



Evaluación Alianza Contigo 2003



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

SAGARPA



Informe de Evaluación Estatal **Programa Fomento Agrícola**

Veracruz

MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Estatal **Programa Fomento Agrícola**

Veracruz

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ

Miguel Alemán Velazco
Gobernador Constitucional del Estado
de Veracruz

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

Lic. Roberto Álvarez Salgado
Subsecretario de Desarrollo
Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y
Alimentación

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

Ing. Simón Treviño Alcántara
Director General de Fomento a la
Agricultura

M.V.Z. 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 **Colegio de Postgraduados - Campus Veracruz**

Dr. Benjamín Figueroa Sandoval
Director General

Dr. Juan A. Villanueva Jiménez
Director del Campus

Dr. Diego E. Platas Rosado
Responsable de la Evaluación del Programa

Dr. José López Collado
Corresponsable de la Evaluación del Programa

Ing. José Juan García Díaz
Ing. Maribel Espinoza Rebolledo
Colaboradores

Tabla de contenido

Presentación.....	v
Resumen Ejecutivo.....	1
Introducción	6
Capítulo 1	
Características del Programa de Fomento Agrícola	11
1.1. Objetivos del capítulo.....	11
1.2. Análisis Retrospectivo del Programa	11
1.2.1. Evolución y Tendencia del Programa en la Entidad	11
1.2.2. Evolución Presupuestaria y de la Cobertura de Productores.....	13
1.2.3. Cumplimiento de Metas 2003	16
1.2.4. Análisis del Diseño Actual del Programa	16
Capítulo 2	
Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoya el programa.....	18
2.1. Objetivos del capítulo.....	18
2.2. Caracterización General del Subsector Agrícola	18
2.3. Factores Condicionantes Según Giros Productivos y Tipo de Productor.....	23
2.4. Correspondencia entre la Orientación General del Programa y la Problemática Identificada.....	24
Capítulo 3	
Evaluación de Procesos.....	27
3.1. Objetivos del Capítulo	27
3.2. Diseño del Programa	27
3.3. Planeación del Programa	30
3.4. Coordinación Institucional	31
3.5. Operación del Programa	34
3.6. Evaluación del Programa	37
Capítulo 4	
Evaluación de Impactos	38
4.1. Resultados en Permanencia, Funcionalidad y Nivel de Aprovechamiento de las Inversiones	38
4.2. Generación de Empleos	38
4.3. Generación de Ingresos	41
4.4. Inversión y capitalización	43
4.5. Innovación Tecnológica	45
4.6. Cadenas de valor	45
4.7. Desarrollo de Capacidades	47
4.8. Desarrollo de Organizaciones	47
4.9. Producción y Productividad.....	48

Capítulo 5

Actitud de los Productores Apoyados por el Programa Sobre la Diversificación Productiva Usando La Escala de Likert.....	51
5.1. Objetivo del capítulo.....	51
5.2. Justificación del Análisis	51
5.3 Aspectos Teóricos de la Metodología.....	51
5.3.1. Definición de Actitud	51
5.4. Aplicación de la Metodología	53
5.5. Discusión y Resultados	53
5.6. Conclusiones y Recomendaciones del Capítulo	56

Capítulo 6

Conclusiones y Recomendaciones.....	57
6.1. Objetivo del capítulo.....	57
6.2. Correspondencia entre Problemática y Programa	57
6.3. Principales Resultados de la Evaluación de Procesos	58
6.4. Principales Impactos	59
6.5. Recomendaciones.....	60
Bibliografía.....	63

Anexos

Anexo 1	64
---------------	----

Índice de cuadros

Cuadro 0.1. Tipos de Programas de Fomento Agrícola 2003.....	1
Cuadro 0.2. Presupuesto del Programa Fomento Agrícola por Aportaciones	2
Cuadro 0.3. Cumplimiento de las Metas Financieras del Programa	2
Cuadro 0.4 Distribución del Apoyo del Programa por Tipo de Productor	3
Cuadro 5.1. Beneficiarios 2003 entrevistados	9
Cuadro 5.2. Beneficiarios entrevistados 2001	10
Cuadro 1.2.1.1. Diseño del PFA por Ejercicio Presupuestal 1996-2003	12
Cuadro 1.2.1.2. Tipos de Programas de Fomento Agrícola 2003.....	13
Cuadro 1.2.2.1. Presupuesto del Programa Fomento Agrícola por Aportaciones	13
Cuadro 1.2.2.2. Distribución Presupuestal del PFA 2003.....	15
Cuadro 1.2.3.1. Cumplimiento de las Metas Financieras del Programa	16
Cuadro 2.2.1. Producción Agrícola del Estado de Veracruz en el 2004	19
Cuadro 2.2.2. Principales Cultivos en los que Veracruz es Líder a nivel Nacional.....	20
Cuadro 2.2.3. Dinámica del Valor de la Producción del Subsector Agrícola Estatal	21
Cuadro 2.3.1. Distribución del Apoyo del Programa por Tipo de Productor	23
Cuadro 2.4.1. Metas Físicas de Atención a Factores Críticos y Reconversión Productiva	24
Cuadro 3.2.1. Incidencia de Componentes Apoyados por el PFA de AC.....	28
Cuadro 3.2.2. Composición del Programa FA en Subprogramas y Componentes.....	29
Cuadro 3.2.3. Equivalencias entre Programas 2003-2001	29
Cuadro 3.4.1. Procedimiento Operativo para el Componente Sistemas de Riego	32
Cuadro 3.4.2. Relación entre SAGARPA y SEDARPA.....	33
Cuadro 3.4.3. Calificación del Arreglo Institucional del Programa	33
Cuadro 3.5.1. principales razones de rechazo de solicitudes.....	34
Cuadro 3.5.2. Calificación del Apego a las Reglas de Operación y las Específicas del Estado	35
Cuadro 3.5.3. Calificación de la Capacidad Técnica de los PSP/DPAI	35
Cuadro 3.5.4. Oportunidad en la Asignación de los Recursos	36
Cuadro 3.5.5. Calificaciones sobre el Funcionamiento del SISER	36
Cuadro 4.4.1. Cambios en Capital por Efecto de Apoyos de Alianza.....	43
Cuadro 4.4. 2. Relación entre Cambios en Capital Generado por Apoyo de Alianza y los Montos de Apoyo.	43
Cuadro 4.4.3. Cambios en Capital por Efecto de Apoyos de Alianza en 2001.....	44
Cuadro 4.4.4. Distribución de Productores con Relación a los Cambios de Capital y Forma de Capital, los Valores se Expresan en Porcentaje.....	44
Cuadro 4.6.1. Distribución de Beneficiarios de Acuerdo a las Tendencias de Integración hacia Atrás en las Cadenas de Valor.	46
Cuadro 4.6.2. Distribución de Beneficiarios de Acuerdo a las Tendencias de Integración hacia Atrás en las Cadenas de Valor en 2001.....	46

Cuadro 4.7.1. Distribución de Beneficiarios que Recibieron Capacitación Rubros de Aplicación.....	47
Cuadro 4.8.1. Distribución de Beneficiarios por el Nivel de Aprovechamiento de las Organizaciones.	47
Cuadro 4.8.2. Distribución de Beneficiarios por el Nivel de Aprovechamiento de las Organizaciones en 2001.	48

Índice de Figuras

Figura 1.2.2.1. Porcentajes de Participación en el Presupuesto	14
Figura 1.2.2.2. Porcentaje Recursos Destinados por Áreas de Atención	15
Figura 2.2.1. Ingreso Rural y Urbano Medio Nacional	22
Figura 2.2.2. Composición de los Ingresos Rurales (pesos de 1993)	22
Figura 4.2.1. Cambios en el Número de Empleos Debido al Apoyo de Alianza	39
Figura 4.2.2. A) Respuesta en Generación de Empleos: Jornales Contratados	40
Figura 4.2.3. (A) Respuesta en la Generación de Empleos: Jornales Familiares	41
Figura 4.3.1. A) Cambio en el Ingreso por el Apoyo de Alianza B) Relación entre el Apoyo Total (\$) y el Cambio en el Ingreso.....	42
Figura 4.3.2. Respuesta del cambio en ingreso (Después – Antes).....	42
Figura 4.4.1. Relación entre el Apoyo Total Recibido (\$) y Cambio Neto en Valor del Capital de Maquinaria.	45
Figura 4.6.1. Cambio en el Autoabastecimiento por el Apoyo de Alianza	46
Figura 4.9.1. Superficie de Respuesta del Cambio en Superficie Cultivada por Productor (ha) (Después – Antes)	49
Figura 4.9.2. Superficie de Respuesta del Cambio en Rendimiento por Productor (ton) (Después – Antes)	50
Figura 5.5.1. Distribución de las Respuestas en la Escala de Likert	54
Figura 5.5. 2. Distribución de la Escala de Likert en Porcentaje.....	54
Figura 5.5. 3. Distribución de la Escala de Likert por Municipios.....	55
Figura 5.5.4. Distribución de la Escala de Likert por Grupos de Actores.....	55

SIGLAS

AC	Alianza Contigo.
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural.
CEA	Consejo Estatal Agropecuario.
CES	Comité de Evaluación y Seguimiento.
CEE	Comité Estatal de Evaluación
COMUDERS	Comité Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.
COTefa	Comisión Técnica de Fomento Agrícola.
CTA	Comité Técnico Agrícola.
CURP	Clave Única de Registro de Población.
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales.
DDR	Distrito de Desarrollo Rural.
EEE	Entidad Evaluadora Estatal.
E.U	Estados Unidos de Norte América
FA	Fomento Agrícola.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FIRCO	Fideicomiso del Riesgo Compartido.
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos.
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.
FUNPROVER	Fundación Produce Veracruz.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación. (OPORTUNIDADES)
PFFA	Programa de Fomento Agrícola
PAPIR	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural.
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales.
PFA	Programa de Fomento Alianza.
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo.
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural.
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural.
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera.
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales.
RFC	Registro Federal de Contribuyentes.
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SEDARPA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural Forestal, Pesca y Alimentación.

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 la “Guía Metodológica para la Evaluación del Programa de Fomento Ganadero 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 **Colegio de Postgraduados - Campus Veracruz** para la evaluación del Programa de Fomento Agrícola, misma que se responsabiliza del contenido y calidad del trabajo en referencia.

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 informe de evaluación que aquí se presenta.

Finalmente, se agradece a los funcionarios del nivel federal y estatal, a los productores, proveedores y otros actores participantes en la operación de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz, por la disponibilidad para aportar la información necesaria para llevar a cabo este proceso de evaluación.

Resumen ejecutivo

1. Objetivo del Resumen Ejecutivo

El objetivo del presente resumen ejecutivo es presentar un panorama completo de los resultados de la evaluación. Pretende aportar elementos útiles a los tomadores de las decisiones.

2. Características del Programa

El Programa de Fomento Agrícola como parte de Alianza Contigo es un Programa de diseño Federal con participación Estatal que de acuerdo con las reglas de operación busca lograr el uso sustentable de los recursos naturales, la superación de los rezagos en infraestructura pública y privada y la planeación regional coordinada entre el ejecutivo federal, los gobiernos estatales, municipales y los productores. Las políticas del Plan Sectorial están orientadas a: elevar la productividad de las cadenas productivas, fomentar la sustentabilidad de los recursos suelo y agua, fortalecer la investigación y transferencia de tecnología y promover la diversificación y reconversión productiva. El cuadro 0.1 muestra la composición del Programa por modalidad de ejecución.

Cuadro 0.1. Tipos de Programas de Fomento Agrícola 2003

<p>PROGRAMAS FEDERALIZADOS DE FOMENTO AGRÍCOLA Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización Subprograma de Sistema Producto Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología PROGRAMAS DE EJECUCIÓN NACIONAL Palma de Aceite Hule Integración de la Cadena Productiva de Cítricos Programas de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción Acopio, Beneficio y Comercialización de Hoja de Maíz Replantación Citrícola a Patrones Tolerantes al VTC Integración de la Cadena Productiva de Plátano Acopio, Selección, empaque y Comercialización de Cebolla Roja Echalot Proyecto Integral para la Exportación y Posicionamiento del Cayote Tipo Mexicano en el Mercado de los E.U Proyecto de Empaque y Comercialización de Papaya Maradol</p>

El cuadro 0.2 presenta el presupuesto ejercido por el Programa (en pesos corrientes) en el periodo 1996-2003. Se observa una tasa de crecimiento promedio de 40%, con reducción en los años 1988 y 2000. La participación estatal ha sido constante los últimos 5 años y ha disminuido su participación relativa con respecto al monto total. Independientemente de las razones que tenga el Estado para definir su participación, esta es un área de oportunidad para fortalecer el Programa e incrementar su acción.

Cuadro 0.2. Presupuesto del Programa Fomento Agrícola por Aportaciones

Presupuesto	Ejercicio		Ejercicio		Ejercicio		Ejercicio	
	Ejercicio 1996	1997	Ejercicio 1998	1999	2000	Ejercicio 2001	Ejercicio 2002	2003
Federal	13,905,980	29,816,760	30,275,500	33,395,500	33,135,000	89,972,850	101,582,153	109,316,348
Estatal	5,088,028	12,587,000	11,105,200	31,460,400	23,765,000	24,390,000	24,573,488	24,251,911
% Estatal/Federal	37	42	37	94	72	27	24	22
Tasa de Crecimiento		123	-2	57	-12	101	10	6
Total	18,994,008	42,403,760	41,380,700	64,855,900	56,900,000	114,362,850	126,155,641	133,568,259

El cuadro 0.3 muestra las metas financieras programadas y ejercidas para el ejercicio 2003, y el porcentaje de cumplimiento por subprograma. Los montos no coinciden con el total debido a que existen otros gastos como son el de operación y evaluación.

Cuadro 0.3. Cumplimiento de las Metas Financieras del Programa

Subprograma	CONVENIDO		REPROGRAMADO		RADICADO		PAGADO		% META CUMPLIDA	
	SAGARPA	ESTADO	SAGARPA	ESTADO	SAGARPA	ESTADO	SAGARPA	ESTADO	SAGARPA	ESTADO
Fomento a la Inversión y Capitalización	46,284,107**	4,550,000	50,584,107	4,750,000	50,284,107	4,750,000	50,284,107	4,750,000	99	100
Fortalecimiento de los Sistemas Producto	1,000,000		6,000,000		6,000,000		6,000,000		100	
Investigación y Transferencia de Tecnología*	20,715,893	500,000	24,715,893	300,000	24,715,893	300,000	24,715,893	300,000	100	100
Total de Programas de Ejecución Nacional	43,901,001	6,800,000	43,901,001	6,800,000	43,901,033	6,800,000	38,291,566	6,800,000	87	100

* Este Programa se evalúa por separado

Se concluye que las metas financieras se cumplieron al 100% en todos los renglones excepto en los programas de ejecución nacional en las cuales todavía se está ejerciendo un 13%, debido a que esos gastos fueron en construcciones no terminadas a la fecha.

Veracruz cuenta con una superficie de 7,281,500 ha; de las cuales 1,780,984 ha (24.40%) son de vocación agrícola, de esta superficie 1,668,513 ha son de temporal y sólo 112,470 ha de riego. En esta superficie se establecen más de 110 cultivos anuales y perennes. La cantidad de tierras de temporal y riego muestra la primera contraste en un Estado que posee más del 35% del agua dulce del país. Dicha situación señala un área de oportunidad para el PFA, la cual es usar, a través de tecnología apropiada, el agua disponible para las actividades agrícolas. Se recomienda aquí, que se diseñen agresivos esquemas de apoyos y financiamientos para el establecimiento de sistemas de riego que hagan un uso productivo y sustentable del agua disponible.

Existe también una problemática socioeconómica que se caracteriza por los bajos ingresos de la población rural, sobre todo de los pequeños y medianos productores, los

cuales cuenta con recursos productivos pero no están capitalizados y poder ser competitivos en una economía de mercado abierta.

La tipología de productores plantea la necesidad de apoyar diferencialmente a los productores en transición con respecto a otro tipo de productores. El cuadro 0.4 presenta los montos destinado a cada tipo de productores y componente.

Cuadro 0.4 Distribución del Apoyo del Programa por Tipo de Productor

		Productores de Bajos Ingresos en Trasiación		Resto de los Productores		Total del Programa		% Bajos Ingresos/Total	
		Federal	Estatad	Federal	Estatad	Federal	Estatad	Federal	Estatad
Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización	Reconversión Productiva Cadenas Agroalimentarias	11,061,369	1,512,875	5,467,100	0	16,528,469	1,512,875	67	100
		23,322,316	1,911,937	7,667,696	1,074,937	30,990,012	2,986,874	75	64
Subprograma de Fortalecimiento de los Sistema Producto	Reconversión Productiva Integración de Cadenas Agroalimentarias	1,307,500	0	780,000	0	2,087,500	0	63	0
		2,660,000	0	922,500	0	3,582,500	0	74	0
Total*		38,351,185	3,424,812	14,837,296	1,074,937	53,188,481	4,499,749	72	76

Fuente: SAGARPA Addendum al anexo técnico de los programas de ejecucion federalizada PFA 2003, Delegación Veracruz.

Como se observa en el cuadro anterior a los productores de bajos ingresos se les destina en promedio el 70% presupuesto federal del Programa y el 80% del estatal. Lo que está en concordancia con la problemática rural veracruzana.

3. Procesos del Programa

El Programa es prácticamente diseñado a nivel nacional y hay poca adaptación a la realidad local. Las reglas de operación son para el 2003 y 2004 flexibles de tal forma que permiten la adecuación de los programas a los planes estatales de desarrollo agropecuario, hay aquí un área de oportunidad para el Gobierno del Estado para aumentar su participación tanto en el presupuesto como en el diseño de los planes del Programa.

Se observa la necesidad de basar la toma de decisiones en un diagnóstico de las necesidades reales de los productores, el cual puede ser realizado a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable como lo plantea la Ley Desarrollo Rural Sustentable.

Se planea las metas físicas y financieras pero se necesitan metas mensurables en cuanto a impactos, para evaluar en qué porcentaje se cumplieron y ajustar las expectativas del programa.

En el presente año hubo cambios en la institución estatal encargada de operar el programa, paso de INVADER a la Subsecretaría Agropecuaria, lo que generó algunos problemas de coordinación entre las instancias federales y estatales. Existió confusión entre los productores de en donde someter su solicitud provocando que muchos de ellos se fueran a la ventanilla de la Subsecretaría causando congestionamiento del sistema de recepción

Es urgente construir puentes de enlace entre las instancias federales y estatales para agilizar la operación y potenciar los impactos del Programa.

Una de las necesidades más apremiantes de mejoramiento operativo del Programa es el de clarificar, homogenizar y transparentar el proceso de selección de beneficiarios y los criterios de calificación.

El proceso de evaluación debería ser complementado con una evaluación de seguimiento de una muestra de los proyectos para estimar en tiempo real el impacto en empleo e ingreso de los apoyos. Además una de las actividades del CEE debería ser la de observar que las recomendaciones viables de la evaluación externa se apliquen en la realidad.

4. Impactos del Programa

Los indicadores de primer nivel muestran que hay un impacto positivo de los apoyos en cuanto a generación de empleos e ingresos. El análisis demuestra que hay un incremento de 2.2 empleos contratados debido al apoyo, el impacto es mayor en los componentes destinados al cambio tecnológico: mecanización y fertirrigación. Los otros componentes destinados a unidades más pequeñas presentaron un impacto positivo de 13.1 jornales familiares. La generación de ingresos también tiene un impacto positivo pero en menor proporción que el empleo a mayor apoyo existe mayor cambio en el ingreso.

El análisis estadístico demuestra que existe una alta correlación entre la escolaridad y el impacto en el empleo e ingresos debido al apoyo. Esto significa que a mayor escolaridad el impacto del Programa se potencia.

En cuanto a impacto de capital, para el año 2003, se observa que el 46% de los productores no mencionan cambios, el 44.8% tienen cambios positivos y solamente 9.1% presentan cambios decrecientes; el tipo de capital donde hubo un mayor cambio positivo fue en el rubro de maquinaria, donde 84.4% de los productores presentaron un incremento en capital, de éstos, 1 de cada 3 mencionan el apoyo de Alianza como el factor de cambio. Lo anterior indica que mientras más apoyos reciben, la generación de capital es mayor, lo cual es consistente con los objetivos del programa en el sentido que los apoyos se traduzcan en capital.

Por otra parte, el índice de nivel tecnológico es de 0.4875, el cual se encuentra casi en el punto medio, esto junto con otros estimadores, señalan que se requieren de nuevas estrategias para fomentar este apartado. Este último índice se calculó para el 2001 y suministro un valor de 0.779, mayor que para el 2003, se demuestra que en este rubro de innovación tecnológica, los productores mantienen el uso de nuevas técnicas o semillas mejoradas.

Con respecto al desarrollo de capacidades, solamente el 9.8% de los productores recibió capacitación, y el 5.8% de los productores piensan que esta capacitación les ayudo a gestionar los apoyos que recibieron.

Acerca de las organizaciones; la mitad de los productores recibieron el apoyo a través de una organización, la mayoría constituyó la organización para recibir apoyos y el

76.5% se encuentran en organizaciones vigentes. Lo anterior señala claramente que los productores se encuentran vinculados estrechamente con las asociaciones con la finalidad de recibir los apoyos y esta asociación no es temporal.

La Entidad Evaluadora Estatal complementó la metodología FAO para evaluar la actitud de los productores al cambio. Los resultados demuestran que los productores tienen una positiva actitud al cambio, sin embargo esta es mínima. La calificación fue de 3.47 en una escala del 1 al 5, a mayor calificación mayor disponibilidad al cambio, el 3 es el neutro. Los otros actores, técnicos y funcionarios, manifestaron una actitud al cambio mayor que los productores.

5. Recomendaciones para Mejorar el Programa

Para fomentar la coordinación institucional entre el gobierno federal y estatal se recomienda diseñar un mecanismo de enlace el cual debe ser imparcial y tener predisposición al diálogo con ambas partes. Esta instancia puede ser un agente externo a las dos dependencias, y su función sería exclusivamente promover la coordinación Interinstitucional en todo el proceso de diseño y operación del Programa

Para poder tomar decisiones más correspondientes a la realidad se recomienda la realización de un diagnóstico profundo en todo el Estado para detectar problemas específicos de las regiones socioeconómicas y agroecológicas. Durante su realización fomentar la participación de los productores a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

Para definir las estrategias y focalizar apoyos se recomienda hacer estudios de mercado de cada producto, y así potenciar la probabilidad de éxito a largo plazo.

Para la selección de beneficiarios, se debe homogenizar criterios para este fin. Se recomienda tener una escala de valores que asignen puntaje a cada uno de los requerimientos de las reglas de operación y anexos de la convocatoria, además de los que se consideran pertinentes como impacto social, generación de empleo, concurrencia de otras instituciones, aporte de los productores y municipios, y sobre todo posibilidades de éxito en el mercado. Para la apertura de ventanillas se recomienda diseñar un mecanismo único, que garantice la mayor participación de los productores y promueva la demanda libre.

Se recomienda simplificar y agilizar el mecanismo de liberación de los recursos después de ser aprobados los proyectos, ya que la tardanza limita la ejecución de los proyectos.

Para garantizar proyectos multianuales y transexenales proponer al poder legislativo federal y estatal la aprobación de una ley que garantice el presupuesto destinado al Programa de Alianza Contigo.

Se recomienda explorar otros usos de los recursos económicos como la promoción y comercialización de servicios ambientales como la producción de agua para las áreas urbanas, turismo rural y ecológico estas actividades pueden generar mayores ingresos y empleo que la producción típica.

Introducción

Fundamentos y objetivos de la evaluación

En este capítulo se presentan los fundamentos y objetivos de la evaluación, así como las bases, enfoque y metodología utilizada. Se analiza la evaluación como una etapa dentro del proceso de planificación, para realizar ajustes al diseño y operación del programa de Fomento Agrícola de Alianza Contigo.

Fundamentos de la Evaluación

La evaluación es una etapa más del proceso de planificación a través del cual se detectan problemas y deficiencias en la operación y aplicación de las estrategias, así como en el diseño y objetivo del programa. La evaluación consiste en medir el cumplimiento de metas y objetivos trazados en el diseño de los programas, detectar áreas de oportunidad para realizar los procesos con mayor eficiencia, desde la planeación hasta la operación y aflorar nuevas necesidades de la población objetivo.

La evaluación es la responsable del control y seguimiento de la implementación y operación de las acciones estratégicas programadas en el diseño, tendientes a resolver las demandas detectadas en el diagnóstico. La evaluación provee información para la toma de decisiones en los futuros procesos de planificación.

El presente tipo de evaluación es desarrollado principalmente para estimar los impactos económicos, sociales y tecnológicos del Programa de Fomento Agrícola de AC, en el entorno de la unidad de producción, comunidad y sociedad rural en general (evaluación de impactos). También es instrumentado para descubrir formas de coordinación entre los actores, productores y operadores, para hacer más eficiente la asignación de recursos del programa (evaluación de procesos). Se espera que la información generada y el análisis de esta se han utilizados para hacer cambios en el diseño del PFA de AC.

Bases de la Evaluación

La presente evaluación tiene como base principal el interés de los gobiernos federal y estatal para obtener elementos en la toma de decisiones para la instrumentación de políticas de apoyo al sector rural. Los mandatos legales y los mecanismos de rendición de cuentas también con forman las bases de este proceso evaluativo.

El Decreto de Egresos de la Federación 2003, estipula la obligatoriedad de llevar a cabo una evaluación externa de los programas de AC; también es una sugerencia muy puntual de los organismos financieros internacionales cuando se ejercen presupuesto con origen en préstamos externos.

Las Reglas de Operación de AC 2003 establecen que: Capítulo 9. Artículo 25. *Indicadores y resultados. "Una de los objetivos de la Administración Pública Federal es transformarse en una organización eficaz, eficiente y con cultura de servicio. Para ello*

se busca fortalecer el **“Sistema de Medición y Evaluación de la Gestión Pública”**, con base en el establecimiento de indicadores de desempeño que permitan evaluar los resultados de la gestión, en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios; así mismo, se ha propuesto medir los efectos e impactos que sus acciones están teniendo en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas...”.

En las mismas Reglas de Operación de AC 2003 establece en su Capítulo 10, Artículo 27. Evaluación Externa. *“La evaluación del impacto de los programas se iniciará una vez alcanzado, al menos, el 60% de avance en los programas; evaluación que prestará especial atención al cumplimiento de los objetivos y de las metas de los programas, a su cobertura y operación; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al programa, mediante la medición, entre otros, de los impactos en productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar, entre otros. Información que permitirá una retroalimentación de los programas para una mejor toma de decisiones sobre los mismos”*.

Dentro del marco anterior y para su cumplimiento la SAGARPA definió un *“Esquema Organizativo para la Evaluación de AC 2003”*. Este esquema es de carácter obligatorio y es complementario a las Reglas de Operación, también se formularon términos de referencia para la contratación de Entidades Evaluadoras Estatales, con el fin de que la evaluación se realice bajo un mismo marco metodológico.

Objetivos de la Evaluación

Cumpliendo con el mandato legal y el marco normativo, la SAGARPA lleva acabo el proceso evaluatorio con los siguientes objetivos

Objetivo General

La evaluación del Programa de Fomento Agrícola de AC 2003 en el Estado de Veracruz, tiene como objetivo principal *“Identificar las oportunidades de mejora y proponer cambios en el diseño y operación del programa, para incrementar su eficacia operativa y sus impactos”*.

Para alcanzar el objetivo general, éste se divide en los siguientes:

Objetivos Específicos

1. Generar propuestas para una mejor articulación con las cuatro líneas de estrategia definidas por la SAGARPA (principalmente con la de integración de cadenas agroalimentarias y la de reconversión productiva) y con los lineamientos de política sectorial del gobierno estatal.
2. Emitir recomendaciones para lograr una mayor complementariedad y articulación entre el subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización y el de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), que favorezca la apropiación de conocimientos técnicos y de gestión empresarial.

3. Contribuir a mejorar el enfoque y la orientación del subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización mediante el análisis de la funcionalidad de la agregación de componentes de inversión y su vinculación con el subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto.

Enfoque de la Evaluación

La evaluación del programa FA de AC está orientada a satisfacer las necesidades de elementos para la toma de decisiones, esta deberá tener una utilidad práctica y ser oportuna, además deberá proponer acciones factibles de llevarse a cabo en la realidad. En ese sentido, ésta se basa en los siguientes ejes evaluativos.

a) Utilidad y oportunidad de sus resultados: Los resultados deben presentarse con oportunidad a los tomadores de decisiones antes de que estos aprueben las reglas de operación el siguiente ciclo fiscal. Los resultados deberán ser útiles para los legisladores federales, el poder ejecutivo federal a través de SAGARPA y dependencias involucradas en el programa además del ejecutivo estatal, SEDARPA para mejorar la aplicación del mismo.

b) Evaluación de procesos operativos 2003-2004. La evaluación deberá analizar los procesos operativos de los ejercicios 2003 y 2004. Dado que la selección de beneficiarios empieza el 2003, después de la publicación de las reglas de operación y la ejecución del presupuesto aprobado continúa durante el siguiente año. El proceso abarca desde la publicación de las reglas de operación hasta el finiquito de los programas, pasando por el funcionamiento de las ventanillas, selección de los funcionarios, actas de entregas recepción, hasta la radicación y ejecución de los recursos.

c). Evaluación de Impactos 2001-2003. Se analizarán los resultados del programa de FA en el Estado de Veracruz en el impacto del apoyo en las unidades de producción de acuerdo a los objetivos del programa. Se adicionará una muestra representativa de los beneficiarios del 2001 para estimar el impacto del programa después de tres años, basado principalmente en los siguientes rubros: permanencia del apoyo, funcionalidad aprovechamiento e impactos económicos en la unidad de producción. El año 2001 se incluye debido a que algunos apoyos con los de capitalización sólo tienen impactos significativos después de varios ciclos agrícolas.

d) Análisis de subprogramas. El programa de FA del 2003 se dividió en subprogramas de Inversión y Capitalización y el de Fortalecimiento de los Sistemas Producto. Debido a que se espera que los impactos sean diferenciados, la evaluación contemplará dicha división.

e) Análisis de contexto y de correspondencia con la política agropecuaria y rural federal y estatal. Este es un eje muy importante para el Estado de Veracruz debido a que es clara la diferencia entre la forma de trabajar de las dependencias estatales y federales, además que el 2004 es un año electoral en

el Estado y le impone ciertas características especiales a la operación del programa de Fomento Agrícola.

Fuentes de Información, Diseño Muestral y Procesamiento de la Información.

La metodología utilizada en la evaluación del PFA 2003, está basada en la metodología diseñada por la Unidad de Apoyo a cargo de la FAO. Esta será aplicada a nivel nacional con el fin de homologar criterios, procedimientos, variables, índices e indicadores, y así poder comparar los resultados entre Estados.

El diseño muestral es basado en la metodología FAO elaborado por la UA. La información será capturada en la base de datos diseñada por la UA y se convertirá a la hoja de cálculo Excel. En Excel se calcularán los índices. El cuadro 1.5.1 y 1.5.2 muestra los beneficiarios encuestados del 2003 y 2001, como resultado de la muestra.

Cuadro 5.1. Beneficiarios 2003 entrevistados

NOMBRE DEL COMPONENTE	Número de Beneficiarios
ACOPIO, ALMACENAMIENTO TRANSFORMACIÓN Y TRANSPORTE DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS	1
INFRAESTRUCTURA Y OBRAS	1
MAQUINARIA EQUIPO Y HERRAMIENTAS	62
PLÁNTULAS MATERIAL GENÉTICO O VEGETATIVO	69
RECONVERSIÓN PRODUCTIVA O TECNOLÓGICA (PAQUETES TECNOLÓGICOS)	1
RECUPERACION Y CONSERVACION DE SUELO Y AGUA (SISTEMAS DE RIEGO)	9
Total de Entrevistas 2003	143
21 beneficiarios no han recibido el apoyo	

Para el análisis de la información, complementario al cálculo de los índices diseñados por la UA, se estimarán algunos otros indicadores en el programa de Statistic 6, principalmente utilizando métodos estadísticos de regresión.

Las fuentes de información serán los cuestionarios aplicados a los beneficiarios, funcionarios y otros actores, así como entrevistas personales con productores solicitantes rechazados en el 2003. Se hará una revisión de la información estadística del sector agrícola del Estado de Veracruz en diversas publicaciones de instituciones relacionadas con el sector. Se navegará en Internet para buscar información de mercados y esclarecer el contexto económico en que se aplica el PFA.

**Cuadro 5.2. Beneficiarios entrevistados
2001**

CULTIVO	Número de Beneficiarios
Papa	1
Limón	3
Piña	2
Plátano	27
Sandía	1
Otras plantaciones	33
Caña de azúcar	6
Otros Cultivos Industriales	6
Haba	1
Maíz	5
Chile	4
Otras especies vegetales	5
Total de Encuestas	94
16 no recibieron el apoyo	

Debido a que la diversificación productiva es una de las estrategias principales para aumentar los ingresos de los productores participantes en algunas cadenas productivas importantes en el Estado como son: Caña de Azúcar y Café, se incluyeron una serie de preguntas a beneficiarios y otros actores sobre su actitud hacia la diversificación. Esta información será procesada en Statistic 6 y se incluye en el análisis de perspectivas del PFA de AC.

Capítulo 1

Características del Programa de Fomento Agrícola de Alianza Contigo

1.1. Objetivos del Capítulo

En el presente capítulo se analizará las características del Programa, se realizará un análisis retrospectivo de su evolución. Se tratará de establecer un contraste con el tipo y magnitud de los problemas que condicionan el desarrollo de las actividades objeto de apoyo del Programa.

Este último propósito del capítulo resalta por su importancia, ya que el impacto del programa se ve modificado o potencializado por situaciones externas como son las variaciones de mercado. Un precio favorable de los productos en los ciclos agrícolas de análisis conlleva necesariamente a un aumento en los ingresos del productor y capitalización de la unidad de producción. Es muy difícil diferenciar si un impacto positivo, neutro o incluso negativo en la economía familiar se debió a condiciones favorables de mercado, familiares o al apoyo del Programa.

1.2. Análisis Retrospectivo del Programa 1996-2004

Este análisis se hace con el propósito de observar la tendencia del Programa en el estado y si este ha sido consistente con las necesidades de inversión o si depende más bien de condiciones geopolíticas y presupuestarias externas al sector.

1.2.1. Evolución y Tendencias del Diseño del Programa en la Entidad.

El Programa se inició en Veracruz al igual que a nivel Nacional en 1996 y hasta la fecha ha sufrido transformaciones de diseño, operativas y presupuestarias (Cuadro 1.2.1.1).

Desde 1996 hasta la fecha se han eliminado programas que han cumplido su objetivo o que se han sustituido por otros como kilo por kilo. También se han creado temporalmente algunos como Palma de Coco. Algunos han permanecido en todo el periodo como Investigación y Transferencia de Tecnología aunque se hayan modificado sus componentes o prioridades.

El objetivo principal en la modificación del diseño del Programa ha sido ser más eficientes en su operación buscando el mayor impacto y su adecuación a las condiciones estatales. **Sin embargo estas modificaciones no se han basado en un diagnóstico profundo de la realidad, el cual sigue siendo necesario, para poder realizar planes multianuales y transexenales.**

Cuadro 1.2.1.1. Diseño del PFA por Ejercicio Presupuestal 1996-2003

Ejercicio 1996-1998	Ejercicio 1999-2000	Ejercicio 2001	Ejercicio 2002	Ejercicio 2003
Mecanización	Mecanización	Mecanización		
Fertiirrigación	Fertiirrigación	Fertiirrigación		
Programa del Hule	Programa del Hule	Programa del Hule	Programa del Hule	Programa del Hule
Oleaginosas (Palma de Aceite 1997-98)	Oleaginosas (Palma de Aceite y Coco 2000)	Oleaginosas (Palma de Aceite y Coco)	Oleaginosas (Palma de Aceite y Coco)	Oleaginosas (Palma de Aceite)
Transferencia de Tecnología	Transferencia de Tecnología	Transferencia de Tecnología	Transferencia de Tecnología	Investigación y Transferencia de Tecnología
Kilo por Kilo	Kilo por Kilo			
	Horticultura Ornamental	Horticultura Ornamental	Horticultura Ornamental	
	Fomento Citrícola	Fomento Citrícola		Integración de la Cadena de Cítricos
		Cultivos Estratégicos		
			Manejo Integral de Suelo y Agua	
			Tecnificación de la Producción	
			Frutícola	
			Fomento al Reordenamiento y la producción (Arroz-Sorgo)	
				Fomento a la Inversión y Capitalización
				Sistema Producto

El año 2003 es muy importante en cuanto a las modificaciones del Programa. En este ejercicio se compactan programas que tienen objetivos similares como son los de mecanización y fertiirrigación los cuales se combinan en el Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización (Cuadro 1.2.1.2).

La creación de nuevos subprogramas como los sistema- productos y el nuevo enfoque de cadenas productivas son con el objetivo de adaptarse mejor a las exigencias del mercado nacional e internacional. Sin embargo hace falta un estudio de mercado y análisis de competitividad en cada una de las cadenas apoyadas.

Cuadro 1.2.1.2. Tipos de Programas de Fomento Agrícola 2003

PROGRAMAS FEDERALIZADOS DE FOMENTO AGRÍCOLA
Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización
Subprograma de Sistema Producto
Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología
PROGRAMAS DE EJECUCIÓN NACIONAL
Palma de Aceite
Hule
Integración de la Cadena Productiva de Cítricos
Programas de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción
Acopio, Beneficio y Comercialización de Hoja de Maíz
Replantación Citrícola a Patrones Tolerantes al VTC
Integración de la Cadena Productiva de Plátano
Acopio, Selección, empaque y Comercialización de Cebolla Roja Echalot
Proyecto Integral para la Exportación y Posicionamiento del Chayote Tipo Mexicano en el Mercado de los E.U
Proyecto de Empaque y Comercialización de Papaya Maradol

Cabe hacer notar que los programas de apoyos a la competitividad por ramas de producción, están tendientes a satisfacer los requerimientos del mercado e identificar oportunidades. Sería recomendable dar mayor impulso a este tipo de programas y fortalecerlos con mayor diversificación, por ejemplo hortalizas de invierno y frutas tropicales exóticas.

1.2.2. Evolución Presupuestaria y de Cobertura de Productores

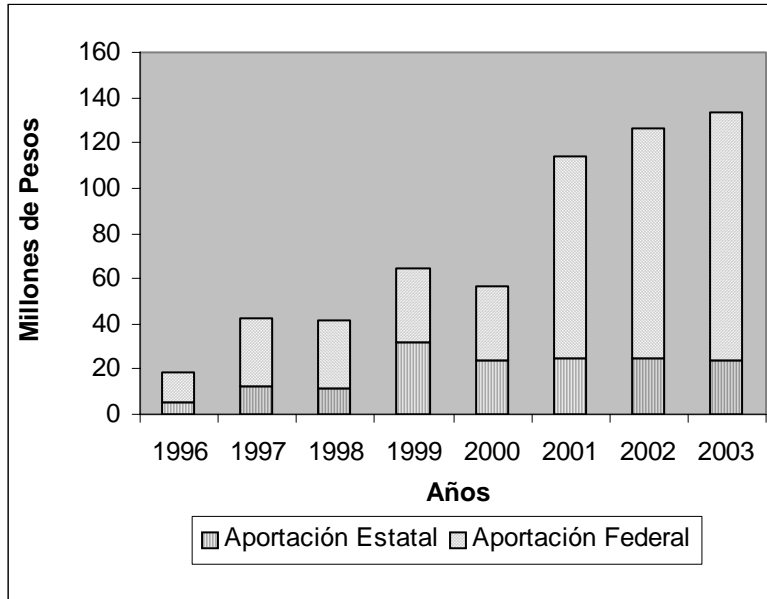
El presupuesto del Programa ha tenido una consistente tendencia a incrementarse, excepto durante 1999-2000. Sin embargo se observa una tendencia a la disminución proporcional de las aportaciones estatales. Esto se demuestra en el Cuadro 1.2.2.1.

Cuadro 1.2.2.1. Presupuesto del Programa Fomento Agrícola por Aportaciones

Presupuesto	Ejercicio 1996	Ejercicio 1997	Ejercicio 1998	Ejercicio 1999	Ejercicio 2000	Ejercicio 2001	Ejercicio 2002	Ejercicio 2003
Federal	13,905,980	29,816,760	30,275,500	33,395,500	33,135,000	89,972,850	101,582,153	109,316,348
Estatal	5,088,028	12,587,000	11,105,200	31,460,400	23,765,000	24,390,000	24,573,488	24,251,911
Total	18,994,008	42,403,760	41,380,700	64,855,900	56,900,000	114,362,850	126,155,641	133,568,259

Fuente: Delegación Estatal de la SAGARPA.

Por alguna razón no identificada, el Gobierno del Estado de Veracruz ha mantenido una consistente disminución en la proporción del presupuesto asignado al Programa, aunque el monto aportado se ha mantenido constante desde 1999 (Figura 1.2.2.1).

Figura 1.2.2.1. Porcentajes de Participación en el Presupuesto

La disminución de participación presupuestaria en el Programa demuestra quizás que las prioridades del Estado no coinciden con las estipuladas con el Programa Federal. Sin embargo, para el año 2003 y 2004, con los cambios en el diseño de los programas, permiten mayor flexibilidad en los Programas para que el Gobierno del Estado adapte las aportaciones federales a sus prioridades. Se espera entonces que en los años subsiguientes se aumente la participación estatal.

De cualquier forma se recomienda hacer un análisis conjunto la SAGARPA y la SEDARPA para identificar el porqué la participación estatal no es la esperada y buscar alguna solución.

Las prioridades del Estado se pueden deducir en, cierta medida, por su participación diferenciada entre subprogramas y componentes, como se demuestra en el análisis de resultados. El Estado participa más en el subprograma de Inversión y Capitalización, concretamente en el componente de fertiirrigación, con la perforación de pozos profundos. Estos recursos son originados del impuesto estatal del 2% a la nómina.

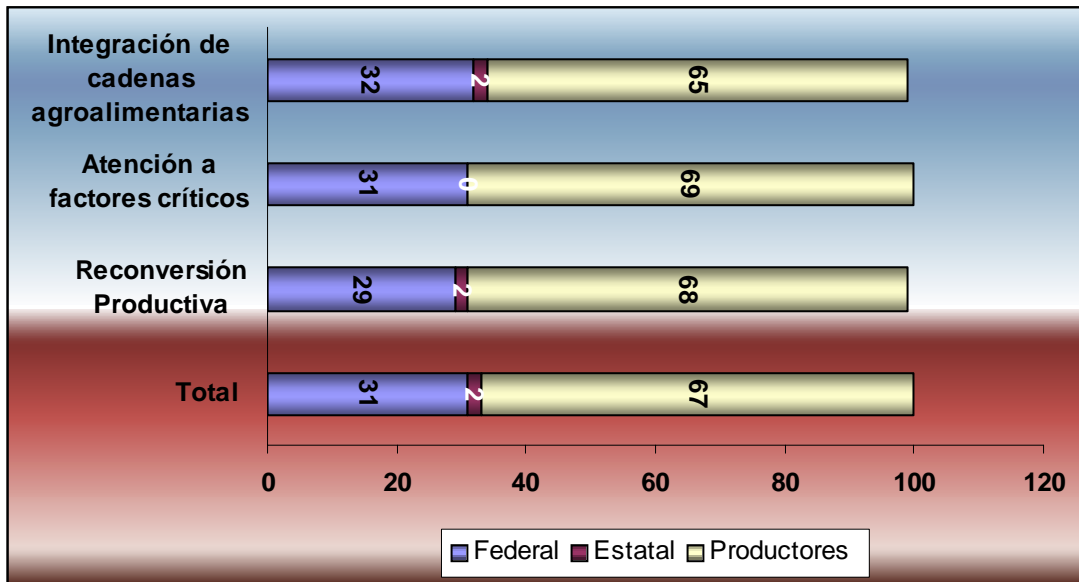
El desglose presupuestal por tipo de programas se muestra en el cuadro 1.2.2.2. El 38% del presupuesto total de AC destinado al Programa demuestra la importancia relativa del subsector con respecto a otros subsectores. Se hace entonces necesario evaluar, por parte de las instancias correspondientes, si los recursos escasos de AC son eficientemente distribuidos entre subsectores y si tiene los mejores impactos.

Cuadro 1.2.2.2. Distribución Presupuestal del PFA 2003

Tipo de Ejecución	Monto del Apoyo	% del Total de la Alianza
Ejecución Federal	\$86,050,000	24%
Ejecución Nacional	\$36,260,290	10%
Apoyos a la Competitividad	\$11,257,970	4%
Total	\$133,568,260	38%

Fuente: Delegación Estatal de la SAGARPA.

La mayor aportación en los proyectos productivos la realizan los productores como se muestra en la Figura 1.2.2.2. El Estado es el que aporta una cantidad mínima del 2% en total.

Figura 1.2.2.2. Porcentaje Recursos Destinados por Áreas de Atención

Aunque exista una inversión mínima del Estado, se cumple el objetivo de estimular la inversión productiva por parte de los productores, es decir, el apoyo sólo debe ser el estimulante de la inversión en la unidad de producción y no la inversión completa. Esto sucede en los proyectos productivos grandes inversiones como mecanización y fertiirrigación.

Existe también una diferenciación por áreas de atención, así a la integración de cadenas agroalimentarias se destina del 58% al 68% y a la reversión productiva del 34 al 32% dependiendo de quien la realiza, el resto se destina a factores críticos. Se observa así un comportamiento en cuanto a áreas de atención entre productores, Gobierno Federal y Estatal.

Es importante resaltar que **la reconversión productiva es una de las grandes áreas de oportunidad para adaptar la estructura productiva actual a las nuevas exigencias del consumidor. El mercado actual está demandando más variedad de productos o los mismos pero con más valor agregado. Es altamente necesario impulsar esta área en las superficies integradas a cadenas productivas que están perdiendo rentabilidad o que tienen grandes amenazas en el futuro mediano como son Caña de Azúcar, Café y Mango en ciertas regiones. También podría impulsarse la producción de otro tipo de bienes y servicios como son los ambientales, los cuales tienen una demanda creciente como son el turismo rural y/o ecológico, la producción de agua para las zonas urbanas, etc.**

1.2.3. Cumplimiento de Metas 2003.

En el siguiente cuadro 1.2.3.1. se muestra el avance del programa en cuanto a metas financieras cumplidas al 28 de Agosto del 2004.

Cuadro 1.2.3.1. Cumplimiento de las Metas Financieras del Programa

Subprograma	CONVENIDO		REPROGRAMADO		RADICADO		PAGADO		% META CUMPLIDA	
	SAGARPA	ESTADO	SAGARPA	ESTADO	SAGARPA	ESTADO	SAGARPA	ESTADO	SAGARPA	ESTADO
Fomento a la Inversión y Capitalización	46284107**	4,550,000	50,584,107	4,750,000	50,284,107	4,750,000	50,284,107	4,750,000	99	100
Fortalecimiento de los Sistemas Producto	1,000,000		6,000,000		6,000,000		6,000,000		100	
Investigación y Transferencia de Tecnología*	20,715,893	500,000	24,715,893	300,000	24,715,893	300,000	24,715,893	300,000	100	100
Total de Programas de Ejecución Nacional	43,901,001	6,800,000	43,901,001	6,800,000	43,901,033	6,800,000	38,291,566	6,800,000	87	100

* Este Programa se evalúa por separado

** El valor está en pesos corrientes

Se puede observar en el cuadro anterior que en todos los subprogramas se ha cumplido la meta financiera al 100%, excepto de los programas de ejecución nacional los cuales se ha ejercitado el 87%.

El cumplimiento de las metas físicas se analizará en los capítulos subsecuentes.

1.2.4. Análisis del Diseño Actual del Programa

El objetivo del programa es *“Impulsar la inversión en el sector agrícola y su capitalización mediante el otorgamiento de bienes económicos para la adquisición de bienes de capital, que le permita a los productores ser eficientes y sustentables sus procesos de producción, mejorar su infraestructura, diversificar sus unidades de producción y obtener un mayor retorno del valor final de los productos, a fin de elevar su nivel de ingresos”.*

El objetivo del programa está acorde con las necesidades del campo, sólo que el proceso de capitalización solamente se da en aquellas unidades donde el apoyo es considerable, como se podrá observar en el análisis de resultados.

El éxito en la producción, y consecuentemente el mejoramiento en los niveles de vida de los productores, sólo se dará en la medida que el productor aprenda a asimilar las señales del mercado. Entonces los apoyos deberán ser destinados a facilitar al productor su capacidad de respuesta a las exigencias de los consumidores. Cualquier apoyo que vaya en contra de la dinámica del mercado está destinado a tener nulo impacto en el mediano plazo.

Los subprogramas estén en completa sinergia entre sí y con otras políticas públicas del sector. Sin embargo, estos solamente son potencializados si se aplican simultáneamente. Su aplicación por separado es ineficiente o con nulo resultado. Por ejemplo el subprograma de capitalización (es necesario pero no suficiente) sólo se potencializa si va acompañado con el desarrollo de capacidades (PRODESCA). PRODESCA por sí sólo tiene nulo impacto, ya que de nada sirve al productor capacitarse si no tiene los medios para invertir.

La correspondencia con el resto de políticas económicas debe ser real. De poco sirve destinar recursos para el inicio de la capitalización si en el momento que el productor necesita más no se puede conseguir en forma competitiva. Por ejemplo, los programas de capitalización deben de tener el complemento de créditos a tasas competitivas en el ámbito internacional. La tasa de interés en Estados Unidos es casi nula, mientras en México, paralelamente a todos los requisitos que exige la Financiera Rural y FIRA, es de CETES más 7 puntos porcentuales, es decir más del 12% anual. Cualquier proyecto deberá ser altamente rentable (alrededor del 25% mínimo) para que se atractivo.

Los precios de los insumos y tecnología también deben ser competitivos y consecuentes con una economía abierta de libre mercado, por ejemplo los precios internos del fertilizante urea, la pasta de soya o el alimento para peces no refleja los precios internacionales.

Ese sentido los programas de AC son un gran apoyo a la producción pero si las demás de las políticas económicas no están de acorde con las del resto del mundo o por lo menos con los principales socios comerciales su esfuerzo se anula.

Capítulo 2

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

2.1. Objetivos del Capítulo

El objetivo de este capítulo es el de analizar el conjunto de elementos contextuales en que condicionan el desarrollo de las actividades agrícolas que apoya el Programa. Identificar los factores críticos y descubrir las áreas de oportunidad.

2.2. Caracterización General del Subsector Agrícola

Las características el subsector agrícola en el Estado son muy complejas dado que Veracruz cuenta con una gran diversidad ecológica. La variedad de regiones agroecológicas determinan la gran variedad de bienes agrícolas producidos en el Estado.

Veracruz cuenta con una superficie de 7,281,500 ha; de las cuales 1,780,984 ha (24.4%) son de vocación agrícola, de esta superficie 1,668,513 ha son de temporal y sólo 112,470 ha de riego. En esta superficie se establecen más de 110 cultivos anuales y perennes.

La cantidad de tierras de temporal y riego muestra la primera contraste en un Estado que posee más del 35% del agua dulce del país. **Dicha situación señala la primera área de oportunidad para el PFA, la cual es usar a través de tecnología apropiada el agua disponible para las actividades agrícolas. Se recomienda aquí, que se diseñen agresivos esquemas de apoyos y financiamientos para el establecimiento de sistemas de riego que hagan un uso productivo y sustentable del agua disponible.**

De entrada, la gran diversidad ecológica plantea una problemática especial y un reto para las políticas estatales de desarrollo, pues estas no pueden ser homogéneas ni aplicarse en general en todo el Estado. Las medidas deberán contemplar las especificidades de cada región. **Sin embargo esta misma característica ofrece una gran área de oportunidad que es la posibilidad de ofrecer al mercado nacional e internacional una gran diversidad de productos agrícolas y servicios naturales de acorde a las exigencias del consumidor.**

El clima tropical y subtropical durante todo el año en casi todo el territorio estatal brinda las condiciones para producir bienes que exploten las ventanas de mercado en el consumo mundial. Por ejemplo la producción de hortalizas en invierno aprovecharía la ventana de mercado de E.U. Aunque para ello se deben superar ciertos retos, como los fitosanitarios.

Veracruz cuenta además con una población rural dinámica madura en cuanto a la toma de decisiones, pero joven de edad, la cual muestra cierta disposición al cambio. La población rural veracruzana está protagonizando grandes cambios en la última década,

uno de ellos es la exportación de fuerza de trabajo a E.U., lo que demuestra su capacidad de superar los retos. Dichas las características de la población favorecen la aplicación de cualquier política pública tendiente a la modernización y que faciliten la entrada de las señales del mercado en la producción agrícola.

En la población agrícola se observa un contraste entre unidades de producción altamente capitalizadas y un alto porcentaje de pequeñas unidades con baja competitividad en cuanto a calidad y volumen de producción. Esto aparentemente es un problema pero también es un área de oportunidad para potenciar las capacidades de las pequeñas unidades de producir bienes diferenciados y aprovechar los nichos de mercados. Además la organización social, con claros fines empresariales (y no gremiales o políticos como en el pasado), tienen aquí grandes posibilidades de éxito.

La producción agrícola del Estado de Veracruz se muestra en el siguiente cuadro 2.2.1.

Cuadro 2.2.1. Producción Agrícola del Estado de Veracruz en el 2004

Ciclo	Grupo	Producto	Superficie Cosechada ha	Producción Obtenida ton	Obtenida/Programada %
Otoño Invierno	Básico	Sorgo Grano	13,350	38,842	99.33
		Maíz Grano	192,143	369,926	86.47
		Frijol	21,927	16,058	78.36
		Papa	480	4,394	24.87
	Hortalizas	Chile Verde	2,492	18,874	88.08
		Frutas	Sandía	3,986	78,666
	Industriales	Tabaco	675	950	56.05
			Subtotal	237,356	557,517
Primavera Verano	Básico	Maíz Grano	434	1,507	0.18
		Frijol	355	261	5.6
	Hortalizas	Papa	20	160	0.26
		Chile Verde	355	3,465	40.99
	Frutas	Sandía	120	2,810	11.53
			Subtotal	1,447	11,545
Perenes	Frutas	Toronja Pomelo	2,642	56,517	22.11
		Platano	9,339	145,098	60.76
		Piña	9,047	372,035	74.36
		Papaya	4,266	87,971	44.98
		Naranja	142,209	1,597,023	79.47
		Mango	25,134	185,258	83.19
		Limón	16,303	207,729	57.01
		Copra	2,000	1,000	59.52
	Industriales	Caña de Azucar	235,833	17,657,647	94.41
		Café Cereza	145,999	372,491	82.17
		Subtotal	592,787	20,682,844	90.03
	Total	Estatal	931,590	21,251,906	86.02

Fuente: Subsecretaría de Agricultura, C.G.D. y S.I.A.P., con información de las Delegaciones, Distritos y CADER de la SAGARPA

El cuadro anterior muestra en forma general la variedad de productos agrícolas cosechados en Veracruz. También se observa, por los porcentajes de la cosecha

programada con respecto a la realmente cosechada que el ciclo Primavera-Verano es el que tiene más riesgo. Asimismo la cosecha obtenida de frutales fue en promedio el 60% del esperado; esto se debió a la escasez de lluvias de este año.

Veracruz puede seguir siendo líder nacional en varios productos y sobresalir en otros como lo muestra el siguiente cuadro 2.2.2.

Cuadro 2.2.2. Principales Cultivos en los que Veracruz es Líder a nivel Nacional

Cultivo	Producción Nacional ton	Producción Estatal ton	% Respecto al Nacional
Piña	659,818	418,141	63.4
Vainilla	103	103	100.0
Limón Persa	505,940	282,623	55.9
Naranja	4,020,393	2,039,432	50.7
Mango	1,184,803	176,708	14.9
Papaya	875,319	292,729	33.4
Caña de Azúcar	46,187,826	17,268,325	37.4
Arroz	211,307	48,198	22.8
Café	1,700,313	447,204	26.3
Hule	19,372	11,463	59.2

Veracruz presenta ventajas comparativas y competitivas a escala nacional para una gran diversidad de productos pero las puede perder si no se incorporan tecnologías de producción modernas para hacer más eficiente el uso de los recursos económicos. Por ejemplo es urgente implementar los sistemas de riego por goteo para la producción de Papaya Maradol pues Veracruz ha pasado de producir el 100% nacional de la Papaya a producir sólo el 33.4%, pero muy pronto este número puede bajar significativamente.

Las cadenas productivas de caña de azúcar y café tienen gran impacto económico multiplicativo en el resto de la economía regional como es en la creación de empleos. Sin embargo cada vez son menos rentables y enfrentan grandes amenazas en el ámbito internacional; el café por los bajos precios internacionales los cuales no emiten señales de recuperación; la caña de azúcar por el endulzante sustituto jarabe de maíz, el cual en el mediano o largo plazo entrará en el mercado nacional. **Es urgente diversificar la producción agrícola en las áreas cafetaleras y cañeras, buscando mejores alternativas de producción y usando más eficientemente los recursos que esas áreas poseen como son tierra, agua y fuerza de trabajo.** Esto conllevará al aumento de los ingresos de los productores de esas zonas.

Continuar con el paternalismo en algunas cadenas productivas con el argumento del efecto multiplicativo en la economía a costa de los contribuyentes, no es sustentable ni eficiente y a largo plazo, tampoco justo socialmente, pues lo único que se hace es posponer una crisis productiva que posteriormente será más drástica.

La participación del PIB de subsector agrícola a nivel del PIB del subsector nacional se ha mantenido prácticamente constante, alrededor de 7 a 8%. Sin embargo, como se

muestra en el cuadro 2.2.3. presenta mucha variación el crecimiento de un año para otro.

Cuadro 2.2.3. Dinámica del Valor de la Producción del Subsector Agrícola Estatal

Año	Valor de Cultivos Nacional*	Valor de Cultivos Estatal*	% Valor Estatal/ Nacion	% Crecimiento Estatal
1986	4,933.0	406.6	8.2	
1990	41,007.6	2,890.9	7.0	
1991	49,623.9	3,495.9	7.0	20.9
1992	52,713.7	4,015.9	7.6	14.9
1993	56,598.3	3,961.6	7.0	-1.4
1994	58,690.4	3,862.1	6.6	-2.5
1995	83,066.3	7,058.4	8.5	82.8
1996	120,602.5	9,099.5	7.5	28.9
1997	129,878.5	9,973.6	7.7	9.6
1998	155,870.3	12,861.7	8.3	29.0
1999	163,906.2	14,676.8	9.0	14.1
2000	159,974.7	13,219.1	8.3	-9.9
2001	170,850.1	13,538.4	7.9	2.4
2002	169,584.7	14,372.3	8.5	6.2
2003	192,420.5	14,637.8	7.6	1.8

* En millones de pesos

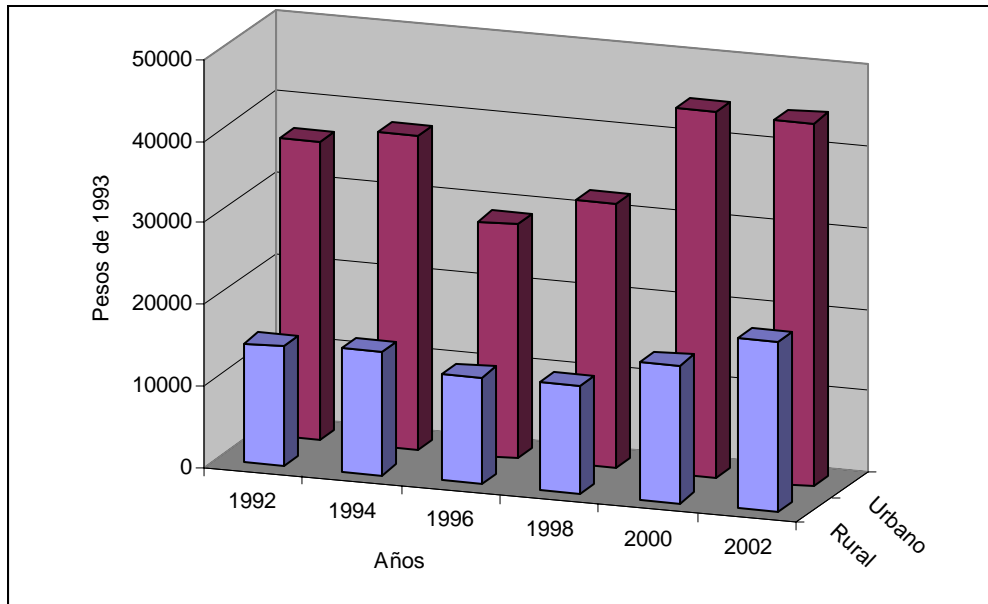
Fuente: SAGARPA, SIACON, 2004

La errática variación en el crecimiento del valor de la producción estatal tiene dos componentes, uno es la variación de los precios de los productos los cuales están fuera del control de los productores. La segunda causa son las condiciones naturales como sequías o inundaciones, esta si puede estar dentro del control del productor en cierta medida. El agricultor puede prepararse con tecnología para contingencias, el riego es una medida para no depender de las lluvias. Esta medida puede ser impulsada por el PFA de AC.

El sector agropecuario ocupa el 31.3% de la PEA estatal y sólo aporta el 8% del PIB estatal. Se observa un rezago en la retribución a la fuerza laboral en las zonas rurales comparado con otras ramas de la economía. La Figura 2.2.1 presenta la comparación de los ingresos urbanos y rurales medios nacionales.

Los bajos ingresos rurales tienen gran impacto en el consumo y nivel de vida de los productores, pero también es una gran limitante para poder realizar inversiones e iniciar un proceso de capitalización para hacer la unidad de producción más competitiva y así aumentar los ingresos. Esto conlleva a un ciclo vicioso. El apoyo de AC debería ser el impulso inicial para romper el ciclo y que la unidad continúe por si sola con el proceso de acumulación de capital.

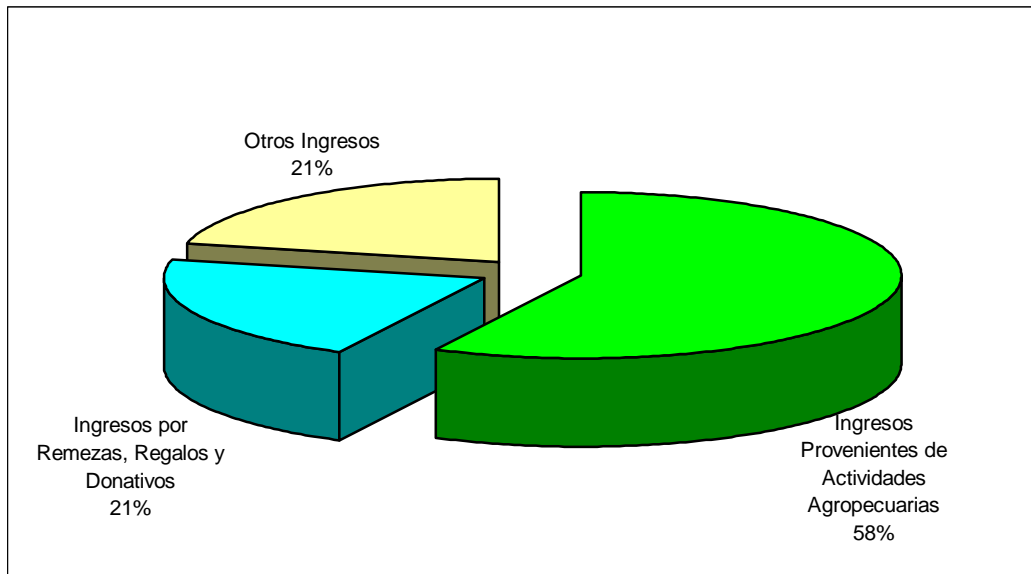
Figura 2.2.1. Ingreso Rural y Urbano Medio Nacional



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1992-2000

No obstante los bajos ingresos rurales, no todo el ingreso es generado por las actividades agrícolas, existen otras fuentes de ingresos, las cuales son cada vez más importantes para algunas familias. Los otros ingresos provienen de actividades fuera del sector como son servicios o industriales como lo demuestra la Figura 2.2.2. En Veracruz la emigración creciente a Estados Unidos aporta cada vez más recursos al campo. Esta es un área de oportunidad para la capitalización de esas remesas y que sean usadas para capitalizar el campo.

Figura 2.2.2. Composición de los Ingresos Rurales (pesos de 1993)



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2002

El Programa de FA de AC debe buscar la forma de estimular la inversión productiva de los paisanos que están en E.U. y así preparar su regreso. Un mecanismo podría ser que por cada peso que aporten los emigrantes para algún componente del programa AC aportar una cierta cantidad proporcional. Se podrían realizar campañas publicitarias en este sentido en E.U. y estimular el envío de más remesas pero con nuevo propósito la producción tecnificada de sus unidades de producción.

2.3 Factores Condicionantes Según Giros Productivos y Tipo de Productor

Los productores pequeños del nivel I y II, de acuerdo a la clasificación FAO, son más orientados a los cultivos básicos (maíz, frijol) o a cultivos industriales en crisis como el café; estas unidades son más dependientes de las acciones públicas; también cuando se enfrentan al mercado lo hace en desventajas por falta de organización, como es el caso de los pequeños productores de papaya de temporal, los cuales son fácil presa de los acaparadores o “coyotes”.

Las áreas de oportunidad para los productores tipo I, II y III en transición son la diversificación y reconversión productiva orientada a las demandas de mercado el cual emite la señal a través del precio del producto y la exploración de mercados nichos para cultivos específicos como frutas tropicales exóticas u hortalizas con ventanas de mercado nacional e internacional, entre otras. Para los pequeños productores lo anterior sólo se puede lograr con la organización.

El cuadro 2.3.1. muestra el monto de los apoyos destinados del PFA por tipo de productor.

Cuadro 2.3.1. Distribución del Apoyo del Programa por Tipo de Productor

	Productores de Bajos Ingresos en Trasción		Resto de los Productores		Total del Programa		% Bajos Ingresos/Total	
	Federal	Estatad	Federal	Estatad	Federal	Estatad	Federal	Estatad
Subprograma Reconversión de Fomento a la Productiva	11,061,369	1,512,875	5,467,100	0	16,528,469	1,512,875	67	100
Inversión y Cadenas Capitalización Agroalimentarias	23,322,316	1,911,937	7,667,696	1,074,937	30,990,012	2,986,874	75	64
Subprograma de Reconversión Productiva	1,307,500	0	780,000	0	2,087,500	0	63	0
Fortalecimiento de los Sistema Integración de Cadenas	2,660,000	0	922,500	0	3,582,500	0	74	0
Producto Agroalimentarias								
Total*	38,351,185	3,424,812	14,837,296	1,074,937	53,188,481	4,499,749	72	76

Fuente: SAGARPA. Addendum al anexo técnico de los programas de ejecución federalizada PFA 2003, Delegación Veracruz.

* No incluye los montos de evaluación, operación no los de transferencia de tecnología.

El cuadro anterior muestra la correspondencia entre los objetivos del Programa en cuanto a apoyar los productores de bajos ingresos con áreas de oportunidad. El PFA apoya exclusivamente a los productores de bajos ingresos ubicados en el estrato de transición.

En general el 72% federal y el 76% estatal del monto total son destinados a los productores de bajos ingresos. Por lo que el objetivo de atención a áreas prioritarias se cumple.

Uno de los factores críticos de los productores de bajos ingresos para acceder a los apoyos es la información y la tramitación. La mayoría de los productores desconoce los programas que existen. El requerimiento de un proyecto productivo que sea elaborado por un despacho cuesta entre 5 y 7 mil pesos, con alta probabilidad de que no se aprobado desestimula a los productores a solicitar dicho apoyo.

2.4 Correspondencia entre la Orientación General del Programa y la Problemática Identificada

La inversión y capitalización de las unidades de producción es vital para la continuidad y mejoramiento de la producción, sobre todo en un ambiente altamente competitivo a nivel domestico e internacional. El PFA apoya los principales instrumentos para la capitalización; la mecanización del campo, el uso de sistemas de riego tecnificado (goteo y fertirrigación), prácticas de mejoramiento y conservación de suelos, el fomento de cultivos hortofrutícolas, construcciones, maquinaria y equipo postcosecha, el manejo integrado de plagas y apropiación de tecnologías. Los anteriores son los componentes de apoyo que los beneficiarios reciben.

Las metas a alcanzar por el PFA se muestran en el cuadro 2.4.1.

Cuadro 2.4.1. Metas Físicas de Atención a Factores Críticos y Reconversión Productiva

		Resultados a lograr	Meta ha
Atención a Factores Críticos		Aumentar la Superficie con Riego Tecnificado	2,112
		Labranza, Conservación y Rehabilitación de Suelos	2,000
Reconversión Productiva		Establecimiento de Cultivos Hortofrutícola	3,080
		Establecimiento de Cultivos Ornamentales	168
		Construcción de Maquinaria y Equipo Postcosecha	3 (equipo)
Total ha			3,248

Las metas están en concordancia con los objetivos y las reglas de operación del Programa. Sin embargo son, obviamente, insuficientes para satisfacer las necesidades y potencialidades reales.

Los logros se pueden dividir en los siguientes:

Mecanización: Adquisición de 247 tractores, 10 alzadoras de caña de azúcar, 17 equipos postcosecha, 5 cosechadoras de caña, 5 sembradoras, instalación de 6 invernaderos, 521 equipos convencionales. Esto permitió que más de 65 mil hectáreas dispongan de mecanización moderna.

Irrigación: Se incorporaron 2,112 ha a sistemas de riego tecnificado y eficiente, como son por aspersión, goteo y micro-aspersión.

Cultivos Hortofrutícolas: Se establecieron 3,289 ha en beneficio de 1,644 productores para los cultivos alternativos como son: aguacate has, cayote, chile, guanábana, Jamaica, jícama, jitomate, litri, macadamiza, malanga, maracayá, marañón, nopal verdulero, papaya, pepino, pimienta gorda, plátano, plátano morado, sábila, sandía, sandía tipo sangría, tomate de cáscara, zarzamora. La producción de estos cultivos se destinará a mercados nacionales e internacionales.

Las metas trazadas y logradas esta en concordancia con los objetivos del Programa y sobre todo con las necesidades del mercado y el potencial del Estado. Se está en la línea de lo recomendado a lo largo de esta evaluación. Sin embargo, es insuficiente pues el Estado cuenta con un millón de ha con vocación agrícola.

Programas de Ejecución Nacional

Los programas de ejecución nacional tienen a apoyar la integración de cadenas productivas, considerando principalmente las exigencias del mercado. En varias de estas cadenas Veracruz es líder nacional, por lo que se hace necesario reforzarlas para que no pierda su competitividad en cuanto a calidad, cantidad y oportunidad del producto.

Las cadenas apoyadas son las siguientes:

Palma de Aceite: Se establecieron 3 mil ha con plantaciones de palma de aceite, se apoyó el desarrollo de más de 118 mil plantas y se dio mantenimiento a más de 2.4 mil ha de plantaciones, se adquirieron 139 mil semillas regerminadas de dicha oleaginosa para asegurar la producción y distribución de plantas para el próximo año.

Hule: Se establecieron 86 ha en beneficio de 66 productores, se apoyó el mantenimiento de 1,416 ha en beneficio de 470 productores. En manejo de plagas y apropiación de tecnologías se apoyaron 4,764 ha de plantaciones operadas por 1,794 productores y se produjeron 250,000 plantas de hule en bolsa.

Los proyectos de apoyo a la competitividad reflejan un análisis de mercado anterior y acertadamente se plantea el apoyo para sostener, aumentar o promover las ventajas competitivas de esos productos. Las cadenas apoyadas son los siguientes:

Chayote: El Proyecto Integral para la Exportación y Posicionamiento del Cayote Tipo Mexicano en el Mercado de los Estados Unidos de Norte América se participó en la construcción de una bodega de almacenamiento con una capacidad para albergar 20 toneladas, así como maquinaria para la clasificación y empaque que beneficiará a 129 productores. Este a la fecha tiene un avance del 50%.

Papaya Maradol: Se tiene planeado construir una bodega para la selección del producto y ubicarlo en el mercado. Se tiene acondicionado el terreno y adquirido los materiales, el avance es mínimo. Con este proyecto se beneficiarán 36 productores.

Plátano: Para la integración de la cadena productiva del Plátano se instaló el cable vía para 20 ha, además se instalaron 2 tinas de empaque, techado, tanque elevado y bomba de agua para la empacadora, las cuales ya están funcionando.

Hoja de Maíz: El proyecto de acopio, beneficio y comercialización de hoja de maíz se está estableciendo un centro de acopio para la comercialización de hoja de maíz que procese 100 ton de hoja por año en 9 comunidades con 209 productores. Este consiste en la construcción de bodegas, horno, áreas de trabajo y cisterna así como la adquisición de equipos y herramientas.

Cebolla Roja: El proyecto acopio, selección, empaque y comercialización de cebolla roja echalot se está contempla la construcción de una empacadora con capacidad de 352 ton de cebolla, la cual se extrae de una superficie de 215 ha, que será en beneficio de 2,200 productores de la región.

Cítricos: En el proyecto de replantación cítrícola a patrones tolerantes al VTC pretende sustituir una superficie de 925 a 2,000 ha con variedades tolerantes al VTC. A la fecha existen convenios con viveristas para producir la planta de que pueda ser distribuida a los productores a bajo costo.

Los programas de ejecución nacional tienen o tendrán un impacto verdaderamente positivo en los productores participantes. Estas acciones preparan a los agricultores a ser más competitivos en un mercado cada vez más exigente.

Los proyectos de ejecución nacional de apoyo a la competitividad son muy importantes para el desarrollo de capacidades productivas, sin embargo, los montos relativos destinados para estos fines son mínimos.

Se recomienda impulsar agresivamente este tipo de proyectos específicos, aumentar su variedad e incluir más productos en los que Veracruz tiene ventajas competitivas. Se tiene que abrir más los apoyos a la demanda libre para que los mismo productores, los cuales conocen perfectamente su realidad, recursos, capacidades y potencial productivo proponga proyectos que sean apoyados parcialmente por AC.

Capítulo 3

Evaluación de Procesos

3.1 Objetivos del Capítulo

El objetivo del presente capítulo es analizar y valorar el proceso de planificación del Programa, desde el diseño, operación y evaluación. Con el fin de proponer medidas tendientes a mejorar su eficiencia y eficacia.

El proceso de planificación es el primer paso para el diseño y aplicación de cualquier acción. La evaluación del proceso se da entorno a si se cumplieron los pasos predeterminados en el plan. Si ni siquiera existe un plan es muy difícil evaluar porque no se tiene un punto de comparación. Sin embargo sí se pueden hacer recomendaciones para mejorar el desempeño e impacto del programa.

3.2 Diseño del Programa

Para el diseño de una Programa se debe de partir de un diagnóstico de la realidad para detectar la problemática y necesidades de los actores. El diagnóstico determina la magnitud de la acción requerida y la oportunidad de la misma. La profundidad del diagnóstico determinará la especificidad de las acciones requeridas. Por ejemplo un diagnóstico general del nivel de ingresos de la población rural determinará que hay pobreza y que se deben elevar los ingresos, pero no dice específicamente en qué grupo de la población, a través de qué actividades productivas, etc. Es decir, **para el diseño estatal del Programa de Fomento Agrícola de Alianza Contigo hace falta un diagnóstico profundo de la realidad del subsector en Veracruz, y con los resultados definir acciones tendientes a resolver la problemática de acuerdo con los objetivos planteados.**

El diagnóstico también sirve para focalizar acciones, determinar la población objetivo, y ser más eficientes en cuanto al uso de los recursos escasos para obtener mayores impactos.

Durante esta primera etapa se definen los objetivos, metas y estrategias para alcanzarlos. Por ejemplo el objetivo último de cualquier gasto público es el de incrementar el bienestar de la población, una de las metas es proveer bienes y servicios públicos de calidad y oportunidad competitiva.

En concordancia con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el diagnóstico participativo se puede realizar a través de las Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (COMUDERS) y los Consejos Distritales. Esta ley determina explícitamente como se conforman y funcionan los consejos y cuales son sus atribuciones. **Una acción que potencializaría el impacto de los fondos del Programa es canalizarlos a través de los consejos distritales y estos a su vez a los municipales. Además el Programa se combinaría con las acciones de otras instituciones y presupuestos federales y estatales para tener un mayor impacto en el desarrollo rural.**

El objetivo de los programas AC debe ser el incrementar los ingresos de los productores rurales, manteniendo la sustentabilidad de los recursos. Las metas pueden ser la capitalización que promueva el cambio tecnológico para responder competitivamente a las necesidades del mercado. La capitalización es necesaria pero no suficiente. Esta es un medio pero no el fin, así que no debe ser un objetivo final. Pueden existir unidades capitalizadas en cuanto a maquinaria y equipo, tecnología etc., pero pueden seguir con niveles de bienestar bajos.

En el PFA en Veracruz es necesario definir cómo las metas propuestas coadyuvarán para alcanzar el objetivo último del Programa.

El cuadro 3.2.1 muestra los componentes de apoyo, acciones resultados e impactos esperados del PFA.

Cuadro 3.2.1. Incidencia de Componentes Apoyados por el PFA de AC

Subprograma		Componentes	Acción	Resultados Intermedios	Impacto Final
Fomento a la Inversión	Tecnificación de la Producción	Tractores Equipamiento Postcosecha Invernaderos	Capitalización Cambio Técnico Reconversión Integración de Cadenas	Producción Productividad Escala Calidad y Precio	Ingreso- Empleo
	Manejo Integral de Suelo y Agua	Prácticas de Conservación y Rehabilitación Sistemas de Riego Tecnificado	Conservación de Recursos Naturales Capitalización Cambio Técnico	Producción Productividad Sustentabilidad Escala Calidad y Precio	Ingreso- Empleo
	Fomento Productivo y Reconversión	Materiales Vegetativos Paquetes Tecnológicos	Cambio Técnico Desarrollo de Capacidades Reconversión Productiva	Producción Productividad	Ingreso- Empleo
Fortalecimiento de los Sistemas Productos		Apoyo a Comités Sistema Producto (cursos, talleres, congresos, asesoría, estudios)	Integración de Cadenas Productivas Desarrollo de Capacidades	Valor Agregado Desarrollo de Nuevos Mercados y Productos	Ingreso- Empleo

Las estrategias son las medidas y las acciones que se realizarán para llevar a cabo el plan, es decir alcanzar los objetivos. En el caso del PFA en Veracruz las acciones están claramente determinadas por las reglas de operación definidas a escala federal, sin embargo estas dejan un margen de acción para adecuarlas a las condiciones específicas estatales. Lamentablemente, **En la aplicación del PFA en Veracruz no hay indicios de que se aproveche la libertad de enfocar el Programa a las necesidades locales. Su operación se limita a ejercer las reglas de operación. Por lo que se hace necesario que entre la Delegación Estatal de la SAGARPA y la SEDARPA adecuen el Programa a las condiciones específicas del Estado.**

El cuadro 3.2.1. muestra la composición del Programa en subprogramas y componentes:

Una mayor eficiencia en la operación siempre repercute en la posibilidad de obtener mayor impactos del programa por que se pueden destinar más recursos y con mayor oportunidad a los beneficiarios.

Cuadro 3.2.2. Composición del Programa FA en Subprogramas y Componentes

Subprograma	Componente
Fomento a la Inversión y Capitalización	Tecnificación de la Producción Manejo Integral de Suelo y Agua Fomento Productivo y Reconversión Productiva
Fortalecimiento de los Sistemas Productos	Integración de los Comités Sistemas Productos Fortalecimiento de los Comités Constituidos

Fuente: Guía Metodológica para la Evaluación Estatal del PFA 2003, UA-FAO 2004.

Para el año 2003 hubo una compactación de los programas para tener mayor eficiencia en el uso de los recursos administrativos, humanos y materiales. Esta medida es altamente positiva en el estado por que simplifican los trámites y se reduce la duplicidad de funciones. El cuadro 3.2.3 establece la dinámica de compactación de programas.

Cuadro 3.2.3. Equivalencias entre Programas 2003-2001

2003	2001
Subporgrama de Fomento a la Inversión y Capitalización	Mecanización
	Tecnificación del Riego
	Desarrollo de la Horticultura Ornamental
	Rehabilitación y Conservación de Suelos
	Agricultura Bajo Ambiente Controlado
	Equipamiento Postcosecha
	Cultivos Estratégicos

Fuente: Guía Metodológica para la Evaluación Estatal del PFA 2003, UA-FAO 2004.

El diseño del programa está totalmente de acuerdo con el plan nacional de desarrollo 2000-2006, también con el del Estado. Sin embargo, al ser el diseño a nivel nacional está muy general, por lo que **es necesario una adecuación del diseño a las necesidades del Estado.**

Se deben destinar más apoyos hacia proyectos en mayor proporción, dado que los proyectos son los que reflejan las necesidades y capacidades específicas de las unidades de producción, independientemente de en qué región o cadena productiva se encuentre. De esta forma se estimula la participación individual o grupal independiente, lo que repercutiría en una mayor capacidad de adaptación a las exigencias el mercado por parte de las unidades de producción participantes.

Los consejos municipales pueden dar el visto bueno para que los proyectos cumplan con los requerimientos mínimos, y estén en línea con los objetivos de desarrollo municipal y sean enviados a las ventanillas de la SAGARPA o SEDARPA. Con este proceso se incluye la participación de los municipios en su

propia planeación y la posibilidad de proponer presupuestos multianuales y transexenales.

3.3 Planeación del Programa

"Planear es el proceso para decidir las acciones que deben realizarse en el futuro, generalmente el proceso de planeación consiste en considerar las diferentes alternativas en el curso de las acciones y decidir cual de ellas es la mejor"

"Sistema que comienza con los objetivos, desarrolla políticas, planes, procedimientos, y cuenta con un método de retroalimentación de información para adaptarse a cualquier cambio en las circunstancias"

La planeación es el proceso complejo y completo de detectar problemas, llevar a cabo acciones para resolverlos, comprende las etapas de diagnóstico (detectar problemas), diseño (definir objetivos), estrategias (acciones a realizar), operación (llevar a cabo las estrategias), evaluación (medir el cumplimiento) y rediseño.

En Veracruz no se identifica un proceso claro en la planificación del Programa, aunque existen actividades para definir ciertas etapas aisladas del proceso. Por ejemplo, las reuniones conjuntas de la SAGARPA y SEDARPA para firmar el anexo técnico, el *addendum* para definir las metas financieras y físicas, que vayan de acuerdo al presupuesto designado en el ámbito federal y estatal.

De los 3 funcionarios federales entrevistados (no fue posible entrevistar a algún funcionario estatal), delegado, subdelegado agropecuario y jefe de programa, el 100% mencionaron que sí existe un plan de desarrollo agropecuario o rural en el Estado.

No se detectaron metas ni presupuestos multianuales. Esto limita mucho la acción en cuanto a la continuidad de los programas pues nadie sabe cual será el presupuesto estatal o federal para el siguiente año. Por ejemplo, este año 2004 es electoral en Veracruz, por lo que las prioridades de la nueva administración y sobre todo los montos destinados al subsector son totalmente inciertas. Otro ejemplo es el publicado el domingo 26 de Septiembre del 2004.¹

"En 2005, el presupuesto más restrictivo para el campo: En otra propuesta del gobierno federal que, de aprobarse, afectaría a un importante sector de campesinos, se intenta disminuir los recursos de la Alianza para el Campo. Tal reducción sería de 45 por ciento porque en el año 2004 se le otorgaron 7 mil 735 millones de pesos y a la fecha se intenta destinar 4 mil 254 millones.

Los recursos para la Reconversión Productiva también se reducen en 492 millones de pesos. Para Fomento Agrícola es menor en 317 millones de pesos, y en el Programa de Caña de Azúcar tampoco se incluyen recursos. La integración de cadenas agroalimentarias y de pesca se suma a la propuesta de reducción de recursos en un porcentaje de 55.7 por ciento comparado con 2004, porque sólo se le otorgarían 907 millones de pesos. El Fomento Agrícola se reduce en 135 millones de pesos al no considerarse el apoyo a la citricultura y la guayaba."

¹ La Jornada, Domingo 26 de Septiembre del 2004

La incertidumbre presupuestal es la limitante más grave para poder planificar a largo plazo y establecer objetivos y metas multianuales. La incertidumbre electoral también limita la continuidad de los programas transexenalmente. Aquí se requiere una ley que estipule los montos mínimos programables constantemente para cubrir los proyectos planeados a largo plazo.

En el Estado de Veracruz se apoyan a las cadenas productivas identificadas a nivel nacional como prioritarias, esta se han descrito en el capítulo 2. Las cadenas de gran impacto como son las de caña de azúcar y café tiene programas nacionales específicos. La fundación Produce identificó, a través de un estudio, que las cadenas de caña de azúcar y cítricos son prioritarias para el Estado. La cadena de cítricos sí es apoyada significativamente por los subprogramas y los componentes del PFA, por lo que se está en concordancia con los objetivos.

En las entrevistas aplicadas a otros actores muestran que la opinión sobre los criterios más importantes empleados para priorizar la asignación de recursos a las solicitudes del Programa. El 36.4% opina que el criterio más importante es por orden de llegada de las solicitudes o inscripción de los productores al Programa. El 27.3% de contestó que el criterio de prioridades regionales, de tipos de productores, sanitarias, productivas o sociales es el más importantes. También el 27.3% considera que grado de influencia del solicitante es el más importantes. El resto 9% opina que existe otro tipo de criterio para asignación de recursos.

Es importante resaltar que entre otros actores, productores beneficiados, pero sobre todo entre productores rechazados existe la plena convicción que el grado de influencia política de los solicitantes es determinante para la aprobación de su proyecto. **Hay aquí una necesidad de aclarar a todos los productores solicitantes cuáles fueron los criterios para la selección de beneficiarios y un área de oportunidad para diseñar mecanismos transparentes de selección.** Por ejemplo una vez que los proyectos pasan todos los requisitos técnicos y de criterios, la selección puede ser al azar como sacar los folios de una tómbola en evento público y asistencia de los solicitantes. Esta es una manera realmente científica pero es la más lógica para eliminar el influyentismo y ser realmente imparcial.

3.4 Coordinación Institucional

En la coordinación institucional se observa una debilidad en cuanto a la complementariedad de esfuerzo entre la SAGARPA y SEDARPA. Estas dos instituciones pueden trabajar perfectamente coordinadas para potenciar los impactos del Programa, siempre que se limiten claramente las áreas de acción y responsabilidad de cada una.

Existe una gran área de oportunidad para el mejor funcionamiento del Programa iniciando mecanismos enlace entre las instituciones federales y estatales. La toma de decisiones debe ser conjunta.

La participación de otras instituciones estatales y federales relacionadas con la sociedad rural en la planeación del Programa mejoraría significativamente la toma de decisiones.

Además de trabajar coordinadamente la SAGARPA y SEDARPA, si se promoviera el funcionamiento de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable la planificación y operación del Programa sería mucho más eficiente.

La función de las secretarías está de limitada en los procedimientos operativos para cada subprograma acordados por la SAGARPA y SEDARPA como se explica a continuación en el cuadro 3.3.1.

Cuadro 3.4.1. Procedimiento Operativo para el Componente Sistemas de Riego

Organismo Institucional	Acciones
PRODUCTORES	Elabora solicitud, documentación y proyecto técnico
DDR	Recibe solicitud de productores y la envía a la CIA
CIA	Recibe solicitud sometidas en los DDR; verifica elegibilidad; emite el dictamen técnico de los proyectos; con el dictamen favorable solicita al CTA la ejecución del proyecto en coordinación con la delegación estatal de la SAGARPA; levanta el acta de entrega
FIRCO	Revisa con muestra del 10% del universo de atención que opere el gobierno del Estado mensualmente
CTA	Valida y dictamina los proyectos dictaminados favorablemente y acuerda solicitar al FIVERFAP la autorización para la ejecución de los proyectos. Valida y dictamina la solicitud de liberación de los recursos de los proyectos con acta de entrega-recepción
FIVERFAP	Autoriza ejecución del proyecto; autoriza liberación de los recursos; instruye al fiduciario para el pago
FIDUCIARIO	Emite el cheque a favor del productor

Fuente: Anexo técnico del PFA de AC en Veracruz, 2003.

Como se observa en el cuadro anterior, el procedimiento operativo es bastante largo y burocrático. Dicho procedimiento no garantiza transparencia ni eficacia, a demás entre más trámites haya más se facilita los actos corrupción. Este proceso desestimula a los productores a someter solicitudes

Se recomienda acortar significativamente el procedimiento operativo, agilizarlo y dar transparencia al manejo de los recursos.

Existe un alto porcentajes de funcionarios que opina que la SAGARPA y SEDARPA duplican funciones o no están relacionadas, como se observa en el cuadro 3.3.2, lo mismo sucede para otras instituciones estatales relacionadas con el Programa. **Esto es muy importante porque demuestra que no existe claridad o definición en las funciones de cada una. Lo cual es un área de oportunidad urgente de resolver para mejorar y potenciar el desempeño de ambas.**

Cuadro 3.4.2. Relación entre SAGARPA y SEDARPA

	SEDARPA			Otras Instituciones Estatales		
	Se Compleentan	Se Duplican	No están Relacionadas	Se Compleentan	Se Duplican	No están Relacionadas
Delegación SAGARPA	20	40	40	50	50	
DDR	80		20	75	25	
CADER	60		40	75	25	

* En porcentaje de Respuestas

El cuadro 3.3.3 presenta la calificación que se le da con respecto a varios aspectos de arreglo institucional, de todas las instituciones relacionadas con el funcionamiento del Programa. Estas en general son bajas, el promedio general es de 5.85 el cual sería reprobatorio en un mínimo aprobatorio de 6.0.

Cuadro 3.4.3. Calificación del Arreglo Institucional del Programa

Aspectos del arreglo institucional	Calificación
Eficacia del arreglo institucional para la los logros del Programa	5.4
La representatividad de los actores	4.8
Coordinación entre instancias federales, estatales y municipales	6
La recepción, evaluación y autorización de las solicitudes	6.4
Delimitación de funciones y responsabilidades entre instancias	6.2
Coincidencia de objetivos y acciones	6.4
Predominio en el criterio técnico en la toma de decisiones	6
Flujo de información sobre la operación del Programa	5.6

La eficacia del arreglo institucional y la representatividad de los actores son las más mal calificadas, así como el flujo de información sobre la operación del programa.

Lo anterior, sólo demuestra la gran área de oportunidad para potenciar los impactos del Programa y de todas las acciones, simplemente con tener mayor coordinación entre instituciones. Este no significa más erogación de recursos, simplemente mayor organización en el trabajo.

Se sugiere crear una instancia imparcial de enlace entre las instituciones federales y estatales, que trabaje con el tacto necesario, para poder coordinar a los dos bloques en la toma de decisiones, pero sobre todo en la operación del Programa. Esta puede depender de la UA-FAO.

3.5 Operación del Programa

En la operación del Programas confluyen varias instancias y factores, sin embargo recae sobre la SAGARPA la responsabilidad de operar y llevar el seguimiento de los proyectos.

El primer problema en la operación es la **selección de beneficiarios**. El 80% de los entrevistados opinan que los criterios y procedimientos para seleccionar solicitudes para proyectos y para demanda libre son diferentes. El 60% contestó que en las ventanillas receptoras se conocen los criterios y prioridades para seleccionar beneficiarios y además que se aplican dichos criterios y prioridades para filtrar solicitudes. También el 60% opina que cuentan con patrones de beneficiarios de Alianza o de otros Programas, al igual otro 60% opina que se da prioridad a las solicitudes acompañadas de un proyecto productivo. El 60% contestó que las solicitudes se seleccionan de acuerdo con el impacto esperado del apoyo.

En cuanto a los mecanismos de selección de beneficiarios, en las ventanillas de SAGARPA se aplican la mayoría de criterios determinados, y ahí se filtran las solicitudes más viables. Sin embargo existe un gran número de solicitudes que se introducen directamente a la SEDARPA en el 2003 en el INVEDER y en el 2004 en la Subsecretaría de Agropecuaria. En el presente año hubo gran confusión de los solicitantes de en donde meter su solicitud, obviamente la mayoría la sometió en las oficinas de la SEDARPA porque consideraron que ahí tendría más oportunidad de ser selecciones. La capacidad de la Subsecretaría Agropecuaria fue rebasada y no funcionó el sistema diseñado para la captura de las solicitudes, y se creó una gran desorganización.

Se recomienda que se establezca un procedimiento único de recepción de solicitudes y que ambas instancias (SAGARPA y SEDARPA) lo respeten. Se puede utilizar la infraestructura de los DDR y CADER para canalizar los proyectos. En un mediano plazo éstas se deberán canalizar a través de los Consejos Municipales como lo establece la LDRS.

El cuadro 3.5.1 presenta las razones más importantes por lo que las solicitudes no son aprobadas.

Cuadro 3.5.1. principales razones de rechazo de solicitudes

Razón	Porcentaje
Expedientes Incompletos	46.2
Falta de Recursos de los Programas	38.5
Solicitante no Elegible	15.3

Un alto porcentaje de los entrevistados opina que la falta de recursos es la razón principal de rechazo de solicitudes. Pero la mayoría opina que expedientes incompletos es la razón de rechazo. ¿Qué pasaría si todos los expedientes incompletos fueran completos?, de todos modos el dinero no alcanzaría. Aquí la única propuesta es aumentar los recursos del Programa.

El apego a las reglas de operación es muy importante en la transparencia de selección de beneficiarios y en la eficiencia de operación del Programa. El cuadro 3.3.4. presenta las calificaciones dadas por los otros actores en cuanto al apego a las reglas de operación.

Cuadro 3.5.2. Calificación del Apego a las Reglas de Operación y las Específicas del Estado

Características de las Reglas de Operación	Calificación
Apertura de ventanillas de recepción de solicitudes	6.7
Promoción de programas	4.7
Publicación de los listados de proveedores y precios en las ventanillas receptoras de solicitudes	4.2
Notificación del dictamen por escrito al solicitante	5.5
Publicación de las listas de solicitudes autorizadas y no autorizadas	4.1
Establecimiento y aplicación de tiempos de respuesta a las solicitudes presentadas	4.6
Verificación de la entrega y recepción de apoyos a los beneficiarios	6.6
Acceso del productor a consulta directa del SISER para conocer la situación del trámite de su solicitud	4.2
Funcionamiento de la contraloría social en la operación de los programas	5.1

La opinión de otros actores sobre la capacidad de los técnicos PSP/DPAI para generar proyectos productivos, se muestra en el cuadro 3.3.3 y en general es de 6.9 la cual es mínimamente aprobatoria, por lo que **aquí hay otra área de oportunidad para capacitar bien a los técnicos en cuanto a la generación de proyectos. Esto se puede hacer a través de instituciones de enseñanza y capacitación ubicadas en el Estado.**

Debe existir compromiso de las instituciones de garantizar la continuidad de los PSP en los proyectos, pues la inseguridad cada fin de año impide que los técnicos lleven seguimiento a los proyectos.

Cuadro 3.5.3. Calificación de la Capacidad Técnica de los PSP/DPAI

Descripción	Calificación
Conocimiento de la problemática del sector	6.8
Habilidad para comunicar y hacer promoción	6.8
Formación y conocimientos	7
Experiencia	7
Otra	6.9

Los recursos aprobados por lo regular están disponibles con retrasos, lo que dificulta mucho la aplicación a los procesos productivos con oportunidad. Este es un gran

problema porque en la agricultura se trabaja con seres vivos y las condiciones naturales como las épocas de lluvia, y estos no se pueden depender de aspectos administrativos. Los presupuestos multianuales disminuirían esta desventaja. También la liberación de los recursos federales o estatales con prontitud sería la solución. El cuadro 3.5.4 muestra el tiempo de retraso promedio de los recursos aprobados.

Se recomienda que se trabaje con alguna institución bancaria, la cual libera los recursos aprobados con oportunidad y que los intereses devengados sean parte del mismo proyecto. Esto disminuiría un poco el presupuesto pero los beneficios de oportunidad serían mayores que los créditos.

Cuadro 3.5.4. Oportunidad en la Asignación de los Recursos

Descripción de Tiempos	Días / %
Tiempo entre la aprobación de los recursos y la notificación de los dictámenes	110
Tiempo de espera del productor entre notificación de la aprobación y la recepción del recurso	85
Grado de desistimiento debido a la falta de oportunidad y certidumbre en la entrega de los apoyos	37

Existe un Sistema de Información del Sector Rural, el cual está funcionando, sin embargo, presentó problemas de congestión en la recepción de solicitudes del 2004, la solución fue recibir las solicitudes en la forma antigua, por escrito. Los productores no conocen este sistema y aquellos que tienen acceso al internet no pueden llevar seguimiento a sus solicitudes.

Los funcionarios y técnicos dieron calificación al SISER, como se presenta en el cuadro 3.5.5. y ésta fue de 7 la cual es mínimamente aprobatoria, sin embargo es un gran esfuerzo para lograr la transparencia. Su funcionamiento será altamente apreciable cuando esté disponible a los productores. **La cobertura en los DDR y CADER así como la existencia de infraestructura para operarlo son áreas de oportunidad para mejorar al SISER.**

Cuadro 3.5.5. Calificaciones sobre el Funcionamiento del SISER

Características del SISER	Calificación
Existencia de infraestructura para operarlo	6.25
Facilidad de operación	7
Soporte técnico para su puesta en marcha y funcionamiento	7
Recursos humanos calificados para su operación	7
Cobertura geográfica (DDR, CADER)	5.5
Suficiencia de la información que genera	7
Disponibilidad y confiabilidad de la información	7.5
Actualidad de la información	7
Transparencia en el manejo de las solicitudes	7.75
Apoyo al seguimiento y gestión de las solicitudes	8

3.6 Evaluación del Programa

La evaluación es un proceso a través del cual se miden eficiencias de estrategias para solucionar los problemas, aprovechar las potencialidades, rectificar las metas, objetivos y acciones. La evaluación es la responsable del control y seguimiento de los procesos para alcanzar los objetivos planteados en el diseño. En ese sentido también se debe evaluar el proceso de evaluación. Así esta EEE consideró pertinente introducir este subcapítulo en la evaluación de procesos.

La metodología que se utilizó fue entrevistar a un miembro del CEE de AC en Veracruz. Los resultados se presentan a continuación:

“Como vocal del CEE, el funcionamiento del mismo ha sido orientado a su funcionamiento ejecutivo. En un primer año de funciones en 2002, se hicieron dos o tres reuniones, las cuales eran más bien formales, con asuntos previamente discutidos. A pesar de poder establecerse un diálogo para aclarar algunos asuntos, principalmente administrativos, y previos a la evaluación, no se dio seguimiento por parte del Comité en Pleno, de los resultados de las evaluaciones. Esta labor fue delegada y ejecutada en su totalidad por el Coordinador del Comité y su equipo de trabajo.

En el año 2003 y 2004, debido a que las acciones primarias del CEE habían sido más bien de corte administrativo, se tuvieron acuerdos verbales entre el coordinador y cada uno de los miembros del CEE, las cuales se ratificaban en actas de reunión, a las cuales ya no asistían la mayoría de los miembros, por lo cual los asuntos previamente acordados se firmaban ese mismo día o al día siguiente, pero en las oficinas de cada uno de los miembros del CEE.

Esta forma de operar, si bien agiliza los trámites al interior del CEE (lo cual ha sido el principal cuello de botella en estos dos últimos años, debido a lo burocrático que ha sido el aprobar los recursos para la evaluación), impide el análisis crítico de los resultados de la evaluación de la Alianza, de los actores en la asignación y distribución de los recursos para la ejecución de los programas, de la ejecución misma de los programas y de su impacto. Además, no permite analizar el desempeño del propio CEE y de sus integrantes, de tal manera que se sugieran acciones concretas para su mejora.

Se sugiere que el CEE tenga sesiones concretas de análisis de los resultados de la evaluación de la Alianza para el campo, de la asignación de empresas y de la problemática en la ejecución de los recursos asignados al CEE para tal fin.”

Se recomienda por parte de la EEE que el CEE analice las recomendaciones y sugerencias de las evaluaciones estatales, discuta las que son pertinentes y factibles de llevar a cabo y proponerlas a las entidades operativas. Además que busque mecanismo de llevarle seguimiento a las recomendaciones.

Resumiendo existen procesos en toda la planificación desde el diseño, operación y evaluación del Programa que presentan grandes áreas de oportunidad para mejorar la operación del mismo. **Uno de los puntos críticos es el procedimiento de selección de beneficiarios, aquí es donde se debe buscar urgentemente un mecanismo de transparencia y eficacia.**

Capítulo 4

Evaluación de impactos

4.1. Resultados en Permanencia, Funcionalidad y Nivel de Aprovechamiento de las Inversiones

Con respecto a la satisfacción por el apoyo recibido, la mayoría de los productores (86.5%; 88.2% en 2001) recibió los apoyos de Alianza, aunque solamente el 42% mencionó haberlos recibido con oportunidad. En cuanto a la calidad de los apoyos, los productores otorgaron una calificación relativamente alta a la calidad de los mismos (8.4).

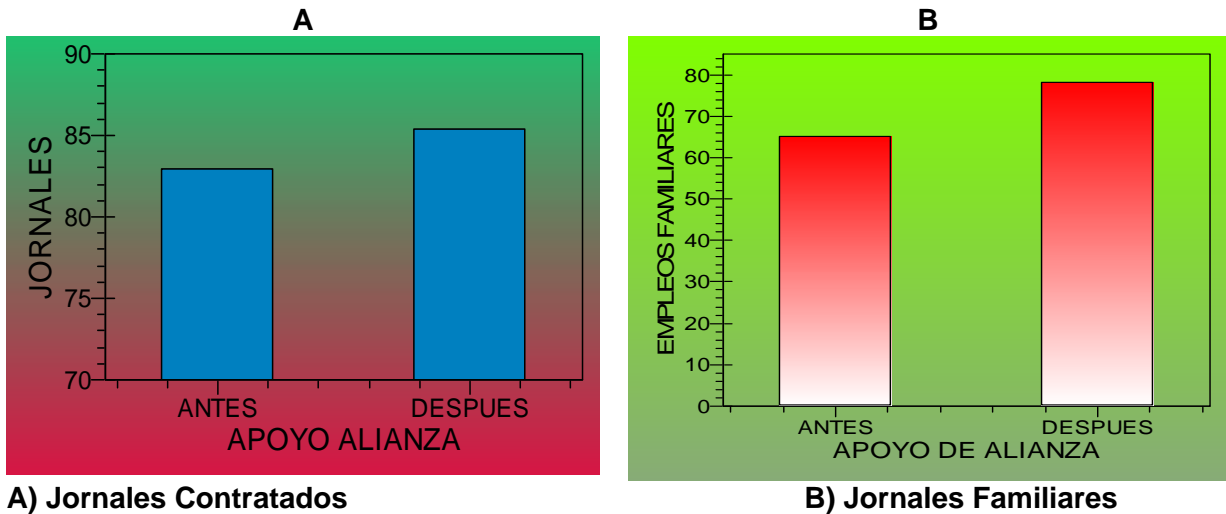
Por otra parte, en relación a la gestión de los apoyos, el 41% no recibió los apoyos por incumplimiento de los proveedores, una minoría (17.4%) de los productores tuvo dificultad en el acopio de la documentación y se les hizo difícil llenar la solicitud (16%) por su complejidad (1.46).

Con respecto a la permanencia, cerca de la mitad de los productores (48.3%; 30% en 2001) aun conservan los apoyos, la intensidad de uso de estos apoyos es del 79.6% (82% en 2001), lo que indica que aquellos productores que conservan los apoyos, los utilizan de manera substancial. Es importante destacar que no hubo productores que hayan vendido sus apoyos por falta de recursos.

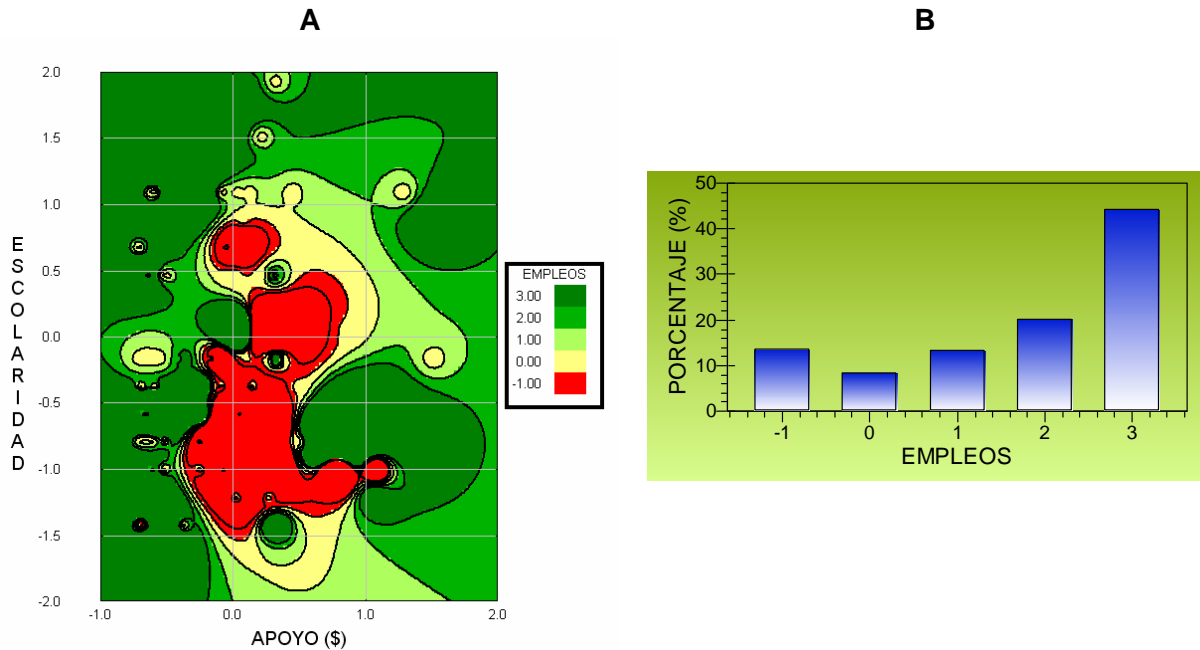
En general, los valores del año 2001 son similares a los de 2003 e indican que estos apoyos han tenido un impacto a mediano plazo.

4.2. Generación de Empleos

En cuanto a esta variable, de manera global hubo un incremento de jornales contratados (2.5) después del apoyo, aunque este aumento no es significativo ($p = 0.5649$, prueba de t , figura 4.2.1A). En lo que respecta a jornales familiares, la tendencia es similar (figura 4.2.1B), aquí también hubo un aumento de jornales (13.1), que sí es significativo ($p = 0.02$, prueba de t). Estos resultados indican que el apoyo de los programas de Alianza favorece la creación de empleos familiares y de alguna manera puede frenar la emigración.

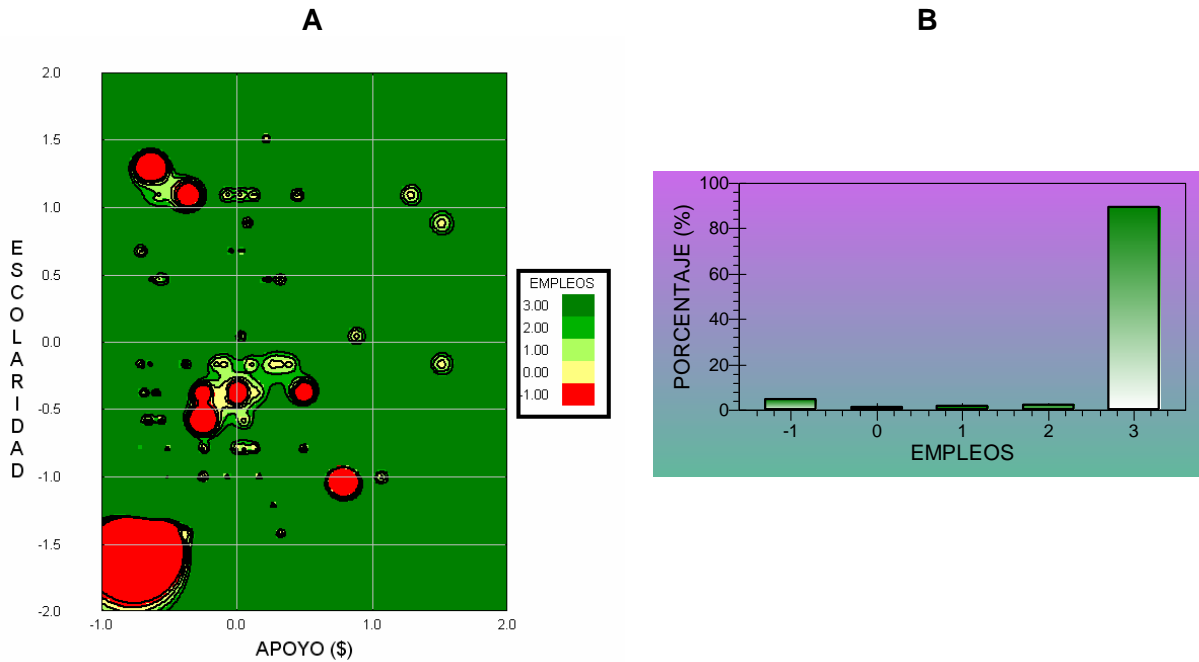
Figura 4.2.1. Cambios en el Número de Empleos Debido al Apoyo de Alianza

Un análisis bidimensional para relacionar dos aspectos tipológicos con la generación de empleos es construir una superficie de respuesta en función de la escolaridad y la cantidad de apoyo recibido. Este análisis requiere que las variables originales (escolaridad, apoyo económico) sean normalizadas, por lo tanto, los valores se transformaron a $X = (X_i - m) / sd$, donde X_i es la variable original, m es la media muestral y sd es la desviación estándar. La Figura 4.2.2A presenta la superficie de respuesta en jornales contratados en función de la escolaridad y del apoyo recibido. Los valores en los ejes horizontal y vertical están centrados en cero, que corresponden al valor promedio, mientras que valores negativos indican valores menores que la media y valores positivos indican valores mayores que la media. El color rojo en la Figura 4.2.2A indica pérdida de jornales y esto ocurre en la zona de baja escolaridad y apoyos bajos; mientras que con mayores apoyos y mayor escolaridad hay una generación de jornales. La Figura 4.2.2B presenta la distribución de superficie en la generación de empleos para los dominios de escolaridad y apoyo; se observa que solamente un 13% de la combinación de escolaridad con apoyo presenta pérdida de empleos, mientras que el 8% no hay cambios y en el 79% de la combinación de esta topología hay generación de jornales. Por lo tanto, estos análisis sugieren que la escolaridad presenta una mayor influencia en la generación de jornales contratados.

Figura 4.2.2. A) Respuesta en Generación de Empleos: Jornales Contratados

Los jornales están en función de la escolaridad de los productores y del apoyo total recibido. Los valores en los ejes fueron normalizados, el área roja indica pérdida de empleos contratados. Los valores de cero para apoyo y escolaridad indican los valores promedio. B). Distribución de área (%) con relación a la generación de empleos, el valor negativo indica pérdida de empleos, el valor de cero indica que no hubo cambios y los valores positivos son los jornales generados

Un análisis similar para los jornales familiares se presenta en la figura 4.2.3A, en este se observa claramente que la pérdida de jornales ocurre básicamente cuando reciben pocos apoyos y cuando los productores tienen una escolaridad baja (4.8% del total), pero en general, hay una gran proporción de generación de empleos (89.5%, figura 4.2.3B). Estos resultados indican que los apoyos son utilizados básicamente para generar empleos familiares cuando estos apoyos son superiores a la media, y también para productores con una alta escolaridad. Comparado con la generación de jornales contratados, este análisis indica que los productores prefieren apoyar a familiares, lo cual es consistente con la premisa de ayudar o favorecer la economía familiar.

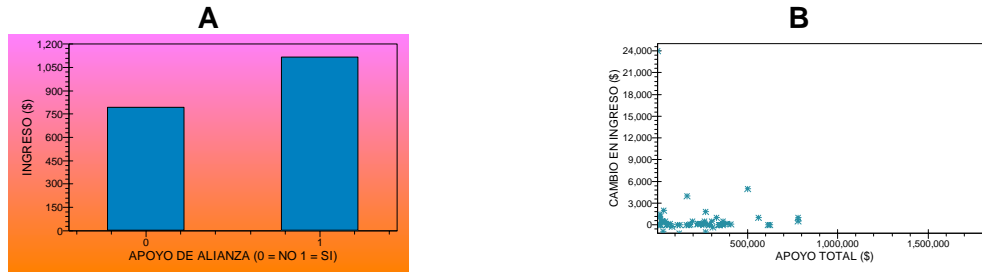
Figura 4.2.3. (A) Respuesta en la Generación de Empleos: Jornales Familiares

Jornales en función de la escolaridad de los productores y del apoyo total recibido. Los valores en los ejes fueron normalizados, el área roja indica pérdida de empleos contratados. Los valores de cero para apoyo y escolaridad indican los valores promedio (B). Distribución del área (%) con relación a la generación de empleos, el valor negativo indica pérdida de empleos, el valor de cero indica que no hubo cambios y los valores positivos son los jornales familiares generados.

4.3. Generación de Ingresos

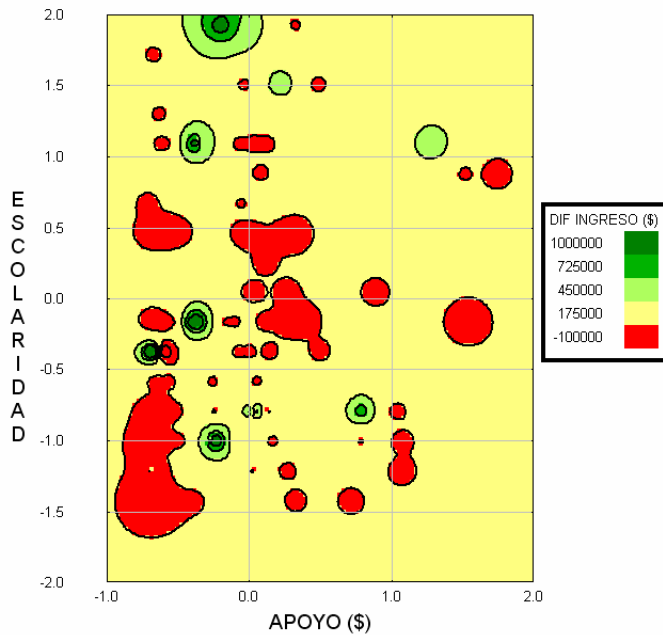
El efecto de Alianza sobre el ingreso se observa en la figura 4.3.1A, aunque el efecto es positivo, no es significativo ($p = 0.817$), pero indica una tendencia favorable. Por otra parte, no hay una relación significativa ($p = 0.481$) entre el apoyo total y el cambio en el ingreso (figura 4.3.1B). Estos resultados en conjunto indican que los apoyos de Alianza deben enfocarse hacia procesos o actividades que permitan un incremento significativo en el ingreso de los productores, de otra manera estos apoyos están actuando como subsidios.

Figura 4.3.1. A) Cambio en el Ingreso por el Apoyo de Alianza B) Relación entre el Apoyo Total (\$) y el Cambio en el Ingreso.



Un análisis bidimensional con la inclusión de escolaridad y apoyo total como factores tipológicos indica que solamente un 10.9% de la superficie de cambio tuvo valores negativos, por lo que el 89.1% de la superficie tuvo cambios positivos en el ingreso (figura 4.3.2). Esta gráfica indica que los cambios negativos se presentan en casi todas las combinaciones de escolaridad y apoyo recibido, lo que sugiere una estrategia de mercadeo que es independiente de la tipología de estos productores.

Figura 4.3.2. Respuesta del cambio en ingreso (Después – Antes)



Ingreso en función de la escolaridad de los productores y del apoyo total recibido. Los valores en los ejes fueron normalizados, el área roja indica pérdida de ingreso después de recibir los apoyos. Los valores de cero para apoyo y escolaridad indican los valores promedio.

4.4. Inversión y capitalización

Este rubro evalúa como se han invertido y capitalizado los apoyos suministrados por Alianza, el cuadro 4.4.1 indica que el 89% mantuvo su capital o tuvo incrementos; de los productores en los cuales se tuvo cambios positivos, estos fueron bastante superiores (59 veces) que los cambios negativos que tuvieron solamente el 11.4% de los productores. Por otra parte, en el cuadro 4.4.2 se observa que aquellos que recibieron más apoyo fueron los que tuvieron cambios positivos y su capital se multiplicó 2.7 veces.

Lo anterior indica que mientras más apoyos reciben, la generación de capital es mayor, lo cual es consistente con los objetivos del programa en el sentido que los apoyos se traduzcan en capital.

Cuadro 4.4.1. Cambios en Capital por Efecto de Apoyos de Alianza.

Tendencia	Beneficiarios		Capital Total Promedio		
	No.	%	Antes	Después	Después – Antes
Decreciente	10	11.4	118,235	83,767	-34,468
Estable	35	39.8	107,242	107,242	0
Creciente	43	48.8	102,302	280,464	178,162
Total	88	100.0	106,077	194,978	83139

Cuadro 4.4. 2. Relación entre Cambios en Capital Generado por Apoyo de Alianza y los Montos de Apoyo.

Tendencia	Monto promedio de apoyo	Capital DA/ AA	Apoyo/ Capital DA	Apoyo/ Capital AA
Decreciente	129,800	0.70	1.54	1.09
Estable	201,300	1.00	1.87	1.87
Creciente	222,800	2.74	0.79	2.17
Total	250,666	1.65	1.30	1.9

Por otra parte, el cuadro 4.4.3 presenta los cambios en capital durante el año 2001. Se observa que la tendencia es similar que en 2003, es decir, los porcentajes de productores en los cuales hubo cambios positivos o en los que no hubo cambios son mayores que para los cuales hubo decrementos en capital, que fueron únicamente 15%. Una diferencia notable es en los valores de capital, que son menores que los obtenidos en 2003, pero esto se debe probablemente a que la rentabilidad de los apoyos disminuye con el tiempo.

Cuadro 4.4.3. Cambios en Capital por Efecto de Apoyos de Alianza en 2001.

Tendencia	Beneficiarios		Capital Total Promedio		
	No.	%	Antes	Después	Después – Antes
Decreciente	9	15	19,688	14,888	4,800
Estable	27	45	42,998	42,998	0
Creciente	24	40	33,574	85,250	5,1675
Total	60	100.0	35,024	62,862	20,470

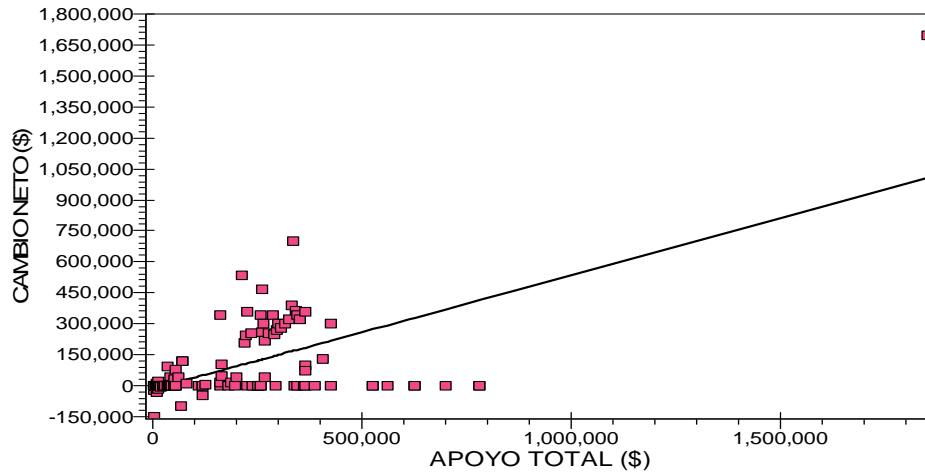
Para el año 2003, el cuadro 4.4.4 presenta la distribución de productores de acuerdo con los cambios y tipo de capital, se observa que el 46% de los productores no mencionan cambios, el 44.8% tienen cambios positivos y solamente 9.1% presentan cambios decrecientes; el tipo de capital donde hubo un mayor cambio positivo fue en el rubro de maquinaria, donde 84.4% de los productores presentaron un incremento en capital, de éstos, 1 de cada 3 mencionan el apoyo de Alianza como el factor de cambio, en los rubros de ganado y plantaciones no hubo cambios en 6 productores de 10, en 3 hubo cambios positivos y solamente en 1 hubo cambios negativos. En general, aunque no se atribuyen los cambios en capital a Alianza, excepto para maquinaria, tampoco se observa que Alianza tenga efectos negativos en los cambios de capital.

Cuadro 4.4.4. Distribución de Productores con Relación a los Cambios de Capital y Forma de Capital, los Valores se Expresan en Porcentaje.

TIPO		Sin cambios	Aumento			Decremento		
			Alianza	Otro	Total	Alianza	Otro	Total
Maquinaria	20.8	0	27.8	72.2	84.4	0	100	15.6
Ganado	39.6	58.2	0	100	34.4	0	100	7.4
Plantaciones	39.6	58.2	0	100	34.4	11.1	88.9	7.4
Total	100	46.1	11.6	89.1	44.8	3.6	96.4	9.1

Un análisis complementario por regresión indica que en el caso de maquinaria, hay una relación significativa entre el apoyo total recibido por el productor y el cambio neto de capital ($CAMBIO = (-1.585E4) + 0.5521 \cdot APOYO$, $p < 0.01$) en otras palabras, la tendencia indica que mientras mas apoyo recibieron, tuvieron un ingreso neto positivo en el valor de maquinaria (Figura 4.4.1).

Figura 4.4.1. Relación entre el Apoyo Total Recibido (\$) y Cambio Neto en Valor del Capital de Maquinaria.

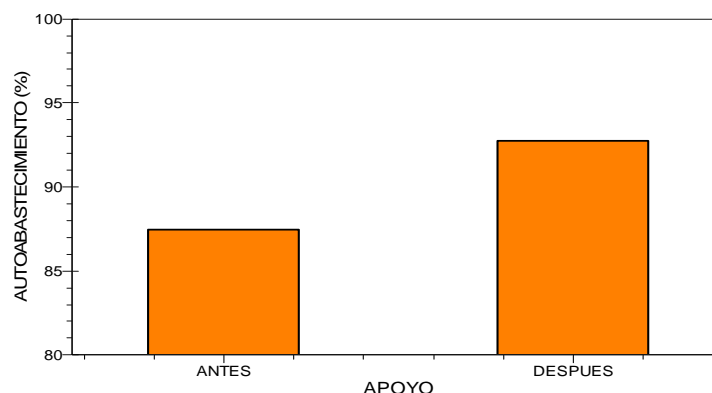


4.5. Innovación Tecnológica

Un indicador de lo que es innovación tecnológica es la proporción de adopción de semilla certificada, al respecto, solamente un 8.2% de los productores adoptaron semilla mejorada o certificada, mientras que para plántula el porcentaje es más bajo (3.3%). Por otra parte, el índice de nivel tecnológico es de 0.4875, lo cual se encuentra casi en el punto medio, por lo cual, junto con los estimadores previos, señalan que se requieren de nuevas estrategias para fomentar este apartado. Este último índice se calculó para el 2001 y suministro un valor de 0.779, mayor que para el 2003, lo cual indica que en este rubro de innovación tecnológica, los productores mantienen el uso de nuevas técnicas o semillas mejoradas.

4.6. Cadenas de valor

Con respecto a las cadenas de valor, un análisis estadístico (prueba de t) sobre el autoabastecimiento indica una diferencia positiva del 5.3% ($p = 0.1047$) en el incremento de autoabastecimiento debido al apoyo ofrecido por Alianza (Figura 4.6.1).

Figura 4.6.1. Cambio en el Autoabastecimiento por el Apoyo de Alianza

Por otra parte, el indicador de cadenas de valor hacia atrás permite inferir que solamente un reducido porcentaje de usuarios (3%) tuvieron una tendencia positiva (creciente) en este índice (Cuadro 4.6.1). Los resultados de 2001 se presentan en el cuadro 4.6.2 y al comparar con 2003 vemos una tendencia similar, hay una alta proporción de productores con tendencia negativa (30%) y con tendencia positiva el 11%, superior que en el 2003.

Cuadro 4.6.1. Distribución de Beneficiarios de Acuerdo a las Tendencias de Integración hacia Atrás en las Cadenas de Valor.

Tendencia integración hacia atrás	Beneficiarios		Promedio integración hacia atrás
	No.	%	
Decreciente (< 0)	49	34	-0.281
Estable (= 0)	91	63	0
Creciente (> 0)	4	3	0.06
Total	144	100	-0.094

Cuadro 4.6.2. Distribución de Beneficiarios de Acuerdo a las Tendencias de Integración hacia Atrás en las Cadenas de Valor en 2001.

Tendencia integración hacia atrás	Beneficiarios		Promedio integración hacia atrás
	No.	%	
Decreciente (< 0)	33	29.7	-0.52
Estable (= 0)	66	59.5	0
Creciente (> 0)	12	10.8	0.49
Total	111	100.0	-0.10

Finalmente, el índice de integración vertical hacia atrás tiene un valor del 54.2% (22.2% en 2001), lo que indica otra vez que hay un efecto positivo en el autoabastecimiento en relación al número de productores en los que hubo cambios debido a Alianza. En general, los resultados indican una tendencia similar en 2001 y en 2003, que es negativa para la integración de cadenas de valor. Esto sugiere adoptar nuevas estrategias para fortalecer la permanencia de cadenas de valor.

4.7. Desarrollo de Capacidades

Al respecto, solamente el 9.8% de los productores recibió capacitación, mientras que 1.6% de los productores realizó actividades de gestión para recibir apoyos de Alianza. Un desglose de cómo aplicaron la capacitación se presenta en el cuadro 4.7.1. En este cuadro, se observa que solamente un 5.8% de los productores piensan que esta capacitación les ayudó a gestionar los apoyos que recibieron.

Cuadro 4.7.1. Distribución de Beneficiarios que Recibieron Capacitación Rubros de Aplicación.

Beneficiarios	Dato	Indicador (%)
Que recibieron el apoyo	122	
Que recibieron capacitación	12	9.8
Que siguen aplicando las recomendaciones	10	83.3
Que recibieron capacitación satisfactoria	10	83.3
Para los que la capacitación es indispensable	8	66.7
A los que la capacitación ayudó para que recibieran el apoyo	7	5.8

4.8. Desarrollo de Organizaciones

En este rubro, el cuadro 4.8.1 indica que la mitad de los productores recibieron el apoyo a través de una organización, la mayoría constituyó la organización para recibir apoyos y el 76.5% se encuentran en organizaciones vigentes. Lo anterior, señala claramente que los productores se encuentran vinculados estrechamente con las asociaciones con la finalidad de recibir los apoyos y esta asociación no es temporal. Estos resultados se pueden contrastar con los obtenidos para 2001 (cuadro 4.8.2), con proporciones similares en cada clase, lo que indica una participación consistente de los productores con organizaciones, y de los cuales ellos pueden gestionar los apoyos de Alianza.

Cuadro 4.8.1. Distribución de Beneficiarios por el Nivel de Aprovechamiento de las Organizaciones.

Beneficiarios	Dato	Indicador (%)
Que recibieron el apoyo	122	
Que recibieron apoyo a través de una organización	64	52.4
Que constituyeron una organización para recibir apoyo	58	90.6
Con organizaciones vigentes después del apoyo	49	76.5

Cuadro 4.8.2. Distribución de Beneficiarios por el Nivel de Aprovechamiento de las Organizaciones en 2001.

Beneficiarios	Dato	Indicador (%)
Que recibieron el apoyo	98	
Que recibieron apoyo a través de una organización	39	39.8
Que constituyeron una organización para recibir apoyo	57	146.1
Con organizaciones vigentes después del apoyo	36	92.3

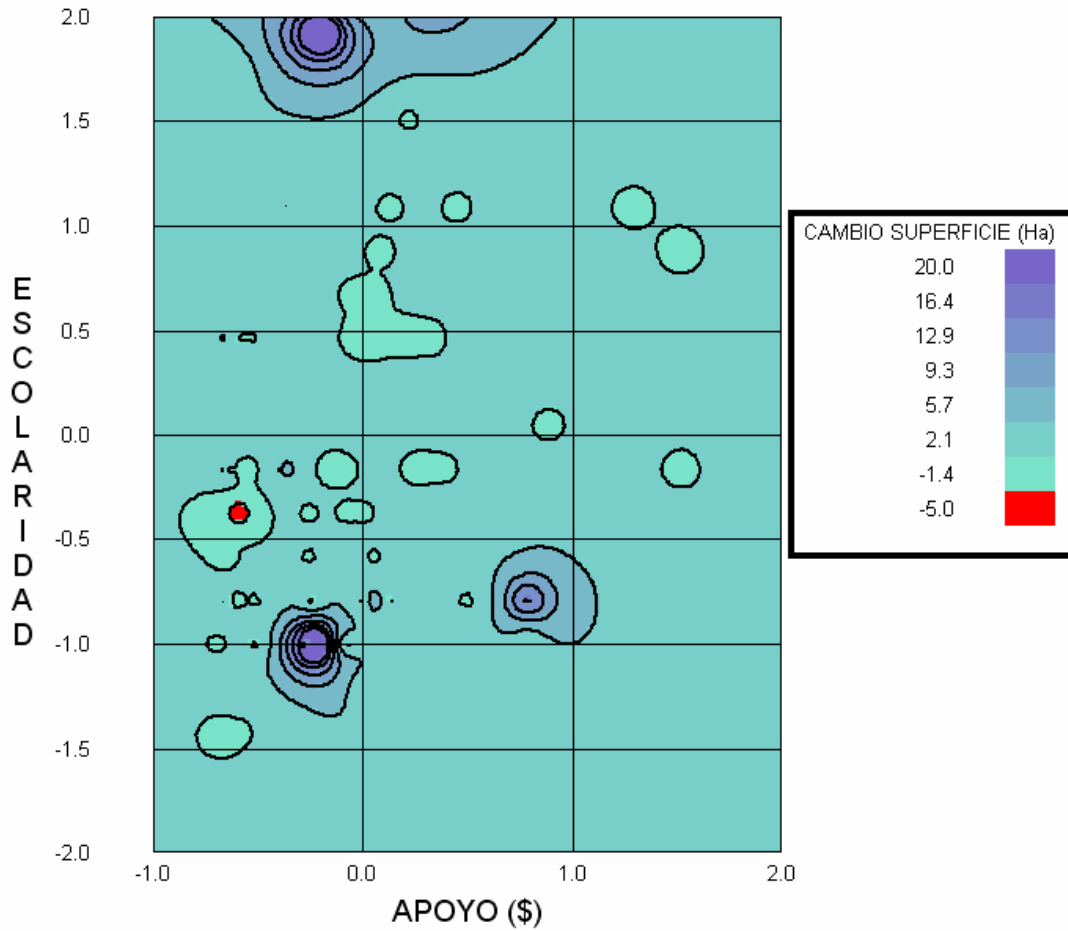
4.9. Producción y Productividad

En este apartado se analizan los cambios referentes a superficie cultivada y rendimiento. En cuanto a la primera variable, esta se analizó para dos factores tipológicos: escolaridad y monto de apoyo recibido, la figura 4.9.1 presenta la superficie de respuesta generada para esta variable; se observa que solamente en ciertas áreas localizadas (2%) hay una reducción en la superficie cultivada después de recibir los apoyos de Alianza, por lo cual se deduce que el efecto de estos apoyos es un incremento en la superficie cultivada.

Para el caso de los cambios en rendimiento, la figura 4.9.2 presenta un mapa similar al anterior, la respuesta indica que un 16.7% del área cubierta presentó una reducción en rendimiento.

En conjunto, estos dos mapas muestran claramente que hubo incrementos tanto en superficie como en rendimiento, los cambios dependen más de la escolaridad de los productores que de los apoyos que reciben.

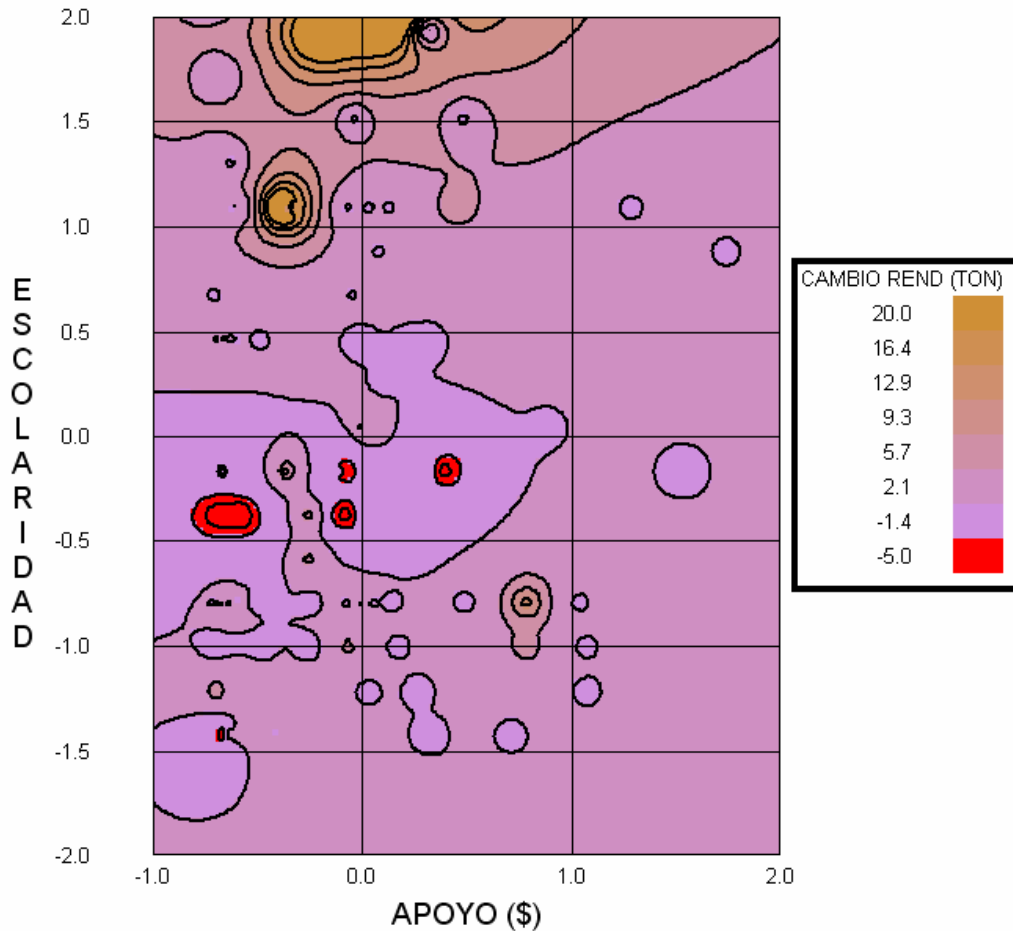
Figura 4.9.1. Superficie de Respuesta del Cambio en Superficie Cultivada por Productor (ha) (Después – Antes)



Superficie en función de la escolaridad de los productores y del apoyo total recibido.

Los valores en los ejes fueron normalizados, el área roja indica pérdida de superficie después de recibir los apoyos. Los valores de cero para apoyo y escolaridad indican los valores promedio.

Figura 4.9.2. Superficie de Respuesta del Cambio en Rendimiento por Productor (ton) (Después – Antes)



Rendimiento en función de la escolaridad de los productores y del apoyo total recibido. Los valores en los ejes fueron normalizados, el área roja indica pérdida de rendimiento después de recibir los apoyos. Los valores de cero para apoyo y escolaridad indican los valores promedio.

En general se observa un impacto positivo en la mayoría de los indicadores, aunque este en algunos es muy bajo. El problema a comparar con los objetivos y metas es que no existieron metas numéricas, así un bajo impacto positivo cumple con las metas y el objetivo del Programa.

Capítulo 5

Actitud de los Productores Apoyados por el Programa Sobre la Diversificación Productiva Usando La Escala de Likert

5.1 Objetivos del Capítulo

El objetivo del presente capítulo es analizar la actitud de los productores sobre la reconversión y la diversificación productiva.

5.2 Justificación del Análisis

La diversificación productiva es una de las estrategias recomendadas, para ciertas áreas agroecológicas y cadenas productivas, como una acción tendiente a satisfacer las exigencias del mercado. Esto con el fin de incrementar la competitividad de la producción y aumentar los ingresos netos de los productores.

El mercado moderno exige mayor calidad y diversidad de productos o los mismos existentes pero con diferente presentación. Por otro lado se tiene en el Estado de Veracruz infraestructura productiva de capital humano y material suficiente y capaz de satisfacer las nuevas necesidades. Lo que se requiere es un cambio de actitud del productor hacia las nuevas formas de producir.

La introducción de este capítulo como un complemento a la metodología UA-FAO se debe a la propuesta de esta EEE, Colegio de Postgraduados Campus Veracruz, de explorar a través de una herramienta científica la actitud y por ende la propensión de los productores al cambio productivo.

Esta técnica permite evaluar, en una escala numérica, la actitud de las personas hacia una acción. Con la escala se puede determinar estadísticamente si existe una actitud positiva, neutra o negativa de la persona hacia la nueva acción.

Se espera aportar elementos de la situación real de la actitud de los productores, para la toma de decisiones de las orientaciones del PFA en el Estado. Con datos como los observados se puede prever la magnitud de aceptación o rechazo de una nueva estrategia productiva promovida por el Programa.

5.3 Aspectos Teóricos de la Metodología

En este apartado se discutirá las características de la metodología utilizada.

5.3.1. Definición de Actitud

“Es la actitud lo que realmente nos interesa; la opinión tiene relevancia únicamente si la interpretamos como símbolo de la actitud. Se puede usar las opiniones como medios para medir actitudes” (Thurstone, 1928).

Existen numerosas definiciones de actitud, entre ellas se encuentran las siguientes.

1. La actitud denota un estado neuropsíquico de disponibilidad para la actividad física o mental.
2. Las actitudes son procesos mentales individuales que determinan tanto las respuestas actuales como los potenciales de cada persona en el mundo social. Como la actitud se dirige siempre hacia algún objeto, se puede definir como "un estado de la mente de un individuo respecto a un valor.
3. Actitud es una preparación o disponibilidad para la respuesta.
4. La actitud es un estado mental o neutral de disponibilidad organizado en función de la experiencia y que ejerce influencia directa o dinámica sobre la respuesta del individuo a todos los objetivos y situaciones con los que aquella se relaciona.
5. La actitud es un "grado de afecto" a favor o en contra de un objeto o valor.

Las diversas definiciones podrían agruparse en tres bloques principales, cada uno de los cuales destaca un aspecto diferente. Un primer grupo de autores subraya el aspecto emocional; otros, la participación de los elementos cognitivos en relación con las actitudes, y otros, la influencia de éstas en la conducta.

Las actitudes no son susceptibles de observación directa sino que han de ser inferidas de las expresiones verbales: o de la conducta observada. Esta medición indirecta se realiza por medio de unas escalas en las que partiendo de una serie de afirmaciones, proposiciones o juicios, sobre los que los individuos manifiestan su opinión, se deducen o infieren las actitudes.

Los métodos más conocidos para medir por escalas las variables que constituyen actitudes son: el método de escalamiento de Likert, el diferencial semántico y la escala de Guttman.

Sin embargo, hasta ahora el más aplicado, probado y vigente es el método de escalamiento de Likert, desarrollado por Rensis Likert a principios de los años treinta (Hernández, et ad. 1991).

Las escalas de Likert están constituidas por una serie de ítems ante los cuales se solicita la reacción del sujeto. El interrogado señala su grado de acuerdo o desacuerdo con cada ítem (muy de acuerdo, de acuerdo, indeciso en desacuerdo, muy en desacuerdo). A cada respuesta se le da una puntuación favorable o desfavorable. La suma algebraica de las puntuaciones de las respuestas del individuo a todos los ítems da su puntuación total que se entiende como representativa de su posición favorable-desfavorable con respecto al fenómeno que se mide.

5.4 Aplicación de la Metodología

Se elaboró un cuestionario de 13 preguntas (dos páginas) que se incluyó en la encuesta a beneficiarios del Programa y otros actores Anexo No.1.

El instrumento contiene preguntas enfocadas totalmente a calificar la actitud del productor hacia la diversificación, sin embargo se tomaron diferentes parámetros en el sentido de los beneficios esperados que pueden ser económicos y/o ecológicos.

Las preguntas son afirmaciones de sobre los resultados de una acción, en este caso alguna característica sobre la diversificación productiva. Las respuestas son aceptación o rechazo a la afirmación están enumeradas del 1 al 5 y son las siguientes: Muy en desacuerdo (1); en desacuerdo (2); indeciso (3); de acuerdo (4); totalmente de acuerdo (5).

El cuestionario se aplicó a 110 productores beneficiarios del Programa en el año 2001, 143 beneficiarios del año 2003 y 27 funcionarios entre ellos prestadores de servicios profesionales, representantes de organizaciones, funcionarios directivos, funcionarios operativos y proveedores. Es la misma muestra calculada para la realización de la evaluación.

Las respuestas fueron capturadas en una base de datos en Excel diseñada para tal fin, y procesadas en el software estadístico de Statistic 6.

5.5 Discusión y Resultados

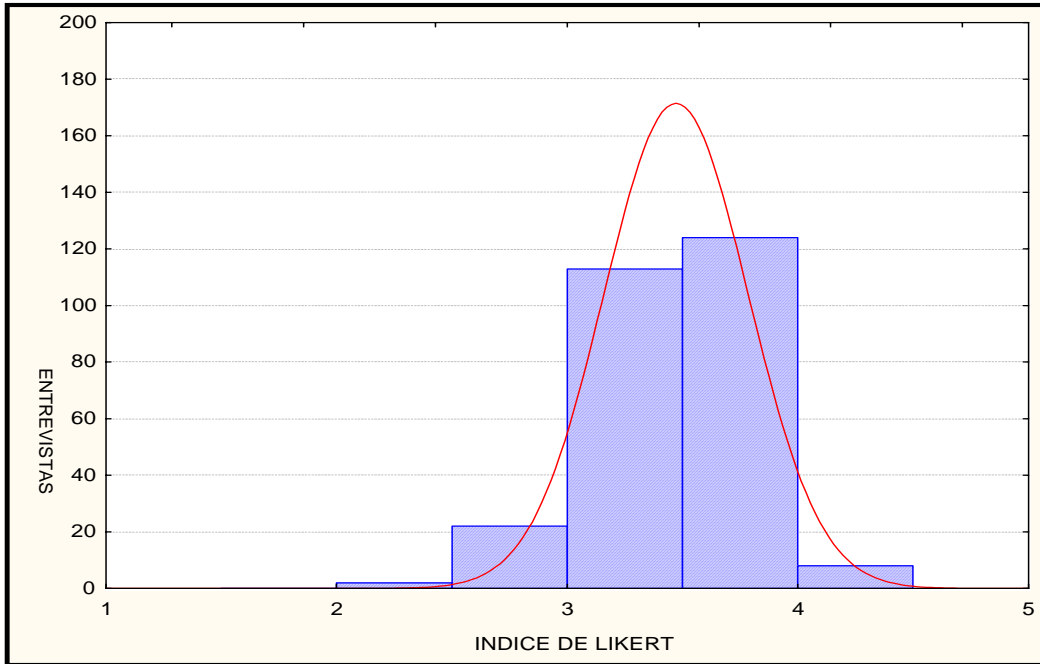
Primero se estimaron estadísticos generales y exploratorios para conocer los datos y posteriormente calcular e interpretar el índice de Likert.

La gráfica 5.5.1 muestra la distribución estadística de las respuestas de todos los entrevistados.

El coeficiente de la escala de Likert es de 3.47 con un intervalo de confianza máximo de 4.46 y mínimo de 2.07, tomando el total de entrevistas y el total de ítem, con lo cual se puede interpretar que hay una actitud positiva hacia la diversificación, si tomamos en cuenta que en la escala de Likert el 1 y 2 representan negatividad, 3 es neutro, 4 y 5 representan una actitud positiva.

Muestran una actitud positiva ante la propuesta a la diversificación del 90 al 92 por ciento de los entrevistados. Lo que quiere decir que se encuentran por encima de 3 en la escala de Likert. La gráfica 5.5.2. muestra los porcentajes de repuesta por escala a una división de 0.2.

Figura 5.5.1. Distribución de las Respuestas en la Escala de Likert



Se realizó un ANOVA con una prueba de F y un coeficiente de correlación 1.96, para comprobar si existe diferencia significativa. Se agruparon los municipios de manera aleatoria y el gráfico muestra la distribución de los mismos además de corroborar que existe diferencia significativa en al menos un grupo.

Figura 5.5. 2. Distribución de la Escala de Likert en Porcentaje.

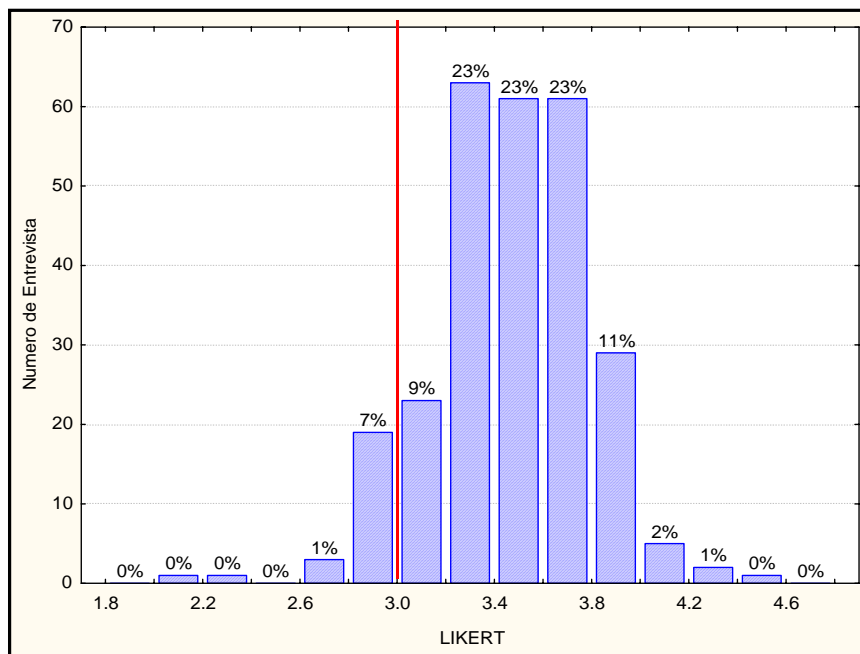
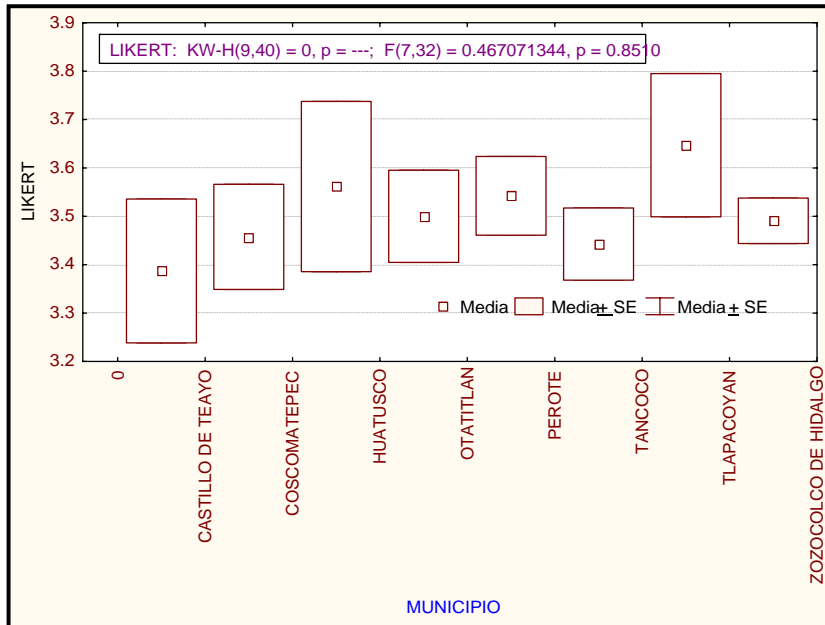


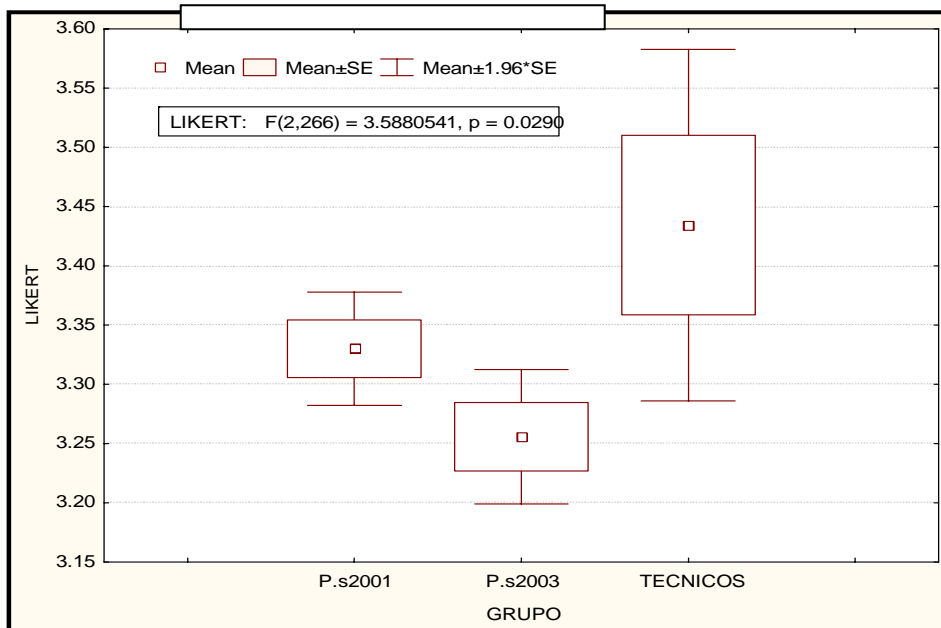
Figura 5.5. 3. Distribución de la Escala de Likert por Municipios



Los municipios con mayor actitud positiva son Tlapacoyan y Huatusco y los de más baja son Castillo de Teayo, esto demuestra las regiones donde podría tener mayores impactos el programa de diversificación productiva

Cuando se analizan los datos por grupos en este caso de productores en los dos años de estudio así como los funcionarios, arrojan que hay diferencia significativa en el grupo de los técnicos como se muestra en la gráfica 5.5.4. La diferencia significativa se encuentra del lado positivo de la escala.

Figura 5.5.4. Distribución de la Escala de Likert por Grupos de Actores



La diferencia significativa que se reporta por grupos cobrar importancia, ya en el grupo de técnicos existen prestadores de servicios profesionales, representantes de organizaciones, funcionarios directivos, operativos y proveedores, los cuales muestran una actitud positiva mayor al resto de los productores. Esto se puede deber a que son personas con mayor grado de escolaridad y tiene mayor conocimiento de las condiciones existentes fuera del área de producción.

Se debe puntualizar que la diferencia significativa entre los grupos siempre se encuentra en el lado positivo de la escala de Likert, lo cual significa que los productores tienen una actitud medianamente positiva, pero que los funcionarios son los que tienen una actitud positiva mayor.

5.6 Conclusiones y Recomendaciones del Capítulo

Los productores poseen una actitud positiva hacia la diversificación productiva, lo cual favorece la aplicación de programas de AC tendientes a cambiar de cultivo, introducir nuevos o a producir más de una especie. Siempre abocadas a satisfacer las necesidades del mercado.

La calificación general de 3.47 influenciada por la actitud más positiva de los técnicos, los productores presentan una calificación de 3.22 a 3.35, se puede interpretar como buena. Sin embargo, no es tan alta como para concluir que todos los productores están en disposición de cambiar sus cultivos actuales. **Esto demuestra que cualquier estrategia de diversificación debe ser cuidadosa de focalizar su acción hacia aquellos productores con mayor actitud al cambio.** Las acciones también deben de ser acompañadas de actividades paralelas de concientización de los productores de las nuevas demanda del mercado. Esto con el propósito de acelerar los cambios los cuales de todos modos se darán en cualquier tiempo.

Capítulo 6

Conclusiones y Recomendaciones

6.1 Objetivos del Capítulo

El objetivo del capítulo es resaltar las conclusiones más relevantes de los capítulos precedentes, poniendo énfasis en aquellas observaciones que puedan conducirnos a recomendaciones importantes que contribuyan al mejoramiento del diseño y operación del programa.

6.2 Correspondencia entre Problemática y Programa

Como se mencionó en los capítulos anteriores el reto más importante de la producción agrícola veracruzana es adaptarse de una forma eficaz a la dinámica económica actual. Los procesos productivos deben responder con prontitud a las exigencias del mercado.

La problemática es que la estructura actual, en la mayoría del territorio y unidades de producción existen tecnologías, procesos y especies producidas que limitan la competitividad del sector.

La agricultura veracruzana debe satisfacer las necesidades del mercado regional, nacional e internacional y competir con otras regiones y países que producen los mismos bienes. Las exigencias de la sociedad y la competencia obligan a las unidades de producción a transformarse en la forma de producir o diversificar su producción buscando mejores alternativas de generar ingresos.

La calidad, constancia y precio son conceptos básicos que deben ser dominados y manejados por los productores para poder ser competitivos.

Por otro lado, Veracruz cuenta con una riqueza natural sin comparación en el país y otras naciones; el clima, orografía, régimen de lluvias, disponibilidad de agua, ubicación geográfica, etc., son condiciones que favorecen mucho la competitividad del sector. Siempre que se sepan aprovechar de una forma eficiente y sustentable.

Una problemática de tecnologías con baja productividad y altos costos, variedad de productos no apreciables en el mercado reflejado en sus bajos precios, organizaciones gremiales con fines diferentes a los productivos, alta dependencia de las políticas públicas de subsidios y apoyos diversos plantea las áreas en las que se precisa trabajar.

Las características generales de la población rural, baja escolaridad, reticencia al cambio, acostumbrados a que las decisiones productivas se tomen en otras esferas y no por ellos mismos, dependencia en políticas de subsidios, etc. presenta ciertas trabas para la modernización de las unidades de producción.

El Programa de Fomento Agrícola está diseñado para responder a la necesidad de los productores de elevar su nivel de ingresos y por ende su bienestar, a través de sus actividades productivas. El Programa es un apoyo, un impulso, pero no el todo para modernizar las unidades.

En el sentido anterior el Programa sí plantea, al menos en los documentos, su correspondencia con la problemática, sin embargo es claro que es insuficiente.

Los subprogramas de capitalización, diversificación y reconversión productiva así como los de ejecución nacional para el incremento de la competitividad de ciertos productos, están en línea con el requerimiento de cambio de las unidades de producción.

La problemática social rural veracruzana no depende solamente de la producción agrícola, existen otros sectores de la economía que no han sido desarrollados suficientemente en las áreas rurales. La salud, educación, infraestructura productiva como caminos, electrificación contribuyen significativamente a alcanzar un desarrollo rural integral. Con grados de desarrollo más acelerados se facilitarían el proceso de cambio productivo.

El Programa responde exclusivamente a las necesidades productivas, pero se potenciaría si estuviera coordinado con otras acciones públicas entorno al desarrollo rural.

6.3 Principales Resultados de la Evaluación de Procesos

El principal proceso en la implementación del programa es la planificación el cual comprende el proceso de diseño, operación y evaluación.

El diseño del programa, objetivos, metas y reglas de operación, esta hecho en el ámbito federal, no existe contribución estatal para su adaptación a las condiciones locales. Con esta condición de entrada se crea una barrera y un desestímulo para la colaboración del gobierno estatal, sobre todo cuando se trata de aportar recursos financieros.

No existe un diagnóstico profundo de la realidad estatal que resalte las particularidades locales que exijan la adaptación del PFA al Estado. El diagnóstico mostraría entonces hacia donde enfocar los esfuerzos dirigiendo el gasto de los recursos escasos hacia donde tenga mayor impacto.

El diagnóstico permitiría también trazar metas evaluables, de preferencia numéricas, así poder evaluar si los objetivos de impacto se cumplieron al 100% o al 50%.

No existe participación de los actores reales de la producción en el diseño del programa, la participación ciudadana enriquece la toma de decisiones sobre acciones que la afectan.

En el diseño del Programa no se definen estrategias de cómo operarlo, aunque de hecho se dan, sin embargo son muy ineficientes en varios procesos duplicando

funciones de los operadores, haciendo muy largo y burocrático el procedimiento operativo.

No existe seguimiento de los proyectos a mediano plazo, este termina en el ejercicio del apoyo. Esto conlleva a que muchas veces el impacto del Programa a mediano y largo plazo sea casi nulo.

La coordinación institucional entre las instancias federales y estatales es un factor realmente crítico en este momento. En el proceso del presente año 2004 existió una confusión entre los productores sobre el lugar de la ventanilla, lo que ocasionó que se congestionara la ventanilla del gobierno estatal en la Subsecretaría Agropecuaria. Es urgente tomar medidas al respecto pues la situación dada disminuye la eficiencia de operación del Programa.

En el 2004 hubo cambio de instancia estatal operativa del programa, normalmente era el INVADER la instancia de coordinación entre la SAGARPA y la SEDARPA, pero este año fue la Subsecretaría Agropecuaria, lo que ocasionó problemas desde la recepción de solicitudes hasta la asignación de los beneficiarios. En estos días todavía se está trabajando en resolver esos problemas.

6.4 Principales Impactos

Definitivamente hubo impactos positivos en cuanto los indicadores de primer nivel, ingresos y empleo, en la mayoría de los beneficiarios. Sin embargo, es difícil evaluar si estos corresponden al nivel de apoyo, es decir, si estuvieron en concordancia con el monto ejercido. Lo que se observa es que a mayor apoyo mayor impacto positivo, y el impacto proporcional al apoyo es mayor en los productores clasificados como medios.

Los productores medios son los que muestran mayores impactos positivos comparados con los estratos menores y los más altos. Esto se debe a que los productores I y II poseen muy pocos bienes de capital que puedan potenciar el apoyo y los grandes tienen bastante capital de tal forma que el apoyo no modifica mucho su unidad de producción.

Existen impactos positivos en los indicadores de segundo nivel, pero este es más diferenciado entre productores de diferente estrato y en ocasiones son no significativos.

Hay diferencia de impactos entre componentes, los de inversión y capitalización así como los de riego tecnificado presentaron mayores impactos que el resto de los componentes. Esto puede deberse también al monto del apoyo, pues normalmente los de estos componentes son más grandes. Los componentes que apoyan plantaciones tendrán impactos observables sólo en el mediano y largo plazo.

Con respecto al análisis de indicadores se observó lo siguiente. La mayoría de los productores están satisfechos con los apoyos recibidos y el aprovechamiento de los mismos perdura a corto plazo.

Los apoyos recibidos tienen un efecto favorable en la creación de empleos, con preferencia en la generación de empleos contratados. Los apoyos inciden en el aumento del ingreso de los productores. Los productores consistentemente invierten

cantidades mayores a los apoyos en capital, sobre todo en maquinaria. La inversión en maquinaria es proporcional a los apoyos recibidos. Hay un efecto reducido en innovación tecnológica. El efecto de los apoyos sobre las cadenas de valor es reducido. Los apoyos afectan a una minoría de productores con respecto al desarrollo de capacidades. Los productores aprovechan o generan organizaciones para recibir los apoyos de Alianza.

El Programa tienen un efecto positivo en la superficie cultivada y en la productividad. Estos efectos se relacionan más con el nivel de educación de los productores que con la magnitud de los apoyos recibidos.

Sobre la contribución EEE para evaluar la actitud de los productores hacia la diversificación productiva se observó que existe una actitud positiva, sin embargo esta es baja. La actitud positiva es más alta entre los otros actores, técnicos y funcionarios, que entre los productores.

6.5 Recomendaciones

Las recomendaciones para hacer el Programa más eficiente y tener mayores impactos se han dado a lo largo del análisis de cada capítulo. En este subcapítulo se hará un resumen de ellas y resaltar las más importantes.

Para fomentar la coordinación institucional entre el gobierno federal y estatal se recomienda diseñar un mecanismo de enlace el cual debe ser imparcial y tener predisposición al diálogo con ambas partes. Esta instancia puede ser un agente externo a las dos dependencias, podría ser un agente de la estilo UA-FAO, su función sería exclusivamente promover la coordinación Interinstitucional en todo el proceso de diseño y operación del Programa. Cabe resaltar que esta recomendación es específica para el Estado de Veracruz, ignorando si es necesaria en otros Estados.

El Programa potenciaría su impacto si existiese coordinación con otras instituciones relacionadas con la sociedad rural; para esto se recomienda aplicar en su totalidad la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual define claramente la participación de todas las instancias relacionadas. Buscando sinergias con todos los actores del desarrollo rural se potencia las acciones de cada uno de ellos por separado.

Para poder tomar decisiones más correspondientes a la realidad se recomienda la realización de un diagnóstico profundo en todo el Estado para detectar problemas específicos de las regiones socioeconómicas y agroecológicas. Con el diagnóstico se pueden definir acciones que promuevan la adaptación de las unidades de producción a las necesidades del mercado. Para la realización de este diagnóstico se puede utilizar la infraestructura de la SAGARPA como son los DDR y CADER, pero además se debe fomentar la participación de la ciudadanía y poniendo énfasis en la participación de las mujeres, esta puede ser a través de los Consejos Municipales y Distritales.

Es necesario esclarecer las estrategias a seguir y definir metas reales y observables para poder evaluar y cuantificar su logro, así poder redirigir rumbos.

Para definir las estrategias y focalizar apoyos se deben hacer estudios de mercado de cada producto, y así potenciar la probabilidad de éxito a largo plazo. Los estudios de

mercado presente y análisis de competitividad para el futuro permitirían definir prioridades y apoyar cultivos con mayores oportunidades de triunfo en la competencia. Buscar alternativas como diversificación productiva y reconversión en aquellas cadenas con grandes amenazas en el mercado, presentes o futuras, como son la caña de azúcar y el café. Los recursos liberados, tierra, agua, capital y fuerza de trabajo pueden generar mayores ingresos netos para los productores con la producción de otros bienes o servicios medio ambientales.

La evaluación debe concluir con recomendaciones aplicables y verificar su aplicación, es decir, se recomienda llevar seguimiento de la evaluación por parte del CEE y promover la aplicación de las recomendaciones viables de llevar a cabo. Se recomienda diseñar una evaluación de seguimiento de una muestra de los proyectos financiados durante el año, así se podría estimar más precisamente las variables de impacto. Utilizar índices numéricos, para comparar las metas programadas con los resultados.

En el sentido anterior se propone que las metas programadas no sean sólo de cuanto recurso comprometer y gastar, sino en cuanto contribuir al aumento de ingresos de los productores apoyados, en aumento de la productividad o empleos en la región. Así la evaluación determinaría qué porcentaje de las metas se cumplieron.

Uno de los grandes problemas es la selección de beneficiarios, se deben homogenizar criterios para dicho fin. Se recomienda tener una escala de valores que asignen puntaje a cada uno de los requerimientos de las reglas de operación y anexos de la convocatoria, además de los que se consideran pertinentes como impacto social, generación de empleo, concurrencia de otras instituciones, aporte de los productores y municipios, y sobre todo posibilidades de éxito en el mercado. Pasar sólo aquellos proyectos que rebasen una calificación mínima. Si existen más proyectos que tienen calificación máxima de los que se puedan apoyar, entonces diseñar mecanismos de selección imparcial que garanticen transparencia, por ejemplo seleccionarlos al azar en una tómbola estilo lotería nacional que sea pública donde estén presentes todos los solicitantes.

Para garantizar la continuidad del mecanismo de selección, la cual corresponde a las instancias estatales, proponer una ley estatal que legisle ese proceso independientemente del gobierno en turno.

Para la apertura de ventanillas se recomienda diseñar un mecanismo único, que garantice la mayor participación de los productores y promueva la demanda libre. Aplicando la LDRS es muy claro en proceso a través de los consejos municipales. Además con la participación de los consejos municipales se comprometería la participación de los municipios en aportar recursos y llevar seguimiento a través de sus direcciones de fomento agropecuario.

Una vez aprobados los proyectos, simplificar el proceso de liberación de los recursos y eliminar todo el trámite burocrático de aprobaciones, acuerdos, etc. Para aumentar la oportunidad de entrega se recomienda coordinarse con un banco comercial, el cual libere los recursos con prontitud y oportunidad, y se pague el monto cuando el gobierno libere el cheque, los intereses pueden ser parte del proyecto.

Es deseable dar a los productores libertad de elegir a los proveedores, pero asesorarlos en cuanto a selección de calidad de los insumos.

En cuanto al presupuesto y sobre todo para poder definir líneas de largo plazo, como ejercicio multianuales y transexenales, que no dependan de los presupuestos anuales federales y estatales y el gobierno en turno. Se recomienda promover en el congreso federal la aprobación de una ley que defina un presupuesto anual mínimo el cual garantice la continuidad en los proyectos, estilo PROCAMPO, en este presupuesto también definir la cantidad para cada Estado. Promover a nivel estatal una ley en el mismo sentido, que determine un monto mínimo fijo a aportar por el Gobierno del Estado.

Para tener mayor impacto en las cadenas productivas es importante fortalecer la participación de los productores en la toma de decisiones de las cadenas de valor, esto podría lograrse con la vinculación de productores y los industriales a través de las organizaciones como los consejos de cadena. La intención tendría que ser que el productor comparta responsabilidades pero también ganancias.

Para incrementar el desarrollo de capacidades es recomendable tener asesores y capacitadores cuyo trabajo no sólo sea gestionar los apoyos, sino guiar y capacitar a los productores en los procesos de gestión empresarial o gestiones productivas, es decir, comercializar el producto, gestionar créditos, etc. También contratar a los agentes PSP por periodos fijos que sean suficientes para el arranque del proyecto y llevarle seguimiento y no sólo por el primer año. Capacitar a los PSP en aspectos técnicos metodológicos de los proyectos que asesoran a través de instituciones de enseñanza y capacitación, esto es por que los productores manifestaron muchas veces la capacidad técnica de los PSP no eran la requerida.

Se recomienda fortalecer y promover el desarrollo de organizaciones que faciliten al productor la gestión de recursos o bien promover procesos de capacitación. Pero las organizaciones deben tener una función bien definida, clara y tener un organigrama empresarial. Es decir los objetivos de la organización deben ser muy específicos como la de comercializar los productos o acceder a insumos más baratos.

Se recomienda explorar otros usos de los recursos económicos como la promoción y comercialización de servicios ambientales. La producción de agua para las áreas urbanas, turismo rural y ecológico así como la producción de especies protegidas son actividades que deberían ser apoyadas y promovidas, ya que pueden generar mayores ingresos y empleo que la producción típica.

BIBLIOGRAFÍA

Dawes, R. (1983). **Fundamentos y Técnicas de Medición de Actitudes.** México, D. F. Edit. Limusa, S.A.

Hernández S. Roberto. (1991). **Metodología de la Investigación.** México, D.F. Edit Mc Graw Hill.

Summers, G., (1976). **Medición de Actitudes.** México: Edit. Trillas.

ANEXOS

Anexo 1

Cuestionario sobre la Actitud a la Diversificación Productiva

LAS AFIRMACIONES QUE VOY A LEERLE SON OPINIONES CON LAS QUE ALGUNAS PERSONAS ESTÁN DE ACUERDO Y OTRAS EN DESACUERDO. VOY A PEDIRLE QUE ME DIGA POR FAVOR QUÉ TAN DE ACUERDO ESTÁ USTED CON CADA UNA DE ESTAS OPINIONES (Marcar con X).

NOTA: UN CULTIVO PUEDE SER TAMBIEN UNA ESPECIE ANIMAL

Cuando un productor siembra 2 ó 3 cultivos diferentes al año en su parcela, tiene más posibilidades de que le vaya mejor en sus ingresos.

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

Cuando un productor siembra 2 ó 3 cultivos diferentes al año en su parcela, se aprovecha mejor su tierra y su equipo de trabajo.

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

El variar de cultivo de un ciclo a otro o de un año a otro en la misma parcela, ayuda a controlar mejor las plagas y enfermedades de los cultivos.

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

El variar de cultivo de un ciclo a otro o de un año a otro en la misma parcela, ayuda conservar la fertilidad del suelo.

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

La existencia de muchos cultivos agrícolas en una región permite que haya empleo en el campo durante todo el año.

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

La existencia de muchos cultivos agrícolas en una región favorece el desarrollo de otras actividades como la industria y el comercio.

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

Cuando en una región se siembran muchos cultivos, los mercados no se saturan y el precio que recibe el productor es más alto que cuando la mayoría de los productores siembra un sólo cultivo.

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

El sembrar más de un cultivo en su parcela durante un mismo ciclo o cambiar de cultivo de un ciclo a otro, significa que se está aprovechando mejor la tierra.

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

Estaría usted de acuerdo en cambiar de cultivo para buscar mejores precios e ingresos.

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

El sembrar más de un cultivo en su parcela en el mismo ciclo o en el mismo año, provoca mayores problemas para comercializar los productos.

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

La existencia de muchos cultivos agrícolas en una región ocasiona fuertes problemas para fomentar la organización entre los productores.

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

Es muy problemático cambiar de un cultivo a otro por cuestiones tecnológicas

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo

No cambia de cultivo porque el que siembra es el único que conoce.

(5) Totalmente de acuerdo (4) De acuerdo (3) Indeciso (2) En desacuerdo (1) Muy en desacuerdo