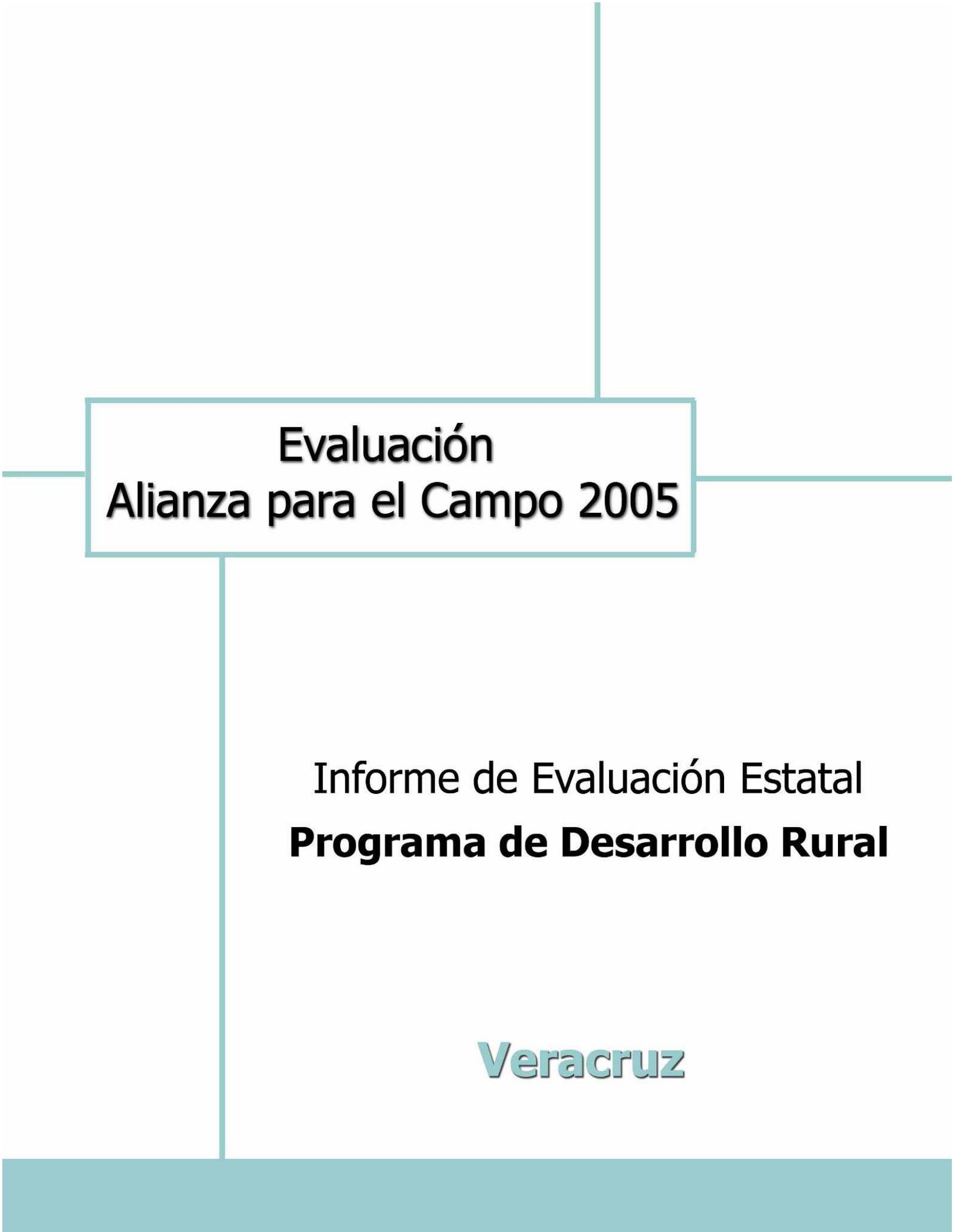


Evaluación Alianza para el Campo 2005

Informe de Evaluación Estatal **Programa de Desarrollo Rural**



Veracruz



**Evaluación
Alianza para el Campo 2005**

Informe de Evaluación Estatal
Programa de Desarrollo Rural

Veracruz



Directorio

**GOBIERNO DEL ESTADO DE
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA
LLAVE**

Lic. Fidel Herrera Beltrán
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Juan Humberto García Sánchez
Secretario de Desarrollo Agropecuario,
Rural, Forestal, Pesca y Alimentación

Lic. Román Brito Gómez
Secretario Ejecutivo del Instituto
Veracruzano para el Desarrollo Rural

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

Lic. Francisco Javier Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

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

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Octavio Legarreta Guerrero
Presidente

Ing. Juan Humberto García Sánchez
Representante del Gobierno del Estado

Lic. Román Brito Gómez
Representante del Gobierno del Estado

Lic. Constantino Aguilar Aguilar
Representante de los Productores

Lic. Rodolfo Méndez García de León
Representante de los Productores

Dr. Juan Antonio Villanueva Jiménez
Representante de Profesionistas y Académicos

Ing. Gabriel May Mora
Representante de Profesionistas y Académicos

Dr. Teodoro Domínguez Torres
Coordinador

ENTIDAD EVALUADORA ESTATAL

México Proteico, S. A. de C. V.

RESPONSABLE DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

Dr. Juan Pablo Martínez Dávila

Tabla de Contenido

	Página
Presentación	viii
Resumen Ejecutivo	1
Introducción	7
Capítulo 1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el programa	10
1.1. <i>Características generales de los subprogramas del PDR en Veracruz</i>	12
1.2. <i>Participación de productores en programas para el desarrollo rural</i>	13
1.3. <i>Población, migración, remesas y dinámica económica</i>	15
1.4. <i>Superficie y valor de la producción por rama económica</i>	18
1.5. <i>El grado de marginación en Veracruz</i>	19
1.6. <i>Dinámica del empleo en el estado de Veracruz</i>	20
1.7. <i>Factores ambientales para el uso sustentable de los recursos naturales</i>	21
Capítulo 2 Principales resultados y tendencias del Programa	24
2.1. <i>Evolución de la inversión en la Alianza para el Campo</i>	25
2.2. <i>Tendencias en la inversión del Programa, número de beneficiarios y actividades apoyadas</i>	28
2.3. <i>Cumplimiento de metas 2005</i>	35
2.4. <i>Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno</i>	40
Capítulo 3 Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes	41
3.1. <i>Avances en la adopción de la estrategia del Programa</i>	41
3.2. <i>Integralidad de las acciones</i>	44
3.2.1. <i>Evolución de la orientación del Programa en el estado</i>	45
3.2.2. <i>Pertinencia del Programa como política estatal</i>	46
3.2.3. <i>Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural</i>	47
3.2.4. <i>Avances en el proceso de descentralización</i>	47
3.2.5. <i>Estructura institucional para la operación del Programa</i>	48
3.2.6. <i>Fortalecimiento de los cuerpos colegiados</i>	48
3.2.7. <i>Procesos de planeación</i>	49
3.2.8. <i>Instrumentos de planeación del desarrollo rural sustentable del estado</i>	49
3.2.9. <i>Establecimiento de prioridades de inversión</i>	50

3.2.10. Anexos técnicos.....	50
3.2.11. Asignación de recursos.....	51
3.3. <i>Focalización</i>	51
3.3.1. Asignación de recursos vía proyectos	51
3.3.2. Fomento a las actividades no agropecuarias	52
3.4. <i>Mecanismos alternativos al reembolso</i>	53
3.5. <i>Circuito operativo</i>	53
3.6. <i>Operación municipalizada</i>	54
3.7. <i>Avances en la instrumentación de la estrategia PRODESCA</i>	55
3.7.1. Apropiación del Programa	55
3.7.2. Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales	55
3.7.3. Oferta de los servicios	56
3.7.4. Demanda de servicios profesionales.....	56
3.7.5. Operación del PRODESCA	56
3.7.6. Mecanismos y tiempos de pago de servicios proporcionados por los PSP.....	57
3.8. <i>Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización</i>	58
3.8.1. Construcción y consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable	58
3.8.2. Planes municipales y distritales para el desarrollo rural sustentable.....	59
3.8.3. Desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR	59
3.9. <i>Consolidación organizativa y fomento empresarial</i>	60
3.9.1. Aportes del PROFEMOR a la consolidación de las OE beneficiadas	60
3.9.2. Mecanismos de selección de las organizaciones beneficiadas.....	60
3.9.3. Fomento empresarial.....	61
3.10. <i>Aportes del Programa a la sustentabilidad</i>	61
3.11. <i>Temas específicos de evaluación de procesos de interés estatal</i>	62
3.12. <i>Perspectivas del Programa</i>	62
Capítulo 4 Evaluación de Impactos	64
4.1. <i>Primer nivel de análisis de impactos</i>	65
4.1.1. Ingreso.....	65

4.1.2. Empleo.....	68
<i>4.2. Segundo nivel de análisis de impactos.....</i>	<i>70</i>
4.2.1. Inversión y capitalización.....	71
4.2.2. Producción y productividad.....	73
4.2.3. Cambio tecnológico.....	77
4.2.4. Reconversión productiva.....	79
4.2.5. Integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social.....	79
<i>4.3. Evaluación de impactos en temas de interés específicos.....</i>	<i>83</i>
<i>4.4. Valoración de conjunto sobre los impactos del Programa.....</i>	<i>85</i>
Capítulo 5 Conclusiones y Recomendaciones.....	87
<i>5.1. Conclusiones.....</i>	<i>87</i>
5.1.1. Correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa.....	87
5.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el estado.....	88
5.1.3. Principales impactos.....	88
5.1.4. Temas específicos de interés estatal.....	92
<i>5.2. Recomendaciones.....</i>	<i>93</i>
5.2.1. Entorno y resultados del Programa.....	93
5.2.2. Gestión del Programa en temas relevantes.....	93
5.2.3. Impactos.....	94
5.2.4. Temas específicos de interés estatal.....	94
<i>5.3. Imagen futura del Programa.....</i>	<i>94</i>
Bibliografía.....	96
Anexo 1 Metodología de Evaluación.....	98
Anexo 2 Memoria fotográfica.....	¡Error! Marcador no definido.

Índice de Cuadros

	Página
Cuadro 1. Resumen de los principales indicadores	1
Cuadro 2. Superficie y valor de la producción por rama de producción agropecuaria.	2
Cuadro 3. Inversión en el Programa 1996-2005 (miles de pesos).	3
Cuadro 4. Metas de financiamiento convenido y pagado por tipo 2005.	3
Cuadro 5. Comparación de índices de sostenibilidad.	11
Cuadro 6. Distribución de la población rural en México.	17
Cuadro 7. Superficie y valor de la producción por rama de producción agropecuaria.	19
Cuadro 8. Estados con mayores índices de desertificación.	21
Cuadro 9. Evolución del Programa de Desarrollo Rural 1996-2005.	24
Cuadro 10. Inversión en el Programa 1996-2005 (miles de pesos).	26
Cuadro 11. Comportamiento de la inversión por subprograma 2002-2005 (miles de pesos).	27
Cuadro 12. Número y tipo de beneficiarios por subprograma 2002-2005.	28
Cuadro 13. Número de solicitudes apoyadas por eslabón de la cadena.	30
Cuadro 14. Composición de superficie en los DDR en el estado de Veracruz.	31
Cuadro 15. Inversión de los subprogramas del PDR por DDR (millones de pesos).	32
Cuadro 16. Inversión por eslabón y actividad 2002-2005 (Pesos).	32
Cuadro 17. Apoyo a beneficiarios por DDR y tipo de productor 2002-2005 (miles de pesos).	33
Cuadro 18. Metas de financiamiento convenido y pagado por concepto 2005.	35
Cuadro 19. Metas programadas y logradas en PAPIR Y PRODESCA 2005.	38
Cuadro 20. Metas programadas y logradas en PROFEMOR 2005.	39
Cuadro 21. Número y tipo de entrevistas a funcionarios públicos en el estado.	41
Cuadro 22. Temas a evaluar de la gestión del Programa.	62
Cuadro 23. Proporción de beneficiarios por tipo, actividad y costos.	65
Cuadro 24. Índice de cambio en el ingreso 2003.	66
Cuadro 25. Índice de cambio en el ingreso 2003 por DDR.	67
Cuadro 26. Empleo en actividades primarias.	68
Cuadro 27. Empleo en actividades no primarias.	69
Cuadro 28. Empleo total generado.	70
Cuadro 29. Tasa de capitalización por categoría.	71
Cuadro 30. Capitalización y aportación promedio por categoría.	72
Cuadro 31. Tasa de capitalización por DDR.	73
Cuadro 32. Índices de cambio de producción 2003-2005.	74
Cuadro 33. Índices de cambio en producción con y sin PRODESCA.	74
Cuadro 34. Índices de cambio en producción por tipo de cambio en costos.	75
Cuadro 35. Índices de cambio en producción en los DDR.	76
Cuadro 36. Índice de cambio tecnológico 2003-2005.	77
Cuadro 37. Índice de cambio tecnológico por DDR 2003-2005.	78
Cuadro 38. Conocimiento y beneficios de los Comités Sistema producto.	79
Cuadro 39. Beneficios por poscosecha.	80
Cuadro 40. Actividades no agropecuarias: beneficios de la actividad.	81
Cuadro 41. Actividades no agropecuarias: modalidad de venta de la producción.	81
Cuadro 42. Actividades poscosecha: destino o ventas de la producción.	82
Cuadro 43. Actividades no agropecuarias: destino de la producción.	82
Cuadro 44. Actividades poscosecha y no agropecuarias: destino de la producción.	83

Cuadro 45. Participación del Municipio en la operación de Alianza..... 83
Cuadro 46. Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable..... 84

Índice de Figuras

	Página
Figura 1. Inversión histórica en la Alianza para el Campo en el estado de Veracruz.	14
Figura 2. Dinámica histórica de la emigración de mexicanos en USA.	15
Figura 3. Comparación de remesas por migración con otras aportaciones nacionales.	16
Figura 4. Población del estado de Veracruz 2001-2005.....	17
Figura 5. Índice de marginación por entidades federales.....	20
Figura 6. Distribución del empleo en el estado de Veracruz.	21
Figura 7. Superficie afectada por incendios forestales.....	23
Figura 8. Inversión en la Alianza para el Campo 2000-2005.....	25
Figura 9. Proporción de la inversión anual en Alianza para el Campo.....	27
Figura 10. Número y tipo de beneficiarios del Programa 2002-2005.	30
Figura 11. Solicitudes recibidas y apoyadas por DDR 2005.	35
Figura 12. Integralidad del Programa de Desarrollo Rural Sustentable.	43
Figura 13. Diagrama de flujo del circuito operativo 2005.	54

Siglas

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Capacitación para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTEE	Comité Técnico de Evaluación Estatal
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FIVERFAP	Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FUNPROVER	Fundación Produce de Veracruz, A. C.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
INVEDER	Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a la Inversión Rural
PBIT	Productor de Bajos Ingresos en Transición
PBIZM	Productor de Bajos Ingresos en Zonas Marginales
PBIZN	Productor de Bajos Ingresos en Zonas No Marginales
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fomento a Empresas y Organizaciones Rurales
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
RENDRUS	Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable
RO	Reglas de Operación
RT	Resto de los Productores
OE	Organizaciones Económicas
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SNIM	Sistema Nacional de Información Municipal

TIF	Tipo Inspección Federal
UA	Unidad de Apoyo
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
UTON	Unidad Técnica Operativa Nacional

Presentación

Los procesos de evaluación social tienen dos responsabilidades básicas: 1. Valorar el impacto en términos del logro de objetivos planteados, y 2. Evaluar la eficiencia de las estrategias para resolver los problemas encontrados en el diagnóstico. El interés de este modelo es que en el caso que la baja eficiencia de la estrategia impida resolver los problemas, pueda rediseñarse: La presente es una evaluación de impactos, sin embargo, cada año la actividad se acerca más al modelo de evaluación de estrategias generando propuestas locales, estatales y nacionales.

Como consecuencia de ese proceso, la evaluación de los Programas de la Alianza para el campo ha venido evolucionando, de tal suerte, que se vislumbran ya nuevas etapas en el diseño, instrumentación y operación de sus procedimientos. Los procesos de cambio en la operativa del Programa para el Desarrollo Rural, congruente con lo anterior, evolucionan aceleradamente sobre la base del potencial integrado de sus tres subprogramas.

Sin duda hay aun mucho que hacer, consolidar el trabajo integrado de PRODESCA, PAPIR y PROFEMOR es una empresa inevitable, sobre todo si se desea que el Programa y la Alianza se conviertan en el motor real del Desarrollo Rural en el estado de Veracruz.

En este proceso, la Unidad de Apoyo FAO ha venido jugando una posición de capital importancia en los procesos de evaluación, considerando que tiene la responsabilidad de ser el introductor de las nuevas ideas sobre este tema en el mundo, lo cual ha sido sin duda enriquecedor para los grupos que se relacionan con este proceso. Es de destacar su posición en el fortalecimiento de las capacidades técnicas estatales, a través de la capacitación para la evaluación de programas de Desarrollo Rural, tanto a Coordinadores Estatales de Evaluación, como a Entidades Evaluadoras Estatales.

La metodología de la evaluación empleada consiste básicamente en seis actividades sustantivas: la recopilación y análisis de la información documental; el diseño muestral; la colecta y captura de la información de campo -beneficiarios 2003 y 2005, y otros actores-; el procesamiento y análisis de la información obtenida; la elaboración del informe preliminar y final; y la difusión de los resultados de la evaluación, cuyo propósito es el uso de los mismos para el mejoramiento del programa en cuestión.

En abril de 2005, el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), mediante Licitación Pública Nacional Electrónica, adjudicó a México Proteico, S. A. de C. V. el contrato para evaluar el Programa de Desarrollo Rural en su ejercicio 2005, por lo que dicha Entidad Evaluadora Estatal se hace responsable de la calidad y contenido del presente informe.

Asimismo, el CTEE asume la responsabilidad de conducir el proceso de evaluación en el estado, en términos de la contratación de la Entidad Evaluadora Estatal aquí referida, así como la supervisión técnica, la revisión y la calificación del informe final de evaluación.

Resumen Ejecutivo

Con el propósito de presentar una síntesis analítica de los principales resultados de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en rubros que abordan los elementos del entorno que inciden en el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa en el estado, las principales tendencias del mismo, un análisis de la evolución de la gestión del PDR en temas relevantes, los principales impactos, un grupo de recomendaciones relevantes y un planteamiento de imagen futura del Programa. En el Cuadro 1, se presenta un resumen de los principales indicadores de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural.

Cuadro 1. Resumen de los principales indicadores.

Concepto	Con PRODESCA	Sin PRODESCA	Total
Inversión gubernamental promedio por productor 2003 (PAPIR)	\$1,543	\$11,916	
Inversión gubernamental promedio por productor 2005 (PAPIR)	\$31,666	\$8,532	
Índice Ingreso Bruto (IYB) Agrícola (2003)	1.358	1.010	+ 0.348
Índice Ingreso Bruto (IYB) Pecuario (2003)	1.454	1.396	+ 0.058
Índice Ingreso Bruto (IYB) No Agropecuario (2003)	1.909	1.317	+ 0.592
Beneficiarios para crear un empleo 2003	1.75	5.24	- 3.490
Capitalización promedio 2003	\$12,971	\$19,669	- 6,698
Capitalización promedio 2005	\$7,691	\$9,642	- 1,951
Producción agrícola (IQ) 2003	1.090	1.010	+ 0.080
Productividad agrícola (IQ) 2003	1.030	1.006	+ 0.024
Producción pecuaria (IQ) 2003	1.296	1.398	- 0.102
Productividad pecuaria (IQ) 2003	1.010	1.057	- 0.047
Índice de cambio tecnológico Agrícola 2003	0.0	0.019	+ 0.019
Índice de cambio tecnológico Pecuario 2003	0.098	0.053	+ 0.045
Índice de cambio tecnológico Agrícola 2005	0.00	0.016	- 0.016
Índice de cambio tecnológico Pecuario 2005	0.088	0.127	- 0.039

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos obtenida 2003.

Un análisis sucinto de los principales indicadores desarrollados en la presente evaluación, muestra en el Cuadro 1, que en el año de análisis la inversión gubernamental promedio por productor 2005, para PRODESCA, creció notablemente y es casi cuatro veces la hecha a proyectos sin PRODESCA; ello indica que las instancias que definen los montos de apoyo privilegiaron proyectos con el subprograma.

El Índice de Ingreso Bruto para las tres actividades básicas de la producción (agrícola, pecuaria y no agropecuaria) fue más alto cuando el apoyo se dio con PRODESCA. En el indicador de número de beneficiarios para crear un empleo por incidencia de la Alianza 2003, se encontró que hay mayor eficiencia para producir empleo con PRODESCA. El grado de capitalización promedio entre 2003 y 2005 muestra que en ambos años sin

PRODESCA es más alto. El cambio tecnológico, en las actividades (agrícola y pecuario) hacia 2005 fue negativo.

Elementos del entorno que inciden en el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa en el estado

Producción. En el Cuadro 2, se observa que la superficie agrícola se mantiene estable en el tiempo y el valor de la producción creció 10%. La superficie dedicada a la actividad ganadera se mantuvo estable y el valor de la producción creció notablemente en 35.8%. La superficie forestal en ese período se mantuvo estable, y el valor de la producción bajó en 30.5%.

Cuadro 2. Superficie y valor de la producción por rama de producción agropecuaria.

Ramaz	2003		2004		2005			Val/Sup.	
	Sup.*	Valor**	Sup.	Valor	Sup.	%	Valor		%
Agrícola	1437.4	14637.8	1403.6	15345.3	1405.4	17.6	16100.1	47.8	2.7
- Cíclicos	736.6	3514.4	684.3	3553.5	697.5	8.7	3441.8	10.2	1.2
- Perennes	700.8	11123.4	719.3	11791.8	707.8	8.9	12658.3	37.6	4.2
Ganadería	3684.1	12735.0	3684.1	14242.9	3687.1	46.2	17293.2	51.4	1.1
Forestal	1480.1	367.4	1484.8	261.4	1482.1	18.6	255.2	0.8	0.4

* miles de hectáreas

** millones de pesos (pesos corrientes)

Fuente: Informe de gobierno 2005, estado de Veracruz.

Migración. El proceso migratorio de Veracruz no es, por cierto, preocupante todavía; CONAPO (2002) reporta que durante el período de 1995 a 2000 el estado de Veracruz aportó 78,347 emigrantes a Estados Unidos, lo cual es apenas un 5% del total.

Población. La población rural en el estado de Veracruz es de 2'825,263 personas, significa 40.9% de la población total en el estado y 11.5% de la cifra total nacional. Veracruz es el estado que posee la cantidad más alta de pobladores rurales en el país. Esta cantidad de pobladores rurales en Veracruz, adicionada a su bajo nivel migratorio, convierte al estado en un valor social potencial de actividades de la Alianza

Ambiente. La situación actual para Veracruz, en lo que se refiere a indicadores ambientales, el grado de presión sobre el recurso hídrico (4%), ha sido calificado por la CNA (2002) como de escasa presión (<10%), a diferencia del estado de Puebla (35%) calificado en la categoría de presión-media-fuerte (20-40%).

El grado de desertificación del estado de Veracruz se encuentra en el último lugar de la tabla de entidades con mayores índices de desertificación y Veracruz posee una superficie deforestada 3.3 veces menor que el estado con mayor índice de deforestación (Yucatán).

La superficie deforestada en el estado de Veracruz es del orden de 5.3% de la superficie deforestada nacional. Se sabe que la superficie afectada por incendios forestales en el estado de Veracruz es de 1,300 ha/año, que comparada con la que sufre Oaxaca (37,700 ha/año) es significativamente menor. El estado inmediato superior en la lista, es Michoacán y genera mas de cinco veces (5,600 ha) la cantidad de superficie afectada por incendios forestales en Veracruz.

El resumen de la presente sección argumenta que siendo Veracruz un estado rico en recursos naturales y sociales, con menor efecto negativo en sus ecosistemas, es el estado con mayor población rural en el país y su población migratoria es menor; entre otras virtudes, presenta todas las condiciones para funcionar como un laboratorio del desarrollo rural sustentable para los programas de la Alianza y otros afines.

Principales tendencias del Programa en el estado

En la inversión agregada de la Alianza para el Campo el segmento de inversión hecho por la federación se ha incrementado en el tiempo en 1.63 veces de 2000 a 2005, no así la inversión estatal que ha decrecido hasta el año 2005 en que la cifra invertida es 85% de la del año 2000. La inversión realizada por los productores se incrementó en un 85% del 2000 al 2004, pero decrece 15% hacia el año 2005, fenómeno probablemente influido por cierto desánimo detectado en la población rural a causa de la atención a alrededor de un 10% del total de los proyectos solicitados en el año.

Cuadro 3. Inversión en el Programa 1996-2005 (miles de pesos).

Año	Total	% A.C.	Federal	Estatal	Gobierno	Productores
1996	55,209.07		39,680.00	15,529.07	55,209.07	
1997	78,507.84		43,100.00	35,407.84	78,507.84	
1998	98,313.50		56,763.00	41,550.50	98,313.50	
1999	183,766.00		72,297.50	47,752.50	120,050.00	63,716.00
2000	225,616.40	53.2	87,160.00	45,366.00	132,526.00	93,090.40
2001	140,331.40	22.8	80,148.40	45,050.00	125,198.40	15,133.00
2002	185,050.00	28.1	120,050.00	40,000.00	160,050.00	25,000.00
2003	206,212.50	27.7	150,000.00	30,000.00	180,000.00	26,212.50
2004	273,775.30	34.0	166,065.97	29,099.20	195,165.17	78,610.10
2005	382,258.30	49.2	213,000.00	50,000.00	263,000.00	119,258.30
Incremento absoluto	5.92		4.37	2.22	3.76	0.88

Fuente: Elaboración propia con base en información documental proporcionada por el CTEE.

En la inversión para cada subprograma, PAPIR creció casi dos veces en el período 2002-2005, no así la de PRODESCA que se redujo en 60%. Para el PROFEMOR se observa un monto de inversión estable, aunque inferior al PAPIR en el año 2005 (15%).

Cumplimiento de metas 2005

Se presenta en esta sección del documento un análisis sucinto del nivel de cumplimiento de metas del Programa de Desarrollo Rural 2005, el desarrollo de este segmento está fundamentado en la información proporcionada por las instancias operativas del Programa, que a la fecha de elaboración del documento la información de cierre físico y financiero se encontraba todavía en proceso de elaboración.

Cuadro 4. Metas de financiamiento convenido y pagado por tipo 2005 (\$).

Subprogramas	Tipo	Federal	Estatal	Productores	Total
PAPIR	Convenido	179,780,000	40,300,000	122,083,200	220,080,000
	Pagado	188,666,100	40,300,000	122,022,158	228,966,100
PRODESCA	Convenido	13,550,000	3,450,000		17,000,000

Subprogramas	Tipo	Federal	Estatal	Productores	Total
	Pagado	12,232,000	3,450,000		15,682,000
PROFEMOR	Convenido	26,750,000	6,250,000	1,508,300	33,000,000
	Pagado	26,663,000	6,250,000	1,504,227	32,913,000
Desarrollo Rural	Convenido	220,080,000	50,000,000	123,591,500	270,080,000
	Pagado	227,561,100	50,000,000	123,526,385	277,561,100

Fuente: Cierre físico y financiero. SAGARPA 2005.

En lo general el subprograma PROFEMOR logró 96.1% de las metas programadas, atendiendo con 61.3% del total programado a zonas marginadas, 35.8% a zonas no marginadas y 2.9% a zonas con productores en transición.

Aun cuando, a la fecha de redacción de este documento la información de cierres físicos y financieros 2005 se encontraba en proceso de finalización, en lo general se observa que el logro de metas programadas fue altamente eficiente.

Evolución de la gestión

Los avances en la adopción de la estrategia del Programa fueron considerados como lentos pero con cierto progreso, con un aceptable proceso de institucionalización en el medio rural a través de los CMDRS. Los procesos de planeación fueron calificados como lentos o inexistentes, de acuerdo con los señalamientos de los diversos actores, sin embargo, se observa un mayor interés por administrar las metas y los procedimientos que por planear el desarrollo rural.

En relación con la asignación de recursos, ésta fue calificada como inequitativa por los entrevistados e insuficiente por los CMDRS. El circuito operativo se observó bien administrado y bajo normas operativas.

La instrumentación de la estrategia PRODESCA fue calificada como ineficiente por la mayoría de los entrevistados, es probable que acciones de mayor integración con los demás subprogramas acelere los avances. La percepción general acerca de la municipalización es que avanza y logra que la sociedad se integre a ella, aunque en existe también la percepción que dicho proceso no alcanza todavía la velocidad deseada.

En lo que se refiere a la consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR), se tiene la percepción que ésta tiene una calificación de baja importancia, pues al parecer los avances son todavía incipientes.

Los aportes del Programa hacia la sustentabilidad se mostraron inexistentes y las expectativas de integrarlos en la dinámica del Programa se revelan aun inciertos en el estado.

Las perspectivas del Programa, sin embargo, no se ven totalmente sombrías, existe una dinámica que puede en algún momento convertirse en procesos que conduzcan al verdadero desarrollo rural sustentable.

Recomendaciones relevantes

1. Proponer a SAGARPA que el estado de Veracruz sea considerado un laboratorio del Desarrollo Rural Sustentable, partiendo de la idea de que este estado posee un alto potencial de recursos naturales, sociales y culturales, sólo necesita ayuda para impulsar los recursos humanos en el campo y la inversión para impulsar las empresas agropecuarias en todos los niveles económicos. La propuesta podría ser desarrollada por el gobierno del estado.
2. Diseñar, instrumentar y operar Planes piloto para el desarrollo rural sustentable, en los DDR con las mejores condiciones agroecológicas del centro del estado, haciendo participar a los CMDRS para manejar de manera integrada los capitales físico, humano y social (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), buscando encontrar la mejor forma de producir los alimentos, materias primas, beneficios ambientales y otros satisfactores no agropecuarios que la sociedad demanda, mejorando en ese proceso el nivel de vida de la población rural y buscando afectar lo menos posible la base de los recursos naturales. El procedimiento recomendado implica conducir estos planes piloto hasta el éxito, para difundirlos en las diferentes regiones del estado, hasta lograr que el desarrollo rural sustentable se extienda hacia las áreas donde el DRS es lento o inexistente. La propuesta es que estos planes piloto sean manejados de manera interinstitucional con coordinación operativa federal, estatal, municipal y académica.
3. Instrumentación de talleres de discusión académico-operativos para intentar definir el significado claro del concepto de desarrollo rural sustentable, útil para conducir el PDR y sus subprogramas específicos, así como los objetivos y metas con que la LDRS plantea ese proceso. Estos talleres podrían también coordinarse por un grupo interinstitucional en el estado, compuesto por instituciones de enseñanza e investigación y entidades operativas públicas y privadas.
4. Generar una tipología de productores agropecuarios en el estado, de tal forma que puedan configurarse las características de cada tipo, lo más cercano a su situación real, conocer cuántos son, su proporción del total, descripción de dónde están y qué hacen y, sobre todo, su interés por pasar a mejores estadios de bienestar.

Imagen futura del Programa

En opinión de la EEE, la construcción de este escenario de futuro puede lograrse a través de procesos planificados, es decir, Planes de Acción donde a través del Diagnóstico se identifiquen los problemas, las potencialidades y las demandas sociales. Obtenida la problemática, es posible ahora el diseño, instrumentación y operación de Estrategias para resolver los problemas, aprovechar las potencialidades y atender las demandas encontradas en el diagnóstico. Este modelo estaría incompleto si no se tuviera un esquema de Evaluación, para saber si la estrategia está logrando los objetivos de solución a los problemas, aprovechamiento de las potencialidades y atención a las demandas sociales encontradas en el diagnóstico.

De la anterior argumentación se desea extraer la idea central, la responsabilidad fundamental de la evaluación es observar la eficiencia de la estrategia para solucionar los problemas, para que en el caso que la estrategia no opere con la eficiencia deseada para resolverlos, ésta sea rediseñada. Si el esquema evaluatorio atiende solamente a la valoración de la solución y no atiende también a la de la eficiencia del grupo de acciones en las que se manejan recursos, medios y métodos (estrategia), se está entonces en el riesgo de estar evaluando siempre los impactos y no a las estrategias, para poder rediseñarlas.

Las reflexiones anteriores dan pie para argumentar lo siguiente: no es deseable para el Programa ni para el estado seguir evaluando sólo impactos y muy poco en procedimientos, pero sobre todo en la eficiencia de las estrategias para lograr los objetivos y metas planteadas.

La recomendación en esta sección es generar un grupo de talleres interinstitucionales, no masivos, con participación de la sociedad civil, y con cierto grado de especialización, para intentar el diseño de un proceso planificado del Desarrollo Rural Sustentable en el estado de Veracruz.

Introducción

Bases de la evaluación

La evaluación del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de la Alianza para el Campo en el estado de Veracruz, analizó su gestión durante el período 2001-2005 y fue guiada en lo general por el interés de valorar los logros y oportunidades de mejora que registró en su ejecución estatal, privilegiando el análisis de los impactos logrados por las inversiones, su gestión y procesos operativos, con el propósito de formular recomendaciones orientadas hacia el mejoramiento de la eficacia operativa, su efecto en incremento de los impactos del Programa en el corto plazo y aportar una visión prospectiva del papel del PDR en el marco de la política de desarrollo rural sustentable en el estado de Veracruz.

La evaluación del Programa de Desarrollo Rural se desarrolló a través de la valoración de los subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), se enmarca en las definiciones de política para el desarrollo rural sustentable del gobierno del estado de Veracruz, y en las cuatro líneas de estrategia planteadas por SAGARPA: integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, reconversión productiva, atención a regiones y grupos prioritarios, y atención a factores críticos. Considerando que la evaluación está orientada hacia la identificación de los impactos generados por el Programa y al análisis de su gestión en el estado sujeto de análisis; el enfoque de la evaluación fue guiada por los conceptos básicos siguientes: análisis continuo, visión prospectiva, utilidad práctica y oportunidad de los resultados de la evaluación. La evaluación del PDR incluye dos elementos principales de análisis: 1) La gestión en temas relevantes a los tres subprogramas que lo integran y 2) impactos de las inversiones apoyadas en el estado de Veracruz, incorporando temas de interés específico para el gobierno estatal y para la delegación de la SAGARPA en el estado bajo estudio.

Objetivos de la evaluación

En lo específico, el interés de la evaluación del PDR se desarrolló a través de los siguientes objetivos guía: 1) Realizar un balance de la gestión del Programa en el estado de Veracruz, del arreglo institucional y de sus procesos operativos en el periodo antes mencionado, destacando las acciones en marcha y los temas en que deben concentrarse esfuerzos para lograr avances en su eficiencia operativa e impactos enfocados; 2) Evaluar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa en el estado de Veracruz, buscando diferenciar por tipo de beneficiario, nivel de marginación y por tipo de actividad apoyada (agrícola, pecuaria y no agropecuaria); 3) Valorar los avances y temas pendientes del Programa en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, así como en el desarrollo de capacidades productivas, técnicas organizativas de autogestión y gerenciales en la población beneficiaria; 4) Analizar el aporte del Programa en la conformación y funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, la operación municipalizada del PDR, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores; y 5) Identificar el alcance de las acciones del Programa en materia de sustentabilidad, y valorar su contribución a la instrumentación de la política sectorial de integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, reconversión productiva y atención a factores críticos.

Enfoque y ámbitos de la evaluación

De los ámbitos y temas de evaluación en la gestión estatal que han sido considerados se encuentran los siguientes: la apropiación de la estrategia del Programa en las políticas del estado de Veracruz; la contribución del Programa en la institucionalidad del medio rural; la estructura y funcionamiento de los procesos de planeación del desarrollo rural sustentable en el estado; la focalización y asignación de recursos a las líneas estratégicas del desarrollo rural en el estado; la estructura y eficiencia funcional del circuito operativo-administrativo del estado; los avances en la instrumentación de la estrategia PRODESCA; los avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización; los aportes del PROFEMOR a la consolidación organizativa y al fomento empresarial; los aportes del Programa a la sustentabilidad económica, social y ambiental; los temas específicos de interés estatal en la evaluación del PDR y la perspectiva del Programa en las políticas para el desarrollo rural sustentable en el estado de Veracruz.

La evaluación del PDR ha sido desarrollada con base en lo dispuesto por el decreto de presupuesto de egresos de la federación 2005, las reglas de operación vigentes de la Alianza para el Campo 2005, los términos de referencia y la guía metodológica para operar la evaluación del programa sujeto de este estudio.

Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información

El método de muestreo utilizado para la evaluación de la Alianza para el Campo (APC) en el estado de Veracruz, consideró como unidades de análisis: La Unidad de Producción Rural (UPR) y los Beneficiarios de los Programas de la APC. El marco muestral, proporcionado por la Coordinación del Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) permitió desarrollar la evaluación, con base en un grupo de categorías establecidas y definidas por beneficiarios que presentaron solicitud individual o grupal, con uso individual o colectivo.

El diseño muestral fue aplicado a través del método aleatorio sistemático incluyendo beneficiarios de 2003 y 2005, es por ello que fueron diseñadas muestras para cada una de las poblaciones referidas. La definición del tamaño de muestra consideró un nivel de confiabilidad de 95%, una disposición de error de 7% y un grado de dispersión de la variable superficie equivalente con un coeficiente de variación (CV) de 20%, lo cual fue utilizado como referente para determinar la variabilidad de la población y a partir de estos parámetros se estimó el valor de teta (θ), para ello se consultaron los Cuadros No. 1 y 2 de la guía metodológica. Los parámetros θ del PDR para 2003 y 2005, fueron 297.9 y 309.9, respectivamente. El tamaño de muestra para el año 2003 fue de 290 y para el año 2005 fue de 306.

La selección de beneficiarios que se entrevistaron se desarrolló a partir de un criterio de selección sistemática, dividiendo el marco muestral entre el tamaño de muestra calculado e iniciando a partir de un beneficiario seleccionado de manera aleatoria. Respecto de este proceso de diseño muestral el Coordinador del CTEE emitió una aprobación oficial de los diseños muestrales propuestos por la EEE y a partir de ello se realizaron las encuestas necesarias.

Contenido del documento

El informe aquí presentado está integrado, en primer lugar, por una síntesis analítica de los principales resultados de la evaluación a través de un Resumen Ejecutivo; posteriormente el cuerpo general del documento está compuesto por: una sección introductoria, en la que se plasman los fundamentos de la evaluación, sus objetivos y perspectiva metodológica; se dedica un segmento del documento para analizar la incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa, enunciado como Capítulo 1; el Capítulo 2 ha sido designado para observar las principales tendencias del programa durante el periodo analizado; el interés por observar temas relevantes en la gestión del Programa en el estado de Veracruz, tales como los avances en la adopción de la estrategia del PDR, su contribución a la institucionalidad del medio rural, entre otros, ha sido analizado en el Capítulo 3; el tema específico de estimación de la magnitud de los impactos generados por el PDR se discute en el Capítulo 4; las conclusiones y recomendaciones generales y específicas del estudio sobre el comportamiento de los tres principales subprogramas para el desarrollo rural sustentable, ha sido desarrollado en el Capítulo 5; las referencias bibliográficas utilizadas se han depositado en una sección dedicada a tales fines y finalmente se tiene un grupo de anexos, principalmente metodológicos y documentales del trabajo realizado, con la esperanza de cubrir las expectativas institucionales y las propias particulares de la EEE.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el programa

El objetivo integrador del presente capítulo es identificar las variables contextuales que han influido en el desempeño estatal del Programa de Desarrollo Rural (PDR), considerando: elementos técnico-productivos, que por su eficiencia histórica han venido incidiendo en el desarrollo de los subprogramas del PDR; aspectos socioeconómicos, que por el potencial de organización que los productores poseen, ha permitido aprovechar al Programa para mejorar la economía rural; y finalmente el análisis de cómo los recursos ambientales limitan o potencian el desarrollo rural sustentable en el estado, en términos de la acción del PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

Uno de los factores, tal vez el principal, que limita el logro de los objetivos que la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) postula¹, es precisamente la falta de claridad conceptual –y por tanto operativa- de lo que es el elemento básico de análisis: El Desarrollo Rural Sustentable. Aun cuando la LDRS plantea un enunciado conceptual, básicamente en términos de sus objetivos, no es claro si lo que se desea desarrollar es al territorio rural, a las Unidades de Producción Agrícola (UPA), a la comunidad rural, al Distrito para el Desarrollo Rural (DDR), al poblador rural, a otro agente no contemplado aquí o a todo ello; de lo cual surge un grupo de interrogantes: ¿En cuál orden y cómo se hará el DRS?, ¿Con cuáles otros desarrollos se relaciona éste?, ¿Quién y cómo se norman estos procesos?, etc. No obstante, el cuerpo de la LDRS posee, en lo general, los elementos para lograr sus objetivos, la indefinición conceptual permite interpretaciones diversas y sesgos operativos del DRS. Lo anterior, se acentúa en la evaluación de Alianza para el Campo, cuando ésta se aborda únicamente sobre los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

La problemática se acentúa con la falta de claridad acerca de lo que es la sustentabilidad, elemento que en el proceso interpretativo, en la mayoría de los casos, prefiere soslayarse y operar –sólo y de manera regresiva- bajo el enfoque de proyectos productivos. La frase “desarrollo sostenible” ha sido difundida y aceptada mundialmente–probablemente por su propia ambigüedad-, por la propia Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, la cual ha mantenido como divisa fundamental que deberemos “*satisfacer las necesidades actuales, sin comprometer las de las generaciones futuras*”. Una interpretación mas precisa de esa famosa frase, podría enunciarse en términos de que la economía mundial deberá crecer de manera sostenida, sobre una plataforma que sostenga indefinidamente la base de recursos naturales, lo cual es un absurdo termodinámico, y lo es más, si el crecimiento sostenido de la economía mantiene su impulso en la energía de fuentes fósiles, elemento fundamental de calentamiento global.

En esa dinámica de ambigüedad, la medición de sostenibilidad –por consecuencia- ha generado gran cantidad de índices, casi siempre diferentes y contradictorios. Un ejemplo típico se dio en la Reunión Económica de Davós (2001), donde el grupo llamado Global

¹ El Artículo 3, inciso XIV, enuncia que para los efectos de esta Ley se entenderá por Desarrollo Rural Sustentable, el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos, de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.

Leaders of Tomorrow presentó un ranking de 122 países, a través de lo que llamaron Índice de Sustentabilidad Medio Ambiental. Meses más tarde la revista The Ecologist publicó un índice de sustentabilidad diferente al anterior, utilizando los mismos datos pero seleccionando de manera distinta las variables del indicador generado (Wackernagel and Rees, 2001). Una síntesis de la comparación de tales índices se muestra en el Cuadro 1, donde puede verse que algunas sociedades altamente industrializadas (Alemania, Francia, EE.UU, Japón) en el ranking de Davós aparecieron entre las más sostenibles. El País mejor colocado en ese ranking -según el criterio de Global Leaders Tomorrow- es Finlandia, pero bajo el procedimiento de The Ecologist resultó serlo la República Centroafricana.

Cuadro 5. Comparación de índices de sostenibilidad.

Países	The Ecologist	Global Leaders Tomorrow
	Posición en la tabla	
Alemania	100	15
Argentina	18	19
Australia	67	7
Brasil	38	28
Colombia	13	36
Corea del Sur	122	94
Cuba	39	35
EE.UU.	112	11
España	101	25
Finlandia	52	1
Francia	106	13
Haití	75	122
India	71	93
Japón	118	22
México	85	73
Perú	10	38
Rep. Centroafricana	1	57
Rusia	76	33
Uruguay	47	14
Venezuela	19	47

Fuente: The Ecologist, vol. 31, N° 3, abril 2001, p- 47.

Ante tal falta de claridad conceptual, el diseño, validación y evaluación de la sostenibilidad del DRS se convierte en un reto, que sin duda, deberá enfrentar: la instancia operativa, la academia y los diferentes niveles de gobierno, hoy más que nunca, cuando el logro de los objetivos del DRS es ahora responsabilidad de los Comités Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (COMUDERS) lo cual requiere más trabajo científico y operativo que contribuya para allanar problemas acerca del significado del DRS. Agregado a lo anterior, la LDRS y SAGARPA no cuentan con elementos suficientes para evaluar sustentabilidad, en contingencia es probable que deba sólo valorarse algunos elementos de contaminación, reducciones de biodiversidad, ineficiencia técnica y económica, pobreza y desorganización para la producción, entre otras cosas.

Sin embargo, es relevante mencionar que en la propia dinámica que la LDRS ha introducido en el ámbito operativo, del país en lo general y en el veracruzano en particular, aparecen propuestas sumamente interesantes como la desarrollada por un grupo de directivos en la Delegación Estatal de la SAGARPA-Veracruz, en el marco de un programa de posgrado enfocado al tema. La propuesta conceptual realizada por este

grupo contiene todos los elementos metodológicos que se exige a un ejercicio como este. Se presenta enseguida la propuesta mencionada por Fernández Morales, O. et al. (2004) en su informe final:

“El Desarrollo Rural Sustentable es un proceso regional específico, interrelacionado con la actividad urbano-industrial. Tiene como base fundamental de su dinámica, cambios en la actitud y comportamiento de la población del campo y su contexto territorial, con énfasis en la capacidad de gestión, manejo, conservación y recuperación óptimos de los recursos naturales, económicos y sociales; con el propósito de lograr mejoría económica y bienestar en el campo, satisfaciendo sus propias necesidades y las de la sociedad, con base en programas públicos y privados de apoyos concurrentes; gestionados, diseñados, operados y evaluados a través de los Consejos Distritales y Municipales que norma la ley para estos propósitos”.

1.1. Características generales de los subprogramas del PDR en Veracruz

Las principales características de los subprogramas del PDR, en términos de sus objetivos, se muestran enseguida, con el propósito de iniciar con base en ello un análisis de la interrelación del contexto socioeconómico con la dinámica de los subprogramas.

Subprograma de Apoyo a los proyectos de Inversión Rural (PAPIR). El objetivo general es “Fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos que posibiliten la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados.

Los objetivos específicos del PAPIR son: 1) apoyar, mediante incentivos a la inversión, la puesta en marcha de proyectos productivos que permitan una mayor integración de la población rural a las cadenas productivas de valor agregado y la creación y consolidación de microempresas productivas y de servicios que les permitan generar alternativas de empleo rural e ingreso; 2) Incentivar la inversión entre la población rural de menores ingresos para su capitalización a través del apoyo para la adquisición y aplicación de equipos y bienes de tecnología apropiada a las condiciones organizativas, económicas y potencial de desarrollo de los pobladores rurales, las UPR y sus organizaciones económicas; y 3) Facilitar el acceso de la población rural de menores ingresos a las fuentes formales de financiamiento para la puesta en marcha de sus proyectos productivos de desarrollo.

Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). El objetivo general del subprograma es incorporar a las Unidades de Producción Rural (UPR) y grupos prioritarios en forma organizada a la apropiación del valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y de servicios financieros rurales, así como fortalecer procesos de participación y autogestión, que permitan un mayor poder de negociación y posicionamiento de sus empresas y organizaciones.

Los objetivos específicos son: 1) Fomentar la creación, reconversión e integración organizativa de los productores rurales; 2) Apoyar la consolidación de la estructura interna y administración profesional de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, de grupos, organizaciones económicas y de servicios financieros rurales; 3) Fomentar el intercambio de experiencias y la formación de recursos humanos al nivel de socios, directivos y personal administrativo; 4) Facilitar el acceso a servicios financieros a los habitantes rurales.

Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el medio Rural (PRODESCA). El objetivo general del subprograma es “Desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad y realizar proyectos productivos de desarrollo, a través de proveer conocimientos útiles que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una red de Prestadores de Servicios Profesionales certificados en cuanto a su perfil y desempeño.

Los objetivos específicos son: 1) Promover el uso creciente del conocimiento técnico, comercial, organizativo, gerencial y financiero, en las unidades de producción y en las organizaciones rurales, mediante procesos de capacitación y educación, con el fin de estimular modalidades de desarrollo económico a través de proyectos productivos que mejoren el nivel de vida de la población rural y que aseguren la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales; 2) Establecer mecanismos de fomento para el desarrollo de la oferta de servicios profesionales adecuados a las necesidades de las unidades de producción de los grupos y las organizaciones económicas de los productores rurales de regiones y grupos prioritarios y de cadenas productivas de amplia inclusión social; 3) Identificar experiencias o áreas de oportunidad de negocio para promover e impulsar proyectos de reconversión productiva o comercial, mediante el intercambio y difusión de experiencias exitosas.

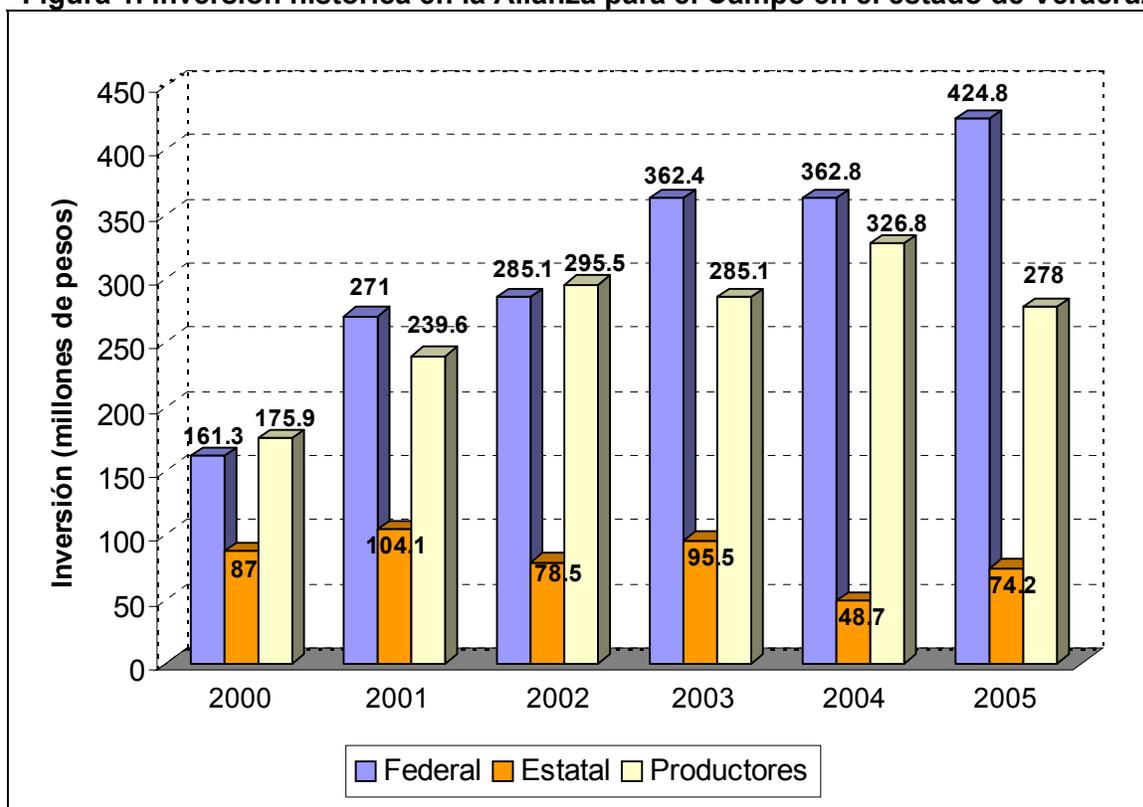
1.2. Participación de productores en programas para el desarrollo rural

Al interior del ámbito académico y operativo en México hay consenso de la precariedad de los resultados de los programas operados para el desarrollo rural como resultado de la visión populista y paternal de la acción gubernamental en el pasado. En los años 70's resultaba impensable que los productores participaran en aportaciones tripartitas (federal, estatal y productores). La práctica cotidiana fue, o se entregaban apoyos de cualquier tipo a fondo perdido o no eran aceptados. El período en que Banrural, ANAGSA y Distritos de Desarrollo Rural toleraron una coordinación dirigida a la pérdida y no a la productividad, generó daños financieros y de abastecimiento de los alimentos y materias primas que la sociedad demandaba en ese momento, pero sobre todo indujeron a cierta composición de actitud y comportamiento de los productores hacia los fines mencionados.

Hoy, treinta años después, el panorama en ese sentido es positivamente diferente y altamente satisfactorio. Podría decirse que las prácticas paternalistas prácticamente han desaparecido, ello ha potenciado y se espera que lo hagan más y mejor todavía en el futuro. Las actitudes y mejor aun el comportamiento de los productores veracruzanos en los últimos tiempos se ha mostrado altamente participativo. Una muestra de esta argumentación se ha venido observando en la importante intervención de los productores en programas de la Alianza para el Campo. En la Figura 1, puede verse que en el período

comprendido del año 2000 a 2005, la participación de los productores se ha desarrollado en forma paralela a la participación federal y muy por encima de la estatal. Lo anterior, deja ver que tal nivel de participación es un buen exponente del capital social que el estado de Veracruz posee y al que se deberá responder con acciones gubernamentales bien pensadas y mejor operadas.

Figura 1. Inversión histórica en la Alianza para el Campo en el estado de Veracruz.



Fuente: Informe 2005 Gobierno del estado de Veracruz.

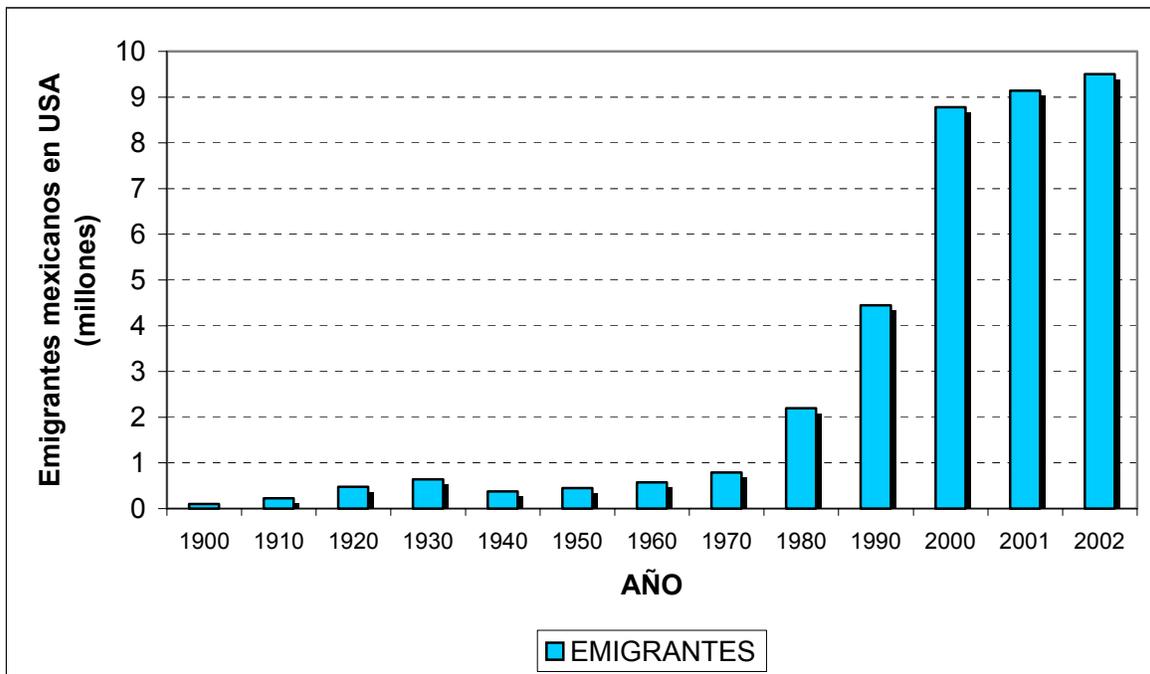
Queda en el portafolio de propósitos de futuro, un análisis de cuáles son los tipos de productores que históricamente han participado, con cuáles montos y apoyos se ha hecho, pero sobre todo cuáles son las necesidades propias de su tipo. No es deseable dar el mismo tratamiento a productores empresarios, que a aquellos que se encuentran en transición hacia procesos comerciales completos y mucho menos a productores de subsistencia, con bajos recursos naturales y financieros, bajo nivel educativo y con remanentes culturales de la etapa populista y paternal del pasado. La definición de una tipología de productores por sus características socioeconómicas y fisiográficas en el estado de Veracruz, es impostergable.

1.3. Población, migración, remesas y dinámica económica

Aun cuando la dinámica macroeconómica se ha mantenido estable en los últimos seis años, es evidente la estática microeconómica nacional y con ello el reducido nivel en la creación de empleos, lo cual entre otros muchos causales ha impulsado a connacionales a emigrar hacia Estados Unidos, principalmente. Es de sobra conocido que un importante segmento de la población emigrante tiene origen en el ámbito rural, con efectos en la feminización de la agricultura en amplios sectores de México y/o en la reducción de cultivos, crianzas y plantaciones, lo cual podría haber provocado reducciones en la aportación financiera de los productores en la Alianza para el Campo en el año 2005.

En la Figura 2, se observa la dinámica histórica de emigrantes mexicanos hacia Estados Unidos, puede verse que de 1900 a 1970 la tasa de emigración fue tolerablemente baja, pero de 1980 al 2000 la tasa de crecimiento en la población de emigrantes fue notablemente alta y se mantiene con incremento en los últimos años. El proceso migratorio para Veracruz no es, por cierto, preocupante todavía, CONAPO (2002) reporta que durante el período de 1995 a 2000 el estado de Veracruz aportó 78,347 emigrantes a Estados Unidos, lo cual es apenas un 5% del total en ese período.

Figura 2. Dinámica histórica de la emigración de mexicanos en USA.

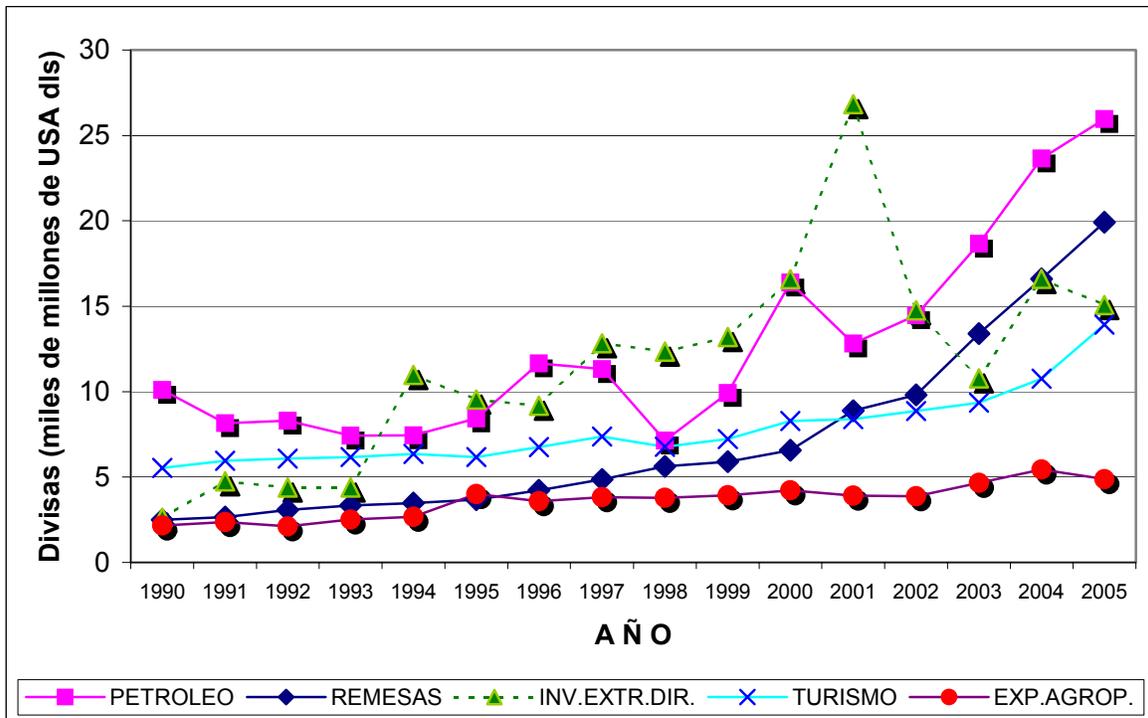


Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Aun cuando la dinámica migratoria para Veracruz no es alta, sí lo es para el país y tiene efectos múltiples en su economía. En la Figura 3, puede verse que la entrada de divisas por remesas de migrantes es apenas inferior a la que aporta la venta de petróleo al exterior y aporta un poco más que la Inversión Extranjera Directa y el Turismo, pero es significativamente mayor a la aportación de las exportaciones agropecuarias.

Sin embargo, aun cuando el fenómeno de emigración veracruzana hacia Estados Unidos no es todavía preocupante, la planificación de políticas de la Alianza para el Campo para Veracruz tiene, con base en la anterior información, un potencial de mejor utilización de los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR en la dirección posible de utilización del estado de Veracruz como un laboratorio de diseño, operación y evaluación del Desarrollo Rural Sustentable, para ser aplicado en el resto del país.

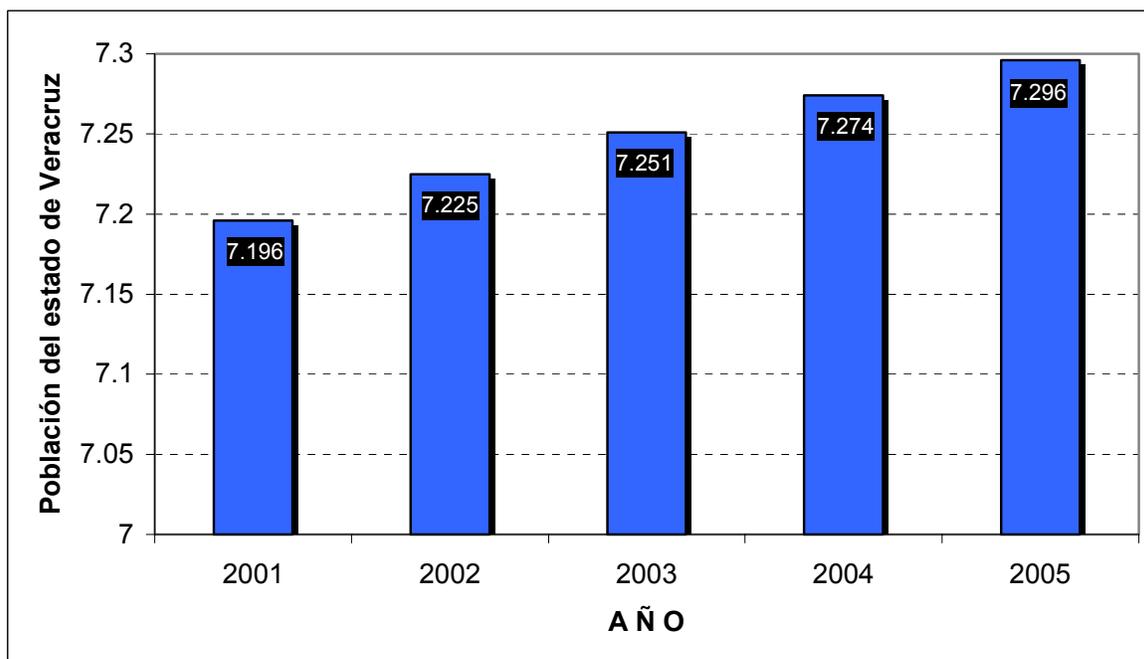
Figura 3. Comparación de remesas por migración con otras aportaciones nacionales.



Fuente: Banxico e INEGI 2003.

La tasa de crecimiento de la población total en el estado de Veracruz es notablemente estable, en la Figura 4, puede verse que durante el período de 2000 a 2005, la población creció sólo 1.4%, lo cual muestra un alto nivel de control en la natalidad de los veracruzanos. Lo que sí es un elemento digno de tomar en cuenta es el volumen de población que aporta el segmento de población rural en el estado, comparado con los demás estados del país. La población rural en el estado de Veracruz es de 2'825,263 personas, significa 40.9% de la población total en el estado y 11.5% de la cifra total nacional.

La alta cantidad de pobladores rurales en Veracruz, adicionado a su bajo nivel migratorio, convierte al estado en un valor potencial de actividades de la Alianza. En el Cuadro 6, puede verse que Veracruz es el estado que posee la cantidad más alta de pobladores rurales en el país, y solamente es rebasado en la proporción del total estatal por Chiapas (54.5%), Oaxaca (55.3%) e Hidalgo (50.4%), del grupo de estados mayoritariamente rurales.

Figura 4. Población del estado de Veracruz 2001-2005.

Fuente: Informe 2005 Gobierno del estado de Veracruz.

Fuente: INEGI 2000.

Cuadro 6. Distribución de la población rural en México.

Estado	Personas	% del estado	% Nacional
Veracruz	2'825,263	40.9	11.5
Chiapas	2'134,800	54.5	8.7
Oaxaca	1'898,623	55.3	7.7
México	1'791,037	13.7	7.3
Puebla	1'600,537	31.6	6.5
Guanajuato	1'526,686	32.8	6.2
Michoacán	1'376,293	34.6	5.6
Guerrero	1'372,629	44.6	5.6
Hidalgo	1'124,884	50.4	4.6
Jalisco	976,118	15.4	4
S.L.P.	940,883	41	3.8
Tabasco	871,717	46.1	3.5
Sinaloa	829,324	32.7	3.4
Zacatecas	630,367	46.7	2.6
Chihuahua	531,906	17.5	2.2
Durango	523,670	36.2	2.1
Querétaro	454,777	32.4	1.8
Tamaulipas	400,380	14.6	1.6
Sonora	374,235	16.9	1.5
Nayarit	329,298	35.8	1.3

Estado	Personas	% del estado	% Nacional
Yucatán	309,331	18.7	1.3
Nuevo León	252,274	6.6	1
Coahuila	242,983	10.6	1
Morelos	226,201	14.6	0.9
Baja California	206,632	8.3	0.8
Campeche	200,223	29	0.8
Aguascalientes	186,316	19.7	0.8
Tlaxcala	183,335	19.1	0.7
Quintana Roo	153,240	17.5	0.6
Baja California Sur	79,150	18.7	0.3
Colima	77,987	14.4	0.3
D.F.	20,326	0.2	0.1
TOTAL	24'651,425	25.3	100.0

Fuente: INEGI Censo Nacional de Población 2000.

1.4. Superficie y valor de la producción por rama económica

Se analiza en la presente sección algunos elementos de la producción agropecuaria veracruzana, durante el período de 2003 a 2005, con énfasis en el análisis de los procesos por rama económica (Agrícola, Ganadera y Forestal), buscando encontrar argumentos para la priorización de acciones de los subprogramas de la Alianza.

En el Cuadro 7 se muestra la superficie cubierta y el valor de la producción por rama agrícola (cultivos cíclicos y perennes), ganadera y forestal, en el período comprendido del año 2003 al 2005. Puede verse en el mismo cuadro, que en el período antes mencionado la superficie agrícola se mantiene estable, con una cierta reducción de 2.2%. A pesar de ese decremento en superficie, en ese mismo período la actividad agrícola creció 10% en el valor de su producción. La actividad agrícola ha sido desglosada en cultivos cíclicos y perennes. Los primeros decrecieron 5.3% en su superficie cubierta y han perdido 10.2% del valor de su producción de 2003 a 2005. Los cultivos perennes mantuvieron estable la superficie cubierta, con un incremento de 1% y el valor de la producción creció 13.8%.

Durante el mismo período de análisis la superficie dedicada a la actividad ganadera se mantuvo más o menos estable; sin embargo, el valor de la producción creció notablemente en 35.8%, probablemente debido a procesos comerciales basados en la transformación de la producción en fresco. La superficie forestal en ese período se mantuvo estable, pero el valor de la producción se redujo en 30.5%.

A través del procedimiento de dividir el valor porcentual de valor de la producción por rama de la producción, por el de superficie cubierta, se encuentra la eficiencia del uso de la superficie para producir riqueza. En el mismo Cuadro 7, puede verse en la actividad agrícola que por cada unidad porcentual de superficie, ha generado 2.7 unidades porcentuales de capital. En lo específico de la actividad agrícola los cultivos cíclicos, por cada unidad porcentual de superficie ha generado 1.2 unidades porcentuales de capital. En lo que se refiere a los cultivos perennes, por cada unidad porcentual de superficie, ésta genera 4.2 unidades porcentuales de capital.

En la actividad ganadera por cada unidad porcentual de superficie, ésta genera 1.1 unidades porcentuales de capital y la actividad forestal muestra alta deficiencia para producir capital, ya que por cada unidad porcentual de superficie, sólo produce 0.4 unidades porcentuales de capital. Es esta última actividad la más deficiente de las ramas analizadas para generar riqueza en el ámbito rural veracruzano.

A reserva de desarrollar análisis con mayor profundidad, puede decirse que la dinámica de los cultivos perennes en Veracruz posee el mayor potencial para producir capital, por encima de las otras ramas de la producción abordadas en este capítulo.

Cuadro 7. Superficie y valor de la producción por rama de producción agropecuaria.

Ramas	2003		2004		2005			Val/Sup.	
	Sup.*	Valor**	Sup.	Valor	Sup.	%	Valor		
Agrícola	1437.4	14637.8	1403.6	15345.3	1405.4	17.6	16100.1	47.8	2.7
- Cíclicos	736.6	3514.4	684.3	3553.5	697.5	8.7	3441.8	10.2	1.2
- Perennes	700.8	11123.4	719.3	11791.8	707.8	8.9	12658.3	37.6	4.2
Ganadería	3684.1	12735.0	3684.1	14242.9	3687.1	46.2	17293.2	51.4	1.1
Forestal	1480.1	367.4	1484.8	261.4	1482.1	18.6	255.2	0.8	0.4

Fuente: Informe de gobierno 2005, estado de Veracruz.

* Miles de hectáreas.

** Millones de pesos (pesos corrientes).

1.5. El grado de marginación en Veracruz

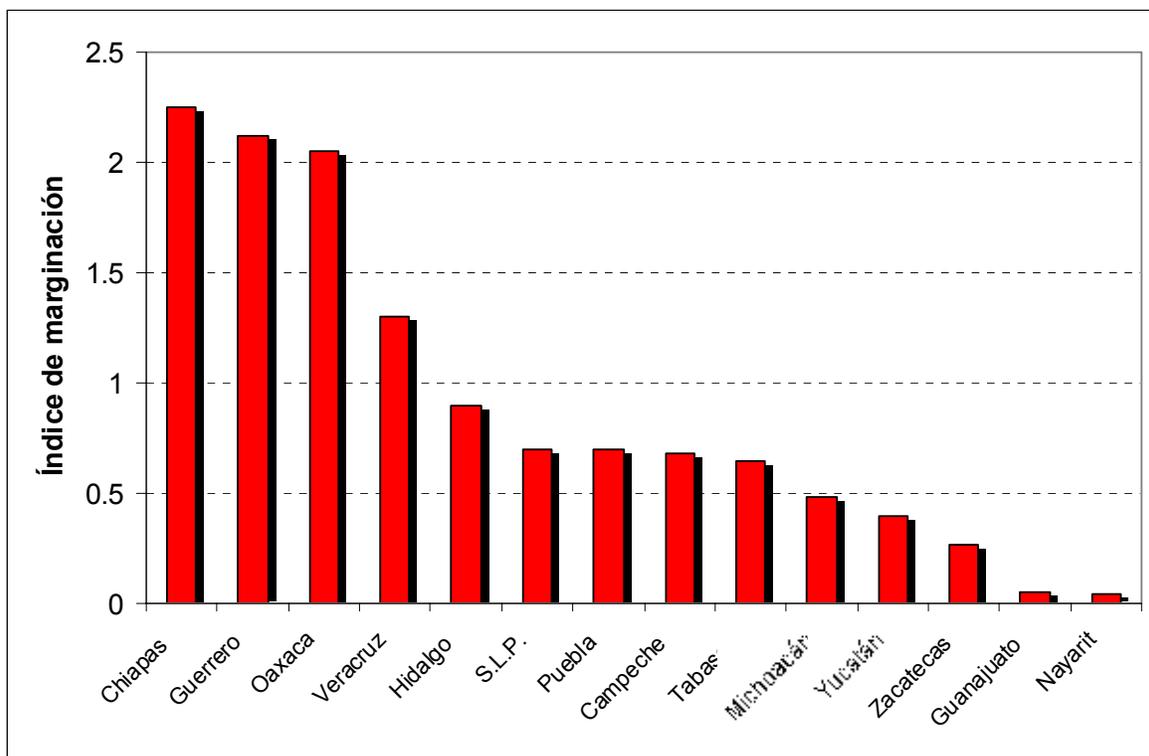
Existe consenso en el ámbito operativo que la pobreza se encuentra diseminada en toda la estructura social, pero la padece fundamentalmente el sector rural. De alrededor de 25 millones de personas que conforman la población rural de nuestro país, aproximadamente el 60% habita en casi 200 mil localidades con población menor a 2,500 habitantes. Se sabe que el índice de pobreza extrema es 7 veces mayor en el medio rural que en el medio urbano (CNH, 2004).

La incidencia de la pobreza en nuestro país se agudiza en las áreas rurales, principalmente entre campesinos que cultivan tierras bajo temporal. La persistencia de la pobreza rural, se traduce en bajos niveles de bienestar, precariedad de las condiciones de vida y necesidades básicas insatisfechas. Esta circunstancia ha provocado, a lo largo del país, una creciente migración del campo hacia las zonas urbanas y al extranjero. Se estima que la migración anual de mexicanos a los Estados Unidos de Norte América es de 500 mil personas, generando con ello una creciente feminización de las labores agropecuarias de México.

El nivel de marginación específico para el estado de Veracruz, se muestra en la Figura 5, donde puede verse que Veracruz posee un no muy honroso cuarto lugar nacional en el índice de marginación, por debajo de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. El índice de marginación del estado de Veracruz alcanza un valor de 1.28, es decir, 0.77 puntos debajo de Oaxaca y el 50% del índice de Chiapas, que es el mayor en el país.

Aun cuando el estado de Veracruz está situado en los primeros cuatro lugares de los estados con mayor marginación en México, su nivel es significativamente más bajo que el de los tres estados que lo superan. Podría decirse que si el estado de Veracruz contiene a la mayor población rural del país, no sufre de altas migraciones hacia los Estados Unidos y su grado de marginación, aun cuando alto, no es en realidad una limitante insuperable. Lo anterior, confirma lo propuesto anteriormente, Veracruz posee el potencial necesario para convertirse en el laboratorio de desarrollo rural sustentable, para los subprogramas de la Alianza para el Campo.

Figura 5. Índice de marginación por entidades federales.



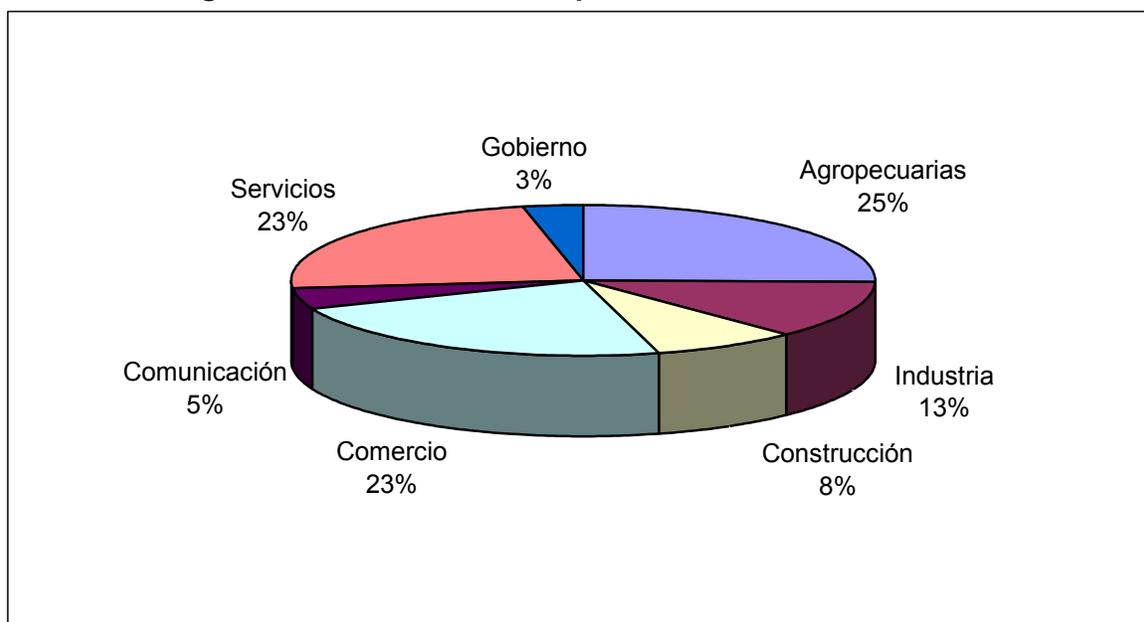
Fuente: CONAPO 2004

Fuente: Informe 2005 Gobierno del estado de Veracruz.

Fuente: INEGI 2000.

1.6. Dinámica del empleo en el estado de Veracruz.

Considerando la información descrita en el apartado anterior, la información del empleo en el estado es de alta congruencia fenomenológica. En la Figura 6, puede verse que las actividades agropecuarias absorben 25% del empleo en el estado, apenas competida por las proporciones que toman los servicios y el comercio. El resto de actividades que toman un segmento del empleo estatal son significativamente menores a la capacidad agropecuaria en la absorción de empleo. Es esto último una razón más para justificar los elementos contextuales para iniciar un ambicioso proyecto de desarrollo rural con base en las capacidades de los apoyos concurrentes que deberán manejar los consejos municipales para esos fines.

Figura 6. Distribución del empleo en el estado de Veracruz.

Fuente: Informe 2005 Gobierno del estado de Veracruz.

Fuente: INEGI 2000.

1.7. Factores ambientales para el uso sustentable de los recursos naturales

La situación actual para Veracruz, en lo que se refiere a su grado de desequilibrio ecológico, aun cuando –igual que otros muchos estados- sufre de reducción en la biodiversidad y de sequías recurrentes, elevación de la temperatura ambiental y otros efectos del calentamiento global, su nivel es menos preocupante que la situación en otras entidades federativas. Un ejemplo de ello es el grado de presión sobre el recurso hídrico (4%), el cual ha sido calificado por la CNA (2002) como de escasa presión (<10%), a diferencia de nuestro vecino, el estado de Puebla (35%) calificado en la categoría de presión-media-fuerte (20-40%).

En lo que se refiere al grado de desertificación, el estado de Veracruz se encuentra en el último lugar de la tabla de entidades con mayores índices de desertificación. En Cuadro 8, puede verse que Veracruz posee una superficie deforestada 3.3 veces menor que el estado con mayor índice de deforestación (Yucatán). La superficie deforestada en el estado de Veracruz es del orden de 5.3% de la superficie deforestada nacional. La información mostrada justifica nuevamente que Veracruz es un estado potencial para probar estrategias para el desarrollo rural sustentable.

Cuadro 8. Estados con mayores índices de desertificación.

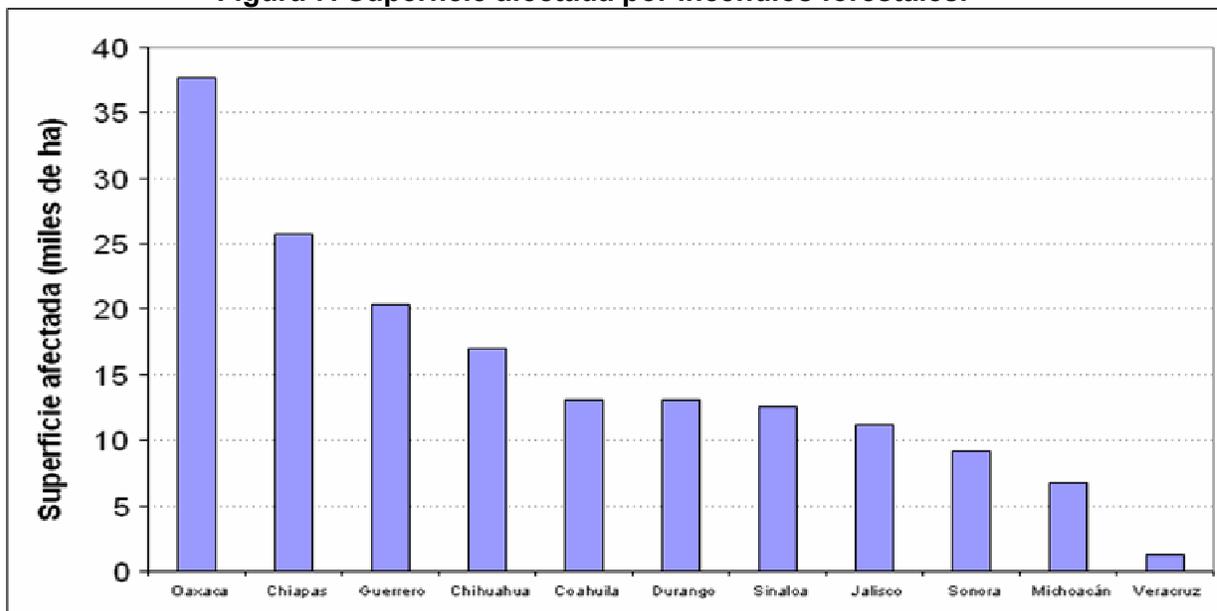
Estado	Deforestación (miles de ha)	Porcentaje
Yucatán	949.1	17.6
Chihuahua	561.7	10.4
Durango	423.9	7.9
Quintana Roo	390.5	7.2

Estado	Deforestación (miles de ha)	Porcentaje
Jalisco	387.0	7.2
Chiapas	383.6	7.1
Guerrero	381.5	7.1
Campeche	335.8	6.2
Veracruz	286.6	5.3
Otros	1,285.9	24.0
TOTAL	5,385.7	100.0

Fuente: Semarnat. Cuarta Reunión Nacional Forestal 2002.

Los incendios forestales son uno de los problemas que mayor impacto generan en el equilibrio ecológico de los ecosistemas. Es ésta una de las situaciones de mayor efecto ambiental y con mayor problemática para controlarse. Sin embargo, sin eliminar que los incendios forestales se dan en el territorio veracruzano, son éstos un problema menor, comparado con este tipo de problemática en otros estados, como lo puede ser en Oaxaca y Chiapas.

En la Figura 7, se observa que la superficie afectada por incendios forestales en el estado de Veracruz es de 1,300 ha, que comparada esa cifra con la que sufre Oaxaca (37,700 ha) es significativamente menor. Puede verse que el estado inmediato en la tabla, que es Michoacán, genera más de cinco veces la cantidad de superficie afectada por incendios forestales.

Figura 7. Superficie afectada por incendios forestales.

Fuente: Comisión Nacional Forestal (2004).

Una reflexión final en este apartado, reitera el potencial que el estado de Veracruz posee para convertirlo en un gran laboratorio de estrategias para el desarrollo rural sustentable, aprovechando su dinámica rural y la todavía alta calidad ambiental de sus recursos naturales. La columna vertebral son las políticas de desarrollo socioeconómico que el estado deberá diseñar, operar y evaluar para impulsar los diferentes tipos de productores que el estado de Veracruz posee.

El estado de Veracruz posee un capital institucional, hasta ahora no totalmente aprovechado. La referencia está dirigida hacia el papel que las instituciones de enseñanza e investigación pueden cubrir en ese gran proyecto para el desarrollo rural veracruzano; toca sin embargo al gobierno estatal encargarse de la necesaria convocatoria y del convencimiento de pueblo y gobierno, hacia un fin común.

Capítulo 2

Principales resultados y tendencias del Programa

Con el propósito de analizar la evolución de las características centrales del Programa, la inversión total y el número de beneficiarios, desde su instauración en el estado de Veracruz, se desarrolla dicho propósito con énfasis en la observación de lo realizado durante el período 2001-2005, buscando analizar las tendencias y sentido de los cambios en el diseño, la orientación de los recursos de inversión y la trayectoria en la atención a beneficiarios del Programa.

La evolución del PDR, en términos de la dinámica de los subprogramas que lo integran, se muestra en el Cuadro 9, en él puede verse que a partir del año 2002 el Programa ha sido sistemáticamente agrupado en tres: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, con la intención de abordar la problemática rural de manera integrada, con mayor sinergia y eficiencia operativa. Este proceso de agrupamiento programático se ha desarrollado buscando que las acciones de inversión del PAPIR, tengan como elementos fundamentales del Desarrollo Rural, el desarrollo humano de los pobladores a través de programas de capacitación (PRODESCA) y procesos de organización para la producción impulsados por el PROFEMOR.

Cuadro 9. Evolución del Programa de Desarrollo Rural 1996-2005.

Programas para el Desarrollo Rural	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Apoyo a proyectos de inversión rural (PAPIR)							■	■	■	■
Fortalecimiento de empresas y organización rural (PROFEMOR)							■	■	■	■
Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)							■	■	■	■
Apoyo al desarrollo rural (PADER)						■				
Extensionismo y servicios profesionales (PESPRO)						■				
Mujeres en el desarrollo rural (PMDR)				■	■	■				
Desarrollo productivo sostenible en zonas rurales marginadas (PDPSZRM)		■	■	■	■	■				
Programa elemental de asistencia técnica (PEAT)		■	■	■	■					
Equipamiento rural (PER)	■	■	■	■	■	■				
Capacitación y Extensión (PCE)	■	■	■	■	■	■				

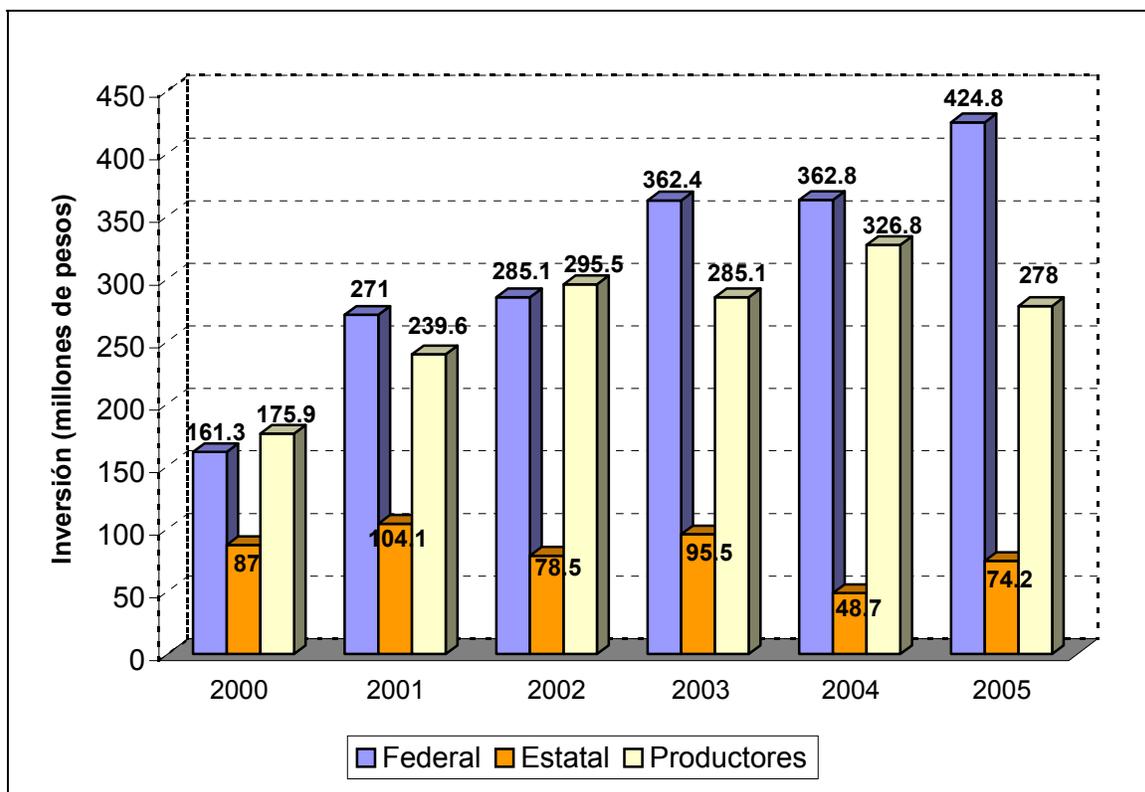
Fuente: Elaboración propia con base en información histórica de la Alianza para el Campo en el estado de Veracruz, Delegación SAGARPA.

Un elemento pertinente a tomar en cuenta, es que el Programa está operando el Desarrollo Rural, en Distritos y municipios con base única en la Alianza para el Campo y en específico en los tres subprogramas mencionados, alejándose en cierta forma de los planteamientos que la LDRS aporta (Bienestar social, sostenibilidad ecológica rural, no sólo agropecuaria, servicios a la población, entre otros elementos que deberán retomar los Consejos Distritales y Municipales).

2.1. Evolución de la inversión en la Alianza para el Campo

El comportamiento de la inversión en el nivel más agregado del Programa de la Alianza para el Campo se muestra en la Figura 8, puede verse que el segmento invertido por la federación se ha incrementado notablemente en el tiempo en 1.63 veces de 2000 a 2005, no así la inversión estatal que aunque se incrementó un 20% en 2001, ha venido oscilando en decremento hasta el año 2005 en que la cifra invertida es 85% de la del año 2000. En lo que se refiere a la inversión realizada por los productores puede verse que se alcanza un incremento máximo de 85% del 2000 al 2004, pero decrece 15% hacia el año 2005, fenómeno probablemente influido por cierto desánimo detectado en la población rural a causa de la atención a solamente un 10% aproximadamente del total de los proyectos solicitados en el año.

Figura 8. Inversión en la Alianza para el Campo 2000-2005.



Fuente: Informes de Gobierno del Estado de Veracruz (2000-2005).

En lo que se refiere a la inversión específica del Programa de Desarrollo Rural (PDR) en el estado de Veracruz, en el Cuadro 10, puede verse que del año 2000 al 2005 la

proporción del total de la Alianza que corresponde al PDR decreció notablemente después del 2000 hasta un 27.7% en el 2003, incrementándose casi a la cifra original en el 2005, lo cual permitiría pensar que el PDR toma cada vez más importancia en lo general en el estado de Veracruz.

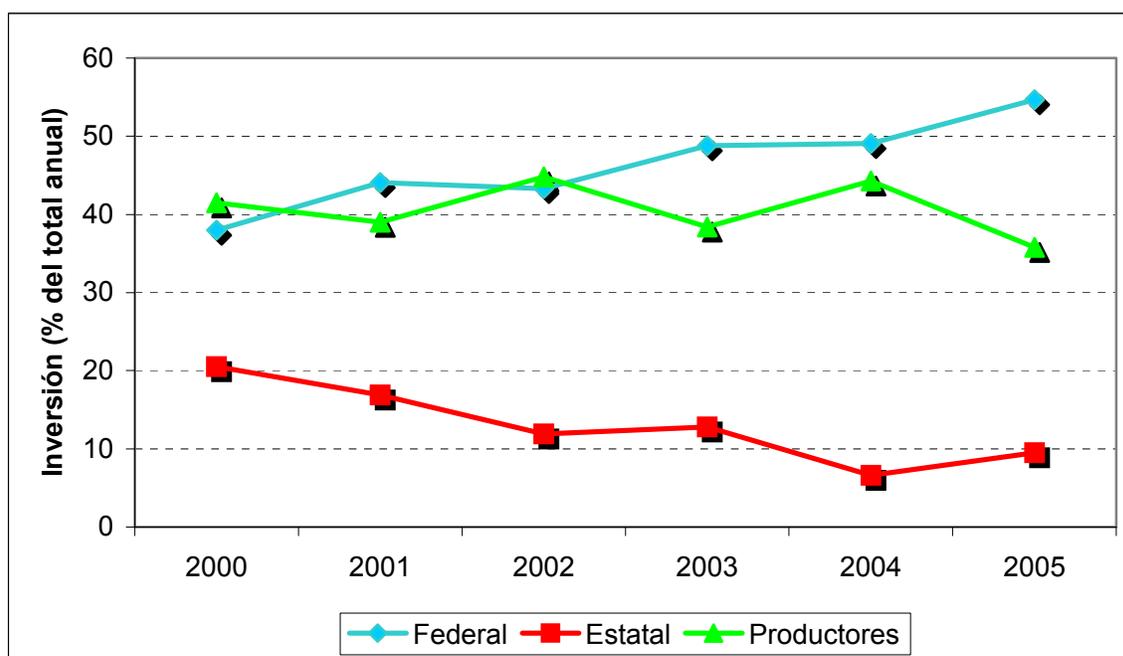
En congruencia con lo anterior, durante el período 1996-2005, el total de la inversión creció casi 6 veces. En lo específico por tipo de inversor, la del ámbito federal creció más de 4 veces y la estatal sólo 2 veces. Finalmente la inversión de los productores del año 2000 al 2005 tuvo un incremento de 88%.

Cuadro 10. Inversión en el Programa 1996-2005 (miles de pesos).

Año	Total	% APC	Federal	Estatal	Gobierno	Productores
1996	55,209.07		39,680.00	15,529.07	55,209.07	
1997	78,507.84		43,100.00	35,407.84	78,507.84	
1998	98,313.50		56,763.00	41,550.50	98,313.50	
1999	183,766.00		72,297.50	47,752.50	120,050.00	63,716.00
2000	225,616.40	53.2	87,160.00	45,366.00	132,526.00	93,090.40
2001	140,331.40	22.8	80,148.40	45,050.00	125,198.40	15,133.00
2002	185,050.00	28.1	120,050.00	40,000.00	160,050.00	25,000.00
2003	206,212.50	27.7	150,000.00	30,000.00	180,000.00	26,212.50
2004	273,775.30	34.0	166,065.97	29,099.20	195,165.17	78,610.10
2005	382,258.30	49.2	213,000.00	50,000.00	263,000.00	119,258.30
Incremento absoluto	5.92		4.37	2.22	3.76	0.88

Fuente: Elaboración propia con base en información documental proporcionada por el CTEE.

En la Figura 9, puede verse el comportamiento proporcional anual de la inversión federal, estatal y de los productores durante el período de 2000 a 2005. Es interesante observar que la proporción federal mantiene una tasa de crecimiento significativa y que la estatal, que viene de un largo periodo en descenso, hasta el 2004, repunta en el 2005.

Figura 9. Proporción de la inversión anual en Alianza para el Campo.

Fuente: Informes de Gobierno del estado de Veracruz (2000-2005).

Sin embargo, la inversión de los productores, aunque más alta que la estatal, tiene una clara tendencia a la baja, probablemente influida por el manifestado malestar de alrededor del 90% de solicitantes rechazados en el Programa, por lo inequitativo que en su opinión resulta asignar proyectos de manera corporativa, dejando a un alto monto de solicitudes sin acceso a los subprogramas del Programa.

En el Cuadro 11, se plasman las cifras de inversión particular para cada subprograma. Puede verse en el cuadro mencionado que la inversión federal para PAPIR creció casi dos veces en el período 2002-2005, no así la de PRODESCA que se redujo en 60%. Para el PROFEMOR se observa un monto de inversión estable, aunque significativamente inferior al PAPIR en el año 2005 (15%).

La inversión estatal en el mismo periodo creció al doble para PAPIR, dando un significativo énfasis en ambos niveles de gobierno a la inversión a proyectos productivos. En lo que se refiere al PRODESCA, el estado redujo casi a 25% su inversión, un poco en contra al énfasis que la LDRS otorga al desarrollo humano de los pobladores rurales, como simiente del Desarrollo Rural Sustentable. La inversión estatal al PROFEMOR, después de un decremento en 2003 y 2004, en 2005 regresa a un nivel cercano a la realizada en 2002.

Cuadro 11. Comportamiento de la inversión por subprograma 2002-2005 (miles de pesos).

Año	Subprograma	Federal	Estatal	Productores	Total
2002	PAPIR	60,050.0	20,000.0	24,000.0	104,050.0
	PRODESCA	39,000.0	13,000.0	0.0	52,000.0
	PROFEMOR	21,000.0	7,000.0	1,000.0	29,000.0
2003	PAPIR	88,000.0	17,000.0	24,806.2	129,806.2

	PRODESCA	40,000.0	10,000.0	0.0	50,000.0
	PROFEMOR	22,000.0	3,000.0	1,406.3	26,406.3
2004	PAPIR	122,291.00	21,374.2	76,844.1	220,509.3
	PRODESCA	18,275.0	3,225.0	0.0	21,500.0
	PROFEMOR	25,500.0	4,500.0	1,766.0	31,766.0
2005	PAPIR	171,700.0	40,300.0	117,750.0	329,750
	PRODESCA	14,550.0	3,450.0	0.0	18,000.0
	PROFEMOR	26,750.0	6,250.0	1,508.3	34,508.3

Fuente: Informes de Gobierno del estado de Veracruz (2002-2005).

Es importante observar que la inversión de los productores está dirigida masivamente a los proyectos PAPIR, como es lógico pensarlo por su interés de capitalización. Sin embargo, su inversión en PRODESCA es históricamente nula, lo cual induce a reflexionar sobre su desinterés por el incremento de sus capacidades y en la necesidad de influir en su conciencia para tomar este rubro como una capitalización de sus calidades humanas. Aun cuando, existe inversión de productores en PROFEMOR durante el periodo de análisis, ésta sólo alcanza alrededor de 1.5% de su inversión en PAPIR, situación que también merece reflexión acerca de las razones por las que el productor rural no toma el fortalecimiento de empresas y organización rural como un objetivo propio.

2.2. Tendencias en la inversión del Programa, número de beneficiarios y actividades apoyadas

El desarrollo del Programa de Desarrollo Rural, que opera de manera sistemática a través de sus tres subprogramas, atendiendo preferentemente a la población rural marginada desde el año 2002, muestra en el Cuadro 12 que, en congruencia con la preferencia antes mencionada, el PAPIR atendió la mayor cantidad de beneficiarios del tipo PBIT en el año 2002, y ésta descendió significativamente a alrededor del 20% de la cifra inicial.

Cuadro 12. Número y tipo de beneficiarios por subprograma 2002-2005.

Año	PBIT*	PBIZM*	PBIZN*	RP*	Total general
2002	5,394	23,916			29,310
PAPIR	1,876	9,792			11,668
PRODESCA	401	1,950			2,351
PROFEMOR	3,117	12,174			15,291
2003	932	25,734	6,589	384	33,639
PAPIR	400	8,155	2,705	116	11,376
PRODESCA	404	15,185	3,116	181	18,886
PROFEMOR	128	2,394	768	87	3,377
2004	549	14,203	3,433		18,185
PAPIR	486	6,844	2,247		9,577
PRODESCA	63	7,359	1,186		8,608
PROFEMOR					
2005	546	14,109	4,306		18,961
PAPIR	375	12,551	3,475		16,401
PRODESCA	171	1,558	831		2,560

Año	PBIT*	PBIZM*	PBIZN*	RP*	Total general
PROFEMOR					
Total general	7,421	77,962	14,328	384	100,095

Fuente: Lista de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural 2002-2005.

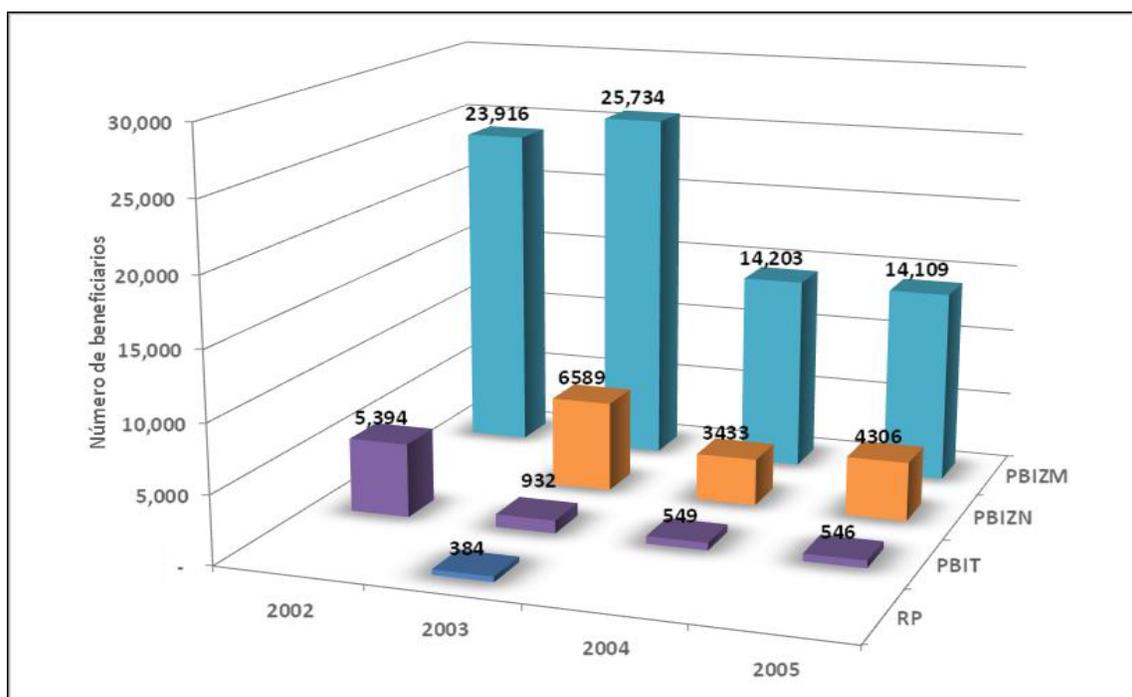
*PBIT: Productores de Bajos Ingresos en Transición, PBIZM: Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas, PBIZN: Productores de Bajos Ingresos en Zonas No Marginadas, RP: Resto de Productores.

Para el tipo PBIZM la cifra de beneficiarios atendidos fue similar para los años 2002 y 2003, descendiendo notablemente en el año 2004 (30%), pero con un considerable ascenso en el año 2005 (28%). La atención al tipo PBIZN no se dio en el año 2002, pero tuvo un ascenso de 28% en el año 2005.

La atención del PRODESCA al tipo PBIT ha sido relativamente baja, en comparación con el PAPIR, y ha ido en notable descenso, hasta alcanzar en 2005 sólo un 17% del logrado en 2002. En lo que se refiere al tipo PBIZM, dentro del mismo PRODESCA, hubo un notable crecimiento hacia el año 2003 de casi ocho veces del año 2002, reduciéndose hasta un 10% en el año 2005. El tipo PBIZN no fue atendido en el año 2002, inició en año 2003 y decreció notablemente hasta un 27% en el año 2005.

El PROFEMOR atendió la mayor cantidad de beneficiarios del tipo PBIT en el año 2002, y se redujo sustancialmente para el año 2003 hasta un 4% y dejó de atender a este tipo en los años subsiguientes. En lo que se refiere al tipo PBIZM, en el año 2002 el PROFEMOR atendió la mayor cantidad de beneficiarios y se redujo hasta un 20%, para después desaparecer.

En la Figura 10, se muestra que en los primeros años de esta nueva etapa programática (2002-2005) se alcanzó un número máximo de beneficiarios atendidos para el tipo PBIZM, el cual se redujo considerablemente y se mantiene estable para 2004 y 2005 con alrededor de 55% de la cifra del año 2003. Los beneficiarios del tipo PBIZN y PBIT muestran un comportamiento decremental similar al anterior, situación que podría deberse al incremento de apoyos por productor en el tiempo, lo cual se abordará en párrafos siguientes.

Figura 10. Número y tipo de beneficiarios del Programa 2002-2005.

Fuente: Elaboración propia con base en la lista de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural 2002-2005. PBIZM: Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas, PBIZN: Productores de Bajos Ingresos de Zonas No Marginadas, PBIT: Productores de Bajos Ingresos en Transición, RP: Resto de Productores.

El número de solicitudes apoyadas por eslabón de la cadena agroalimentaria se muestra en el Cuadro 13, puede verse que en los procesos de producción primaria la cantidad de solicitudes atendidas creció de 2002 a 2005 casi en 100%, y los apoyos a actividades de posproducción crecieron solamente 26.5%. En términos generales, el número de solicitudes atendidas se redujo hasta un 57% de 2002 a 2005, aun cuando hay evidencias de que el monto de inversión general y por productor creció en el mismo periodo.

Cuadro 13. Número de solicitudes apoyadas por eslabón de la cadena.

Eslabón/Actividad	2002	2003	2004	2005	Total
Posproducción	83	110	55	105	353
Agrícola	47	26	13	25	111
No Agropecuaria	30	77	40	77	224
Pecuaria	6	7	2	3	18
Primaria	631	700	348	1,256	2,935
Agrícola	184	197	92	344	817
No Agropecuaria	45	71	72	101	289
Pecuaria	402	428	184	804	1,818
Indeterminado		4		7	11
No Determinado	2,660	1,293	1,461	595	6,009
Servicios		1,293	1,027	595	2,915
Indeterminado	2,660		434		3,094

Eslabón/Actividad	2002	2003	2004	2005	Total
Total general	3,374	2,103	1,864	1,956	9,297

Fuente: Lista de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural 2002-2005.

Se inicia en la siguiente etapa del documento un análisis de la inversión del PDR en los Distritos para el Desarrollo Rural (DDR), con el propósito de aportar un marco de referencia político-geográfico.

Cuadro 14. Composición de superficie en los DDR en el estado de Veracruz.

DDR	Número (Ubicación)	Municipios (cantidad)	%	Superficie (ha)	%
Huayacocotla	001 (N)	7	3.3	222,990	3.2
Tuxpan	002 (N)	10	4.7	53,703	0.8
Martínez de la Torre	003 (C)	21	10.0	628,911	9.2
Coatepec	004 (C)	31	14.7	402,056	5.8
Fortín	005 (C)	56	26.6	617,644	9.0
La Antigua	006 (C)	6	2.8	252,273	3.7
Veracruz	007 (C)	11	5.2	454,368	6.6
Cd. Alemán	008 (S)	12	5.7	453,873	6.6
San Andrés Tuxtla	009 (S)	11	5.2	733,270	10.7
Jáltipan	010 (S)	15	7.1	711,542	10.4
Las Choapas	011 (S)	11	5.2	1'004,100	14.6
Pánuco	012 (N)	20	9.5	1'328,314	19.4
Total		211	100.0	6'863,044	100.0

Fuente: INEGI. VII Censo Agropecuario, 1991.
N: Norte, C: Centro, S: Sur.

Se plasma en el Cuadro 14 un listado del número de municipios que conforman a cada uno de los DDR. Puede verse que el DDR que agrupa la mayor cantidad de municipios es el No. 005-Fortín (26.6%) con una superficie considerable (9% del total) y la mayor cantidad de pobladores indígenas y marginados. Los DDR 011 y 012 (Las Choapas y Pánuco) poseen la mayor superficie (14.6 y 19.4%, respectivamente) aunque contienen sólo el 5.2 y 9.5% del total de los municipios del estado, respectivamente.

Es altamente significativo mencionar que la distribución del monto de inversión 2005 para proyectos aprobados se concentra en los DDR de la región centro del estado con un 64.1% del total invertido (Cuadro 15). El monto restante está dividido en los DDR de las regiones norte y sur con porcentajes de la inversión total de 15.1 y 20.8%, respectivamente. La concentración de la inversión en la región central probablemente obedece a la cercanía de estos distritos con las oficinas centrales de las instituciones en la capital del estado, lo cual facilita los procesos de trámite y también a que en esta región existe un mayor nivel de desarrollo social, con acceso a fuentes de información privilegiadas y más cercanas.

Cuadro 15. Inversión de los subprogramas del PDR por DDR (millones de pesos).

Año (Programa)	Distritos para el Desarrollo Rural													Total
	001	002	003	004	005	006	007	008	009	010	011	012	nd	
2002	2.3	5.6	19.4	27.8	13.8	4.3	7.2	2.8	10.6	13.3	6.1	18.4	1.0	132.6
PAPIR	1.4	1.4	7.7	16.9	5.8	1.7	4.2	1.8	6.8	8.8	3.4	13.0	1.0	74.0
PRODESCA	0.9	3.4	9.9	7.4	6.9	2.1	2.4	0.9	3.0	4.2	2.6	4.4	-	48.3
PROFEMOR	0.0	0.8	1.8	3.5	1.0	0.5	0.6	0.1	0.8	0.2	-	1.0	-	10.2
2003	2.0	6.5	17.1	18.3	10.7	46.9	12.7	5.9	12.6	3.9	2.4	13.7	-	152.7
PAPIR	2.0	6.5	17.1	18.3	10.7	3.1	12.7	5.9	12.6	3.9	2.4	3.7	-	108.9
PRODESCA	-	-	-	-	-	31.9	-	-	-	-	-	-	-	31.9
PROFEMOR	-	-	-	-	-	11.9	-	-	-	-	-	-	-	11.9
2004	1.7	9.0	25.9	29.0	16.5	26.0	19.3	9.1	18.0	10.1	5.7	12.3	-	182.4
PAPIR	1.0	7.8	21.0	21.9	11.6	6.4	17.8	8.3	16.2	8.9	5.3	9.8	-	136.0
PRODESCA	-	-	-	-	-	18.0	-	-	-	-	-	-	-	18.0
PROFEMOR	0.7	1.2	4.8	7.1	4.9	1.6	1.4	0.8	1.8	1.2	0.3	2.4	-	28.4
2005	3.6	15.7	16.6	23.2	28.0	76.7	16.5	9.8	17.0	13.7	6.9	16.5	-	244.1
PAPIR	3.6	15.7	16.6	23.2	28.0	9.4	16.5	9.8	17.0	13.7	6.9	16.5	-	176.8
PRODESCA	-	-	-	-	-	15.4	-	-	-	-	-	-	-	15.4
PROFEMOR	-	-	-	-	-	51.9	-	-	-	-	-	-	-	51.9
Total general	9.6	36.7	79.0	98.4	68.9	154	55.7	27.5	58.1	41.0	21.0	60.8	1.0	711.7

Fuente: Lista de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural 2002-2005.

En el Cuadro 16, se explica la contradicción mencionada en el Cuadro 15, donde se observa una importante reducción en la cantidad de beneficiarios atendidos, cuando la inversión tuvo un incremento de 84% en el periodo de 2002 a 2005. En lo específico, el eslabón de producción primaria se incrementó 1.5 veces y el de posproducción en alrededor de 60%, lo cual indicaría que la inversión se está dirigiendo hacia proyectos mejor consolidados en su diseño o a que los procesos organizativos comienzan a dar frutos, situación que es deseable impulsar y planificar hacia procesos de desarrollo rural sustentable realmente integrado.

Cuadro 16. Inversión por eslabón y actividad 2002-2005 (Pesos).

Eslabon/ Actividad	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	Total	%
Posproducción	7,743,107	5.84	18,190,861	11.91	6,439,028	3.53	12,216,584	5.01	44,589,580	6.26
Agrícola	4,758,963	3.59	5,173,484	3.39	2,421,276	1.33	4,008,857	1.64	16,362,579	2.30
No Agropecuaria	2,032,422	1.53	11,208,206	7.34	3,748,658	2.06	7,757,065	3.18	24,746,352	3.48
Pecuaria	951,722	0.72	1,809,171	1.18	269,094	0.15	450,662	0.18	3,480,649	0.49
Primaria	66,292,681	50.01	90,718,402	59.40	63,233,980	34.67	164,588,725	67.44	384,833,788	54.07
Agrícola	13,425,458	10.13	25,290,463	16.56	18,672,882	10.24	52,481,966	21.50	109,870,769	15.44
No Agropecuaria	4,423,996	3.34	11,710,374	7.67	15,677,162	8.59	12,294,721	5.04	44,106,252	6.20
Pecuaria	48,443,227	36.54	53,414,241	34.97	28,883,936	15.83	98,312,010	40.28	229,053,414	32.18

Evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2005

Eslabon/ Actividad	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	Total	%
Indeterminado		0.00	303,324	0.20		0.00	1,500,029	0.61	1,803,353	0.25
No Determinado	58,525,341	44.15	43,817,637	28.69	112,733,963	61.80	67,246,771	27.55	282,323,713	39.67
Servicios		0.00	43,817,637	28.69	46,368,345	25.42	67,246,771	27.55	157,432,753	22.12
Indeterminado	58,525,341	44.15		0.00	66,365,618	36.68		0.00	124,890,959	17.55
Total	132,561,129	100.00	152,726,900	100.00	182,406,971	100.00	244,052,080	100.00	711,747,081	100.00

Fuente: Lista de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural 2002-2005.

El supuesto planteado de que la inversión por productor creció en el periodo 2002-2005, no se rechaza apoyándose en el Cuadro 17, en él puede verse que, en lo general, por DDR y por tipo de productor se dio tal incremento. El análisis muestra que el incremento promedio por productor para las tres regiones en que se agrupan los DDR es similar y evidentemente equitativo. En los DDR del Norte se encontró un incremento general de 1.46 veces, en los del Centro el incremento alcanza un promedio de 1.40 y en los DDR del Sur el incremento alcanza 1.67 veces.

**Cuadro 17. Apoyo a beneficiarios por DDR y tipo de productor 2002-2005
(miles de pesos).**

DDR	Tipo de productor	2002	2003	2004	2005	Total
001 N	PBIZM	7,951.46	13,501.59	6,666.73	9,429.36	9,628.93
002 N	PBIT	19,563.75	12,366.52	16,527.92		14,566.61
	PBIZM	5,386.26	11,156.11	10,305.42	19,075.74	12,770.58
	PBIZN		11,584.17		30,806.83	27,463.76
003 C	PBIT	8,331.39				8,331.39
	PBIZM	5,378.81	14,487.95	20,385.92	16,663.06	13,958.32
	PBIZN		7,735.94	23,645.71	14,293.19	14,694.75
004 C	PBIT	7,447.49	19,616.68	25,831.38	16,718.08	11,708.43
	PBIZM	12,891.59	13,055.34	13,513.53	13,546.52	13,226.86
	PBIZN		20,242.24	24,302.59	16,666.16	19,389.91
005 C	PBIT	7,777.78		37,637.71		31,665.72
	PBIZM	5,789.38	12,430.35	17,057.53	10,037.85	10,459.35
	PBIZN		9,720.22	16,767.29	9,552.66	10,883.67
006 C	PBIT	21,715.58	15,000.00	27,706.35	23,758.67	23,221.38
	PBIZM	9,212.22	14,112.30	22,285.96	24,883.30	19,923.07
	PBIZN		12,611.71	26,384.89	21,209.99	21,146.92
	RP		22,133.67			22,133.67
007 C	PBIT	12,080.19		40,577.42	70,400.00	31,511.32
	PBIZM	11,869.76	11,854.03	19,083.42	13,426.48	14,068.71
	PBIZN		16,071.16	23,794.13	25,724.75	22,841.59
	RP		26,629.91			26,629.91
008 S	PBIT	14,329.77	25,000.00	12,466.07	14,670.83	15,071.60
	PBIZM	12,744.77	9,598.76	17,206.34	10,046.45	11,965.46
	PBIZN		17,183.42	20,013.07	19,646.32	19,229.55

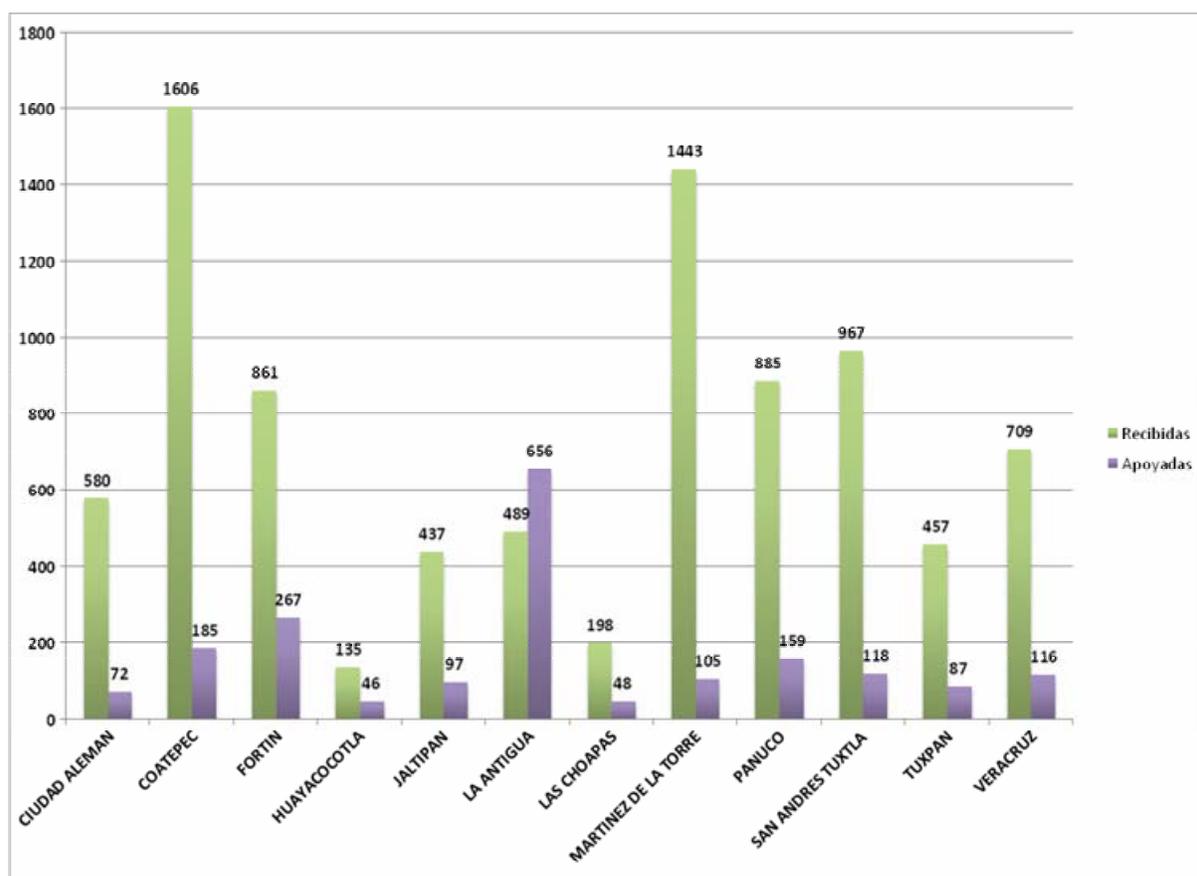
DDR	Tipo de productor	2002	2003	2004	2005	Total
009 S	PBIT	9,445.33	11,947.01		17,233.14	12,968.10
	PBIZM	10,949.56	13,806.61	21,852.39	14,438.46	15,849.51
	PBIZN		16,252.33	22,587.14	23,306.05	20,436.25
010 S	PBIT	6,259.98	8,077.64		18,789.10	15,838.59
	PBIZM	25,102.73	11,612.28	20,914.26	10,910.22	16,557.55
	PBIZN		12,984.33	41,488.38	13,857.12	18,616.50
011 S	PBIT	3,865.00	21,412.70	21,538.23	44,288.54	24,859.91
	PBIZM	19,968.93	12,703.47	18,819.83	12,228.57	16,456.94
	PBIZN		10,189.02	20,124.76	17,580.29	15,897.78
012 N	PBIT	20,434.78		41,706.50	18,962.56	21,426.25
	PBIZM	9,094.93	15,024.79	14,089.67	8,394.66	10,859.92
	PBIZN		20,958.97	8,863.26	17,005.81	16,313.25

Fuente: Lista de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural 2002-2005.

Con el propósito de analizar la información de solicitudes recibidas en ventanilla contra las apoyadas finalmente, en la Figura 11 se muestra este contraste. Puede verse que los DDR que recibieron la mayor cantidad de solicitudes fue el de Coatepec (004) y La Antigua (006) con 18.3 y 16.5% del total recibido, respectivamente. Los DDR que recibieron la mayor cantidad de apoyos fueron La Antigua (006) y Fortín (005) con 33.5 y 13.7%. Los DDR que apoyaron la mayor proporción de las solicitudes recibidas fueron los de La Antigua (006), Huayacocotla (001) y Fortín (005) con alrededor de 100, 34.1 y 31%, respectivamente.

Agrupando a los DDR por región en el estado, se definió que los DDR del Norte (001,002 y 012) apoyaron el 19.8% de la solicitudes recibidas, los DDR del Centro (003, 004, 005, 006 y 007) apoyaron el 26% de solicitudes recibidas y los DDR del Sur (008, 009, 010 y 011) apoyaron 15.3% de las solicitudes recibidas. Como se observa, se mantiene la región Centro como la más apoyada por el Programa de Desarrollo Rural.

Figura 11. Solicitudes recibidas y apoyadas por DDR 2005.



Fuente: Lista de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural 2002-2005.

2.3. Cumplimiento de metas 2005

Se presenta en esta sección del documento un análisis sucinto del nivel de cumplimiento de metas del Programa de Desarrollo Rural 2005. El desarrollo de este segmento está fundamentado en la información proporcionada por las instancias operativas del Programa, que a la fecha de elaboración del documento la información de cierre físico y financiero se encontraba todavía en proceso de elaboración.

Cuadro 18. Metas de financiamiento convenido y pagado por concepto 2005.

Subprogramas	Concepto	Federal	Estatal	Productores	Total
PAPIR	Convenido	179,780,000	40,300,000	122,083,200	220,080,000
	Pagado	188,666,100	40,300,000	122,022,158	228,966,100
PRODESCA	Convenido	13,550,000	3,450,000		17,000,000
	Pagado	12,232,000	3,450,000		15,682,000
PROFEMOR	Convenido	26,750,000	6,250,000	1,508,300	33,000,000
	Pagado	26,663,000	6,250,000	1,504,227	32,913,000

Subprogramas	Concepto	Federal	Estatal	Productores	Total
Desarrollo Rural	Convenido	220,080,000	50,000,000	123,591,500	270,080,000
	Pagado	227,561,100	50,000,000	123,526,385	277,561,100

Fuente: Cierre físico y financiero. SAGARPA 2005.

En el Cuadro 18, puede verse que el total del financiamiento ejercido en el año 2005 superó a lo programado en 2.7%. En lo que se refiere a la participación federal, el monto ejercido superó lo programado en 3.4%; por otra parte, el ejercicio financiero de la participación estatal resultó exactamente igual a lo programado. El financiamiento ejercido por los productores fue 99.9% del programado. Lo anterior, configura un cumplimiento adecuado de metas programáticas.

En lo que se refiere a las metas programadas y ejercidas de productores beneficiados en el PAPIR, en el Cuadro 19, puede verse que este subprograma logró ejercer el 57.8% de lo programado para el año 2005, atendiendo a un porcentaje de 56% del total beneficiado de productores de bajos ingresos en zonas marginadas (PBIZM) y 34.2% del mismo total beneficiado para productores de bajos ingresos en zonas no marginadas (PBIZN). Los productores de bajos ingresos en transición (PBIT) alcanzan un porcentaje del total de productores atendidos de 9.7%, todo ello en congruencia con el interés de privilegiar la atención a los productores más marginados del estado.

El subprograma PRODESCA se analiza en lo específico a través de siete proyectos, entre los que se encuentra el de *Diseño de Proyectos de Desarrollo*, el cual cumplió con el 100% de lo programado. Este último proyecto atendió a 60% de productores del tipo PBIZM, 25% del tipo PBIZN y 15% de Productores de Bajos Ingresos en Transición. Otro de los proyectos del PRODESCA es el de *Puesta en Marcha de Proyectos de Desarrollo*, el cual aportó una eficiencia de cumplimiento de lo programado de 43%. Este proyecto atendió al 58.2% del total ejercido para el tipo PBIZM, 28.5% para PBIZN y 13.3% del tipo PBIT.

El proyecto de *Asesoría Técnica y Consultoría Profesional para Empresas Rurales o Redes de Proyectos Individuales* alcanzó a cubrir 43% de la cantidad de productores programados para ser beneficiados por él. Este proyecto atendió mayoritariamente al tipo PBIZN con 43.2% del total beneficiado y al 42% de productores de alta marginación. Los proyectos de *Promoción de Proyectos en Zonas Rurales Marginadas, Programas Especiales de Desarrollo de Capacidades, Promoción de Agroproductos No Tradicionales y el de Participación en la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS)* alcanzaron el 100% de las metas programadas y cubrieron mayoritariamente al tipo PBIZM.

En lo general, el PRODESCA logró ejercer 76.3% de lo programado en el año 2005, atendiendo a 74.8% del total ejercido, para el tipo PBIZM; los productores de bajos ingresos en zonas no marginadas alcanzaron el 12.7% del total beneficiado y el 12.3% para productores en transición.

En el ámbito del sector agropecuario y a opinión del grupo evaluador, el PRODESCA es un programa de importancia central para el logro del Desarrollo Rural Sustentable en México, considerando su interés fundamental por mejorar las capacidades técnicas, de gestión y negociación de los pobladores rurales, como elemento central de decisiones para su propio desarrollo.

En el análisis de consecución de metas programadas por parte del subprograma PROFEMOR 2005, se revisan tres proyectos en su interior: Fortalecimiento Institucional, Consolidación Organizativa y Fomento Empresarial. El primero de ellos maneja dos conceptos de acción, el Consejo Distrital y el Consejo Municipal, de los cuales se programó fortalecer 12 del primero y 154 del segundo, en ambos casos las metas fueron cumplidas en el 100% de los casos. La distribución de las metas físicas alcanzadas en el CDDRS para zonas marginadas fue de 58.3% del total programado y 41.7% para zonas no marginadas. En los COMUDERS se asignó 94.2% a zonas marginadas, 5.2% a zonas no marginadas y 0.6% a zonas con productores en transición.

El proyecto de *Consolidación Organizativa* agrupa a dos conceptos básicos: Los organismos de 1er Nivel y otro grupo que contiene a los de 2do y 3er Nivel. Para el primer grupo se logró una ejecución del 100% de lo programado, atendiendo el 10.3% de la meta ejecutada para zonas marginadas, 82.8% para zonas no marginadas y 6.9% para zonas de productores en transición.

El proyecto de Fomento Empresarial contó como unidad de medida el Evento, del cual no se definió una meta programática; sin embargo, en zonas marginadas se realizaron tres eventos con productores de zonas no marginadas, lo cual permite decir que se cumplió el 100% de la meta programada.

En lo general, el subprograma PROFEMOR logró 96.1% de las metas programadas, atendiendo con 61.3% del total programado a zonas marginadas, 35.8% a zonas no marginadas y 2.9% a zonas con productores en transición.

Aun cuando, a la fecha de redacción de este documento la información de cierres físicos y financieros 2005 se encontraban en procesos de finalización, en lo general se observa que el logro de metas programadas fue altamente eficiente.

Cuadro 19. Metas programadas y logradas en PAPIR Y PRODESCA 2005.

Programas		Metas Programadas		Productores Beneficiados				% Logrado	
		Concepto	Total de Productores	Bajos Ingresos			Resto de Productores		Total
				Zonas Marginadas	Zonas No Marginadas	Transición			
P A P I R		Total	23,432	7,602	4,630	1,313	9	13,554	57.84
P R O D E S C A	Diseño de Proyectos de Desarrollo	UPR	500	300	125	75	0	500	100.00
	Puesta en Marcha de Proyectos de Desarrollo	UPR	2,800	700	343	160	0	1,203	42.96
	Asesoría Técnica y Consultoría Profesional para Empresas Rurales o Redes de Proyectos individuales	UPR	1,500	280	288	98	0	666	44.40
	Promoción de Proyectos en Zonas Rurales Marginadas	UPR	4,500	4,000	0	500	0	4,500	100.00
	Programas Especiales de Desarrollo de Capacidades	UPR	760	460	200	100	0	760	100.00
	Promoción de Agroproductos No Tradicionales	Particip.	52	32	10	8	2	52	100.00
	Participación en la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS)	Particip.	150	90	30	23	7	150	100.00
	SUBTOTALES		UPR	10,060	5,740	956	933	0	7,629
		Particip.	202	122	40	31	9	202	100.00
TOTAL PRODESCA			10,262	5,862	996	964	9	7,831	76.31

Fuente: Cierre físico y financiero. SAGARPA 2005.

Cuadro 20. Metas programadas y logradas en PROFEMOR 2005.

PROFEMOR	Metas Programadas			Metas Físicas Alcanzadas				Logrado (%)	Productores Beneficiados				Logrado (%)
	Unidad de medida y/o concepto	Total de Product.	Cantidad Física	Zonas Marginadas	Zonas No Marginadas	Transición	Total		Bajos Ingresos			Total	
									Zonas Marginadas	Zonas No Marginadas	En Transición		
Fortalecimiento Institucional	Consejo Distrital	0	12	7	5		12	100.00				0	
	Consejo Municipal	0	154	145	8	1	154	100.00				0	
Consolidación Organizativa	Organismo 1er Nivel	1,010	101	9	72	6	87	86.14	1,672	3,045	232	4,949	490.0
	Organismo 2do y 3er Nivel	360	18	7	10	1	18	100.00	68	529	117	714	198.3
Fomento Empresarial	Evento	0	0		3		3			60		60	
TOTAL		1,370	285	168	98	8	274	96.14	1,740	3,634	349	5,723	417.7

Fuente: Cierre físico y financiero. SAGARPA 2005.

2.4. Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno

En un análisis sucinto de las congruencias y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno, se plantea como elemento central el funcionamiento de los Consejos Distritales y Municipales, en términos de la definición de los problemas, potencialidades y demandas que aquejan a las regiones rurales y, a partir de ello, la definición de acciones para resolver los problemas, aprovechar las potencialidades y atender las demandas, teniendo un esquema evaluatorio de la eficiencia de esas acciones para solucionar los problemas, todo ello con base en un diseño planeado al interior del Consejo Distrital y COMUDERS, lo cual hasta ahora es al menos insatisfactorio.

Un elemento pertinente a tomar en cuenta es la baja proporción de solicitudes apoyadas, respecto del total recibido (22% a la fecha de avances en la captura) que comienza a mostrar signos de desaliento por parte de los productores. Probablemente un plan piloto para el desarrollo rural sustentable en el estado de Veracruz, atendiendo a sus potencialidades socioeconómicas y ambientales, sea una estrategia viable para el Programa, sobre todo si el funcionamiento de los Consejos se organiza hacia el logro de mayor eficiencia.

Sin embargo, considerando que el Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo busca el desarrollo de capital físico, humano y social, a través de sus tres subprogramas, de los cuales el PRODESCA es considerado eje estratégico para articular los otros dos, por la trascendencia que implica apoyar el desarrollo humano de la población objetivo de la Alianza. El impacto de PRODESCA, por su interés en el desarrollo del hombre, antes o en paralelo al de las cosas y las acciones, desafortunadamente no es tangible en el corto plazo, sobre todo porque la inmediatez de capitalización del PAPIR es un importante atractivo para la población rural. Lograr una alta congruencia de las orientaciones y acciones del PDR con la alta potencialidad del estado de Veracruz, sus retos y oportunidades, exige mayor inversión financiera, pero también en planificación y coordinación institucional y social, para impulsar un proceso de real desarrollo rural sustentable.

En otras secciones de este documento se ha argumentado que existen condiciones potenciales para operar el PDR con mucha mayor eficiencia e impacto, ambiental inclusive. Siendo como es Veracruz, el estado con la mayor población rural del país, el estado con la mayor diversidad de ambientes –casi todos positivos-, la entidad ubicada en cuarto lugar de marginación, pero con 50% del índice de las que poseen la población con mayor nivel de marginación (Guerrero, Chiapas y Oaxaca), Veracruz es de los estados menos afectados por incendios, es de los estados con menor migración en el país; en síntesis, los retos y oportunidades para el PDR en Veracruz presenta un amplio espectro de oportunidades para encontrar mejores formas de realizarlo.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

El propósito principal en esta sección del documento es analizar la evolución de temas relevantes de la gestión del Programa en el estado de Veracruz, durante el periodo 2001-2005, haciendo énfasis en la dinámica del Programa y en las áreas prioritarias, buscando lograr avances sustantivos en la eficiencia operativa y finalmente en el logro de los mejores impactos posibles del Programa en el desarrollo rural sustentable del estado de Veracruz. Se atiende por su importancia de análisis al ejercicio fundamentalmente evaluado (2005).

Para cubrir el propósito antes enunciado se abordarán algunos temas relevantes a la evaluación de la estrategia general del programa para contribuir en la solución de la problemática que limita al desarrollo rural sustentable en el estado de Veracruz. Se valorarán avances en la adopción de la estrategia del Programa en la entidad; la contribución de éste en el mejoramiento de la institucionalidad en el medio rural; los procesos de planeación del DRS; la asignación de recursos, en términos de su focalización vía proyectos, entre otros; eficiencia del circuito operativo, en referencia a sus procesos administrativos; avances en la instrumentación de la estrategia PRODESCA; avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización; la consolidación organizativa y el fomento empresarial; los aportes del Programa a la sustentabilidad y perspectivas del Programa dentro de la política sectorial de desarrollo rural sustentable.

El desarrollo del presente capítulo está basado fundamentalmente en una encuesta a funcionarios públicos de diversos niveles, el tipo y número de entrevistados se presenta en el Cuadro 21.

Cuadro 21. Cantidad y tipo de entrevistas a funcionarios públicos en el estado.

Entrevistado	Número
Funcionarios directivos	3
Directivos CECADER y UTOE	5
Presidente Municipal	1
Funcionarios operativos	3
Coordinadores municipales y distritales	19
Prestadores de Servicios	4
Técnicos PROFEMOR	3
Total	38

3.1. Avances en la adopción de la estrategia del Programa

Con el propósito de valorar los avances en la adopción de la estrategia del Programa, se analiza su nivel de apropiación en el estado, en términos de la integralidad de sus acciones y su evolución, así como la pertinencia del Programa como política estatal.

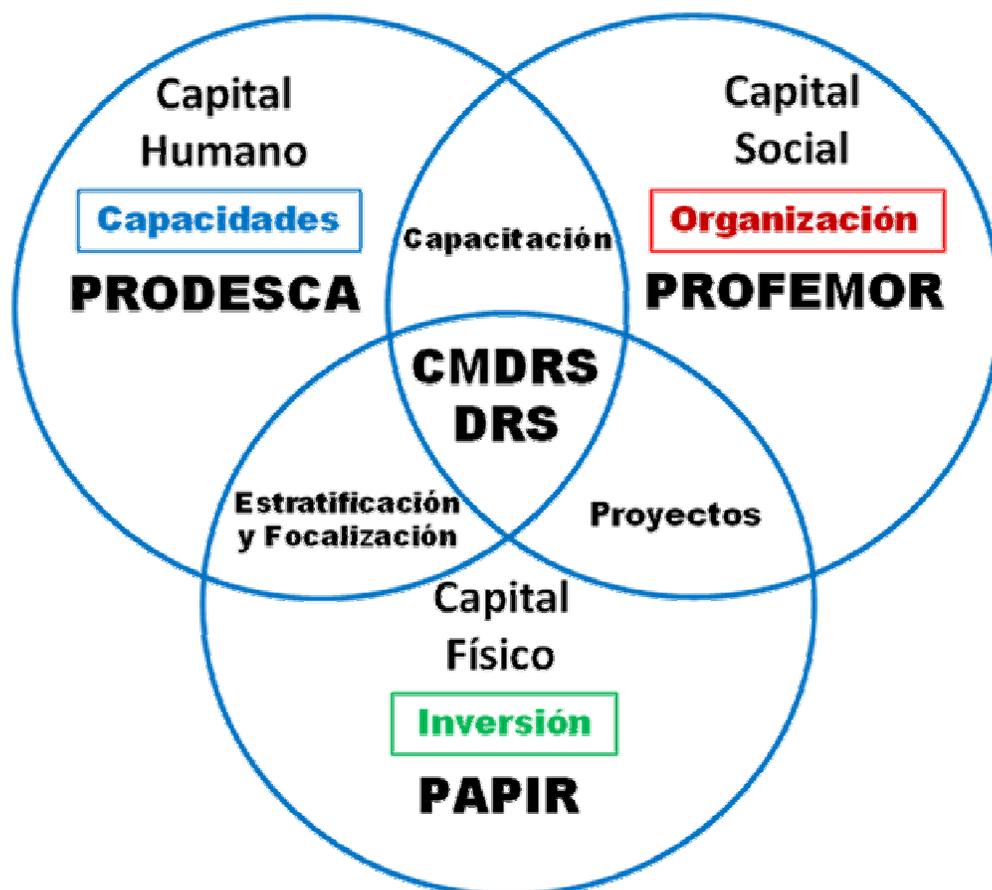
Para hacer una valoración de la adopción integrada del PDR en el estado de Veracruz, es necesario reflexionar antes acerca de la integralidad del diseño del propio Programa. En la **Figura 12**, se desarrolla una interpretación de la estrategia del PDR, basada en la

relación de sus tres elementos fundamentales: el capital humano, el social y el físico; los cuales operan a través de tres ejes básicos de objetivación: el desarrollo de capacidades, el impulso a la organización para la producción y el acceso a inversión capitalizable. Los elementos y ejes básicos operan a través de tres instrumentos de política: PRODESCA, PAPIR Y PROFEMOR.

La relación entre los tres subprogramas se interpreta considerando que la capacitación que aporta el PRODESCA es potenciada por procesos de organización de productores para eficientar el diseño, operación y evaluación de proyectos que el PAPIR apoya, todo ello teniendo a procesos de focalización y estratificación para avanzar en el logro del Desarrollo Rural Sustentable (DRS), produciendo los alimentos, materias primas, servicios ambientales y otros no agropecuarios, que la sociedad demanda, logrando con base en ello mejorar la calidad de vida de la población rural, dinamizando las economías microregionales.

Una de las aportaciones fundamentales del PRODESCA es el mejoramiento de las capacidades de los pobladores para lograr esos objetivos sobre una base de sostenibilidad ecológica. En síntesis, la interpretación del evaluador es que una organización de productores consolidada o en proceso de lograrlo -no un grupo de trabajo intermitente- plantearía proyectos en los cuales el técnico y los productores están capacitados o necesitan ese proceso y lo que se requiere solamente es el financiamiento. Esta estrategia permite aprobar proyectos que realmente contribuyen al desarrollo rural sustentable en regiones priorizadas y tipologizadas.

Figura 12. Integralidad del Programa de Desarrollo Rural Sustentable.



Fuente: Elaboración propia con base en los planteamiento de FAO-SAGARPA.

La información que generó la encuesta a funcionarios directivos, mostró, en principio, que en el estado de Veracruz no se plantearon procedimientos planeados con el nivel de integralidad que la estrategia del PDR define en sus documentos básicos. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas, políticas y físico-biológicas que la entidad posee, permite pensar que la instrumentación y operación de planes piloto con ese enfoque, es viable en sus aspectos técnicos y económicos, pero sobre todo permitiría introducir elementos de sostenibilidad en el manejo de proyectos de inversión productiva.

Los resultados de la encuesta informan que los proyectos 2005 no contaron con elementos dirigidos a lograr sustentabilidad, mucho menos se buscó integrar elementos de equilibrio ecológico en los agroecosistemas rurales. Lo que parece ser la fuente de ausencia de elementos de sostenibilidad ecológica en los proyectos aprobados es que hay fuertes divergencias conceptuales sobre la sostenibilidad y confusión sobre estos temas en general. Con base en el criterio de la EEE, 60% de los entrevistados expresó una concepción de Desarrollo Rural Sustentable calificada como poco clara, 20% planteó una definición con regular claridad, y el otro 20% de los entrevistados presentó una buena definición de lo que es el DRS. Con el mismo propósito se entrevistó a directivos CECADER y UTOE y la información define que todos ellos expresaron una concepción calificada por la entidad evaluadora, como de regular a baja.

El caso de los coordinadores distritales, municipales y prestadores de servicios profesionales (PSP) presentaron un menor nivel de claridad acerca de lo que conceptúan como DRS, la calificación de este grupo fue definida como “muy baja” de lo se supone es su objeto básico de trabajo. Situación que deberá atenderse con prioridad, si es que se desea definir con precisión con cuáles otros desarrollos se relaciona el DRS, quiénes son sus protagonistas fundamentales, en qué se desarrollarán, cómo lo harán, cómo priorizarán las etapas, de qué está compuesto el DRS y cómo pretendemos que funcione, pero sobre todo está indefinido –en su concepción- quién dirigirá esos procesos y con cuáles objetivos. De esta manera, el DRS seguirá operando únicamente sobre la base de proyectos productivos, como si no se hubiera transitado ya del Desarrollo Rural Integral al Desarrollo Rural Sustentable.

El 80% de los funcionarios directivos opinó que el concepto de sustentabilidad no está presente en las instancias donde se toman decisiones sobre la orientación de los recursos del Programa y que no se da prioridad a proyectos que impulsen el uso sustentable de los recursos naturales y la adopción de tecnologías favorables al ambiente.

Lo que se muestra como una circunstancia realmente preocupante es la concepción, de lo que es el DRS, por parte de presidentes municipales, que se supone son el motor de este proceso, es pertinente al menos transcribir una muestra de ello: *“El Desarrollo Rural Sustentable es un avance en las condiciones de vida, con cambios que pueda ver en el municipio”* y *“sustentabilidad es todo lo que está sujeto”*.

Respecto de lo que se ha avanzado en la apropiación de la estrategia de conformar una red de Prestadores de Servicios Privados (PSP) las respuestas manifiestan que, a pesar de ser éste un magnífico subprograma, no existen tales redes y no se ha podido avanzar –o se ha avanzado muy poco- dicen otros.

3.2. Integralidad de las acciones

La valoración del nivel de integralidad de las acciones en el PDR se plantea inicialmente con base en el análisis del grado de coordinación e interacción entre la Delegación de la SAGARPA y la Secretaría Estatal. Al respecto, los entrevistados manifestaron que éste es aceptable, y que tiene como punto crítico algunas deficiencias de comunicación.

Un elemento que incide en la integralidad de las acciones son las implicaciones que genera para la operación del Programa que los DDR y CADER conserven algún segmento de la operación, aun cuando no han sido transferidos administrativamente al gobierno estatal. Las respuestas son diversas y aluden que los DDR y CADER sólo funcionan como ventanillas en el PDR. Al respecto, las instancias estatales consideran que sería deseable integrar ya a los DDR a la operativa del estado y que la delegación de SAGARPA sólo dicte la normativa. Se percibe en el ambiente cierto nivel de conflicto entre ambos niveles de la acción del PDR. Ya en el subcapítulo anterior se abordó el tema de la adopción por parte del estado de la integralidad que plantea la estrategia básica del PDR y se determinó que al parecer los operadores de los subprogramas están más interesados en lograr metas y plazos administrativos, que en planear la acción integrada de dichos subprogramas.

Sin embargo, la apropiación del Programa tiene como muestra fundamental la decisión del gobierno del estado la creación del Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural (INVEDER) en 1999, como una estrategia en la entidad para impulsar la productividad rural. Desde entonces, el INVEDER ha venido complementando diferentes programas con el de Desarrollo Rural, entre los que se encuentran el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) y el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica para el Desarrollo Rural (SINACATRI), operado preferentemente en zonas de alta marginación.

3.2.1. Evolución de la orientación del Programa en el estado

En referencia a los cambios que se han dado en la orientación del Programa desde 2001 a la fecha, con énfasis en las mejoras en su gestión; desde la perspectiva del estado se abordan temas, que en opinión de funcionarios estatales han mejorado o se mantienen estables en el tiempo.

Uno de los más importantes temas que ha evolucionado en el tiempo es que antes de 2004 la demanda fue libre (podían solicitar apoyos productores individuales o grupos de trabajo), en este año la proporción fue de 70% para solicitudes individuales y de 30% para solicitudes de grupos. En el año 2005 las reglas de operación marcaron que las solicitudes debían ser por proyecto. Este es un avance sustantivo en la gestión del Programa, lo cual trajo aparejado que la dotación por proyecto creció de 2002 a 2005.

La determinación para asignar apoyos cambió en 2002, con base en criterios de focalización por región, tipo de productor, cadenas agroalimentarias, sus eslabones y la actividad dentro de él. En 2003 se realizó un estudio de tipología, que más bien fue de regionalización, el cual a pesar de que contiene un alto nivel metodológico, al parecer no ha podido ser utilizado para las necesidades de planeación en los programas de la Alianza para el Campo. En este estudio se utilizan dos indicadores, el cociente locacional y un índice de especialización. El primero define las actividades más importantes del sector agropecuario en una región (subsector o cultivo/especie) y el segundo determina el nivel de especialización regional (subsector o cultivo/especie).

Uno de los cambios en orientación más importante en los últimos años es el proceso de municipalización, en el que la acción municipal transitó de ser sólo constructor de obra urbana a ser el conductor de los procesos de desarrollo rural sustentable en el ámbito geográfico del cual es rector. En un proceso que duró alrededor de tres años, la mayor parte de los 212 municipios veracruzanos tiene instalado su Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), han realizado un diagnóstico y a partir de él se ha construido un Plan para el DRS, que de alguna manera guía las acciones municipales con ese objetivo.

El proceso de elección de consejeros municipales, en opinión de 93% de los coordinadores distritales, municipales y técnicos PSP, fue realizada por la asamblea del consejo. Genera preocupación que un sector de funcionarios directivos, aunque minoritario (20%), manifieste no saber cómo se desarrolla el proceso de elección de consejeros en el CMDRS, el restante 80% manifiesta estar enterado de que los consejeros fueron elegidos por la asamblea del propio CMDRS. En lo general, los entrevistados opinan que es éste un proceso de vital importancia para las zonas rurales y que habrá que darle un tiempo para que los procesos sociales maduren.

Un proceso de cambio en la orientación lo constituye la adopción estatal del Programa para el Desarrollo Rural (PDR), a través de sus tres subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), aunque la adopción no se ha tomado en el nivel de integración que la estrategia indica, los procesos para el desarrollo rural en el estado, operados principalmente por el Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural (INVEDER) son guiados desde 2002 por los tres subprogramas mencionados. Las opiniones al respecto son que en la operativa se observan desvinculados.

La opinión de los técnicos PSP, consecuentes con la anterior argumentación, es que en lo general las políticas de asignación de apoyos al DRS desvinculan a los tres subprogramas entre sí. Consideran los entrevistados que, aunque el PRODESCA es un subprograma positivo, existe baja demanda de los servicios que ofrece. La opinión del sector estatal en lo general es positiva hacia los subprogramas, aunque el 60% de ellos considera que el avance en la atención a las necesidades de los beneficiarios es todavía incipiente.

Los funcionarios directivos, respecto de PAPIR, en un 80% opinan que la calidad de los proyectos formulados es aun insuficiente para ser utilizados como instrumento de planeación y seguimiento del desarrollo de las unidades de producción rural. Probablemente por esa razón, el 60% de ellos considera que el Programa no ha incidido favorablemente en la inducción y consolidación de las organizaciones económicas del estado. En referencia a los avances en la integración de un mercado de servicios profesionales, la percepción manifestada es que las capacidades de los técnicos no cumplen totalmente con las expectativas de su trabajo, en lo general, y en la medida que la exigencia asciende hacia agricultura de mayor escala, las deficiencias se hacen más evidentes, por esa razón recomiendan que el INCA-RURAL los capacite adecuadamente, antes de firmar el contrato, en el caso que no cubrieran las capacidades necesarias. A pesar de ello, 60% de los funcionarios directivos considera que sí existe correspondencia entre las necesidades de los beneficiarios del PDR y los tipos de servicios que brinda PRODESCA. Al respecto, se percibe un interés estatal por diseñar un PRODESCA veracruzano con administración local.

3.2.2. Pertinencia del Programa como política estatal

Con el propósito de valorar en qué medida el diseño del PDR ha sido aprovechado por el gobierno estatal, para adecuarlo a sus necesidades, el tema se aborda a partir de las percepciones de los funcionarios directivos entrevistados. Una muestra de que las autoridades estatales sí lo han aprovechado y adecuado es que 80% de ellos manifiesta que el estado ha tomado iniciativas para descentralizar funciones relacionadas con la planeación y operación del Programa a los ámbitos regionales, distritales y municipales. Las iniciativas que se han desarrollado, en opinión de funcionarios estatales, se han dado en procesos de adaptación y reestructuración institucional para manejar el PDR, aunque manifiestan que el avance todavía es menor.

Con base en la opinión de los funcionarios directivos entrevistados acerca de la pertinencia del Programa como política estatal, ésta puede valorarse como aceptable, pues la mayoría de ellos de ellos considera que hay un ejercicio sistemático de planeación-programación-presupuestación para la operación del Programa para el Desarrollo Rural, como muestra de que el Programa sí se está aprovechando en el estado de Veracruz.

Un elemento del que hay ambivalencias de opinión, es el del eventual traspaso de los DDR al dominio estatal, la opinión estatal es que el PDR podría funcionar mejor si los DDR pasaran a manos del estado, de esa manera, el DDR dejaría de ser sólo una ventanilla del PROCAMPO y del PDR –u otros programas-, para convertirse en el operador real del Desarrollo Rural Sustentable en el estado de Veracruz. La visión federal es que mientras la inversión al programa sea mayoritariamente suya, la transferencia de los DDR y CADER al estado estará detenida indefinidamente.

En opinión del evaluador, un elemento fundamental para analizar la eficiencia operativa del DRS en el estado, es la dispersión de esfuerzos que genera contar con una Secretaría para el Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal, Pesca y Alimentación (SEDARPA), un Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural (INVEDER), Comisiones y Consejos múltiples, como la del Desarrollo del Papaloapan (CODEPAP), Fundación Produce, entre otras, donde se financian proyectos relacionados con el Desarrollo Rural Sustentable de manera independiente. Probablemente una Secretaría para el Desarrollo Rural Sustentable en el estado de Veracruz sería una instancia aglutinadora de los esfuerzos en esa dirección.

3.2.3. Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural

El interés de la presente sección está dirigido a valorar los avances en el proceso de descentralización, en la forma de cómo se inserta el Programa en el proceso de federalización; la estructura institucional para la operación del Programa, donde destacan los conceptos de adaptación, innovación y reestructuración institucional. También se busca valorar el proceso de fortalecimiento de los cuerpos colegiados, en términos del funcionamiento y consolidación del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) y el papel de los Consejos Distritales para el Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) y los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

3.2.4. Avances en el proceso de descentralización

Observar la inserción del Programa en el proceso de federalización, considerando en la operación estatal, el impulso a la municipalización, son los temas que principalmente guían esta parte del documento.

Es esencial considerar que al menos 60% de los funcionarios estatales entrevistados define que el proceso de municipalización de la Alianza y por tanto del PDR, ha venido siendo adecuado, manifiestan que el proceso debe dejarse madurar, que los errores de hoy serán seguramente los aciertos de mañana, sólo debe cuidarse que se apeguen a la norma. Consideran que deberá corregirse la capacitación municipal fuera de tiempo, para contar con autoridades y consejeros adecuadamente informados. Los funcionarios estatales opinan que este proceso aportará mayor capacidad y autonomía para dirigir el CMDRS y con ello planear y atender mejor a la población prioritaria del Programa. En secciones anteriores se aludió a que 80% de los entrevistados advierte que el estado ha iniciado procesos de descentralización de funciones relacionadas con la planeación y operación del Programa a los ámbitos regionales, distritales y municipales.

La opinión de los funcionarios directivos respecto de ese proceso, es que la parte urgente, que fue la de instalar los Consejos municipales, ha sido cubierta en la gran mayoría de los

municipios en el estado. El proceso funcional es el que aun no se consolida, principalmente refieren que los consejeros de instituciones oficiales participan intermitentemente y que la sociedad civil no se ha integrado aun a su funcionamiento. En lo específico, su opinión acerca de la participación de los consejos en la toma de decisiones para la asignación de mecanismos y recursos concurrentes del Programa, hipotéticamente debía facilitarlos, pero ello es aun insuficiente; al respecto, 20% opinó que en los CMDRS aun no se inician esos procesos.

3.2.5. Estructura institucional para la operación del Programa

El interés central de esta sección es observar la evolución del Programa en el tiempo, en términos de la participación de los elementos que se relacionan con su gestión y operación. Los procesos de adaptación, innovación y reestructuración institucional son el eje de análisis de este apartado.

En la entrevista realizada a funcionarios del gobierno del estado sobre el tema, 80% de ellos consideró que sí ha habido procesos de adaptación, innovación y reestructuración institucional en el manejo del PDR, aunque el 20% afirma no tener claro cuáles son esos procesos y cómo se ha desarrollado el procedimiento. Otro 20% acepta que los procesos se han dado, pero sin cambios en los resultados. Una proporción de 20% opina que los procesos mencionados se han realizado, sobre todo porque la operativa se apega a la norma, aunque acepta que no se han dado procesos de innovación. Finalmente, el grupo restante considera que, aun cuando se han dado tales procesos, falta adoptar otros para lograr mayor eficiencia en la operación de los programas. Los funcionarios directivos opinaron, en concordancia con los representantes estatales, que sí ha habido procesos de adaptación, innovación y reestructuración institucional en el manejo del PDR, sólo que han sido lentos y de bajo impacto.

3.2.6. Fortalecimiento de los cuerpos colegiados

Respecto del funcionamiento y consolidación del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) en el estado de Veracruz y de la pertinencia y eficacia de los acuerdos tomados por la Comisión Estatal de Desarrollo Rural (CEDR), además del papel de los Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS y CDDRS) en la nueva institucionalidad rural, se plantea una síntesis de la información obtenida.

En relación con la representatividad, legitimidad y equilibrio en la estructura y funcionamiento del CEDR, el 60% de los funcionarios directivos entrevistados considera que sí lo es, además que es eficiente. Se plantea que es el único estado en el país que tiene una conformación altamente representada por productores y que cumple con la normatividad que la ley establece. Un sector de los entrevistados opinó que en realidad funciona como un proceso de tramitación para liberar los recursos del Programa y necesita un periodo mayor para madurar como instrumento de coordinación.

Respecto de la presencia y participación de los diversos actores relevantes en la Comisión Estatal de Desarrollo Rural (CEDR), el 66% respondió que sí la hay y que participa activamente en la definición de política sectorial. Otro 34% opina que la CEDR no incide en tal definición.

Acerca del papel del CDDRS y CMDRS en la nueva institucionalidad rural, las opiniones son divergentes: el 33% de los funcionarios directivos considera que ambos organismos son de vital importancia, toda vez que permiten la acción y definición de las políticas sobre sus prioridades regionales y locales, un sector representado por el 67% opina que los organismos en cuestión están más interesados en bajar recursos que en coordinar políticas para el desarrollo rural, que en lo general no son incluyentes y no buscan representar a la sociedad civil, se permiten favoritismos y con alta frecuencia, los CMDRS en lo específico, no realizan los reportes necesarios a las instancias correspondientes.

3.2.7. Procesos de planeación

El análisis de los procesos de planeación realizados en este apartado es desarrollado con base en la valoración de los instrumentos de planeación del desarrollo sustentable en el estado, así como del establecimiento de prioridades de inversión, en términos de la definición de criterios para la asignación de recursos. Se analiza también en qué medida los anexos técnicos son resultado de procesos de planeación.

3.2.8. Instrumentos de planeación del desarrollo rural sustentable del estado

Considerando que el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010, es el instrumento de planeación que dictará la política agropecuaria y de desarrollo rural en el periodo mencionado, ha sido recientemente publicado y se espera que sea la base de decisión para la asignación de recursos del PDR. Este programa incluye los planes rectores de los comités sistema-producto en las cadenas agroalimentarias y no es posible aun valorar su uso en la dinámica del PDR.

La valoración más bien parece ser inversa, los planteamientos de política del PDR han venido influyendo en las del gobierno del estado en materia de desarrollo rural. Un ejemplo de ello se muestra en el siguiente párrafo del Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010, donde elementos de política del PDR han sido incluidos en el Programa Agropecuario estatal: “...*La marcada presencia de diferentes tipos de productores (**productores de bajos ingresos en zonas marginales, productores transicionales y otros tipos**), requiere que es necesario buscar **estrategias de concurrencia** de los diferentes niveles de gobierno, y que se incluyan acciones a diferentes ámbitos de las diferentes cadenas productivas*”.

La instrumentación de política agropecuaria y rural del Programa estatal creado para esos fines refiere: “... *La Ley de Desarrollo Rural Sustentable menciona que debe contarse con instrumentos integradores y ordenadores de las acciones de las diferentes dependencias y entidades gubernamentales participantes, que propicie la coordinación institucional, los nuevos esquemas organizativos y la madurez de la sociedad rural que den como resultado una redefinición de las atribuciones y responsabilidades que asuman los Gobiernos Estatales para propiciar una mejor instrumentación de los programas a nivel estatal, regional y municipal, tomando como eje rector las disposiciones de la misma Ley de Desarrollo Rural Sustentable*”. Esos instrumentos se refieren al Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, como instancias de concertación política y de toma de decisión, donde la relación y participación coordinada de los productores del sector se estrecha con los gobiernos federal y estatal; lo mismo sucede con los Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

Se mencionó en un apartado anterior que en 2003 se realizó una tipología de productores, que no ha podido ser utilizada del todo para las necesidades de planeación en los programas de la Alianza para el Campo, debido tal vez a que es una regionalización más que una tipología.

3.2.9. Establecimiento de prioridades de inversión

Con el propósito de identificar el grado de uso de criterios para determinar prioridades estatales y su relación con la asignación de los recursos al PDR, se analizan opiniones de funcionarios estatales y federales, relacionados con el Programa en Veracruz.

Los procedimientos para decidir prioridades y criterios de inversión utilizados en el estado para asignar los recursos del Programa, fueron calificados como buenos por un 66% de los funcionarios directivos entrevistados, la misma proporción afirma que la entrega se realiza con base en criterios técnicos (regiones marginadas, productores de bajos ingresos, grupos vulnerables, cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, sustentabilidad, etc.); una proporción restante opinó que no es posible verificar la aplicación de tales criterios.

Acerca del uso del criterio de entrega por regiones, un grupo de 66% se manifestó positivamente y expresó que se ha realizado a través de una metodología de regionalización del INVEDER, basada en componentes fisiográficos y situacionales, agregada a la regionalización propia de municipios. El procedimiento de entrega de recursos realizado con base en el criterio de cadenas prioritarias, fue calificado como positivo por la misma proporción y se manifestó que la decisión es totalmente definida por el gobierno del estado.

3.2.10. Anexos técnicos

Para observar en qué medida los anexos técnicos son el resultado de un proceso de planeación estratégica o de una formalidad oficial federación-estado, se analiza un sector de la encuesta realizada a funcionarios directivos.

Aun cuando no se percibe un ejercicio típico de planeación estratégica, con un FODA como instrumento y un plan de acciones como resultado, los entrevistados expresaron que considerada la alta demanda de proyectos y el insuficiente recurso financiero a manejar, el único recurso es hacer planeación, en términos de respeto a la norma y eso es lo que se hace a través del Convenio de Coordinación que para la realización de acciones en torno al Programa Alianza para el Campo celebran representantes del Poder Ejecutivo Federal y del Estatal.

Al respecto, el total de los entrevistados opinó que, en la construcción del Anexo Técnico, sí hay un ejercicio sistemático de planeación-programación-presupuestación en el Programa de Desarrollo Rural y que las características básicas de este ejercicio son: atención a la población rural, especial énfasis a regiones marginadas y apoyo e impulso a los procesos de municipalización del Desarrollo Rural Sustentable. Las razones expresadas acerca de los motivos que explican los tiempos que insume el proceso de negociación y firma del Anexo Técnico, son que se ocupa el tiempo apenas necesario para revisar, analizar y autorizarlo.

3.2.11. Asignación de recursos

Con el propósito de valorar elementos del Programa, relacionados con la asignación de recursos, se abordan en este apartado temas sobre focalización para signar recursos, asignación que se realiza a través de la valoración de calidad en los proyectos. En congruencia con la concepción de desarrollo rural, se observan aspectos de fomento a las actividades no agropecuarias en el ámbito rural y finalmente la eventual aplicación de mecanismos alternativos de reembolso, en términos de nuevos esquemas de financiamiento para facilitar el acceso de los productores de más bajos ingresos al Programa.

3.3. Focalización

Acerca de la definición de criterios para la focalización de recursos, el total de funcionarios directivos entrevistados expresó que sí se han definido en el estado tales criterios, y que en lo general se toman los marcados por las reglas de operación vigentes para los programas de la Alianza para el Campo (Prioridad a zonas de alta y muy alta marginación, grupos prioritarios, integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, reconversión productiva y factores críticos).

Respecto de cuáles son los principales avances que se han alcanzado en la perspectiva de mejorar la focalización de los recursos, el 66% opina que el proceso avanza positivamente, aunque se percibe falta de concurrencia en la inversión para el PDR y cierta competencia operativa entre el CMDRS y las acciones del Consejo para el Desarrollo Social de SEDESOL, que opera al margen del primero, lo cual de alguna manera genera ineficiencias al interior del CMDRS. Finalmente, en opinión del 34% de los entrevistados se mantienen prácticas de atención a 'compromisos políticos'.

Algunas acciones concretas recomendadas por los funcionarios entrevistados se refieren a la necesidad de profesionalizar los cuadros directivos, para que las aportaciones federales deriven de procesos planeados en el nivel del Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS).

3.3.1. Asignación de recursos vía proyectos

Con el propósito de valorar la calidad y uso de proyectos productivos en el estado, para mejorar la asignación de recursos y planeación del desarrollo en las unidades de producción que se apoyan, se analizan las respuestas de funcionarios estatales y federales, directivos y operativos.

En secciones anteriores se documentó que con el interés de operar mejores proyectos, el nivel de inversión por proyecto creció, aunque el número de ellos tuvo una reducción. En referencia a ese tema la estimación de cuál debía ser el monto mínimo por proyecto, la opinión de un 34% de funcionarios directivos expuso que un máximo podría ser de 500 mil pesos, pero en el mínimo no tiene una opinión. Otro 34% considera que la definición de los proyectos productivos y con ello los montos de apoyo, debe diseñarse como función de las necesidades detectadas en un diagnóstico participativo comunitario o microregional. En concordancia con lo anterior, un sector (50%) de Prestadores de Servicios Profesionales entrevistados (PSP) considera que tal monto debe ser proporcional a las condiciones de cada uno de los proyectos, aunque un 25% de ellos

opina que el monto mínimo debería ser de 50 a 100 mil pesos, el restante expresó que debe ser menor a 500,000 pesos.

Cabe aquí una reflexión acerca de la planeación de políticas para el desarrollo rural, ¿Deberá mantenerse indefinidamente en el tiempo una política asistencialista para el desarrollo rural? o ¿Podría darse cabida a proyectos piloto, en los cuales se integre la acción de los tres subprogramas del PDR, con mayor impacto regional y con valor de uso como escaparates de aplicación de la estrategia del PDR, buscando su diseminación por lógica difusionista? En el caso de que se decidiera alternar el esquema asistencial con el de diseño de proyectos piloto de desarrollo integral, los montos estarían diferenciados por los propios objetivos de los proyectos; es probable que procedimientos como el propuesto contribuyera a acelerar los procesos reales de desarrollo rural, lo sustentable está todavía en espera de un lapso de tiempo mayor.

Acerca de la calidad de los proyectos, el 66% de los funcionarios directivos opinó que tal calidad es función de las deficiencias de capacitación de los técnicos y es la razón de por qué los proyectos se entregan mal estructurados. En referencia al mismo tema, un 34% de los funcionarios operativos opinó que en general son copiados de un original, y son mal elaborados pues no cubren los requisitos mínimos para su formulación. Se habla de la creación de despachos en los cuales el director es juez y parte en el proceso, lo cual debería –en opinión del entrevistado- ser sujeto de la Ley de Responsables de Servidores Públicos. El resto de los entrevistados comenta que mientras los técnicos no sean capacitados adecuadamente el problema persistirá.

Finalmente, en referencia a la proporción en cómo se distribuyen los recursos entre la opción de demanda libre y por proyecto, en el año 2005 el total de asignaciones fue asignada totalmente a grupos de trabajo con proyecto.

3.3.2. Fomento a las actividades no agropecuarias

Considerando que la concepción de desarrollo rural hace intervenir en su dinámica a elementos no agropecuarios, en relación con ello se busca valorar la orientación de las inversiones que comprendan al fomento de actividades no agropecuarias.

En los Cuadro 13 y Cuadro 16 del Capítulo 2, se menciona que la proporción de solicitudes apoyadas para actividades no agropecuarias fue de 5.5% del total apoyado y 9.7% de la inversión total realizada fue dedicada a proyectos no agropecuarios, entre los que se cuentan actividades de transformación, como panaderías, bloqueras, trapiches, carpinterías, talleres de costura, tortillerías, restaurantes, proyectos ecoturísticos (posproducción) y proyectos acuícolas, producción de hongos, cría de aves exóticas, entre otras actividades primarias.

Durante el período de 2002 a 2005, el número de solicitudes para actividades no agropecuarias en el eslabón de posproducción creció aproximadamente una vez y media, en el de actividades primarias se incrementó 1.2 veces. En lo que se refiere a inversión asignada a estos rubros para el eslabón de posproducción creció 2.8 veces y para el eslabón de actividades primarias se incrementó 1.8 veces. La asignación a actividades agropecuarias en el PDR recibió el 9.7% del total asignado, proporción que evidencia la importante atención en el proceso planeado para fomentar las actividades no agropecuarias.

3.4. Mecanismos alternativos al reembolso

Es de especial interés del Programa, la construcción de una nueva estrategia para facilitar el apoyo del programa a los productores de más bajos ingresos en el estado de Veracruz. Con el interés de valorarla se plantean enseguida la opinión de funcionarios estatales y federales.

En las entrevistas realizadas a funcionarios directivos, el 67% informa que sí se han impulsado nuevos esquemas para atender a los productores de bajos ingresos a través de instituciones financieras rurales, sin explicar los procedimientos ni sus resultados. Otro 33% expresa que no se han impulsado tales iniciativas, pero que son inaplazables, considerando que en el mejor de los casos se acepta solamente a un 10% de la demanda total.

Acerca del grupo de procedimientos, tales como pago anticipado, pago contra avance de obra y otros, un 34% opina que no hay forma de instrumentarlo así, aunque el grupo restante opina que debe seguirse buscando la forma, ya que es una manera de que el productor se apropie de su proyecto.

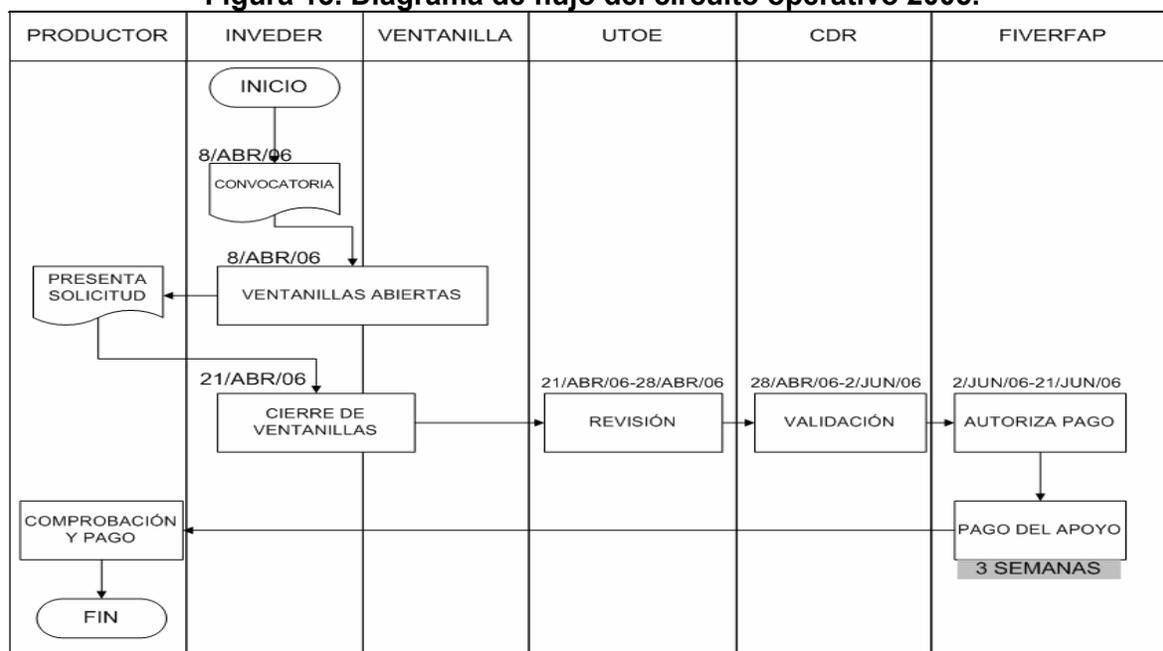
Respecto de este tema, el total de funcionarios operativos entrevistados considera que no se han desarrollado mecanismos financieros orientados para esos fines y expresa que mecanismos alternativos al reembolso son necesarios, para garantizar que el proyecto sea realmente operado, de preferencia que sean liberados los fondos en las etapas que se van cubriendo.

El grupo de PSP opina al respecto que es necesario instituir ese mecanismo y que deberían establecerse premios por cumplimiento a proyectos que marchan en condiciones adecuadas, recomendando que el logro de estos objetivos dependa de la calidad de la supervisión.

3.5. Circuito operativo

El análisis de la presente sección contiene la valoración de los procesos administrativos en el estado, en términos de las fases de recepción, evaluación, dictaminación de solicitudes y entrega de los recursos, los cambios en los mismos en términos de su simplificación y la operación municipalizada en referencia a su operación para el desarrollo rural.

Con el propósito de entender mejor los diferentes procesos del circuito operativo se presenta en la Figura 13 un diagrama de flujo donde se muestran los actores, responsabilidades y tiempos que insume normativamente el procedimiento. Puede verse en la misma figura que después de abrirse la convocatoria y las ventanillas de recepción (DDR, CMDRS, INVEDER, SAGARPA, etc.) hay un periodo de 13 días hasta el cierre de ventanillas. El proceso de revisión de las solicitudes por la UTOE usa 8 días y la validación que realiza la CDR toma 36 días, finalmente el FIVERFAP ocupa 19 días para autorizar el pago, y 3 semanas más en llegar la comprobación y pago del apoyo. Desde un punto de vista normativo el proceso completo toma 97 días, que es el tiempo que la instancia operativa gasta de acuerdo a la interpretación que tiene de la norma .

Figura 13. Diagrama de flujo del circuito operativo 2005.

Fuente Elaboración propia con base en comunicación personal.

En el proceso de encuesta puede verse que la percepción de fases críticas dependen del tipo de entrevistado. En referencia a la insistente alusión al retraso en la entrega de recursos, los funcionarios estatales expresan que el periodo que toma el circuito operativo se corresponde con lo que ellos interpretan que la norma dicta (tres meses), afirman que hay confusiones diversas al respecto, una de ellas es que –en opinión del funcionario- los PSP confunden la relación patronal, cuando quien ejerce tal nivel es el propio productor o municipio que lo contrata. Sin embargo, se vierten opiniones en el sentido de cuáles son puntos críticos del proceso, algunos de ellos se considera que aparecen durante el periodo de dictaminación de solicitudes y pago por la UTOE, aunque fue aclarado que a la UTOE no le corresponde pagar sino al patrón correspondiente.

Sin embargo, las opiniones divergentes mantienen sus percepciones al respecto, el grupo de funcionarios operativos considera que el periodo entre apertura y cierre de ventanillas es demasiado corto y que por razones no explicadas se privilegia la autorización de solicitudes ajenas a los DDR, expresan además que falta visión a las Comisiones Técnicas y/o los representantes del fideicomiso para lograr una operación eficiente y transparente del Programa.

3.6. Operación municipalizada

Se analiza en esta sección del documento el comportamiento de los recursos asignados a los municipios, buscando identificar la eventual creación de áreas específicas de desarrollo rural en los ayuntamientos.

En la entrevista a funcionarios directivos, la mayor parte opinó que la conformación de áreas específicas de desarrollo rural como parte de la estructura municipal se encuentra en una fase inicial aun no evaluable, consideran que la mayor parte de los CMDRS –a

pesar de sus intenciones positivas- ejercen un bajo nivel de vinculación y gestión con el estado y ello dificulta el logro de sus objetivos.

El grupo de funcionarios operativos opina al respecto, que en esta fase transicional, por factores de estructura orgánica municipal, la dirección de desarrollo agropecuario, o su equivalente, ha incorporado las actividades de desarrollo rural a su quehacer cotidiano, con la problemática que la burocracia municipal aporta.

Respecto de la operación municipalizada, la EEE considera que el municipio y el propio CMDRS no han valorado a profundidad la oportunidad que tienen de impulsar el desarrollo rural sustentable que la LDRS propone, por encima del que la Alianza maneja. Se percibe una importante problemática de lo que en el nivel del municipio se entiende por desarrollo rural, permanentemente confundido con sólo una lucha por bajar recursos para operar proyectos productivos, dejando de lado el acceso de los pobladores rurales a mejor calidad de vida, desarrollo humano y sobre todo a elementos de manejo ambiental.

3.7. Avances en la instrumentación de la estrategia PRODESCA

Con el propósito de analizar los eventuales procesos de apropiación del subprograma, en la búsqueda de consolidar un mercado de servicios profesionales, se valora la operación del PRODESCA, sus mecanismos y tiempos de pago a los servicios proporcionados por los PSP.

3.7.1. Apropiación del Programa

El interés por valorar la internalización de la estrategia de pago por servicios profesionales en el estado, con base en la encuesta de opinión realizada a funcionarios directivos, el 34% informa que aunque existe un padrón de PSP, realmente no se han conformado redes, la proporción restante argumenta que en realidad no se ha avanzado y que se enfrenta con un nivel de asistencia técnica no del todo satisfactorio por deficiencias de su estructura formativa y ética, inclusive. Al respecto, recomiendan que el INCA-RURAL capacitara a los PSP antes de contratarlos o bien seleccionar a los que hubieran demostrado sus capacidades.

Los entrevistados opinan que en el estado de Veracruz aun no hay una adaptación del esquema del PRODESCA para atender prioridades estatales, y esta situación se ha mantenido sin cambios en los últimos años.

3.7.2. Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales

El objetivo que la presente sección tiene es saber en qué medida el PRODESCA ha impulsado la oferta y demanda de servicios profesionales para el sector rural del estado de Veracruz.

3.7.3. Oferta de los servicios

Respecto de la calidad de los servicios profesionales y efecto de su aporte tecnológico y productivo en las unidades de producción rural, los funcionarios directivos opinan que se sabe poco de lo que el PSP desarrolla en sus actividades, pero que es loable el trabajo de capacitación que realizan a través de talleres. El grupo de funcionarios operativos entrevistados considera que desde el momento en que los PSP formulan proyectos poco realistas en la mayoría de los casos, es obvio que no impactan en la mejoría de las capacidades de la población rural, mencionan que al parecer la actividad que desarrollan es la de gestores ante instancias gubernamentales.

3.7.4. Demanda de servicios profesionales

Con el propósito de conocer en qué grado los productores han desarrollado capacidades para conformar una demanda mas estructurada (incluido el pago del servicio) solicitando servicios profesionales, los funcionarios directivos consideran que la demanda es menor, debido a que falta información entre la base de productores sobre qué hace y oferta un PSP.

Un 80% del grupo de funcionarios estatales entrevistado, opina al respecto que es todavía poca la demanda de servicios profesionales como la que los PSP ofrecen, sin embargo, consideran que los productores comienzan a entender las etapas del proceso de desarrollo y las implicaciones que ello tiene en el progreso de sus principales actividades y que para todo esto se requiere el pago por servicios especializados.

En referencia al tema, los prestadores de servicios opinan que sí hay demanda de sus servicios y que parecería que su impacto no es relevante, argumentan que ello se debe a que el productor no cuenta con los recursos suficientes para poner en marcha un proyecto, debido a que se da el apoyo de PRODESCA pero no el de PAPIR, en una muestra de la problemática de deficiencias de integralidad entre los subprogramas del PDR.

3.7.5. Operación del PRODESCA

Con el propósito de valorar el papel del INCA-Rural en la capacitación y acreditación de los PSP, así como del CECADER en la supervisión y control de calidad del esquema de pago por servicio, se analizan las opiniones de funcionarios entrevistados.

La opinión de funcionarios federales y estatales al respecto, es que parecería que no hay claridad en las responsabilidades de ambos organismos, opinan que menos la hay de manera integrada ya que el primero sólo acredita y el segundo evalúa. Respecto del CECADER un segmento de los entrevistados sugiere que debería pasar a la dinámica operativa de los estados. Hay referencias acerca de que el INCA-RURAL debería de abocarse con mayor amplitud a valorar los productos del trabajo de los PSP y el CECADER debería programar supervisiones antes de hacer los primeros pagos a los técnicos.

Respecto del mismo tema, directivos estatales consideran que el trabajo del CECADER es primordial para garantizar el buen trabajo de los PSP, en cambio –opinan ellos- que el INCA-Rural imparte los cursos con inoportunidad, además de las confusiones que causa

el hecho que su página web de elegibilidad de PSP contiene errores frecuentes. Un segmento menor de los entrevistados opina que ambos organismos arrastran excesivos lastres burocráticos. Sin embargo, un grupo significativo de ellos expresa que el CECADER ha trabajado con base en la norma y siempre en función de las necesidades del estado, manteniendo constante la supervisión a la CEDR y los servicios PRODESCA, todo ello bajo continua retroalimentación.

La opinión de los PSP es amplia y divergente, mientras que algunos califican a ambas instituciones como apenas regulares en el desempeño de su trabajo, otros expresan que la acreditación y evaluación es importante, ya que esto hace que el PSP se actualice y se mantenga en evolución permanente. Un segmento de 20% de los PSP entrevistados recomienda que el INCA-Rural debería ofrecer mayor número de cursos para acreditación, no sólo para los PSP, sino también para los técnicos del CECADER.

En la encuesta aplicada a funcionarios operativos respecto del tema en cuestión, opinan que el INCA-RURAL se encarga de “capacitar a los PSP” y el CECADER de retener un porcentaje por el servicio que realiza este organismo, sin que se monitoree de cerca el control de calidad de los servicios. Un 34% de los funcionarios operativos entrevistados opina que ambos organismos desempeñan su trabajo, pero éste no se refleja en el trabajo operativo.

La EEE percibe en todos los procesos operativos del PDR un ambiente conflictual y tal vez por ello se observan acciones desintegradas, donde la red de PSP es apenas emergente, por tanto adinámica y sin congruencia con la integralidad que la estrategia del Programa de Desarrollo Rural propone en sus documentos básicos.

3.7.6. Mecanismos y tiempos de pago de servicios proporcionados por los PSP

Respecto de procedimientos y tiempo promedio empleados para el pago de los servicios prestados por los PSP, los funcionarios directivos consideran que hay puntos críticos a lo largo del proceso administrativo, sobre todo debería evitarse el manejo burocrático de los procesos.

Los funcionarios estatales, opinan, al respecto, que las etapas y tiempos se desarrollan con respecto a la norma, consideran que probablemente falte información acerca de las reglas de operación y opinan que no es de su responsabilidad que los patrones (Productores y municipios) empleen a los PSP durante un periodo que el Programa no cubre. Los funcionarios aceptan que hay trabajos que desarrollar antes de la contratación (redacción de los proyectos a solicitar por ejemplo) pero que ellos no tienen capacidad legal para resolverlo. Por otra parte, aun cuando el productor necesita de los servicios del PSP se niega a pagar sus servicios, y como es costumbre espera que todo venga del gobierno asistencial.

La opinión de los propios PSP es siempre interesante por su posición en la trinchera, ellos consideran que un problema poco analizado y menos atendido, es el que se refiere a que los programas de la Alianza inician demasiado tarde para atender algunos cultivos y procesos, y que no hay continuidad en el tiempo. La queja permanente es que se paga tarde y que es necesario autofinanciar el proyecto. La opinión de la EEE en ese sentido es

que este problema no es nuevo, se arrastra al menos desde que la asesoría técnica salió de la administración por el Estado

3.8. Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización

El interés de este apartado es valorar el proceso de construcción y consolidación de Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable y los planes de ambas instancias de desarrollo rural sustentable, así como el desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR.

3.8.1. Construcción y consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable

En apartados anteriores se mencionó que la instalación de los CDDRS y CMDRS ha sido realizada en prácticamente todos los distritos y municipios del estado, el proceso de consolidación está en marcha, pero se espera que la estrategia de municipalización realmente construya sus propios procesos de desarrollo rural sustentable. La EEE considera, además, que la operación municipalizada de Alianza es un elemento importante en el proceso de descentralización de la gestión pública y en la consolidación de los Consejos Municipales y Distritales.

La opinión de funcionarios directivos define que es necesario capacitar al Presidente Municipal y a los consejeros sobre temas del DRS, porque interpretan que el DRS es sólo bajar recursos, sin coordinar acciones con ninguna otra instancia. En apartados anteriores se mencionó que en la mayoría de los casos los consejeros fueron elegidos en asamblea del CMDRS y que los presidentes municipales han respetado, en lo general, estas normas.

En referencia a la interacción entre los CMDRS y los Consejos para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), se interrogó a los actores principales en el Programa y en lo general no están enterados, sólo los presidentes municipales mencionan asistencia a cursos preliminares a la toma de posesión. En ese sentido, bien valdría la pena ver la posibilidad de buscar la coordinación e incluso la fusión de los dos Consejos en un mismo organismo, de modo que éste cumpla formalmente las funciones de ambos; de esta manera, será posible elaborar un sólo Programa Especial Concurrente Municipal que responda a las estrategias y objetivos comunes establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

Por otro lado, en el trabajo de campo se obtuvo, de alguna manera, la impresión de cierto nivel de desconfianza en relación con el proceso de municipalización, toda vez que algunos actores señalan un probable manejo “político” de los recursos asignados, por parte de los presidentes municipales; no obstante, pese a estos riesgos, el Presidente Municipal debe tener un peso significativo en el proceso de desarrollo rural, ya que es una autoridad legítimamente elegida. En realidad, debe ser el líder de los procesos de desarrollo de su municipio por lo que parece adecuado que encabece el Consejo, y no es correcto que se critique –sólo por criticar- cuando juega un papel de primera importancia en el proceso.

La experiencia indica, de acuerdo con FAO, 2004, que en los municipios donde el Presidente no se involucra mucho con el Consejo, o lo hace de manera únicamente formal, su funcionamiento deja mucho que desear. Es fundamental, pues, que los Consejos se conviertan gradualmente en espacios de decisión de política pública con participación social, con capacidad para orientar el desarrollo local; de esta manera, es muy posible que con la municipalización de la Alianza se quite presión política a las instancias estatales al trasladar las decisiones a los Consejos.

3.8.2. Planes municipales y distritales para el desarrollo rural sustentable

En referencia al uso de los planes en la asignación de recursos del Programa y de otros programas de desarrollo rural, la percepción general es que todos los municipios cuentan con su plan para el DRS y que de alguna manera conduce las acciones en la agricultura municipal. La EEE considera que en gran parte de los CDDRS y CMDRS los planes para el desarrollo rural sustentable carecen de claridad en lo que es realmente un Plan de Desarrollo y ello dificulta operarlo.

Con el propósito de valorar la contribución del PROFEMOR en la elaboración de los planes municipales de desarrollo rural sustentable y su uso en la asignación de recursos del programa, se entrevistó a un grupo de técnicos PROFEMOR y coordinadores distritales y municipales. Al respecto, los técnicos PROFEMOR opinan que la aportación es indudable ya que muchos de los coordinadores distritales y municipales han sido contratados por el PROFEMOR y son precisamente ellos quienes elaboran los planes municipales para el DRS. Respecto de la calidad y pertinencia de los planes, los funcionarios directivos opinan que apenas se está empezando con estas experiencias y que cualquier cosa que se haga es mejor que cuando no había planes.

En referencia al uso de los planes en la asignación de recursos del programa, la mayoría de los Coordinadores Distritales y Municipales considera que sí se usan ya que el plan propone soluciones a los problemas que se priorizaron en el diagnóstico, ello permite –en su opinión- saber dónde se harán las inversiones, con base en las líneas estratégicas del Plan, previo a lo anterior se analizan las prioridades plasmadas en el documento y se somete al Consejo Municipal para definir cuáles proyectos se elegirán.

3.8.3. Desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR

El objetivo central de este apartado es valorar la calidad y pertinencia de los servicios que prestan los coordinadores y técnicos PROFEMOR. Al respecto el grupo de funcionarios directivos opinó que son deficientes, debido a que sus percepciones económicas se atrasan continuamente y a sus propias deficiencias formativas. Se han mencionado en apartados anteriores algunos comentarios acerca de que el control de calidad, soporte y seguimiento que ejerce el CECADER no es el que los funcionarios consideran adecuado.

Respecto de la eventual vinculación de los técnicos PROFEMOR con actores institucionales y sociales, el total de coordinadores distritales y municipales contratados con recursos de este programa, que fueron entrevistados, expresa que dada su actividad de coordinación la vinculación con actores institucionales y sociales es obligada y manifiesta que es sumamente positiva en la dinámica del CDDRS y CMDRS.

En cuanto a la línea de mando en que están inmersos, para el caso de los CDDRS su patrón es el jefe de distrito y en el CMDRS el mando oscila entre el mismo Presidente Municipal y el encargado de asuntos agropecuarios del municipio. Los funcionarios estatales vierten un comentario respecto de ese tema en el sentido que de alguna manera los coordinadores de CMDRS tienen una relación directa con las instancias del gobierno del estado, no así con los coordinadores distritales que –aunque reciben su salario del gobierno del estado- la línea de mando es directa con el jefe del DDR y ello impide a la instancia estatal ejercer control sobre ellos, es por ello que proponen que los DDR pasen al ámbito estatal y los coordinadores con ellos.

3.9. Consolidación organizativa y fomento empresarial

El propósito de esta sección es valorar los aportes del PROFEMOR a la consolidación de las organizaciones económicas (OE) beneficiadas, los mecanismos de selección de las OE beneficiadas y, finalmente, analizar los resultados de fomento empresarial generados con el apoyo de este programa.

3.9.1. Aportes del PROFEMOR a la consolidación de las OE beneficiadas

El interés básico de esta sección es analizar los avances en la formalización de estatutos jurídicos de las organizaciones económicas, el establecimiento de sistemas contables y administrativos. Al respecto, los funcionarios directivos opinan que los aportes giran alrededor de la apropiación de las OE de sus procesos administrativos, expresan que no hay evaluación del técnico, ni de sus productos, se supone que es la propia organización quien debería evaluar su trabajo. Los funcionarios operativos informan que realmente pocos apoyos se dan para esas actividades, inclusive hay DDR en los que hay ausencia completa de técnicos PROFEMOR y que donde los hay, sus aportaciones son insignificantes.

Los propios técnicos PROFEMOR comentan que sus aportaciones para fomentar la organización son positivas en todos los términos legales, además de que ayuda a fortalecer la administración contable. En referencia al funcionamiento de los componentes de consolidación organizativa y fomento empresarial de PROFEMOR, incluyendo el autodiagnóstico y plan de trabajo de las OE, un 66% considera que el resultado es muy bueno, la proporción restante considera que es sólo regular.

El total de los mismos técnicos entrevistados considera que sí hay correspondencia entre las necesidades específicas de las OE y los apoyos PROFEMOR, en términos de servicios técnicos, capacitación, equipamiento, entre otros. La correspondencia es explicada refiriéndose a que el técnico tiene gran responsabilidad en la aclaración de dudas que las organizaciones exponen. Para entender el interés de la organización para que el técnico resuelva las necesidades de la OE, el total de ellos manifestó que las OE participan activamente en la selección del técnico y en la definición del tipo de servicios que les va a prestar, así como en la evaluación continua del trabajo del técnico.

3.9.2. Mecanismos de selección de las organizaciones beneficiadas

Con el propósito de valorar la difusión del componente de consolidación organizativa en el estado, la selección de la OE que se decide apoyar y los mecanismos de pago y

seguimiento, se realizaron entrevistas a diferentes niveles de gobierno y técnicos relacionados.

Respecto de este tema, los funcionarios directivos federales y estatales informan que la difusión del programa y los procedimientos de selección de la OE candidato para ser apoyada, se realizó a través de la convocatoria que las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo ordenan para estos trabajos, de la misma manera se normaron los mecanismos de pago y seguimiento.

3.9.3. Fomento empresarial

El tema de fomento empresarial fue abordado en el cierre físico y financiero, en él se reporta que este rubro apoyó a 3 eventos que beneficiaron a 60 productores de bajos ingresos en zonas no marginadas, por lo que no se encuentran avances en acciones como becas, giras de intercambio, seminarios estatales y nacionales o estudios especializados.

3.10. Aportes del Programa a la sustentabilidad

El propósito de la presente sección es analizar de qué manera se ha dado impulso a proyectos sustentables, en términos del grado en que las inversiones realizadas por el programa han tomado en consideración las repercusiones sobre la sustentabilidad económica, social y ambiental. Respecto de ello, un segmento de los funcionarios directivos entrevistados, considera que el concepto de sustentabilidad está presente en las instancias donde se toman decisiones sobre la orientación de los recursos del Programa; sin embargo, se reconoce que en la práctica el tema ambiental está ausente de la política sobre desarrollo rural en el estado. Algunos otros adujeron que se toman en cuenta elementos sobre rentabilidad económica y dinámica social, pero definiciones de política ecológica absolutamente son tema ausente en la entidad, mucho menos hay interés en una visión integrada de los elementos anteriores, bajo un concepto completo de sustentabilidad.

A la pregunta de si se da prioridad a proyectos que impulsen el uso sustentable de los recursos naturales y la adopción de tecnologías favorables al ambiente, el total de los entrevistados respondió que esas acciones no se hacen todavía en Veracruz como la LDRS lo propone, aunque es menester decir que lo consideran inaplazable en la operativa del DRS. Agregan que en la asignación de recursos al Programa aun no se incentiva la puesta en marcha de proyectos orientados en la dirección sostenible, aunque les preocupa y lo contemplan como elemento a considerar en el futuro. A la pregunta de ¿Cuáles pueden ser las acciones y/o inversiones financiadas por el Programa que pudieran resultar dañinas para el ambiente? la respuesta se mantiene: es un tema para el futuro.

Finalmente, se interrogó a los entrevistados acerca de cuál es el grado de coordinación del gobierno estatal con instituciones como SEMARNAT, Comisión Nacional Forestal, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, FIRCO, Comisión Nacional del Agua, para fomentar proyectos orientados a favorecer el uso sustentable de los recursos naturales, las respuestas fueron que no hay tal coordinación para esos fines y en el mejor

de los casos un 34% comenta que sí hay cierta coordinación para esos fines, pero que aun está en período de emergencia.

La EEE plantea que probablemente esa problemática se deba a deficiencias formativas en estos temas, aun en los niveles directivos de mayor nivel. Una muestra de ello fue la identificación del bajo nivel de claridad sobre desarrollo rural sustentable y sostenibilidad que este estudio encontró.

3.11. Temas específicos de evaluación de procesos de interés estatal

El propósito del presente segmento del documento es incorporar temas que sean de interés específico para el gobierno estatal y la Delegación de la SAGARPA en el estado. Se presentan enseguida tres planteamientos de interés estatal, obtenidos en el proceso de la encuesta, instrumento básico de esta evaluación.

1. Comparar una muestra de solicitantes beneficiados con otras de solicitantes no beneficiados y no solicitantes en el manejo de proyectos productivos, con el interés de ubicar el estado tecnológico-económico de la población beneficiada, y a partir de ello tomar decisiones en el futuro del Programa.
2. Evaluar a profundidad la estructura y funcionamiento del Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), con el propósito de encontrar los limitantes para avanzar en el logro del Desarrollo Rural Sustentable.
3. Instrumentar una o varias pruebas piloto de proyectos del PDR donde se integren sus subprogramas, bajo la óptica de un diseño que incluya la cadena agroalimentaria completa, en los que habrá que considerar procesos de capacitación a técnicos y CMDRS (PRODESCA), procesos de consolidación organizativa (PROFEMOR) y la inversión necesaria (PAPIR) para generar ejemplos difundibles y extrapolables.

3.12. Perspectivas del Programa

Atendiendo a la necesidad de un ejercicio de reflexión estratégica sobre la pertinencia del Programa hacia el futuro, su encuadre dentro de la política para el desarrollo rural, planteando los cambios más relevantes sobre su enfoque, operación y arreglo institucional, entre otros elementos de estrategia. Para cumplir con ese propósito se elabora el Cuadro 22.

Cuadro 22. Aspectos prospectivos en la gestión del Programa.

Tema	Avances	Pendientes
Avances en la adopción de la estrategia del Programa	No hay adopción integral de la estrategia del Programa	Explorarla como estrategia integrada en planes piloto
Contribución del Programa a la nueva institucionalidad del medio rural	Instrumentación de los CDDRS y CMDRS Inicio de la Red de PSP	Consolidación de CDDRS y CMDRS Consolidación de la Red de PSP
Procesos de planeación	Se planean acciones desintegradas	Planeación basada en estrategias integrales

Evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2005

Asignación de recursos	Asignación asistencial	Asignación a proyectos de desarrollo integrales
Circuito operativo	Cumple con la norma	Proponer cambios a la norma para cubrir situaciones no consideradas
Avances en la instrumentación de la estrategia PRODESCA	Se inició la estrategia PRODESCA	Consolidación de la estrategia
Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización	Se instrumentó e inició	Evaluar la estrategia y los CMDRS y CDDRS a profundidad
Consolidación organizativa y fomento empresarial	Inició el PROFEMOR	Consolidar los instrumentos de PROFEMOR
Aportes del Programa a la sustentabilidad	Ningún aporte	Aclarar conceptos Capacitar cuadros Instrumentar pruebas piloto
Perspectivas del Programa	Asistencial e Indefinido	Desarrollar planificación del desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 4

Evaluación de Impactos

El Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010, recientemente publicado, define los elementos de política para el Desarrollo Rural Sustentable, en él se plasma que: “... *La Ley de Desarrollo Rural Sustentable menciona que debe contarse con instrumentos integradores y ordenadores de las acciones de las diferentes dependencias y entidades gubernamentales participantes, que propicie la coordinación institucional, los nuevos esquemas organizativos y la madurez de la sociedad rural que den como resultado una redefinición de las atribuciones y responsabilidades que asuman los Gobiernos Estatales para propiciar una mejor instrumentación de los programas a nivel estatal, regional y municipal, tomando como eje rector las disposiciones de la misma Ley de Desarrollo Rural Sustentable*”.

La mecánica operativa del Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación expresa que considerando: “...*La marcada presencia de diferentes tipos de productores (**productores de bajos ingresos en zonas marginales, productores transicionales y otros tipos**), requiere que es necesario buscar **estrategias de concurrencia** de los diferentes niveles de gobierno, y que se incluyan acciones a diferentes ámbitos de las diferentes cadenas productivas*”. Declaraciones que son convergentes con los lineamientos generales del Programa para el Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo.

Los objetivos que las Reglas de Operación establecen para el PDR determina que éste busca: “...Fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo a la puesta en marcha de proyectos productivos que posibiliten la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación del empleo rural y de servicios, la capitalización de las unidades de producción rural y el acceso a la población rural de menores ingresos a nuevas fuentes de financiamiento”.

Con base en los enunciados anteriores, el objetivo del presente capítulo es estimar la magnitud de los impactos generados por el Programa en las actividades en que se aplicaron los apoyos y aportar explicaciones sustantivas sobre los factores que influyeron en su generación.

El análisis de impactos se realiza en el marco de los objetivos del Programa, procesos operativos, problemática dominante en las actividades apoyadas, tipo de productor beneficiado, categorías de inversión apoyadas y nivel de marginación. Para determinar el tipo de productor, se empleó la tipología FAO, en donde se consideran las siguientes variables: el nivel tecnológico, el capital de trabajo o monto de activos fijos, el grado de educación formal con que cuenta el productor, y la superficie disponible; siendo el productor tipo I aquel que cuenta las condiciones menos favorables en las variables señaladas, y el tipo V el que tiene las mejores condiciones en dichas variables.

El análisis de impactos se presenta considerando, en principio, un primer nivel de impactos, con énfasis en lo logrado en ingreso y empleo, el segundo nivel de impactos

busca identificar cambios positivos en un grupo de rubros, entre los que se encuentran: Inversión y capitalización, producción y productividad, cambio tecnológico, reconversión productiva e integración de cadenas agroalimentarias.

4.1. Primer nivel de análisis de impactos

El propósito de este primer nivel de análisis es identificar los efectos del Programa en el ingreso y empleo, considerando que ambas variables son los objetivos centrales e impacto final que busca la Alianza.

4.1.1. Ingreso

Para entender los efectos del Programa en el ingreso de los productores beneficiados, se genera un grupo de índices de cambio en el ingreso, del año 2003 al 2005, considerando diferentes tipos de actividades analizadas con PRODESCA, y sin él, valorados por tipo de productor.

Con el propósito de identificar la proporción de beneficiarios por tipo, actividad y costos, se presenta en el Cuadro 23 información que permite valorar su peso en la encuesta realizada.

Cuadro 23. Proporción de beneficiarios por tipo, actividad y costos.

Variable	Costos (%)			Total (%)
	Iguales	No Sabe	Redujeron	
Tipo I	7.06	0.00	17.65	24.71
Tipo II	22.35	1.18	42.35	65.88
Tipo III	1.18	0.00	8.24	9.41
PBIT	0.00	0.00	2.35	2.35
PBIZM	22.35	1.18	50.59	74.12
PBIZN	8.24	0.00	15.29	23.53
Agrícola	7.06	0.00	35.29	42.35
No Agropecuaria	4.71	0.00	7.06	11.76
Pecuaria	18.82	1.18	25.88	45.88
PRODESCA	1.18	0.00	14.12	15.29
Sin PRODESCA	29.41	1.18	54.12	84.71
Total	30.59	1.18	68.23	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos obtenida 2003.

Puede verse que el productor Tipo II aportó la mayor cantidad de entrevistados en la tipología FAO, el productor tipo PBIZM aportó la mayor cantidad de su categoría; así mismo, la actividad pecuaria y la agrícola son las mayores aportadoras de beneficiarios en proporciones similares. Puede observarse también que el grupo de productores que no

recibieron el beneficio del PRODESCA, son los que aportaron la mayor cantidad de entrevistados en la encuesta.

En el Cuadro 24 se muestran los valores del Índice de Cambio en el Ingreso (ICI) para los diferentes actores del proceso bajo análisis. Puede verse que el mayor cambio logrado por actividad fue alcanzado por la actividad No Agropecuaria, superando a la actividad Pecuaria con sólo 0.35%. En lo general, se observa que la actividad agrícola es la que cuenta con el menor nivel de cambios en el ingreso (1.9%). Un análisis al interior de la actividad agrícola muestra que el cambio con PRODESCA (C/P) superó al sin PRODESCA (S/P) en 0.348, ello informa que el subprograma sí muestra evidencias que está cumpliendo con los objetivos del Programa. El fenómeno se repite en el análisis de las actividades no agropecuarias, donde el impacto positivo del PRODESCA es de 0.592. En la actividad pecuaria el impacto sigue siendo positivo, aunque menor (0.058).

Cuadro 24. Índice de cambio en el ingreso 2003.

Concepto	TPI*	TPII	TPIII	PBIT	PBIZM	PBIZN	Total
Agrícola	1.006	1.024	1.003		1.029	1.002	1.019
C/PRODESCA		1.358			1.358		1.358
S/PRODESCA	1.006	1.012	1.003		1.014	1.002	1.010
No Agrop.	1.582	1.292			1.513	1.234	1.407
C/PRODESCA	1.909			1.909			1.909
S/PRODESCA	1.378	1.292		1.378	1.292		1.317
Pecuaria	1.263	1.410	1.476	1.480	1.371	1.670	1.402
C/PRODESCA		1.405	1.939		1.414	1.524	1.454
S/PRODESCA	1.263	1.411	1.459	1.196	1.365	1.683	1.396
Costos							
Iguals	1.130	1.140	1.000		1.081	1.274	1.113
Se redujo	1.283	1.197	1.549	1.480	1.360	1.085	1.277
No sabe		1.520			1.520		1.520
Total	1.193	1.177	1.328	1.480	1.227	1.139	1.207

* TPI=Tipo de productor 1; TPII= Tipo de productor 2; TPIII= Tipo de productor 3; PBIT= Productor de bajos ingresos en transición; PBIZM= Productor de bajos ingresos en zonas marginadas; PBIZN= Productor de bajos ingresos en zonas no marginadas.

Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos obtenida 2003.

En lo que se refiere a la percepción de cambio en los costos, puede verse que paradójicamente los beneficiarios que declararon no saber si bajaron sus costos en el periodo de estudio, son los que obtuvieron el mayor índice de cambio en el ingreso (ICI) (52%). El grupo que declaró haber tenido reducción en sus costos tuvo un incremento en el ICI de 28% y quienes informaron no tener cambios en sus costos alcanzaron el índice más bajo.

El análisis general de cambios en el ingreso para los diferentes tipos de productores generó valores de ICI positivos, cuando se comparó con y sin PRODESCA. Un caso contrastante es el del tipo de PBIZN pecuario, el cual generó mayor valor de ICI sin PRODESCA. En el análisis de la tipología que se estudia, considerando el total de actividades, muestra que, congruente con el diseño tipológico, los PBIT obtienen un valor de ICI mayor que su seguidor (PBIZM) del orden de 0.253. Es importante observar que el

tipo PBIZN obtuvo un ICI menor que el PBIZM, lo cual no es lo que se esperaba y por ello merece un análisis con mayor profundidad.

Una valoración del ICI en el nivel de DDR se muestra en el Cuadro 25, en él puede verse que la información generada es congruente con resultados obtenidos en los capítulos anteriores, los mejores niveles del ICI se encuentran en los DDR ubicados en el centro del estado. En correspondencia con lo anterior en los DDR 004 y 006, Coatepec y La Antigua, respectivamente, se encuentran los más altos niveles del índice general y se repite para la valoración del productor Tipo III. Un aspecto de especial interés lo representa la situación en que los mayores valores del ICI siguen ubicándose en los DDR del centro, pero es contrastante que los productores marginados obtengan mayor nivel del índice que los no marginados, ello podría indicar que las características tipológicas no representan bien a su grupo.

El análisis del grupo que informa acerca de la dinámica de sus costos, muestra lógicamente que si sus costos se redujeron, los ingresos se elevaron y por tanto su ICI es más alto que los demás de su grupo, el segmento que adujo que sus costos se mantuvieron iguales generó el menor nivel de ICI, aunque se observa un incremento del 11.3%, debido probablemente, a incrementos en su productividad o a elevación de los precios en campo. La observación de este grupo muestra también que las mayores valoraciones del índice se encuentran en los DDR del centro de la entidad.

Cuadro 25. Índice de cambio en el ingreso 2003 por DDR.

DDR	001 N	002 N	003 C	004 C	005 C	006 C	007 C	008 S	009 S	010 S	012 N*	Total
	Huayacoco	Tuxpan	Martinez.	Coatepec	Fortín	Antigua	Veracruz	Alemán	S.Andrés	Jáltipan	Pánuco	
Total	1.000	1.072	1.085	1.779	1.152	1.419	1.174	1.000	1.008	1.000	1.107	1.207
Tipo I		1.000	1.030	1.468	1.236		1.009				1.010	1.193
Tipo II		1.091	1.176	1.762	1.000	1.376	1.209	1.000	1.008	1.000	1.153	1.177
Tipo III	1.000		1.000	2.178		1.939	1.128					1.328
PBIT			1.196			1.836						1.480
PBIZM	1.000	1.072	1.256	1.800	1.152	1.525	1.173		1.008		1.034	1.227
PBIZN			1.003	1.680		1.234	1.199	1.000		1.000	1.890	1.139
Agrícola		1.000	1.031		1.022		1.074	1.000	1.000	1.000		1.019
No Agrop.			1.350	2.178	1.377	1.247						1.407
Pecuaria	1.000	1.158	1.212	1.764		1.618	1.781		1.097		1.107	1.402
C/PRODESCA			1.601	1.688		1.634	1.230		1.000		1.150	1.487
S/PRODESCA	1.000	1.072	1.052	1.792	1.152	1.319	1.171	1.000	1.008	1.000	1.097	1.186
Costos Iguales	1.000	1.051	1.016	1.480		1.287			1.016		1.042	1.113
Se redujeron		1.107	1.112	1.971	1.152	1.634	1.174	1.000	1.000	1.000	1.312	1.277
No Sabe						1.520						1.520

Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos obtenida 2003.

* N= Norte, C= Centro, S= Sur.

Una reflexión intermedia induce a la interrogante del por qué se mantiene la tendencia de encontrar los mejores valores de indicadores múltiples en los DDR del centro del estado, es probable que esto se deba a que es la región más cercana a la capital, la dinámica de

gestión es más intensa, la sociedad posee mejores niveles de educación y se encuentra aquí infraestructura para la producción y los servicios que contribuyen a la configuración de ser la región más desarrollada en el estado. Queda todavía valorar si la sustentabilidad ecológica de la región central es la que está pagando la factura de este nivel de desarrollo económico y, mejor aun, cómo se podrá mantener su crecimiento sin afectar gravemente a la base de recursos naturales.

4.1.2. Empleo

Con el propósito de observar el efecto del Programa en la generación de empleo por los productores beneficiados del estado de Veracruz, se desarrolla un análisis en el que se aborda la dinámica de empleo total desagregado en actividades primarias y no primarias. El objetivo central es identificar la eficiencia en generación de empleo por influencia de la Alianza, en comparación con los generados por otras causas.

En el Cuadro 26, se plasma información que ha sido construida con base en la metodología diseñada por FAO, específicamente para estimar la cantidad de beneficiarios necesarios para generar un empleo. En el proceso de estimación de los índices finales para actividades primarias, no primarias y su síntesis de empleo total, se utiliza el empleo contratado, familiar, total y el número de beneficiarios de la muestra escogida.

Cuadro 26. Empleo en actividades primarias.

No	Empleo Primario (agrícola + pecuario)		Beneficiarios (a)	Jornales (b)	Empleos (c) = (b) / 270	Empleos por beneficiario (d) = (c) / (a)	Beneficiarios para generar un empleo (e) = 1 / (d)
	Contratados						
1	Antes del apoyo		211	2,910	10.8	0.05	
2	Generados por Alianza			245	0.9	0.00	232.3
3	Generados por otras causas			892	3.3	0.02	63.9
4	Después del apoyo (1+2+3)			4,047	15.0	0.07	
Familiares							
1	Antes del apoyo			13,551	50.2	0.24	
2	Generados por Alianza			9,458	35.0	0.17	6.0
3	Generados por otras causas			16,845	62.4	0.30	3.4
4	Después del apoyo (1+2+3)			39,853	147.6	0.70	
Total							
1	Antes del apoyo			16,461	61.0	0.29	
2	Generados por Alianza			9,703	35.9	0.17	5.9
3	Generados por otras causas			17,736	65.7	0.31	3.2
4	Después del apoyo (1+2+3)			43,900	162.6	0.77	

Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos obtenida 2003.

Una síntesis del cuadro anterior muestra que –con base en información extraída para el año 2003 (211 entrevistados que recibieron, conservan y usan el apoyo proporcionado)- para generar un empleo contratado con influencia de Alianza es necesario contar con 232 beneficiarios y con influencia de otras causas se necesitan 64 de ellos. Para el caso de empleo familiar, se observa en el mismo cuadro, que bajo la influencia de Alianza son necesarios seis beneficiarios para generar un empleo y la interferencia de otras causas necesita de alrededor de 3 beneficiarios. En un análisis del total de empleos primarios, puede verse que la injerencia de Alianza necesita de casi seis beneficiarios para generar uno y otras causas exigen alrededor de 3 beneficiarios para lograr el mismo objetivo. La evidencia señala que las acciones de Alianza son todavía ineficientes para generar empleo.

En el Cuadro 27, se analiza un indicador de empleo de actividades no primarias y en él se muestra que para generar un empleo contratado (71 entrevistados) con influencia de Alianza es necesario contar con 8 beneficiarios y con incidencia de otras causas se necesitan únicamente 3 de ellos. En el caso de los empleos familiares, para generar uno de ellos con influencia de Alianza, se necesitan 3.6 beneficiarios, generados por otras causas se necesitan 1.5 beneficiarios. El análisis de la suma de empleos contratados y familiares, se observa que para generar un empleo, bajo la incidencia de Alianza, se necesitan 2.5 beneficiarios y generados por otras causas, un empleo es generado por un beneficiario.

Cuadro 27. Empleo en actividades no primarias.

No	Empleo No Primario (poscosecha + posproducción + no agropecuario)	Beneficiarios (a)	Jornales (b)	Empleos (c) = (b) / 270	Empleos por beneficiario (d) = (c) / (a)	Beneficiarios para generar un empleo (e) = 1 / (d)	
Contratados							
1	Antes del apoyo	71	440	1.6	0.02		
2	Generados por Alianza		2,364	8.8	0.12	8.1	
3	Generados por otras causas		6,357	23.5	0.33	3.0	
4	Después del apoyo (1+2+3)		9,160	33.9	0.48		
Familiares							
1	Antes del apoyo		1,882	7.0	0.10		
2	Generados por Alianza		5,303	19.6	0.28	3.6	
3	Generados por otras causas		12,839	47.6	0.67	1.5	
4	Después del apoyo (1+2+3)		20,024	74.2	1.04		
Total							
1	Antes del apoyo		2,322	8.6	0.12		
2	Generados por Alianza		7,666	28.4	0.40	2.5	
3	Generados por otras causas		19,196	71.1	1.00	1.0	
4	Después del apoyo (1+2+3)		29,184	108.1	1.52		

Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos obtenida 2003.

La valoración de generación de empleo en su rubro total (primario + no primario) se muestra en el Cuadro 28, puede verse en él que para empleos contratados la generación de un empleo con influencia de Alianza, requiere de alrededor de 29 beneficiarios y por otras causas con 10 beneficiarios es posible lograrlo. La situación para empleo familiar se observa que un empleo es generado por influencia de Alianza a través de 5 beneficiarios y por otras causas con casi 3 beneficiarios es posible lograr uno. Con base en la suma de empleos contratados y familiares (total) se observa que la generación de un empleo necesita de alrededor de 4 beneficiarios y generados por otras causas se necesita de al menos 2 beneficiarios para lograrlo. El tema de generación de empleo rural es sin duda muy importante, la interrogante surge, cuántos beneficiarios son necesarios para contribuir en la generación de los empleos que la entidad requiere, a través de la Alianza y si ese es uno de sus objetivos centrales.

Cuadro 28. Empleo total generado .

No	Empleo Total (primario + no primario)	Beneficiarios (a)	Jornales (b)	Empleos (c) = (b)/270	Empleos por beneficiario (d) =(c) / (a)	Beneficiarios para generar un empleo (e) = 1 / (d)	
Contratados							
1	Antes del apoyo	282	3,350	12.4	0.04		
2	Generados por Alianza		2,609	9.7	0.03	29.2	
3	Generados por otras causas		7,248	26.8	0.10	10.5	
4	Después del apoyo (1+2+3)		13,207	48.9	0.17		
Familiares							
1	Antes del apoyo		15,433	57.2	0.20		
2	Generados por Alianza		14,760	54.7	0.19	5.2	
3	Generados por otras causas		29,684	109.9	0.39	2.6	
4	Después del apoyo (1+2+3)		59,877	221.8	0.79		
Total							
1	Antes del apoyo		18,783	69.6	0.25		
2	Generados por Alianza		17,369	64.3	0.23	4.4	
3	Generados por otras causas		36,932	136.8	0.49	2.1	
4	Después del apoyo (1+2+3)		73,084	270.7	0.96		

Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos obtenida 2003.

4.2. Segundo nivel de análisis de impactos

La presente sección del documento tiene el propósito de observar las variables que contribuyen a la obtención de cambios en el ingreso y el empleo. Los indicadores a través de los cuales se revisan los impactos generados por el Programa son los de inversión y capitalización, producción y productividad, cambio tecnológico, reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social.

4.2.1. Inversión y capitalización

El tema que se aborda en esta sección, es objetivo básico del PDR, por esa razón se valora principalmente su efecto en inducción a la inversión y capitalización de las unidades de producción, así como la sostenibilidad de las inversiones en el tiempo y su grado de utilización.

Con el propósito de identificar la tasa de capitalización (TC) por tipo de productor y actividad productiva, comparando los resultados del año 2003 con 2005, se plasma en el Cuadro 29, la información base del análisis. Se observa que la TC total en el año 2005 tuvo una importante reducción en comparación con el año 2003, de casi 2 veces, lo cual es de entrada preocupante. Puede verse que, en el rubro de tipos de productor, para el año 2003 el TPI obtuvo la TC más alta; en el rubro de actividades productivas las actividades no agropecuarias generan la TC más alta del grupo. En el año 2005 el mismo TPI genera la TC más alta, sólo que decreció alrededor de 15% respecto del año 2003. En lo que se refiere a las actividades productivas, en el mismo año el grupo que genera la mayor TC es el pecuario, incrementándose alrededor de 42% comparado con el año 2003. Este resultado va configurando a las actividades pecuarias como uno de los grupos de alta potencialidad para generar producción, riqueza y bienestar en la entidad veracruzana.

Cuadro 29. Tasa de capitalización por tipo de productor.

Concepto	TOTAL	Productor			Actividad		
		TPI	TPII	TPIII	Agrícola	No Agrop.	Pecuaria
2003							
Capital antes del apoyo	5,867,586	1,076,615	3,786,181	1,004,790	2,808,710	134,000	2,924,876
Capitalización	3,181,636	1,341,580	1,595,636	244,420	795,369	402,422	1,983,845
Tasa de capitalización	54.2	124.6	42.1	24.3	28.3	300.3	67.8
2005							
Capital antes del apoyo	9,295,150	880,235	13,113,656	3,564,100	17,557,991	8,218,091	44,750
Capitalización	1,713,691	951,608	1,640,206	282,696	2,874,509	970,219	190,600
Tasa de capitalización	18.40	108.11	12.51	7.93	16.40	11.80	425.90

TPI= Tipo de productor 1, TPII= Tipo de productor 2, TPIII= Tipo de productor 3.

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos Beneficiarios 2003-2005.

Con el propósito de identificar el efecto multiplicador de las inversiones en la unidad agrícola, se muestra en el Cuadro 30 la información comparativa entre el año 2003 y 2005, acerca de la capacidad de impulso que genera la suma de inversiones del programa, más la que el productor aporta, para inducirlo a realizar inversiones adicionales, analizado por tipo y actividad productiva.

Es importante observar que el efecto multiplicador total (EM) en el año 2003 es más alto que el del año 2005, en alrededor de 44% y este fenómeno se repite como en el análisis de la TC, ello querría decir que en general en el año 2005 las inversiones conjuntas

lograron impulsar más al productor a hacer inversión en el 2003, probablemente lo que incide en que el EM sea menor en 2005 que en 2003, es que después del año 2003 el proyecto tuvo tiempo para madurar y generar mayor capitalización, no así en el año 2005 en que a estas fechas el proyecto no ha tenido tiempo para madurar y por ello su capitalización es menor. El análisis al interior de los grupos muestra que en el año 2003 el TPIII obtuvo el nivel más alto de EM, y éste es casi 3 veces más alto que el mayor del 2005, aunque ahora fue obtenido por el TPII. El análisis para las actividades productivas muestra que el EM más alto del año 2003 (Pecuaria) es casi dos veces el obtenido en el año 2005 (Agrícola).

Cuadro 30. Capitalización y aportación promedio por tipo de productor.

Concepto	TOTAL	Tipo de Productor			Actividad		
		I	II	III	Agrícola	No Agropecuaria	Pecuaria
2003							
Número de beneficiarios	279	142	126	11	103	48	128
Capital promedio (\$)	21,031	7,582	30,049	91,345	27,269	2,792	22,851
Capitalización promedio (\$)	11,404	9,448	12,664	22,220	7,722	8,384	15,499
Aportación gobierno promedio (\$)	9,184	9,101	9,390	7,911	7,800	9,708	10,102
Aportación beneficiario promedio (\$)	4,776	4,327	5,223	5,443	4,053	4,177	5,581
Efecto multiplicador (\$)	0.82	0.70	0.87	1.66	0.65	0.60	0.99
2005							
Número de beneficiarios	305	126	163	16	92	43	170
Capital promedio (\$)	57,567	6,986	80,452	222,756	89,327	1,041	54,677
Capitalización promedio (\$)	9,425	7,552	10,063	17,668	10,546	4,433	10,081
Aportación gobierno promedio (\$)	10,469	9,117	10,538	20,423	10,714	6,515	11,337
Aportación beneficiario promedio (\$)	6,128	4,256	6,832	13,698	7,456	2,395	6,354
Efecto multiplicador (\$)	0.57	0.56	0.58	0.52	0.58	0.50	0.57

TPI= Tipo de productor 1, TPII=Tipo de productor 2, TPIII= Tipo de productor 3.

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos Beneficiarios 2003-2005.

El análisis anterior es llevado ahora al nivel de los DDR y puede verse que los mayores niveles de EM vuelven a presentarse en los DDR del centro, aunque ahora otros de ellos se salen del patrón que se ha venido identificando, probablemente ello se debe a que la construcción del índice de efecto multiplicador integra elementos que no se han identificado hasta ahora y ello genera situaciones como la de que el DDR 012 genere un EM mayor que el del DDR 006; probablemente aspectos como que el primero es altamente ganadero defina la diferencia contra un DDR mayoritariamente cañero.

Independientemente de la capacidad del índice para abstraer la mayor parte de elementos que lo componen, los valores del EM tienen una tendencia hacia el decremento del año 2003 al 2005, aunque hay una pequeña muestra de DDR que incrementaron el EM, este índice probablemente deberá analizarse un poco más para que sirva mejor como instrumento explicativo.

Cuadro 31. Tasa de capitalización por DDR.

DDR	Tasa de capitalización	Capital promedio (\$)	Capitalización promedio (\$)	Aportación gobierno promedio (\$)	Aportación beneficiario promedio (\$)	Efecto multiplicador
2003						
1	10.59	29,915.00	3,168.25	4,613.50	1,722.50	0.50
2	56.32	13,603.13	7,661.31	6,005.00	3,299.88	0.82
3	38.48	32,959.91	12,681.45	6,842.66	3,670.46	1.21
4	73.99	16,143.98	11,945.59	9,606.42	5,105.80	0.81
5	120.08	8,090.00	9,714.40	9,831.69	3,995.81	0.70
6	49.38	30,075.00	14,851.89	10,505.00	4,430.31	0.99
7	25.60	27,010.19	6,915.06	8,403.38	5,326.15	0.50
8	133.02	9,380.53	12,477.99	13,756.53	6,808.79	0.61
9	78.09	12,619.42	9,853.93	10,067.42	4,975.38	0.66
10	68.28	12,885.00	8,797.65	8,819.10	9,062.60	0.49
11	175.67	5,200.00	9,134.69	9,596.75	4,710.50	0.64
12	53.04	29,518.65	15,657.54	10,987.54	4,319.04	1.02
2005						
1	26.64	19,661.11	5,237.59	5,304.22	2,495.89	0.67
2	13.11	64,899.21	8,509.42	12,831.00	6,973.16	0.43
3	26.24	43,937.78	11,527.68	12,091.11	7,846.74	0.58
4	13.56	66,199.90	8,979.49	10,379.73	5,480.68	0.57
5	9.63	97,354.54	9,371.83	8,231.12	3,842.75	0.78
6	22.83	74,459.09	17,000.71	17,361.18	11,445.18	0.59
7	17.87	41,716.32	7,454.55	10,246.89	6,825.95	0.44
8	45.15	34,728.13	15,680.05	15,170.06	8,874.13	0.65
9	14.25	69,263.41	9,868.29	16,457.77	6,694.32	0.43
10	29.38	30,303.93	8,904.31	9,472.39	8,386.89	0.50
11	40.56	31,591.25	12,813.71	15,736.00	14,975.50	0.42
12	19.92	29,103.66	5,796.05	5,934.80	3,262.32	0.63

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de beneficiarios 2003-2005.

4.2.2. Producción y productividad

El interés del presente apartado es valorar el impacto de cambios en producción y productividad del sistema de producción, las causas que lo propiciaron, como escala de producción y adopción de mejores tecnologías, así como sus efectos en el ingreso, considerando efectos atribuibles a la Alianza.

El proceso de cambios en producción se muestra en el Cuadro 32, puede verse en él que, en lo general, la actividad pecuaria supera a la agrícola por 0.383 en el Indicador de Cambios en la Producción (ICP), situación que merece ser valorada considerando que la actividad ganadera en el estado ocupa alrededor del 60% de la superficie agropecuaria en

la entidad, aporta cerca del 24% del PIB agropecuario y es trabajada por alrededor del 20% de la población que se dedica a la producción en el campo, cualquier cambio, por menor que parezca, incide notablemente en los procesos de generación de capital y bienestar de un amplio segmento de la población veracruzana.

Cuadro 32. Índices de cambio de producción y productividad 2003.

Concepto	Indicador	Actividad					
		Agrícola			Pecuaria		
		IR	IE	IQ	IR	IE	IQ
TP FAO	TP I	0.979	1.028	1.006	1.129	1.130	1.276
	TP II	0.984	1.040	1.023	1.049	1.340	1.405
	TP III	1.001	1.002	1.003	1.039	1.422	1.476
Zonas	PBIT				1.116	1.322	1.474
	PBIZM	0.976	1.053	1.028	1.062	1.290	1.370
	PBIZN	1.002	1.000	1.002	1.035	1.614	1.671
Total general		0.985	1.034	1.019	1.060	1.322	1.402

IR= Índice de cambio en rendimiento.

IE= Índice de cambio en la escala de producción, superficie o cabezas-animal.

IQ= IRxIE= Índice de cambio de producción.

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos Beneficiarios 2003.

En un análisis por tipo de productor -tipología FAO-, puede verse en la actividad agrícola que el TP II obtuvo el mayor IQ, significativamente por encima de los demás tipos y en la actividad pecuaria, el mayor IQ fue logrado por el TP III, también alejado del anterior por 0.071 de IQ. La información se observa congruente con avances en tipos de productores menos marginados y con características de mayor dinamismo económico. Los resultados para la tipología utilizada por la Alianza en Veracruz, en el mismo cuadro, puede verse que los PBIZM, en la actividad agrícola y pecuaria, obtuvieron el mejor IQ por encima de los no marginados y transicionales. Es probable que la definición de esta última tipología sufra de algún tipo de inconsistencias metodológicas y por ello genere información aparentemente no congruente con las características que enuncia.

Un análisis de cambios en producción por tipo de productor, por incidencia del PRODESCA se muestra en el Cuadro 33, Puede verse que el IQ, en lo general, es 0.423 más alto por la incidencia positiva de procesos de capacitación del subprograma. En lo específico por tipo de productor –tipología FAO-, se observa que el IQ es 0.627 mayor por efectos del PRODESCA, para el TP III, como sería lógico pensarlo. En el caso del análisis por zonas puede verse que en la zona de PBIZN es 2.2 mayor en IQ por efectos del PRODESCA. El análisis en marcha muestra los potenciales del PRODESCA, en el caso de aplicar de manera integrada la estrategia del Programa para el Desarrollo Rural (PDR).

Cuadro 33. Índices de cambio en producción con y sin PRODESCA.

Concepto	Indicador	Actividad					
		PRODESCA			Sin PRODESCA		
		IR	IE	IQ	IR	IE	IQ
TP FAO	TP I				1.058	1.085	1.148
	TP II	0.908	1.530	1.389	1.019	1.124	1.146

Concepto	Indicador	Actividad					
		PRODESCA			Sin PRODESCA		
		IR	IE	IQ	IR	IE	IQ
	TP III	1.000	1.939	1.939	1.027	1.277	1.312
Zonas	PBIT	1.224	1.500	1.836	1.030	1.153	1.188
	PBIZM	0.880	1.585	1.395	1.035	1.158	1.198
	PBIZN	1.116	1.365	1.524	1.007	1.117	1.125
Total general		0.985	0.914	1.563	1.429	1.028	1.148

IR= Índice de cambio en rendimiento.

IE= Índice de cambio en la escala de producción, superficie o cabezas-animal.

IQ= IRxIE= Índice de cambio de producción.

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos Beneficiarios 2003.

En el Cuadro 34, se plasma la información de índices de producción por tipo y zonas focalizadas, considerando el tipo de cambio en los costos manifestado por los productores que recibieron, conservan y usan el apoyo proporcionado. Puede verse que el mayor IQ ha sido obtenido por los que contestaron que no saben si sus costos cambiaron, situación que deberá estudiarse más a fondo. El análisis en lo específico por tipología FAO, puede verse en el cuadro que el mayor IQ fue logrado por el TP III en los casos en que los costos se redujeron, lo cual es lógicamente congruente. Se observa en el cuadro que, el mayor IQ fue obtenido por los PBIZM y que informaron que no saben si sus costos cambiaron en el periodo de análisis, 0.046 por encima de quienes manifestaron que sus costos se redujeron, y de quienes se esperaba un IQ mayor.

Cuadro 34. Índices de cambio en producción por tipo de cambio en costos.

Concepto	Indicador	Costos								
		Iguales			No sabe			Redujeron		
		IR	IE	IQ	IR	IE	IQ	IR	IE	IQ
TP	TPI	1.079	1.047	1.130				1.015	1.145	1.162
	TPII	1.008	1.121	1.130	1.070	1.420	1.520	1.008	1.180	1.189
	TP III	1.000	1.000	1.000				1.045	1.483	1.549
Zonas	PBIT							1.116	1.322	1.474
	PBIZM	1.024	1.052	1.078	1.070	1.420	1.520	1.020	1.316	1.343
	PBIZN	1.023	1.256	1.285				1.004	1.076	1.080
Total general			1.024	1.080	1.106	1.070	1.420	1.520	1.016	1.241

IR= Índice de cambio en rendimiento

IE= Índice de cambio en la escala de producción, superficie o cabezas-animal

IQ= IRxIE= Índice de cambio de producción

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos Beneficiarios 2003.

En el Cuadro 35, se muestra información generada del IQ contrastado por tipo de productor para cada DDR en el estado de Veracruz. Puede observarse, lo que ya es una regla en esta evaluación, los mayores niveles de IQ se ubican en los DDR del centro de la entidad (004, 005, 006, 007), con especial énfasis en lo logrado por los DDR 004 y 006 con IQ de 1.761 y 1.612, respectivamente, superando a los del norte y sur, por alrededor de 0.671 puntos.

Desde un punto de vista estratégico, el hecho de que los DDR del centro de la entidad mantengan permanentemente superioridad en logros, por encima de los DDR del norte y el sur, tiene significaciones de múltiple interpretación, pero sobre todo tiene implicaciones de diseño de la Alianza y del propio PDR respecto de esa situación ya insoslayable.

Considerando que los DDR del centro del estado obtienen tal nivel de desarrollo evaluado en el PDR, podría entenderse como el efecto de cercanía con la capital, una mayor dinámica económica por el hecho de poseer las rutas comerciales más importantes en el estado, contiene los ingenios azucareros y la zona de riego más importante y más productiva del estado. En paralelo, es probable que aquí se encuentre el mejor nivel de escolaridad, los productores con menores promedios de edad, es decir las mejores condiciones para su desarrollo. La interrogante salta, cómo aprovechar esos potenciales para hacer funcionar mejor la Alianza y el PDR. Las estrategias son un proyecto de futuro y la incertidumbre siempre es un elemento que crece, cuanto menor información se tiene y más interés político se agregue.

Cuadro 35. Índices de cambio en producción en los DDR.

DDR	Indicador	TP			Zonas			Total general
		TP I	TP II	TP III	PBIT	PBIZM	PBIZN	
001 N Huayacocotla	IR			1.000		1.000		1.000
	IE			1.000		1.000		1.000
	IQ			1.000		1.000		1.000
002 N Tuxpan	IR	1.000	1.000			1.000		1.000
	IE	1.000	1.091			1.072		1.072
	IQ	1.000	1.091			1.072		1.072
003 N Martínez	IR	1.008	0.920	1.000	1.030	0.866	1.003	0.970
	IE	1.052	1.227	1.000	1.153	1.427	1.000	1.099
	IQ	1.060	1.130	1.000	1.188	1.236	1.003	1.066
004 C Coatepec	IR	1.197	1.114	1.103		1.153	1.054	1.135
	IE	1.154	1.575	1.975		1.543	1.595	1.552
	IQ	1.382	1.755	2.178		1.779	1.680	1.761
005 C Fortín	IR	1.050	1.000			1.022		1.022
	IE	1.000	1.000			1.000		1.000
	IQ	1.050	1.000			1.022		1.022
006 C Antigua	IR		1.082	1.000	1.224	1.027		1.064
	IE		1.401	1.939	1.500	1.520		1.515
	IQ		1.516	1.939	1.836	1.561		1.612
007 C Veracruz	IR	1.009	1.040	1.025		1.038	0.954	1.034
	IE	1.000	1.160	1.100		1.127	1.256	1.133
	IQ	1.009	1.206	1.128		1.170	1.199	1.171
008 S Alemán	IR		1.000				1.000	1.000
	IE		1.000				1.000	1.000
	IQ		1.000				1.000	1.000
009 S	IR	-	0.988			0.979		0.979

San Andrés	TP			Zonas			1.030
	IE		1.020		1.030		
	IQ		1.008		1.008		1.008
010 S Jáltipan	IR		1.000			1.000	1.000
	IE		1.000			1.000	1.000
	IQ		1.000			1.000	1.000
012 S Choapas	IR	1.000	1.000		1.000	1.000	1.000
	IE	1.010	1.153		1.034	1.900	1.108
	IQ	1.010	1.153		1.034	1.900	1.108

IR= Índice de cambio en rendimiento

IE= Índice de cambio en la escala de producción, superficie o cabezas-animal

IQ= IRxIE= Índice de cambio de producción

N= Norte, C= Centro, S= Sur

Fuente: Fuente: Elaboración propia con base en la base de datos Beneficiarios 2003.

4.2.3. Cambio tecnológico

Con el propósito de evaluar el grado en que el Programa está induciendo incrementos en el índice tecnológico (ITEC) de las unidades de producción rural en el periodo 2003-2005. El análisis se desarrolla con base en el ITEC logrado en las actividades (Pecuaria, Agrícola y no Agropecuaria) y la tipología FAO, considerando el nivel técnico antes y después del apoyo.

En referencia al cambio tecnológico logrado en las actividades pecuarias, en el Cuadro 36, puede verse que el mayor ITEC alcanzado en los años 2003 y 2005 fue hecho por el TPI, con un incremento de 0.08; en el ámbito agrícola el mayor ITEC logrado en los años 2003 y 2005 lo hizo el TPIII con un incremento de 0.04.

En las actividades no agropecuarias el ITEC logrado durante el mismo periodo lo hizo el TPI, aunque no tuvo cambios en ambos años. Un análisis general indica que para la actividad pecuaria hubo un incremento en el ITEC de 0.03 hacia el año 2005; en el caso de la actividad agrícola se encontró un ligero incremento de 0.01 en el tiempo. Por el contrario las actividades no agropecuarias, sufrieron un decremento de 0.01. Como puede observarse, los resultados encontrados siguen configurando un potencial de desarrollo de las actividades pecuarias, situación que deberá analizarse con mayor profundidad para operar el futuro del PDR:

Cuadro 36. Índice de cambio tecnológico 2003-2005.

Actividad	Nivel Técnico	2003				2005			
		TP I	TP II	TP III	Total	TP I	TP II	TP III	Total
Pecuaria	Nivel Técnico antes del apoyo	0.20	0.26	0.48	0.24	0.12	0.27	0.29	0.22
	Nivel Técnico después del apoyo	0.34	0.32	0.49	0.33	0.34	0.35	0.34	0.35
	Diferencia	0.14	0.06	0.01	0.09	0.22	0.08	0.05	0.12
Agrícola	Nivel Técnico antes	0.16	0.31	0.37	0.24	0.11	0.26	0.41	0.22

	del apoyo								
	Nivel Técnico después del apoyo	0.17	0.33	0.40	0.25	0.13	0.28	0.49	0.25
	Diferencia	0.01	0.02	0.04	0.02	0.02	0.02	0.08	0.03
No Agropecuaria	Nivel Técnico antes del apoyo	0.04	0.30		0.07	0.04	0.50		0.06
	Nivel Técnico después del apoyo	0.13	0.32		0.15	0.11	0.50		0.13
	Diferencia	0.08	0.02	-	0.08	0.08	-		0.07

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de beneficiarios 2003-2005.

Se desarrolla en esta parte del documento un análisis de cambio tecnológico, en el nivel de Distritos para el Desarrollo Rural. Se observa en el Cuadro 37, la construcción del ITEC a partir del nivel técnico identificado antes y después del apoyo en los DDR para los años 2003 y 2005, puede verse que en el primer año, aunque se percibe mayor nivel en el primer año los resultados son todavía un tanto dispersas. Para el año 2005 el ITEC se configura mejor hacia los distritos del centro del estado, yendo del DDR 003 al 008 (Martínez, Coatepec, Fortín, La Antigua, Veracruz y Ciudad Alemán), resulta sorprendente el ITEC logrado en el DDR 008 (Alemán) 0.04 puntos por arriba de su más cercano seguidor. Como se observa, el patrón de mayor desarrollo en todos los sentidos en la faja central del estado, contiene elementos que podrían ayudar al diseño de una estrategia para el DRS en el estado de Veracruz.

Cuadro 37. Índice de cambio tecnológico por DDR 2003-2005.

DDR	2003			2005		
	Nivel Técnico antes del apoyo	Nivel Técnico después del apoyo	Diferencia	Nivel Técnico antes del apoyo	Nivel Técnico después del apoyo	Diferencia
001	0.35	0.36	0.02	0.15	0.24	0.08
002	0.18	0.27	0.09	0.25	0.31	0.06
003	0.25	0.30	0.05	0.16	0.27	0.11
004	0.19	0.24	0.05	0.20	0.30	0.10
005	0.11	0.16	0.05	0.12	0.19	0.07
006	0.21	0.23	0.02	0.16	0.27	0.10
007	0.30	0.34	0.04	0.20	0.31	0.11
008	0.17	0.25	0.08	0.20	0.35	0.15
009	0.13	0.20	0.07	0.26	0.33	0.07
010	0.24	0.31	0.07	0.24	0.30	0.06
011	0.16	0.27	0.11	0.21	0.24	0.03
012	0.19	0.28	0.09	0.19	0.28	0.09
Total general	0.20	0.26	0.06	0.18	0.27	0.09

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de beneficiarios 2003-2005.

4.2.4. Reconversión productiva

Aun cuando la reconversión productiva es una de las líneas estratégicas de la política sectorial, y el objetivo de la evaluación es valorar el impacto del Programa en términos de su aportación al cambio en tipo de cultivos buscando su efecto sobre el incremento en el ingreso de los productores y el empleo en las unidades de producción rural, su contribución a la sustentabilidad. Este tema no se atendió por ausencia de demanda por parte de los productores. Los procesos de reconversión productiva han sido diseñados en el PDR para las actividades agrícolas con el interés de contribuir en su eficiencia, desafortunadamente no se reportó ningún caso de beneficiarios que hubieran desarrollado cambios en sus cultivos. Es la razón por la que no se desarrolla ningún análisis al respecto.

4.2.5. Integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social

El objetivo de la presente sección es que, considerando la orientación de las inversiones apoyadas por el Programa sobre la integración de cadenas, se busca encontrar cambios en los canales de comercialización utilizados por el productor y su acceso a procesos de postproducción y transformación.

Con el interés de conocer la proporción de beneficiarios que saben o no, qué es un Comité Sistema Producto (CSP), en el Cuadro 38, se observa que del total de beneficiarios que manifestó haber recibido un apoyo para trabajos de posproducción como transformación, acopio, entre otros, solamente 2% recibió apoyo a través de una organización económica, el grupo restante lo recibieron sin relacionarse con una de ellas. Del total de los que no recibieron el apoyo a través de una OE, 78% no sabe que es un CSP y el porcentaje restante (22%) sí sabe qué es un Comité Sistema Producto.

Cuadro 38. Conocimiento y beneficios de los Comités Sistema producto.

Concepto	Apoyo recibido a través de una organización económica					
	SÍ		NO		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total de beneficiarios	1	100.0	50	100.0	51	100.0
No saben qué es un CSP	-	0.0	39	78.0	39	76.5
Saben qué es un CSP	1	100.0	11	22.0	12	23.5
Beneficios obtenidos por los que saben qué es un CSP:	Número	%	Número	%	Número	%
Capacidad de negociación						
Acceso a nuevos mercados	-	0.0	1	9.1	1	8.3
Reducción de costos	-	0.0	1	9.1	1	8.3
Promoción de sus productos	1	100.0	3	27.3	4	33.3
Mejores precios	1	100.0	3	27.3	4	33.3
Seguridad en la venta						

Concepto	Apoyo recibido a través de una organización económica					
	SÍ		NO		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
Asistencia técnica y/o capacitación						
Otro beneficio	-	0.0	2	18.2	2	16.7
Ningún beneficio	-	0.0	2	18.2	2	16.7
No saben qué beneficio pueden obtener						

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de beneficiarios 2003.

Considerando el grupo de los que sí saben qué es un CSP, en el mismo cuadro puede verse que de los que sí recibieron apoyo a través de una OE, sólo uno manifestó haber obtenido beneficios por promoción de sus productos y por mejores precios. Del mismo total que sí sabe qué es un CSP, puede verse que la mayor incidencia de beneficios se debe a promoción y precios, el acceso a nuevos mercados es el factor que fue nominado la menor cantidad de veces. Es evidente que el proceso de comercialización es uno de los puntos críticos de la agricultura veracruzana, por lo que deben tomarse decisiones de estrategia para direccionar estos procesos, aunque se sabe que no son de corto plazo.

En lo que se refiere a los beneficios alcanzados por poscosecha, en el Cuadro 39, se observa que la mayoría de los beneficiarios (63.2%) considera que el mayor beneficio aportado por la Alianza se debe a los mejores precios.

Para conocer los beneficios declarados por los productores entrevistados en el proceso de poscosecha, teniendo al efecto de la Alianza como variable independiente, puede verse en el Cuadro 39, que la mayor proporción opinó que el beneficio más apreciado fue la consecución de mejores precios, seguido por eliminación de intermediarios, mejor calidad de sus productos e incorporación de nuevas tecnologías, con una diferencia de 42%.

Cuadro 39. Beneficios por poscosecha.

BENEFICIO	Total		Por Alianza	
	Número	%	Número	%
Nuevos mercados	5	26.3	6	31.6
Eliminación de intermediarios comerciales	5	26.3	5	26.3
Mejores precios	12	63.2	13	68.4
Mejor calidad de sus productos	5	26.3	5	26.3
Incorporación de nuevas tecnologías	4	21.1	5	26.3
Fortalecimiento de la organización productiva	1	5.3	1	5.3
Otro	-	-	-	-
Total de productores	19	100.0	19	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de beneficiarios 2003.

Respecto de las actividades no agropecuarias, en el Cuadro 40, se muestra que la mayor proporción opinó que el beneficio más apreciado fue el logro de mayor generación de empleo, incorporación de nuevas tecnologías y mejor calidad de sus productos, con una diferencia entre el más alto y su seguidor de 37%, todo ello como efecto de la Alianza, en opinión de los entrevistados.

Cuadro 40. Actividades no agropecuarias: beneficios de la actividad.

BENEFICIO	Total		Por Alianza	
	Número	%	Número	%
Nuevos mercados	4	7.8	4	7.8
Eliminación de intermediarios comerciales	2	3.9	2	3.9
Mejores precios	3	5.9	3	5.9
Mejor calidad de sus productos	10	19.6	10	19.6
Incorporación de nuevas tecnologías	14	27.5	13	25.5
Fortalecimiento de la organización productiva	3	5.9	2	3.9
Generación de empleos	35	68.6	32	62.7
Desarrollo de capacidades	5	9.8	5	9.8
Otro	3	5.9	3	5.9
Total de productores	51	100.0	51	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de beneficiarios 2003.

En referencia de las actividades no agropecuarias, y con el propósito de analizar el avance de la comercialización, con base en el nivel de organización y compromisos de venta, en el Cuadro 41 se muestra que casi 98% de los entrevistados en este rubro venden individualmente y 94% no hacen compromisos de venta antes de iniciar la actividad. Es deseable comentar que, aunque el análisis es importante e interesante, la ruta a seguir es incrementar grupos que se desarrollen en el sentido de organizarse y hacer compromisos de venta.

Cuadro 41. Actividades no agropecuarias: modalidad de venta de la producción.

Compromiso de venta antes de iniciar la actividad	Productores que venden:			Ventas (\$)		
	Individualmente	A través de una organización	Total	Individualmente	A través de una organización	Total
SÍ	3	-	3	120,000	-	120,000
NO	44	1	45	1,230,300	80,000	1,310,300
TOTAL	47	1	48	1,350,300	80,000	1,430,300
Compromiso de venta antes de iniciar la actividad	% de productores que venden:			% de las ventas		
	Individualmente	A través de una organización	Total	Individualmente	A través de una organización	Total

SÍ	6.3	0.0	6.3	8.4	0.0	8.4
NO	91.7	2.1	93.8	86.0	5.6	91.6
TOTAL	97.9	2.1	100.0	94.4	5.6	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de beneficiarios 2003.

Con el propósito de observar el efecto del apoyo en la dirección del destino de la producción en poscosecha, en el Cuadro 42 se observa que los ingresos crecieron significativamente después de haber recibido el apoyo, especialmente por haber logrado un destino de la producción hacia Fábrica en un 37.4%, lo que significa que este último destino es el logro del mejor balance entre el antes y después del apoyo, seguido por el rubro Otros.

Cuadro 42. Actividades poscosecha: destino o ventas de la producción.

Destino de la producción	Antes del apoyo (\$)	Después del apoyo (\$)	Después - Antes (\$)	Antes del apoyo (%)	Después del apoyo (%)	Después - Antes (%)
Fábrica	0	9,288,000	9,288,000	0.0%	37.4%	0.37
Intermediario comercial	10,800	5,796,305	5,785,505	35.0%	23.3%	-0.12
Exportación	7,200	68,370	61,170	23.3%	0.3%	-0.23
Consumidor	12,900	4,835,575	4,822,675	41.7%	19.5%	-0.22
Otro	0	4,835,575	4,835,575	0.0%	19.5%	0.19
Total	30,900	24,823,825	4,835,575	100.0%	100.0%	-

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de beneficiarios 2003.

Con el propósito de observar el efecto del apoyo en la dirección del destino de la producción en actividades no agropecuarias, en el Cuadro 43 se muestra que los ingresos crecieron también significativamente después de haber recibido el apoyo, especialmente por haber logrado un destino de la producción directamente hacia el consumidor en un 55.3% del total, lo que significa que este último destino es el que logró el mejor balance entre el antes y después del apoyo.

Cuadro 43. Actividades no agropecuarias: destino de la producción.

Destino de la producción	Antes del apoyo (\$)	Después del apoyo (\$)	Después - Antes (\$)	Antes del apoyo (%)	Después del apoyo (%)	Después - Antes (%)
Fábrica	0	0	0	0.0	0.0	0.0
Intermediario comercial	69,200	192,891	123,691	45.5	44.7	-0.9
Consumidor	82,800	239,029	156,229	54.5	55.3	0.9
Otro	0	0	0	0.0	0.0	0.0
Total	152,000	431,920	279,920	100.0	100.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de beneficiarios 2003.

Considerando las actividades de poscosecha más las no agropecuarias, en su destino de la producción, puede verse que después del apoyo se encontró un diversificado destino de la producción, donde el destino de Fábrica, intermediario comercial, consumidor y otros, aportan ingresos altos, con un 13% del destino de Fábrica sobre su inmediato seguidor. Sin embargo, se observa que solamente el destino de Fábrica genera balance alto y positivo, sólo seguido por el rubro de Otros.

Cuadro 44. Actividades poscosecha y no agropecuarias: destino de la producción.

Destino de la producción	Antes del apoyo (\$)	Después del apoyo (\$)	Después – Antes (\$)	Antes del apoyo (%)	Después del apoyo (%)	Después - Antes (%)
Fábrica	0	9,288,000	9,288,000	-	36.78	36.8
Intermediario comercial	80,000	5,989,196	5,909,196	43.74	23.71	-20.0
Exportación	7,200	68,370	61,170	3.94	0.27	-3.7
Consumidor	95,700	5,074,604	4,978,904	52.32	20.09	-32.2
Otro	0	4,835,575	4,835,575	-	19.15	19.1
Total	182,900	25,255,745	25,072,845	100.0	100.0	0.0

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de beneficiarios 2003.

4.3. Evaluación de impactos en temas de interés específicos

Con el objetivo de incorporar temas de interés específico para el gobierno estatal y la Delegación Estatal de la SAGARPA en el estado, se introdujo sucintamente el tema de la relación de la Alianza con el municipio y los CMDRS. A través del Cuadro 45 se muestran elementos que tienen que ver con el conocimiento por parte del entrevistado, sobre los servicios que relacionan los servicios de la Alianza con el Municipio. Puede verse que la respuesta para los años 2003 y 2005 es significativamente similar, inclusive hay una tendencia en el 2005 hacia la reducción del porcentaje que sí supo de los servicios de la Alianza a través del municipio.

Cuadro 45. Participación del Municipio en la operación de Alianza.

El Municipio ofrece servicios relacionados con Alianza para el Campo	Beneficiarios (%)	
	2003	2005
Sí	79.3	75.2
No	20.7	24.8
Total	100.0	100.0
Servicios relacionados con Alianza que recibe a través del Municipio		
Información	78.7	50.9
Capacitación	6.5	2.2
Asesoría técnica	4.3	1.7
Realización de trámites	41.7	36.5

Apoyo para la obtención de financiamiento	16.5	16.1
Otro	23.5	30.0
Ninguno	1.7	0.0
Algún beneficio	98.3	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de beneficiarios 2003.

En referencia a los servicios específicos relacionados con Alianza que el entrevistado recibe a través del municipio, se observa en el mismo cuadro que en ambos años los entrevistados manifiestan haber recibido algún beneficio vía el municipio, con mayores proporciones, en el año 2003. Se observa una gran dispersión en el resto de los servicios que se aprecian recibidos a través del municipio, destacando información, y otros servicios.

Con el interés de observar en 2006 la dinámica histórica del CMDRS en el municipio, a través de la percepción de una muestra independiente de entrevistados que recibieron un apoyo de Alianza. Se muestra en el Cuadro 46, que la percepción actual del productor que recibió un apoyo en el año 2003, es que 49% conocía la existencia del CMDRS, de los que lo recibieron en el año 2005, un 52.6% también los conocía, con un incremento positivo de 3.6%.

Cuadro 46. Nivel de conocimiento de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable por parte de los beneficiarios.

Conocen la existencia de los CMDRS	Beneficiarios (%)			
	2003		2005	
Sí	49.0		52.6	
No	51.0		47.4	
Total	100.0		100.0	
En el Municipio existe este Consejo	46.6		48.4	
Conocen a los consejeros	45.2		14.2	
Participan o están representados en el Consejo	20.0		3.4	
Conocen las funciones del Consejo	8.9		8.8	
Las actividades del Consejo les reportan beneficios	1.5		4.1	
Reciben información sobre los temas tratados en las reuniones del Consejo	0.7		2.0	
Están enterados de la forma en que se eligen los consejeros	1.5		2.0	
		No sabe		No sabe
La solicitud de apoyo que hicieron a Alianza fue aprobada o revisada por el Consejo	8.1	0.7	3.4	6.1
Opinan que el Consejo facilita el acceso a los apoyos de Alianza	8.1	0.7	1.4	7.4
Opinan que el Consejo es independiente en la toma de decisiones	0.7	0.7	0.0	6.8
Opinan que los consejeros son elegidos democráticamente	0.7	0.7	0.0	7.4

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de beneficiarios 2003-2005.

En referencia al municipio específico donde viven los entrevistados beneficiados, en el 2003, un 46% manifiesta que sí hay un CMDRS y de los beneficiarios 2005 un 48.4% dijo saber que lo hay, con una breve diferencia positiva entre ambos años. En el mismo sentido, de los beneficiados en el 2003, el 45.2% expresó que sí conocía a los consejeros y de otro grupo que recibió el apoyo en el año 2005, un 14.2% manifestó conocerlos.

El decremento podría explicarse considerando que el productor que recibió apoyos en el 2003, por tener mayor tiempo de maduración en la dinámica del Programa conoce más a los consejeros, que el que recibió el apoyo en el 2005, bajo el criterio de que es éste una persona que apenas se inicia en el conocimiento de la dinámica de los CMDRS.

La interpretación anterior es útil para entender por qué un 8.1% de los apoyados en 2003 refiere que la solicitud de apoyo que hicieron a Alianza fue aprobada o revisada por el consejo y además opinan que el consejo facilita el acceso a los apoyos de Alianza, generó decrementos para el año 2005 del orden de 3.4 y 1.4%, respectivamente. La pregunta a quien recibió el apoyo en 2003, de si están enterados de la forma en que se eligen los consejeros, el 1.5% sabe, para los apoyados en el 2005 otro 2.0% también lo sabe, con un breve incremento porcentual en ese desconocimiento, probablemente también explicable por los diferentes procesos de maduración de quienes recibieron apoyos en ambos años.

4.4. Valoración de conjunto sobre los impactos del Programa

Con base en un análisis de los indicadores de impacto de primero y segundo nivel, se desarrolla una reflexión sucinta sobre las condiciones que propiciaron o restringieron los impactos del PDR en el estado, buscando extraer los principales factores que los explican, tratando que de este análisis contribuya en la construcción de las recomendaciones que la EEE realiza.

Un primer y fundamental elemento de valoración de conjunto sobre los impactos, tiene que ver con el que se logra en el nivel de Distritos para el Desarrollo Rural. A lo largo del documento se ha venido dando un patrón de ocurrencia en los diferentes indicadores utilizados, de tal suerte que en los DDR ubicados en el centro del estado (003 a 007) en algunos casos ampliado a los inmediatos al norte y sur, se han encontrado los mejores niveles de los índices analizados (Índice de cambios en el ingreso, tasa de capitalización, cambio de producción y cambio tecnológico). Esta valoración es considerada por la EEE de principal importancia en el diseño de las estrategias y políticas que podrían operarse en el futuro próximo en el estado: ¿Se considerará que el centro ya logró un nivel de desarrollo rural tal, que podría ejercerse el PDR solamente en el norte y sur, que son las regiones en que menor impacto se ha logrado? o ¿Dadas estas condiciones de desarrollo, el PDR deberá utilizar la región central para instrumentar un grupo de planes piloto, manejando integralmente la estrategia y los objetivos básicos del desarrollo rural sustentable en sus CMDRS, mostrando al norte y sur los procedimientos a través del modelo difusionista, buscando que los impactos se extiendan eficientemente?.

Uno más de los hallazgos encontrados ha sido la constante aparición de la actividad pecuaria como proceso potencial para contribuir al DRS. Esta actividad logró la mayor

tasa de capitalización, un Índice de cambio de producción más alto que el agrícola y la no agropecuaria para los años de referencia evaluatoria. En el Índice de cambio tecnológico, la actividad pecuaria volvió a superar a los demás, aunque esta actividad generó mayor efecto multiplicador en 2003 que en 2005, no elimina sus capacidades potenciales. Puede verse que esta actividad mostró un potencial no sospechado, el cual debe tomarse en cuenta para la definición de futuras acciones para impulsar el DRS.

Uno de los rubros más importantes del proceso es el impacto de PRODESCA en los diferentes indicadores del DRS, se observó que el subprograma se ha convertido en un actor de principal importancia, de tal suerte que en la mayoría de los indicadores utilizados los mejores niveles se dieron con la participación del PRODESCA.

Un elemento más de valoración de conjunto lo aporta la problemática de indefinición conceptual del desarrollo rural sustentable en el ámbito municipal, la situación, en opinión de la EEE merece un programa de talleres de capacitación-discusión sobre lo que para Veracruz es el Desarrollo Rural Sustentable.

Finalmente, es deseable comentar acerca de los procedimientos de la propia evaluación del PDR. El modelo de evaluación de impactos se mantiene casi sin cambios desde hace varios años. Un modelo de evaluación de estrategia no se está dando o se da de manera parcial, el peligro del modelo de evaluación de impactos, es uno en el que cuando la estrategia opera mal, se sigue evaluando los impactos, si éstos son ineficientes para lograr las metas, de cualquier manera se sigue evaluando el impacto y nunca la estrategia, cuando, si los impactos no se logran de acuerdo con lo planeado, debe rediseñarse la estrategia.

Capítulo 5

Conclusiones y Recomendaciones

El objetivo del presente capítulo es plantear una síntesis de lo aprendido a lo largo del ejercicio evaluatorio, en relación con la correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa, así como en los resultados de su gestión en el estado y el análisis de los impactos. Es de importancia central, en este capítulo, plantear conclusiones con una visión de futuro del Programa, destacando los elementos abordados en la reflexión estratégica de capítulos anteriores. Los principales elementos de la prospectiva, aluden a la pertinencia del Programa en relación con la población objetivo, tipos de apoyo y desempeño institucional.

5.1. Conclusiones

El contenido de la presente sección considera una síntesis de temas de correspondencia entre la problemática y la respuesta del Programa, los principales resultados en la evolución de la gestión del Programa y sus impactos y temas específicos de interés estatal.

5.1.1. Correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa

El estado de Veracruz es la entidad federativa con la mayor población rural de México y al menos 85% de ella sobreviven en condiciones de agricultura sin irrigación, con baja educación, poco capital, reducido nivel de tecnología y, por consecuencia, bajas producciones. En respuesta a ello el PDR ha evolucionado hasta tener a esta población como prioridad fundamental, lo cual es sin duda loable y con frecuencia conduce al logro de éxitos como efecto de sus programas. Sin embargo, en opinión de la EEE, en el PDR no se ha definido con claridad que existe un segmento mayoritario de esa población rural que opera una eficiente estrategia de sobrevivencia, donde su campesinidad es relativa y dinámica; el campesino es permanentemente capaz de rediseñar contingentemente su estrategia como función de factores internos y externos (el PDR entre ellos).

Desafortunadamente, los funcionarios directivos y operativos, las autoridades municipales, los técnicos, etc., no han vislumbrado completamente esa dinámica y las soluciones propuestas son normalmente de orden económico-positivista. Aunque el PDR ha definido a los tipos de PBIZM, PBIZNM y PBIT como prioridad fundamental, con gran frecuencia las opciones propuestas por el PDR son de orden economicista solamente. ¿Qué ofrecer entonces?, en opinión de la EEE la primera parte de la respuesta está en la definición tipológica de cuáles son las características que representan eficientemente a campesinos, transicionales y empresarios; la segunda agrupa a varios indicadores: cuántos son, dónde están, por qué están así y, finalmente: ¿Quiéren desarrollarse?.

Otras reflexiones incluyen preguntas como: ¿Qué se le ofrece a los productores empresariales? ¿Se tiene técnicos en PRODESCA y PROFEMOR para atenderlos eficientemente? ¿Se cuenta con el capital para impulsarlos?. Por otra parte, ¿Cómo se deberá impulsar razonablemente al productor transicional hacia mayores escalas de trabajo? ¿Qué necesita? Y, finalmente, ¿Cuáles son las acciones para lograr el desarrollo

de los productores campesinos de subsistencia? ¿Lo mismo que los transicionales y los empresarios? El reto es formidable, pero queda la esperanza de que la Alianza gire un poco la vista hacia este enfoque y observe la gran potencialidad que la entidad posee para avanzar en la gestión del Desarrollo Rural Sustentable.

5.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el estado

Los avances en la adopción de la estrategia del Programa significa entenderla o bien interpretarla. Con el interés de entenderla, la EEE considera que el componente más importante de la estrategia del PDR es la integralidad de acción de sus tres subprogramas, sinergizando el capital humano (capacidades), el social (organización) y el físico (inversión), de tal suerte que juntos contribuyan eficientemente, si no al desarrollo rural, sí al agrícola.

Es honesto decir que en el 2005 el PDR, en lo general, los subprogramas se operaron de manera desarticulada, cada uno atendió a su propia eficiencia en metas y administración, prácticamente sin vincular sus potencialidades con los demás subprogramas. A pesar de ello, el PRODESCA logró impactos inusitados para otros años, permanentemente se convirtió, en esta evaluación, en el eje que definió quienes lograron los mejores índices bajo análisis.

Otro elemento de análisis en la gestión del Programa es que se ha identificado un patrón de ocurrencia en el análisis de los diferentes indicadores utilizados, el resultado es que en los DDR ubicados en el centro del estado (003 a 007) en algunos casos ampliado a los inmediatos al norte y sur, se han encontrado los mejores niveles en los índices analizados (Índice de cambios en el ingreso, tasa de capitalización, cambio de producción y cambio tecnológico). Esta información, de ser apreciada, podría ser un eje de política regional para el desarrollo rural sustentable.

5.1.3. Principales impactos

Se presenta en esta sección una síntesis de los principales impactos de indicadores de primer nivel y su posible causalidad por otros de segundo nivel, considerando actividad de producción y efectos por presencia o ausencia del PRODESCA.

Ingreso

Respecto del Índice de Cambio en el Ingreso (ICI) para los diferentes actores del proceso bajo análisis, se encontró que el mayor cambio logrado por actividad fue alcanzado por la No Agropecuaria, superando a la actividad Pecuaria con sólo 0.35%. Se observó que la actividad agrícola obtuvo el menor ICI (1.9%). Pudo observarse también que en la actividad agrícola el cambio con PRODESCA (C/P) superó al sin PRODESCA (S/P) en 0.348. El fenómeno se repite en el análisis de las actividades no agropecuarias, donde el impacto positivo del PRODESCA es de 0.592. Asimismo, en la actividad pecuaria el impacto sigue siendo positivo, aunque menor (0.058); esto informa que el subprograma contiene una potencialidad que debe aprovecharse para impulsar el DRS.

En un análisis general del ICI éste generó valores positivos, cuando se comparó con y sin PRODESCA. El único caso contrastante fue el del tipo de PBIZN pecuario el cual aportó mayor valor de ICI sin PRODESCA. Se mostró que en algunos casos la tipología con que se estudia es congruente con su diseño; los PBIT lograron valores mayores de ICI que su

seguidor (PBIZM) del orden de 0.253. Un resultado contrastante es que los productores marginados obtienen mayor nivel del índice que los no marginados, ello merece un análisis profundo. Respecto a diseño de tipología, se observó que el tipo PBIZN obtuvo un ICI menor que el PBIZM, lo cual ahora no es congruente y es por ello que la EEE considera que se necesita un estudio de tipología que represente mejor a la agricultura veracruzana.

Se encontró que el ICI en el nivel de DDR mantiene el patrón del que se ha venido argumentando. Pudo verse que los mejores niveles del ICI se encuentran en los DDR ubicados en el centro del estado. En los DDR 004 y 006, Coatepec y La Antigua, se encontró el nivel más alto del índice general.

Empleo

Se encontró que de los 211 productores entrevistados que recibieron, conservan y usan el apoyo proporcionado, del total de empleos primarios, la injerencia de Alianza necesitó de 6 beneficiarios para generar uno y otras causas exigen 3 de ellos. En la suma de empleos contratados y familiares, para generar un empleo, bajo la incidencia de Alianza, se necesitan 2.5 beneficiarios y por otras causas, un empleo es generado por un beneficiario. La evidencia señala que las acciones de Alianza son todavía ineficientes para generar empleo.

En el total de actividades primarias Alianza generó un empleo con 5.9 beneficiarios, mientras que otros actores lo generaron con 3.2 beneficiarios. En actividades no primarias Alianza generó un empleo con 2.5 beneficiarios mientras que otros actores lo hicieron con sólo un beneficiario. En el total de actividades Alianza generó un empleo con 4.4 beneficiarios mientras otros actores necesitaron 2.1 beneficiarios.

La generación de empleo total (primario + no primario) se encontró que para empleos contratados la generación de un empleo con influencia de Alianza, requiere de 29 beneficiarios y por otras causas 10 beneficiarios generan uno. Para empleo familiar un empleo es generado por Alianza con 5 beneficiarios y por otras causas 3 beneficiarios logran uno. En la suma de empleos contratados y familiares (total) la generación de un empleo exige 4 beneficiarios y otras causas con 2 beneficiarios es suficiente. El tema de generación de empleo rural es sin duda importante, la interrogante surge, cuántos beneficiarios son necesarios para contribuir en la generación de los empleos que la entidad requiere a través de la Alianza y cabe preguntarse si es ese uno de sus objetivos centrales.

Inversión y capitalización

Tasa de capitalización

La tasa de capitalización (TC) por tipo de productor y actividad productiva (2003- 2005) se observó que la TC total en el año 2005 se redujo notablemente en comparación con el año 2003, por casi 2 veces, lo cual es de entrada preocupante. En el rubro de tipos de productor (2003) el TPI obtuvo la TC más alta y en el rubro de actividades productivas las actividades No Agropecuarias generaron la TC más alta del grupo. En el año 2005 el mismo TPI genera la TC más alta, decreciendo 15% respecto del año 2003. Se observó que en las actividades productivas totales, en el mismo año, el grupo que generó la mayor

TC es el pecuario, incrementándose alrededor de un 42% comparado con el año 2003, lo que configura a las actividades pecuarias como uno de los grupos de alta potencialidad para generar producción, riqueza y bienestar en la entidad veracruzana.

Efecto multiplicador

Se encontró que el efecto multiplicador total (EM) en el año 2003 es más alto que el del año 2005, en alrededor de 44%. Podría decirse que las inversiones conjuntas lograron impulsar más al productor a hacer inversión en el 2003 que en el 2005. Es probable que el EM sea menor en 2005 comparado con 2003, porque después del año 2003 el proyecto tuvo tiempo para madurar y generar mayor capitalización, no así en el año 2005 que acaba de recibir el apoyo y por ello su capitalización es menor. Al interior de los grupos se encuentra que para el año 2003 el TPIII obtuvo el nivel más alto de EM, y éste es casi 3 veces más alto que el mayor del 2005, aunque ahora fue obtenido por el TPII. Pudo observarse que el EM más alto del año 2003 lo generó la actividad Pecuaria y es casi dos veces el obtenido en el año 2005 por la actividad Agrícola, ello sigue contribuyendo en la configuración de la actividad pecuaria como un elemento potencial de desarrollo.

En el nivel de los DDR, se encontró que los mayores niveles de EM vuelven a presentarse en los DDR del centro, aunque ahora otros del norte y sur se salen del patrón que se ha venido identificando, probablemente se debe a que la construcción del índice de efecto multiplicador contiene factores no identificados hasta hoy y ello genera situaciones como la del DDR 012 que genera un EM mayor que el del DDR 006. Tal vez, elementos como el hecho de que Pánuco sea altamente ganadero defina la diferencia con La Antigua, que es fundamentalmente cañero (50% del PIB agropecuario estatal lo aporta la caña de azúcar).

Se encontró que en general los valores del EM tienden hacia el decremento del año 2003 al 2005, aunque algunos DDR lo incrementaron. Es probable que este índice deba analizarse mejor para ser utilizado como instrumento confirmatorio.

Producción y productividad

Respecto de cambios en producción pudo verse que, en lo general, la actividad pecuaria superó a la agrícola por 0.383 (ICP), lo que merece ser valorado, sobre todo porque la actividad ganadera en el estado ocupa alrededor del 60% de la superficie agropecuaria en la entidad, aporta cerca del 24% del PIB agropecuario y es trabajada por alrededor del 20% de la población que se dedica a la producción en el campo, cualquier cambio, por menor que parezca, incide notablemente en los procesos de generación de capital y bienestar.

Se encontró que por tipo de productor –considerando la tipología de FAO-, en la actividad agrícola el TPII obtuvo el mayor IQ, por encima de los demás tipos y en la actividad pecuaria, el mayor IQ fue logrado por el TPIII, alejado de su seguidor por 0.071. La información ahora es congruente con avances en tipos de productores menos marginados y con características de mayor dinamismo económico. De la tipología utilizada por la Alianza en Veracruz, se observó que los PBIZM, en la actividad agrícola y pecuaria, obtuvieron el mejor IQ por encima de los no marginados y transicionales, lo cual es ahora no coherente.

El análisis de cambios en producción por tipo de productor, informó que el IQ, en lo general, es 0.423 más alto por la incidencia positiva de procesos de capacitación del subprograma. De acuerdo con la tipología FAO, se encontró que el IQ es 0.627 mayor por efectos del PRODESCA, para el TPIII. El análisis por zonas mostró que en la de PBIZN el IQ es 2.2 veces mayor por efectos del PRODESCA. Se muestra que el PRODESCA contiene el potencial necesario para aplicar de manera integrada la estrategia del Programa para el Desarrollo Rural (PDR).

Cambio tecnológico

El cambio tecnológico logrado en las actividades pecuarias por tipo de productor, el mayor ITEC alcanzado en los años 2003 y 2005 fue hecho por el TPI, con un incremento de 0.08; en el ámbito agrícola el mayor ITEC logrado en los años 2003 y 2005 lo hizo el TPIII con un incremento de 0.04.

En lo general, se encontró que para la actividad pecuaria hubo un incremento en el ITEC de 0.03 hacia el año 2005, y la actividad agrícola generó un incremento de 0.01. El mayor ITEC no agropecuario lo hizo el TPI, aunque no tuvo cambios en ambos años. Por el contrario las actividades No Agropecuarias, sufrieron un decremento de 0.01. Como puede observarse, los resultados encontrados siguen configurando un potencial de desarrollo de las actividades pecuarias, situación que deberá analizarse con mayor profundidad para operar el futuro del PDR.

En lo que se refiere al cambio tecnológico, en el nivel de Distritos para el Desarrollo Rural para los años 2003 y 2005, se encontró que en el primer año los resultados son dispersos, pero para el año 2005 el ITEC se configura mejor hacia los distritos del centro del estado, resulta sorprendente el ITEC logrado en el DDR 008 (Aleman) 0.04 puntos por arriba de su más cercano seguidor. Como se observa, el patrón de mayor desarrollo en todos los sentidos en la faja central del estado, contiene elementos que podrían ayudar al diseño de una estrategia para el DRS en el estado de Veracruz.

Integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social

En esta sección se encontró que la proporción de beneficiarios que saben o no, qué es un Comité Sistema Producto (CSP), de un total de 51 beneficiarios que manifestó haber recibido un apoyo para trabajos de posproducción como transformación, acopio, entre otros, solamente uno recibió apoyo a través de una organización económica, los otros 50 lo recibieron sin relacionarse con una de ellas. Del total de los que no recibieron el apoyo a través de una OE, 78% no saben qué es un CSP y el porcentaje restante (22%) sí sabe qué es un Comité Sistema Producto.

En referencia a beneficios alcanzados por poscosecha, se encontró que el mayor beneficio aportado por la Alianza fue definido por los entrevistados a mejores precios (63.2%). Respecto de las actividades No Agropecuarias el avance de la comercialización, con base en el nivel de organización y compromisos de venta, informó que 98% de los entrevistados en este rubro (48) vende individualmente y 94% no hace compromisos de venta antes de iniciar la actividad. El comentario que surge es que, aunque el análisis es importante e interesante, lo importante es impulsar el incremento de grupos que se desarrollen en el sentido de organizarse y hacer compromisos de venta.

En la suma de las actividades de poscosecha más las No Agropecuarias, en su destino de la producción, se encontró que después del apoyo hay un diversificado destino de la producción. Se observó que los destinos de Fábrica (13% arriba de su seguidor), intermediario comercial, consumidor y otros, aportan ingresos altos. Se observó que sólo el destino de Fábrica generó un balance alto y positivo.

5.1.4. Temas específicos de interés estatal

Municipalización

En lo que se refiere a los servicios específicos relacionados con Alianza que el entrevistado recibe a través del municipio (2003-2005), se encontró que para ambos años, los entrevistados manifestaron haber recibido algún beneficio vía el municipio, con mayores proporciones, en el año 2003.

De los entrevistados que recibieron un apoyo de Alianza, se encontró que la percepción actual del productor que lo recibió en el año 2003, el 49% conocía la existencia del CMDRS, de los que lo recibieron en el año 2005, el 52.6% también los conocía, con un incremento positivo de 3.6%.

Respecto del municipio específico donde viven los entrevistados beneficiados, en el 2003, 46% manifestó que sí hay un CMDRS, y de los beneficiarios 2005 el 48.4% dijo que también lo hay, es reconfortante ver que cada día los procesos de municipalización se incorporan a la cultura institucional local. Por otra parte, de los beneficiados en el 2003, un 45.2% expresó que sí conocía a los consejeros y de otro grupo que recibió el apoyo en el año 2005, un 14.2% manifestó conocerlos, el decremento podría explicarse considerando que el productor que recibió apoyos en el 2003, por tener mayor tiempo de maduración en la dinámica del Programa conoce más a los consejeros, que el que recibió el apoyo en el 2005, bajo el criterio de que es éste una persona que apenas se inicia en el conocimiento de la dinámica de los CMDRS.

Conclusiones pertinentes

Otras conclusiones que pueden ser de interés estatal, en referencia a la dinámica operativa del Programa se proponen con el propósito de aportar la visión de la EEE, en un intento por contribuir al desarrollo rural sustentable del estado de Veracruz.

El presente estudio mostró que el estado de Veracruz posee un amplio potencial para convertirse en un estado piloto de la Alianza para el Campo y, sobre todo, del Programa de Desarrollo Rural.

A lo largo de las entrevistas se evidenció, en todos los niveles, la problemática de falta de claridad conceptual de lo que es el desarrollo rural sustentable y de lo que consensualmente podría ser la dirección operativa del DRS en todos los niveles.

Se evidenció que el Programa para el DRS ha sido operado sin atender a la integralidad de la estrategia diseñada en la Alianza, donde los tres subprogramas deberían operar sinérgicamente.

En la operación del Programa, la búsqueda de la sustentabilidad como concepto multidimensional, el cual incluye cambios en el ámbito económico, social y ambiental, se observa ausente en su operativa, el caso específico de la sostenibilidad ecológica parece ser aun más grave por su ausencia en los objetivos operativos.

Finalmente, la atención a la estrategia de operación a través de cadenas agroalimentarias integradas (Agroredes o Clusters) se observa débil y poco atendida.

5.2. Recomendaciones

El presente tiene como propósito aportar un grupo de recomendaciones realizables, en términos de lo que la EEE considera que son las acciones concretas a realizar para mejorar la dinámica del PDR, los actores institucionales y tiempos de realización.

5.2.1. Entorno y resultados del Programa

1. Proponer a SAGARPA que el estado de Veracruz sea considerada un laboratorio del Desarrollo Rural Sustentable, considerando que este estado posee un alto potencial de recursos naturales, sociales y culturales, sólo necesita ayuda para impulsar los recursos humanos en el campo y la inversión para impulsar las empresas agropecuarias en todos los niveles económicos. La propuesta podría ser desarrollada por el gobierno del estado.

5.2.2. Gestión del Programa en temas relevantes

Con el propósito de plantear propuestas que consoliden la estrategia integral del Programa a través del desarrollo de capital físico, social y humano, para que a partir de ello se puedan mejorar las asignaciones y su eficiencia en la operativa.

2. Diseñar, instrumentar y operar Planes piloto para el desarrollo rural sustentable, en los DDR con las mejores condiciones agroecológicas del centro del estado, haciendo participar al CMDRS y al CDDRS para manejar de manera integrada (PRODESCA, PROFEMOR y PAPIR) los capitales humano, social y físico, buscando encontrar la mejor forma de producir los alimentos, materias primas, beneficios ambientales y otros satisfactores No Agropecuarios que la sociedad demanda, mejorando en ese proceso el nivel de vida de la población rural y buscando afectar lo menos posible la base de los recursos naturales. El procedimiento recomendado implica conducir estos planes piloto hasta el éxito, para difundirlo en las diferentes regiones del estado, hasta lograr que el desarrollo rural sustentable se extienda hacia las áreas donde el DRS es lento o inexistente. La propuesta es que estos planes piloto sean manejados de manera interinstitucional con coordinación operativa federal, estatal, municipal y académica.
3. Instrumentación de talleres de discusión académico-operativos para definir el significado claro del concepto de desarrollo rural sustentable, útil para conducir el PDR y sus subprogramas específicos, así como los objetivos y metas con que la LDRS plantea ese proceso. Estos talleres podrían también coordinarse

por un grupo interinstitucional en el estado, compuesto por instituciones de enseñanza e investigación y entidades operativas públicas y privadas.

4. Generar una tipología de productores agropecuarios en el estado, de tal forma que puedan configurarse las características de cada tipo, lo más cercano a su situación real, conocer cuántos son, su proporción del total, descripción de dónde están y qué hacen y sobre todo su interés por pasar a mejores estadios de bienestar.

5.2.3. Impactos

En este rubro de recomendaciones para hacer inversiones estratégicas y lograr con ello procesos de cambio productivo, económico, integración de cadenas que incidan en ingresos superiores para los productores, diversificación del empleo y sustentabilidad de los proyectos, están contemplados en la estructura y funcionamiento de los Planes Piloto propuestos en el apartado anterior.

5.2.4. Temas específicos de interés estatal

El objetivo del presente apartado es plantear alternativas sustentadas y viables sobre esos temas. El tema planteado en el cuerpo del documento es el de la valoración del funcionamiento de los CMDRS para lograr el desarrollo rural sustentable en su ámbito de dominio. Esta valoración se esperaría fuese cubierta en la operación del Plan Piloto para el DRS.

5.3. Imagen futura del Programa

Con el objetivo de contribuir en la orientación futura del Programa, se plantean algunos comentarios propósitos para operar procedimientos que ayuden a definir su papel en la política sectorial del estado de Veracruz.

¿Cómo construir un escenario de futuro sin observar el presente, pero sobre todo sin tomar en cuenta el pasado histórico? ¿Cómo diseñar soluciones sin tener claro la circunstancia de los problemas? Y, finalmente, ¿Qué se quiere como sociedad soberana rural? ¿El desarrollo rural, o el agrícola o el económico, o el social? Esta breve discusión filosófica culmina en un intento de respuesta a la primera pregunta: ¿Cuál es el procedimiento adecuado?.

En opinión de la EEE, la construcción de ese escenario de futuro puede lograrse a través de procesos planificados, es decir Planes de acción donde a través del Diagnóstico se identifican los problemas, las potencialidades y las demandas sociales. Obtenida la problemática, es posible ahora el diseño, instrumentación y operación de Estrategias para resolver los problemas, aprovechar las potencialidades y atender las demandas encontradas en el diagnóstico. Este modelo estaría incompleto si no se tuviera un esquema de Evaluación para saber si la estrategia está logrando los objetivos de solución a los problemas, aprovechamiento de las potencialidades y atención a las demandas sociales encontradas en el diagnóstico.

De la anterior argumentación se desea extraer la idea central, la responsabilidad fundamental de la evaluación es observar la eficiencia de la estrategia para solucionar los problemas, para que en el caso de que la estrategia opere con la eficiencia deseada para resolverlos, ésta deberá rediseñarse. Si el esquema evaluatorio atiende solamente a la valoración de la solución y no atiende también a la eficiencia del grupo de acciones en las que se manejan recursos, medios y métodos (estrategia), se está entonces en el riesgo de estar evaluando siempre los impactos y no a las estrategias, para poder rediseñarlas.

Cabe aquí una reflexión: la problemática del DRS en Veracruz es de los veracruzanos y debería ser diseñada, operada y evaluada por un conjunto de actores, en los que los veracruzanos son los dueños del problema y por tanto deberían liderar su proceso.

Las reflexiones anteriores dan pie para argumentar lo siguiente: no es deseable para el Programa y para el estado, seguir evaluando sólo impactos y prácticamente nada en procedimientos, pero sobre todo en la eficiencia de las estrategias para lograr los objetivos y metas planteadas.

La recomendación en esta sección es generar un grupo de talleres interinstitucionales con la participación de la sociedad civil, no masivos, sino especializados, para intentar el diseño de un proceso planificado para diseñar el Desarrollo Rural Sustentable en el estado de Veracruz.

Ante la dimensión de lo antes planteado, introducirse en la discusión del qué y cómo deben hacerse los procesos administrativos, tal como están en marcha, la EEE considera que es éste un procedimiento inadecuado para un momento de necesidades de cambios en las estrategias y sus políticas de aplicación.

Bibliografía

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

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

FAO-SAGARPA, Esquema Organizativo para la Evaluación Estatal Alianza Contigo 2005. UA-FAO. México 2006.

FAO-SAGARPA, Guía metodológica Evaluación Estatal del Programa Desarrollo Rural. UA-FAO. México, 2006.

FAO. Análisis de Políticas Agropecuarias y Rurales: Consejo Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de Alianza para el Campo. México, D. F. 2005.

Fundación Produce de Veracruz, A. C., Estudio de clasificación de la actividad agropecuaria y modelo de estratificación de productores en Veracruz. FUNPROVER, Veracruz 2003.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010. Xalapa de Enríquez, Ver. 2005.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación, Xalapa de Enríquez, Ver. 2005.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, I al VI Informe de Gobierno del C. Lic. Miguel Alemán Velasco. Gobernador Constitucional del Estado. Xalapa de Enríquez, Ver. 1999-2003.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave-SAGARPA, Anexo Técnico 2003 y 2005 del programa de ejecución federalizada de Desarrollo Rural. Convenio de Coordinación para la Realización de Acciones en torno a los Programas Alianza para el Campo, Xalapa de Enríquez, Ver.

Gobierno del Estado de Veracruz - SEDARPA. Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 2004. Veracruz 2005

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Anuario Estadístico del Estado de Veracruz 2004. Veracruz, 2005.

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

México Proteico, S.A. de C.V. Evaluación de la Alianza para el Campo 2004. Informe de la Evaluación Estatal de Desarrollo Rural. Veracruz, 2005.

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

Anexo 1

Metodología de Evaluación

1. Diseño de la muestra de beneficiarios

a. Marco Muestral

La muestra para la Evaluación de Alianza para el Campo 2005 incluye beneficiarios de 2003 y de 2005. Para calcular el tamaño de la muestra estas poblaciones se consideran independientes, de cada una se extrae una muestra aleatoria de acuerdo al procedimiento que más adelante se describe. El tamaño total de la muestra es igual a la suma de los tamaños de la muestra de beneficiarios de 2005 y de la muestra de beneficiarios de 2003.

b. Determinación del tamaño de muestra

El tamaño de muestra para Desarrollo Rural (DR) se determina aplicando la siguiente formula:

$$n = \frac{\theta}{1 + \left(\frac{\theta}{N_j}\right)}, j = 2003, 2005$$

Donde:

- n es el tamaño de muestra del programa en el año j (2003, 2005)
- N_j es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral del PDR en cada año (2003, 2005)
- θ_j es un parámetro que sirve para determinar el tamaño de una muestra aleatoria simple y con reemplazo para cada programa y año: $\theta_{2003} = 297.9$ y $\theta_{2005} = 309.9$

Tamaño de muestra

Desarrollo Rural	N	n
Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural 2005	16,401	304
Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural 2003	11,376	290

c. Selección de integrantes de la muestra

Una vez determinado el tamaño de muestra (n_{ij}) para cada programa, los beneficiarios que habrán de encuestarse se seleccionan a partir del listado completo de beneficiarios del programa correspondiente (del marco muestral).

Para la selección de los beneficiarios a encuestar se sigue el siguiente procedimiento:

1. Se ordena alfabéticamente la relación de beneficiarios por apellido y se les numera de manera progresiva
2. A continuación se calcula un coeficiente “ k ”, que resulta de dividir el número total de beneficiarios del programa (N) entre el tamaño de muestra calculado (n).
3. Se determina el entero “ s ” redondeando un número aleatorio ubicado en el intervalo comprendido entre cero y “ k ”.

4. A partir del número entero “s”, se inicia la selección directa y sistemática, dentro del marco muestral, de los beneficiarios a encuestar. Estos serán n-1 adicionales al aleatorio original “s” con el cual se selecciona al primer elemento de la muestra.

Desarrollo Rural	N	n	Reemplazos¹	k	s
Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural 2005	16,401	212	61	296.8	179.2
Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural 2003	11,376	256	58	196.1	79.6

2. Otras fuentes de información

a. Encuestas y entrevistas a otros actores

Como parte de la Evaluación de la Alianza para el Campo 2004, se concertó con el CTEE una lista de funcionarios y otros actores a entrevistar, de los cuales se obtuvo información de primera mano del proceso de gestión y operación de la Alianza ejecutada en el Estado, dicha lista quedó integrada de la siguiente manera:

Tipo de funcionario	Cantidad
Miembros del CEDRS	10
Subdelegado de Planeación y Subsecretario o Director General de DR en el Estado	2
Secretario Técnico de FIVERFAP	1
Miembros de la CDR	1
Miembros de la UTOE o de la Estructura	1
Funcionarios de la Instancia Responsable de Desarrollo Rural en el Gobierno Municipal	6
Responsables Operativos	3
Responsable del CECADER	1
Jefes de DDR y CADER	6
Responsables de Ventanillas	5
Miembros de CDDRS	6
Miembros de Consejos Municipales	10
Prestadores de Servicios Profesionales	20
Coordinadores Municipales	20
Técnicos PROFEMOR	20
Presidentes Municipales	12
Representantes de Organizaciones Económicas de Productores	5
Total	129

3. Integración y procesamiento de bases de datos

El sistema de captura empleado para registrar las encuestas (beneficiarios y otros actores) se realizó en el programa informático Lotus Notes®, que una vez integradas todas las encuestas, se exportaron a archivos Excel® para su posterior análisis.

¹ Listado adicional que equivalente al 20% del tamaño de la muestra total (n), que serán utilizados cuando la EEE justifique la imposibilidad de aplicar el cuestionario al beneficiario originalmente incluido en la muestra, ya sea porque no es posible localizarlo o porque no haya recibido el apoyo.

4. Métodos de análisis estadístico de las bases de datos

La metodología empleada para el análisis estadístico de las bases de datos fue acorde a la establecida por la UA-FAO, empleando para ello el software Excel® y STATISTICA® en el cual se ejecutaron procedimientos de análisis estadístico básico.

