los lineamientos emitidos por la Coordinación General de Enlace y Operación de la SAGARPA a través del “Esquema Organizativo para la Evaluación de los programas de la APC 2003”, los “Términos de Referencia para la Contratación de Entidades Evaluadoras Estatales”, así como las “Guías Metodológicas para la Evaluación de los Programas de la APC 2003”; la Delegación de la SAGARPA en el Estado de Veracruz, a través de la Subdelegación Administrativa, llevó a cabo el proceso de licitación correspondiente para la contratación de los servicios de evaluación externa, siendo adjudicada la EEE denominada **Parámetro Consultores, S. C.** para la evaluación del programa de Desarrollo Rural, misma que se responsabiliza del contenido y calidad de este informe.

Asimismo, es pertinente señalar que el proceso de evaluación se apegó a la metodología desarrollada por la Unidad de Apoyo FAO, y fue conducido por el Comité Técnico Estatal de Evaluación, como instancia responsable del proceso de selección, contratación y supervisión, así como de la revisión, calificación y dictamen del presente informe de evaluación.

Resumen ejecutivo

En este resumen se presentan los resultados, conclusiones y recomendaciones más importantes resultado del proceso de investigación del desempeño global del Programa de Desarrollo Rural, a fin de contribuir en el mejoramiento del mismo para alcanzar mayores niveles de bienestar en el medio rural, específicamente de aquellos a quienes está dirigido dicho Programa; y, como consecuencia al resto de la sociedad, toda vez que el sector rural es, y debiera ser aun más, uno de los principales motores de la economía en el Estado y en el país.

En relación con los resultados e impactos, enseguida se enuncian los valores de los principales indicadores calculados, así como una breve interpretación de los mismos.

- **Focalización:** El Programa de Desarrollo Rural concentra los apoyos en los productores del tipo I y II (67.67%); es decir, en los de menor nivel de desarrollo, congruente con la normatividad. No obstante, existe un 27.82% y un 4.51% de beneficiarios del tipo III y IV, respectivamente, que son apoyados por este Programa, siendo estos productores, sobre todo los del tipo IV, de los más desarrollados relativamente. Se concluye que cumplió con la norma y se recomienda dar seguimiento a los factores que condicionan la participación por Tipo.
- **Gestión del apoyo:** la mayoría de los beneficiarios de este Programa señalan que los trámites para acceder a los apoyos del Programa no son excesivamente complicados; no existe una limitación en ese sentido.
- **Recepción del apoyo:** El 94.74% de los beneficiarios manifiesta haber recibido el apoyo, mientras que el 5.26% señala que aun no lo ha recibido.
- **Permanencia del apoyo:** El 100% de los beneficiarios del PAPIR informan que mantienen en su poder el apoyo otorgado, y en el caso del PADER 2001 el 95.2% de los beneficiarios manifiesta que mantiene el apoyo. En ambos casos, el nivel de uso es de poco más del 80%, lo cual puede calificarse entre regular a aceptable.
- **Satisfacción general del apoyo:** La opinión de los beneficiarios califica en general al Programa como muy satisfactorio, pues otorgan una calificación de 9.08 a este indicador. Esto es positivo para el Programa y permitiría aprovechar esa percepción para promover acciones integrales.
- **Cambios en los ingresos y en el empleo:** En cuanto a los indicadores de primer nivel se encontró que, para el caso del ingreso, las hortalizas y las plantaciones y/o frutales son las actividades que mayores cambios en el nivel de ingreso produjeron, para el caso del PAPIR y el PADER, respectivamente; asimismo, destaca que en los productores del tipo II y III son donde se dan estos mayores cambios. En lo referente a la generación de empleo, en general se observa que el mayor nivel de cambio en el empleo se presenta en los productores del tipo II y III, para el caso del PADER y el PAPIR, respectivamente. Asimismo, cabe destacar que es en la modalidad de "proyecto" en donde se reportan los mayores niveles de cambio en la magnitud de empleo generado, lo cual permite recomendar que esta modalidad podría ser mayormente reforzada en todos los sentidos con un alto grado de confianza.

- ***Inversión y capitalización:*** En el PAPIR el 82% de los casos mantiene una tendencia creciente en este indicador, lo cual es indicativo de que el Programa mantiene un esfuerzo importante en este sentido, y que seguramente habrá que reforzarse aun más pues las necesidades en el sector son todavía mucho mayores.
- ***Cambios en los activos:*** El 53% de los beneficiarios manifiesta una tendencia creciente de sus activos; no obstante, sólo el 20.4% indica que dicho cambio pudiera ser atribuible al Programa. En este caso, debe reconocerse en principio que son múltiples los factores económicos, sociales, políticos, culturales, etc. que inciden en el logro del desarrollo rural, por lo que en todo el informe se mantiene este criterio en la evaluación del Programa.
- ***Producción y productividad:*** Para el caso del PAPIR, el 62.86% de los casos reconoce incrementos en su producción; en cambio sólo el 19.10% los beneficiarios del PADER 2001 manifiesta que se ha incrementado la producción por efectos del Programa. En virtud que en este indicador se mide la percepción que tiene el productor al respecto; sería recomendable que el Programa se evaluara mediante un proceso de seguimiento cuantitativo que mida en tiempo y forma éste y otros indicadores más para que, asimismo, se tomen las decisiones pertinentes.
- ***Innovación tecnológica:*** El resultado del cálculo de este indicador es bajo, toda vez que alcanza un valor de 0.0266 (en un rango de -1 a 1), donde el cero significa que hay estabilidad, es decir, que no hubo cambios.
- ***Integración de cadenas:*** En cuanto al proceso de integración vertical hacia atrás, la tendencia es a la estabilidad (autoabastecimiento) en el 82.81% de los casos, pues se reporta un valor del indicador de -0.145 (en un rango de -1 a 1. Prácticamente se mantiene la tendencia para el caso de la integración vertical hacia delante (venta de los productos) pues se tiene un valor cercano a cero (0.237).
- ***Reconversión productiva:*** En este caso, se encontró que el 28.13% de los cultivos son nuevos, lo que puede considerarse como un resultado significativo, no obstante, sólo el 11.11% de los beneficiarios atribuye este resultado a la acción del Programa. Esto, sin duda, puede ser indicativo que en esta materia todavía falta mucho por lograr, de ahí que el enfoque de atención hacia proyectos integrales de desarrollo rural sustentable sea la opción más factible de impulsar para tener mayor control y logros en este sentido.
- ***Apoyos del PRODESCA:*** La mayoría de los beneficiarios (59%) reporta no haber sido sujeto de apoyo de este subprograma, lo que indica que es preciso atender esta situación toda vez que se ha venido intentando establecer sinergias significativas entre los diversos subprogramas. En cuanto a los resultados se refiere, en general los indicadores en presencia de este subprograma no muestran una tendencia favorable, incluso en ocasiones pareciera que hasta son desfavorables. Lo que podría decirse al respecto es que, o bien efectivamente el servicio profesional no es eficiente o la metodología de investigación no es tan precisa para lograr una medición realmente objetiva, o ambos casos a la vez. Cabe señalar al respecto, que algunos estudios han mostrado que ciertos resultados no son estadísticamente significativos cuando se trata de comparar los efectos ante la presencia o ausencia de un programa de capacitación. Una opción viable, al respecto, es precisamente el fortalecimiento del proceso de seguimiento de los apoyos, procurando estudiar diversas situaciones donde se pueda tener cierto control de las variables de interés.

En virtud de lo anterior, sólo resta enfatizar que el esfuerzo que se debe realizar para alcanzar de manera más eficiente y eficaz, al desarrollo rural del Estado, es de una gran magnitud, e implica por cierto la combinación de actitudes y aptitudes en el ámbito individual y colectivo; por tanto, es imprescindible retomar lo expuesto en este trabajo en el sentido de fortalecer los “procesos”, de tal forma que los esfuerzos, las ideas, las buenas intenciones, los recursos, etc., se traduzcan en lo sucesivo en mayores y mejores oportunidades para los habitantes del medio rural y, por consiguiente, para el resto de los actores participantes en este importante Programa: el de Desarrollo Rural de la Alianza para el campo.

Introducción

El objetivo del presente capítulo es realizar una descripción sintetizada de las bases teórico-metodológicas para la evaluación del Programa de Desarrollo Rural.

Fundamentos y objetivos de la evaluación

La presente evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2003, se rige por normas legales y metodológicas nacionales previamente establecidas para garantizar que se cumpla con el cometido de proporcionar información que contribuya a **“Identificar oportunidades de mejora y proponer cambios en el diseño y operación de la APC, para incrementar su eficacia operativa y sus impactos”**. En este sentido, es pertinente reconocer la iniciativa del Gobierno Federal en cuanto la promoción de esta importante herramienta metodológica para la toma de decisiones, cuyo uso debe traducirse en un mejor uso de los recursos públicos y privados.

La evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2003 se abordará a partir de cuatro ejes de análisis:

- i) La estrategia de desarrollo rural expresada en el Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo 2003.
- ii) Las inversiones en bienes de capital a beneficiarios PAPIR.
- iii) El desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)
- iv) La consolidación organizativa y el fortalecimiento institucional (PROFEMOR).

Objetivo general

Analizar la articulación y consistencia del Programa de Desarrollo Rural prevista en Alianza Contigo 2003, con el fin de concluir y recomendar sobre la pertinencia de sus componentes, la articulación entre los subprogramas, así como la identificación de la población rural objetivo del Programa. A partir de lo anterior, y cuando corresponda, se propondrán áreas de mejora y, en su caso, cambios en el diseño y operación del Programa, para incrementar su eficacia operativa y sus impactos.

Objetivos específicos

- Evaluar el impacto de las inversiones en bienes de capital financiados por PAPIR, así como los procesos que conllevan la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas y a diferentes tipos de beneficiarios.
- Valorar los efectos del Programa en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades en la población rural beneficiaria, en cuanto a capacidades administrativas, productivas y tecnológicas.
- Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable y en el fortalecimiento de las organizaciones económicas.

Enfoque de la evaluación

En la evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2003 se analizará el Programa en forma integral y sus acciones como parte de un proceso que está en marcha. La evaluación de los procesos e impactos obtenidos en 2003 será fundamental, pues dará elementos para fortalecer las acciones emprendidas por el Programa, o en su caso reorientar actividades y modificar procesos. La evaluación examinará la articulación entre los tres subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), así también, la medida en que esa articulación potencia los impactos del Programa.

La evaluación se enmarcará en las cuatro líneas de estrategia definidas por la SAGARPA, que son la *integración de cadenas agroalimentarias y de pesca*, la *reconversión productiva*, la *atención a regiones y grupos prioritarios* y la *atención a factores críticos*. Por los objetivos y características del Programa de Desarrollo Rural, la evaluación del Programa tomará como marco principal de referencia la atención a regiones y grupos prioritarios y la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social. Sin embargo, la evaluación estatal también analizará la correspondencia y complementariedad con la reconversión productiva y la atención a factores críticos.

Partiendo del planteamiento del Programa de Desarrollo Rural, de desencadenar procesos de desarrollo, particularmente con los grupos y regiones prioritarias, en la evaluación se analizarán las acciones del Programa y la interacción entre sus tres componentes para lograr ese objetivo. Se analizarán, entonces, los resultados respecto de la *formación de capacidades*, del *fomento a las inversiones en bienes de capital*, y del *fortalecimiento institucional en los consejos municipales y distritales y la consolidación de las organizaciones económicas*, principalmente en relación con los grupos y regiones prioritarias.

Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información

Las fuentes básicas de información para la realización del presente informe son las siguientes: Anexos Técnicos del programa, encuestas a beneficiarios 2001 y 2003, entrevistas a otros actores, evaluaciones anteriores, informes de gobierno, entre otros.

En cuanto al diseño muestral, se procedió conforme a la recomendación de la Unidad de Apoyo FAO, quedando constituida la muestra como se indica : 106 beneficiarios PADER 2001, 133 beneficiarios 2003 y 109 “otros actores” que incluye a funcionarios directivos, funcionarios operativos, prestadores de servicios profesionales, etc.

Una vez concentrada la información antes señalada, se procedió al cálculo de los indicadores, también de acuerdo con las sugerencias de la Unidad de Apoyo FAO, así como de la cuantificación de la información cualitativa proveniente de “otros actores”. Posteriormente, se llevó a cabo la interpretación de los indicadores seleccionados, mismos que junto con la información cualitativa sirvieron de base para la formulación de conclusiones de evaluación tendientes a proponer medidas de mejora del Programa objeto de evaluación.

Capítulo 1

Análisis de la estrategia de Desarrollo Rural

El Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2003, en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se propone hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer las acciones de generación de empleo rural e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales marginadas de nuestro país. Las políticas y estrategias e instrumentos de desarrollo rural, se orientan a fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar; a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros.

De esta manera, el Programa de Desarrollo Rural consta de tres subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). Estos subprogramas, de acuerdo con las reglas de operación correspondientes, darán atención especial a los grupos y regiones prioritarias, y a la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social.

Bajo esta estrategia, se apoyará la inversión en bienes de capital; desarrollo de capacidades; la identificación, diseño, implementación y consolidación de proyectos de carácter económico productivo; uso de tecnologías apropiadas; de infraestructura rural básica de beneficio regional; inversión para la reconversión productiva; acceso al financiamiento; y para la creación y consolidación de microempresas productivas y de servicios que generan alternativas de empleo rural, que conserven y recuperen los recursos naturales y contribuyan a disminuir los costos de transacción en el medio rural y favorezcan el ahorro interno.

2.1. Evolución del Programa de Desarrollo Rural 1996-2003

A partir de la firma del Convenio de Coordinación para la realización de acciones del programa de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz de fecha 6 de mayo de 1996, entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la entonces SAGAR, y por otra parte el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave; se dio inicio a un esquema de coparticipación y responsabilidad conjunta para la instrumentación de programas para promover el desarrollo rural de la entidad.

Los primeros esfuerzos fueron concretados en el año de 1996 con la firma de los Anexos Técnicos de los programas de Equipamiento Rural y Capacitación y Extensión. Los resultados obtenidos y la naturaleza de las Reglas de Operación de los ejercicios siguientes de la Alianza para el Campo, en las cuales se establecían de manera enunciativa y no limitativa los tipos y montos de apoyo, permitió al Estado adecuar y concertar los programas Elemental de Asistencia Técnica y Apoyo a Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural a partir de 1997, manteniéndose vigentes los cuatro programas mencionados hasta y durante el año 2000. A estos cuatro programas se sumaron los de Promoción de Exportaciones y Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas a partir de 1999 (Figura 1.1.1).

Figura 1.1.1. Evolución de los programas de Desarrollo Rural de la APC 1996-2003.

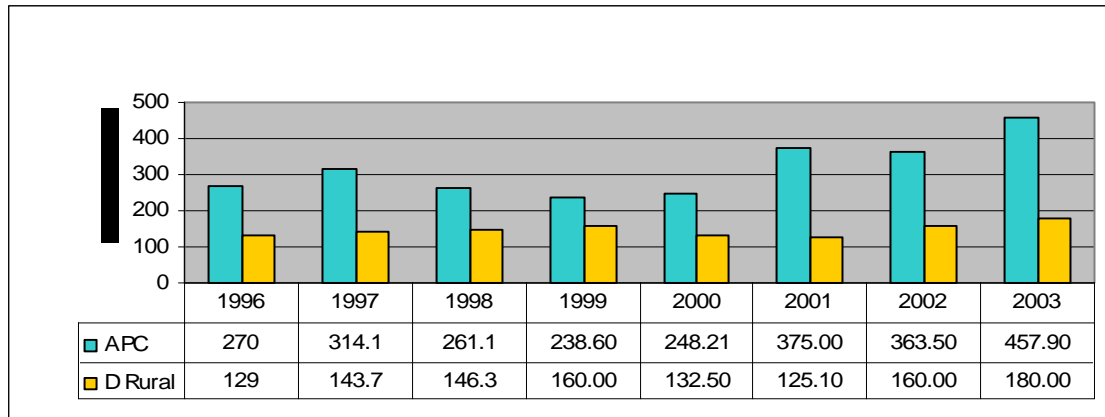
Ejercicio de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz								
Programas de Desarrollo Rural	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Apoyos a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)								
Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)								
Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)								
Apoyo al Desarrollo Rural								
Extensionismo y Servicios Profesionales								
Mujeres en el Desarrollo Rural								
Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas								
Programa Elemental de Asistencia Técnica								
Equipamiento Rural								
Capacitación								

Fuente: Elaboración propia en base a los Anexos Técnicos.

No obstante lo anterior, las necesidades de lograr una mayor eficiencia administrativa y operativa de los programas y el inicio de los primeros esfuerzos para incorporar una visión de regionalización e integralidad de las acciones dentro del proceso de planeación de los programas de la Alianza para el Campo, entre otras sugerencias señaladas por los diferentes agentes internos de los programas y por agentes externos mediante evaluaciones de resultados e impactos; dio como resultado una primera modificación de los programas en el año 2001 en los cuales se concertaron y operaron los programas de Apoyo al Desarrollo Rural; Extensionismo y Servicios Profesionales; Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas, y Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural.

En cuanto al presupuesto canalizado a la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz durante el período 1996-2003, éste ha observado un crecimiento medio anual del orden del 6.82%; en tanto que el presupuesto destinado a los programas de Desarrollo Rural, el crecimiento medio anual alcanza sólo el 4.25%, es decir, existe una diferencia de 2.5 puntos porcentuales en cuanto a crecimiento medio anual se refiere. En suma, la asignación gubernamental convenida en el marco de la Alianza para el Campo 2003 en el Estado de Veracruz, de más de 457 millones de pesos, a los tres Subprogramas de Desarrollo Rural se canalizaron 180 millones de pesos, que corresponden al 39.3% del total (Figura 1.1.2).

Figura 1.1.2. Presupuesto de la APC y de los Programas de Desarrollo Rural 1996-2003.



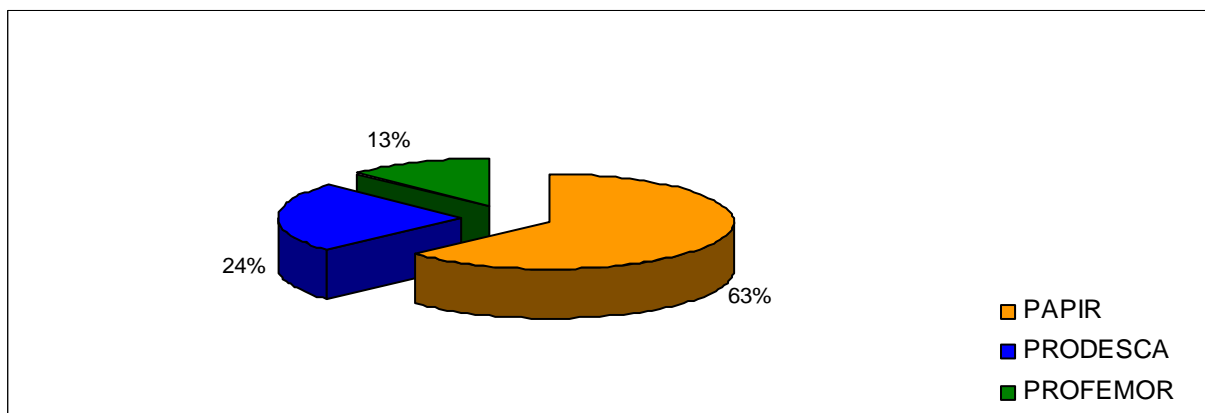
Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de Gobierno del Estado de Veracruz, y Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural 2002.

En la siguiente Figura 1.1.3, se observa la distribución del presupuesto por subprograma, lo que muestra el propósito de lograr sinergias entre estos para el mejor desempeño del Programa de Desarrollo Rural.

Para el caso del PAPIR, se apoyaron diversas actividades con proyectos agrícolas, pecuarios, así como no agropecuarias, destaca la creciente importancia de estas últimas, lo que indica el amplio potencial de desarrollo en el sector rural, sobre todo si se consolida la tendencia de inversión en proyectos de desarrollo rural sustentables, como recientes investigaciones evaluativas e instancias operativas lo recomiendan.

Asimismo, en la Figura 1.1.3 puede observarse la proporción de la inversión para cada uno de los subprogramas que integran el Programa de Desarrollo Rural, destacando el subprograma PAPIR, siguiéndole, en orden decreciente, el subprograma PRODESCA y PROFEMOR. La distribución de los recursos entre los subprogramas es eficiente para lograr un equilibrio entre las acciones para consolidar la aplicación del Programa de Desarrollo Rural, en especial el destinar el 37% de los recursos al fortalecimiento a las capacidades y la organización social permite conseguir el propósito de alcanzar la sinergia necesaria entre los subprogramas del Programa de Desarrollo Rural.

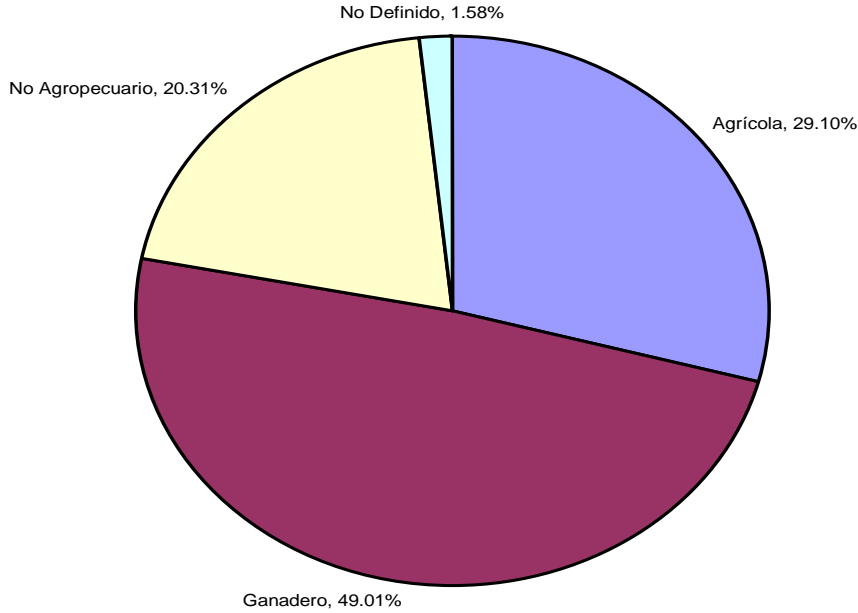
Figura 1.1.3. Distribución de la Inversión en el Programa de Desarrollo Rural 2003 por Subprograma.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anexos Técnicos.

La Figura 1.1.4 muestra los montos relativos de la inversión del Subprograma PAPIR destinados a cada actividad productiva, es destacable la mayor participación del subsector ganadero –49%– lo que puede obedecer a la vocación productiva de la Entidad, siguiéndole, en orden de importancia, las actividades agrícolas y las no agropecuarias en proporción similar, lo que indica la diversificación de las actividades productivas que están explorando las familias rurales y algunas no definidas en los documentos informativos consultados..Por el destino de las inversiones se puede concluir que existe congruencia con la vocación productiva y el amplio y diverso potencial de los recursos naturales del Estado de Veracruz.

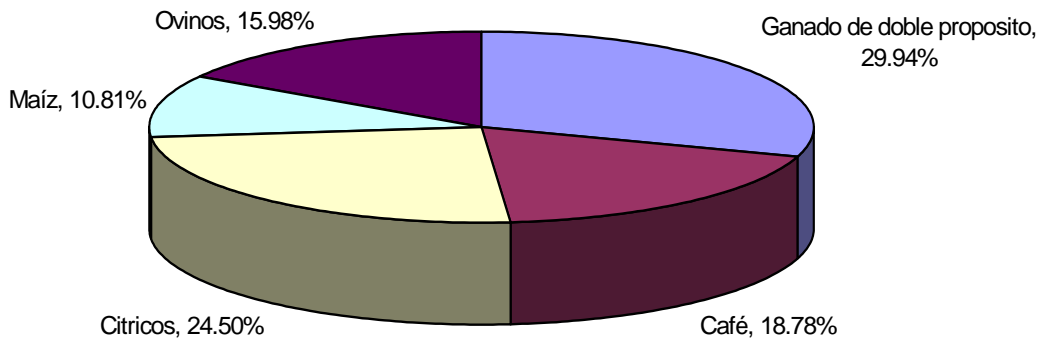
Figura 1.1.4. Asignación de la inversión por tipo de actividad del subprograma PAPIR.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anexos Técnicos.

En ese mismo sentido, la Figura 1.1.5 muestra la distribución de la inversión del por tipo de cadena productiva, concluyéndose que el Programa es congruente en relación a la definición de las cadenas prioritarias en el Estado de Veracruz; de acuerdo a los diversos estudios en la materia.

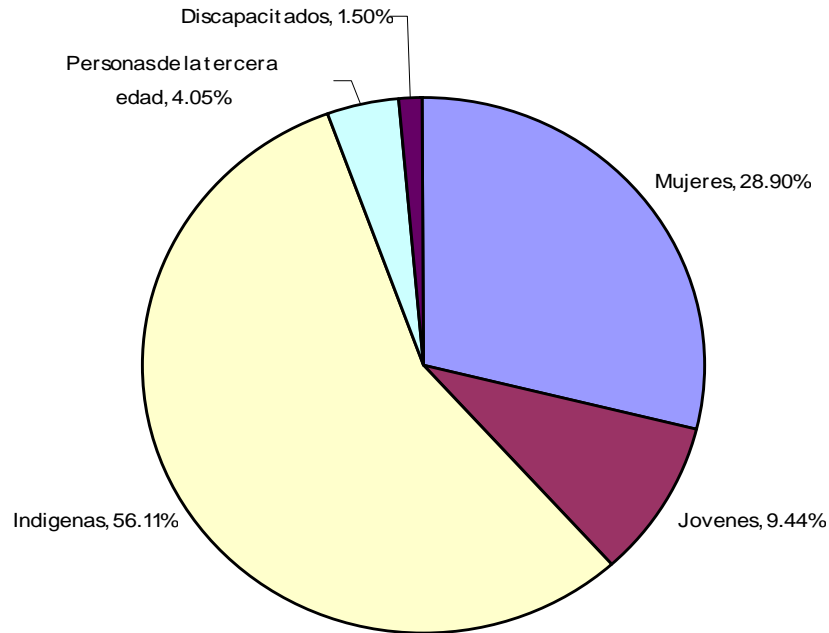
Figura 1.1.5. Distribución de los montos de inversión por cadena productiva.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anexos Técnicos.

La Figura 1.1.6 presenta la distribución de la inversión por tipo de beneficiarios fue programada como se indica en; es decir, la población mayormente beneficiada con el Programa fue la indígena (56.11%), siguiéndole, en orden de importancia, las mujeres, los jóvenes, las personas de la tercera edad y los discapacitados (el 43.89% restante).

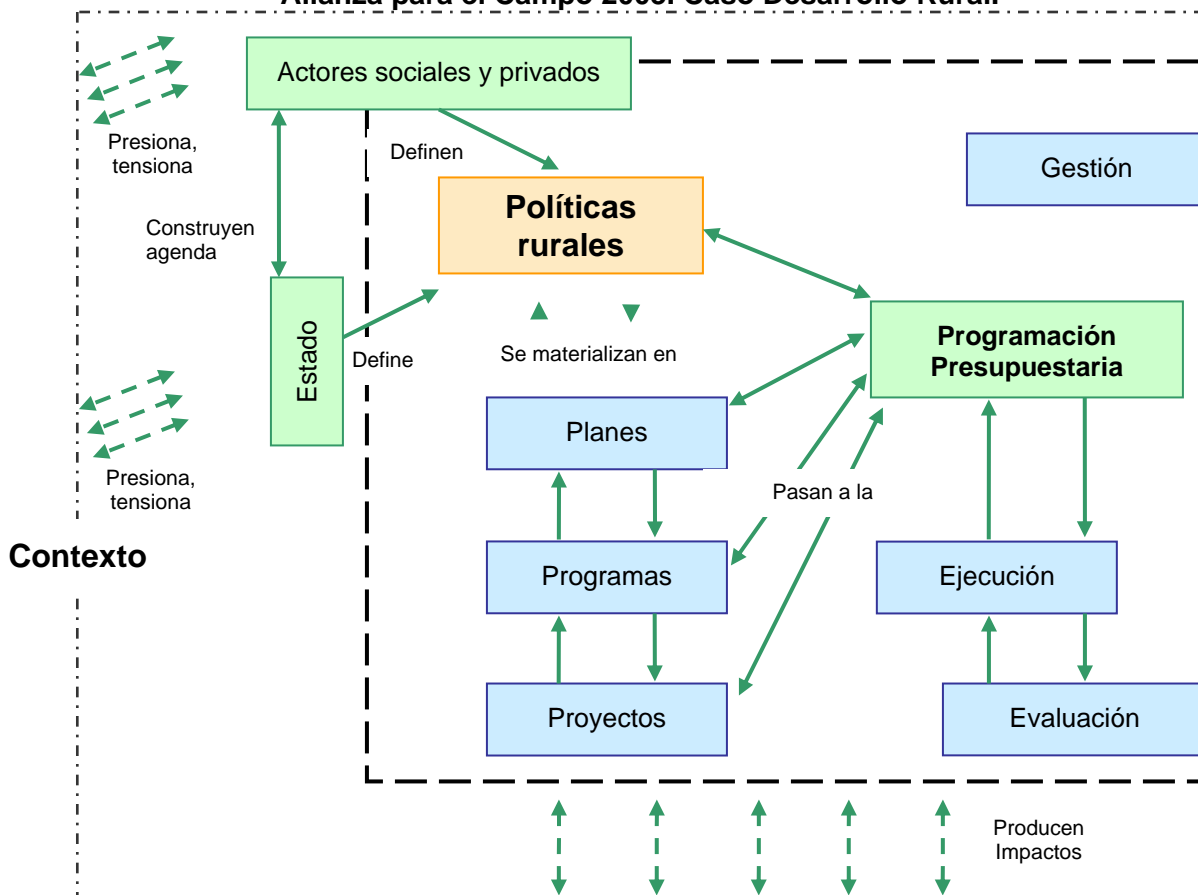
Figura 1.1.6. Distribución de los apoyos del Programa de Desarrollo Rural por tipo de beneficiario.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anexos Técnicos.

A manera de síntesis, y en congruencia con el proceso operativo que se indica en las propias Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003, en específico sobre la población objetivo, la mecánica de operación, el objetivo general, las características y montos de los apoyos y los requisitos de elegibilidad, la Figura siguiente muestra en forma general el marco conceptual completo en el que se circunscribe el Programa objeto de este estudio. Así, también, puede establecerse desde ahora que, conceptualmente, no hay ningún tipo de impedimento para la complementariedad del Programa en cuestión con el resto de los programas de la Alianza para el Campo, ni con otros programas que inciden en el sector rural de la entidad.

Figura 1.1.7. Marco conceptual del proceso de gestión del Programa de la Alianza para el Campo 2003. Caso Desarrollo Rural.



Fuente: Proyecto FODEPAL, 2004.

2.2. Algunas particularidades de la operación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Veracruz

En virtud de las recientes estrategias para el desarrollo rural sustentable originadas en las reformas al Programa de la Alianza para el Campo a partir del año 2002, el Gobierno del Estado de Veracruz designó al Organismo Público Descentralizado denominado "Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural" (INVEDER), como la Unidad Técnica Operativa de los programas de desarrollo rural en la entidad. El INVEDER fue creado mediante Decreto del Ejecutivo Estatal de fecha 22 de marzo de 1999, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objeto de promover, apoyar y fomentar el desarrollo rural en la entidad. En este entorno, es como enseguida se presentan algunas particularidades de la operación del Programa de Desarrollo Rural.

En general, como se observa en el Cuadro 1.2.1, la mayor proporción de productores atendidos por el Programa recae, en orden de importancia y en congruencia con los criterios de elegibilidad señalados en las reglas de Operación de la APC 2003, en los Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas (PBIZM), los Productores de Bajos Ingresos en Zonas No Marginadas (PBIZN) y en los Productores de Bajos Ingresos en Transición (PBIT). Esto, constituye un indicador de la fortaleza del Programa en cuanto a la focalización del mismo.

Cuadro 1.2.1. Número y tipo de productores atendidos por el Programa de Desarrollo Rural.

Concepto		PBIZM	PBIZN	PBIT	RP	Total
Programado	No.	4613	711	3,820		9,144
	%	50.45%	7.78%	41.78%		100%
Ejercido	No.	8155	2691	400	130	11,376
	%	71.69%	23.66%	3.52%	1.14%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Anexos Técnicos.

En el siguiente Cuadro 1.1.2., puede observarse, para el caso del PAPIR, la inversión definitiva de las diversas instancias participantes en el Programa, destacando por supuesto, como se comentó anteriormente, que el Gobierno del Estado tiende a disminuir sus inversiones y por tanto su participación relativa, la Federación participa con el 62%, los productores con el 30% y el Gobierno del Estado con el 1.1% del total.

Es significativo la diferencia entre los programado y lo ejercido por el Gobierno del Estado, lo realizado alcanzo el 11.9 % de lo programado, en otro sentido destaca la participación de los productores con 111% adicional de lo programado y de la participación federal del 28 % adicional a lo programado, de lo cual se deriva la recomendación de fortalecer el proceso de planeación, programación y presupuesto para el Programa de Desarrollo Rural.

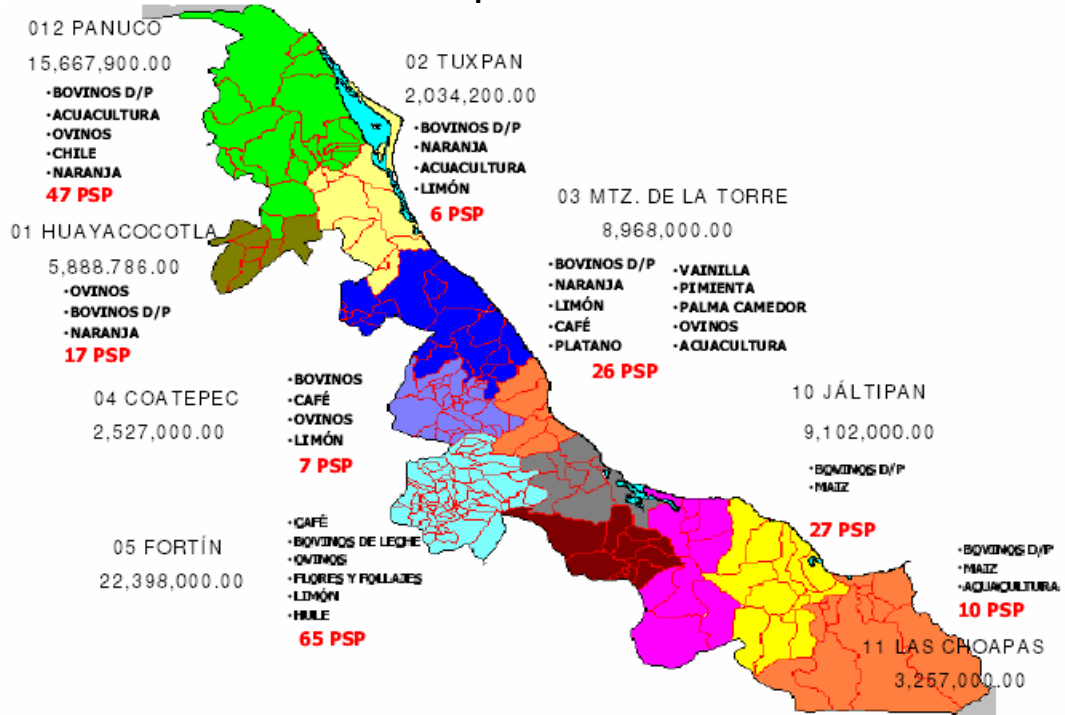
Cuadro 1.2.2. Montos de inversión por fuente del Subprograma PAPIR
(Miles de pesos).

	Federal	Estatal	Productor	Otra fuente	Total	%
Proyecto						
Programado	67,040.00	12,960.00	20,000.00	-	100,000.00	80.62%
Ejercido	103,360.00	1,909.73	49,338.90	9,989.04	164,597.68	96.06%
Demanda libre						
Programado	16,110.55	3,114.45	4,806.25	-	24,031.25	19.38%
Ejercido	2,897.30	-	2,751.66	-	5,648.96	3.30%
No definido						
Ejercido	742.22	-	357.94	-	1,100.17	0.64%
Total						
Programado	83,150.55	16,074.45	24,806.25	-	124,031.25	100.00%
Total Ejercido	106,999.53	1,909.73	52,448.50	9,989.04	171,346.81	100.00%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Informes de Avances Físico-Financiero proporcionado por la Dependencia.

En otro tenor, y de acuerdo con la información proporcionada por la instancia operativa del Programa de Desarrollo Rural, como se muestra en la Figura 1.2.1, en conjunto se atendió prácticamente la totalidad de los sistemas-producto más importantes y característicos del Estado de Veracruz (Figura 1.2.1 y 1.2.2).

Figura 1.2.1. Principales sistema-producto atendidos y número de PSP por DDR.



Fuente: Fuentes de Trabajo 2003. INVEDER.

Figura 1.2.2. Inversión en el Programa de Desarrollo Rural por DDR y Sistema-Producto.



NOTA: MONTOS SUJETOS A REPROGRAMACION A OCTUBRE DEL 2003

Fuente: Fuentes de Trabajo 2003. INVEDER.

La Figura 1.2.3 muestra el programa, la autorización y el ejercicio de las inversiones del Programa de Desarrollo Rural en sus resultados se resume la eficiencia del proceso total de planeación, programación y ejecución del Programa y la causa de la mayor parte de sus debilidades.

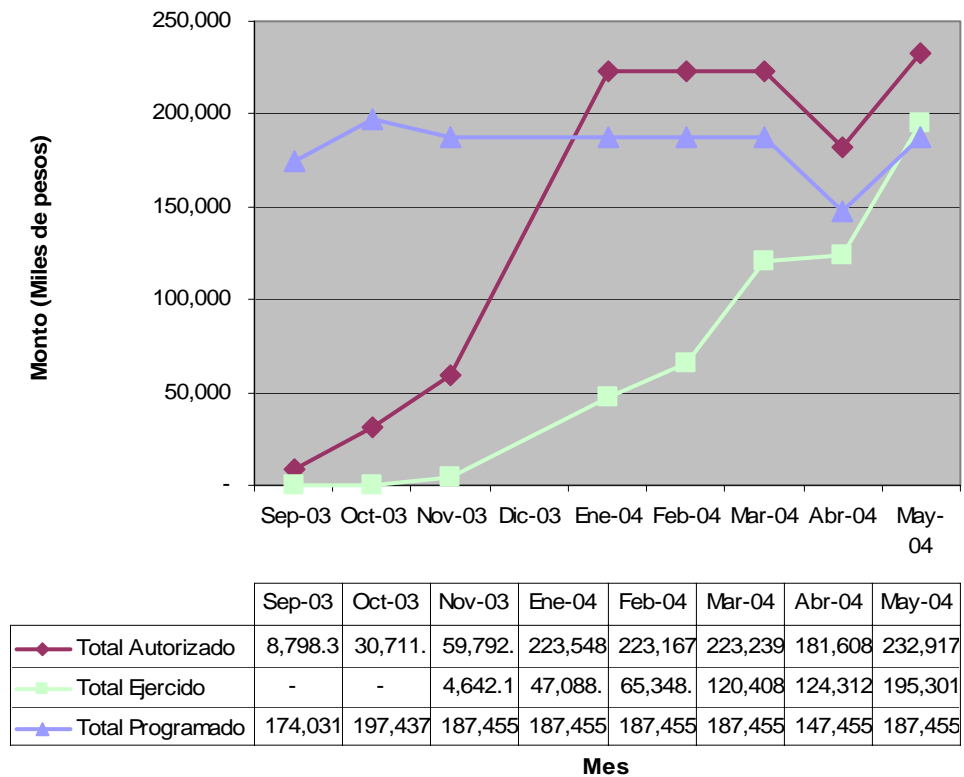
Comparativamente mientras que el 100% de la inversión estaba programado al mes de Septiembre del 2003, lo autorizado al mes de Diciembre del 2003 era el 100% de lo ejercido, en cambio al mes de diciembre lo ejercido representaba de manera estimativa el 10% de lo autorizado alcanzándose en el mes de mayo del 2004 el 84 % de lo autorizado.

Las causas de este resultado son de actitud y aptitud de los operadores del Programa, pero fundamentalmente son limitaciones estructurales que requieren de modificaciones a las normas de planeación y operativas para este Programa.

Es incuestionable que se requiere realizar un análisis objetivo para determinar las medidas que se requiere adoptar en las distintas fases del proceso y por todos los participantes para lograr que el ejercicio efectivo y eficiente de las inversiones programadas.

Este es el tema fundamental que requiere mejorar en este Programa de Desarrollo Rural por lo que se recomienda que mediante un sistema de auditorias operativas y grupos de enfoque se propongan las medidas de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación.

Figura 1.2.3. Comportamiento financiero del Programa de Desarrollo Rural.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Informes de Avances Físico-Financiero proporcionado por la Dependencia

Capítulo 2

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

Para cumplir con los propósitos de este capítulo se presenta una descripción sintetizada de la situación del campo veracruzano en el período de análisis. Es pertinente señalar que la mayor parte de la información que se presenta proviene del Quinto Informe de Gobierno del Lic. Miguel Alemán Velasco.

En este documento se señala: “Con políticas agropecuarias claras y diferenciadas, se ha realizado de forma permanente la concertación de acciones entre los sectores gubernamental, social y privado, a fin de sumar esfuerzos y recursos que confluyan en un mismo objetivo: mejorar la productividad agropecuaria y las condiciones de vida de las familias rurales. Con ello, se ha contribuido a dar cumplimiento a los ejes rectores propuestos en el Plan Veracruzano de Desarrollo y en el Programa de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero”.

En este contexto, “el Gobierno del Estado ha buscado que la Federación asuma su responsabilidad frente a la apertura que el Tratado de Libre Comercio ha impuesto en materia de productos agropecuarios y que este año ha incorporado nuevos productos. Precisamente por ello el Gobierno del Estado apoyó la firma del Acuerdo Nacional para el Campo”.

En el período de análisis se alcanzó una producción total agrícola, pecuaria y pesquera cercana a los 27 millones de toneladas y 707 millones de litros de leche, con un valor de la producción del orden de los 28.3 mil millones de pesos. La suma total de producción pesquera alcanzó las 125 mil toneladas. Los aprovechamientos maderables reportan una producción de 61.9 mil metros cúbicos rollo.

Destacan la continuidad de obras y acciones para dotar a los productores de la infraestructura necesaria para introducir y mantener el riego en sus parcelas, para lo que se invirtieron 272.5 millones de pesos, provenientes de recursos del 2% al impuesto sobre la nómina, de la Alianza para el Campo y de la Comisión Nacional del Agua (CNA), como resultado 19.5 mil hectáreas más se suman a la superficie de producción con riego.

2.1. Producción sectorial

Veracruz es la segunda entidad con mayor participación en el Producto Interno Bruto Agropecuario, al contribuir con el 7.7% del total nacional. En Veracruz, el valor de la producción del campo y la pesca producen se refleja en un 8% de aportación al PIB estatal.

La superficie dedicada a las actividades productivas en el Estado fue de 6.4 millones de hectáreas, de las cuales 1.5 millones de hectáreas corresponden a la agricultura, 3.4 millones de hectáreas a la ganadería y 1.5 millones de hectáreas a la actividad forestal.

Se produjeron y obtuvieron casi 27 millones de toneladas de producción de alimentos, además de 707 millones de litros de leche. Los aprovechamientos maderables reportan una producción de 61.9 mil metros cúbico rollo. El valor total de la producción primaria se estima en 28.3 mil millones de pesos. En términos absolutos y a precios corrientes esto representa un valor de la producción para los productores como sigue: 14.6 mil millones de pesos para los agricultores, 12.2 mil millones de pesos para productores pecuarios, 85.9 millones de

pesos para los productores forestales, y 1.4 mil millones de pesos para los pescadores. Es decir, de este valor, el 51.6% proviene de las actividades agrícolas, el 43.2% de las pecuarias, el 0.3% de las forestales y el 4.9% de las actividades de pesca.

2.1.1 La Agricultura

En el ámbito nacional, el 7% de la superficie dedicada a la agricultura se encuentra en Veracruz. Los cultivos básicos, las hortalizas, y algunos frutales ocupan el 48.4% de la superficie, y los perennes, como la caña de azúcar, los cítricos, el café, el mango, el plátano, la papaya y la piña ocupan el 51.6%.

Para cultivos básicos como maíz, frijol y arroz, se sembró una superficie de 690.2 mil hectáreas, de las que se estima cosechar 1.4 millones de toneladas con un valor de la producción de 2.5 mil millones de pesos. Con base en los avances de cosecha, se reportan importantes incrementos en la producción de estos cultivos de 15.1%, en relación con el año agrícola anterior, productividad por demás destacable, ya que en el ámbito nacional la producción de básicos sólo incrementó en 1.1%.

De una superficie cultivada de 637.7 mil hectáreas de maíz se estima que en el año agrícola se cosechen 1.3 millones de toneladas, superior en 17% en relación con el período anterior. El valor de la producción de maíz se estima supere los 2.1 mil millones de pesos.

En el caso del arroz, la cosecha en este período ascendió a 63.9 mil toneladas, casi 33% más comparado con el ciclo anterior. Ello se debió a los rendimientos que pasaron de 4.3 a 4.8 toneladas por hectárea, y también al incremento de la superficie sembrada al pasar de 12.5 mil a 13.2 mil hectáreas. Esto permitió que Veracruz volviera a ocupar el primer lugar en el ámbito nacional en la producción de este cultivo.

La superficie total destinada para hortalizas fue de 20.8 mil hectáreas, de las que se estima obtener un total de 319 mil toneladas y cuyo valor de producción se estima en poco más de mil millones de pesos. Destacan entre éstas con el 88% de la producción: chile, jitomate, tomate de cáscara, pepino, chayote y papa.

Los cultivos de caña de azúcar, los cítricos y el café, que junto con el tabaco, el hule, la vainilla y la palma de aceite son de gran importancia para la agroindustria del Estado. Estos cultivos se sembraron en una superficie de 589.6 mil hectáreas y la producción conjunta supera las 19.8 mil toneladas, cuyo valor de la producción es de casi 8 mil millones de pesos que significan el 54.6% del valor total de la producción agrícola.

La agroindustria azucarera veracruzana aportó alrededor del 38.3% de la caña producida en el país. Su planta productiva emplea a casi 15 mil obreros y 71 mil cañeros que cultivan 237.6 mil hectáreas; además, beneficia directamente a 450 mil personas que se involucran en los diferentes procesos económicos de esta actividad.

En la zafra 2002/2003 se molieron 16.8 millones de toneladas de caña, que produjeron 1.9 millones de toneladas de azúcar con un rendimiento promedio en fábrica de 11.6%. La producción de caña de azúcar alcanzó un valor estimado de 5.2 mil millones de pesos que significan el 40% del valor de la producción en el nivel nacional.

Los ingenios están en operación: productores, cañeros, obreros y personal vinculado con la actividad han mantenido su fuente de empleo, además de buscar en paralelo que esta actividad sea cada vez más rentable.

El café representa para el Estado una tradición y también una fuente económica muy importante. Durante este período se cultivaron 145.8 mil hectáreas con una producción de 347.9 mil toneladas, y un valor de 598.5 millones de pesos.

De esta manera, Veracruz sigue siendo el segundo productor en el ámbito nacional al contribuir con casi el 21% de la producción y contar con el 19.4% de la superficie dedicada a esta actividad.

Los principales cultivos frutícolas del Estado como piña, papaya, naranja, limón, plátano mango y sandía, se obtienen de una superficie de 255 mil hectáreas; en los que se producen 4 millones de toneladas de frutas con un valor estimado de casi 4 mil millones de pesos. En Veracruz se produce el 38.8% de la producción total de frutas en el nivel nacional.

De cítricos se estima producir 2.8 millones de toneladas, provenientes de una superficie de 195.8 mil hectáreas en las que se cultivó: naranja valencia, limón persa, tangerina, mandarina, toronja y pomelo, y cuyo valor de producción se estima en 2.1 mil millones de pesos, el 14.5% del valor de la producción agrícola. Del total de la superficie de cultivos citrícolas, 74.1% lo ocupa la naranja, 12.3% el limón persa, 6.5% la tangerina, 3.6% la mandarina, y 3.5% la toronja y el pomelo. Además, en el ámbito nacional Veracruz produce casi el 40% de la producción total de cítricos.

La planta agroindustrial cítrica es de 99 empacadoras de limón persa, naranja y toronja, 10 enceradoras, 9 jugueras y 3 gajeras, ubicadas principalmente en las regiones de Martínez de la Torre, Álamo y Cuitláhuac. En cuanto a la producción de vainilla beneficiada se estima que supere las 106 toneladas, de una superficie cultivada de 386 hectáreas, con un valor estimado en 15.9 millones de pesos.

Asimismo, de una superficie cultivada de 1.1 mil hectáreas de tabaco, se estima producir 1.4 mil toneladas, con valor de 44.8 millones de pesos, representando el 13.4% del valor de la producción de este cultivo del país.

Del cultivo de hule, cuya superficie cosechada en este año agrícola se estima en casi 7 mil hectáreas, se espera obtener 12.1 mil toneladas que significa un aumento en la obtención de hule de 5.6% debido a incrementos en productividad.

Otro cultivo de gran importancia y detonador agroindustrial en la zona sur del Estado es la palma de aceite, cuya superficie a cosechar es de poco más de 2 mil hectáreas, para obtener una producción del fruto de alrededor de 8 mil toneladas, y cuyo valor se estima supere los 12 millones de pesos. Esta será la primera producción que se procese en la Planta Extractora Aceites de Palma S.A. de C.V., que en el mes de noviembre del 2003 programo iniciar operaciones.

Las potencialidades agrícolas de tierras veracruzanas, han sido aprovechadas con el fomento de cultivos no tradicionales como litchi, jícama, zapupe, macadamia, marañón, maracuyá, malanga, nanche, cacahuete, chicozapote, zapote, mamey y jamaica. Actualmente, se producen 35.6 mil toneladas de estas frutas en una superficie de poco más de 3.7 mil hectáreas, con un valor de 62.6 millones de pesos.

El cultivo de sorgo resulta de fundamental importancia para la actividad ganadera, como materia prima de la elaboración de alimentos balanceados para consumo animal. En el período que se informa se cultivan 19.2 mil hectáreas, para producir 51.5 mil toneladas, superior en 40.5% a la del ciclo anterior y cuyo valor se estima en 61.8 millones de pesos.

2.1.2 La Ganadería

En el sector pecuario se impulsa el desarrollo rural integral, combinando acciones de fomento productivo con las de combate a la pobreza; mediante diversos programas se realizaron acciones para promover la actualización tecnológica del sector, el uso de insumos y semillas de pasto mejorado, la capacitación y organización, y la excelencia en la calidad sanitaria de los productos pecuarios.

Veracruz es el Estado con el mayor inventario ganadero de bovinos con 4.2 millones de cabezas, además de 1.2 millones de porcinos, 630 mil ovinos y caprinos, 24.7 millones de aves, 402 mil equinos y 178 mil colmenas, consolidando a Veracruz como uno de los estados con más alta participación en el subsector pecuario del País.

Los productores pecuarios de la entidad contribuyen con alrededor de 11% de la producción de carnes —bovino, porcino, ovino, caprino y aves— en el ámbito nacional. En el período que se informa, la producción total de alimentos pecuarios asciende a poco más de 526 mil toneladas de carne, casi 707 millones de litros de leche, 23.2 mil toneladas de huevo y 6.9 mil toneladas de miel. El valor de esta producción fue de 12.2 mil millones de pesos.

Cabe destacar que del total de la carne producida, el 44% fue de aves, 40.8% corresponde a bovinos, 14.1% de porcinos y el resto corresponde a la producción de ovino-caprinos.

La producción de carne de bovinos fue de 214.6 mil toneladas, que mantiene a la entidad como el principal abastecedor de ganado en pie y carne en canal al Distrito Federal y Área Metropolitana. El valor de esta producción fue de poco más de 4 mil millones de pesos.

Como producto de las intensas campañas zoonosológicas instrumentadas en el Estado, este año, entre gobierno y ganaderos lograron el reconocimiento del Comité Binacional México-Estados Unidos, hecho que les permitió exportar más de 50 mil cabezas de ganado bovino en pie, cifra récord en la historia de la ganadería veracruzana.

Este año los avicultores alcanzaron el primer lugar nacional con 231.6 mil toneladas producidas de carne de pollo con valor de poco más de 4.1 mil millones de pesos. Este producto registró en su precio pagado un incremento del 35%, con lo que en Veracruz se genera el 12% del valor de producción de carne de aves en el ámbito nacional. En esta rama productiva, el huevo también registró un incremento en su valor de producción de 8.5% y de este producto se obtuvieron 23.2 mil toneladas.

La producción porcícola este año asciende a 74.4 mil toneladas, cuyo valor de producción es de 1.6 mil millones de pesos. Los poricultores se mantienen en el sexto lugar de producción en el ámbito nacional; ello se debe en gran medida al refuerzo de Campañas Zoonosológicas como Fiebre Porcina Clásica y Enfermedad de Aujeszky.

En carne de ovino, se alcanzó una producción superior a las 4.7 mil toneladas, como consecuencia de las políticas de Fomento y Desarrollo Microrregional dirigidas hacia especies ganaderas menores y de alto potencial productivo y rentable. También destaca la producción de carne de caprinos que alcanzó las 786 toneladas. Lo importante de estas ramas productivas es que se orientan y fomentan en zonas menos desarrolladas de nuestro Estado, en donde se genera ocupación de mano de obra y oferta alimentaria.

La apicultura se consolida como una actividad altamente rentable con una producción superior a las 6.9 mil toneladas de miel, con un valor de la producción de 161.4 millones de pesos.

Los apicultores continúan la exportación de miel de abeja, en promedio se canaliza al extranjero —Alemania, Inglaterra y Estados Unidos— el 80% de la producción total. A la actividad apícola se dedican más de 1.5 mil familias veracruzanas en promedio anual, quienes generan divisas cercanas a los 13 millones de dólares al año.

2.1.3 La Pesca

El Estado de Veracruz continúa ubicado como primer productor de los estados con litoral del Golfo y Mar Caribe, al contribuir con casi el 40% de la producción regional. En el contexto nacional los pescadores sostienen en quinto lugar a la entidad al aportar el 6.6% de la producción nacional.

El volumen total de la producción pesquera y especies cultivadas fue de 125 mil toneladas, 29.8% superior al año pasado, de las cuales 94.2 mil toneladas fueron de captura, y 30.8 mil de acuicultura, 35% y 16.2% más que en 2002, respectivamente. Destacan entre las principales especies de captura y cultivadas: tiburón y cazón, crustáceos y moluscos, escamas, carpa y de fauna; tilapia, ostión, camarón, langostino y trucha.

El valor total de esta producción ascendió a 1.4 mil millones de pesos, que significa 38.6% más de ingresos para los productores en relación con el año anterior.

El 87.2% de ese valor corresponde a la captura y el resto a la actividad acuícola. La actividad de los acuicultores mantiene a Veracruz en el primer lugar en el ámbito nacional, al producirse en sus aguas el 24.3% del total de especies en acuicultura.

La producción de carne de pescado y otras especies, tienen su base en 1.5 mil unidades de producción acuícola, 434 organizaciones sociales de producción rural, 166 sociedades cooperativas y 600 organizaciones pesqueras con registro. La población pesquera con registro se estima en 35,500 pescadores.

2.1.4 Las exportaciones

Entre los principales productos veracruzanos de exportación destacan el limón persa, la toronja, la piña, la sandía, el chayote, la papaya, el café, el tabaco, la vainilla, el azúcar, la palma camedor, el ganado bovino en pie, y la miel. Estos productos tienen como destino principal Estados Unidos, Canadá y Japón y a países de Europa como Holanda, Italia, Francia, Inglaterra, Alemania y España, entre otros.

2.2. El Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural (INVEDER)

El Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural (INVEDER) realiza sus actividades con el fin de apoyar la transformación productiva del campo, con base en una relación responsable, respetuosa y madura entre Gobierno y los productores rurales (sic.).

La estrategia se articula en torno a programas de desarrollo rural orientados a la organización para la producción, capitalización para el sector rural y la formación de capital humano para el desarrollo rural, partiendo de que éste, es un proceso que permite mejorar la calidad de vida del sector campesino.

De esta forma, se ha fortalecido la coordinación institucional a través de los Consejos Veracruzanos del café, arroz, limón persa, flor y vainilla; entidades que coordina el INVEDER y que participan en la instrumentación de acciones que aumentan la rentabilidad de los

cultivos, incrementan la oferta de la producción y apoyan la organización en beneficio de los productores veracruzanos.

2.2.1. El Programa de Desarrollo Rural

Este año se ejercieron 180 millones de pesos, 30 millones de pesos de aportación estatal y 150 millones de pesos por parte de la Federación. Con estos recursos, el INVEDER opera 3 subprogramas de Desarrollo Rural: Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

2.2.1.1 Proyectos de inversión rural

El subprograma de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) impulsa la puesta en marcha de proyectos que permitan la integración de la población rural a las cadenas productivas de valor agregado, al fomentar la inversión hacia el sector rural vía proyectos productivos, que elevan la producción y estimulan la generación de empleos productivos.

Las acciones encaminadas a la capitalización del campo veracruzano, a través del PAPIR, hicieron posible que se atendieran 215 proyectos productivos, con un monto de 55 millones de pesos, de los cuales el 70% correspondió a proyectos productivos ubicados en regiones de alta y muy alta marginación, en beneficio de 6,450 productores rurales.

Se gestionó financiamiento por 2.7 millones de pesos del Centro de Promoción Rural de Acayucan, A.C. en beneficio de 520 productores que participan en los Sistema-Producto Ganado de Doble Propósito y Maíz, de los Municipios de Texistepec, San Juan Evangelista, Sayula y Acayucan.

Conforme al plan de trabajo establecido con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en el año 2001, en el que se estableció un programa gradual de capacitación y adiestramiento, durante el período de este Informe se capacitaron 348 productores ganaderos en Sistemas Silvopastoriles, Genética y Reproducción animal, de 9 municipios Veracruzanos.

En el marco del Proyecto de Mejoramiento de la Producción y la Transformación de la Leche en el Estado de Veracruz, se realizó el Seminario-Taller Mejoramiento de la Producción y Transformación de la Leche, en la localidad de Totolapan, municipio de Tihuatlán, con la participación de expositores nacionales y extranjeros y de 119 productores ganaderos de la Zona Norte del Estado de Veracruz y de Puebla.

Se equiparon con picadoras, cercos eléctricos, aretadoras y otros implementos, 5 módulos productivos con recursos de la FAO por el orden de los 161.7 mil pesos, ubicados en: la localidad de Oriente Medio Día, del municipio de Espinal, en los Manantiales del municipio de Tihuatlán, en las comunidades de Monte Oscuro, La Palma y el Manantial pertenecientes al municipio de Vega de Alatorre.

Asimismo, se adquirió equipo moderno para la Planta Procesadora de leche Lambert ubicada en Emilio Carranza, municipio de Vega de Alatorre.

2.2.1.2. Desarrollo de capacidades en el medio rural

Uno de los principales objetivos del INVEDER es la formación de capital humano en el medio rural. El esfuerzo realizado con otras instancias como el INCA-RURAL, el Instituto Mexicano

para el Desarrollo Rural (IMEDER), la Universidad Veracruzana, el Centro para la Calidad del Desarrollo Rural (CECADER), se ha reflejado en la formación de una Red de Prestadores de Servicios con un enfoque integral del Desarrollo Rural en el Estado.

Este año, se contrataron 400 Prestadores de Servicios Profesionales, para el diseño de proyectos, puesta en marcha, capacitación y consultoría en regiones prioritarias y en el fortalecimiento de cadenas productivas, en beneficio de 22,200 productores.

2.2.1.3. Fortalecimiento de empresas y organización rural

Se canalizaron 11.7 millones de pesos para el pago de honorarios a sus coordinadores, en apoyo a 90 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Asimismo, se destinaron 7 millones de pesos a 105 organizaciones, para el reforzamiento de su estructura administrativa y su equipamiento, lo que permite la formación de capital humano dentro de las organizaciones de los productores, mejorar sus sistemas administrativos y su posición competitiva.

En cuanto a la capacitación a empresas rurales, se efectuaron 3 sesiones en donde se capacitó a 13 comunidades de los municipios de Martínez de la Torre, Papantla y Atzacan, lo que benefició a 285 productores de cítricos que cuentan con 850 hectáreas aproximadamente (sic).

2.3. Algunas consideraciones generales del sector agropecuario y la Alianza para el Campo en el Estado.

En términos generales, como puede observarse en el Cuadro 2.3.1, el sector agropecuario del Estado de Veracruz, a lo largo del tiempo ha tenido inversiones de una fuente institucionales diversas , tanto del nivel federal como estatal, destacando de manera significativa las primeras.

Asimismo, el comportamiento de la inversión en la Alianza para el Campo muestra que dicha inversión tiende a ser positiva para el nivel federal y los productores, y no así para el nivel estatal (Figura 2.3.1), cuyo incremento porcentual promedio ha sido negativo; esto es, el Gobierno del Estado de Veracruz tiende a retirar cada vez más las inversiones destinadas a la APC (Cuadro 2.3.2).

Para el caso específico del Programa de Desarrollo Rural, como se observa en el mismo Cuadro 2.3.2, en general, se mantiene la tendencia positiva en el crecimiento de las inversiones; sin embargo, la aportación del Gobierno del Estado así como la de los productores en lo programado muestra un crecimiento porcentual promedio negativo. Esto implica, desde esta perspectiva, posibles diferencias de enfoque y de visión entre los diferentes niveles de gobierno en cuanto a la trascendencia del Programa de la Alianza para el campo, en general, y del Programa de Desarrollo Rural, en particular. En otras palabras, este hecho, aparentemente simple, puede ser indicativo de uno de los principales problemas que se presentan en la operación de la APC: la ejecución de múltiples acciones con pocas o nulas evidencias de planificación del desarrollo rural.

Cuadro 2.3.1. Fuentes de inversión en el sector agropecuario del Estado de Veracruz.
(Miles de pesos.)

Dependencia	1999	2000	2001	2002	2003
SEDARPA ^{1/}	222,699.30	131,878.30	146,999.90	262,500.00	172,693.90
SAGARPA	44,000.00	129,910.00	361,899.00	273,818.70	326,751.60
ASERCA	423,308.00	466,603.90	503,034.50	524,177.50	583,303.60
SEMARNAT		30,083.50	8,020.60	4,952.00	4,681.40
CONAFOR			59,711.30	117,484.70	99,409.20
CNA	47,527.70	90,178.40	70,280.20	58,246.70	75,185.20
CODEPAP		35,000.00	30,000.00	87,692.80	30,800.00
SE			4,826.20	n.d.	
SEDESOL	27,415.00	61,173.50	71,037.80	47,300.50	36,178.40
CONADEPI (INI) ^{3/}	24,216.30	25,923.90	37,992.90	58,391.00	719.6
DICONSA	426.10	983.6	10,315.00	980.6	723
PRONJAG		7,138.60	10,525.80	6,929.10	7,819.40
INVEDER ^{4/}		19,600.00	0.00	79,750.00	35,000.00
FIRA	1,300,000.00	1,190,000.00	1,180,000.00	1,320,000.00	1,425,000.00
BANCRUGO ^{5/}	55,336.50	268,338.00	247,444.00	167,017.70	175,937.20
FINANCIERA RURAL					149,000.00
BANCOMEXT ^{6/}	1,389,380.00	413,680.40	585,000.00	33,773.60	14,596.90
NAFIN	120,177.00	70,000.00	30,000.00	159,197.40	89,501.40
FONAES	31,000.00	26,800.00	26,681.10	27,439.30	46,435.70
FIRCO		44,000.00	23,374.00	141,315.00	73,010.00
FOCIR					5,000.00
AGROASEMEX	10,507.40	13,402.10	6,525.60	n.d.	6,654.40
INIFAP	9,253.50	10,738.00	9,513.20	n.d.	5,129.30
CONACYT ^{7/}		4,692.00	5,337.20	3,007.30	23,653.70
SRA - RAN - PA	19,801.90	64,158.50	57,629.90	15,951.30	79,381.30
SEDERE ^{8/}	28,500.00	11,000.00	22,000.00	0	5,000.00
PRONASE ^{9/}	10,806.70	7,051.30	1,455.00	n.d.	0
PRODIS ^{10/}		905.8	1,287.10	0	0
PEMARE y FONDEN y PIASRE ^{11/}		93,600.80		39,836.90	33,333.30
INCA-RURAL	700.00				
FONDEN	80,252.40				
Programa Emergente de Reactivación (Gobierno del Estado)	30,159.70				
Total	3,875,467.50	3,216,840.60	3,506,064.10	3,434,588.30	3,504,898.50
Total Estatal	281,359.00	197,478.30	198,999.90	429,942.80	243,493.90

Fuente: Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación, con la información proporcionada por las dependencias en lista. Para 2003, en el caso del CODEPAP e INVEDER la información fue proporcionada directamente por ellas.

Nota: La inversión para el 2003 es la proporcionada con base en el presupuesto anual y no incluye las inversiones de algunas dependencias que figuran en el Acuerdo Nacional para el Campo (SHCP, SSA, SEP, SCT).

1/ En el 2002 se incluyen recursos del Programa de Empleo Temporal y del 2% a la Nómina. Para 2003, incluye recursos del 2% a la Nómina.

2/ Procede de diversos fondos que gestionan recursos a través de la Secretaría de Economía, el FIDECAP a la fecha del informe no ha autorizado los apoyos.

3/ Es la inversión que el INI alcanzó a ejercer a junio de 2003.

4/ La inversión del INVEDER en 2001 fue considerada en el presupuesto de SEDAP, en el Programa Alianza para el Campo. En 2003, sólo contraparte estatal Alianza.

5/ BANCRUGO (liquidación), es lo ejercido de enero a junio de 2003.

6/ A partir del año 2002 la nueva metodología de agrupar inversiones crediticias sólo permite identificar los rubros agrícola y agroindustrial para algunos productos.

7/ Provenientes de Fondos Sectoriales.

8/ Es la inversión contemplada en el Convenio de Coordinación Forestal.

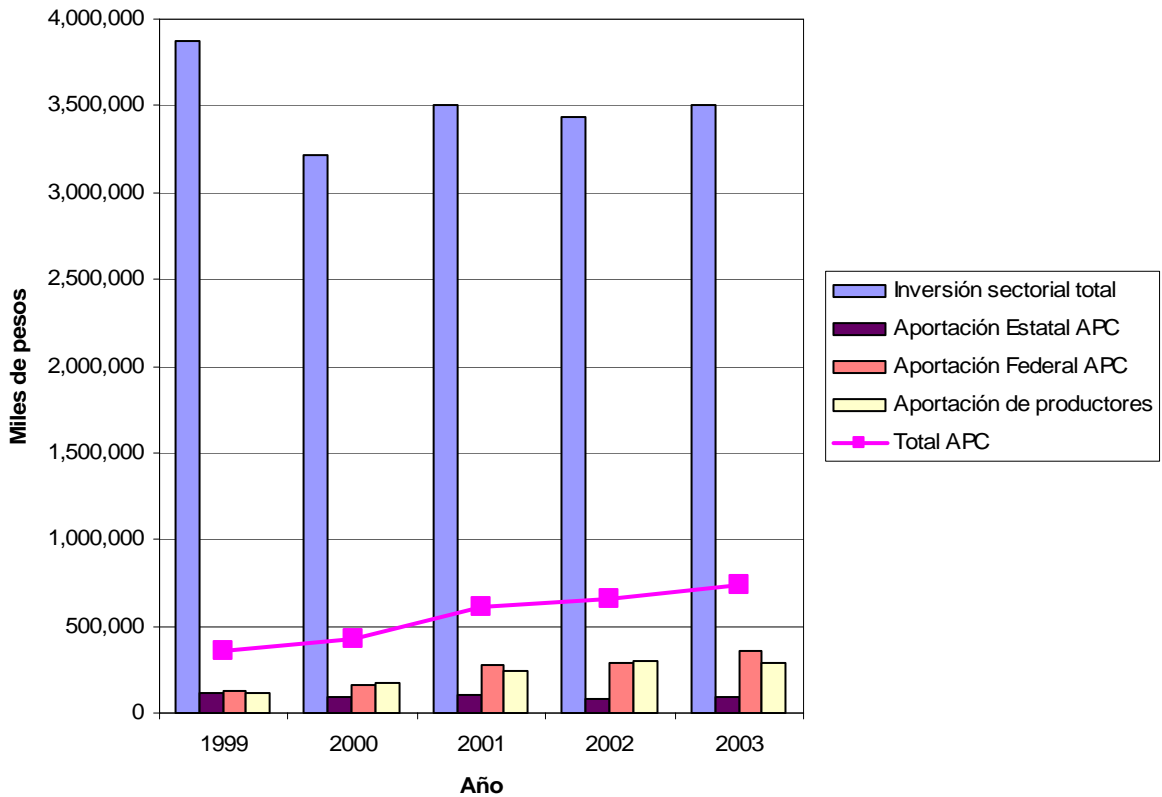
9/ PRONASE desapareció en el año 2003 y no llegó a ejercer recursos.

10/ Organismo extinto en marzo de 2002.

n.d. No disponible.

11/ Incluye el recurso del Gobierno del Estado en la etapa de emergencia y los recursos autorizados del FONDEN. PIASRE 2003, 23.3 millones federales y 10.0 millones del Gobierno del Estado.

Figura 2.3.1. Comportamiento de la inversión sectorial y de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz.



Fuente: Elaboración propia, con basa a los Informes de Gobierno del Estado de Veracruz Fuente: Elaboración propia, con basa a los Informes de Gobierno del Estado de Veracruz.

Cuadro 2.3.2. Fuentes de Aportación de recursos en el Programa de la Alianza para el Campo, en general, y en el programa de Desarrollo Rural, en particular.

Año	Aportación APC				Aportación Desarrollo Rural			
	Total	Federal	Estatal	Productores	Federal	Estatal	Productores	Total
1999	354,147.90	124,906.50	113,739.50	115,501.90	72,297.50	47,752.50	63,716.00	\$183,766.00
2000	424,140.10	161,280.00	87,010.00	175,850.10	17,390.00	13,060.00	25,671.30	225,616.40
2001	614,702.20	271,004.50	104,083.00	239,614.70	80,148.40	45,050.00	15,133.00	140,331.40
2002	659,081.60	285,068.70	78,511.20	295,501.70	120,050.00	40,000.00	25,000.00	185,050.00
2003	742,954.20	362,401.60	95,500.00	285,052.60	150,000.00	30,000.00	26,212.50	206,212.50
Incremento porcentual promedio	15.97%	23.74%	-3.44%	19.80%	15.72%	-8.88%	-16.28%	2.33%

Fuente: Elaboración propia, con basa a los Informes de Gobierno del Estado de Veracruz

Finalmente, y a manera de resumen, en consideración del contexto agropecuario del Estado de Veracruz, se puede decir que el margen de acción que se tiene con el Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo es tan amplio como las vastas potencialidades del Estado, los datos anteriormente mostrados así lo indican; esto es, existe prácticamente total congruencia entre las acciones que emprende el Programa con las potencialidades y

problemáticas del sector rural. En ese sentido, sin duda, se tiene un gran trecho que recorrer en materia de desarrollo rural, por lo que la planeación de este tipo de desarrollo es en lo inmediato el principal elemento de análisis y, sobre todo, de consecuente actuación.

Lo anterior, seguramente daría un mayor realce al tipo de cifras citadas con anterioridad, pero, sobre todo, se estaría en el camino de un desarrollo más generalizado dentro de la sociedad rural, lo que permitiría, además, un dinamismo mayúsculo en el resto de la economía estatal y nacional.

Capítulo 3

Evaluación de procesos en el Programa

En este capítulo se analiza el eje temático de “procesos” el cual es derivado básicamente de la información cualitativa de las diversas instancias involucradas en los procesos operativos del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Veracruz. Cabe señalar, de acuerdo con la opinión de la Entidad Evaluadora Estatal que esto reporta, que el ámbito de los procesos determina significativamente a los resultados e impactos del Programa en cuestión; sin dejar de reconocer, por supuesto, la influencia de otros factores impredecibles que pueden afectar positiva y/o negativamente los resultados previstos de desarrollo rural.

De esta manera, y con base en la información obtenida a través de las entrevistas realizadas a “otros actores”, es como se presenta el siguiente análisis en términos del **diseño**; la **planeación**; el **arreglo institucional**; y la **operación y seguimiento** del Programa.

3.1 El Diseño

En este aspecto los funcionarios directivos y operativos manifestaron que sí **existe un Plan de Desarrollo Rural**, y que éste se enfoca a la atención a grupos y regiones prioritarias y al fomento de proyectos no agropecuarios. Asimismo, la calificación que le dan a la congruencia entre el diseño del Programa y las políticas sectoriales estatal y federal es buena (8.0-8.5) –base 10-.

En relación con lo anterior, puede comentarse que la opinión de los entrevistados fue más bien basada pensando en lo planteado en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo (donde efectivamente se da cuenta de cómo se debe llevar al cabo la ejecución del Programa), que la verdadera existencia de un plan rector del desarrollo rural en el Estado, dónde precisamente éste y todos los programas de la Alianza para el Campo se inserten como parte de un todo congruente que muestre las bondades de los elementos de diagnóstico, de estrategias y de evaluación, y que den forma y congruencia a la realidad del sector rural del Estado; es decir, la identificación de la problemática, su jerarquización, las potencialidades y/o limitantes, etc., que en conjunto muestren el rumbo de hacia dónde y cómo se desea llegar.

En este sentido, como ya se ha comentado en diversos estudios evaluativos, un ejercicio valioso al respecto sería el análisis conjunto entre las diversas instancias de gobierno y de productores, con el propósito de **definir el rumbo que se desea seguir en materia de desarrollo rural** y, consecuentemente, la forma de combinar los recursos humanos, financieros y materiales disponibles. Por supuesto, que uno de los principales ingredientes en este ejercicio sería la **voluntad política** de todos los participantes. En pocas palabras, se trata de pasar del discurso a los hechos.

Un ejercicio como el anteriormente descrito muy posiblemente permitiría a la SAGARPA ir **definiendo reglas de operación con menores vacíos normativos** que contribuirían a fortalecer la coherencia en la toma de decisiones en el aparato estatal, y a disminuir la discrecionalidad en ciertas cuestiones, como en el proceso de selección de productores a apoyar, por citar un caso.

El proceso de diseño de los programas de la Alianza para el campo 2003, en general, y el de Desarrollo Rural, en particular, fue indirectamente reforzado mediante la emisión de la **Ley**

de Desarrollo Rural Sustentable, como instrumento legal que tiene como finalidad la integración de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, para articular a los sectores público, privado y las organizaciones sociales, considerando las siguientes líneas de acción:

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

Como se observa, puede deducirse que, efectivamente, no se entrevén (o al menos es difícil) obstáculos o impedimentos importantes que imposibiliten el logro del desarrollo rural sustentable; los medios están, lo que **se requiere es tomar los acuerdos pertinentes orientados hacia un rumbo definido**, como se ha mencionado con anterioridad. Esto es, la hipótesis general que puede plantearse en ese sentido es que **los medios para lograr el desarrollo rural sustentable existen, están al alcance, sólo falta tomarlos y utilizarlos ordenadamente**. Por supuesto, que esto demanda de una **política económica nacional y estatal congruente** con las necesidades y aspiraciones de los principales actores del desarrollo rural: los productores.

En relación con las posibles adecuaciones en el ámbito estatal al diseño del Programa propuesto en las Reglas de Operación, los funcionarios entrevistados coincidieron fundamentalmente en que hicieron algunas adecuaciones en la incorporación y selección de componentes de apoyo; en la precisión de la población objetivo; así como en la adaptación de los mecanismos de operación, seguimiento y evaluación. Esto se realizó, según ellos, atendiendo a la demanda de los productores (67%), a las opiniones de los integrantes de los órganos colegiados (67%), y a las peticiones de organizaciones gremiales o grupos de presión (33%), así como a los lineamientos de planes estatales (33%). Como se observa, cada vez va siendo más evidente la **bondad de la flexibilidad de las Reglas de Operación** de la APC.

El diseño del Programa también ha implicado **cambios en la compactación de subprogramas y proyectos**; en ese sentido, los funcionarios manifestaron que las ventajas de tal compactación tienen que ver, en orden de importancia, con la simplificación administrativa, con la relación sinérgica que existe entre apoyos para inversión, desarrollo de capacidades y organización de productores; aunque también comentaron que los posibles riesgos que se corren son: la concentración de las inversiones en determinados componentes (infraestructura y equipo por ejemplo); la pérdida de especialización de los agentes técnicos para el dictamen de las solicitudes de apoyo; la desatención a grupos importantes de la población; y la desatención de algunos sistemas-producto. Dichos riesgos, podrían ser minimizados en la medida en que **los apoyos otorgados tendieran a hacerse bajo la lógica de proyectos integrales de desarrollo**, donde la existencia o no de determinado tipo de apoyo es explicada por la propia lógica del proyecto integral de desarrollo propuesto.

En ese sentido, de acuerdo con la información proporcionada por los funcionarios entrevistados, el 85% de ellos admitió la pertinencia de la asignación de recursos a través de proyectos integrales, pero por otra parte, tan sólo el 15% de ellos considera que es deseable eliminar los apoyos solicitados a la demanda libre. Esto, posiblemente, es indicativo de las frecuentes **presiones a las que pueden estar sujetas las instancias gubernamentales** por parte de la sociedad rural; no obstante, la Entidad Evaluadora Estatal considera que es

preciso realizar un esfuerzo coordinado entre gobierno y la sociedad rural para que cada vez más se vaya comprendiendo, y actuando en consecuencia, bajo la lógica de proyectos integrales de desarrollo con el fin de tener posibilidades reales de arribar al desarrollo rural sustentable, evitando así perpetuar el círculo vicioso en que se ha estado inmerso durante mucho tiempo.

En relación con la **determinación de la población objetivo del Programa**, se les cuestionó a los funcionarios si además de lo que se establece en las Reglas de Operación el Estado introdujo alguna acotación en la población objetivo del Programa; siendo en una mínima proporción (17%) la respuesta afirmativa; considerándose que dichos acotamientos tuvieron como base estudios de estratificación de productores y a través de grupos o regiones prioritarias. Esta baja frecuencia en la respuesta es explicada porque el resto de los entrevistados pudo haber considerado que tal delimitación (acotamiento) no respondió a las necesidades de las cadenas agroalimentarias prioritarias del Estado, o a las directrices de un diagnóstico del sector, o bien a la política estatal sectorial.

Otro aspecto interesante de la etapa del diseño es lo relacionado con el **grado de articulación entre programas y subprogramas de la APC** en el sentido de la definición de esquemas conjuntos, de mezclas de recursos, y de apoyo a proyectos integrales; encontrándose que el promedio de calificación, de acuerdo con la opinión de los funcionarios, es de 5.2 (escala 10), lo que puede considerarse como baja. El grado de articulación mayor se presenta entre el PAPIR y el PRODESCA (6.8), y la menor articulación corresponde al PRODESCA y PROFEMOR (3.0) y al PAPIR y PROFEMOR (3.8). No obstante lo anterior, el Programa de Desarrollo Rural muestra indicios más o menos importantes en la articulación de, por ejemplo, el programa de Fomento Agrícola con el PAPIR (4.6), lo que es indicativo de que posiblemente se esté haciendo el esfuerzo por arribar de una forma organizada al objetivo generalizado de desarrollo rural; aunque seguramente falta mucho por hacer al respecto.

En este mismo sentido, se les solicitó a los funcionarios que calificaran el equilibrio o balance entre los siguientes tipos de apoyo, siendo las respuestas como sigue: entre apoyos para proyectos y apoyos por la demanda libre (5.3), lo que indica que no se considera como algo equilibrado adecuadamente; entre apoyos orientados a la integración de cadenas - transformación, conservación, procesamiento o comercialización- (7.2), lo que representa una calificación aceptable; y entre apoyos para actividades agropecuarias y no agropecuarias (7.6), lo que indica una percepción del equilibrio adecuado. En este último caso, se hace referencia únicamente al Programa de Desarrollo Rural de la APC quien tiene esta modalidad.

3.2 La Planeación

En relación con este punto, destaca que la mayoría de los entrevistados (funcionarios directivos y Prestadores de Servicios Profesionales) comenta que la **planeación estatal no considera objetivos y metas multianuales**; asimismo, señala que los factores que limitan la planeación de mediano y largo plazo es debido a la disponibilidad de recursos, al marco normativo, a la definición de alcances para dichos plazos y a la **escasa coordinación interinstitucional**. Esto, sin duda, es un punto clave que tiene que ser resuelto básicamente en el ámbito político, de tal forma que se logren los consensos y acuerdos necesarios que destraben las diferentes visiones e intereses particulares y/o de grupos.

En este marco, los funcionarios también manifestaron, sin orden de importancia, que la planeación en el Estado es realizada, por el Fideicomiso de Distribución de Fondos de la Alianza para el Campo en el Estado (FOFAE), la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), la

Delegación Estatal de la SAGARPA, y el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable; lo que habla de las diversas concepciones que se tienen en cuanto quién es el responsable de este proceso, o bien, tal vez, al reconocimiento de la participación diversa en este importante proceso. Lo que sí es cierto es que definir con precisión este punto es de relevante importancia para la ejecución ordenada y eficiente del Programa, pues cabe recordar que la participación de los productores en el proceso de planeación adquiere singular importancia toda vez que ellos son, en última instancia, los que directamente y/o indirectamente se benefician o no con la ejecución del Programa; en este caso el de Desarrollo Rural.

En ese tenor, se expresó que los ***criterios más importantes que se aplicaron para la asignación del presupuesto del Programa*** entre subprogramas y componentes y entre actividades productivas fueron, en orden de importancia, los siguientes: la atención a grupos y regiones prioritarias en la entidad; la atención a cadenas prioritarias en la entidad; y la reconversión productiva. En ese sentido, los criterios más importantes que se consideraron para priorizar la asignación de recursos a las solicitudes de los subprogramas, fueron en el orden que sigue: por prioridades regionales, de tipos de productores, sanitarias, productivas o sociales; por orden de llegada de las solicitudes; por pertenecer los solicitantes a un grupo organizado; y por el impacto esperado del apoyo. Como se observa, todavía hay indicios de que en la forma de asignación de recursos el criterio del orden de llegada de las solicitudes todavía es importante, siendo que esto no necesariamente tiene que ver con la efectividad en el logro de impactos relevantes. Esto, por supuesto aplica tanto al Programa de Desarrollo Rural 2003, como al Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 2001; este último, por cierto, señalado desde el punto de vista de los productores y de la Entidad Evaluadora Estatal, como un simple programa que implica la existencia de un mercado en donde se da un intercambio de mercancías –con cierto descuento- por dinero, incluso los productores en su mayoría lo ven como un programa con más interés político-electoral que otra cosa.

Otro aspecto relevante en el proceso de planeación del Programa tiene que ver con las variables más importantes que fueron consideradas para la ***identificación y priorización de las cadenas productivas***; a tal pregunta los entrevistados señalaron que se consideró básicamente: el empleo de mano de obra rural; la participación preponderante de grupos prioritarios; y los estudios de identificación de necesidades tecnológicas por cadena productiva (realizados por la FUNPROVER), la sustentabilidad en el uso de los recursos (agua y suelo), y la certidumbre en el ingreso de los productores.

Finalmente, los funcionarios consideraron que las principales acciones que se deberían llevar a cabo para ***mejorar el proceso de planeación en el Estado*** serían las siguientes: elaborar y emplear diagnósticos estatales o regionales y por cadenas agroalimentarias; aplicar los resultados y recomendaciones de los informes de evaluación; realizar estudios comparativos entre beneficiarios y no beneficiarios; realizar y emplear estudios especializados de actividades económicas estratégicas; y realizar un adecuado proceso de seguimiento de los resultados en las unidades de producción rural apoyadas. De aquí, se vislumbra claramente que, en general, se tiene reconocimiento del proceso de planeación del desarrollo rural en términos de la interacción de las etapas que lo componen: diagnóstico-estrategias-evaluación; lo que sigue dando idea que el problema no es la falta de conocimientos (o de capacidades) de cómo lograr las cosas, sino más bien de cómo esto se pone en práctica ante la diversidad de instancias e intereses.

3.3 Arreglo Institucional

En cuanto a este aspecto, una de las interrogantes planteadas a los entrevistados fue cómo califica (en escala de 0 al 10) la ***relación entre las funciones y/o actividades de la Secretaría Estatal de Desarrollo Agropecuario y/o Rural (o su equivalente) con las de la***

Delegación Estatal de la SAGARPA, siendo la respuesta más frecuente (80%) que son complementarias, siguiéndole en orden de manifestación que no hay ninguna relación (15%), y que se duplican (5%). Si bien, esto parece no significativo para detectar un elemento de debilidad de la coordinación intra e interinstitucional; lo cual, como se ha venido sugiriendo, es una condición prácticamente necesaria aunque no suficiente por supuesto.

En ese mismo sentido se establecieron las siguientes impresiones: el 67% de los entrevistados consideró que las funciones y/o actividades de la Delegación Estatal de la SAGARPA, los DDR y los CADER se complementan con otras instancias del gobierno estatal y/o municipales habilitadas para la operación de la APC; el 26% consideró que se duplican las funciones, y el restante 7% expresó que no tienen ninguna relación. Como se observa, un elevado porcentaje de los funcionarios (33%) tiene la impresión de que las diversas instancias de gobierno no se relacionan adecuadamente en términos de sus funciones, lo cual es preocupante pero quizás puede ser explicado por la todavía incipiente puesta en marcha de las estructuras municipales conocidas como Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Esto, genera la recomendación que el proceso de municipalización de la Alianza para el Campo en el Estado requiere desarrollarse consistentemente con la participación de las instancias federales y estatales..

En general, los entrevistados califican con 6.3 al **arreglo institucional del Programa**, por lo que si bien este aspecto tiene una calificación aceptable se requiere de un mayor esfuerzo en términos de lograr los mecanismos que aumenten las posibilidades de contribuir en mayor medida en el logro de los objetivos del Programa en cuestión. Lo anterior, sugiere que es imprescindible que entre todas las instancias gubernamentales, sin exceptuar a los productores desde luego, se lleven a cabo los acuerdos, convenios y las reuniones de trabajo que sean necesarias para encontrar los mecanismos de coordinación que este proceso de búsqueda del desarrollo rural demanda. Aunque la tarea no es sencilla, sí es necesario hacerla realidad, llevarla a la práctica.

Con respecto al proceso de federalización y descentralización de la APC en la entidad, en general los entrevistados dieron una calificación de 6.0, lo que sugiere que todavía falta mucho por hacer; y todavía más si se considera que los aspectos de menor calificación son de relevante importancia: la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones (4.3); y la participación de los productores también en la toma de decisiones (5.0). Nuevamente, resulta importante reiterar que la responsabilidad social adquiere una importancia de enorme envergadura; sobre todo si se considera el actual contexto de pluralidad política, de tal forma que se tomen y lleven a cabo los acuerdos entre la Federación y el Gobierno del Estado (señalado por el 75% de los entrevistados), y se incrementen las capacidades operativas en el Estado (manifestado por el 25% de los entrevistados), sobre todo en el nivel municipal.

Siendo la Comisión de Desarrollo Rural la instancia colegiada responsable de la operación del Programa, se le interrogó a los entrevistados su punto de vista en relación con el comportamiento de dicha Comisión, siendo ésta calificada de 7.9, lo cual no es bajo si se considera la calificación del resto de las trascendentales funciones: la capacidad para la implementación del Programa en el Estado (8.0); la interacción con otros actores e instancias (8.0); la utilización de criterios técnicos para la selección de beneficiarios y fijación de los montos de los apoyos (8.5); su capacidad para otorgar apoyos de acuerdo con criterios establecidos (8.0); el establecimiento de mecanismos para la evaluación y seguimiento del Programa (8.0); el establecimiento de mecanismos de coordinación con otros programas de la APC; y su participación en la planeación de mediano plazo del Programa (7.0).

En ese mismo sentido, la calificación que los entrevistados otorgan a la coordinación de la CDR con las instancias directamente relacionadas es de 6.6 en promedio, destacando en

orden de importancia, las que enseguida se enuncian: con el Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos de la APC en el Estado (8.0); con la Unidad Técnica Operativa Estatal –UTOE- (8.0); con el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural –CECADER- (7.0); con los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable –CDRS- (6.0); con los Prestadores de Servicios Profesionales –PSP- (6.0); y con los coordinadores y técnicos PROFEMOR (6.0). Lo anterior, podría considerarse como calificación aceptable; sin embargo, hay que recordar que se trata de un tipo de coordinación al interior del propio Programa, por lo que se infiere que las relaciones entre estas instancias requieren su fortalecimiento.

Finalmente, en cuanto a la calificación que se le otorga al proceso de seguimiento que la UTOE da a los apoyos otorgados; a los Prestadores de Servicios Profesionales; a los técnicos PROFEMOR; y a los coordinadores de los Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable; debe decirse que alcanza los 6.9 puntos en promedio, destacando en orden de importancia los que a continuación se indican: Coordinadores de los Consejos Distritales y Municipales (7.3); Prestadores de Servicios Profesionales (7.0); Apoyos otorgados (6.9); y Técnicos PROFEMOR (6.7).

De lo anterior, puede deducirse que el desempeño de una instancia en particular se ve afectado por el desempeño del sistema en su conjunto; así es que no es extraño observar calificaciones similares. Asimismo, y en términos globales, puede decirse como se comentó anteriormente, que **la fase de procesos puede afectar significativamente a los resultados e impactos**, por lo que es de esperarse que la cuantificación de los impactos en el siguiente capítulo presente cierta concordancia con lo aquí adelantado.

3.4 Operación y seguimiento

En cuanto al proceso de operación y seguimiento se refiere, una de las cuestiones fundamentales a conocer es sobre el mecanismo de **selección de los beneficiarios** del Programa. En ese sentido, los entrevistados indicaron, en orden de importancia: que cuentan con padrones de beneficiarios de la APC o de otros programas; que los criterios y procedimientos para la selección de solicitudes para proyectos y para demanda libre son diferentes; que se aplican ciertos criterios y prioridades para filtrar las solicitudes recibidas; que se da prioridad a las solicitudes acompañadas de un proyecto productivo; que se cuenta con estudios de estratificación de productores; y que la información del SISER sirve de apoyo en la selección de beneficiarios.

Lo que aquí destaca es que precisamente algunos de los elementos que resultan de relevante importancia para la operación eficiente y transparente del Programa, en este caso están siendo considerados con un grado de jerarquización menor; esto es, el SISER, la estratificación de productores, y las solicitudes con proyecto productivo, son algunos de los aspectos que cabe reforzar toda vez que de éstos depende en buena medida el acierto del Programa. Con respecto al SISER, los entrevistados (83%) señalan que el SISER sí está funcionando en la entidad, aunque de todas formas se cuenta con un sistema alternativo y en ocasiones se hace uso de los dos sistemas. La calificación que le otorgan, en general, a este Sistema es 7.0, lo cual puede considerarse como regular.

Así también, se buscó conocer cuáles eran las principales razones por las que las solicitudes presentadas no son aprobadas, resultando la respuesta más común la falta de recursos del Programa, y el bajo impacto esperado del apoyo o proyecto.

En relación con la **evaluación de las solicitudes presentadas** por los productores, se le preguntó a los funcionarios cuál era su apreciación (calificación del 0 al 10) sobre la capacidad de las estructuras técnico-operativas para evaluar: i) la viabilidad técnica y

económica del proyecto (7.4); ii) el impacto del proyecto en el ingreso y el empleo (7.6); iii) su contribución al establecimiento de cadenas agroalimentarias (6.8); iv) su aporte a la reconversión productiva (7.7); y v) que el proyecto se desarrolle con apego a su formulación (6.6). El promedio de calificación que se otorgó en este sentido fue 7.2, lo cual no es tan bajo como pudiera pensarse, lo que indica que sí es posible contar con las capacidades necesarias para precisamente instaurar el mecanismo de selección prioritariamente a través de la formulación de proyectos integrales de desarrollo rural sustentable en lugar de la demanda libre o “primero en tiempo, primero en derecho”.

Asimismo, se les preguntó su opinión sobre la **capacidad de los Prestadores de Servicios Profesionales** para generar proyectos productivos, siendo 6.8 la calificación promedio otorgada, lo cual puede considerarse como regular. Los aspectos que mejor fueron calificados son: la habilidad para comunicar y hacer promoción (6,9); la formación y los conocimientos (6.7); el conocimiento de la problemática del sector (6.7); y la experiencia en general (6.7). Esto, hace pensar que si bien las capacidades pueden ser enriquecidas, los técnicos, a pesar de las peripecias que pasan a lo largo de su actuación están respondiendo seguramente de acuerdo con los medios que están a su alcance.

Otro de los aspectos importantes a determinar, es precisamente la **oportunidad en la asignación de los recursos**. De acuerdo con la información proporcionada por los entrevistados es 66.2 días el tiempo promedio entre la presentación de una solicitud completa (que cumple todos los requisitos) y la notificación del dictamen; 90.7 días en promedio los que se requieren esperar entre la notificación de aprobación y la recepción del recurso. Asimismo, se indagó sobre el grado de desistimiento que hay debido a la falta de oportunidad y certidumbre en la entrega de los apoyos, resultando éste de 45%. Esto, sin duda es un valor alto al cual se le debe poner especial atención si se desea realmente estimular al productor a que realice nuevas inversiones, de lo contrario, se continuará el hecho de que sólo los productores con capacidad económica tendrán la fortaleza de soportar los tiempos y de realizar sus propias inversiones con o sin el apoyo del Programa.

En algunas ocasiones resulta que el productor al cual se le aprobó una solicitud de apoyo del Programa no la ejerce; de acuerdo con los entrevistados las dos principales explicaciones al respecto están dadas por: los plazos tan cortos que fueron establecidos para ejercerlas; y porque los beneficiarios no disponen de recursos para hacer sus aportaciones. Esto, como se comentó anteriormente, tiende a desestimular nuevas inversiones por parte de los productores, lo que contraviene los propios objetivos del Programa, específicamente del subprograma PAPIR.

Se le pidió a los entrevistados que emitieran una calificación (del 0 al 10) con respecto al **apego a las Reglas de Operación y otras disposiciones en el Estado**; resultando en promedio una calificación de 6.8. Los aspectos con menor calificación fueron: la publicación de listados de proveedores y precios en las ventanillas receptoras de solicitudes; el acceso del productor a consulta directa del SISER para conocer la situación del trámite de su solicitud; y la publicación de las listas de solicitudes autorizadas y no autorizadas.

Como es sabido, el Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo busca **complementar sus acciones** con las de otros programas del sector, así como con los propios subprogramas que lo componen, con el propósito de lograr sinergias que contribuyan a eficientar el desempeño del Programa. Por tal motivo, se le pidió a los entrevistados emitieran una calificación al respecto, resultando de 6.8 en promedio para el caso de la complementariedad entre los tres subprogramas (PROFEMOR-PAPIR, PRODESCA-PAPIR y PRODESCA-PROFEMOR). La menor calificación le fue dada a la relación PRODESCA-

PROFEMOR (6.6); aunque en ambos casos se trata de una calificación baja, lo cual sugiere que aun falta mucho por hacer en este sentido.

En cuanto a la complementariedad del Programa con otros relacionados con el sector (OPORTUNIDADES, PROCAMPO, FONAES, Investigación y Transferencia de Tecnología), el promedio de calificación aun es menor (6.1) que en el caso anterior, y resalta el hecho que la más baja calificación ha sido dada para la relación Programa de Desarrollo Rural-Investigación y Transferencia de Tecnología (5.8), lo cual no se esperaría pues este último contiene elementos que por su naturaleza combina perfectamente con el Programa objeto de evaluación.

Otro aspecto relevante sobre el cual se cuestionó a los funcionarios fue lo relacionado con la **integración de cadenas**, la calificación promedio dada fue de 7.1, siendo el “grado en que la operación del Programa se enmarca en la integración de cadenas productivas” el de menor calificación (6.9). Los demás aspectos (Grado en que la operación del Programa se enmarca en la integración de cadenas productivas; Asignación de recursos en función de las cadenas productivas; y Grado en que los componentes de apoyo se orientan a la integración de cadenas) están prácticamente dentro del promedio.

Los entrevistados manifestaron al respecto que el asegurar la comercialización de los productos, lograr economías de escala, y lograr impactos sociales, son las principales potencialidades de la integración de cadenas productivas. Sin embargo, las principales limitantes para el logro de lo anterior son en gran medida la deficiente y escasa organización de los productores así como del financiamiento.

En relación con la **prestación de servicios profesionales** y los componentes de desarrollo de capacidades, la entrevista permitió captar las impresiones siguientes: el 100% manifestó que el CECADER participa en la vigilancia de la calidad de los servicios profesionales, aunque no se reconoce necesariamente su eficiencia, más bien al parecer esta instancia no ha significado mucha razón de ser. Esto es importante de considerar en el sentido de que en un futuro inmediato bien podrían hacerse los cambios necesarios, considerando las posibilidades de las capacidades locales que de entrada ya estarían reportando ventajas en el sentido geográfico.

De la misma manera, se investigó qué instancia (s) contribuye (n) al fortalecimiento de la oferta de servicios profesionales, siendo la respuesta mayoritaria (50%) la UTOE, siguiéndole la CDR (25%), y el otro 25% señaló que alguna otra, sin embargo, ésta no fue especificada. De lo anterior, destaca de alguna manera que las instancias directamente involucradas en el Programa juegan el rol que les corresponde jugar.

El **proceso de municipalización** adquiere aquí relevante importancia, toda vez que es prácticamente en esto en donde se concretan los argumentos legales establecidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Al respecto, se le cuestionó a los entrevistados sobre los problemas operativos que se enfrentan en este proceso, y sus respuestas fueron prioritariamente las siguientes: deficiente coordinación entre instancias; existen conflictos de interés; escaso financiamiento; indefinición de atribuciones; falta de interés porque no se ven resultados; y falta de capacidad profesional de los Coordinadores. Afortunadamente, este último punto fue el menos peor, lo que respalda la idea que se ha venido manejando con anterioridad en el sentido de que precisamente en este tema la cuestión de la “responsabilidad social” adquiere una importancia innegable.

Otro cuestionamiento al respecto fue si los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable se han fortalecido con la presencia de un técnico PROFEMOR, sólo el 62%

contestó afirmativamente. Asimismo, la frecuencia de respuesta fue menor (44%) cuando se les cuestionó si se formularon planes de desarrollo por parte de los Consejos; y todavía mucho menor (29%) si los planes de desarrollo obtuvieron financiamiento de la Alianza para el campo. Lo antes anotado, indica que aun falta por hacer en cuanto al fortalecimiento de dichos Consejos, y se contribuya así al mejor cumplimiento de sus funciones, y a la propia Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Los entrevistados señalaron que algunas de las limitaciones de la APC para impulsar la municipalización han sido: la falta de interés del Gobierno del Estado; la coordinación interinstitucional (y en no pocas ocasiones intrainstitucional); la mala distribución de recursos ; y el exceso de burocracia. Las ventajas, eliminando estos obstáculos, básicamente serían que la asignación de recursos estaría respondiendo a demandas locales mejor priorizadas y de acuerdo a un plan de desarrollo rural municipal.

Finalmente, y a manera de resumen, se le solicitó a los entrevistados su opinión en el sentido de identificar cuáles son las dos **principales virtudes o fortalezas del Programa**, siendo las respuestas más comunes las siguientes: 1) motiva la participación social y aumenta la disponibilidad de recursos; y 2) apoya a productores y atiende a zonas marginadas bajo un esquema normativo. Asimismo, se les pidió identificaran las **principales debilidades del Programa**, señalando las siguientes: 1) existe mucho retraso en la entrega de los apoyos, deficiente coordinación institucional y se mezclan asuntos políticos; y 2) mala planeación.

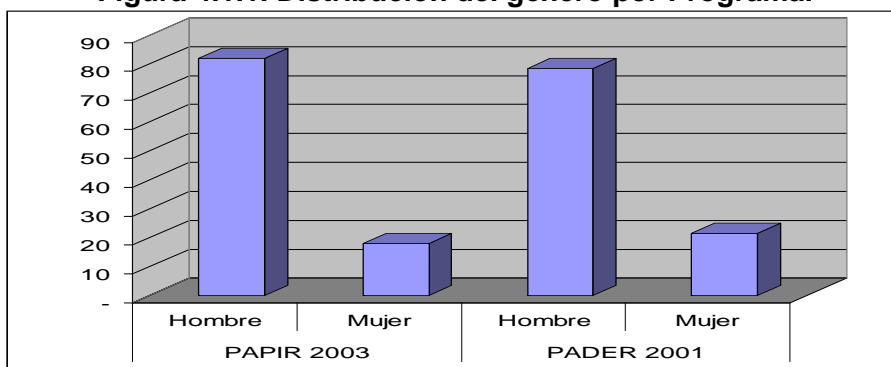
Capítulo 4 Evaluación de impactos

En el presente capítulo se muestran los indicadores de impacto del Programa de Desarrollo Rural, haciéndose referencia básicamente al cumplimiento de sus objetivos. De hecho, es aquí donde se manifiesta en buena medida la eficacia del Programa en general, o como se decía anteriormente, en los impactos se plasman los modos en que se sucedieron los procesos. El análisis se centra fundamentalmente en la determinación e interpretación del comportamiento de los principales indicadores por tipo de productores, componentes y actividades productivas.

4.1. Una breve descripción de los encuestados

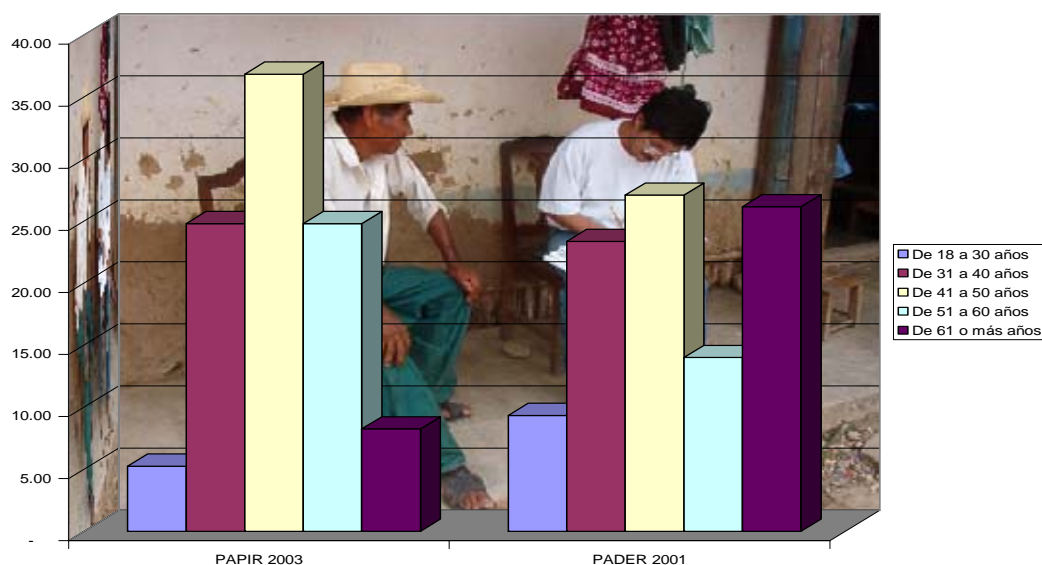
Antes de entrar de lleno a determinar los indicadores de impacto, es conveniente hacer una breve caracterización de los beneficiarios de los apoyos del PAPIR 2003 y PADER 2001, lo cual queda expuesto en las figuras 4.1.1 y 4.1.2.

Figura 4.1.1. Distribución del género por Programa.



Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

Figura 4.1.2. Distribución del rango de edades por Programa.



Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.2. Tipificación de productores

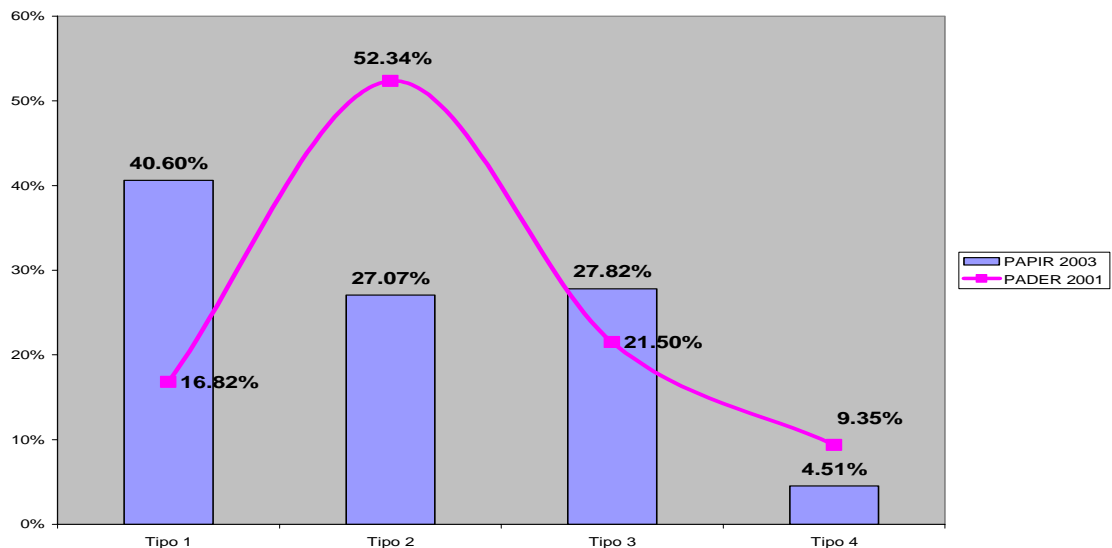
Como parte del estudio de los impactos, y siempre de acuerdo con la metodología de evaluación de la FAO, se realizó una tipificación de los productores encuestados, tanto de los pertenecientes al PADER 2001 como al PAPIR 2003; esta tipificación es prácticamente una identificación técnico-socioeconómica de los productores apoyados por la APC. Las variables que se emplearon para determinar dicha tipificación son: el nivel tecnológico, el valor de los activos productivos, el tamaño del inventario animal, la superficie con que cuenta y los años de estudio escolares.

Dicha tipología es clasificada en 5 tipos, siendo el Tipo I aquel productor con menos educación, el que emplea niveles bajos de tecnología, y casi no cuenta con activos productivos y, en contra parte, el Tipo V es aquel productor que cuenta con varios años de educación, utiliza alta tecnología y sus activos productivos son cuantiosos. Cabe destacar que esta tipificación tiene por objeto:

- homogenizar los niveles de desarrollo económico y social,
- hacer un análisis comparativo de los impactos,
- y buscar una focalización de los apoyos para potencializar los efectos del Programa.

En tal sentido, dicha tipificación permite observar una ligera variación hacia la baja básicamente en lo referente a la atención a productores de altos niveles socioeconómicos (Tipo IV); es decir, con el PAPIR 2003 son un poco menores los productores apoyados con respecto al PADER 2001, lo que implica, por tanto, una mejor focalización de los productores de acuerdo con la definición y características del Programa de Desarrollo Rural. Si bien, también se puede apreciar una diferencia significativa en cuanto a la distribución de los apoyos entre los tipos de productores I y II, dicha diferencia se considera irrelevante en el sentido de que ambos tipos de productores tienen prácticamente las mismas posibilidades de ser atendidos en el marco del Programa que se evalúa; en otras palabras, son prácticamente la misma cosa (Figura 4.2.1).

Figura 4.2.1. Tipología de productores por Programa.



Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.3. Gestión del apoyo

Como un primer paso en el proceso de gestión de los apoyos del Programa se contempla un trámite para recibir éstos. En términos generales, el grado de complejidad es muy aceptable (1 es excelente, 2 aceptable y 3 deficiente). En otros términos, el productor no tiene mayores dificultades para acceder a los apoyos que brinda el Programa.

Cuadro 4.3.1. Complejidad del trámite para recibir el apoyo.

Paso	Índice de Complejidad
Acopio de la información requerida	1.56
Llenado de solicitud	1.57
Asesoría del personal en la integración de la solicitud	1.38
Capacidad y actitud del personal de ventanilla	1.36

Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.3.1. Recepción del apoyo

Del total de los productores entrevistados relacionados con el PAPIR 2003, el 94.74% recibió el apoyo, el resto (5.26%) indicó que no lo recibió, manifestando como principal causa el no recibir aun aviso de asignación y el desconocer las causas por las que todavía no lo recibe. Para el caso de los que sí recibieron el apoyo, la frecuencia de integridad así como la oportunidad del mismo, se ilustra en el cuadro siguiente. En general, no se observan diferencias tan significativas por tipo de productor y/o por actividad productiva; sin embargo, los datos mostrados son indicios de que se tiene que realizar un esfuerzo adicional para acercarse cada vez más al 100%, sobre todo en los rubros resaltados con negrillas.

Cuadro 4.3.1.1. Porcentaje de recepción, integridad y oportunidad del apoyo.

	General	Tipo de productor				Actividad productiva		
		I	II	III	IV	Agrícola	Ganadera	No Agropecuaria
Sí se recibió	94.74	87.04	100.00	100.00	100.00	89.19	98.53	92.86
Recibido de manera completa (físicamente, en unidades o dinero)	88.89	93.62	91.67	83.78	66.67	87.88	91.04	84.62
Se ajustó a los ciclos productivos de su actividad (% de sí)	69.84	74.47	72.22	59.46	83.33	60.61	71.64	76.92

Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.3.2. Permanencia del apoyo

En lo referente a la permanencia del apoyo, al momento de levantar la encuesta los productores, en su mayoría, respondieron que sí conservan el apoyo, siendo menos la proporción de permanencia en el PADER 2001 en los diferentes rubros de análisis como se muestra en el cuadro que a continuación se presenta.

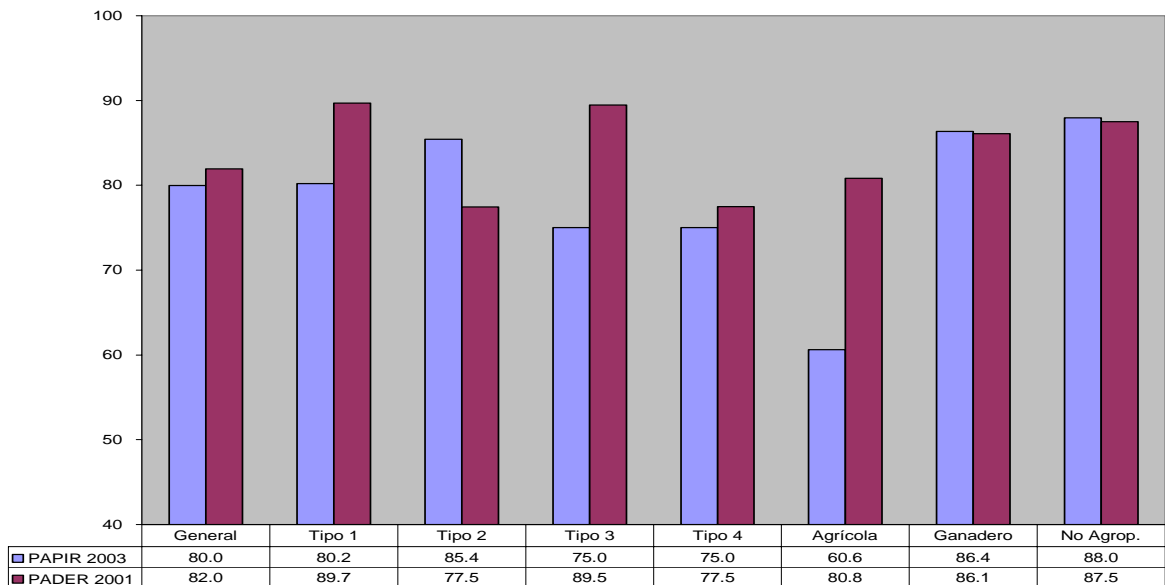
Cuadro 4.3.2.1. Permanencia del apoyo por Programa.

	General	Tipo de productor				Actividad productiva		
		I	II	III	IV	Agrícola	Ganadera	No Agropecuaria
PAPIR 2003	100%	100%	100%	97%	100%	100%	98%	100%
PADER 2001	95.2%	94.4%	96.2%	90.5%	100%	96.3%	94.7%	66.7%

Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

Como parte del estudio de la permanencia del apoyo se obtuvo también el grado de uso del mismo. En términos generales, el índice del nivel de uso del apoyo otorgado es de 80% (PAPIR 2003) y de 82% (PADER 2001). Destaca el hecho de que sea un poco menor el nivel de uso del apoyo en el caso del PAPIR, aunque la explicación puede estar dada por la reciente recepción; asimismo, el PADER, a pesar de haber cumplido aproximadamente tres años de operación el nivel de uso del apoyo no es nada despreciable. La figura que se presenta enseguida enseña los diferentes valores del indicador por tipo de productor y por Programa.

Figura 4.3.2.1. Índices del nivel de uso del apoyo por categoría y por Programa.

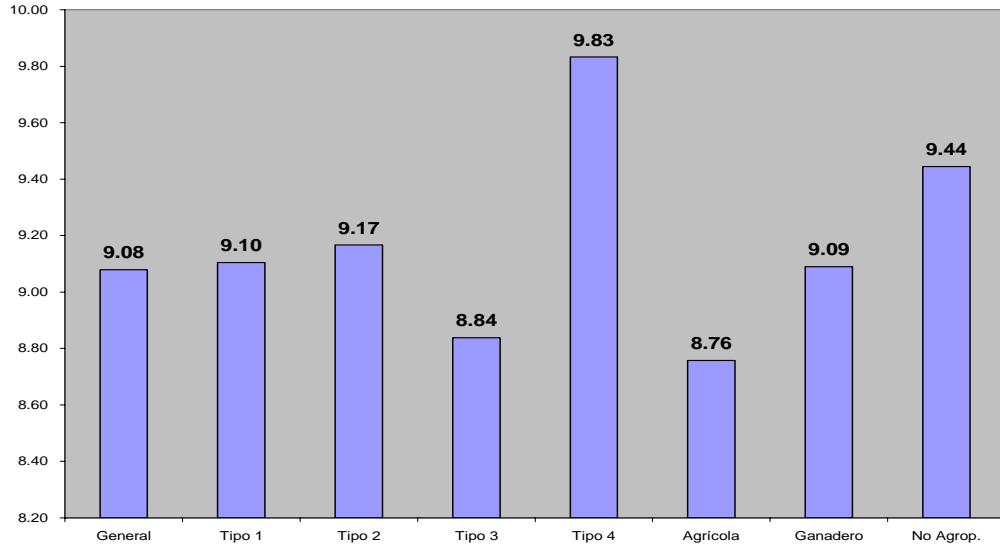


Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.3.3. Satisfacción general del apoyo

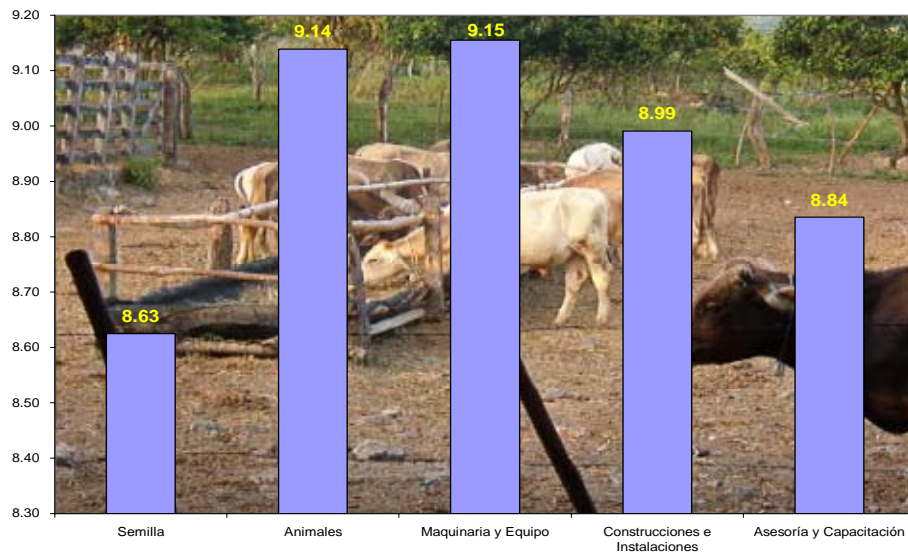
De acuerdo con la base de datos de beneficiarios encuestados, se determinó que el grado de la calidad de los apoyos es de 9.08 (en rango de 0 a 10), esta percepción fue variando considerando el tipo de productor y la actividad productiva apoyada (Figura 4.3.3.1). De igual forma, se puede observar que dentro de los apoyos ofrecidos (semillas, animales, maquinaria y equipo, construcción e instalaciones, asesoría y capacitación), fueron las semillas las que recibieron la calificación de satisfacción más baja con 8.63; más, sin embargo, ésta no es una calificación negativa, ya que en términos generales se puede calificar como de bueno a muy bueno (Figura 4.3.3.2).

Figura 4.3.3.1. Satisfacción general del apoyo recibido.



Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

Figura 4.3.3.2. Grado de percepción del beneficiario por tipo de apoyo.



Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003

Hasta ahora se ha descrito de forma general y concreta, quién mantiene el apoyo y qué es del apoyo en manos de los beneficiarios entrevistados, de lo cual se puede resumir que la gran mayoría de los beneficiarios mantiene en su poder el apoyo otorgado y éste está funcionando en un 80% de su capacidad. De igual forma, puede decirse que los beneficiarios se encuentran satisfechos con el apoyo. Aquí cabe resaltar el hecho de que cuando al productor se le cuestiona si se encuentra satisfecho con el apoyo recibido normalmente tiende a responder que sí a pesar de todos los sacrificios y esfuerzos que le haya significado su obtención; incluso a pesar de que en el propio período de análisis (y de recepción) el apoyo no haya sido tan oportuno; el productor está consciente de que su uso puede hacerse en otro momento. Esto, por supuesto, no debe ser motivo de desatención toda vez que así queda muy de manifiesto la deficiencia del proceso de planeación en general del Programa en cuestión.

4.4. Indicadores de Impactos de primer nivel (Ingreso)

4.4.1. El Ingreso en las actividades agrícolas

De acuerdo con el Cuadro 4.4.1.1, más del 80% de los beneficiarios que se dedican a actividades agrícolas continúa con dicha actividad, tanto los beneficiarios del 2001 como los del 2003. Vale la pena aclarar que, en el caso del PAPIR, muchos de los encuestados reportaron haber recibido apenas el apoyo o que aun no han cosechado los cultivos en los que el apoyo fue utilizado, por lo que la base para calcular los indicadores de ingreso se vio reducida considerablemente a sólo 9 registros, esto es exclusivamente para los que se dedican a actividades agrícolas.

Cuadro 4.4.1.1. Estatus de las actividades agrícolas.

Cultivos	PAPIR 2003				PADER 2001			
	%	Número	Superficie de producción		%	Número	Superficie de producción	
			Antes	Después			Antes	Después
Continúan	81.82%	9.00	129.30	119.00	86.52%	77	187.18	172.18
Abandonados	0.00%	-	-	-	8.99%	8	26.00	-
Nuevos	18.18%	2.00	-	0.04	4.49%	4	-	11.08

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003

Las magnitudes en los cambios en el ingreso están directamente influenciadas por el rendimiento del cultivo, las unidades de producción y el precio del producto, por lo que para determinar los cambios en el ingreso se realizó un análisis de todos estos factores. Como resultado, el ingreso en los beneficiarios 2003 mostró incrementos importantes por ejemplo en las actividades hortícolas (principalmente jitomate) donde el índice de cambio de los ingresos y de las utilidades fue de 3.33, le sigue las plantaciones (piña, sandía, naranja, limón, papaya, entre otros) con 1.48 y 1.86 en utilidad. En ese mismo sentido, semejantes valores se presentan para el tipo de productores II, III y IV.

Cuadro 4.4.1.2. Indicadores de ingreso, costo y excedentes – agrícola (PAPIR 2003).

Actividad	Unidades de Producción (IUP)	Rendimiento (IR)	Producción (IQ=IUP x IR)	Precio (IP)	Ingreso (IY= IQ x IP)	Costos (IC)	Excedentes (IE)
Todos los productores							
Hortalizas	3.33	1.00	3.33	1.00	3.33	3.33	3.33
Plantaciones y/o Frutales	1.48	1.16	1.72	1.07	1.84	1.34	1.86
Cultivos Agroindustriales	1.00	0.93	0.93	1.00	0.94	1.27	0.91
Granos y Semillas	0.84	1.34	1.12	1.07	1.20	1.25	1.27

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003

Para el caso del PADER 2001, las plantaciones presentan una magnitud de cambio de 2.61 y en excedentes 2.65, le sigue los cultivos agroindustriales (caña de azúcar) con 1.41 en ingresos y con 3.84 en utilidad. Para el caso de la diferenciación por tipo de productor, se puede mencionar que sigue la misma tendencia que el conjunto de los productores.

Cuadro 4.4.1.3. Indicadores de ingreso, costo y excedentes – agrícola (PADER 2001).

Actividad	Unidades de Producción (IUP)	Rendimiento (IR)	Producción (IQ=IUP x IR)	Precio (IP)	Ingreso (IY= IQ x IP)	Costos (IC)	Excedentes (IE)
Todos los productores							
Hortalizas	1.03	0.96	0.99	1.13	1.12	1.05	1.19
Plantaciones y/o Frutales	2.77	0.95	2.62	1.00	2.61	2.23	2.65
Cultivos Agroindustriales	1.24	1.00	1.24	1.14	1.41	2.03	3.84
Granos y Semillas	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.97	1.00

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003

4.4.2. El ingreso en las actividades pecuarias

En lo referente a las actividades pecuarias PAPIR 2003, los impactos encontrados son que el ganado para carne impacta con 270.45 al ingreso, le siguen los ovinos con 156.4 y los bovinos doble propósito-leche con 12.217. En lo referente a los excedentes, los valores son de -40.2, -8.9 y 13.7, respectivamente, con el orden anterior. Se pueden observar valores debajo de cero, sin embargo no quiere decir que sea algo negativo, más bien puede decirse que antes de haber recibido el apoyo la actividad señalada presentó pérdidas, y esto lleva a que el indicador arroje un valor negativo.

Cuadro 4.4.2.1. Indicadores de ingreso, costo y excedentes – ganadería (PAPIR 2003).

Especie/Propósito	Unidades de Producción (IUP)	Rendimiento (IR)	Producción (IQ=IUP x IR)	Precio (IP)	Ingreso (IY= IQ x IP)	Costos (IC)	Excedentes (IE)
Bovinos - Carne	1.000	15.106	15.106	17.904	270.458	11.188	-40.292
Bovinos - Doble propósito p/carne	2.455	1.000	2.455	1.064	2.611	1.545	3.822
Bovinos - Doble propósito p/leche	1.651	2.919	4.819	2.535	12.217	2.297	13.721
Bovinos - Leche	1.000	1.268	1.268	1.037	1.314	1.048	1.368
Ovinos - Carne	5.238	6.559	34.352	4.553	156.400	3.024	-8.996
Porcinos - Carne	3.333	1.334	4.446	1.000	4.446	1.000	8.748
Otras esp. - Carne	1.667	1.250	2.083	1.000	2.083	1.000	2.083

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003

En relación con los beneficiarios 2001, la actividad bovina de doble propósito-leche arroja un 1.87, seguido por bovinos de leche con 1.78 en lo referente al ingreso, se puede observar que los valores del 2003 son mucho mayores que en 2001, esto puede estar influenciado por los tipos de apoyo que se distribuyeron que en su mayoría consistieron en aperos de labranza, bombas, molinos de nixtamal, mochilas aspersoras, entre otros equipos, en comparación con el componente proporcionados en el 2003, que son ganado en pie, equipos e instalaciones para actividades no agropecuarias y varios más, pero sobre todo enmarcados en proyectos, los cuales como conclusión fueron más detonadores de incremento en los ingresos.

Cuadro 4.4.2.2. Indicadores de ingreso, costo y excedentes – ganadería (PADER 2001).

Especie/Propósito	Unidades de Producción (IUP)	Rendimiento (IR)	Producción (IQ=IUP x IR)	Precio (IP)	Ingreso (IY= IQ x IP)	Costos (IC)	Excedentes (IE)
2 - Doble propósito p/carne	1.60	1.00	1.60	1.00	1.60	1.60	1.60
3 - Doble propósito p/leche	1.29	1.28	1.65	1.14	1.87	1.22	-28.04
4 - Leche	1.09	1.29	1.41	1.27	1.78	1.01	0.67

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.4.3. El ingreso en las actividades no agropecuarias

En cuanto al subprograma PAPIR, para el caso de las actividades no agropecuarias (ANA), la base de datos de beneficiarios encuestados quedó estructurada de la siguiente forma: 23% para actividades de transformación de productos, 8% para comercio y 69% para otras actividades, y se dividen en actividades acuícolas y otras actividades no agropecuarias, ambas con 34.62%. En el caso de PADER sólo se contó con 2 encuestas que se relacionan con ANA, de las cuales una reporta abandono de la actividad.

Partiendo de lo anterior se procede a la presentación de datos encontrados para esta actividad. Como primer dato se observa un valor de 1.25 en la magnitud de cambios de las utilidades (IE) obtenidas antes del apoyo y después del apoyo, esto lo respalda el índice de ventas el cual nos marca también un incremento en los ingresos netos (ventas) con un valor de 1.68 y un 0.74 en costos en ventas (>1 los costos son mayores a ventas). Para el caso del PADER la situación fue más favorable donde el IE es de 2.82, pero a diferencia del 2003 el costo (I c-v) aumento con un valor de 1.11, el cual se vio compensado con el incremento en las ventas, recordemos que para el PADER sólo se contó con una encuesta por lo que es muy difícil inferir caso 2001.

Cuadro 4.4.3.1. Índices de cambio en ingreso, costo y excedente en ANA.

Programa	Indicador	Todos los productores	Tipo I	Tipo II
PAPIR 2003	Índice de excedentes (IE)	1.25	1.42	-2.33
	Índice de ventas (IV)	1.68	1.53	1.36
	Índice de costos (Ic-v)	0.74	0.93	-1.71
PADER 2001	Índice de excedentes (IE)	2.82		
	Índice de ventas (IV)	2.54		
	Índice de costos (I c-v)	1.11		

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.5. Indicadores de Impactos de primer nivel (Empleo)

En el período de evaluación del 2003, la generación de empleo ha presentado importantes resultados, entre ellos que el 49.22% de los productores reporta una tendencia creciente en la contratación de jornales (familiares y contratados), un 7.81% ha disminuido su nivel de contratación y el 42.97% de los encuestados reporta estabilidad en el empleo de mano de obra; sin embargo, sólo el 25.4% de los casos de crecimiento son atribuidos a la APC, lo cual aunque parezca, el dato puede no resultar tan bajo, si se considera que son múltiples los factores que podrían estar afectando este indicador.

Para el caso del PADER 2001 la generación creciente de empleo se presentó sólo en 18.0% de los casos, el 65.8% reporta estabilidad y el 16.2% manifestó que hay una tendencia decreciente en el empleo de jornales. Dentro del concepto creciente el 5.0% el productor lo atribuyo al apoyo de la APC, una diferencia de 20.4 puntos porcentuales con respecto al 2003, se puede decir que es el mismo caso que en el apartado de ingresos donde los tipos de componentes o apoyos influyen en los impactos de generación de empleo.

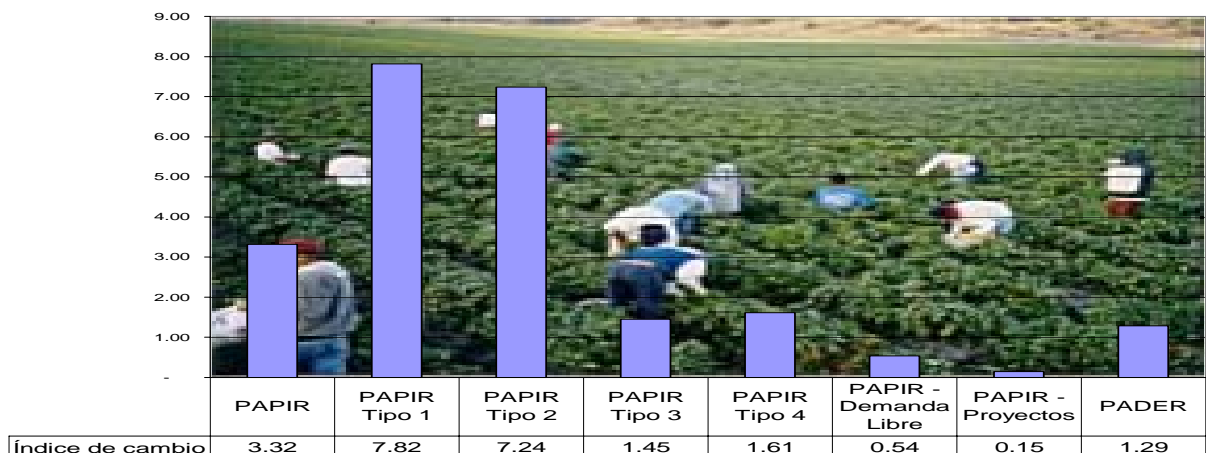
Cuadro 4.5.1. Generación de empleo por Programa.

Causa y Tendencia	PAPIR 2003					PADER 2001				
	Casos		Jornales Contratados			Casos		Jornales Contratados		
	No.	%	Antes del Apoyo	Después del Apoyo	Índice de cambio	No.	%	Antes del Apoyo	Después del Apoyo	Índice de cambio
Por la APC	21	100	7,952	15,278	1.92	1	100	1400	1800	1.2857
Decreciente	5	23.81	4,079	2,425	0.59	0	-	0	0	
Creciente	16	76.19	3,873	12,853	3.32	1	100	1400	1800	1.2857
Por Otra Causa	52	100	18,271	78,629	4.3	37	100	5876	23436	3.9884
Decreciente	5	9.62	14,292	780	0.05	18	48.6	3123	429	0.1374
Creciente	47	90.38	3,979	77,849	19.56	19	51.4	2753	23007	8.3571
Total	128	100	83,888	151,572	1.81	111	100	86625	104585	1.2073
Decreciente	10	7.81	18,371	3,205	0.17	18	16.2	3123	429	0.1374
Creciente	63	49.22	7,852	90,702	11.55	20	18.0	4153	24807	5.9733
Estable	55	42.97	57,665	57,665	1	73	65.8	79349	79349	1

Fuente: Elaboración Propia. . Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

Entrando en detalle en los casos que reportaron crecimiento, el subprograma PAPIR ha favorecido el aumento de creación de empleos con un índice general creciente de 3.32, los productores tipo I y II muestran un mayor impacto con 7.8 y 7.2, respectivamente, y en menor medida en los tipo III y IV. En el PADER la variación de empleo generada es de 1.29, la cual es calculada considerando los empleos establecidos en el 2001 con respecto a los actuales del 2004.

Figura 4.5.1. Variación del empleo total (contratados + familiares).

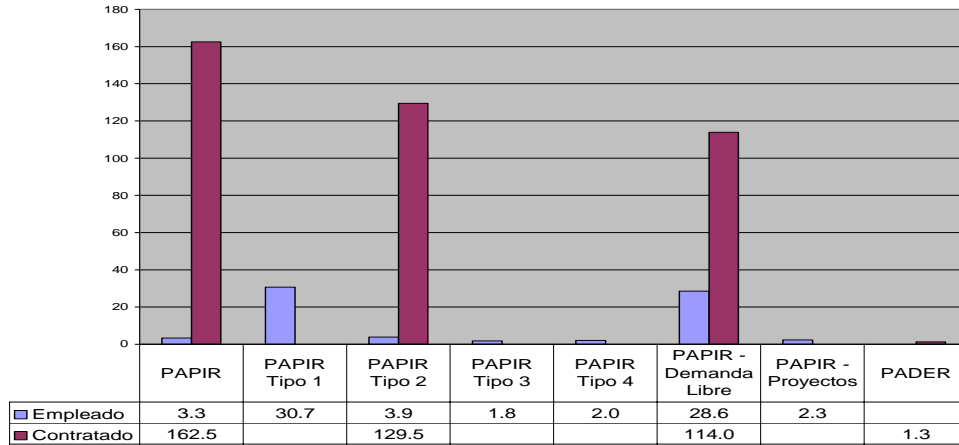


Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

Específicamente, los impactos detectados en empleo contratado muestran mayor variación que el empleo familiar, presentando valores de 162.5 y 3.3, respectivamente. Los

productores del tipo II y los que solicitaron el apoyo en demanda libre son los más sobresalientes.

Figura 4.5.2. Variación del empleo contratado y familiar.



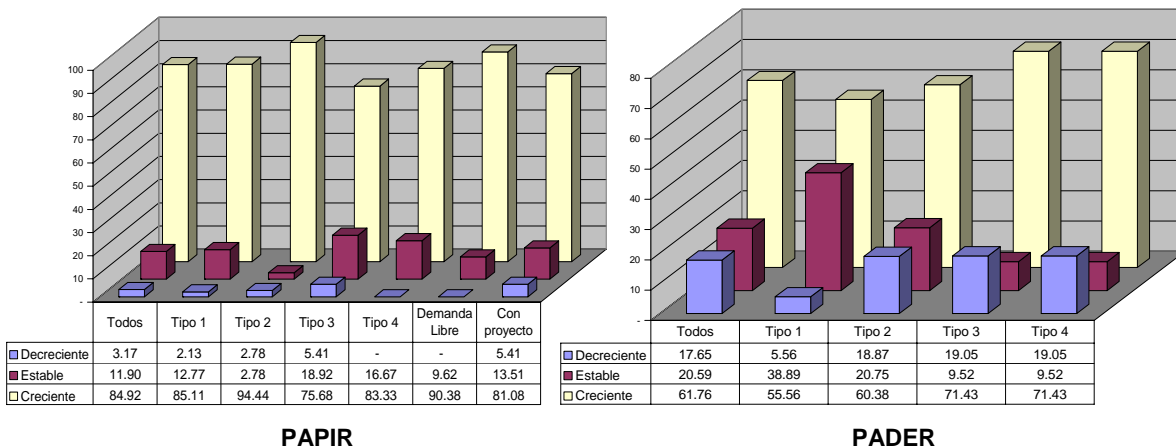
Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.6. Impactos en indicadores del segundo nivel

4.6.1. Inversión y capitalización

La tendencia en el cambio en los activos y participación del apoyo en el capital de la unidad de producción (UPR) dentro de PAPIR, muestra una tendencia creciente en el 84.92% de los casos estudiados, el 11.9% es estable y el 3.17% ha disminuido. Proporciones similares se presentan por tipo de productor y por el tipo de solicitud hecha por el beneficiario.

Figura 4.6.1.1. Tendencia en el cambio en los activos en PAPIR y PADER.



Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

La información que arroja los beneficiarios 2001 presenta una tendencia similar que la del 2003, aunque con menor proporción en el rubro de la tendencia creciente, lo que puede ser indicativo que en la actualidad los apoyos son de mayor magnitud lo cual es positivo si se pretende lograr capitalizar a los productores en general, pero sobre todo a los del tipo I y II.

4.6.2. Cambios en los activos

La proporción de beneficiarios del PAPIR que manifestó cambios crecientes en los activos es del 53%, de los cuales el 20.4% señaló que fueron debido al apoyo de la APC y el 32.7% que se debió a otras causas. Dentro del aumento de capital del beneficiario debido al apoyo, destaca el concepto de Ganado con 33.7%, esto motivado porque la mayor parte de los apoyos de la APC entregados consistieron en ganado en pie, tales como bovinos y ovinos, lo que afecta directamente al inventario animal de los productores.

Cuadro 4.6.2.1. Cambios en los activos de los productores del subprograma PAPIR.

Concepto	Casos con capital (que cuentan con activos)	Sin Cambios	Con aumento en el capital			Con disminución en el capital		
			Por la APC	Otras Causas	Total	Por la APC	Otras Causas	Total
Maquinaria	64.3%	41.8%	16.8%	34.4%	51.2%	0.0%	7.0%	7.0%
Ganado	26.1%	26.0%	33.7%	34.6%	68.3%	0.0%	5.8%	5.8%
Plantaciones	9.5%	47.4%	7.9%	15.8%	23.7%	0.0%	28.9%	28.9%
Total	100.0%	38.2%	20.4%	32.7%	53.0%	0.0%	8.8%	8.8%

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

Para los beneficiarios 2001, el aumento en el capital fue de 33.5% vs. 53.0% del PAPIR, y dentro de los aumentados el que tuvo mayor valor fue los semovientes, pero en contraparte del PAPIR fueron otras causas lo que provocó dicho impacto. También se observó que la proporción de eventos con disminución del capital fue de 22.8%, lo que marca una descapitalización de mayor magnitud correspondiente al período 2001, en comparación con el 8.8% del PAPIR para el período 2003.

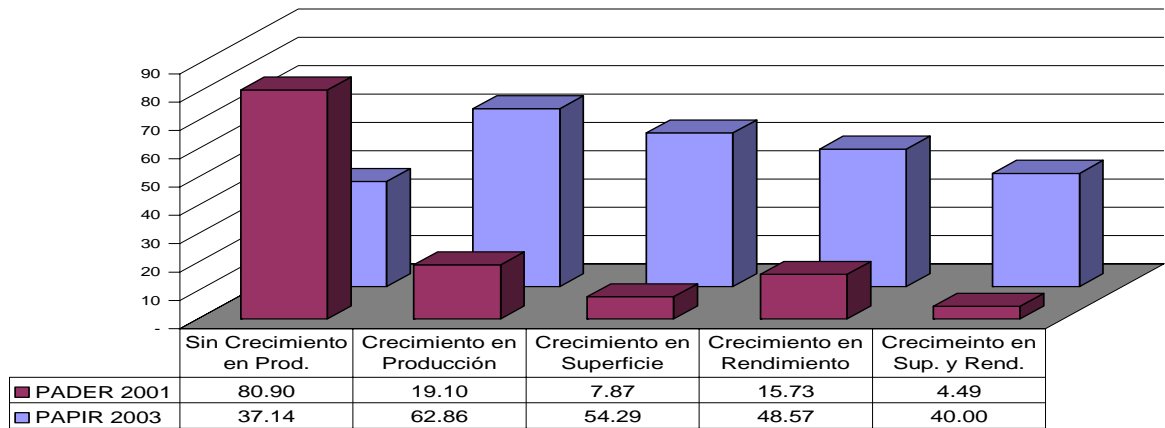
Cuadro 4.6.2.2. Cambios en los activos de los productores del PADER.

Concepto	Casos Con Capital	Sin Cambios	Con aumento en el capital			Con disminución en el capital		
			Por la APC	Otras Causas	Total	Por la APC	Otras Causas	Total
Maquinaria	53.7%	44.5%	3.4%	28.1%	31.5%	2.1%	21.9%	24.0%
Ganado	33.8%	34.8%	4.3%	39.1%	43.5%	0.0%	21.7%	21.7%
Plantaciones	12.5%	64.7%	0.0%	14.7%	14.7%	0.0%	20.6%	20.6%
Total	100.0%	43.8%	3.3%	30.1%	33.5%	1.1%	21.7%	22.8%

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

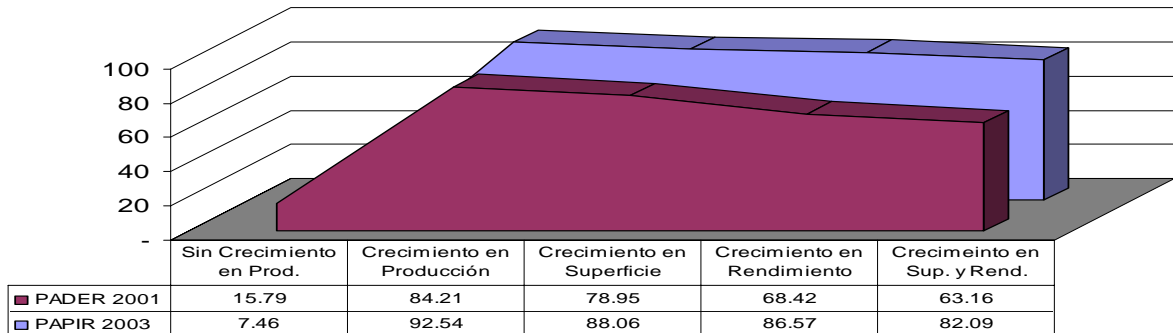
4.6.3. Producción y productividad

De los beneficiarios del PAPIR encuestados dedicados a actividades agrícolas, el 62.86% experimentó un crecimiento en la producción, la cual es derivada, por orden de mayor frecuencia, del crecimiento en la superficie, del rendimiento y de ambos factores. Los beneficiarios 2001 advierten un crecimiento en la producción relativamente bajo, comparado con los valores del PAPIR, con apenas 19.10%, mostrando también frecuencias bajas en los 3 factores que afectan la producción. Sin embargo, a diferencia del PAPIR, el rendimiento influye más en el crecimiento de la producción, lo que también pudiera estar motivado por causas ajenas a la APC.

Figura 4.6.3.1. Distribución del crecimiento en actividades agrícolas (PAPIR Y PADER).

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

Al hablar de la ganadería, los resultados varían significativamente con respecto del agrícola, ya que para el caso del PAPIR el crecimiento fue 92.54%, y de 84.21% para los beneficiarios 2001. También se observa que los factores que definen el incremento en producción aportaron más frecuencia que su contraparte la agrícola, para el caso del PADER.

Figura 4.6.3.2. Distribución del crecimiento en actividades ganaderas (PAPIR Y PADER).

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

El estudio por tipo de productor y tipo de solicitud muestra que como principal causa del incremento de la producción es, en su mayoría, el incremento en la unidad de producción, seguido del rendimiento y como último factor la combinación de la superficie y el rendimiento.

4.6.4. Innovación tecnológica

Los principales apoyos promovidos por el PAPIR consistieron en la entrega de Semovientes, de Infraestructura y Obra, de Maquinaria y Equipo, y de Proyectos que Apoyen Actividades No Agropecuarias, los cuales básicamente buscan mayores impactos en ingreso y empleo, e incrementar la productividad en las unidades de producción; lo cual, sin duda es congruente con lo que establecen los objetivos de la APC, en general, y el Programa objeto de estudio, en específico.

Para efectos de análisis, se prestó atención al tipo de productor y a los componentes de infraestructura y obras, maquinaria, equipo y herramientas, y semovientes y material

genético, debido a que todos éstos influyen directamente en la innovación tecnológica, la cual está en función de la calidad genética de las semillas y animales, de la mecanización e infraestructura con que cuenta la unidad de producción, de la fertilización y la calidad de los alimentos, así como del riego.

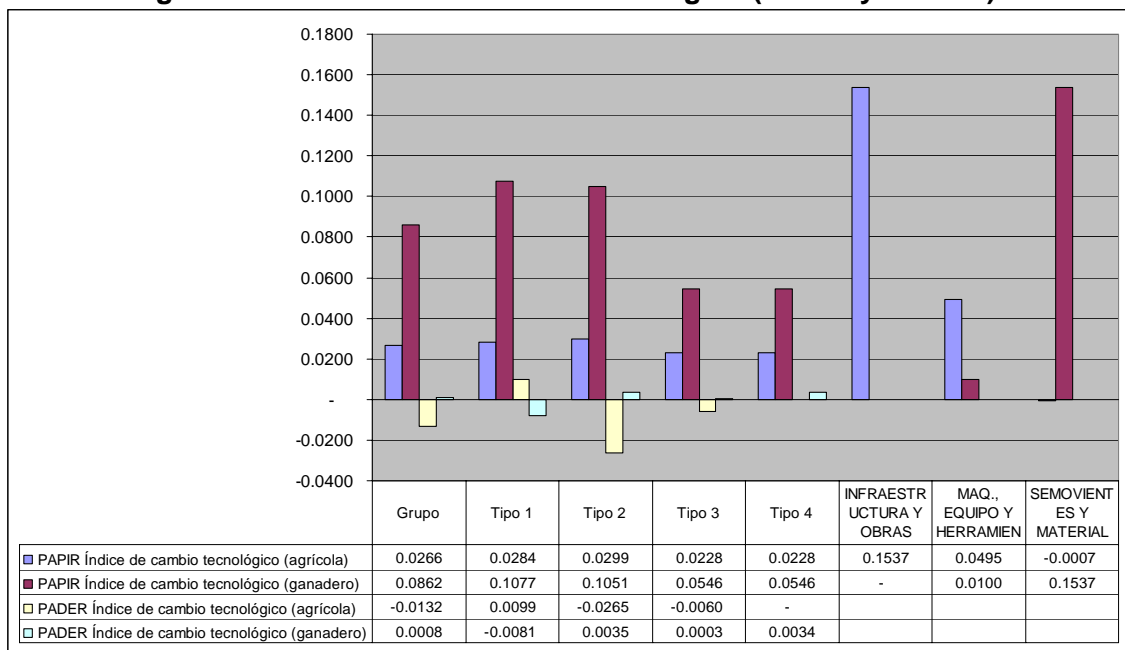
El comportamiento del cambio tecnológico experimentado por los beneficiarios 2003 fue de 0.0266 (-1 a 1, cero = sin cambio), lo que es bajo, siendo este el valor aritmético de la diferencia entre el nivel tecnológico después del apoyo menos el nivel técnico antes del apoyo. Al considerar el tipo de productor, los valores que sobresalen son los del tipo I y II con valores mayores de hasta un 100% sobre el tipo III y IV, lo que indica que el apoyo recibido impacta más en los productores marginados y de escasos recursos, esto en el contexto de la ganadería. Resultados similares se han encontrado recientemente en las evaluaciones realizadas por la FAO.

Este estudio también muestra los componentes que mayor aportan a la innovación, los cuales son: Infraestructura y Obras (invernaderos) y los Semovientes con un valor de 0.1537 en ambos casos.

Para los productores orientados a la ganadería, el cambio tecnológico fue más significativo que los agricultores, esto influye en los niveles de ingreso de los ganaderos, lo cual se puede constatar en el apartado donde se analizan los ingresos, ahí los ganaderos muestran niveles de cambio en los ingresos mayores que las actividades agrícolas. También se puede concluir que estos índices tecnológicos no inciden mucho en la producción y productividad, los cuales presentaron valores nulos.

Con los beneficiarios 2001, el cambio tecnológico fue en detrimento como es el caso de los dedicados a actividades agrícolas, y para los ganaderos prácticamente no hubo cambio.

Figura 4.6.4.1. Índice de cambio tecnológico (PAPIR y PADER).



Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.6.5. Integración de cadenas agroalimentarias

La integración vertical hacia atrás (VIV) consiste en la habilidad del productor de autoabastecerse de los principales insumos necesarios para las diferentes actividades agropecuarias y no agropecuarias, además de los servicios más comunes en la producción primaria como el transporte, el almacenamiento, la refrigeración o la conservación y los servicios profesionales.

Los beneficiarios 2003 dedicados a actividades agrícolas presentan una tendencia estable en la VIV con un valor de 81.82%, seguido por un 9.09% de la categoría decreciente (disminución de autoabastecimiento) y un valor promedio del VIV de -0.145 (rango de -1 a 1). Para el caso de los beneficiarios 2001, se presentan condiciones muy similares, donde la tendencia estable es la predominante con 70% de las observaciones. En lo referente a la actividad ganadera las condiciones cambian, mostrando la tendencia decreciente valores de 41.79% y 31.58% para el PAPIR y el PADER, respectivamente. Las actividades no agropecuarias, a diferencia de las anteriores, tanto en PADER como en PAPIR, no muestran ningún impacto en el aumento de autoabastecimiento de insumos y servicios.

Cuadro 4.6.5.1. Integración vertical hacia atrás por actividad y por efecto de la APC.

Actividad	Tendencia	PAPIR 2003					PADER 2001				
		No.	%	Promedio (VIV)	Por la APC	Atribuido a la APC	No.	%	Promedio (VIV)	Por la APC	Atribuido a la APC
Agrícolas	Decreciente	3	9.09%	-0.145	3	100%	8	10.00%	-0.04	8	100%
	Estable	27	81.82%	0			56	70.00%	0		
	Creciente	3	9.09%	0.078	2	67%	16	20.00%	0.06	15	94%
Ganaderas	Decreciente	28	41.79%	-0.12	28	100%	6	31.58%	-0.01	6	100%
	Estable	31	46.27%	0			11	57.89%	0		
	Creciente	8	11.94%	0.091	8	100%	2	10.53%	0	2	100%
No Agropecuarias.	Decreciente	10	38.46%	-0.091	9	90%	0	0.00%			
	Estable	16	61.54%	0			3	100.00%	0		
	Creciente	0	0.00%				0	0.00%			

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

El estudio de la integración vertical hacia delante (VHI) sirve para conocer el grado en que el valor de la producción obtenida por el productor se destina al mercado o venta, que para efectos de los beneficiarios 2003 los resultados observados son positivos con un valor promedio del indicador de 0.237 (rango de -1 a 1, cero = sin cambio), el cual está formado con el valor de 0.446 refiriéndose a la ganadería, 0.222 para la agrícola y de 0.042 para las actividades no agropecuarias. Esto quiere decir, que el valor de la producción destinada al mercado después del apoyo, tiene una diferencia promedio de 0.237 con respecto al valor de la producción destinada al mercado antes del apoyo.

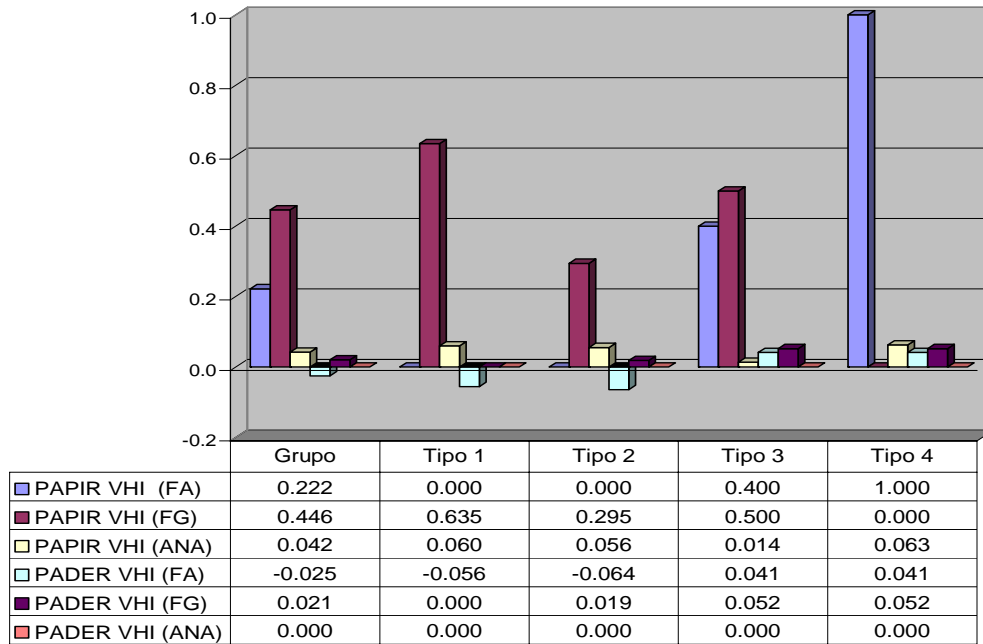
Considerando al tipo de productor, el VHI sobresale para el tipo IV en actividades agrícolas con valor de 1.00, también destaca el tipo I y III con valores de 0.635 y 0.50 en actividades ganaderas, respectivamente. Las actividades no agropecuarias presentaron estabilidad en presencia del apoyo de la Alianza con valores cercanos al cero pero positivos.

En relación con el indicador VHI por tipo de productor, resalta el tipo IV en agrícola con valor de 1.00, también destaca el tipo I y III con valores de 0.635 y 0.50 en actividades ganaderas,

respectivamente. Las actividades no agropecuarias presentaron estabilidad en presencia del apoyo de la Alianza con valores cercanos al cero pero positivos.

En lo referente a los beneficiarios 2001, éstos presentaron estabilidad en las 3 actividades, sin embargo, fue la agrícola la que presentó valores negativos aunque cercanos a cero.

Figura. Integración vertical hacia delante (VHI) por tipo de productor y por Programa.



Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.6.6. Reconversión productiva

La reconversión productiva experimentada por los beneficiarios 2003, representada por las actividades agrícolas es muy significativa, ya que del total de cultivos observados después del apoyo el 28.13% (total nuevos / No. de cultivos después del apoyo) son nuevos, aunque tan sólo el 11.11% (Nuevos por la APC / Total nuevos) de los productores considera que este cambio es debido a la APC.

Cuadro 4.6.6.1. Inicio de nuevas actividades.

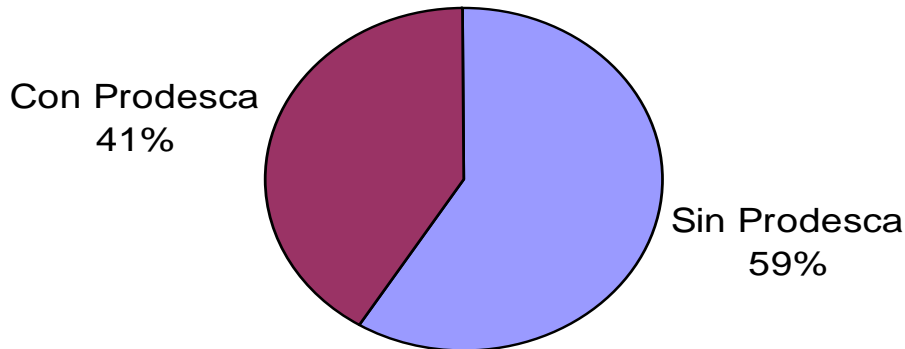
Rama de Actividad	No. de cultivos después del apoyo	No. de cultivos nuevos		Cultivos nuevos / total de cultivos después del apoyo (%)	Cultivos nuevos apoyados por la APC / Cultivos Nuevos	Distribución de los cultivos nuevos (%)	Distribución de los cultivos nuevos apoyados por la APC (%)
		Total Nuevos	Nuevos por la APC				
Hortalizas	8	7	1	87.50%	14.29%	25.00%	100.00%
Plantaciones y/o Frutales	8	0	0	0.00%		25.00%	0.00%
Cultivos Agroindustriales	4	1	0	25.00%	0.00%	12.50%	0.00%
Granos y Semillas	10	0	0	0.00%		31.25%	0.00%
Ornamentales	2	1	0	50.00%	0.00%	6.25%	0.00%
Total	32	9	1				

Fuente: Elaboración propia. Base datos de beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.7. Impactos PRODESCA

La base de encuestas realizadas a beneficiarios del PAPIR 2003 que sí recibieron el apoyo consta de 126 registros, de los cuales 74 corresponden a productores solamente apoyados con PAPIR y 52 son beneficiarios apoyados con el PAPIR y el PRODESCA.

Figura 4.7.1. Distribución de encuestados con y sin apoyo del PRODESCA.



Fuente: Elaboración propia. Base datos de beneficiarios encuestados 2001y 2003.

Como parte de la metodología de cálculos de los indicadores de ingreso y empleo, sólo se trabaja con los registros donde ya se ha obtenido el producto de las actividades apoyadas con la APC, lo que hace que el total de registros a emplear para calcular los siguientes indicadores sea reducida.

4.7.1. Impacto en el ingreso con y sin PRODESCA

4.7.1.1. Actividades agrícolas

Los beneficiarios 2003 del PRODESCA presentes en los registros de encuestas exponen actividades agrícolas diferentes con los no beneficiados de este subprograma. Para el caso de los beneficiarios del PRODESCA, el indicador de ingresos mayor está en la actividad de Granos y Semillas con un valor de 1.2, donde el 100% de estos productores se dedica al cultivo del maíz. Las actividades de cultivos agroindustriales está conformada principalmente por el cultivo de caña, para este caso el indicador de ingreso resultó con un valor de 0.94, o sea disminución del ingreso total en presencia del apoyo, dicha disminución está influenciada por el descenso del rendimiento (0.93), afectando directamente al volumen de producción, que combinado con la estabilidad del precio de venta (1.0) provoca también el detrimento en el ingreso de la unidad de producción (Cuadro 4.7.1.1.1).

Con los beneficiarios sin apoyo del PRODESCA los valores de los indicadores difieren mucho con los datos anteriores, siendo la actividad hortícola la que presenta el indicador de ingresos más alto (3.33); esto puede ser debido al incremento en unidades de producción, ya que el rendimiento y el precio presentan estabilidad, con valor de 1.00 en ambos casos. Las Plantaciones exponen valores de 1.84 para el caso de ingreso y de 1.86 en materia de utilidades o excedentes (cuadro 4.7.1.1.1).

Visto todo lo anterior, podría concluirse que es el tipo de cultivo agrícola la que determina el nivel de ingreso de las unidades de producción, más que la influencia del apoyo del PRODESCA. Esto, también queda indicado en el estudio a principios del presente capítulo en el Cuadro 4.4.1.2 y 4.4.1.3.

Cuadro 4.7.1.1.1. Indicadores de ingreso, costo y excedentes - agrícola, con y sin PRODESCA.

<i>Actividad</i>	<i>Unidades de Producción (IUP)</i>	<i>Rendimiento (IR)</i>	<i>Producción (IQ=IUP x IR)</i>	<i>Precio (IP)</i>	<i>Ingreso (IY= IQ x IP)</i>	<i>Costos (IC)</i>	<i>Excedentes (IE)</i>
Con PRODESCA							
Cultivos Agroindustriales	1.00	0.93	0.93	1.00	0.94	1.27	0.91
Granos y Semillas	0.84	1.34	1.12	1.07	1.20	1.25	1.27
Sin PRODESCA							
Hortalizas	3.33	1.00	3.33	1.00	3.33	3.33	3.33
Plantaciones y/o Frutales	1.48	1.16	1.72	1.07	1.84	1.34	1.86

Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.7.1.2. Actividades ganaderas

En lo referente a las actividades de índole ganadero con presencia del PRODESCA, la actividad de bovinos para carne muestra un indicador de ingresos con valor de 216.4, esto influenciado por incrementos en rendimiento y precio de venta, aunque el excedente sea negativo, lo que quiere decir que antes del apoyo las unidades de producción presentaban pérdidas. La actividad que le sigue por nivel de impacto en el indicador de ingresos es la de ovinos para carne con un valor de 5.33, esto influenciado por incrementos en las unidades de producción y por el rendimiento. El precio de venta presentó una disminución, marcado con su indicador de precio (IP) con valor de 0.833, que al final de cuentas no afectó al indicador de ingresos (Cuadro 4.7.1.2.1).

Cuadro 4.7.1.2.1. Índices de producción e ingreso en actividades ganaderas con presencia del PRODESCA.

<i>Especie/Propósito</i>	<i>Unidades de Producción (IUP)</i>	<i>Rendimiento (IR)</i>	<i>Producción (IQ=IUP x IR)</i>	<i>Precio (IP)</i>	<i>Ingreso (IY= IQ x IP)</i>	<i>Costos (IC)</i>	<i>Excedentes (IE)</i>
Bovino - Carne	1.000	13.513	13.513	16.015	216.400	10.077	-35.625
Bovino - Doble propósito p/carne	2.455	1.000	2.455	1.064	2.611	1.545	3.822
Bovino - Doble propósito p/leche	1.786	1.282	2.289	1.163	2.662	1.910	3.592
Bovino - Leche	1.000	1.268	1.268	1.037	1.314	1.048	1.368
Ovinos - Carne	4.000	1.600	6.400	0.833	5.333	1.289	-0.182
Porcinos - Carne	3.333	1.333	4.444	1.000	4.444	1.000	8.751

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

El indicador de ingresos que más sobresale en el estudio sin la presencia del PRODESCA, es el de ovinos para carne con un valor de 752.9, seguido de bovinos doble propósito-leche con 19.4; en ambos casos están influenciados por el incremento en unidades de producción, rendimiento y precio, y en esta materia sobresale el indicador de precio (IP) de ovinos para carne con 9.276 (Cuadro 4.7.1.2.2).

Cuadro 4.7.1.2.2. Índices de producción e ingreso en actividades ganaderas sin presencia del PRODESCA.

<i>Especie/Propósito</i>	<i>Unidades de Producción (IUP)</i>	<i>Rendimiento (IR)</i>	<i>Producción (IQ=IUP x IR)</i>	<i>Precio (IP)</i>	<i>Ingreso (IY= IQ x IP)</i>	<i>Costos (IC)</i>	<i>Excedentes (IE)</i>
Bovinos - Doble propósito p/leche	1.589	3.796	6.032	3.223	19.441	2.439	22.129
Ovinos - Carne	8.000	10.146	81.166	9.276	752.907	6.928	-28.885
Porcinos - Carne	3.000	2.333	7.000	1.000	7.000	11.135	6.871
Otras especies - Carne	1.667	1.250	2.083	1.000	2.083	1.000	2.083

Fuente: Elaboración Propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

Contando con la información tanto de beneficiarios con apoyo del PRODESCA y sin éste, se puede contrastar la efectividad del subprograma PRODESCA; sin embargo, con base en los datos anteriormente expuestos pareciera que hay mejores impactos sin presencia del PRODESCA, aunque esto sería una manera poco consistente de calificar dicho subprograma, ya que como se puede observar en los cuadros 4.7.1.2.1 y 4.7.1.2.2 existen otros factores importantes que están influyendo el ingreso de la unidad de producción, uno de ellos es el precio y el otro el volumen de venta en unidades, por lo que esta información es insuficiente para determinar si en realidad el PRODESCA es efectivo, por sí mismo, en incrementar los ingresos de las unidades de producción atendidas. Al respecto, en otros estudios relacionados, se ha encontrado que los efectos de la capacitación y extensión, de acuerdo con la interpretación estadística, no han sido distintos comparados con los sujetos que no recibieron este tipo de servicios.

4.7.2. Impacto en el empleo con y sin PRODESCA

Los niveles de empleo total en presencia del apoyo del PRODESCA muestran un 51.72% para el caso de la tendencia estable, 36.21% para la tendencia creciente y el resto en decreciente. De la tendencia creciente el 28.57% (6/21) es consecuencia del apoyo del PAPIR con presencia del PRODESCA.

Cuadro 4.7.2.1. Generación de empleo con presencia del PRODESCA.

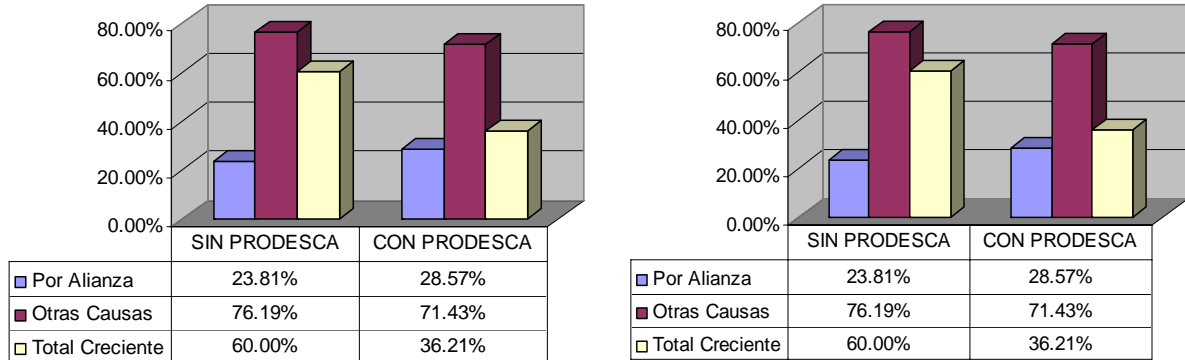
Causa y Tendencia	PAPIR 2003				
	Casos		Jornales Contratados		
	No.	%	Antes del Apoyo	Después del Apoyo	Índice de cambio
Por Alianza	10.00	100.00	5,978.00	10,589.00	1.77
Decreciente	4.00	40.00	3,761.00	2,325.00	0.62
Creciente	6.00	60.00	2,217.00	8,264.00	3.73
Por Otra Causa	18.00	100.00	15,559.00	12,907.00	0.83
Decreciente	3.00	16.67	13,242.00	620.00	0.05
Creciente	15.00	83.33	2,317.00	12,287.00	5.30
Total	58.00	100.00	50,721.00	52,680.00	1.04
Decreciente	7.00	12.07	17,003.00	2,945.00	0.17
Creciente	21.00	36.21	4,534.00	20,551.00	4.53
Estable	30.00	51.72	29,184.00	29,184.00	1.00

Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

En contraste, la tendencia creciente en empleo con beneficiarios que no recibieron apoyo del PRODESCA es de 60%; sin embargo, la proporción que se le atribuye a la APC en el rubro

de tendencia del crecimiento es de 23.81%, el cual es menor al 28.57% que se expone en el caso de la presencia del PRODESCA. En general, el PRODESCA parece estar contribuyendo en el logro de un mayor nivel de empleo en 4.76 puntos porcentuales más que sin su presencia.

Figura 4.7.2.1. Contribución a la generación de empleos con y sin PRODESCA.

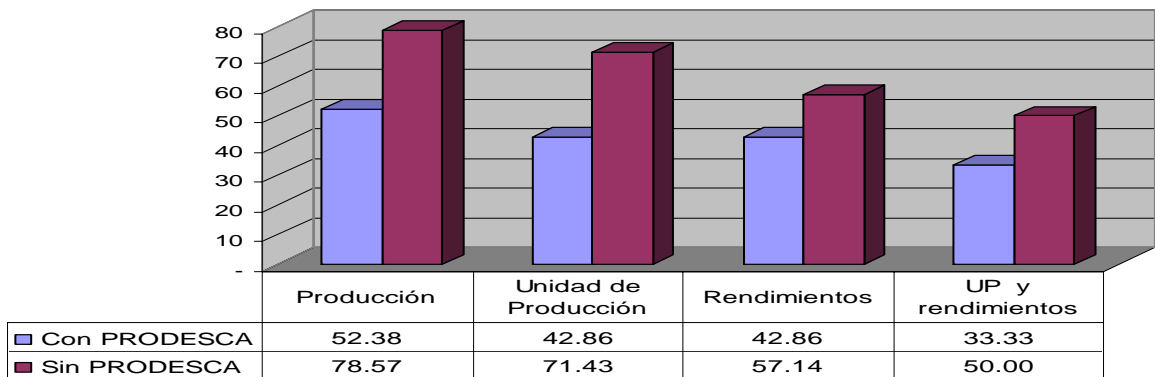


Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

4.7.3. Producción y productividad con y sin PRODESCA

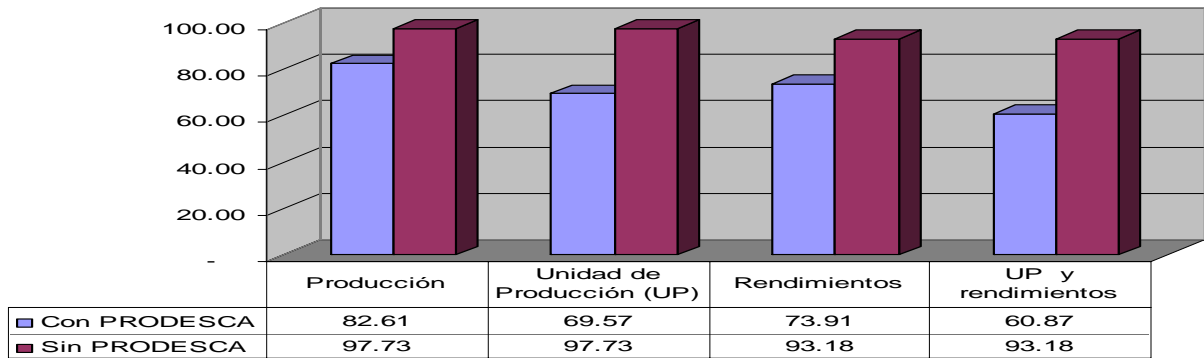
En el caso de la producción y productividad en presencia o no del PRODESCA, se muestra, para el caso de las actividades agrícolas, un valor de 78.57% de frecuencia de crecimiento en la producción sin presencia del PRODESCA, mientras que con el PRODESCA el valor en este mismo tópico es de 52.38%. El análisis también muestra que para los conceptos de crecimiento en unidad de producción, rendimiento y la combinación de ambos, hay una diferencia por arriba de los 10 puntos porcentuales a favor de la categoría sin PRODESCA.

Figura 4.7.3.1. Frecuencia de crecimiento en producción agrícola con y sin PRODESCA.



Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

En lo referente a las actividades pecuarias, se mantiene la constante de que sin presencia del PRODESCA las frecuencias en crecimiento son mayores que su contraparte, conservándose prácticamente la diferencia entre una categoría y otra, por encima de los 10 puntos porcentuales.

Figura 4.7.3.2. Frecuencia de crecimiento en producción pecuaria con y sin PRODESCA.

Fuente: Elaboración propia. Beneficiarios encuestados 2001 y 2003.

Finalmente, en las figuras anteriores se puede observar que con la presencia del PRODESCA no se influye más que su contraparte en el aspecto de crecimiento de la producción, conservando esta misma tendencia en los demás conceptos. Lo anterior, posiblemente significa que el efecto “capacitación” en las unidades de producción lo que no es fácil medir en el corto plazo, lo que podría hacerse, en todo caso, es un estudio a profundidad donde se tuviera cierto control de la variable capacitación en presencia de condiciones homogéneas para poder tratar de identificar con mayor claridad los posibles efectos de esta variable en diversos indicadores técnico-productivos, y poder así emitir un juicio al respecto más consistente.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Con base en expuesto a lo largo de todo el documento, a continuación se presenta en forma resumida los principales hallazgos así como sus posibles implicaciones, para de esta forma poder emitir de la manera más ordenada y coherente posible algunas recomendaciones que pudieran ser aplicadas en el contexto de la operación del Programa en el Estado de Veracruz, y, de esta manera, contribuir con el propósito general de esta evaluación: **“Identificar oportunidades de mejora y proponer cambios en el diseño y operación de la APC, para incrementar su eficacia operativa y sus impactos”**.

5.1. Conclusiones y recomendaciones

En cuanto a los impactos se refiere, en el siguiente Cuadro se presenta un mapeo del comportamiento del indicador de primer nivel (ingreso), mostrando específicamente los aspectos en los cuales dicho indicador presentó los mayores niveles de impacto. En ese sentido, puede observarse que, a excepción de los cultivos agroindustriales y los granos y semillas, las hortalizas y las plantaciones y/o frutales son las actividades que mayores cambios en el nivel de ingreso provocan, para el caso del PAPIR y el PADER, respectivamente; asimismo, destaca que en los productores del tipo II y III son donde se dan estos mayores cambios.

En relación con las actividades ganaderas, se observa que el sistema de producción que reporta mayores cambios en el nivel de ingreso es el de Bovino-doble propósito p/leche, tanto para el PAPIR como para el PADER, y en ambos casos para el tipo de productor I. Aquí cabe hacer la aclaración que no necesariamente se está midiendo la eficiencia económica, en tal caso la actividad con mayor relación beneficio-costos es la de Bovino-leche para el tipo de productor II. Asimismo, la actividad Ovino-carne es, en general, la que presenta la mayor magnitud de cambio en la relación beneficio-costos, lo cual puede ser atribuible a la acción del Programa.

Adicionalmente, se encuentra que el mayor nivel de cambio en la relación beneficio-costos recae en los productores del tipo I y IV, en la actividad Bovino-Doble propósito p/leche y Ovino-Carne, respectivamente.

Cuadro 5.1.1. Mapeo de los impactos mayores en la magnitud de cambio en el Ingreso.

Variables	I	II	III	IV	Demanda libre	Proyecto	Grupo de variables
Actividades agrícolas							
Hortalizas		X			X		X
Plantaciones y/o Frutales			O			X	O
Cultivos Agroindustriales							
Granos y Semillas							
Actividades ganaderas							
Bovino-Carne							X
Bovino-Doble propósito p/carne							
Bovino-Doble propósito p/leche	X/O						O
Bovino-Leche							
Ovino-Carne						X	
Porcino-Carne							

Variables	I	II	III	IV	Demanda libre	Proyecto	Grupo de variables
Otras							

Fuente: Elaboración propia.

X: PAPIR 2003

O: PADER 2001

En lo referente a la generación de empleo (indicador de primer nivel), en general se observa que el mayor nivel de cambio en el empleo se presenta en los productores del tipo II y III, para el caso del PADER y el PAPIR, respectivamente. Asimismo, cabe destacar que es en la modalidad de “proyecto” en donde se reportan los mayores niveles de cambio en la magnitud de empleo generado, lo cual es indicativo de que esta modalidad podría ser mayormente reforzada en todos los sentidos con un alto grado de confianza.

Cuadro 5.1.2. Mapeo de los impactos mayores en la magnitud de cambio en el empleo.

Variables	Empleo		
	Total	Contratado	Familiar
Proyecto	X	X	
Libre			X
I		X	
II	O	O	O
III	X		X
IV			

Fuente: Elaboración propia.

X: PAPIR 2003

O: PADER 2001

Por último, con el propósito de facilitar el manejo y la comprensión de la información, enseguida se muestra un resumen de los aspectos más relevantes que inciden de manera significativa en la etapa de “procesos”; en el entendido que, como se comentó al inicio de este trabajo, dicha etapa determina significativamente los efectos en los impactos y, por tanto, el logro de los objetivos del propio Programa. De ahí que se aproveche el espacio para incorporar algunas sugerencias en ese sentido.

Cuadro 5.1.3. Conclusiones y recomendaciones sobre los procesos.

ETAPA	HALLAZGOS (DATOS REPORTADOS)	EVIDENCIAS (JUICIOS)	DEBILIDADES	FORTALEZAS (RECOMENDACIONES O SUGERENCIAS)
<i>Diseño</i>	Existe un Plan de Desarrollo Rural que se enfoca a la atención a grupos y regiones prioritarias y al fomento de proyectos no agropecuarios; y apego a las Reglas de Operación de la APC.	Se refieren a lo establecido en las Reglas de Operación de la APC en lo que respecta al Programa de desarrollo Rural; y no precisamente al reconocimiento de la existencia de un Plan de Desarrollo que oriente el conjunto de	Señalan que la falta de definición del rumbo que se desea seguir por parte de los diversos actores del Programa, y a claridad necesaria de las reglas del juego, los esfuerzos, acciones y recursos disponibles se dispersan y pierden la consistencia deseada.	Con voluntad y, sobre todo, con un verdadero compromiso con el desarrollo de este sector de la economía veracruzana, es posible dar el paso que se requiere para lograr que la actuación de los actores del Programa en referencia se dé en la misma dirección, que permita el uso eficaz y eficiente de los recursos, esfuerzos y propósitos.. Los elementos legales,

ETAPA	HALLAZGOS (DATOS REPORTADOS)	EVIDENCIAS (JUICIOS)	DEBILIDADES	FORTALEZAS (RECOMENDACIONES O SUGERENCIAS)
		acciones para alcanzar los objetivos establecidos.		administrativos y humanos están a la mano.
Planeación	La planeación del Programa de Desarrollo Rural no considera objetivos y metas multianuales, lo que dificulta la programación presupuestal para el mediano y el largo plazo, aunado al hecho que la coordinación es deficiente, y a que no se define la instancia le corresponde encabezar el proceso de planeación	Destaca la carencia de una práctica conjunta, con la participación efectiva de los diversos actores, en un proceso de planeación eficiente y eficaz, que defina el camino en el que participen todos los actores para desarrollar un proceso de diagnóstico del sector rural y consecuentemente la definición de estrategias ejecutivas y su evaluación.	La falta de definición y jerarquización de la problemática del sector rural en forma conjunta, ocasiona que tiendan a ejecutarse acciones dispersas sin la debida consistencia y con rumbos distintos, provocándose con ello el desgaste no tan sólo de recursos materiales y/o financieros, sino, algo no menos importante, de las propias energías social..	La planeación del desarrollo rural, es la herramienta básica para su implementación, independientemente que la dinámica cotidiana no propicien su utilización y comprensión d su valor, debe reconocerse, sin embargo, que su potencial permanece, sólo basta que la decisión conjunta se tome en el sentido de combinar las capacidades locales y los recursos disponibles, para así, en un solo compromiso, caminar unidos respetando la diversidad de valores culturales individuales y/o colectivos. Se dispone de los elementos administrativos y legales están en buena medida definidos y al alcance.
Arreglo Institucional	Uno de los hallazgos más relevantes en este sentido es, sin duda, que se requiere fortalecer la coordinación intra e interinstitucional. En opinión del 20% de los entrevistados la relación que existe entre las funciones y/o actividades de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y/o Rural (o su equivalente) en el Estado, debe alinearse con las funciones del Programa y complementarse con las de la Delegación Estatal de la SAGARPA.	Son manifiestas las evidencias que demandan el fortalecimiento de la coordinación intra e interinstitucional, seguramente que requiere esfuerzos extraordinarios en una misma dirección como se ha recomendado, promover la manifestación de la voluntad política de los niveles directivos y con trabajos permanentes de capacitación y ejercicios de seguimiento y evaluación entre las instancias	Se requiere fundamentalmente fortalecer la "responsabilidad social" para consolidar los propósitos y resultados del Programa en general, y eficientar el uso de los recursos de todo tipo. El Programa es una oportunidad para que en el ejercicio legítimo y legal de la Política se alcancen los propósitos mas auténticos de los actores políticos, pero preservar al Programa de intereses particulares o de grupo. Es la oportunidad de revertir los efectos de	El planteamiento de conceptos generales es el en relación a la complejidad del tema , es el primer paso a dar para poder actuar en consecuencia; lo contrario implicaría posponer de manera indefinida los cambios que se requieren para consolidar y ampliar el Programa de Desarrollo Rural.. La magnitud del esfuerzo no es pequeña, pero tampoco no es mayor que la suma de las capacidades humanas.

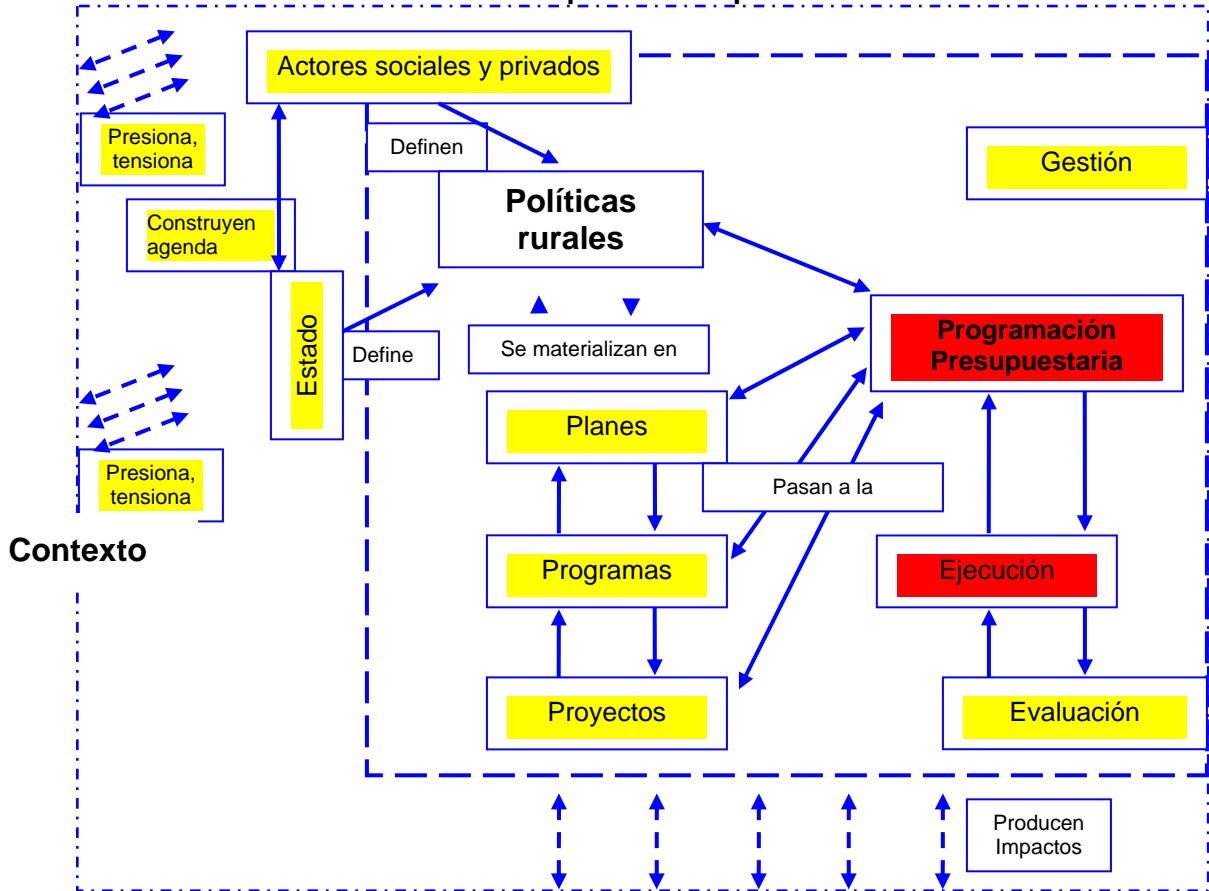
ETAPA	HALLAZGOS (DATOS REPORTADOS)	EVIDENCIAS (JUICIOS)	DEBILIDADES	FORTALEZAS (RECOMENDACIONES O SUGERENCIAS)
	Coinciden en este sentido son las opiniones de la participación de otras instancias como los DDR, los CADER y los municipios.	participantes en los niveles operativos.	la pobreza en el medio rural:: desempleo, emigración, enfrentamientos, hambre, etc., etc.	
Operación y seguimiento	Se reportan diversas complicaciones en conceptos tales como: la selección de beneficiarios; la decisión sobre las solicitudes; el funcionamiento del SISER; el desempeño de los PSP; la aportación del productor; el grado de complementariedad entre los subprogramas y entre otros programas del sector; la integración de cadenas productivas; y el proceso de municipalización, entre otras.	En general, se observan bajas calificaciones que corroboran los hechos marcados por los propios responsables de la operación del Programa. Por supuesto, que existe diversa magnitud en las calificaciones, pero en su conjunto a todos se les tiene que dar la importancia debida para que el sistema en su conjunto se fortalezca, porque no debe olvidarse que en ocasiones hasta un aspecto que pareciera insignificante puede provocar la inestabilidad del sistema en su totalidad.	Como los propios funcionarios lo reconocieron, adicional a la manifiesta deficiencia general en la programación presupuestal en el Programa de Desarrollo Rural en el Estado, se considera que existe demasiado retraso en la entrega de los apoyos al productor, requiriéndose fortalecer la coordinación institucional y la concertación con las organizaciones.	El reconocimiento citado anteriormente, si bien no es lo único a lo que hay que dedicarse, sí permite vislumbrar oportunidades de mejora en términos de la asunción de responsabilidades, retos y riesgos comunes. <i>El objetivo es alcanzar el desarrollo rural del Estado, el medio es el esfuerzo conjunto y organizado.</i>

5.2. Consideraciones generales

Para concluir este capítulo, sobre la base del esquema presentado al inicio de este trabajo en relación con el marco conceptual del proceso de gestión del Programa de Desarrollo Rural de la APC 2003, se inserta aquí una nueva versión en la Figura 5.2.1 con el propósito de mostrar en términos esquemáticos las fases en los cuales se considera se debe poner mayor atención, estas se marcan con el color rojo para indicar los principales limitantes y el amarillo, los factores que al fortalecerlos pueden, contribuir a consolidar este complejo proceso. La tarea no es sencilla ni de corto plazo, pero es fundamental considerar este marco conceptual como un ejercicio cotidiano a todos los niveles de actuación, si se pretende hacer del sector rural un motor del desarrollo de la economía en su conjunto.

La Entidad Evaluadora Estatal responsable del informe desea expresar su reconocimiento a todas las instancias participantes en el Programa de Desarrollo Rural de la APC, sus atenciones y disponibilidad para cumplir con su encargo en esta evaluación..

Figura 5.2.1. Marco conceptual del proceso de gestión del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2003. Versión Modificada.



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 operación de la Alianza para el Campo para la reconversión productiva; integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; atención a factores críticos y atención a grupos y regiones prioritarios. Gobierno Federal, México, julio de 2003.

FAO-SAGARPA, Esquema Organizativo para la Evaluación Estatal Alianza Contigo 2003. UA-FAO. México 2004.

FAO-SAGARPA, Evaluación Nacional de los Programas de la Alianza para el Campo 2002. México 2003.

FAO-SAGARPA, Guía metodológica para la elaboración de evaluación estatal de la Alianza Contigo 2003. Desarrollo Rural. UA-FAO. México, 2004.

FAO-SAGARPA, Términos de referencia para la contratación de Entidades Evaluadoras Estatales; Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural. UA-FAO México, 2004.

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 2001. Xalapa de Enríquez, Ver. 2002.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, I Informe de Gobierno del C. Lic. Miguel Alemán Velasco. Gobernador Constitucional del Estado. Xalapa de Enríquez, Ver. 1999.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, II Informe de Gobierno del C. Lic. Miguel Alemán Velasco. Gobernador Constitucional del Estado. Xalapa de Enríquez, Ver. 2000.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, III Informe de Gobierno del C. Lic. Miguel Alemán Velasco. Gobernador Constitucional del Estado. Xalapa de Enríquez, Ver. 2001

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, IV Informe de Gobierno del C. Lic. Miguel Alemán Velasco. Gobernador Constitucional del Estado. Xalapa de Enríquez, Ver. 2002.

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

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave-SAGARPA, Anexo Técnico 2003 del programa de ejecución federalizada de Desarrollo Rural 2003. Convenio de Coordinación para la Realización de Acciones en torno a los Programas Alianza para el Campo, Xalapa de Enríquez, Ver. 2003.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave-SAGARPA, Addendum al Anexo Técnico de los programas base de Desarrollo Rural 2003. Acuerdo para la Transferencia de Recursos de la Alianza en el Estado de Veracruz. Xalapa de Enríquez, Ver. 2003.

Gobierno del Estado de Veracruz - SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 2003. Veracruz 2004

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

SPIDER, S.C. Evaluación de la Alianza para el Campo 2002. Informe de la Evaluación Estatal de Desarrollo Rural. Veracruz, 2003.

Anexo

Metodología de evaluación

1. Diseño de la muestra de beneficiarios
 - 1.1 Distribución de beneficiarios encuestados por Distrito de Desarrollo Rural.
2. Funcionarios Directivos y Operativos entrevistados.

Anexo A. Metodología de evaluación.

El diseño muestral se realizó apegado a lo establecido en el documento "Método de muestreo para la evaluación estatal de Alianza Contigo 2003" proporcionado por la FAO.

1. Diseño de la muestra de beneficiarios

El marco muestral se definió después haber realizado la depuración de las bases de datos, por lo que se obtuvo finalmente un marco muestral de 14,864 beneficiarios, de los cuales 3,488 corresponden al PADER 2001 y 11,376 al PAPIR 2003.

Año	Programa y/o subprograma	N _{3j}	n ₃	Reemplazos	k
2001	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural	3488	116	23	30
2003	Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)	11376	133	27	86
Total		14,864	249		

1.2. Distribución de Beneficiarios encuestados por DDR

DISTRITO DE DESARROLLO RURAL		ENCUESTAS	
		2001	2003
1	HUAYACOCOTLA		2
2	TUXPAN	4	7
3	MARTÍNEZ DE LA TORRE	12	33
4	COATEPEC	5	18
5	FORTÍN	5	13
6	LA ANTIGUA	3	1
7	VERACRUZ	5	13
8	CIUDAD ALEMÁN		5
9	SAN ANDRÉS TUXTLA	18	12
10	JALTIPAN	20	6
11	LAS CHOAPAS	13	3
12	PÁNUCO	31	20
TOTAL		116	133

2. Funcionarios Directivos y Operativos entrevistados

Agente a entrevistar	Número de entrevistas
Delegado Estatal de la SAGARPA y Secretario de Desarrollo Rural en el Estado	2
Subdelegado de Planeación y Subsecretario o Director General de Desarrollo Rural en el Estado	2
Secretario Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (FOFAE)	1
Funcionarios responsables operativos de Programa y Responsable de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE)	1
Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), responsable en el Estado	1
Jefes de CADER y DDR o estructuras operativas equivalentes	6
Coordinadores de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable	21
Prestadores de Servicios Profesionales – PSP-	53
Representantes de organizaciones económicas de Primer Nivel (PROFEMOR)	20
Agentes Técnicos	2
Total de Entrevistas	109