



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

SAGARPA



Evaluación Alianza para el Campo 2005

Informe de Evaluación Estatal Programa de Fomento Agrícola

Veracruz



México, Septiembre de 2006



**Evaluación
Alianza para el Campo 2005**

**Informe de Evaluación Estatal
Programa de Fomento Agrícola**

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

Ing. Alfredo Marié Pecero
Subsecretario de Desarrollo Agrícola y
Forestal de la SEDARPA

Ing. Víctor Hugo Chagra Guerrero
Director General de Agricultura y
Fitosanitaria

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

Lic. Francisco Javier Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

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

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

M. C. Reyna Ruth Hernández Pérez

Tabla de Contenido

	Página
Presentación	vi
Resumen Ejecutivo.....	1
Introducción	6
Capítulo 1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el programa	10
1.1. <i>Comportamiento del subsector agrícola de Veracruz.....</i>	<i>10</i>
1.1.1. Generalidades del Estado de Veracruz	10
1.2. <i>El subsector agrícola en Veracruz.....</i>	<i>11</i>
1.3. <i>Factores que condicionan el desarrollo de las actividades agrícolas apoyadas por el Programa.....</i>	<i>15</i>
1.3.1. Cultivos Básicos (Granos y semillas).....	16
1.3.2. Cultivos de hortalizas.....	17
1.3.3. Frutales.....	18
1.3.4. Cultivos industriales.....	19
Capítulo 2 Principales resultados y tendencias del Programa	20
2.1. <i>Evolución de las características y orientación del Programa.....</i>	<i>20</i>
2.1.1. Apertura programática del Programa.....	20
2.1.2. Objetivos.....	21
2.1.3. Población Objetivo.....	22
2.1.4. Monto de los Apoyos	22
2.2. <i>Tendencias en la inversión del Programa y principales componentes apoyados... 23</i>	<i>23</i>
2.2.1. 2.2.1 Inversión del Programa en el Estado.....	24
2.2.2. Inversión por Subprograma y principales componentes apoyados	26
2.2.3. Cumplimiento de Metas 2005	29
2.2.4. Congruencia de las orientaciones y acciones el Programa con los retos y oportunidades del entorno	30
Capítulo 3 Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes.....	32
3.1. <i>Avances en la apropiación del Programa</i>	<i>32</i>
3.1.1. Pertinencia del Programa como política de gobierno estatal.....	32
3.1.2. Implementación de las Orientaciones Centrales del Diseño	33
3.1.3. Adecuaciones e Innovaciones realizadas al Programa	35
3.1.4. Adaptación de las estructuras institucionales, organizacionales y operativas para la instrumentación del Programa.....	36
3.2. <i>Cambios en el Proceso de Asignación de Recursos</i>	<i>36</i>
3.2.1. Establecimiento de prioridades de inversión y correspondencia entre esas prioridades y el ejercicio de recursos	37
3.2.2. Focalización de beneficiarios.....	37
3.2.3. Distribución de recursos entre demanda libre y proyecto productivo	39

3.2.4. Desarrollo de nuevos esquemas de financiamiento para facilitar el acceso a los apoyos del Programa	41
3.2.5. Inducción y Consolidación de la Organización Económica de los Productores	42
<i>3.3. Progresos en la Estrategia de Integración de Cadenas y en la Consolidación de los Comités Sistemas-Producto</i>	<i>42</i>
3.3.1. Orientación de inversiones hacia la integración de cadenas	43
3.3.2. Estructura organizativa de los Comités Sistema-Producto	43
3.3.3. Casos de éxito en Comités Sistema-Producto	44
<i>3.4. Análisis de los procesos operativos del programa en el período 2001-2005.....</i>	<i>45</i>
3.4.1. Concertación de Acciones Federación-Estado.....	45
3.4.2. Radicación de Recursos Federales y Estatales e inicio de la operación del Programa en el Estado.....	45
3.4.3. Circuito operativo del Programa en el Estado	46
<i>3.5. Proceso de consolidación del vínculo entre Fomento Agrícola y PRODESCA</i>	<i>48</i>
<i>3.6. Incidencia del Programa sobre la sustentabilidad de los recursos agua y suelo....</i>	<i>49</i>
<i>3.7. Valoración de las acciones del Programa en materia de reconversión productiva.</i>	<i>51</i>
<i>3.8. Perspectivas del Programa</i>	<i>51</i>
Capítulo 4 Evaluación de Impactos	52
4.1. <i>Impactos en indicadores de Primer Nivel.....</i>	52
4.1.1. Impactos en el Ingreso y Empleo.....	52
4.2. <i>Impactos en Indicadores de Segundo Nivel.....</i>	57
4.2.1. Cambios en Indicadores de segundo nivel por Rama de Producción	58
4.2.2. Integración de Cadenas Agroalimentarias.....	61
4.2.3. Reconversión Productiva	62
4.2.4. Sustentabilidad en el Uso del Agua	63
4.3. <i>Análisis de Conjunto sobre los Impactos del Programa.....</i>	64
Capítulo 5 Conclusiones y Recomendaciones	66
5.1. <i>Conclusiones.....</i>	66
5.1.1. Correspondencia entre la problemática sectorial y la respuesta del Programa	66
5.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el Estado.	67
5.1.3. Principales impactos	68
5.2. <i>Recomendaciones</i>	69
5.2.1. Generales	69
5.2.2. Específicas	70
Bibliografía	72
Anexo 1 Metodología de Evaluación	A-1
Anexo 2 Indicadores de ingreso, producción y productividad	A-3

Índice de Cuadros

	Página
Cuadro 1. Superficie, Producción y Valor de Cultivos Agrícolas 2000-2005.....	11
Cuadro 2. Primeros lugares de producción agrícola a nivel nacional.....	12
Cuadro 3. Año Agrícola 2005 para la modalidad de Riego y Temporal	13
Cuadro 4. Participación del Sector Agropecuario al PIB Estatal y Nacional en términos reales	13
Cuadro 5. Evolución de la Apertura programática de los Programas de Fomento Agrícola de APC en el período 2001 a 2005.	21
Cuadro 6. Monto Promedio de Apoyo por beneficiario otorgado por el Programa de Fomento Agrícola en el período 2004-2005 (términos reales). Subprograma: Fomento a la Inversión y Capitalización	23
Cuadro 7. Inversiones al Programa Fomento Agrícola en el período 2001-2005 en Veracruz, a precios reales	24
Cuadro 8. Recursos del PFA Convenidos y Pagados (Miles de pesos).....	29
Cuadro 9. Estructura del Comité Sistema-Producto Cítricos en Veracruz	44
Cuadro 10. Inversiones obtenidas por el Sistema-Producto Cítricos durante el período 2003-2005.....	45
Cuadro 11. Inversiones en Miles de Pesos de Programas federalizados de la CNA que convergen con el PFA en el tema del agua. (año base= 2005).....	50
Cuadro 12. Porcentaje de Incremento en el Ingreso Bruto del Productor por tipo de Beneficiario y Componente.....	53
Cuadro 13. Empleos totales generados y perdidos de productores beneficiarios 2003 del PFA de la APC en el estado de Veracruz.	53
Cuadro 14. Número de Beneficiarios que se requiere apoyar para generar un empleo familiar o contratado por Rama de Producción en el Estado de Veracruz.	55
Cuadro 15. Productores beneficiados 2003 que manifestaron cambios en Costos de Producción por Rama Productiva en la entidad.....	56
Cuadro 16. Resultado general de algunas variables que afectan ingreso y empleo en productores beneficiados 2003 y 2005 del PFA.	58
Cuadro 17. Capitalización de productores 2003 y 2005 apoyados por el PFA de la APC.....	59
Cuadro 18. Porcentaje de incremento en Rendimiento, Superficie y Producción de beneficiarios 2003 del PFA.....	60
Cuadro 19. Índice de Cambio Tecnológico en productores beneficiados durante 2003 y 2005 por Rama de Producción.	61
Cuadro 20. Cambios en el destino de la producción generados por Actividades poscosecha apoyadas por el PFA.	62
Cuadro 21. Distribución del porcentaje de beneficiarios con cambio de cultivo.....	63

Índice de Figuras

	Página
Figura 1. PIB Nacional y PIB Estatal y Participación del Sector Agropecuario, Silvícola y Pesquero	14
Figura 2. Aportaciones al Programa de Fomento Agrícola durante el período 2001-2005 en el Estado de Veracruz (Año base 2005).	24
Figura 3. Porcentaje de Inversión del Programa Fomento Agrícola respecto a la Inversión Total de APC durante el Período 2001-2005 en Veracruz.....	25
Figura 4. Asignación Presupuestal de la APC y el PFA en el período 2001-2005 en el Estado de Veracruz (miles de pesos en términos reales).....	26
Figura 5. Inversión por subprograma del PFA en Veracruz (pesos de 2005).....	26
Figura 6. Inversión por Componente del subprograma de Inversión y Capitalización del PFA en 2004 y 2005 (Miles de Pesos en términos reales).	27
Figura 7. Inversión Acumulada por Componente del Subprograma de Inversión y Capitalización del PFA en 2004 y 2005 expresada en porcentaje.	28
Figura 8. Recursos aplicados del PFA por DDR período 2003-2005	29
Figura 9. Inversión Total APC y Estatal a la APC período 1996-2005.....	33
Figura 10. Calificación del nivel de avance en la apropiación de los elementos de diseño del Programa en la Entidad.....	35
Figura 11. Porcentaje de productores apoyados por el PFA según tipología de productores UA-FAO en los años 2003-2005.....	38
Figura 12. Porcentaje de solicitudes por componente de apoyo según tipo de productores UA-FAO en el año 2003.....	38
Figura 13. Porcentaje de solicitudes por componente de apoyo según tipo de productores UA-FAO en el año 2005.....	39
Figura 14. Solicitudes apoyadas por componentes año 2005.	40
Figura 15. Porcentaje de solicitudes apoyadas en cada uno de los componentes para el año 2003	41
Figura 16. Calificación del desempeño del Programa en el Fortalecimiento de las Organizaciones Económicas de Productores para el año 2005.	42
Figura 17. Radicación Mensual de Recursos Federales al Programa de Fomento Agrícola 2003, 2005 y avance en 2006	46
Figura 18. Calificación asignada a los componentes del proceso operativo en la entidad	47
Figura 19. Circuito operativo del PFA en el estado de Veracruz.	48
Figura 20. Inversiones de la CNA y APC en infraestructura hidroagrícola para el estado de Veracruz (Miles de pesos). (año base= 2005).	50

Índice de Cuadros Anexos

Cuadro Anexo 1. Índice de ingreso bruto por tipo de productor y rama agrícola	3
Cuadro Anexo 2. Índice de Ingreso Bruto por rama agrícola y componente otorgado.....	3
Cuadro Anexo 3. Índice de Ingreso Bruto por Tipo de Productor y componente otorgado.....	4
Cuadro Anexo 4. Índices de producción y productividad por tipo de productor y rama agrícola.	4

Siglas

APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CNA	Comisión Nacional del Agua
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CTEE	Comité Técnico de Evaluación Estatal
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
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
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
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PRODESCA	Programa de desarrollo de Capacidades en el medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SINDER	Sistema Nacional de Capacitación Rural Integral
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UA	Unidad de Apoyo

Presentación

Con base en las condiciones establecidas en el contrato de prestación de servicios No. 150-CTF-01-2005, la empresa México Proteico, S. A de C.V. hace entrega al Comité Técnico Estatal de Evaluación del Estado de Veracruz, del Informe Final de la Evaluación Externa del Programa de Fomento Agrícola de la Alianza Contigo en su ejercicio fiscal 2005, como uno de los productos finales convenidos.

En este informe se presentan los resultados del proceso de Evaluación Externa de dicho Programa, obtenidos por la empresa México Proteico, S. A de C.V., quien asume toda la responsabilidad de los contenidos y calidad del presente informe, en virtud de que en su carácter de Entidad Evaluadora Estatal (EEE) fue la encargada de la aplicación de la metodología de evaluación desarrollada por la FAO.

Cabe señalar que todo el proceso de evaluación fue conducido por el CTEE quien se encargó de definir los programas de la AC sujetos de evaluación, llevar a cabo el proceso de selección de la EEE, y a aspectos como la revisión de avances de la evaluación y revisión, calificación y dictamen del informe de la evaluación.

En general, el documento tiene el objeto de presentar a los diferentes órganos de gobierno en sus diferentes niveles, a los productores y sociedad en general, un panorama de los principales logros e impactos generados por el Programa, así como la identificación de oportunidades de mejora en su diseño y operación, emitiendo recomendaciones que contribuyan a mejorar la eficiencia y eficacia de los recursos públicos y privados invertidos.

El documento se organiza de la siguiente manera: en primer lugar se señalan las bases y objetivos de la evaluación, materiales y métodos utilizados, con el fin de contextualizar este trabajo y que se conozca el procedimiento mediante el cual se llegó a los resultados presentes. A continuación se hace un análisis del subsector agrícola de Veracruz que condiciona los objetivos, metas y logros del Programa; buscando relaciones entre problemática del sector y propuestas gubernamentales.

Se presenta también la evolución del Programa desde su creación hasta el año 2005 tratando de identificar los principales logros en materia de inversión, la cobertura de beneficiarios y la estimación de resultados agregados por área principal. A continuación, se menciona el proceso de evolución de los principales procesos operativos del Programa como la asignación de recursos, integración de cadenas y comités Sistema-Producto, etc.

Así mismo, se señalan los principales impactos en materia de ingreso y empleo generados por el Programa como consecuencia de los logros en incremento de producción y productividad, de la innovación tecnológica, mayor eficiencia en el uso del agua, entre otros aspectos, de los cuales se busca evidencia en campo. Finalmente, se plantean las conclusiones de la evaluación así como las principales recomendaciones que a juicio del evaluador mejorarán el proceso operativo y los resultados del Programa en beneficio de los campesinos de Veracruz.

Resumen Ejecutivo

El presente informe presenta los resultados del proceso de Evaluación Externa del Programa de Fomento Agrícola de la APC 2005 en el Estado de Veracruz. La finalidad del mismo es comunicar a las entidades responsables de la operación del Programa los logros y restricciones que éste enfrenta para alcanzar los objetivos planteados por el mismo, y brindar así elementos esenciales para orientar la toma de decisiones. Cabe señalar que la presente evaluación considera sólo dos subprogramas: Fomento a la Inversión y Capitalización y Fortalecimiento de los Sistemas-Producto.

Elementos del Entorno que inciden en el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa en el Estado.

El estado de Veracruz forma parte de una importante región económica, colinda con siete estados de la República Mexicana: Tamaulipas al norte; San Luis Potosí, Hidalgo y Puebla al oeste; Chiapas y Oaxaca al sur, y Tabasco al sureste.

Del total de la extensión territorial de Veracruz 23.24% es de uso agrícola, 49.21% de uso pecuario, 16.30% de uso forestal, y el resto -11.25%- corresponde a otros usos. La producción agrícola promedio en los últimos seis años asciende a 25.40 millones de toneladas, con un valor actual de 16,611.5 millones de pesos.

El Sector Agropecuario Estatal tiene actualmente una participación de 6.96% al PIB Estatal, que en relación a la del año 2000 (8.16%) refleja un decremento en su contribución al PIB.

Los factores identificados como limitantes para la producción agrícola son la incidencia de fenómenos meteorológicos que ocasionan graves daños a los diferentes cultivos, la alta incidencia de plagas y enfermedades, la tenencia de la tierra altamente fragmentada, el insuficiente equipamiento para el almacenamiento, manejo, transporte, acopio, conservación y transformación de la producción agrícola, la limitada infraestructura hidroagrícola, el escaso acceso a crédito y la asistencia técnica, entre otros.

Principales tendencias del Programa en el estado

El Programa de Fomento Agrícola respecto a su estructura programática sufrió un cambio en el período 2001-2002. Para 2001 la apertura presupuestal incluyó la ejecución de 5 programas y en 2002 se realiza una reagrupación de programas en tres ejes programáticos definidos (Inversión y Capitalización, Fortalecimiento de los Sistemas Producto e Investigación y Transferencia de Tecnología).

Esta apertura programática busca ser flexible y a la vez congruente con el objetivo de promover el desarrollo integral de cadenas agroalimentarias consideradas como detonadoras del desarrollo local y regional; planteamiento que es coherente tanto con los objetivos de capitalización, productividad, formación y consolidación de empresas rurales planteados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, como los de la política sectorial

estatal establecidos en el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010.

En el año 2002 las Reglas de Operación de la APC establecieron como objetivo general *“Impulsar el establecimiento de los agronegocios en el medio rural y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores como para diversificar las fuentes de empleo en el campo”*.

Para 2003 el objetivo planteado fue de mayor alcance, al extenderse no sólo a inducir mejoras en el ingreso y empleo de los productores, sino que adiciona el concepto de seguridad alimentaria, además se precisan objetivos más específicos tal y como se enuncia textualmente: *“Impulsar la producción, productividad y competitividad agrícola, mediante el fomento a la investigación y transferencia de tecnología, la sustentabilidad de los recursos, la integración y consolidación de los sistemas-producto, la capitalización y diversificación de las unidades de producción del sector, el desarrollo de las capacidades humanas y la atención de factores críticos, a fin de elevar el ingreso de los productores y alcanzar la seguridad alimentaria”*. Este avance en la definición de objetivos resultó en la apertura programática actual antes descrita.

La población objetivo y los montos de los apoyos no han sufrido cambios sustanciales, su definición está dada en términos de lo que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las inversiones hechas a los Programas de Fomento Agrícola de la APC durante el período 2001-2005 acumulan un gran total de 1,056 millones 534 mil 850 pesos, de los cuales 60.26% es aportación de productores, 36.46% corresponde a la aportación federal, y sólo 3.29% es aportación estatal.

Relativo a la inversión del PFA, en los subprogramas de Fomento a la Inversión y Capitalización y Fortalecimiento de los Sistemas-Producto, la tendencia ha sido incremental para el caso de este último, mientras que para el primero hubo un decremento en 27.17% en el año 2005. En término de porcentajes el subprograma de Inversión y Capitalización representa un 67.02% del total de la inversión acumulada del PFA, mientras que el subprograma de Fortalecimiento a los Sistemas-Producto, sólo representa 6.53% del total acumulado; el resto es asignado al subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología, el cual no es motivo de estudio en esta evaluación.

El componente con mayor aplicación de recursos es la Adquisición de Sistemas de Riego con una inversión acumulada durante 2004 y 2005 de 27 millones 600 mil pesos que representa 37.3% del total invertido, y el componente con menor inversión es la adquisición de sembradoras que sólo representa 0.24% del total de la inversión.

Es importante hacer mención que los recursos del subprograma de Inversión y Capitalización aplicados en Sistemas de Riego, es coherente con la creciente necesidad de disminuir el consumo de agua en actividades agropecuarias.

En resumen, la inversión acumulada en 2004 y 2005 por el PFA, el 74.74% se destina a fomentar la actividad primaria y 25.26% de la inversión se orienta a componentes que inciden en la integración de cadenas.

Respecto al cumplimiento de metas registradas en el cierre financiero preliminar, se especifica un avance de 98.37% en el cumplimiento de metas financieras para el subprograma de Inversión y Capitalización y 100% para el Subprograma de Fortalecimiento a los Sistemas-Producto.

Las acciones prioritarias establecidas por la política sectorial estatal, están orientadas a la capitalización, innovación y adopción tecnológica, capacitación de productores, sistemas producto y uso eficiente del agua. En este contexto, la orientación y objetivos del PFA son congruentes con las acciones consideradas como prioritarias y detonadoras del desarrollo del sector en el estado, y ha venido respondiendo a las necesidades de los productores veracruzanos, con todo y las restricciones presupuestales que impiden satisfacer la demanda en su totalidad.

Evolución de la gestión del Programa en el Estado

El nivel de apropiación de los elementos centrales de diseño del Programa, en la práctica, fue calificado entre bajo y medio; no obstante, su diseño es congruente con los lineamientos de la política sectorial estatal.

El arreglo institucional de la instancia operativa en la entidad se aprovecha para operar el Programa, y se aprecia, de acuerdo con la impresión emitida por funcionarios directivos, que se tiene una excelente coordinación entre la Instancia Operativa (SEDARPA) y la instancia normativa (SAGARPA-Delegación Estatal). En el caso de la primera, la estructura institucional actual ha sido utilizada para ejecutar y dar seguimiento al Programa, recibir, dictaminar, aprobar y pagar solicitudes, acciones que ejecuta satisfactoriamente. En este proceso los DDR son de gran importancia como entidades de apoyo para la difusión del Programa y recepción de solicitudes, pues cuentan con infraestructura a lo largo de todo el estado para poder cumplir esta función.

La focalización de apoyos sigue dándose en términos de apego a la normatividad establecida en las RO de la APC, y se continúa privilegiando la demanda libre sobre los proyectos productivos.

En el Estado de Veracruz una de las prioridades de la política sectorial es la Conformación de los Comités Sistema-Producto; al respecto, se tiene a la fecha un avance de 57% en este proceso al contar con 16 de los 28 Comités Sistema-Producto que se planea constituir. Los Comités integrados a la fecha son el de cítricos, mango, papaya, plátano, café, tabaco, papa, hule, vainilla, chile, palma de aceite, arroz, palma de coco, chayote, piña y hortalizas.

De acuerdo con la información captada de funcionarios directivos, ésta indica que los recursos del Programa han incidido moderadamente en la integración de cadenas, pero que dichos recursos deberían incrementarse para tener una cobertura mayor, pues la mayoría de los sistemas-producto están muy descapitalizados. Al mismo tiempo, se hizo la observación de la necesidad de capacitar a los Comités en aspectos administrativos para el manejo de los recursos.

En lo que respecta a la sustentabilidad en el uso del agua, el PFA se orienta fundamentalmente a mejorar e instalar sistemas de riego tecnificado por aspersión, microaspersión y goteo para incrementar la productividad agropecuaria en las zonas bajo

riego y bajo temporal; esto con la finalidad de hacer un uso más eficiente del agua, reducir los costos de energía, fertilizante y mano de obra en la operación.

En lo referente a este tema, se considera que el tipo de componentes apoyados por el Programa son adecuados en términos de elevar la eficiencia en el uso agrícola del agua en la entidad; en su opinión, los principales resultados obtenidos con estos apoyos son incremento en la superficie regada y ahorro en el consumo total de agua.

En opinión de los funcionarios operativos entrevistados, las acciones orientadas a reconversión productiva se concentran en la adquisición de material vegetativo y/o semillas mejoradas. De acuerdo al Primer Informe de Gobierno del Lic. Fidel Herrera Beltrán, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, el PFA apoyó la adquisición de 700 toneladas de semilla mejorada de arroz, y semilla o material vegetativo para 900 hectáreas de cultivos como macadamia, maracuya, marañón, papaya maradol, nopal verdulero, chile, sandía, chayote, plátano para velillo, entre otros.

La disposición establecida en las RO de la APC de que el Programa de Fomento Agrícola puede ejercer hasta 20% del total de los recursos de PRODESCA, no se está aplicando en Veracruz. Al respecto, y en opinión de los directivos entrevistados, las necesidades de capacitación, asistencia técnica y consultoría de los beneficiarios de Fomento Agrícola no pueden ser atendidas satisfactoriamente por PRODESCA, en virtud de que este subprograma es coordinado por otra instancia (INVEDER) y los técnicos contratados se ocupan de realizar actividades programadas por el INVEDER que es quien contrata y paga, por lo que no podrían atender las necesidades del PFA.

Principales Impactos del Programa

Los resultados indican que el Programa permitió incrementar el ingreso bruto de los productores beneficiados en 2.6% y, para el caso de las actividades agrícolas primarias, el componente que permite generar mayor impacto en términos de Incremento al Ingreso Bruto del productor es el de sistemas de riego, toda vez que afecta directamente el rendimiento y la producción. En dicho caso, los productores tipo III¹ dedicados preponderantemente al cultivo de forrajes y praderas, son los que reflejan el mayor impacto en este indicador, pero el componente de material vegetativo para cultivos perennes tiene mejores resultados en generación de empleo.

En relación a las actividades agrícolas poscosecha, los resultados señalan que el componente que genera mejores resultados en los indicadores de impacto de primer nivel son –para el caso de Ingreso Bruto– los equipos y/o infraestructura para la transformación de la producción (64.1%). Este componente también permite obtener los mejores resultados en generación de empleo contratado y favorece a productores de cultivos agroindustriales tipo III.

En relación al impulso a la producción y productividad agrícola, los resultados muestran que el Programa incrementó en 1.5% la productividad y en 2.6% la producción, con un

¹ Se empleó la tipología de 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.

efecto mayor en productores tipo III. Las ramas productivas con mayor impacto en estas variables son las de forrajes y praderas, seguida por hortalizas. En estas ramas de producción los componentes consistieron en sistemas de riego para la primera y paquetes tecnológicos, tractores, implementos, y aperos de labranza para las segundas.

Referente a la capitalización de las unidades de producción los resultados muestran que en 2003 los productores beneficiados con el PFA lograron incrementar su capital en 13.5%, y para 2005 el incremento fue de 36.7%; esto debido básicamente a que el monto del apoyo en 2005 es fue mayor que en 2003.

Recomendaciones relevantes

Aun cuando los apoyos individuales tienen un impacto positivo en la economía del productor, éstos no logran tener mayor impacto en el proceso de desarrollo del sector, y si bien se logran avances en equipamiento e infraestructura, éstos no son suficientes para detonar el desarrollo. Por tanto, se sugiere que los apoyos en maquinaria, equipo e infraestructura se consoliden en el marco de una estrategia de intervención por rama productiva, de tal forma que se logre la integración de cadenas agroalimentarias desde el nivel local. Lo anterior, permitirá no sólo lograr la integración de cadenas sino contrarrestar el impacto negativo que se genera en el empleo con la incorporación de tecnología a los procesos de producción primaria, compensándolo con el empleo que tienden a generar las actividades poscosecha.

Se sugiere llevar a cabo un proceso de planeación previo a la firma de anexos técnicos, dicho proceso deberá considerar, entre otras instancias, la participación de la SAGARPA, la SEDARPA y los representantes de los Comités Sistema-Producto constituidos en la entidad; esto, con la finalidad de que las necesidades de los distintos sistemas-producto representados orienten la distribución presupuestal del Programa y se realicen los ajustes al catálogo de componentes de apoyo. Esto, permitirá tener una estructura programática presupuestal que permita dar una mejor respuesta a los diversos proyectos de desarrollo planteados.

En este sentido, se sugiere fomentar la mezcla de recursos para contrarrestar el efecto de la insuficiencia presupuestal, estableciendo un porcentaje de recursos mayoritario designado a financiar exclusivamente proyectos integrales de desarrollo que puedan ser la base para gestionar recursos con otras instituciones, de tal forma que dichos proyectos logren concentrar esfuerzos y crear sinergias para detonar el desarrollo del sector desde el nivel local. Lo anterior, está soportado legalmente por la LDRS.

Introducción

Consideraciones básicas

La evaluación es un proceso destinado a mejorar el sistema de toma de decisiones públicas, al medir y valorar los resultados de la ejecución de las políticas, planes y programas, específicamente, de aquellas que buscan mejorar las condiciones de vida de la población rural.

La Evaluación aplicada a actividades y proyectos de desarrollo que sean emprendidos por el sector público o privado, incluye el análisis de alternativas y medidas de mitigación que buscan minimizar o eliminar las consecuencias adversas, y optimizar o potenciar las positivas.

Su importancia radica en que ha demostrado ser una herramienta fundamental para mejorar la viabilidad a largo plazo de muchos programas y proyectos de desarrollo. Además, su uso puede contribuir, de manera definitiva, a evitar errores u omisiones que pueden implicar altos costos, sociales y/o económicos.

En esta primera sección del informe de evaluación se establece el fundamento legal de la misma, se señalan sus bases normativas, y se presentan algunas generalidades del proceso de evaluación,

Bases de la evaluación

La presente evaluación se realiza con base en las disposiciones del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y las Reglas de Operación vigentes de la Alianza Contigo, que en su capítulo 10 relativo a la Evaluación General de los Programas, artículo 27 de la Evaluación Externa señala que la evaluación deberá iniciarse cuando se haya alcanzado al menos el 60% de avance, que prestará atención al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas, a su cobertura y operación; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al programa, mediante la medición, entre otros, de los impactos en productividad, en desarrollo tecnológico y ambiental, su contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor, entre otros.

La obligatoriedad de la evaluación refleja el interés de las instancias federales y estatales del sector agropecuario por obtener información sobre los resultados del Programa y disponer de un mecanismo de retroalimentación que permita contar con elementos de mejora para proponer e instrumentar las políticas adecuadas de apoyo al sector que resulten en mayores impactos.

Objetivos de la evaluación

Objetivo General

El objetivo general de la evaluación es:

Valorar los logros y las oportunidades de mejora registrados en la ejecución del Programa en el Estado, en lo referido a los impactos de las inversiones, la gestión y los procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar la eficacia operativa e incrementar los impactos del Programa en el corto plazo, y a brindar una visión de futuro respecto del papel del Programa en el marco de la política agrícola.

Objetivos específicos:

- Evaluar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa en el estado, diferenciando según tipo de productores y características de la inversión.
- Realizar un balance de la gestión del Programa, del arreglo institucional y de sus procesos operativos durante el período 2001-2005 en el estado, destacando las acciones en marcha y las áreas donde deben concentrarse esfuerzos para lograr avances en su eficiencia operativa e impactos.
- Analizar los avances en la estrategia de integración de cadenas agroalimentarias, así como el grado de consolidación de los comités sistema-producto ya establecidos en el estado, sus principales resultados y los beneficios para sus integrantes.
- Analizar el avance en el desarrollo de proyectos de agregación de valor a la producción primaria, mediante los apoyos del Programa en equipamiento poscosecha y de transformación; sus condicionantes y resultados principales.
- Identificar y analizar la contribución del Programa en la instrumentación de la política sectorial de reconversión productiva: sus alcances, restricciones y potencial, y la sinergia con otros programas sectoriales (federales y estatales) que hayan operado en el estado.
- Identificar y analizar los avances y resultados principales en la vinculación entre Fomento Agrícola y PRODESCA, particularmente para beneficiarios de escasos recursos.
- Valorar la trascendencia de las acciones del Programa en materia de sustentabilidad en el uso del agua y suelo en el estado. Analizar la sinergia con programas a cargo de la Comisión Nacional del Agua y los que en su caso se desarrollen con recursos exclusivos del gobierno estatal.

Enfoque de la evaluación

A efecto de contribuir a mejorar la toma de decisiones, la evaluación está enfocada a identificar los impactos y a analizar la gestión del Programa. El análisis se realiza tomando en cuenta que en Veracruz el programa de Fomento Agrícola tiene como propósito incrementar la producción, productividad y rentabilidad, permitiendo a los productores hacer eficientes y sustentables sus procesos de producción, mejorar su infraestructura productiva y elevar su nivel de ingreso. Por lo tanto, se analizan los procesos e impactos 2003 y 2005 por lo que la evaluación del programa en referencia combina el análisis cualitativo y cuantitativo.

La presente evaluación se orienta por tres criterios fundamentales: el análisis continuo, la utilidad práctica, y la oportunidad de resultados, que brevemente se describen a continuación:

- **Análisis continuo.** Si bien la evaluación se centra en el ejercicio 2005 del Programa, considera también la evolución de los últimos cinco años, para obtener una imagen retrospectiva y valorar los cambios en su diseño y operación. Así mismo, exponer una serie de reflexiones respecto a la trayectoria, alcances y vacíos dejados por el Programa en su ejecución en el estado, lo que podrá sentar las bases para decidir en un futuro la permanencia o reorientación del Programa.
- **Utilidad práctica de los resultados.** Atiende a la necesidad de que las evaluaciones brinden información y propuestas que sirvan como insumos para la toma de decisiones de parte de los responsables de la política sectorial en el ámbito estatal y federal, buscando mayor eficacia operativa y mayores impactos deseables de los recursos invertidos en el estado.
- **Oportunidad de los resultados.** Se refiere a la posibilidad de retroalimentar sobre la marcha a los tomadores de decisiones en el estado, de modo tal que los resultados de la evaluación sirvan para adoptar medidas correctivas, principalmente en la operación.

En el caso de la evaluación de impactos, los resultados se referirán fundamentalmente al año 2003 con el propósito de apreciar los efectos de inversiones que ya han madurado; el análisis de 2005 se centrará en la medición de impactos que es posible observar en el mismo período en que se lleva a cabo la evaluación.

Por otra parte, la evaluación combinará los análisis cualitativo y cuantitativo; el carácter cualitativo de la evaluación permitirá comprender el entorno y analizar los procesos a través de los que se desenvuelve el Programa en el estado, que influyen en sus resultados e impactos. La dimensión cuantitativa de la evaluación permite medir la magnitud de los resultados e impactos e identificar su causalidad.

Materiales y métodos

La evaluación del Programa se realizó con apego a la metodología diseñada por la FAO, que señala los lineamientos generales de la evaluación, los objetivos que se persiguen y el enfoque con el que se abordará el Programa.

Las fuentes de información utilizadas para la realización de la presente evaluación fueron la documental y de fuentes primarias. En este último caso, se utilizaron las siguientes herramientas: la observación directa, cuestionarios de encuestas, reuniones de trabajo y entrevistas.

La información documental analizada fue la siguiente: Anexos Técnicos del PFA 2001 a 2005, Reglas de Operación de la APC, avances físico-financieros del ejercicio, listados de beneficiarios; de igual manera se consultaron informaciones de estadísticas tanto del INEGI como de la SAGARPA (SIAP y Delegación Estatal).

Para obtener la información de campo se consideró el universo de beneficiarios del PFA 2003 y 2005, para lo cual se tomó una muestra de la población utilizando el método

sugerido por la FAO, que se caracteriza por ser un muestreo aleatorio sistemático con una precisión del 95% y un margen de error del 5%, resultando un tamaño de muestra para los beneficiarios del ejercicio 2003 de 253 productores y para los beneficiarios del 2005 de 228 productores -más los reemplazos- para tener una porción representativa de la población (ver Anexo 1).

Posteriormente, a los productores seleccionados les fue aplicada la encuesta correspondiente. Estos instrumentos metodológicos permitieron incorporar la información al Sistema Evalianza desarrollado y operado por la UA-FAO, posteriormente las bases de datos generadas en el Sistema fueron recuperadas y procesadas por la EEE para su análisis e interpretación, cuyos resultados forman parte integral de la presente evaluación.

Por otra parte, se realizaron entrevistas con diferentes participantes en la operación del Programa desde personal de los CADER hasta funcionarios de primer nivel de la SEDARPA y la delegación de la SAGARPA en el estado.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el programa

En este capítulo se identifican los principales factores que inciden en el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa de Fomento Agrícola en el Estado de Veracruz, buscando las tendencias relevantes en el ámbito productivo y comercial agrícola. De igual manera, se valora el grado de respuesta que ofrece el Programa y otros instrumentos de fomento agrícola a la problemática del subsector, buscando identificar los factores principales que influyen en la eficacia del Programa.

1.1. Comportamiento del subsector agrícola de Veracruz

1.1.1. Generalidades del Estado de Veracruz

A lo largo del Golfo de México, en una franja costera de 745 kilómetros de longitud, el territorio veracruzano se conforma por grandes montañas, bosques serranos, bosques mesófilos, selvas tropicales, fértiles llanuras, caudalosos ríos, cascadas, lagunas y costas. Su privilegiada posición geográfica origina una amplia variedad de climas que van desde el frío y semifrío de altura hasta el tropical, lo que hace de Veracruz un espacio de gran potencial para el desarrollo nacional.

Veracruz forma parte de una importante región económica y de gran diversidad cultural; colinda con siete estados de la República Mexicana: Tamaulipas al norte; San Luis Potosí, Hidalgo y Puebla al oeste; Chiapas y Oaxaca al sur, y Tabasco al sureste.

Con una superficie de 72,420 kilómetros cuadrados, Veracruz es el décimo estado de la República Mexicana en extensión, y representa 3.7% de la superficie total del país.

El Estado de Veracruz, cuenta con una población estimada en el año 2005 de 7'110,214 habitantes (6.9% de los 103.2 millones de habitantes del país), distribuidas en 20,578 localidades, y en tan solo 284 localidades de 2,500 habitantes y más se concentra 60.6% de la población total, mientras que en 20,294 poblaciones de menos de 2,500 habitantes reside el 39.4% de la población, lo que significa una población rural dispersa en la entidad y coincidiendo en gran medida estas últimas con las zonas serrana y selvática de difícil comunicación².

La actividad agropecuaria tiene una gran capacidad de generación de empleo para la población rural. En el Estado de Veracruz del total de la población de la entidad en 2005, la PEA está integrada por 2'650,900 habitantes de los cuales 1'778,600 son hombres (67.1%) y 872,300 (32.9%) son mujeres, con una desocupación del orden a 87,000 personas³. Se destaca que 765,000 personas del total de la PEA estatal están dedicadas

² INEGI Comunicado No. 116/06 del 24 de mayo 2006 Resultados Definitivos II Conteo General de Población y Vivienda 2005 para el Estado de Veracruz.

³ Anexo Desarrollo Humano y Social 1er. Informe de Gobierno C. Fidel Herrera Beltrán.

a las actividades agropecuarias, pesca y caza, lo que efectivamente da muestra de la importancia que continúa teniendo en la entidad la ocupación en el sector primario.

1.2. El subsector agrícola en Veracruz.

Del total de la extensión territorial de Veracruz (7'281,500 hectáreas) 1 millón 692 mil 347 ha (23.24%) son de uso agrícola, 3 millones 583 mil 028 ha (49.21%) de uso pecuario, 1 millón 187 mil 220 ha (16.30%) de uso forestal, el resto (11.25%) corresponde a otros usos. Cuenta con un año agrícola promedio de 1'480,438 hectáreas sembradas en los últimos 6 años, en 110 cultivos entre anuales y perennes. La producción promedio del mismo período asciende a 25.40 millones de toneladas, con un valor actual de 16,611.5 millones de pesos. (Cuadro 1).

Cuadro 1. Superficie, Producción y Valor de Cultivos Agrícolas 2000-2005.

Año	Tipo de Cultivo	Superficie Has.		Producción (Ton) /e	Valor Producción (Pesos en términos reales)
		Sembrada	Cosechada		
2000	Anuales	800,097	771,814	1,773,275	3,042,885,199
	Perennes	758,468	750,818	23,756,516	9,627,591,826
	Total	1,558,565	1,522,633	25,529,791	12,670,477,025
2001	Anuales	773,992	753,831	1,637,565	2,964,578,659
	Perennes	750,566	749,109	24,150,616	10,011,973,466
	Total	1,524,558	1,502,940	25,788,181	12,976,552,125
2002	Anuales	733,196	679,675	1,546,499	3,420,141,206
	Perennes	822,077	814,058	25,205,314	10,355,679,409
	Total	1,555,274	1,493,733	26,751,813	13,775,820,615
2003	Anuales	736,605	670,701	1,594,957	3,368,521,025
	Perennes	700,845	678,744	22,625,654	10,661,727,349
	Total	1,437,450	1,349,445	24,220,611	14,030,248,374
2004	Anuales	684,289	643,821	1,501,693	3,406,048,721
	Perennes	719,348	696,314	22,930,823	11,302,379,599
	Total	1,403,637	1,340,135	24,432,516	14,708,428,320
2005	Anuales	677,294	568,572	1,367,650	3,036,174,016
	Perennes	725,853	681,544	24,335,969	13,575,316,763
	Total	1,403,147	1,250,116	25,703,619	16,611,490,779

Fuente: Elaboración propia con información del SIAP y Delegación Estatal de la SAGARPA

e/ La estimación es en ton, debido a distintas formas de cuantificar producción para algunos productos.

La agricultura en Veracruz por su diversidad agroecológica posee ciertas ventajas comparativas, es bien reconocida por su contribución en la producción agrícola a nivel nacional, y ocupa el primer lugar en producción en los cultivos de arroz, caña de azúcar, chayote, hule, limón persa, naranja valencia, papaya maradol y el segundo lugar en café y chile verde entre otros (Cuadro 2).

Además de los cultivos mencionados, el Estado posee potencial productivo para otros cultivos no tradicionales como macadamia, litchi, marañón, malanga, jamaica, palmito, cacahuate, maracuyá, entre otros.

En cuanto a los principales productos que se exportan se tiene: azúcar, café, limón persa, papaya, pimienta, tabaco, plátano, vainilla, jugo de naranja, toronja, piña, flores y follajes como palma camedor y helecho cuero.

No obstante lo anterior, la agricultura veracruzana se enfrenta frecuentemente a la presencia de fenómenos climatológicos adversos, siendo los más recurrentes los "nortes" (meses de noviembre a marzo), sequías (enero a junio), y exceso de lluvias (septiembre a noviembre), aunque también en menor escala y en lugares muy localizadas las heladas (Zonas montañosas de Huayacocotla, Coatepec y Orizaba).

Cuadro 2. Primeros lugares de producción agrícola a nivel nacional.

Cultivo	Producción Ton		% en el Total	Lugar Nacional
	Nacional	Estatad		
Arroz palay	161,546	42,435	26.27	1° de 13
Café cereza	1,665,406	396,692	23.82	2° de 15
Caña de azúcar	48,662,243	18,299,846	37.61	1° de 14
Chayote	94,656	69,438	73.36	1° de 10
Chile Verde	303,419	27,210	8.97	2° de 10
Hule	27,254	16,888	61.97	1° de 4
Limón Persa	642,430	381,200	59.34	1° de 16
Mango Manila	375,254	174,323	46.45	1° de 9
Naranja Valencia	3,437,593	1,797,882	52.30	1° de 9
Papaya Maradol	768,968	222,931	28.99	1° de 17

Fuente: Elaboración propia con información de SIAP

Durante el Año Agrícola 2005 conforme a datos preliminares se tienen reportes de una superficie cultivada de 1'403,147 hectáreas, de las cuales se cosecharon 1'250,116 hectáreas, lo que significa una diferencia de 153,029 hectáreas. Esta disminución en el Ciclo Primavera- Verano en distintos cultivos anuales y perennes, obedece principalmente a la incidencia de fenómenos climatológicos ocurridos en el mes de octubre, tal es el caso del huracán Stan. En cuanto al valor de la producción, ésta se estima en 17,310.76 millones de pesos (Cuadro 3).

El Cuadro 3 también muestra la escasa superficie agrícola en la modalidad de riego, misma que representa 6.5% del total. Esta cifra hace evidente la subutilización de los acuíferos en la entidad, toda vez que en Veracruz se concentra el 35% del agua dulce de todo el país.

En este sentido, cabe mencionar que para mejorar la competitividad de la agricultura en Veracruz, se está promoviendo una mayor eficiencia en el uso del agua mediante la orientación de apoyos gubernamentales a infraestructura hidroagrícola, de tal manera que durante el período 2000-2005 se han incorporado al riego agrícola una superficie de 13,414 hectáreas vía apoyos gubernamentales a productores para la instalación de

sistemas de riego tecnificados (aspersión, microaspersión, goteo e infiltración)⁴. Así, en el año 2000 se reportan cultivos con riego en 91,921 hectáreas, cifra que en 2001 disminuyó a 88,630 hectáreas, incrementándose en años posteriores para alcanzar 94,728 hectáreas en 2004 y una superficie estimada de 103,473 en 2005.

Cuadro 3. Año Agrícola 2005 para la modalidad de Riego y Temporal.

Año Agrícola 2005	Superficie (Has).		Producción Obtenida Ton.	Valor de la Producción Pesos
	Sembrada	Cosechada		
Modalidad Riego				
Ciclo O I Cultivos Anuales	3,839	3,839	49,581	125,223,825
Ciclo PV Cultivos Anuales	7,505	7,505	75,805	287,847,917
Perennes	93,347	91,079	7,090,095	3,063,757,813
Subtotal	104,690	102,423	7,215,481	3,476,829,556
Modalidad Temporal				
Ciclo O I Cultivos Anuales	234,948	209,960	500,687	1,154,549,752
Ciclo P V Cultivos Anuales	431,002	347,268	741,577	1,468,552,524
Perennes	632,506	590,465	17,245,874	10,511,558,947
Subtotal	1,298,456	1,147,693	18,488,139	13,134,661,223
Total	1,403,146	1,250,117	25,703,620	16,611,490,779

Fuente: Elaboración propia con información del Cierre Preliminar Año Agrícola 2005 de la Delegación de la SAGARPA en el Estado de Veracruz. Julio de 2006.

Finalmente, y si se considera el comportamiento de los porcentajes de aportación al PIB Estatal del Sector Agropecuario que actualmente se ubica en una participación del 6.96%, es posible apreciar una disminución gradual respecto al año 2000 en el que la aportación al PIB fue de 8.16% (Cuadro 4 y Figura 1). Esta tendencia coincide con la disminución que se registra en el porcentaje de personas ocupadas en actividades agropecuarias y que corresponde a 28.85% de la PEA estatal.

Cuadro 4. Participación del Sector Agropecuario al PIB Estatal y Nacional en términos reales.

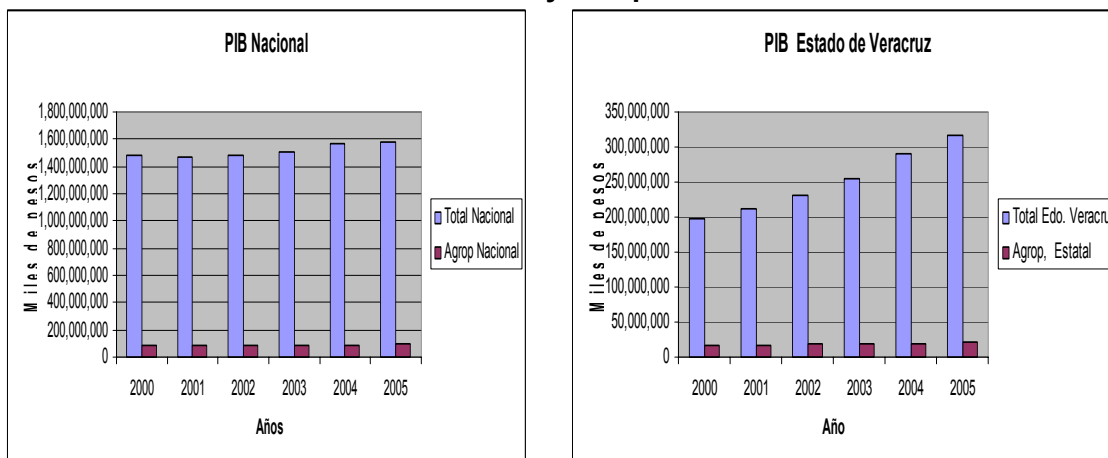
Año	Nacional			Estado de Veracruz		
	PIB Total	PIB Agropecuario	%	PIB Total	PIB Agropecuario	%
2000	1,475,927,095	80,934,684	5.48	198,245,695	16,185,092	8.16
2001	1,475,438,954	85,742,277	5.81	212,841,759	16,662,124	7.83
2002	1,486,792,334	84,932,998	5.71	232,009,601	17,893,660	7.71
2003	1,507,449,991	88,195,715	5.85	255,712,048	18,893,257	7.39

⁴ 1er. Informe de Gobierno, Fidel Herrera Beltrán.- Anexos Desarrollo Agropecuario pp. 243 y 283.

2004	1,570,126,305	91,043,662	5.80	290,409,643	20,218,275	6.96
2005	1,580,633,937	93,464,005	5.91	316,265,604	21,403,659	6.77

Fuente: INEGI Sistema de Cuentas Nacionales 2006.

Figura 1. PIB Nacional y PIB Estatal y Participación del Sector Agropecuario, Silvícola y Pesquero.



Fuente: INEGI Sistema de Cuentas Nacionales 2006.

En cuanto a disponibilidad de infraestructura y servicios de apoyo para la producción, el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010 expone el siguiente panorama:

- a) **Crédito.** Los servicios de crédito privado han sido insuficientes: La banca privada considera al sector rural como una cartera costosa y de alto riesgo; asimismo, no se han impulsado esquemas de reducción y cobertura de riesgos. La banca de desarrollo con acceso directo al productor, ha atravesado por severas crisis recurrentes que le han impedido cumplir las demandas. Por otra parte, los instrumentos gubernamentales de crédito agropecuario están fuera de la dependencia responsable del desarrollo rural; por lo que se requiere un esfuerzo de articulación e información, así como la reestructuración de diversos aspectos del financiamiento rural.
- b) **Seguridad de la Tenencia de la Tierra.** En materia de seguridad de la tenencia de la tierra, hasta el 2004 la Procuraduría Agraria reportó que el 85.1% de los núcleos agrarios en Veracruz se encuentran certificados. De la superficie agropecuaria, que suma en total 6'373,370 ha, cerca de la mitad (2'988,218 ha), son propiedad privada. La propiedad social ocupa una extensión de 2'941,868 ha que representan el 46.2% del total. La superficie parcelada de los ejidos y comunidades agrarias asciende a 2'568,703 ha, mientras que la no parcelada es de 373,165 ha, de las cuales el 87.3% son de uso común y 12.7% es colectiva.

- c) **Infraestructura Agrícola.** La falta de infraestructura productiva y de almacenamiento es una problemática que limita el aprovechamiento de los recursos con que cuenta la entidad, así como la estacionalidad de la producción y falta de equipamiento para el manejo, transporte, acopio, conservación y transformación. En Veracruz, se estima que 42 mil 60 unidades de producción rurales cuentan con vehículos o tractores para el desarrollo de las actividades agropecuarias. En estas unidades existen 31 mil 90 camionetas de menos de dos toneladas, 15 mil 688 camiones de más de dos toneladas y 14 mil 973 tractores en funcionamiento.
- d) **Asistencia Técnica y Capacitación.** En 1990 el estado mexicano se retiró de los servicios de extensionismo agrícola que venían ofreciendo la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), ahora denominada SAGARPA, y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP). Sin embargo, con esta medida se observa que los espacios dejados por el Estado no han sido ocupados por la iniciativa privada, no obstante que el sector agropecuario de la entidad afronta esa necesidad de apoyos tecnológicos. En 1996 se implementan nuevamente programas de extensionismo con el Sistema Nacional de Capacitación Rural Integral (SINDER); posteriormente, en el año 2001 se establece un nuevo esquema mediante el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales. Actualmente, en el contexto de la APC, tienen vigencia los subprogramas de PRODESCA y DPAI, del programa de desarrollo rural y fomento ganadero, respectivamente.

Con base a lo anterior, es posible delimitar algunas áreas de oportunidad en la Agricultura Estatal. Al respecto, el Cuadro 2 presentado con anterioridad, muestra 10 cultivos con alto potencial de desarrollo en el estado, algunos de ellos como el café, la caña de azúcar y la naranja son también de alta inclusión social.

En ese sentido, las acciones que el gobierno estatal pretende implementar en los próximos cuatro años están dirigidas a atender las necesidades de cultivos como maíz, frijol, arroz, sorgo, chayote, chile, papa, plátano, piña, papaya, mango, cítricos, caña de azúcar, hule, palma de aceite, palma de coco y café. Aquí, el enfoque "Sistema-Producto" está cobrando gran importancia en la orientación de acciones por rama de actividad, fortalecimiento de la organización de productores, ejecución de proyectos integrales con mezcla de recursos, y acceso al crédito, entre otras. Con esta visión de integralidad a nivel de cadenas productivas, será posible dar mejores soluciones a la problemática que enfrenta el sector en su conjunto. Esta es un área de oportunidad estratégica en la que se debe incidir para detonar el desarrollo de la agricultura veracruzana.

1.3. Factores que condicionan el desarrollo de las actividades agrícolas apoyadas por el Programa

A continuación se resumen brevemente los principales factores que condicionan el desarrollo de las actividades agrícolas apoyadas por el Programa de Fomento Agrícola en

la entidad, para ello, el tema se aborda considerando las cuatro ramas de producción mayormente apoyadas y que son, además, las de mayor importancia en la entidad.⁵

1.3.1. Cultivos Básicos (Granos y semillas)

En Veracruz estos cultivos son de gran importancia para el subsector agrícola, esto debido a las extensas áreas que se destinan a los mismos, así como por la cantidad de productores involucrados en su producción. Durante el año agrícola 2005 se cosechó una superficie de 476 mil hectáreas de maíz con una producción 974.7 mil toneladas y se cosecharon también 26,923 hectáreas de frijol con una producción de 17,800 toneladas.

Del cultivo de arroz se cosecharon 8 mil hectáreas y obtuvieron 33,188 toneladas cifra muy por debajo de la registrada para el 2000 en el que se cosecharon 29 mil hectáreas con una producción de 100,246 toneladas.

Estos cultivos se desarrollan preponderadamente en terrenos marginales con limitada infraestructura para la producción y orientados al autoconsumo. En el caso de la producción de granos de tipo comercial, ésta presenta algunos problemas de rentabilidad y competitividad.

En cuanto al valor de la producción, la aportación del total de los cultivos cíclicos fue de 3,167.64 millones de pesos que corresponde a 18.28% del valor de la producción del año agrícola 2005; y de manera específica la participación de los cultivos señalados fue 51.75% para maíz con 1,639.5 millones de pesos, a frijol corresponde 5.39% con 170.9 millones de pesos y 3.1% para arroz con 98.3 millones de pesos.

También en el rubro de granos, el cultivo de sorgo se cosechó en 24,786 hectáreas con una producción de 75 mil toneladas, producción utilizada principalmente para la alimentación de ganado cuyo valor estimado es 79.3 millones de pesos equivalente al 2.5% del valor de los cultivos cíclicos en 2005.

Respecto a los factores que afectan negativamente la competitividad de estos cultivos, se encuentran los siguientes:

- La tenencia de la tierra, caracterizada por áreas pequeñas no mayores a 5 hectáreas, situación que limita la adopción de nuevas tecnologías que presentan economías de escala, pero que no son redituables cuando se aplican en superficies tan pequeñas. De igual forma, el acceso a nuevos mercados también se ve afectado negativamente por los bajos volúmenes de producción que resultan insuficientes en el ámbito comercial de granos.
- En Veracruz, la actividad de producir cultivos básicos se desarrolla en su mayoría en tierras de temporal, que se ven afectadas por fenómenos climáticos que en lo individual o conjugados ocasionan bajos rendimientos e inclusive pérdida total.

⁵ Análisis elaborado con base en documentos oficiales del Gobierno del Estado (Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010, Primer Informe de Gobierno, e Información del SIAP, INEGI, y observación directa en campo.

- La escasa infraestructura poscosecha, representa también limitante una para que los productores estén en condiciones de dar y obtener valor agregado de sus productos, así como de colocarlos en nuevos y mejores mercados.
- Actualmente el limitado acceso a servicios de financiamiento debido a una ausencia de crédito a tasas competitivas, o a la falta de cumplimiento en los requisitos que les impide tener acceso al mismo, ocasiona que los productores realicen sus actividades con limitados recursos económicos impidiéndoles avanzar en la tecnificación de la producción, diseño de una estrategia de comercialización y, por consecuencia, se limita el incremento en productividad e ingreso.
- La aun débil organización para la producción, es un problema que impide detonar la integración de cadenas y el acceso a bienes y servicios a un mejor precio; consecuentemente, no se logran ventajas en la comercialización de productos y en la adquisición de equipos e insumos, entre otras cosas.

1.3.2. Cultivo de hortalizas

Otra componente de cultivos agrícolas cíclicos, corresponde a la producción de hortalizas; actividad que genera una buena cantidad de empleos por hectárea cultivada superior a la de cultivos básicos. El cultivo de hortalizas representa 2.3% de la superficie cosechada equivalente a 13 mil hectáreas y un volumen de producción de 243 mil toneladas con un valor estimado de 876 millones de pesos, lo que significa 27% del valor de los cultivos cíclicos en 2005. Los cultivos de hortalizas con mayor importancia en la entidad en relación a la superficie que ocupan y el valor de la producción son: chile verde, chayote, tomate (jitomate) y papa.

Considerando lo anterior, es necesario señalar que aun y cuando las condiciones climáticas del Estado son propias para la producción de hortalizas, se requiere de una mayor capacitación dirigida a los productores para que logren elevar la producción y calidad de sus productos, toda vez que la competencia en el mercado de esta rama de producción demanda alta calidad de los productos. En este sentido, el Programa de Fomento Agrícola se ve limitado para atender a este sector de productores al no disponer de recursos para el pago de asistencia técnica especializada; pues aun y cuando las reglas de operación de APC establecen que el Programa Fomento Agrícola puede ejercer hasta 20% de los recursos asignados a PRODESCA, esta disposición no se cumple en la entidad.

Por otro lado, es importante señalar la necesidad de incidir en desarrollar mejoras en áreas que permitan aprovechar las oportunidades y aumentar la producción y productividad de hortalizas en Veracruz, mediante:

La formación de técnicos especialistas en tecnologías para el cultivo de hortalizas a efecto de complementar la asistencia técnica que los productores requieren.

El Fomento a la aplicación de la normatividad en materia de fitosanidad, inocuidad y calidad de los productos para facilitar y acceder a canales más abiertos de comercialización.

El impulso para el desarrollo de infraestructura y equipamiento poscosecha que permita fortalecer la competitividad de toda la cadena

Lo anterior, permitirá favorecer los cultivos de hortalizas, una mayor capacidad de respuesta a los mercados y obviamente ganancias para el productor primario en términos de mayor valor agregado.

Este apartado es conveniente complementarlo con lo que concierne a los cultivos ornamentales, debido a que en Veracruz se tienen condiciones de potencial para el mercado nacional y de exportación. De igual manera, favorece la reconversión de cultivos en el caso de pequeños productores para promover la instalación de agricultura protegida (invernaderos), destacando que estos cultivos son de gran exigencia en cuanto a conocimiento técnico especializado en las distintas fases del proceso productivo, desde la generación de material vegetativo de las variedades que demandan los mercados, hasta la selección y empaque de los productos.

1.3.3. Frutales

En el período 2000-2005 se cultivaron en promedio 271 mil hectáreas con una amplia gama de frutales lo que significa 17.9% de la superficie cultivada en el Estado de Veracruz, es de hacer notar que en este período se está dando un crecimiento constante de 2% de crecimiento medio anual.

El cultivo más importante en términos de superficie es la naranja con una superficie de 151 mil hectáreas que representa 55% del total cultivado con frutales, le sigue el limón con una superficie aproximada de 26 mil hectáreas, destacando que en 1999 se reportaron sólo 17 mil hectáreas lo cual resulta en una incorporación de 9 mil hectáreas en un período de 6 años. Comportamiento inverso es el que presenta el cultivo de mango que refleja un decremento de 7,300 hectáreas en el mismo período al pasar de 31.8 mil hectáreas en 1999 a 24.5 mil hectáreas cosechadas en 2005.

La problemática en este sector es para algunos cultivos como piña, papaya y plátano, semejante a las hortalizas, sólo cabe agregar las grandes necesidades en infraestructura para riego, y equipo poscosecha, así como la afectación de plagas y enfermedades en cítricos, mango, papaya y café, entre otros, y que va en detrimento de la producción, calidad del producto, precio, y por consiguiente ingresos.

Aquí, es importante destacar el avance que se tiene en la consolidación de los Comités Sistema-Producto, sobre todo para aquellos cultivos cuya producción se destina fundamentalmente a la exportación. Al respecto, la mayoría de los actores participantes en la cadena están logrando integrarse y concensuar líneas estratégicas para el desarrollo de la cadena. Esto permitirá enfrentar la problemática de manera más integral y lograr avances sustanciales en todos los eslabones que integran a la misma.

En Veracruz se han constituido a la fecha 16 Comités Sistema-Producto, entre los que destacan por su mayor avance de organización el de cítricos, café, papaya, piña y mango.

1.3.4. Cultivos industriales

La superficie conjunta de estos cultivos significa 410 mil hectáreas y corresponden 250 mil hectáreas a la caña de azúcar, para el café 150 mil hectáreas, el cultivo de hule 7 mil hectáreas y tabaco una superficie de 2 mil hectáreas

En el caso del café y la caña de azúcar, que son los dos cultivos industriales más importantes tanto en términos de superficie como en valor de su producción, se tiene para el primero un valor de 1,104 millones de pesos y 5,015 millones de pesos para el segundo.

La producción de café y caña de azúcar es de gran importancia social y económica porque ambos cultivos son desarrollados preponderantemente por productores del sector social. Además de que se observa en la práctica, una débil articulación entre industriales y productores debido a la falta de consensos para establecer objetivos comunes.

En resumen puede decirse que el entorno económico, social, tecnológico y ambiental de la agricultura es muy complejo, y sus efectos pueden favorecer o limitar la consecución de los objetivos planteados en el Programa de Fomento Agrícola. A la fecha, los logros del Programa se traducen fundamentalmente en la capitalización de las unidades de producción y el fomento a la organización de productores vía la integración de Comités Sistema-Producto. Evidencia de ellos son los principales conceptos de apoyo orientados hacia la producción primaria como son: la adquisición de sistemas de riego tecnificado; tractores e implementos; establecimiento, rehabilitación y modernización de invernaderos y material vegetativo. También se apoyan bienes de capital orientados hacia la fase de poscosecha y transformación de la producción como alzadoras de caña, bandas transportadoras, construcción de empacadoras para frutas y hortalizas.

Así, mediante este tipo de componentes, el Programa busca fortalecer los esquemas productivos para lograr una mejor inserción en la cadena de valor.

Capítulo 2

Principales resultados y tendencias del Programa

Este capítulo presenta un análisis de la evolución de las características centrales del Programa, la inversión realizada y el universo de atención cubierto por el mismo, todo ello con especial énfasis en el período 2001-2005 para los casos en los que se dispuso de datos confiables, o en su defecto, el período 2004-2005 para el que se obtuvo información más completa.

La finalidad es tener un panorama general respecto a la evolución conceptual del Programa y la forma en cómo se han orientado los recursos del mismo en contraste con la problemática estatal. De esta manera, será posible comenzar a identificar debilidades y fortalezas en su diseño y operación, así como precisar cambios que permitan lograr una mayor pertinencia y eficacia del Programa.

2.1. Evolución de las características y orientación del Programa

En 1996 el Ejecutivo Federal a través de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural –SAGAR-, firmó con el Gobierno del Estado de Veracruz el Convenio de Coordinación para la realización de acciones del Programa Alianza para el Campo.

En este convenio se concertaban acciones conjuntas en fomento agrícola, fomento ganadero, desarrollo rural y sanidad agropecuaria, además de otras orientadas a fomentar la investigación y transferencia de tecnología, promover las exportaciones y fortalecer el sistema de información agropecuaria; todas ellas sujetas a Reglas de Operación diseñadas en el ámbito federal. Posteriormente, en el año 2001, se establecieron objetivos comunes para los programas de la APC, mismos que fueron formalizados en las Reglas de Operación a partir del ejercicio 2002.

2.1.1. Apertura programática del Programa

En el caso específico de la evolución del Programa de Fomento Agrícola, respecto a su estructura programática, se puede distinguir un cambio en el período 2001-2002. En 2001 la apertura presupuestal incluyó la ejecución de 5 programas y en 2002 se realiza una reagrupación de programas en tres ejes programáticos definidos (Inversión y Capitalización, Fortalecimiento de los Sistemas-Producto e Investigación y Transferencia de Tecnología).

Esta apertura programática responde a la necesidad de promover el desarrollo integral de cadenas agroalimentarias consideradas como detonadoras del desarrollo local y regional; planteamiento que es congruente tanto con los objetivos de capitalización, productividad, formación y consolidación de empresas rurales planteados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, como los de la política sectorial estatal establecidos en el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010.

No obstante, cabe señalar que el tipo de componentes apoyados en 2001 no difieren de los otorgados en 2002 a la fecha; por lo que pareciera que el cambio en la estructura

programática dirigido a promover el desarrollo de cadenas agroalimentarias, no motivó cambios sustanciales en el catálogo de apoyos.

Cuadro 5. Evolución de la Apertura programática de los Programas de Fomento Agrícola de APC en el periodo 2001 a 2005.

Programas	2001	2002	2003-2005
Investigación y Transferencia de Tecnología			
Fomento a la Inversión y Capitalización (Manejo Integral de Suelo y Agua, Tecnificación de la Producción)			
Tecnificación de Riego			
Fomento a Cultivos Estratégicos (Fomento a la Producción Hortícola y Ornamental, Fomento Frutícola)			
Kilo por Kilo			
Mecanización			
Fortalecimiento de los Sistemas-Producto			

Fuente: Anexos Técnicos del Programa 2001-2005.

2.1.2. Objetivos

Como se mencionó anteriormente, en el año 2002 las Reglas de Operación de la APC establecieron como objetivo general *“Impulsar el establecimiento de los agronegocios en el medio rural y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores como para diversificar las fuentes de empleo en el campo”*⁶.

Para el año 2003, el objetivo planteado fue de mayor envergadura, al extenderse no sólo a inducir mejoras en el ingreso y empleo de los productores, sino que se adiciona el concepto de la seguridad alimentaria; además, se precisan objetivos más específicos tal y como se enuncia textualmente: *“Impulsar la producción, productividad y competitividad agrícola, mediante el fomento a la investigación y transferencia de tecnología, la sustentabilidad de los recursos, la integración y consolidación de los sistemas-producto, la capitalización y diversificación de las unidades de producción del sector, el desarrollo de las capacidades humanas y la atención de factores críticos, a fin de elevar el ingreso de los productores y alcanzar la seguridad alimentaria”*.

Este avance en la definición de objetivos resultó en la apertura programática actual, esperando con ello hacer más eficiente el Programa en términos de lograr sinergias en la aplicación de recursos. Al respecto, cabe reflexionar en el hecho que para lograr sinergias se requiere de un proceso de planeación, el cual debe reflejarse en la ejecución de

⁶ Reglas de operación de la APC 2002. DOF 15 de marzo de 2002.

proyectos integrales de desarrollo; no obstante, los resultados derivados de las entrevistas a productores beneficiados en 2005, indican que en 95.6% de los casos los apoyos fueron otorgados sin la presentación de un proyecto.

2.1.3. Población Objetivo

Respecto a las variaciones de la población objetivo del Programa, se ha presentado una mínima variación durante el período 2001-2005, toda vez que el universo de atención se encuentra sujeto a lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Para el año 2001, las RO de la APC indicaban que los apoyos debían ser destinados a productores y sus organizaciones económicas de base, pero carecía de una clara definición de criterios para tipificar al productor. En 2002, se asume como población objetivo la enunciada en el artículo segundo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y se establece una estrategia de atención diferenciada en razón del tipo de productor beneficiado, clasificado según el tamaño de su unidad de producción y su capacidad productiva (excedentes comercializables y autoconsumo).

Para el año 2003, la SAGARPA conjuga los criterios establecidos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación y define cuatro tipos de productores:

- a) Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas
- b) Productores de Bajos Ingresos en Zonas No Marginadas
- c) Productores de Bajos Ingresos en Transición
- d) Resto de Productores

Esta clasificación de productores es la que utilizan actualmente las instancias operativas del Programa en el estado, pues no obstante existir un estudio patrocinado por la Fundación Produce de Veracruz, A. C denominado "*Clasificación de la actividad agropecuaria y Modelo de estratificación de productores en Veracruz*", que aunque aporta datos interesantes, con un enfoque territorial a nivel estatal, de DDR, de CADER y municipal, no necesariamente realiza una tipología de productores, por lo que al parecer éste no se ha utilizado para lo sugerido en las propias reglas de operación de la APC.

Asimismo, aun cuando las reglas de operación definen con claridad las características de cada tipo de productor, en la práctica es posible encontrar productores beneficiados clasificados en un nivel que no les corresponde, esto puede obedecer a que no especifican con claridad las características de su unidad de producción, toda vez que consideran que pueden tener menores posibilidades de recibir los apoyos solicitados si manifiestan una mayor capitalización que el promedio de solicitantes.

2.1.4. Monto de los Apoyos

A la fecha el monto de los apoyos otorgados por el Programa de Fomento Agrícola tiene como base lo establecido en las RO de la APC 2003, en las cuales se establece que se otorga, en lo general, como máximo el 50% del costo total de las componentes del Programa y hasta 500 mil pesos como máximo por unidad de producción, a toda persona

física o moral que de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural, en cualquier comunidad y municipio, que correspondan a la población objetivo establecida para el Programa.

No obstante, se debe señalar que en el caso de productores de bajos ingresos no aplica el límite de apoyo, y si presentan proyectos integrales dirigidos a consolidar cadenas agroalimentarias el apoyo puede ser mayor de 500 mil pesos. Para ello, el CTA deberá validar, técnica, económica y ambientalmente los proyectos presentados; asimismo, dicha Comisión establece el catálogo de apoyos acordes a la problemática estatal, toda vez que los indicados en las Reglas de Operación de la APC son enunciativos y no limitativos.

En el Cuadro 6, y a manera de resumen, se muestra el monto promedio de apoyo por beneficiario durante 2004-2005 del Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización, no se considera el Subprograma Fortalecimiento a los Sistema-Producto porque la aplicación de estos recursos no es apoyo directo al productor. En el mismo cuadro también se cuantifica en porcentaje el tipo de productor beneficiado.

Cuadro 6. Monto Promedio de Apoyo por beneficiario, otorgado por el Programa de Fomento Agrícola en el período 2004-2005 (términos reales). Subprograma: Fomento a la Inversión y Capitalización.

Año	Monto Promedio de Apoyo por Productor (Miles de \$)	Número Total de Beneficiarios	Tipo de Beneficiario en % respecto al total
2004	18,234.3	4,063	PBIZM 14.00%
			PBIZNM 11.17%
			PBIT 70.37%
			RP 4.46%
2005	21,317.31	2,531	PBIZM 0%
			PBIZNM 11.26%
			PBIT 65.78%
			RP 22.96%

Fuente: Avance en cierre del ejercicio del PFA en el Estado de Veracruz.

En cuanto al porcentaje de apoyo otorgado, es necesario agregar que desde el punto de vista del productor⁷, éste es suficiente en la mayor parte de las inversiones orientadas a la adquisición de material vegetativo, conservación de suelos, semillas, y cal agrícola, entre otras; pero cuando se trata de inversiones en equipo poscosecha, tractores, y sistemas de riego, el productor considera que el apoyo del gobierno es insuficiente comparado con el alto costo que tiene este tipo de maquinaria y/o equipo, además de que en la mayoría de los casos el productor no tiene acceso a financiamiento.

2.2. Tendencias en la inversión del Programa y principales componentes apoyados

Este apartado se refiere a la tendencia del Programa en relación a las inversiones hechas por el mismo, la finalidad es contextualizar la orientación de los recursos identificando los principales componentes apoyados y su congruencia con la política del sector en el Estado.

⁷ Información Cualitativa. Entrevistas a productores.

2.2.1. 2.2.1 Inversión del Programa en el Estado

Las inversiones hechas a los Programas de Fomento Agrícola de la APC durante el período 2001-2005 acumulan un gran total de 1,056 millones 534 mil 850 pesos, de los cuales 60.26% es aportación de los productores, 36.46% corresponde a la aportación federal, y sólo 3.29% es aportación estatal (Cuadro 7).

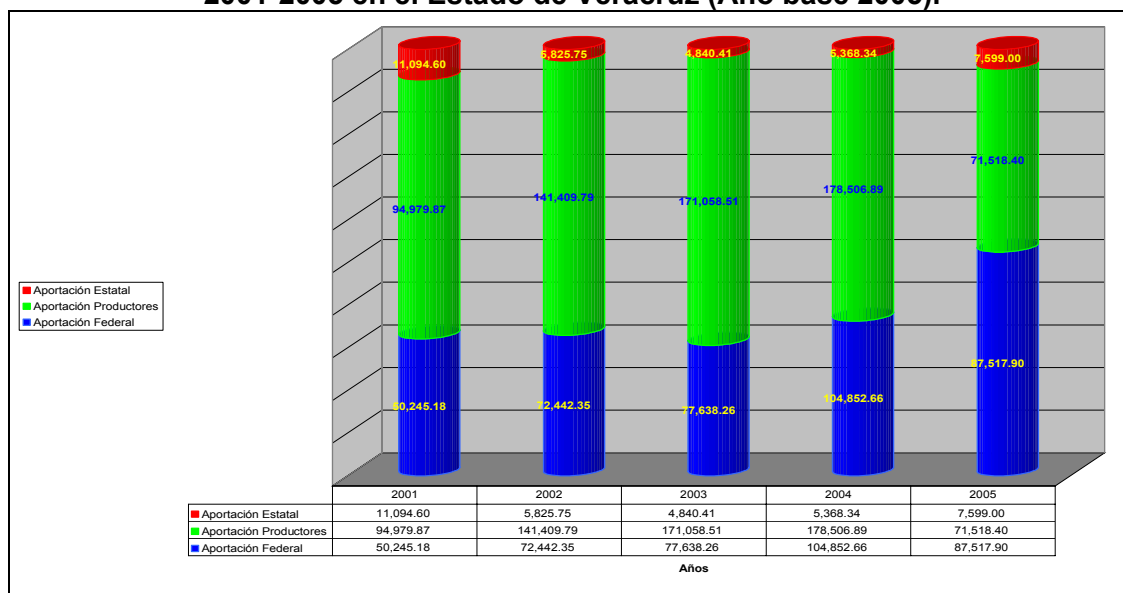
Cuadro 7. Inversiones al Programa de Fomento Agrícola en el período 2001-2005 en Veracruz, a precios reales.

Año	Federal	Estatal	Productores	Total
2001	50,245.18	11,094.60	94,979.87	180,857.38
2002	72,442.35	5,825.75	141,409.79	215,863.80
2003	77,638.26	4,840.41	171,058.51	229,160.45
2004	104,852.66	5,368.34	178,506.89	267,220.43
2005	87,517.90	7,599.00	71,518.40	163,432.80
Total	392,696.35	34,728.11	657,473.46	1,056,534.85

Fuente: Anexos Técnicos del Programa en la entidad.

En la siguiente figura se puede observar que las inversiones del gobierno federal al PFA de APC se han venido incrementando, no así las aportaciones estatales, este hecho, según la apreciación de algunos funcionarios, se debe a que el Programa de la APC tiene procedimientos operativos demasiado complicados, que aunado al retraso recurrente en la radicación de recursos federales al fideicomiso, afecta la oportunidad en la entrega de apoyos a los productores; por lo que prefieren destinar mayores recursos a programas de inversión directa estatal cuyos procedimientos operativos son más sencillos y les permite cumplir en tiempo y forma.

Figura 2. Aportaciones al Programa de Fomento Agrícola durante el período 2001-2005 en el Estado de Veracruz (Año base 2005).

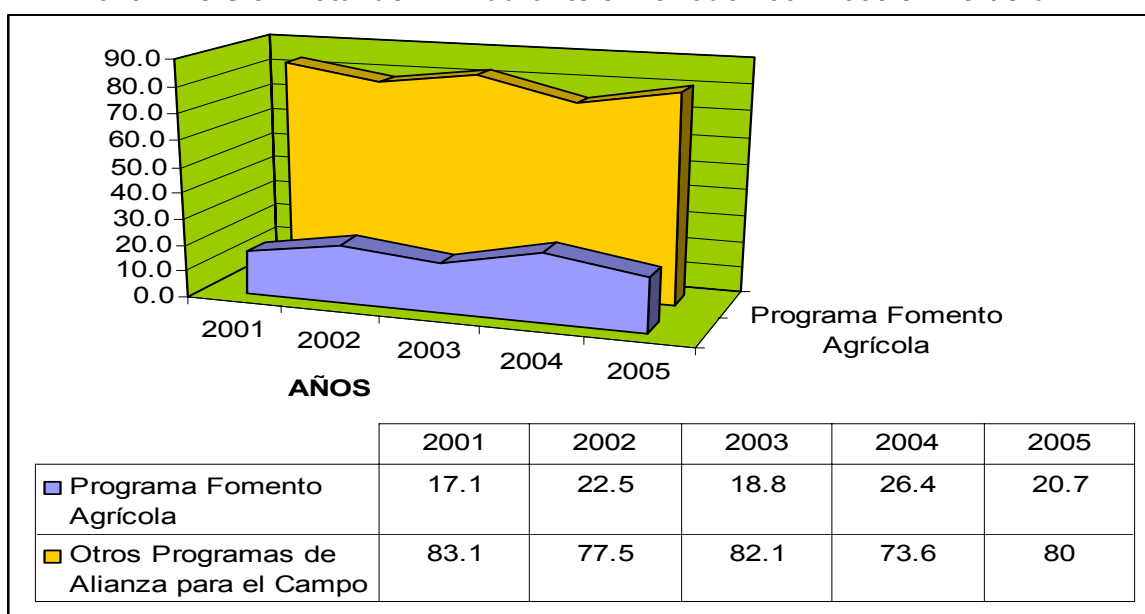


Fuente: Anexos Técnicos del Programa Fomento Agrícola.

En cuanto a la proporcionalidad de la inversión realizada por parte del Gobierno Federal y Estatal al PFA, durante el período 2001-2005, respecto a la inversión total realizada en APC en la entidad, éstas han representado un 21% del total de los recursos asignados a la APC en el mismo período (Figura 3); cifra con la cual se posiciona en el segundo lugar de los Programas de Alianza para el Campo con mayor asignación presupuestal, antecedido por el Programa de Desarrollo Rural que concentra una asignación presupuestal en 2005 de 57.20% del total de los Recursos de APC.

Cabe señalar, que de acuerdo a las Reglas de Operación de APC, el PFA puede ejercer hasta un 20% de los recursos del Programa de Desarrollo Rural destinados a PRODESCA, sin embargo, en Veracruz no se da esta aplicación de recursos.

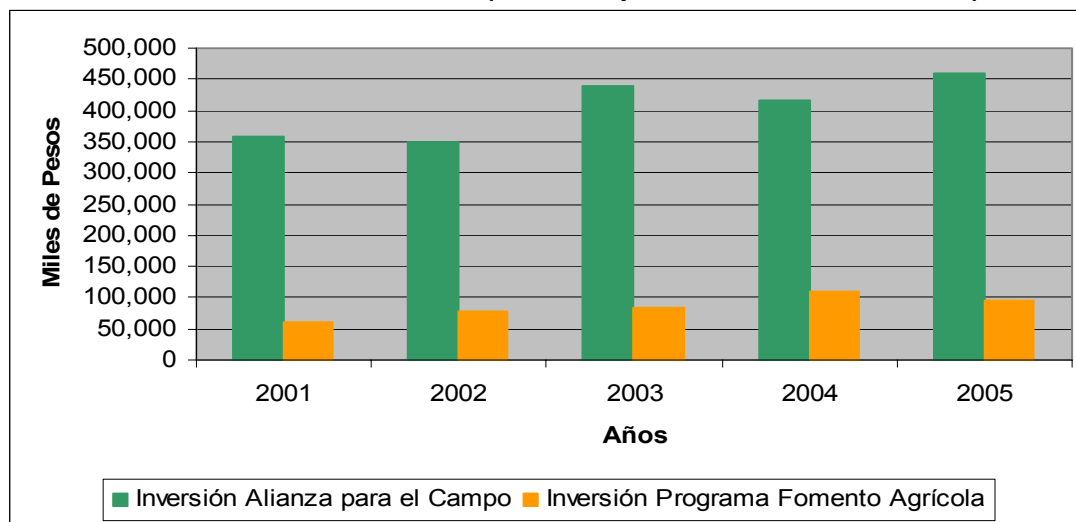
Figura 3. Porcentaje de Inversión del Programa de Fomento Agrícola respecto a la Inversión Total de APC durante el Período 2001-2005 en Veracruz.



Fuente: Anexos Técnicos de APC 2001-2005.

En términos generales, la APC en el Estado de Veracruz ha tenido una tendencia ascendente en la asignación de recursos, similar a la del PFA cuya tendencia sólo presenta un ligero decremento en los años 2003 y 2005 respecto al año inmediato anterior, lo cual puede ser resultado de una mayor asignación presupuestal de los recursos de APC al Programa de Desarrollo Rural, cuyo incremento en los últimos años ha sido de 17% (Figura 4).

Figura 4. Asignación Presupuestal de la APC y el PFA en el período 2001-2005 en el Estado de Veracruz (miles de pesos en términos reales).

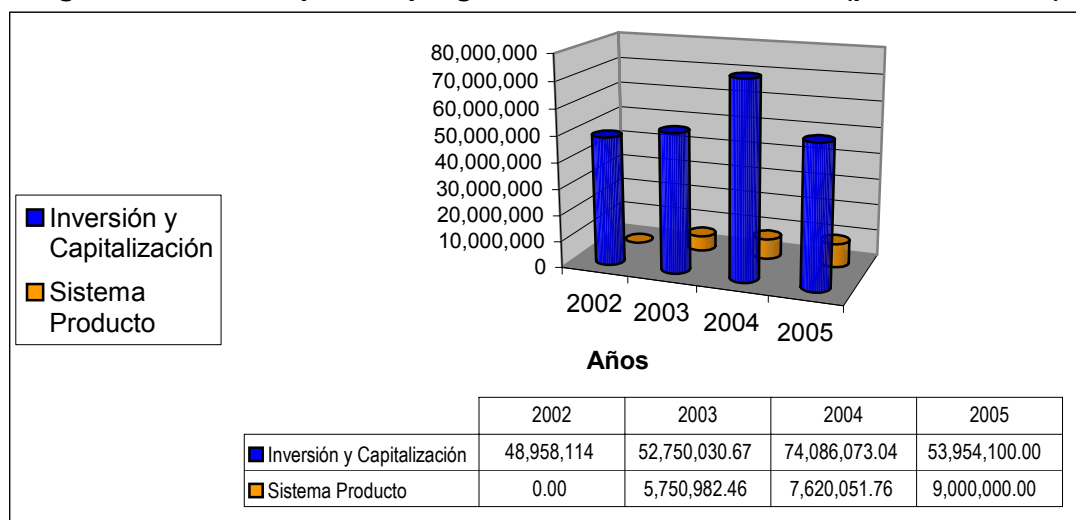


Fuente: Anexos Técnicos APC y PFA en el período.

2.2.2. Inversión por Subprograma y principales componentes apoyados

Respecto a la inversión del PFA en los subprogramas Fomento a la Inversión y Capitalización, y Fortalecimiento a los Sistemas-Producto, la tendencia ha sido ascendente para el caso de este último, mientras que para el primero hubo un decremento en 27.17% en el año 2005 respecto del año anterior (Figura 5). El incremento en la asignación presupuestal al Fortalecimiento de los Sistemas-Producto se explica claramente si se considera que uno de los objetivos primordiales de la política sectorial estatal y federal es promover la integración de cadenas agroalimentarias.

Figura 5. Inversión por subprograma del PFA en Veracruz (pesos de 2005).



Fuente: Elaboración propia con base en Anexos Técnicos y Cierres de Ejercicio del PFA en la entidad.

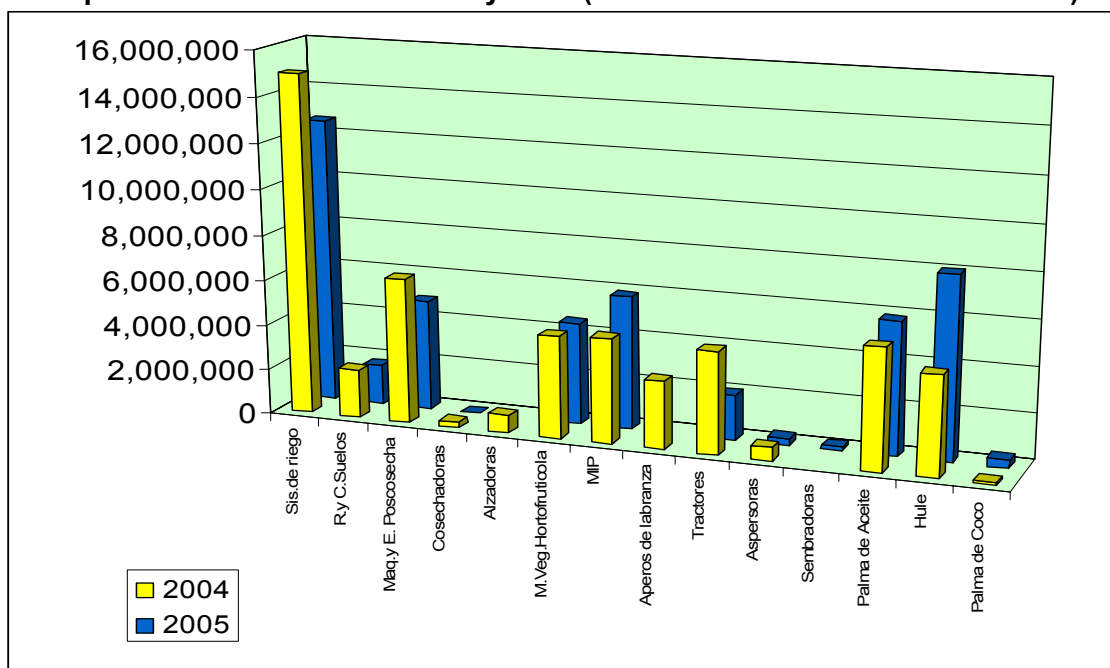
En término de porcentajes el subprograma de Inversión y Capitalización representa un 67.02% del total de la inversión acumulada del PFA, mientras que el subprograma de Fortalecimiento a los Sistemas-Producto, aunque en ascenso, sólo representa 6.53% del total acumulado; el resto es asignado al subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología, el cual es motivo de estudio por separado.

En cuanto a la asignación presupuestal por tipo de componente, para el subprograma de Inversión y capitalización el componente con mayor aplicación de recursos es la Adquisición de Sistemas de Riego con una inversión acumulada durante 2004 y 2005 de 27 millones 600 mil pesos que representa 37.3% del total invertido, y el componente con menor inversión es la adquisición de sembradoras que sólo representa 0.24% del total de la inversión (Figura 6 y Figura 7).

Cabe señalar que el manejo integrado de plagas fue el único que mostró un incremento presupuestal en 2005, mismo que corresponde en su totalidad a recurso estatal; este comportamiento se explica con claridad al tomar en cuenta la gran preocupación que se tiene por productores y gobierno en el manejo integrado de plagas para cítricos, plátano y papaya, que son de los sistemas-producto con mayor importancia en el estado y que se han visto afectados seriamente en los últimos años.

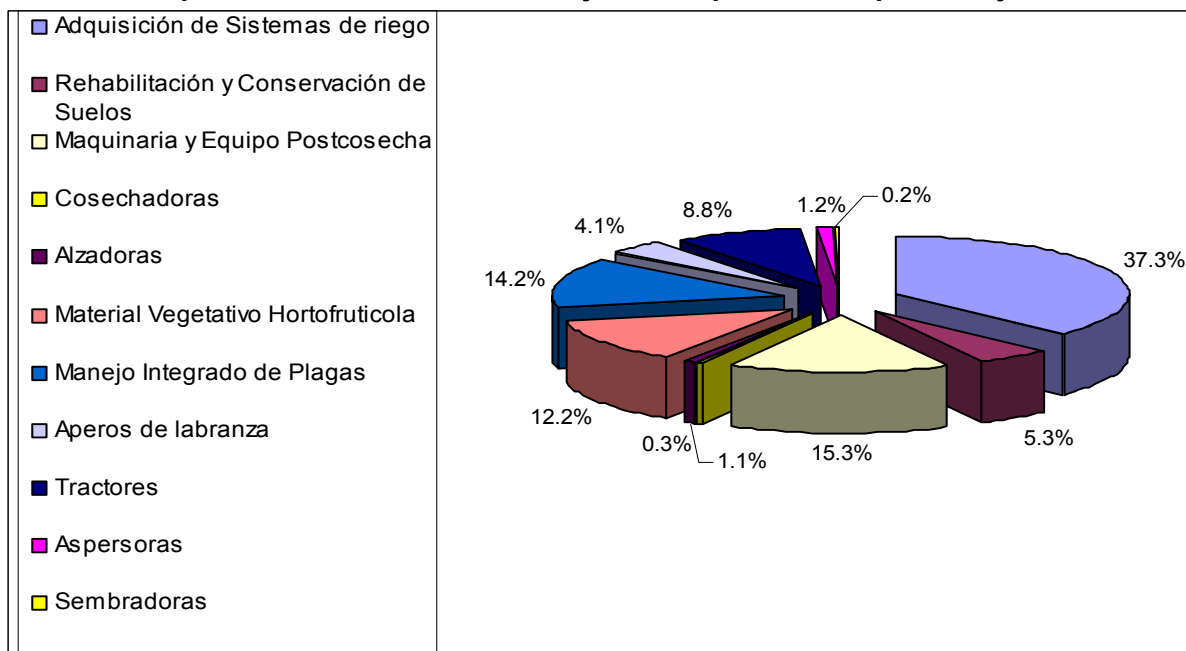
En general, la aplicación de recursos en el subprograma de Inversión y Capitalización disminuyó para 2005 respecto a la inversión realizada durante el año 2004.

Figura 6. Inversión por Componente del subprograma de Inversión y Capitalización del PFA en 2004 y 2005 (Miles de Pesos en términos reales).



Fuente: Elaboración propia con base en Anexos Técnicos y Cierres de Ejercicio del PFA.

Figura 7. Inversión Acumulada por Componente del Subprograma de Inversión y Capitalización del PFA en 2004 y 2005 expresada en porcentaje.



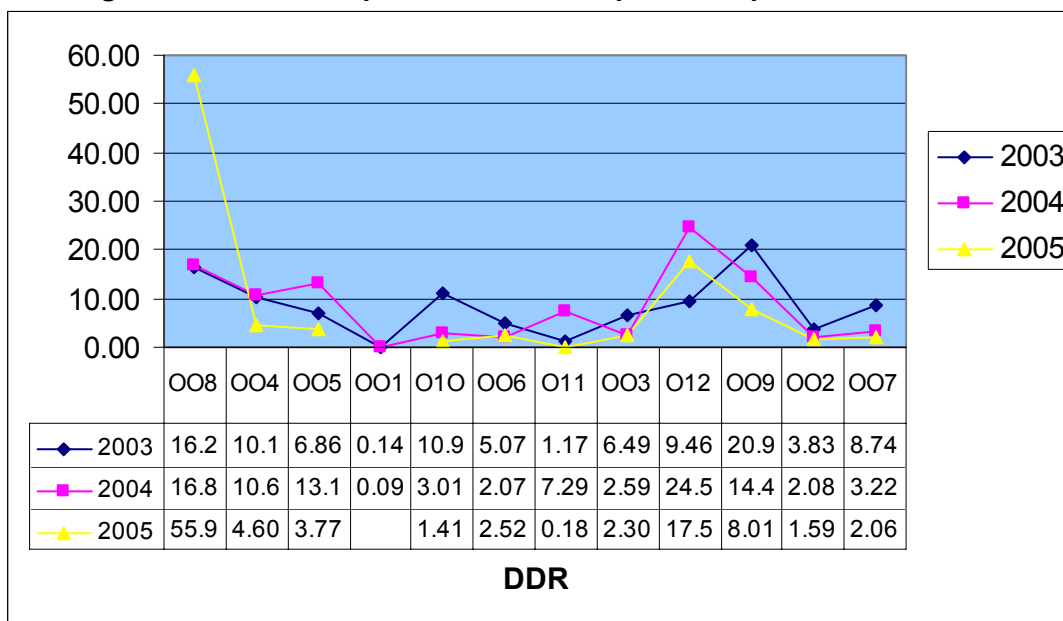
Fuente: Elaboración Propia con base en Anexos Técnicos y Cierres de Ejercicio del PFA.

Es importante hacer mención que los recursos del subprograma Inversión y Capitalización aplicados en Sistemas de Riego, es congruente con la creciente necesidad de disminuir el consumo de agua en actividades agropecuarias, y esto sólo se logra con sistemas de riego tecnificados que hacen un uso más eficiente del recurso. Por ejemplo, según datos de la CNA, antes de iniciar la operación de Alianza para el Campo y el Programa Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego de la CNA, la infraestructura hidroagrícola se encontraba en muy malas condiciones con una eficiencia de conducción en canales de 50 a 60% y en la red interparcelaria inferior a 50%; después de 9 años de aplicar recursos de estos programas, las eficiencias de conducción se han elevado a 75% y las de redes interparcelarias a 70%, lo que ha mejorado la aplicación del riego en la entidad.

Finalmente, puede decirse que del total de la inversión acumulada en 2004 y 2005 por el PFA, el 74.74% se destina a fomentar la actividad primaria y 25.26% de la inversión se orienta a componentes que inciden en la integración de cadenas.

En cuanto a la inversión del Programa por Distrito de Desarrollo Rural se observa que en 2003 el distrito con mayor inversión fue el 009 "San Andrés Tuxtla". En 2004 el distrito de Pánuco (012) y en 2005 se aplicó más recursos en el distrito 008 "Ciudad Alemán" (Figura 8).

En el caso del distrito IX los recursos se orientaron preferentemente a atender necesidades en los cultivos de piña y sandía, en el caso del Distrito XII la inversión estuvo dirigida a caña de azúcar, y en el distrito VIII se aplicó preferentemente a la atención de caña de azúcar y piña. En el caso de éste último se constituyó recientemente el Comité Sistema-Producto Piña que es ya uno de los más importantes en la entidad.

Figura 8. Recursos aplicados del PFA por DDR período 2003-2005.

Fuente: Elaboración Propia Información proporcionada por la Delegación de la SAGARPA.

001 (Huayacocotla) 002 (Tuxpan) 003 (Martínez de la Torres) 004 (Coatepec) 005 (Fortín) 006 (La Antigua)

007 (Veracruz) 008 (Ciudad Alemán) 009 (San Andrés Tuxtla) 010 (Jaltipan) 011 (Las Choapas) 012 (Pánuco)

2.2.3. Cumplimiento de Metas 2005

En cuanto al cumplimiento de Metas 2005, a la fecha sólo se dispone de un cierre financiero preliminar, y se está avanzando en el cierre del ejercicio físico. Respecto al primero, se tiene un avance de 98.37% en el cumplimiento de metas financieras para el subprograma de Inversión y Capitalización y 100% para el Subprograma de Fortalecimiento a los Sistemas-Producto (Cuadro 8).

Cuadro 8. Recursos del PFA Convenidos y Pagados (Miles de pesos).

Recursos Convenidos y Pagados en el Programa de Fomento Agrícola 2005 Miles de pesos)								
Subprograma	Convenido				Pagado			
	Sagarpa	G. Edo	Total/Entidades	Productores	Sagarpa	G. Edo	Total/Entidades	Productores
Inversión y Capitalización	47,250	7,999	55,249	48,849	46,355	7,599	53,954	47,910
Fortalecimiento Sistema Producto	9,000		9,000		9,000		9,000	
Total	56,250	7,999	64,249	48,849	55,355	7,599	62,954	47,910

Fuente: Avances reportados para el Cierre Financiero 2005.

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

De acuerdo al capítulo uno, la actividad agrícola en el Estado de Veracruz se ve afectada por diversos factores como la escasa tecnificación de la infraestructura agropecuaria, la afectación de fenómenos climatológicos recurrentes, la incidencia de plagas y enfermedades de alto impacto en los principales cultivos, y la persistencia de un gran intermediarismo en la comercialización; además, de que no se aprovechan las ventajas específicas de calidad y origen de los productos. En lo que respecta a la organización para la producción, ésta es aun muy débil, y si se considera que la dotación de tierras en la entidad está muy fragmentada, los pequeños productores no organizados siguen enfrentando el mercado en posición muy desventajosa. También el escaso acceso al crédito es una limitante.

Esta situación, no sólo debe representar la problemática en la entidad, sino que debe verse como el conjunto de oportunidades de mejora para el sector agrícola. En este sentido, el Plan Veracruzano de Desarrollo señala varias oportunidades entre las que destacan:

- La vinculación del sector productivo con los centros de enseñanza e investigación que existen en el estado y que deben utilizarse en beneficio del sector.
- El ordenamiento de la producción, según áreas de temporal y zonas agrícolas de primera calidad.
- La producción agrícola orgánica en la entidad, que se destina a mercados selectos y permite agregar valor a los productos.
- La industrialización de productos agrícolas para agregar valor a los mismos.
- El aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos con fines agrícolas.

En conjunto, estas oportunidades constituyen un espacio propicio para definir líneas estratégicas de acción y acciones prioritarias.

Al respecto, el gobierno estatal ha establecido varias acciones prioritarias, que se exponen a continuación con la finalidad de precisar la congruencia de la orientación del Programa con los retos y oportunidades del entorno.

Principales Acciones:

- Orientar las inversiones gubernamentales al mejoramiento de la infraestructura productiva y de transformación.
- Incrementar el nivel de adopción tecnológica, así como la capitalización de pequeñas unidades de producción, a fin de incorporarlas al mercado.
- Producir productos de calidad que satisfagan las normas internacionales para su exportación.
- Prevenir, controlar y erradicar plagas y enfermedades de los cultivos veracruzanos, mediante campañas fitosanitarias.
- Fortalecer y consolidar los Sistemas-Producto mediante esquemas de agricultura por contrato y equipamiento poscosecha agrícola.
- Fomentar la Reconversión Productiva.
- Fomentar la Agricultura bajo ambiente controlado, en especial la floricultura.
- Fomentar la capacitación a productores y en especial a las mujeres.

- Mejorar la infraestructura hidroagrícola y equipamiento de pozos con fines agrícolas.

Como puede observarse, tales acciones están orientadas a la capitalización, innovación y adopción tecnológica, capacitación de productores, sistemas-producto y uso eficiente del agua. En este contexto, la orientación y objetivos del PFA son congruentes con las acciones consideradas como prioritarias y detonadoras del desarrollo del sector en el estado, y ha venido respondiendo limitativamente a las necesidades de los productores veracruzanos, aun con todo y las restricciones presupuestales impiden satisfacer la demanda en su totalidad. Sin embargo, es necesario insistir en la necesidad de impulsar proyectos integrales que permitan el logro de sinergias entre los apoyos otorgados por el programa y los de otras instancias.

Al respecto, cabe mencionar que la apreciación de directivos y operativos del Programa en la entidad, considera que la respuesta del Programa respecto a las necesidades que se tienen en el estado ha sido satisfactoria, y ha permitido fortalecer los Sistemas-Producto, mejorar la infraestructura hidroagrícola, y capitalizar al productor con maquinaria y equipo. No obstante lo anterior, todos coinciden en que deben simplificarse los trámites administrativos para que la radicación de recursos se dé oportunamente, además de considerar un incremento en la asignación de recursos al Programa. De igual manera, hay coincidencia en la necesidad de recursos para Asistencia Técnica, pues como se mencionó anteriormente aun cuando la normatividad considera dentro del PRODESCA la aplicación de recursos en el PFA, ésta no se da en el estado. No obstante, se hace imperioso el acompañamiento técnico en proyectos dirigidos a Sistemas de Riego, Poscosecha, Transformación de Productos, e Invernaderos; los cuales requieren mayor grado de especialización que, en el caso de Técnicos PRODESCA, se tiene la impresión de que es un tanto limitada.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

Este capítulo presenta un análisis general de la evolución del Programa en los últimos años en relación a los temas identificados como relevantes en la gestión del Programa; se enfatizan las acciones en ejecución y las áreas en las que se debe incidir para lograr avances significativos en la eficiencia operativa e impactos del Programa.

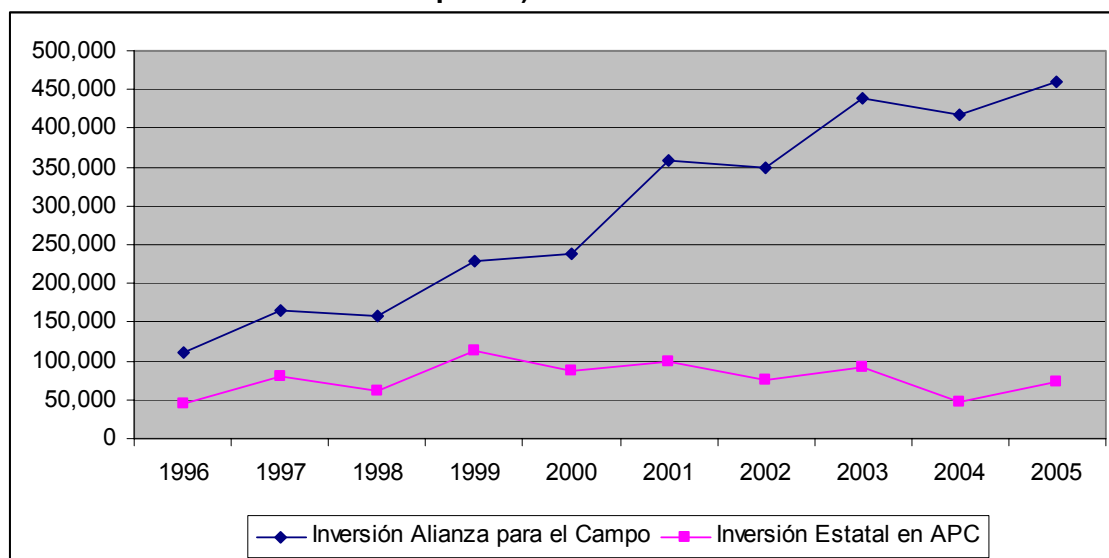
3.1. 3 Avances en la apropiación del Programa

A continuación se hace una breve descripción y análisis de los avances obtenidos en la apropiación del Programa, considerando su pertinencia como política de gobierno estatal, la implementación de las orientaciones centrales del diseño, las adecuaciones e innovaciones hechas al Programa y la instrumentación del programa en la entidad.

3.1.1. Pertinencia del Programa como política de gobierno estatal

En su inicio la APC surgió como un programa normado por la federación, pero cuya ejecución fue concertada mediante convenio con los gobiernos estatales. Surgió por la necesidad de reducir las abismales diferencias entre el sector agropecuario mexicano y el de sus nuevos socios comerciales (Canadá y Estados Unidos), con la visión de que el agro mexicano fuera competitivo al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. En Veracruz, el Programa inició con una inversión estatal de 45 millones 802 mil pesos, y alcanzó su mayor nivel en 1999 con 113 millones 740 mil pesos, año después del cual ha venido disminuyendo hasta alcanzar su nivel más bajo en 2004 con 46 millones 679 mil pesos, cifra muy similar a la registrada en el año de su inicio (Figura 9).

Figura 9. Inversión Total APC y Estatal a la APC período 1996-2005 (Miles de pesos). Base 2005.



Fuente: Anexos técnicos APC y PFA.

Esta tendencia, según opinión de algunos operativos del Programa, obedece a que aun cuando el gobierno estatal realice mayores aportaciones al Programa, no por ello obtiene más recursos de la federación; además de que el Programa presenta una operación un tanto complicada en el sentido de la radicación de recursos, que retrasa de manera recurrente el pago de apoyos al productor. Resultado de ello, es que se otorgue una mayor asignación presupuestal a los programas de inversión estatal directa cuya operación es más sencilla.

No obstante, y pese a lo anterior, el Programa de Fomento Agrícola de la Alianza para el Campo, está considerado dentro del Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010 como uno de los Programas Estratégicos a Ejecutar, pues sus objetivos son congruentes con la política agrícola establecida por el gobierno estatal; al respecto, el Programa servirá como apalancamiento para implementar acciones que eleven la producción y productividad de los cultivos y refuercen las cadenas productivas de los sistemas-producto.⁸

3.1.2. Implementación de las Orientaciones Centrales del Diseño

El diseño del Programa, en cuanto a la estructura presupuestal y organizativa vigente, otorga la suficiente flexibilidad para que el gobierno estatal, que es la instancia ejecutora, realice las adecuaciones pertinentes en el catálogo de apoyos, de tal forma que pueda dar respuesta a las necesidades de inversión en la entidad. En este sentido, y considerando el plan rector de la política agrícola en el estado, se ha considerado que los recursos del Programa se orienten preponderantemente a fortalecer las siguientes acciones:

⁸ Plan Agrícola Estatal 2005-2010.

- Fortalecimiento de los 16 sistemas-producto existentes y la integración de 12 más que corresponden a hortalizas, raíces (malanga y yuca), maracuyá, arroz, caña de azúcar, litchi, chile, pimienta, nopal, macadamia, marañón, y guayaba.
- Mejorar la productividad de los cultivos básicos (maíz, frijol, arroz y sorgo).
- Fomentar la producción de cultivos hortícolas (chile, jitomate, sandía, pepino).
- Fomentar la agricultura bajo ambiente controlado.
- Fortalecer la infraestructura poscosecha y la transformación de la producción.
- Reconversión productiva.
- Fomento a cultivos no tradicionales, estratégicos o exóticos.
- Fomento al cultivo del hule.
- Fomento al cultivo de la palma de aceite.
- Fomento al cultivo del cocotero.
- Fomento al campo cañero.
- Programa estratégico de necesidades de investigación y transferencia de tecnología del Estado de Veracruz.

De acuerdo con la información obtenida de las instancias operativas del PFA, se percibe que el diseño del Programa es lo suficientemente congruente con las líneas y política sectorial estatal, pero las características del diseño del mismo han sido poco utilizadas para hacerlo más eficiente y eficaz en términos de resultados.

En lo que concierne al proceso de descentralización de funciones y toma de decisiones, considerado incipiente en el diseño del Programa, en opinión de los funcionarios directivos entrevistados, se ha tenido poco avance, y algunos señalan que es necesario dar mayores atribuciones al Estado para que él sea el verdadero rector del Programa y el responsable total de las decisiones tomadas en relación a la operación del mismo.

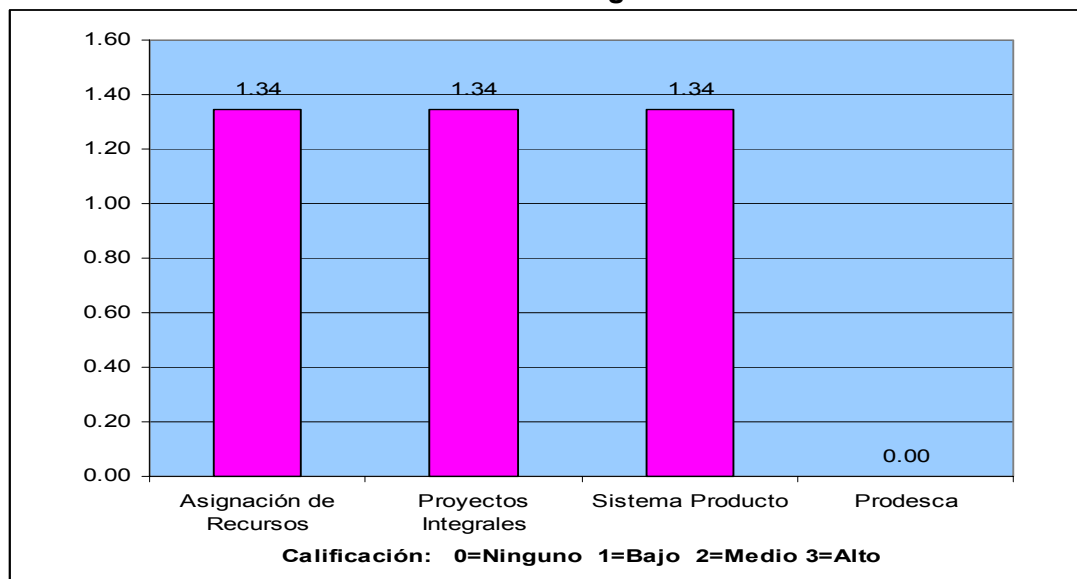
Este último comentario debe ser considerado bajo el supuesto de que si no se ha aprovechado en su totalidad el diseño del Programa, en términos de su flexibilidad para adaptarlo a las necesidades estatales, quizá por ello los resultados en el proceso de descentralización de funciones se vean minimizados, sobre todo si se considera que la mayoría de los funcionarios directivos entrevistados mencionó que una de las fortalezas del Programa es precisamente su diseño, y calificaron además como muy buena la coordinación que mantiene el Gobierno Estatal (SEDARPA) con la Instancia Normativa (SAGARPA).

Por otro lado, y también refiriéndose al diseño del Programa, se perciben las siguientes fortalezas del mismo:

- Coadyuva al incremento de la producción y la productividad
- Potencializa la organización por Ramas de Producción
- Permite mayor comunicación entre instituciones y productores

Finalmente, es de interés resaltar la forma en que funcionarios operativos califican el avance en la apropiación de los elementos centrales de diseño del Programa en la entidad (Figura 10). Para ello, se han considerado cuatro elementos centrales: Asignación Presupuestal, Integración de Cadenas (Sistema-Producto), Acompañamiento Técnico de Inversiones con PRODESCA y Proyectos Integrales.

Figura 10. Calificación del nivel de avance en la apropiación de los elementos de diseño del Programa en la Entidad.



. Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios operativos del programa en la entidad.

Como se aprecia en la figura anterior, el nivel de apropiación de los elementos centrales de diseño del Programa fue calificado en un nivel de bajo a medio; no obstante, el diseño del Programa es congruente con los lineamientos de la política sectorial estatal.

3.1.3. Adecuaciones e Innovaciones realizadas al Programa

En cuanto a las adecuaciones e innovaciones hechas al Programa durante los últimos años, éstas radican principalmente en los cambios realizados a la apertura presupuestal, la cual ha venido simplificándose tal y como se presentó en el Cuadro 5 del Capítulo 2; pasando de cuatro subprogramas en 2001 a tres subprogramas que operan actualmente. En cuanto a las adecuaciones e innovaciones hechas en objetivos, éstos se establecieron formalmente en las RO del año 2002 y se ampliaron posteriormente en 2003, dichos cambios ya fueron abordados en el capítulo anterior. Respecto a la población objetivo, ésta está bien delimitada por las disposiciones establecidas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Presupuesto de Egresos de la federación, que también ya se mencionó anteriormente.

En cuanto a la focalización de apoyos por tipo de productor, lo que ha hecho el estado es tomar como base la tipología de productores que establece la APC, esto con la finalidad de orientar la entrega de apoyos del PFA a productores preferentemente de Bajos Ingresos en Transición y Resto de Productores. En cuanto a los Sistemas-Producto, se han identificado aquellos considerados como detonadores del desarrollo del sector en la entidad.

3.1.4. Adaptación de las estructuras institucionales, organizacionales y operativas para la instrumentación del Programa

A la fecha, el arreglo institucional de la instancia operativa en la entidad se aprovecha para operar el Programa; según la opinión de funcionarios y directivos la Instancia Operativa (SEDARPA) mantiene muy buena coordinación con la instancia normativa (SAGARPA-Delegación Estatal) y, en el caso de la primera, la estructura institucional actual ha sido utilizada para ejecutar y dar seguimiento al Programa, recibir, dictaminar, aprobar y pagar solicitudes, acciones que, de acuerdo con ésta, ejecuta satisfactoriamente. En este contexto los DDR son de gran importancia como entidades de apoyo para la difusión del Programa y recepción de solicitudes, pues cuentan con infraestructura a lo largo de todo el estado para poder cumplir esta función; en este aspecto la SEDARPA se ve limitada, toda vez que su infraestructura es insuficiente.

Adicional a la estructura institucional normal de las instancias antes mencionadas, existe la Comisión Técnica Agrícola (CTA), órgano auxiliar del Consejo Veracruzano de Desarrollo Rural Sustentable, en el que están representados la Delegación Estatal de la SAGARPA, la SEDARPA, la Fundación PRODUCE, el Comité de Sanidad Agropecuaria, el INIFAP y los Productores; dicha instancia tuvo durante el año 2005 34 reuniones formales. Su función es orientar la política estatal en su ámbito de competencia, definir criterios para la asignación de recursos de Alianza, y analizar y decidir la aprobación o rechazo de solicitudes hechas al Programa por los productores.

Otra instancia que participa en la instrumentación del Programa en la entidad es el Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario (FIVERFAP), organismo en el que se acuerda y ordena la liberación de recursos para las acciones propias del Programa que a su vez fueron analizadas y autorizadas previamente por la CTA. Ambos, CTA y FIVERFAP, fueron instituidos para apoyar la instrumentación del Programa en el estado.

En cuanto a las organizaciones de productores y su participación en la operación del Programa, se ve restringida al ámbito de su representación en la Comisión Técnica Agrícola, pero durante las entrevistas realizadas a integrantes de Comités Sistema-Producto, existen sugerencias de que puedan tener representación en el FIVERFAP; sin embargo, habría que analizar hasta qué nivel deben o no participar los productores en esta instancia, toda vez que el fideicomiso realiza la asignación de recursos a los solicitantes, que en este caso serían los productores libres y representados en cada Comité Sistema-Producto, situación que podría no ser tan conveniente pues serían juez y parte del mismo proceso.

Cabe hacer mención que la instrumentación del Programa en la entidad ha sido satisfactoria en virtud de que el arreglo institucional, organizacional y operativo tradicional no se ve distorsionado por la operación del Programa.

3.2. Cambios en el Proceso de Asignación de Recursos

A continuación se presenta un panorama general en cuanto a los cambios ocurridos en el proceso de asignación de recursos para el año 2005, y se mencionan algunos logros obtenidos en 2006.

3.2.1. Establecimiento de prioridades de inversión y correspondencia entre esas prioridades y el ejercicio de recursos

Con anterioridad se ha mencionado que el Plan Agrícola Estatal realiza una clara definición de las prioridades de inversión para el Programa de Fomento Agrícola, dichas prioridades ya fueron expuestas en este mismo capítulo.

Para Veracruz, los resultados obtenidos en este tema son de gran interés, toda vez que es el primer año de ejercicio de la administración actual; misma que se ha esforzado por orientar los recursos del Programa en función de las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo, mismas que se describen de manera más específica en el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010. En el capítulo dos se presentaron datos relativos a la inversión acumulada del Programa durante los años 2004-2005, pero con la finalidad de contextualizar mejor la situación actual del Programa, se hará una diferenciación del comportamiento del mismo en los años 2003 y 2005 con base en la muestra de beneficiarios de esos mismos años.

3.2.2. Focalización de beneficiarios

El informe de evaluación del Programa 2004, pone de manifiesto que la asignación de recursos por tipo de productor dentro del Programa de FA da preferencia a los productores de bajos ingresos que corresponden a los tipos I y II de la tipología propuesta por la UA-FAO, y que en la entidad los criterios de estratificación de productores son los establecidos en las RO de la APC; no obstante que en estas mismas se señala que es una atribución y responsabilidad del Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos acordar con el Gobierno del Estado la formulación del “Estudio para la Estratificación de Productores”, para presentarlo al Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, a más tardar a los 30 días hábiles posteriores a la publicación de las reglas de Operación en el DOF. Esto, si bien ya se ha llevado a cabo en el Estado de Veracruz, en la práctica al parecer no ha contribuido a realizar una mejor focalización de beneficiarios, al menos en el contexto del PFA.

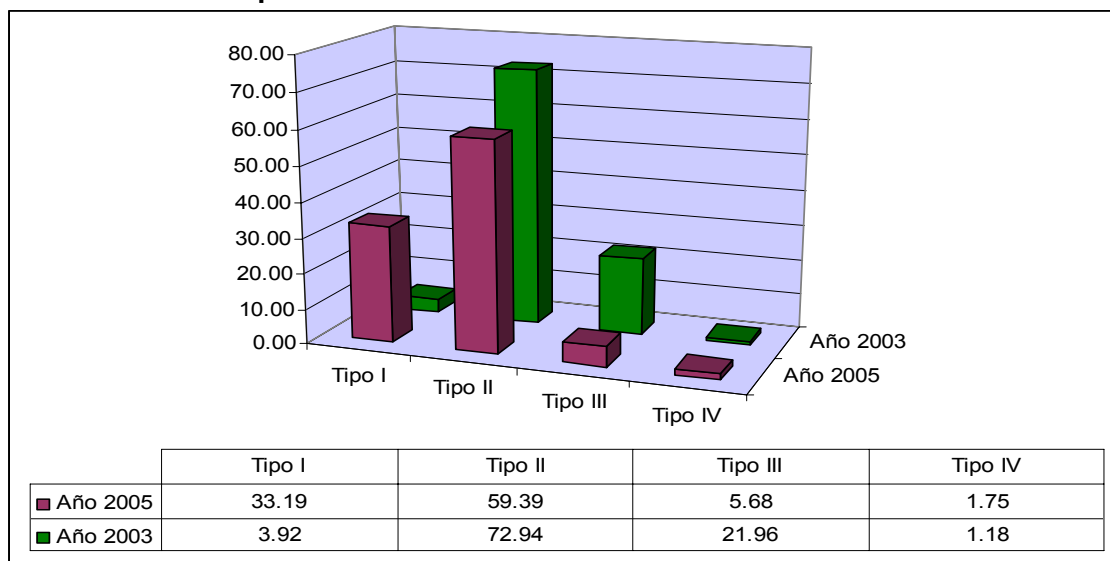
También menciona como ya se señaló anteriormente, que existe un estudio patrocinado por la Fundación Produce de Veracruz, A. C. denominado “*Clasificación de la actividad agropecuaria y Modelo de estratificación de productores en Veracruz*” que aporta datos importantes en términos de regionalización (estatal, por DDR, CADER y municipio), pero sin lograr del todo una caracterización del tipo de productor veracruzano, lo cual podría ser un elemento que ha limitado el uso del mismo con fines precisos de focalización.

En este sentido, se puede señalar que no hay avances al respecto, pues la focalización de productores se sigue considerando en términos de lo establecido en las RO, y por el momento no se tiene planeado, al menos en el contexto del PFA, la realización de algún tipo de estudio que permita cubrir esta necesidad.

En cuanto a la asignación de recursos por tipo de productor, se encuentra que según la tipología propuesta por la UA-FAO y con base en la muestra evaluada, los recursos del Programa favorecen en 2005 a los productores tipo II con 59.39% y en 2003 con 72.94% (Figura 11). La información así obtenida refuerza el dato registrado en el Cuadro 6 del

capítulo dos en el que los productores de bajos ingresos aparecen favorecidos por los apoyos del Programa.

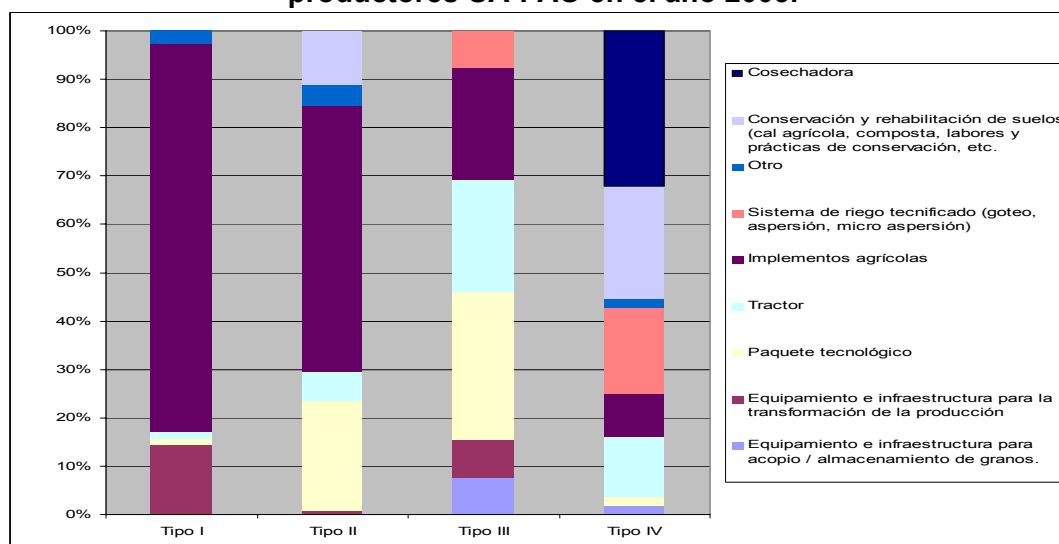
Figura 11. Porcentaje de productores apoyados por el PFA según tipología de productores UA-FAO en los años 2003-2005.



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta a beneficiarios 2003 y 2005.

Es interesante observar el comportamiento de los diferentes tipos de productores en relación al tipo de componentes apoyados. Al respecto, la Figura 12 muestra que en 2003 los productores tipo III y IV son los mayormente beneficiados con sistemas de riego, uno de los componentes más costosos en términos de inversión financiera y que requiere además de la presentación de proyecto para su aprobación.

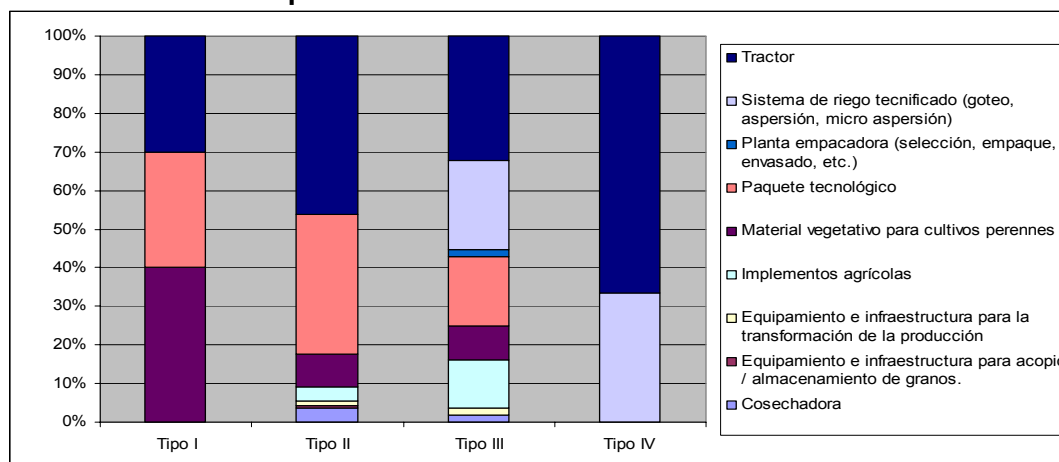
Figura 12. Porcentaje de solicitudes por componente de apoyo según tipo de productores UA-FAO en el año 2003.



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta a beneficiarios 2003.

De lo anterior, es posible inferir que los productores mejor capitalizados son los que tienen acceso a este componente, cuya importancia para incrementar la producción y productividad a nivel de finca es relevante. En el año 2005 se repite el mismo comportamiento para el caso del componente de Sistemas de Riego, y son los productores tipo IV los que tienen mayor acceso a este tipo de apoyo (Figura 13).

Figura 13. Porcentaje de solicitudes por componente de apoyo según tipo de productores UA-FAO en el año 2005.



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta a beneficiarios 2005.

Es importante señalar aquí la necesidad de avanzar en la implementación de esquemas de financiamiento para productores de bajos ingresos que les permita tener acceso a infraestructura hidroagrícola, que es uno de los componentes que inciden directamente en la producción.

3.2.3. Distribución de recursos entre demanda libre y proyecto productivo

Con relación a este tema, la evaluación anterior destaca que los proyectos productivos no están siendo utilizados como herramienta para la asignación y mezcla de recursos, y el fortalecimiento de las organizaciones económicas, pues sólo 11% de los productores apoyados presentó proyecto; situación que se justificó porque el monto de apoyo no rebasó el límite establecido para considerar obligatoria la presentación de proyecto.

En el año motivo de evaluación -2005- la muestra considerada pone de manifiesto que 4.37% de los apoyos recibidos fueron vía la presentación de proyecto, mientras que para el año 2003 fue de 24.31%. La explicación que se ha dado coincide con la misma que se precisó durante la evaluación del año anterior, en el sentido de que se justifica la falta de proyecto debido a que los montos apoyados no sobrepasan el límite establecido para que éste sea requisito obligatorio.

No obstante los resultados obtenidos que muestran el bajo porcentaje de solicitudes apoyadas que presentaron proyecto, las diversas opiniones de funcionarios operativos del Programa, expresan que la asignación de recursos vía "proyectos productivos" es mucho más eficiente en términos de la focalización de apoyos, permanencia de inversiones,

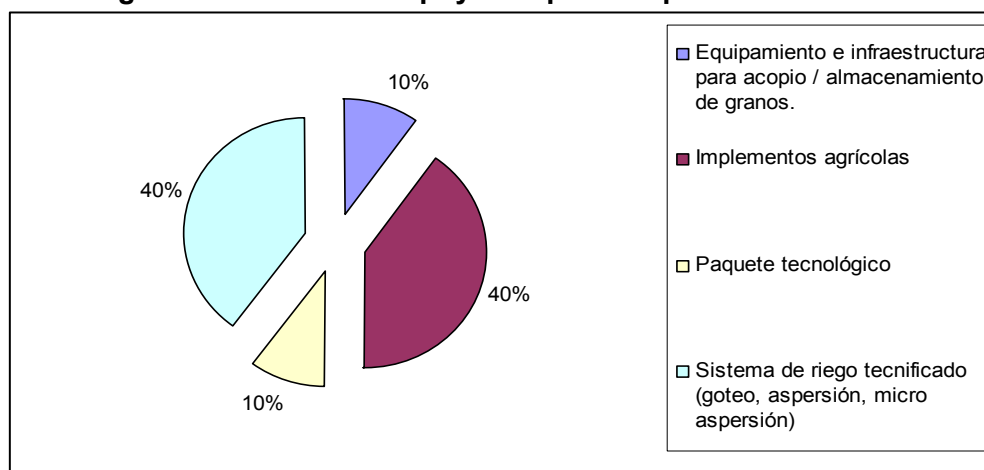
mezcla de recursos, fortalecimiento de las organizaciones económicas, e integración de cadenas.

Situación que lleva a reflexionar en la necesidad imperante de establecer criterios formales bien definidos que permitan orientar las inversiones a acciones integrales que tengan un efecto en el ámbito local y garanticen detonar el desarrollo del sector. De otra forma, los apoyos otorgados por el Programa se darían fuera del marco de planeación establecido en los planes y programas rectores de la política sectorial en la entidad, pues resultaría difícil, en lo individual –apoyos aislados- identificar las relaciones causales entre acción estratégica, apoyo otorgado y resultado e impacto esperado.

Si bien los apoyos menores otorgados, como las bombas aspersoras manuales, tienen un efecto positivo en el ahorro del productor a corto plazo, es necesario que las inversiones se vayan orientando a la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo de mediano y largo plazo que incidan más significativamente en la economía del productor y en el desarrollo del sector a nivel local, lo cual es congruente con lo establecido por la propia LDRS.

Del total de solicitudes apoyadas, vía proyectos productivos, la distribución entre los diversos componentes con base en la muestra para 2003 y 2005, se expone en las Figura 14 y Figura 15.

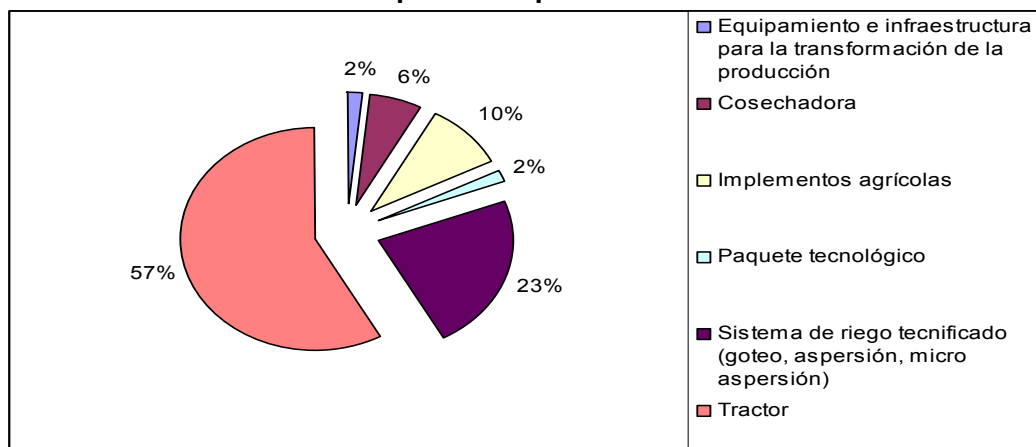
Figura 14. Solicitudes apoyadas por componentes en 2005.



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta a beneficiarios 2005.

Es interesante observar que los componentes apoyados están orientados a la producción primaria y sólo 10% en 2005 y 2% en 2003 atendieron la fase de poscosecha y transformación de la producción, respectivamente.

Figura 15. Porcentaje de solicitudes apoyadas en cada uno de los componentes para el año 2003.



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta a beneficiarios 2003.

3.2.4. Desarrollo de nuevos esquemas de financiamiento para facilitar el acceso a los apoyos del Programa

Al respecto de este tema, en la evaluación 2004 se identificó la carencia de mecanismos alternos que permitan al productor, principalmente al de bajos ingresos, tener acceso a componentes de apoyo que requieren de un alta inversión financiera como sistemas de riego, tractores, equipo poscosecha, para acopio y transformación, y que sólo se daban esquemas informales de financiamiento para la adquisición de semillas y plántulas en donde el proveedor entrega el bien al productor cobrando únicamente el 50% que corresponde a la aportación del beneficiario, y recibiendo el complemento cuando es liberado por el FIVERFAP; y hace el señalamiento de la inconveniencia de este esquema porque llega a convertirse en un elemento de presión para la aprobación de la solicitud, además de que los costos del financiamiento, en ocasiones por más de seis meses, elevan considerablemente el costo original del bien, en detrimento de la economía del productor.

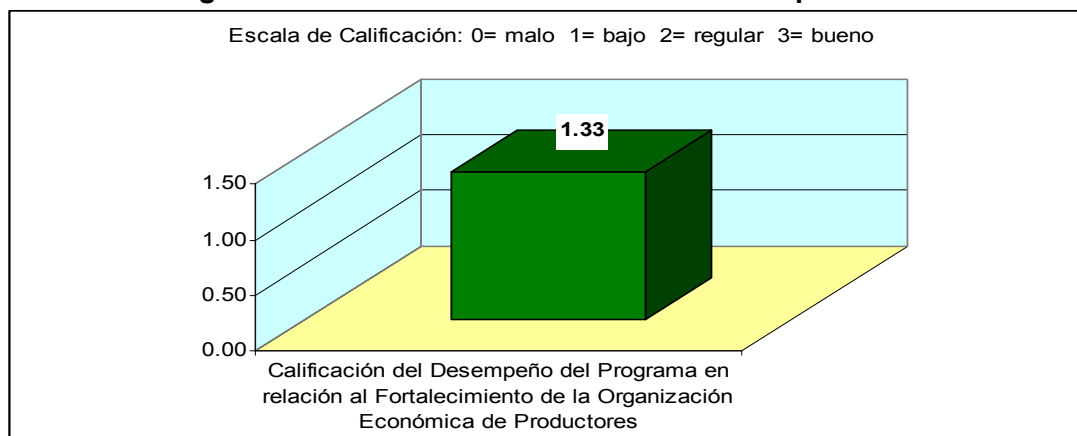
Durante las entrevistas a productores uno de los problemas que con mayor frecuencia se mencionó es la falta de disponibilidad de recursos para aportar la parte que corresponde al productor; además, que en 97.5% de los casos dicha aportación son recursos propios, y sólo 4.8% mencionó tener acceso a crédito, situación que arroja evidencia del limitado acceso a este tipo de servicio.

Ante esta situación, en el 2005 se iniciaron acciones encaminadas a constituir fondos de garantía con algunos comités sistema-producto (cítricos y papaya), y en 2006 dichos comités están en vías de finiquitar los trámites para hacer efectivas las garantías líquidas que en consecuencia darán acceso a créditos de avío para los productores. No obstante, el sustancial avance que se tiene a la fecha, aun falta mucho por hacer en este tema, pues son 16 los sistemas-producto constituidos a la fecha y aun se carece de un esquema alternativo de financiamiento para los productores no organizados. En este sentido, las acciones del estado están orientadas a canalizar a los productores con alguna institución de financiamiento como FIRA, FIRCO u otra.

3.2.5. Inducción y Consolidación de la Organización Económica de los Productores

Tomando en consideración la opinión de los funcionarios operativos entrevistados, se valoró el desempeño del Programa en cuanto a fortalecer la inducción y consolidación de las organizaciones económicas de los productores. Para ello, se consideraron como acciones inductivas la asignación de recursos, el uso de proyectos, y el apoyo de técnicos PRODESCA. Los resultados obtenidos se muestran en la Figura 16.

Figura 16. Calificación del desempeño del Programa en el Fortalecimiento de las Organizaciones Económicas de Productores para el año 2005.



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios operativos.

3.3. Progresos en la Estrategia de Integración de Cadenas y en la Consolidación de los Comités Sistemas-Producto

En los últimos años, la SAGARPA ha enfatizado que los recursos y las acciones del Programa se orienten a la integración de las cadenas productivas o de alta inclusión social. Esta estrategia se fundamenta en lo siguiente:

- La integración de cadenas agroalimentarias en la APC es definida como el *“desarrollo del sector agroalimentario en términos económicos y financieros, integrando al productor primario a la cadena productiva que culmina con el consumidor, incrementando su participación en los beneficios económicos”*⁹.
- El Estado, en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, ha promovido la creación de comités estatales de Sistemas-Producto, cuyo objetivo central es el de planear y organizar la producción, promover el mejoramiento de la producción, productividad y rentabilidad en el ámbito regional, en concordancia con lo establecido en los programas estatales y con los acuerdos del Sistema-Producto nacional¹⁰.

⁹ Reglas de Operación de la APC 2003. Artículo 2. Definiciones.

¹⁰ Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Art. 151.

3.3.1. Orientación de inversiones hacia la integración de cadenas

En el Estado de Veracruz una de las prioridades de la política sectorial es la Conformación de los Comités Sistema-Producto; al respecto, se tiene a la fecha un avance de 57% en este proceso al contar con 16 de los 28 Comités Sistema-Producto que se planea constituir. Los Comités integrados a la fecha son el de cítricos, mango, papaya, plátano, café, tabaco, papa, hule, vainilla, chile, palma de aceite, arroz, palma de coco, chayote, piña y hortalizas.

Para 2005, el presupuesto del Subprograma Fortalecimiento de los Sistemas-Producto fue de 13 millones 275 mil pesos que representa 14% del total de la inversión en el PFA, dicha inversión se orientó a congresos, seminarios, talleres y reuniones. Al respecto, el presente estudio no alcanza a identificar las bondades de dicha inversión.

Respecto a la orientación de los recursos del subprograma de Inversión y capitalización en 2005, ésta favoreció la producción primaria con 89.5% de la inversión total, mientras que para apoyar componentes poscosecha relacionados con un avance en la integración de cadenas, sólo se destinó 10.5% de la inversión total del subprograma, pero sustancialmente mayor a la reportada en el informe de evaluación 2004 que fue de 2%.

En entrevista con funcionarios directivos, éstos manifestaron que los recursos del Programa han incidido moderadamente en la integración de cadenas, pero que dichos recursos deben incrementarse para tener una cobertura mayor, pues la mayoría de los sistemas-producto están muy descapitalizados. Al mismo tiempo se hizo la observación de la necesidad de capacitar a los Comités en aspectos administrativos para el manejo de los recursos.

Por su parte, al entrevistar a integrantes de los Comités Sistema-Producto, éstos manifestaron que la falta de organización, es una de las principales limitantes para obtener mayores recursos.

Ambos actores opinan y sugieren que para avanzar en la integración de cadenas es necesario entre otros puntos:

- Fortalecer la asignación de recursos vía proyectos productivos.
- Realizar mezcla de recursos para inversiones integrales.
- Respetar los programas anuales de cada Comité Sistema-Producto.
- Fortalecer la participación de los productores representados en los diversos Comités Sistema-Producto, en la planeación y definición de acciones estratégicas en la entidad.

3.3.2. Estructura organizativa de los Comités Sistema-Producto

En términos generales, la estructura organizativa de los comités sistema-producto en la entidad involucra la participación de un representante gubernamental, uno no gubernamental y su suplente, un representante de productores, de agroindustriales, de empacadores, de comercializadores, de proveedores de insumos y del área de investigación.

A manera de ejemplo, y considerando que en opinión de funcionarios directivos y operativos, el Comité Sistema-Producto Cítricos es de los más avanzados en la entidad, se presenta a continuación su estructura organizativa.

Cuadro 9. Estructura del Comité Sistema-Producto Cítricos en Veracruz.

Concepto	Participantes con derecho a voto
Gubernamentales	SI
No gubernamentales	SI
Secretario Técnico	SI
Productores primarios	SI
Productores Organizados en materia de sanidad vegetal	SI
Empacadores	SI
Enceradores	SI
Agroindustriales	SI
Viveristas Certificados	SI
Comercializadores	SI
Empresas Integradoras	SI
Red Veracruzana de Investigación y Desarrollo	SI

Fuente: Elaboración propia con base en información del Comité.

3.3.3. Casos de éxito en Comités Sistema-Producto

Como se mencionó en el punto anterior, la opinión de funcionarios directivos y operativos entrevistados, indica que el Comité Sistema-Producto con mayor grado de avance en cuanto a consolidación y resultados obtenidos es el de Cítricos. Dicho Comité se constituyó el 13 de Mayo de 2002 e integra a representantes de Organizaciones Sociales y Privadas de productores, agroindustriales, investigadores, viveristas, y técnicos especialistas, entre otros. Este Sistema-Producto es de gran importancia para la entidad pues representa el 40% de la Citricultura Nacional; existen 191.7 mil ha de cítricos, con 50 mil productores, que generan 9 millones de jornales, 130 mil empleos directos y 360 mil empleos indirectos; existen 9 jugueras, 70 empacadoras, 90 enceradoras, 3 gajeras y 4 viveros certificados como productores de plantas tolerantes al virus de la tristeza de los cítricos (VTC); el valor de la actividad cítrica asciende a 2,200 millones de pesos y Veracruz es el principal exportador de cítricos ¹¹.

No obstante haberse constituido recientemente (13 de mayo de 2002), este Comité ha venido gestionando recursos de diversas instancias gubernamentales, logrando aterrizar una inversión de 214 millones 820.79 mil pesos en el período 2003-2005 (Cuadro 10).

¹¹ Información oficial del Comité Sistema-Producto Cítricos.

Cuadro 10. Inversiones obtenidas por el Sistema-Producto Cítricos durante el período 2003-2005.

SISTEMA-PRODUCTO CÍTRICOS	INVERSIÓN EN MILES DE PESOS	PORCENTAJE DE INVERSIÓN
APOYOS OBTENIDOS POR EL SISTEMA PRODUCTO EN EL EJERCICIO 2003	25,104.16	11%
APOYOS OBTENIDOS POR EL SISTEMA PRODUCTO EN EL EJERCICIO 2004	70,047.83	33%
APOYOS OBTENIDOS POR EL SISTEMA PRODUCTO EN EL EJERCICIO 2005	119,668.80	56%
TOTAL DE RECURSOS OBTENIDOS POR EL SISTEMA PRODUCTO A LA FECHA	214,820.79	

Fuente: Información oficial del Comité Sistema-Producto Cítricos.

3.4. Análisis de los procesos operativos del programa en el período 2001-2005

Continuando con la evaluación de la gestión del Programa en temas relevantes, se aborda a continuación el tema de procesos operativos. La finalidad es identificar si existe algún cambio en este ámbito, y si dicho cambio ha tenido un impacto positivo o negativo en el desempeño del Programa.

3.4.1. Concertación de Acciones Federación-Estado

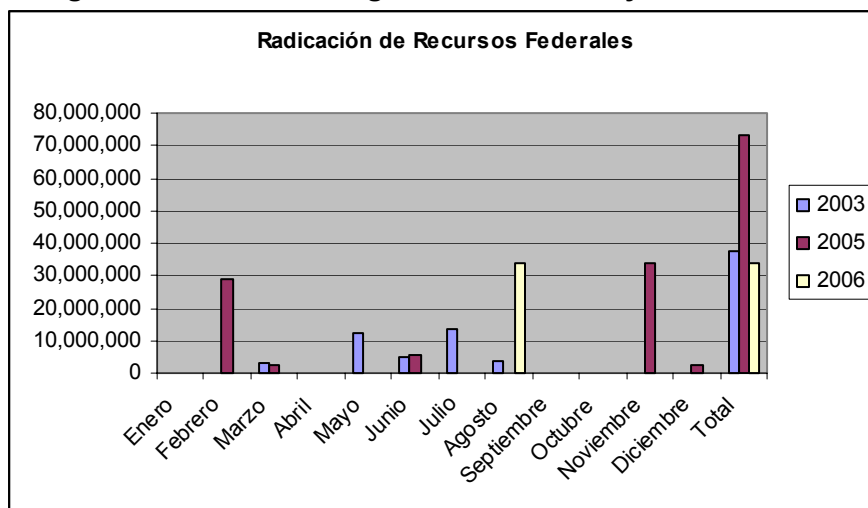
En cuanto a este tema no se identifican cambios sustanciales en el período, pues la concertación de acciones se realiza vía la firma del Anexo Técnico convenido entre el Gobierno Federal y el Estatal. Este procedimiento no ha sido modificado a excepción de quienes lo firman, pues hasta 2001 el Anexo Técnico tenía que ser firmado por el Subsecretario de Agricultura y Ganadería de la SAGARPA, el Delegado Estatal de la misma y, los representantes del Ejecutivo Estatal. En el año 2002 la firma del Anexo Técnico queda sólo a cargo del Delegado Estatal de la SAGARPA como representante del Ejecutivo Federal y los representantes del Ejecutivo Estatal (Gobernador, Secretario de la SEDARPA y Presidente de la Fundación PRODUCE, A. C).

No obstante, cabe que señalar que durante todo el período el Anexo Técnico siempre ha contado con el visto bueno de Oficinas Centrales de la SAGARPA previo a la firma del mismo.

3.4.2. Radicación de Recursos Federales y Estatales e inicio de la operación del Programa en el Estado

Referente a la radicación de recursos, la Figura 17 muestra el tiempo en que se realizó la radicación de recursos federales al FIVERFAP en los años 2003, 2004 y 2005. La radicación de recursos estatales no se presenta debido a que no se dispuso de la información correspondiente. En todos los años la apertura de ventanillas se realiza en fecha posterior a la radicación de recursos.

Figura 17. Radicación Mensual de Recursos Federales al Programa de Fomento Agrícola 2003, 2005 y avance en 2006.

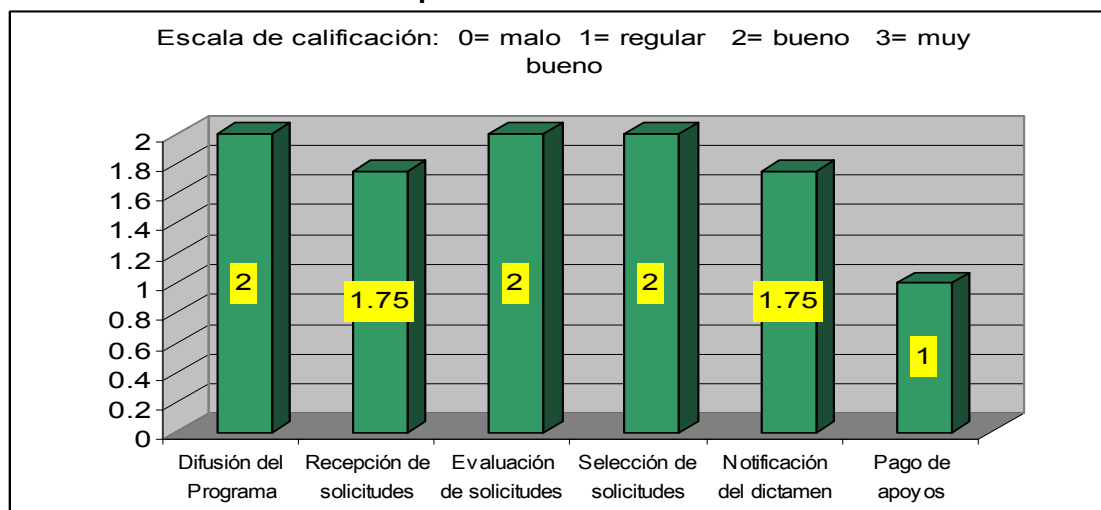


Fuente Elaboración propia con información proporcionada por SAGARPA Delegación en Veracruz.

3.4.3. Circuito operativo del Programa en el Estado

La operación del PFA 2005 estuvo sujeta a las RO de la APC, las cuales indican con precisión un procedimiento de operación que va desde la difusión y promoción del Programa hasta su cierre y finiquito, detallando su mecánica operativa, control y seguimiento. Al respecto, y con la participación de funcionarios directivos y operativos, se valoró en una escala de 0 a 3 (donde cero es malo, uno regular, dos bueno y tres muy bueno), el circuito operativo del Programa con base en seis componentes: difusión del Programa, recepción de solicitudes, evaluación de solicitudes, selección de solicitudes, notificación del dictamen y pago de apoyos. La Figura 18 muestra la calificación asignada a cada uno ellos.

Figura 18. Calificación asignada a los componentes del proceso operativo en la entidad.

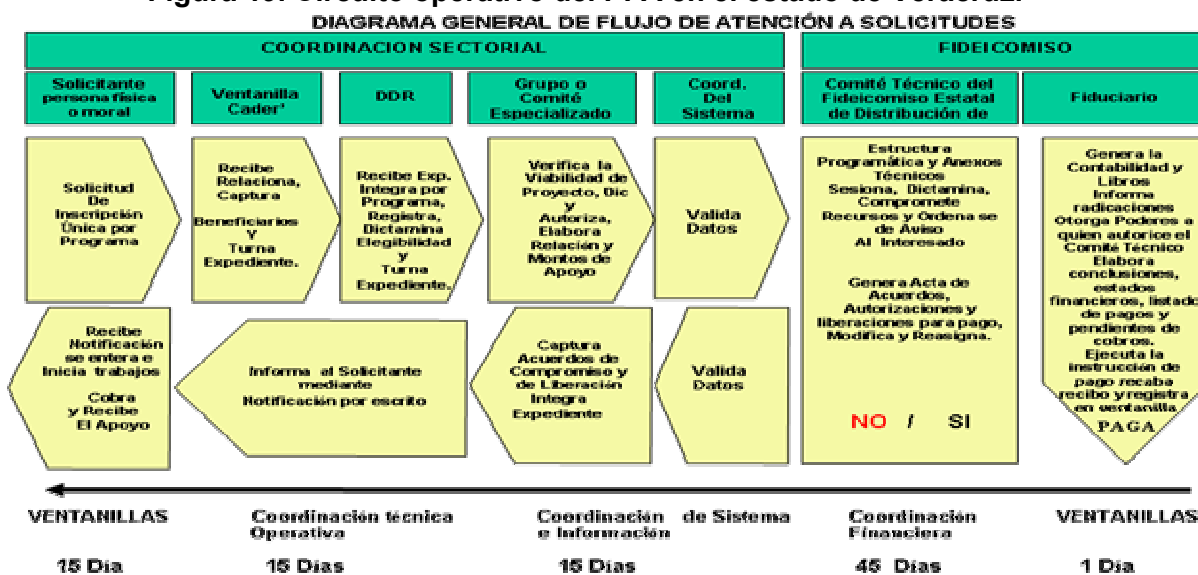


Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios directivos y operativos.

Como se puede apreciar, el pago de apoyos es el componente con menor calificación, situación que corresponde a lo expresado por los mismos funcionarios en el sentido de que los recurrentes atrasos en la radicación de recursos al fideicomiso retrasan a su vez la entrega de apoyos. En cuanto a la opinión del productor en lo que respecta a la oportunidad en la recepción del apoyo para el año 2005, 85% la calificó como regular, 11.35% como buena y 3.49% muy buena.

En resumen, el circuito operativo del Programa obtiene una calificación global de 1.75 que, en términos de la escala de calificación utilizada, se encuentra entre regular y bueno el desempeño del proceso. Finalmente, y a manera de representar el circuito operativo en la entidad, se presenta un esquema del mismo elaborado con base a la información proporcionada por funcionarios operativos (Figura 19).

Figura 19. Circuito operativo del PFA en el estado de Veracruz.



Fuente: Elaboración propia con base en SAGARPA.

3.5. Proceso de consolidación del vínculo entre Fomento Agrícola y PRODESCA

Como se ha venido mencionando, la disposición establecida de que el Programa de Fomento Agrícola puede ejercer hasta 20% del total de los recursos de PRODESCA, no se está aplicando en Veracruz. Al respecto, y en opinión de los directivos entrevistados, las necesidades de capacitación, asistencia técnica y consultoría de los beneficiarios de Fomento Agrícola no pueden ser atendidas satisfactoriamente por PRODESCA, en virtud de que este subprograma es coordinado por otra instancia (INVEDER) y los técnicos contratados se ocupan de realizar actividades programadas por dicho instituto que es quien contrata y paga; por lo que no podrían atender las necesidades del PFA. Además de que los beneficiarios del PFA requieren asesoría y asistencia técnica con experiencia y especialización por rama productiva, y al parecer los técnicos PRODESCA tienen mayor experiencia en labores de extensión, por lo que su labor se enfoca a la elaboración de proyectos y puesta en marcha de los mismos.

Al respecto, y en entrevista con integrantes del Comité Sistema Producto Cítricos, se mencionó que a través de gestiones propias del Comité han logrado obtener recursos para técnicos PRODESCA y PROFEMOR, pero han tenido que convenir con el INVEDER que dichos técnicos trabajen bajo la coordinación del Comité y sean capacitados por él mismo, en temas productivos, de sanidad vegetal, y manejo poscosecha entre otros; esto, con la finalidad de proporcionar asistencia técnica congruente a las necesidades de sus productores.

No obstante y las pocas expectativas que se tienen sobre la funcionalidad y efectividad del vínculo Fomento Agrícola-PRODESCA, todos coinciden que el PFA debe tener un componente de Asistencia Técnica y Capacitación; en ese sentido se planteó a manera de sugerencia concertar convenios con instituciones de enseñanza en el estado para que realicen dicha función.

3.6. Incidencia del Programa sobre la sustentabilidad de los recursos agua y suelo

Una agricultura sustentable es aquella en la que la conservación de suelo, agua y diversidad genética se combina con el uso de tecnologías apropiadas para la producción; procurando en todo tiempo conservar el stock de recursos naturales sin detrimento de la productividad.

En este sentido, el Plan Estatal de Desarrollo establece como uno de los objetivos de la estrategia de desarrollo del sector primario, diseñar esquemas para el aprovechamiento racional de los recursos hídricos con fines agropecuarios mediante el desarrollo de sistemas de irrigación altamente tecnificados¹². Cabe destacar que, en Veracruz, desde el año 1999 se inició la tecnificación del riego con el Programa de Fertirrigación de la Alianza para el Campo, lográndose establecer sistemas de riego por aspersión, microaspersión y goteo en 50 municipios, en una superficie de 15,370 hectáreas que beneficia a 1,433 productores¹³. Al respecto, la CNA estima que durante los 9 años de operación de la Alianza para el Campo y el Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego, la infraestructura hidráulica pasó de una eficiencia de conducción de canales de 50 a 60% a una de 75%.

En la entidad veracruzana se riegan 120,358.90 hectáreas en grande y pequeña escala. La gran irrigación se encuentra en los Distritos de Riego: 082 Río Blanco formado por los módulos Joachín y Piedras Negras; 035 Río La Antigua que incluye los módulos Actopan, La Antigua y Puente Nacional; 060 El Higo; y 092 Río Pánuco, formado por los módulos Chicayán, la Tortuga y Pujal Coy; sumando un total de 46,697 ha bajo riego. La pequeña irrigación está formada por 933 Unidades de Riego para el Desarrollo Rural que se denominan URDERALES, con una superficie de 73,661.90 ha. Sin embargo, de la superficie con riego en Veracruz, 90% de ésta presenta baja eficiencia en la captación, conducción, distribución y aplicación parcelaria, lo que provoca limitaciones en la superficie a irrigar, baja productividad agrícola y altos costos de operación y conservación de la red de canales y drenes, así como a la baja eficiencia de riego por los usuarios⁶.

En este sentido, el PFA apoya el mejoramiento y la construcción de sistemas de riego tecnificado por aspersión, microaspersión y goteo para incrementar la productividad agropecuaria en las zonas bajo riego y bajo temporal; esto con la finalidad de hacer un uso más eficiente del agua, reducir los costos de energía, fertilizante y mano de obra en la operación.

Al respecto, el Primer Informe de Gobierno del C. Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, Lic. Fidel Herrera Beltrán, reporta como resultados de la inversión del Programa de Fomento Agrícola, la instalación de 47 sistemas de riego tecnificados por aspersión y microaspersión para 1.7 mil hectáreas en cultivos de caña de azúcar, pastos, limón persa, naranja, y papa; los cuales benefician a 152 productores organizados.

Referente a este tema, los funcionarios directivos entrevistados consideran que el tipo de componentes apoyados por el Programa son adecuados en términos de elevar la eficiencia en el uso agrícola del agua en la entidad; en su opinión los principales

¹² Plan Estatal de Desarrollo. Gobierno del Estado de Veracruz.

¹³ Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010.

resultados obtenidos con estos apoyos son incremento en la superficie regada y ahorro en el consumo total de agua.

En este contexto, se hace necesario señalar que además del PFA existen otros programas federalizados de la CNA, cuyas acciones están dirigidas a implementar sistemas de riego en la entidad (Cuadro 11).

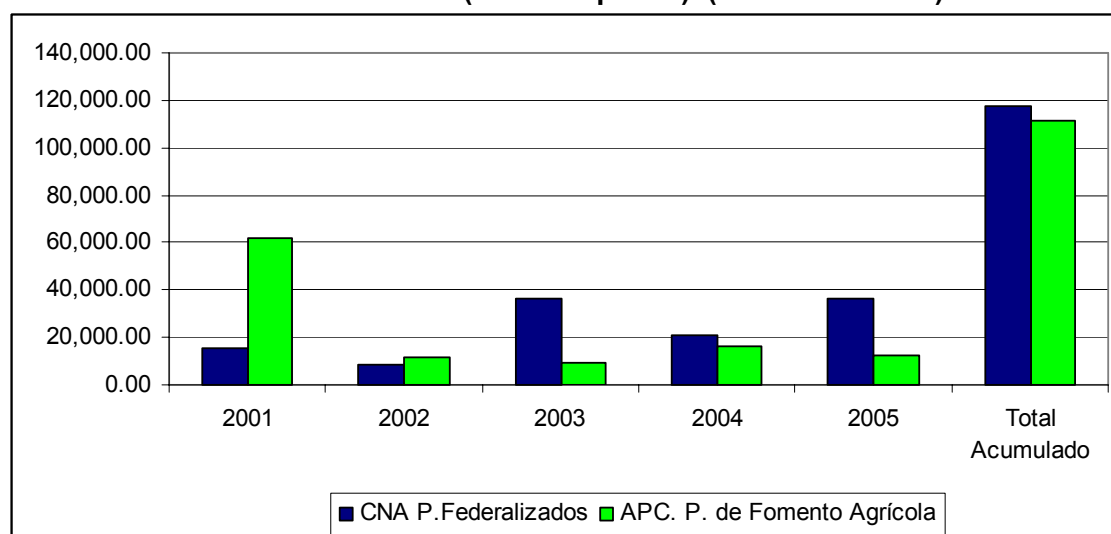
Cuadro 11. Inversiones en Miles de Pesos de Programas federalizados de la CNA que convergen con el PFA en el tema del agua. (año base= 2005).

Programa	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	6,800.0	7,085.3	34,316.5	17,662.9	22,000.0	87,864.7
Desarrollo Parcelario	7,438.0	600.0	0.0	500.0	135.2	8,673.2
Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	608.8	500.0	650.0	949.9	9,540.5	12,249.2
Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola	474.5	589.4	1,500.0	1,875.0	4,500.0	8,938.9
Total	15,321.3	8,774.7	36,466.5	20,987.8	36,175.7	117,726.0

Fuente: Respuesta a la entrevista por parte de la CNA.

En su conjunto dichos programas han realizado una inversión acumulada de 229 millones 368.63 mil pesos, de los cuales 48.7% corresponde a los programas de Fomento Agrícola de la APC y 51.3% a los programas federalizados de la CNA (Figura 20).

Figura 20. Inversiones de la CNA y APC en infraestructura hidroagrícola para el estado de Veracruz (Miles de pesos). (año base= 2005).



Fuente: Elaboración propia con base en información de la CNA y Anexos Técnicos del período.

En cuanto a la conservación de suelos, no se dispuso de cifras que permitieran valorar los resultados al respecto, no obstante, cabe señalar que el PFA otorga apoyos para la

adquisición de implementos agrícolas para labranza de conservación, así como para la adquisición de cal agrícola; componentes que inciden de manera directa en la conservación y rehabilitación de suelos. Cabe agregar, que al entrevistar a funcionarios directivos y operativos, éstos coincidieron en señalar que es poca la incidencia del Programa en este rubro.

3.7. Valoración de las acciones del Programa en materia de reconversión productiva

Como ya se ha mencionado, dentro de la política sectorial estatal el Programa de Fomento Agrícola está considerado como estratégico, y en dicho Programa una de las líneas de acción es la Reconversión Productiva, a decir de esto y en opinión de los funcionarios operativos entrevistados, las acciones emprendidas en este ámbito de acción se concentran en la adquisición de material vegetativo y/o semillas mejoradas, así como el uso de tecnología de punta. Por su parte 86.3% de los productores entrevistados manifestó que las inversiones realizadas por el PFA no motivaron un cambio de cultivo.

Debido a lo anterior, se infiere que las inversiones asignadas a este componente se orientan preferentemente a la compra de semilla o material vegetativo del mismo cultivo pero de mejor calidad genética. De acuerdo al Primer Informe de Gobierno del C. Lic. Fidel Herrera Beltrán, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, el PFA apoyó la adquisición de 700 toneladas de semilla mejorada de arroz, y semilla o material vegetativo para 900 hectáreas de cultivos como macadamia, maracuya, marañón, papaya maradol, nopal verdulero, chile, sandia, chayote, plátano para velillo, entre otros.

3.8. Perspectivas del Programa

No obstante, las diversas impresiones por parte de los funcionarios directivos y operativos, acerca del diseño del PFA, el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010 lo sitúa como programa estratégico; situación que pone de manifiesto la pertinencia del Programa en relación con la política agrícola del gobierno estatal. Cabe señalar que dicho documento no contempla modificar el diseño o el arreglo institucional del Programa para su instrumentación.

En este sentido, debe señalarse la oportunidad de la presente administración para aprovechar la flexibilidad del diseño del Programa, y en la práctica realizar las adecuaciones pertinentes al mismo. La formalización de criterios para orientar la asignación de recursos, la actualización del catálogo de componentes acorde a las necesidades del sector, así como el diseño y uso de una tipología de productores propia del estado, son algunos de los aspectos que requieren atención para lograr mejores resultados.

Capítulo 4

Evaluación de Impactos

En este capítulo se realiza una valoración de los impactos generados por el Programa en las actividades en que se aplicaron los recursos del mismo. Aquí, se pretende establecer las relaciones de causalidad y explicar los resultados obtenidos, identificando los factores que favorecieron o limitaron el logro de los objetivos que plantea el Programa.

El análisis aborda los impactos generados en los indicadores de primer nivel, esto es, ingreso y empleo, así como los de segundo nivel como son la inversión y capitalización, producción y productividad, cambio tecnológico, integración de cadenas agroalimentarias, reconversión productiva, y sustentabilidad en el uso del agua.

Dicho análisis se realiza en función de los objetivos del Programa y problemática del sector. Para ello, se hace uso de los indicadores sugeridos por la UA-FAO y se enriquece con la opinión de los productores.

Los resultados que se presentan corresponden a apoyos otorgados en el ejercicio 2003 y 2005, con la salvedad de que los apoyos 2005 sólo se consideran para los indicadores de segundo nivel. Esto se hace con el objetivo de que el análisis refleje fehacientemente los impactos generados, toda vez que los apoyos entregados en 2005 requieren mayor tiempo de maduración para generar impactos.

Al respecto, es necesario señalar que el objetivo de este capítulo no es emitir un juicio acerca de la operación del Programa, sino más bien presentar a las distintas instancias un panorama general de los logros y limitantes a fin de implementar mejoras que contribuyan a incrementar la eficiencia y eficacia del mismo.

4.1. Impactos en indicadores de Primer Nivel

En este apartado se analizan los resultados obtenidos en el ingreso y empleo de los productores, toda vez que dichos indicadores son parte importante de los objetivos de la APC. El tema se desarrolla identificando el impacto en el ingreso y el empleo del productor por rama de producción, señalando las posibles relaciones causales, así como la contribución del Programa a la solución de la problemática de la rama productiva bajo análisis. Los datos que se registran para el análisis están en función de los valores obtenidos para los indicadores y variables que se mencionan, mismos que se concentran en el Anexo 2.

4.1.1. Impactos en el Ingreso y Empleo

De acuerdo a los resultados obtenidos, el ingreso bruto (IYB) general de los productores beneficiados con recursos del PFA de la APC se incrementó 2.61%, y el empleo general se redujo 9.28% con afectación al empleo contratado, pues en el empleo familiar se generó un incremento de 21.3%, siendo otros factores ajenos a la APC los que parecen estar influyendo el resultado en 85.8% contra 14.2% de afectación a causa del apoyo de Alianza, situación que se explica por el uso de nueva tecnología que consecuentemente

reduce el número de jornales empleados -tractores, alzadoras, bandas transportadoras, entre otros- (Cuadro 12 y Cuadro 13).

Cuadro 12. Porcentaje de Incremento en el Ingreso Bruto del Productor por tipo de Beneficiario y Componente.

	Incremento en el Ingreso Bruto del Productor expresado en %				
	TP I	TP II	TP III	TP IV	Total general
General	0.77	0.61	9.41	0.00	2.61
Cultivos Agroindustriales		0.81	2.12	0.00	1.38
Forrajes y Praderas		0.00	27.88		27.31
Granos y Semillas		0.00	1.60		0.40
Hortalizas	14.25	5.09	24.97		7.67
Plantaciones y/o Frutales	0.00	0.08	0.09		0.08
Poscosecha		48.26	0.00		7.11
Primaria Agrícola	0.77	0.57	9.56	0.00	2.59

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003.

Cuadro 13. Empleos totales generados y perdidos de productores beneficiarios 2003 del PFA de la APC en el estado de Veracruz.

No	Empleo agrícola total	Beneficiarios (a)	Jornales (b)	Empleos (c) = (b) / 270
Contratado				
1	Antes del apoyo		48,857	181.0
2	Generados por Alianza		-1,096	-4.1
3	Generados por otras causas		-5,328	-19.7
4	Después del apoyo (1+2+3)		42,433	157.2
Familiar				
1	Antes del apoyo	241	5,197	19.2
2	Generados por Alianza		382	1.4
3	Generados por otras causas		1,025	3.8
4	Después del apoyo (1+2+3)		6,604	24.5
Total				
1	Antes del apoyo		54,054	200.2
2	Generados por Alianza		-713	-2.6
3	Generados por otras causas		-4,304	-15.9
4	Después del apoyo (1+2+3)		49,037	181.6

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003.

Estos resultados obedecen a múltiples factores que se requiere comprender para dimensionar la contribución real del Programa en el logro de tal resultado. Con la finalidad

de aclarar el panorama se abordan a continuación los resultados obtenidos para los productores de las diferentes ramas productivas de importancia en la entidad.

Productores de Granos y Semillas

Para este tipo de productores se observa un incremento en el ingreso bruto general de 0.40% y los productores apoyados fueron del tipo II y III, siendo el tipo III los más favorecidos al tener un incremento en el ingreso bruto de 1.60%

Este tipo de productores fue apoyado con equipo y/o infraestructura para almacenamiento de granos, implementos agrícolas y tractores; pero sólo para los productores apoyados con este último componente se registra un incremento del ingreso bruto de 0.45%, el resto no registra cambios en ingreso.

Si los productores de granos y semillas tipo III ven incrementado su ingreso bruto en 1.60% y 0.45%, motivado por el componente apoyado, quiere decir que la diferencia (1.15%) obedece a otros factores que influyeron más significativamente en el resultado. En este caso el incremento en rendimiento y producción pueden ser los factores determinantes, pues ambos se vieron incrementados en 1.30%. Al mismo tiempo, estos productores manifestaron una disminución en sus costos de producción, factor que también puede estar influyendo en el resultado obtenido (Cuadro 12).

Finalmente, y de acuerdo con la opinión particular de este tipo de productores respecto al componente apoyado (tractores), es que éste les permite tecnificarse y al mismo tiempo bajar sus costos de producción al disminuir el número de jornales empleados.

Lo anterior, confirma los resultados obtenidos en el impacto del Programa sobre el empleo, cuyos resultados arrojan valores negativos que se traducen en pérdida de empleos contratados.

Productores de Hortalizas

Los productores hortícolas apoyados por el Programa en la entidad registran un incremento general de 7.67% en su ingreso bruto. De estos, los productores tipo I presentan un incremento de 14.25%, para los del tipo II el incremento es de 5.09% y los del tipo III tienen un incremento de 24.97% en su IYB que es el más alto de los tres.

Para los productores tipo I se registra un incremento de 14.25% tanto en superficie cultivada como en producción, variables que pueden estar influyendo el incremento registrado en el ingreso bruto; de igual forma, los productores tipo III presentan incrementos en rendimiento, superficie y producción de 1%, 24% y 25%, respectivamente. Aquí, la mayoría de los productores manifestó que sus costos de producción permanecen igual.

Algo importante de mencionar es que al fomentar esta rama de producción se fomenta paralelamente el empleo en el medio rural, pues con apoyar 188 productores se genera un empleo contratado, y si se apoyan 205 productores se genera un empleo familiar.

Productores de Frutales y/o Plantaciones

Para este tipo de productores se observa un mínimo incremento en el Ingreso Bruto (0.08%) con incidencia en los productores tipo II y III. Aquí los componentes apoyados fueron principalmente implementos agrícolas, material vegetativo, paquetes tecnológicos, equipo para selección y/o empaque y tractores.

En el caso de los productores que recibieron apoyo para material vegetativo y paquetes tecnológicos se registra un incremento en el ingreso de 0.98 y 0.02%, respectivamente. Los productores apoyados con los otros componentes mencionados manifestaron que sus ingresos permanecen iguales.

Al respecto, hay que considerar que el incremento que se observa en el ingreso de los productores puede estar influenciado por un incremento en la superficie cultivada (0.52%) que consecuentemente les lleva a obtener incrementos en producción (0.08%) lo cual se traduce en un aumento marginal del ingreso.

En el caso de los otros productores apoyados con equipo o implementos al parecer la producción, el rendimiento y la superficie cultivada permanecen constantes. Por otro lado, hay que considerar que todos los productores de esta rama productiva manifestaron que sus costos de producción no han variado.

En cuanto al impacto en el empleo, se tiene una tendencia a reducir el empleo contratado y a incrementar el empleo familiar. Esto puede estar influenciado por el tipo de componentes que se apoyan pues mientras la adquisición de material vegetativo y paquetes tecnológicos demanda incrementar mano de obra, los implementos, equipo y maquinaria tienden a reducirla.

Finalmente, hay que señalar que esta rama productiva tiene una eficiencia mayor en la generación de empleo familiar, a diferencia de la rama hortícola que incide en el empleo contratado; para el caso de la primera se requiere apoyar a 74 productores para generar un empleo familiar mientras que en la segunda se necesita apoyar 205 para generar un empleo familiar (Cuadro 14).

Cuadro 14. Número de Beneficiarios que se requiere apoyar para generar un empleo familiar o contratado por Rama de Producción en el Estado de Veracruz.

Rama de Producción	Beneficiarios para generar un Empleo					
	Empleos Total		Empleo Familiar		Empleo Contratado	
	Otros	Alianza	Otros	Alianza	Otros	Alianza
Cultivos Agroindustriales	-5.68	-22.90	-293.14	-473.54	-5.79	-24.06
Forrajes y Praderas	267.03	128.57	-2,000.00	3,398.60	235.58	133.63
Granos y Semillas	-15.27	-57.80			-15.27	-57.80
Hortalizas	12.67	98.15	24.66	205.06	26.05	188.26
Plantaciones y/o Frutales	-9.40	-139.20	58.79	74.26	-8.10	-48.43
Total Poscosecha	135.00	90.00	-270.00	-67.50	90.00	38.57
Total Actividad Primaria	-14.77	-87.51	61.89	158.34	-11.92	-56.36

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003.

Productores de cultivos Agroindustriales

Los productores de esta rama productiva manifiestan un incremento de 1.38% en el ingreso bruto con incidencia en los productores tipo II (0.81%) y III (2.12%). Los apoyos recibidos consisten en cosechadoras, equipo e infraestructura para la transformación de la producción, implementos agrícolas, sistemas de riego y tractores.

De los productores apoyados, sólo los que recibieron cosechadoras no manifestaron cambio en el ingreso, el resto sí. De estos últimos, los que recibieron equipo para la transformación de la producción registraron un incremento de 64.10% en el ingreso, lo cual se entiende toda vez que la actividad apoyada tiene la finalidad de generar valor agregado. Le siguen los productores apoyados con implementos agrícolas (5.53%), sistemas de riego (1.66%) y tractores (0.53%).

Estos resultados tienen sustento al contrastar los valores obtenidos para las variables de rendimiento, producción y superficie, que muestran un incremento de 0.59%, 1.27% y 0.67%, respectivamente. Al mismo tiempo, el 90.91% de los productores beneficiados en esta rama productiva mencionó haber reducido sus costos de producción (Cuadro 14), lo cual se relaciona con el tipo de componentes apoyados, que como ya se ha mencionado, tienden a generar ahorros en mano de obra. En relación a esto último, se observa que en la actividad apoyada hay una tendencia a reducir el empleo tanto contratado como familiar, pues ambos presentan valores negativos (Cuadro 15).

Cuadro 15. Productores beneficiados 2003 que manifestaron cambios en Costos de Producción por Rama Productiva en la entidad.

Costos	Número de Productores				Total general
	Iguals	Incrementaron	No Sabe	Redujeron	
Total general	66.0	11.0	5.0	115.0	197.0
Poscosecha	3.0			1.0	4.0
Cultivos Agroindustriales	2.0				2.0
Granos y Semillas				1.0	1.0
Plantaciones Frutales y/o	1.0				1.0
Primaria Agrícola	63.0	11.0	5.0	114.0	193.0
Cultivos Agroindustriales	3.0		1.0	40.0	44.0
Forrajes y Praderas		10.0		7.0	17.0
Granos y Semillas				13.0	13.0
Hortalizas	39.0	1.0	1.0	1.0	42.0
Plantaciones y/o Frutales	21.0		3.0	53.0	77.0

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003.

Productores de Forrajes

Durante las entrevistas de campo se identificó que este tipo de productores tiene como actividad preponderante la ganadería, y los apoyos otorgados a éstos tienen la finalidad de mejorar praderas y/o producción de forraje de corte para alimentación del ganado. Indudablemente este tipo de productores fue el que presenta mayor incremento general en ingreso bruto (27.31%) con un mayor efecto en productores tipo III.

Los apoyos asignados fueron tractores y sistemas de riego, estos últimos con un efecto mayor en el ingreso, pues los productores beneficiados con dichos componentes presentan un 44.61% de incremento en el IYB, mientras que los apoyados con tractores no registran cambios en este indicador.

Al parecer el apoyo que otorga alianza induce cambios sustanciales, pues las variables de rendimiento y producción registran ambas un incremento de 27.3% manteniendo constante la superficie dedicada a la actividad. Sin embargo, el 58.8% de los productores apoyados manifestó que sus costos se incrementaron; esto último quizá relacionado con la necesidad de mayor cantidad de mano de obra para realizar la actividad.

Al respecto, se observa que los apoyos otorgados por el Programa en esta rama productiva tienden a generar empleo, mostrando mayor eficiencia en términos de empleo contratado, pues mientras para generar un empleo familiar se requiere apoyar 3,398 productores, un empleo contratado se genera con apoyo a 133 productores.

4.2. Impactos en Indicadores de Segundo Nivel

Aquí se muestran y discuten los impactos que se están generando en variables que inciden en los indicadores de empleo e ingreso, algunas de las cuales fueron ya mencionadas anteriormente. El tema se abordará, al igual que en el punto anterior, por rama de producción, discutiendo en cada caso los resultados obtenidos en función de las siguientes variables:

- Inversión y Capitalización
- Producción
- Productividad (Rendimiento)
- Cambio Tecnológico

Las variables Integración de Cadenas Agroalimentarias, Reconversión Productiva, y Sustentabilidad en el Uso del Agua, serán abordadas sobre la base de productores beneficiados sin hacer una diferenciación por rama de producción. En cuanto a las cuatro primeras los resultados generales se exponen a manera de referencia en el Cuadro 16.

Cuadro 16. Resultado general de algunas variables que afectan el ingreso y empleo en productores beneficiados 2003 y 2005 del PFA.

Año	Incremento			
	Inversión y Capitalización (%)	Producción (%)	Productividad (%)	Cambio Tecnológico
2003	13.5	2.6	1.5	0.018
2005	36.7	SD	SD	0

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003.

SD: Sin Datos.

4.2.1. Cambios en Indicadores de segundo nivel por Rama de Producción

Es interesante hacer notar el comportamiento de las diferentes variables en cada una de las ramas de producción en que se aplicó el apoyo, esto tiene la finalidad de tener un panorama completo de los impactos que se están teniendo en cada rama productiva como resultado de las acciones del Programa par, posteriormente, contrastarlos con la problemática plasmada en el Capítulo 1, la estrategia de intervención del Programa y los objetivos del mismo; para finalmente llegar a conclusiones y recomendaciones.

Productores de Granos y Semillas

Los resultados indican que los productores beneficiados en 2003 lograron incrementar su capital en 20.75% (Cuadro 17), y como se mencionó anteriormente estos productores recibieron apoyo en equipo y/o infraestructura para almacenamiento de granos, implementos agrícolas y tractores, situación que explica los resultados obtenidos para esta variable. De este incremento en capital, el productor considera que sólo 21% se debió al apoyo recibido de APC.

En cuanto a producción, ésta presenta un incremento marginal (0.3%), la productividad incluso se ve afectada negativamente y la superficie cultivada se incrementa en 2.2%, explicándose así el bajo nivel de incremento del IYB. Las dos primeras inciden principalmente en productores tipo III, a diferencia de la relacionada a superficie que tiene incidencia en productores tipo II.

El cambio tecnológico es insignificante (0.007) para productores de 2003 y no se registra variación en beneficiarios 2005. Esto obedece a que aun cuando los apoyos otorgados representan la incorporación de equipo que permite mejorar la tecnología de producción, éstos eran utilizados por el productor antes de recibir el apoyo aunque no eran de su propiedad, tal es el caso de los tractores e implementos agrícolas. Aquí los productores tipo III en 2003 y tipo II en 2005 son los que registran un índice de cambio tecnológico mayor.

Cuadro 17. Capitalización de productores 2003 y 2005 apoyados por el PFA de la APC.

Rama de Producción	2003		2005	
	Incremento en capital (%)	Capitalización que corresponde a APC (%)	Incremento en capital (%)	Capitalización que corresponde a APC (%)
Cultivos Agroindustriales	17.91	31.00	29.90	24.00
Forrajes y Praderas	15.33	46.00	49.93	72.00
Granos y Semillas	20.75	21.00	11.74	21.00
Hortalizas	-	-	10.29	10.00
Plantaciones y/o Frutales	13.55	27.00	12.20	39.00

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003 y 2005.

Productores de Hortalizas

Para los productores de 2003 no se registra incremento en capital, mientras que para los de 2005 el incremento en capital fue de 10.2%, este resultado se explica porque la mayor parte de los apoyos recibidos fueron orientados a la adquisición de paquetes tecnológicos (semilla), los cuales no generan una capitalización inmediata de la unidad productiva; para el caso de los beneficiarios 2005 los apoyos se orientaron a equipo, maquinaria y/o implementos.

En esta rama de la producción los beneficiarios apoyados muestran incrementos en rendimiento (1.01%), superficie cultivada (23.72%) y producción (24.97%), variables que afectan directamente el nivel de ingreso bruto que para este caso registra un incremento general de 7.67% y, como se aprecia, puede ser resultado de los incrementos en superficie y volumen de producción. Estas variables obtienen sus más altos valores en productores tipo III.

El cambio tecnológico – aunque inapreciable- para beneficiarios de 2003 es de 0.021 y para los de 2005 de 0.002 observándose con ello un decremento que puede ser reflejo de la variación en el tipo de componentes apoyados, pues con los paquetes tecnológico hay adopción de tecnología que no era usada por el productor, no así los implementos y maquinaria que como ya se mencionó, el productor suele usarlos antes de recibir el apoyo. En esta variable los valores más altos se obtienen en productores tipo I en 2003 y productores tipo IV en 2005.

Productores de Frutales y/o Plantaciones

Aquí los resultados indican que los beneficiarios 2003 lograron incrementar su capital en 13.5% y en 2005 disminuye a 12.2%; sin embargo, hay que hacer notar que mientras en 2003 los productores atribuyen 27% de su capitalización al apoyo de Alianza, en 2005 consideran que APC contribuyó en 39%.

En rendimiento se registra cambio negativo, la superficie cultivada se incrementa 0.52% y la producción incrementa 0.08% (Cuadro 18), cifras intrascendentes que mantienen casi estable el ingreso bruto del productor. Los resultados para estas variables (rendimiento y producción) afectan positivamente a productores tipo II; y el incremento en superficie incide en productores tipo III.

Cuadro 18. Porcentaje de incremento en Rendimiento, Superficie y Producción de beneficiarios 2003 del PFA.

Rama de Producción	Rendimiento	Superficie	Producción
Total General	1.54	1.03	2.59
Cultivos Agroindustriales	0.59	0.68	1.27
Forrajes y Praderas	27.31	0.00	27.31
Granos y Semillas	-1.80	2.17	0.32
Hortalizas	0.33	7.31	7.67
Plantaciones y/o frutales	-0.44	0.53	0.08

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003.

El cambio tecnológico (Cuadro 19) fue de 0.018 en 2003 y para 2005 no se registra que haya habido cambio tecnológico. En el primero destacan los productores tipo I.

Productores de Cultivos Agroindustriales

En esta rama productiva los beneficiarios del Programa en 2003, incrementaron su capital en 17.9%, mientras que en 2005 el incremento que se registra es de 29.9%; pero a diferencia del caso anterior, en 2003 los productores consideran que 31% de su capitalización es gracias al apoyo de APC, mientras que para 2005 sólo atribuyen a la APC el 24% de su capitalización.

Respecto al rendimiento, éste presenta una variación incremental mínima (0.59%), de igual forma el incremento en superficie cultivada se eleva 0.68%, y en consecuencia la producción se incrementa 2.59%. Estos resultados se manifiestan en el ingreso bruto del productor que se ve incrementado en 1.38%. Las variables de producción y productividad tienen mayores valores en productores tipo III, mientras que el índice de superficie alcanza un mayor valor en productores tipo II.

En lo que se refiere a cambio tecnológico (Cuadro 19), los resultados muestran para 2003 un cambio de 0.003 y en 2005 no hubo cambio tecnológico alguno. Al respecto, cabe mencionar que durante las entrevistas en campo los productores manifiestan que antes de recibir el apoyo del Programa ya utilizaban un componente similar al apoyado, sólo que este no es de su propiedad, por lo que el impacto generado por el apoyo del Programa incide en mayor proporción en capitalización de la unidad de producción. Aquí los productores tipo IV son los que obtienen mayor índice de cambio tecnológico.

Cuadro 19. Índice de Cambio Tecnológico en productores beneficiados durante 2003 y 2005 por Rama de Producción.

Rama de Producción	Cambio Tecnológico 2003	Cambio Tecnológico 2005
General	0.018	0.001
Cultivos Agroindustriales	0.003	-
Forrajes y Praderas	0.073	0.005
Granos y Semillas	0.007	0.000
Hortalizas	0.021	0.002
Plantaciones y/o Frutales	0.018	-
Cosechadora	0.013	0.027

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003.

Productores de Forrajes

En este caso, el productor beneficiado en 2003 logró incrementar su capital en 15.33% y los beneficiados en 2005 incrementaron su capital en 49.9%, que es el valor más alto para esta variable. Estos resultados obedecen al tipo de componente con el que fue apoyado el productor y que corresponde principalmente a sistemas de riego y tractores.

De igual forma, también se incrementa el rendimiento (27.31%) y de manera directamente proporcional la producción (27.37%), mientras que la superficie cultivada permanece constante. Estos resultados se ven claramente reflejados en productores tipo III.

Al respecto, la opinión directa del productor es que los sistemas de riego son de gran beneficio para mantener en mejor estado las praderas, de tal forma que hay más disponibilidad de alimento para el ganado durante la época de estiaje, y se logran así incrementos en rendimiento, producción y, consecuentemente, ingreso.

Finalmente, el cambio tecnológico es de 0.073 en 2003 y 0.005 en 2005, con mayor incidencia en productores tipo IV y III, respectivamente.

4.2.2. Integración de Cadenas Agroalimentarias

Una de las estrategias de intervención del Programa es la Integración de Cadenas Agroalimentarias, entendida ésta como el desarrollo del sector agroalimentario en términos económicos y financieros, para lo cual se busca integrar al productor primario a la cadena productiva -que culmina con el consumidor- e incrementar su participación en los beneficios económicos¹⁴.

Con base en lo anterior, en este apartado se trata de valorar el impacto del Programa en términos de cambios en la integración de los productores a procesos de postproducción y transformación, así como de cambios en los canales de comercialización.

¹⁴ Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003.

Al respecto, los productores entrevistados que recibieron apoyos para actividades poscosecha, indican que gracias a los apoyos otorgados por el Programa han incorporado nuevas tecnologías (20%), han tenido acceso a nuevos mercados (20%), y han logrado tener mejores precios (40%).

En lo que se refiere a cambios en los canales de comercialización, se observa que los apoyos otorgados por el Programa han permitido que la producción del productor que antes del apoyo se destinaba 100% al intermediario comercial, después de recibir el apoyo se destina en 57.6% a la agroindustria, 30% al intermediario comercial, 6.2% al consumidor y 6.2% a otro destino de la producción. Lo que significa una reducción de 70% del intermediarismo (Cuadro 20), que consecuentemente se traduce en la integración del productor primario a la cadena productiva.

Cuadro 20. Cambios en el destino de la producción generados por Actividades poscosecha apoyadas por el PFA.

Destino de la producción	Antes del apoyo (%)	Después del apoyo (%)	Después - Antes (%)
Fábrica	0.0	57.6	57.6
Intermediario comercial	100.0	30.0	-70.0
Exportación	0.0	0.0	0.0
Consumidor	0.0	6.2	6.2
Otro	0.0	6.2	6.2
Total	100.0	100.0	0.0

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003.

No obstante estos resultados, favorables en cuanto a la generación de impactos positivos de la estrategia de intervención del Programa, se debe considerar que sólo representan 15.3% del total de los recursos del subprograma de Inversión y Capitalización. Por lo que valdría la pena que al momento de asignar recursos, se considere una mayor proporción de los mismos en apoyo de este tipo de actividades; toda vez que tienden a generar más empleo contratado y ha incrementar en mayor proporción el ingreso bruto del productor, que es uno de los objetivos primordiales de los Programas de la APC.

4.2.3. Reconversión Productiva

La reconversión productiva es otra de las estrategias de intervención del Programa y se define ésta, de acuerdo con lo establecido en las RO de la APC, como la explotación intensiva y sustentable de los recursos naturales, favoreciendo la multiplicidad de las actividades agropecuarias, y privilegiando la reconversión oportuna y productiva de los productos y procesos agropecuarios, que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentaria, y al uso óptimo y aprovechamiento de los recursos naturales, mediante apoyos e inversiones complementarias.

En este contexto, hay que señalar que los resultados obtenidos al respecto, en cuanto a la reconversión de cultivos son mínimos; los resultados indican que sólo el 10.6% de los productores entrevistados (beneficiarios 2003) mencionó que los apoyos otorgados por el

Programa le condujeron a realizar un cambio de cultivo. Siendo el cultivo de granos y semillas el que mostró mayor grado de abandono contra las hortalizas que fue la rama productiva que incorporó mayor proporción de productores (Cuadro 21).

Cuadro 21. Distribución del porcentaje de beneficiarios con cambio de cultivo.

	RAMA NUEVA	RAMA ABANDONADA					TOTAL
		Agroindustrial	Forrajes	Frutales	Granos	Hortalizas	
BENEFICIARIOS QUE CAMBIARON DE CULTIVO (%)	Agroindustriales	-	3.7	-	3.7	-	7.4
	Frutales	7.4	-	3.7	7.4	-	18.5
	Hortalizas	-	14.8	14.8	37.0	7.4	74.1
	Total	7.4	18.5	18.5	48.1	7.4	100.0

Para el 2005, el 100% de la muestra de beneficiarios manifestó haber realizado un cambio de cultivo.

En lo que respecta a la reconversión de procesos agropecuarios éste también es mínimo, pues los resultados obtenidos en relación a la variable de cambio tecnológico son muy bajos (0.018 para 2003 y 0.001 para 2005).

Al respecto, se debe señalar que los productores que recibieron recursos dentro de la estrategia de reconversión productiva, manifestaron en gran medida que antes del apoyo ya utilizaban un componente similar al apoyado por el PFA, pero que era rentado o prestado y que los recursos obtenidos del mismo Programa se aplicaron para adquirir semilla del mismo cultivo pero de mejor calidad. Factores que pueden estar influyendo en los resultados obtenidos para la variable de cambio tecnológico.

Finalmente, cabe agregar que los resultados obtenidos en cuanto a Reconversión Productiva pueden obedecer también a que la prioridad de la política estatal en esta primera fase de gobierno, se ha orientado en mayor medida a fortalecer los sistemas producto ya existentes y de mayor prioridad estatal; en este sentido, las acciones se han orientado al fortalecimiento de la organización de productores vía la integración y consolidación de los Comités Sistema-Producto, y a facilitar el acceso a crédito vía la formación de fondos de garantía.

4.2.4. Sustentabilidad en el Uso del Agua

Las reglas de operación no establecen una definición precisa respecto a este tema, sólo mencionan que fomentará tal acción mediante apoyos para labores y prácticas de mejoramiento, rehabilitación y conservación de suelos y agua, y adquisición, instalación y modernización de sistemas de riego tecnificado.

En este entendido, se ha señalado ya que la inversión en sistemas de riego sobrepasa a todos los demás componentes apoyados por el subprograma de Inversión y Capitalización, representando un 37.3% del total de la inversión del mismo.

Los resultados indican que los beneficiarios de sistemas de riego son los más beneficiados en relación al incremento que se observa en su ingreso bruto, rendimiento, producción, y capitalización. Además, la apreciación de funcionarios directivos, operativos

y productores es que el Programa ha fomentado el uso más eficiente del agua y también la superficie regada.

No obstante, hay que señalar que la sustentabilidad en el uso del agua requiere de una estrategia de intervención más integral, y que los componentes apoyados por el Programa contribuyen parcialmente a la consecución de tal objetivo.

4.3. Análisis de Conjunto sobre los Impactos del Programa

En este punto se tratan de analizar de manera integral los impactos del Programa en relación a los objetivos del mismo.

En este sentido, los resultados indican que el Programa permitió elevar el ingreso bruto de los productores beneficiados en 2.6% y se observa que, para el caso de las actividades agrícolas primarias, el componente que permite generar mayor impacto en términos de Incremento al Ingreso Bruto del productor es el de sistemas de riego, toda vez que afecta directamente el rendimiento y la producción. En dicho caso los productores tipo III, dedicados preponderantemente al cultivo de forrajes son los que reflejan el mayor impacto en este indicador, pero el componente de material vegetativo para cultivos perennes lo supera en cuanto a generación de empleo.

En relación a las actividades agrícolas poscosecha, los resultados señalan que el componente de apoyo que permite tener mejores resultados en los indicadores de impacto de primer nivel son –para el caso de Ingreso Bruto- los equipos y/o infraestructura para la transformación de la producción (64.1% IYB). Este componente también permite obtener los mejores resultados en generación de empleo contratado y favorece a productores de cultivos agroindustriales tipo III.

No obstante, hay que considerar que la rama de cultivos agroindustriales tiende a reducir el empleo rural por la adquisición de maquinaria e implementos para la producción primaria, pero aumenta el empleo cuando el productor comienza a realizar actividades poscosecha. Por tanto, los apoyos orientados a mejorar la producción primaria en esta rama, deben ir seguidos de apoyos orientados a actividades poscosecha, buscando en todo tiempo no afectar la generación de empleo en el medio rural.

En relación al objetivo de impulsar la producción y productividad agrícola, los resultados muestran que el PFA contribuyó a incrementar en 1.5% la productividad y en 2.6% la producción con un efecto mayor en productores tipo III. Las ramas productivas con mayor impacto en estas variables son la de forrajes y praderas, seguida por hortalizas. En estas ramas de producción los componentes consistieron en sistemas de riego para la primera y paquetes tecnológicos, tractores, implementos, y aperos de labranza para las segundas. En lo que se refiere a la contribución del Programa para atacar la problemática agrícola estatal, se observa una congruencia entre el tipo de componentes apoyados y la problemática que plantea el Plan Veracruzano de Desarrollo. En dicho documento se identifican como limitantes, la carencia de infraestructura para la producción, cosecha, acopio y transformación de productos, la insuficiente infraestructura hidroagrícola, el acceso limitado a asistencia técnica, la aun débil organización de productores, y el limitado acceso al crédito, por señalar algunos.

En este contexto, los apoyos otorgados por el Programa han logrado incidir en equipamiento para la producción, cosecha y transformación de la producción, mejoramiento e incremento de la infraestructura hidroagrícola, y organización de productores; sin embargo, el impacto generado es poco sustancial a pesar de que los apoyos otorgados por el Programa son congruentes con la política agrícola estatal.

Lo anterior, puede ser resultado de la falta de criterios para la focalización de apoyos y de una mayor atención a la demanda libre que impide crear sinergias que permitan detonar el desarrollo de las diferentes ramas de producción. En este sentido, se debe reconocer el esfuerzo que realiza el Gobierno Estatal y los Productores en la integración y consolidación de Comités Sistema-Producto, organismos que contribuirán a orientar mejor las acciones del Programa y a atacar de una forma más integrada la problemática del sector en la entidad.

En cuanto a la integración de cadenas, el impacto es poco significativo, toda vez que los apoyos se orientan en mayor proporción a la actividad agrícola primaria y sólo 15.3% a actividades de posproducción. El impacto en la reconversión productiva de productos y procesos es poco notable, y en lo que respecta a desarrollo de capacidades se encuentran serias limitantes al no tener una asignación presupuestal específica para la contratación de este tipo de servicios, que como ya se ha discutido encuentra restricciones para poder ser cubierto con el PRODESCA.

En general, existe un impacto positivo del Programa en ingreso, producción, productividad, capitalización de las unidades de producción y cambio tecnológico; aunque este último es todavía incipiente. Asimismo, se tiene una afectación negativa del Programa en la generación de empleo, motivada en gran medida por la introducción de maquinaria y equipo para la producción primaria, lo cual ya se mencionó puede compensarse fomentando las actividades poscosecha.

Capítulo 5

Conclusiones y Recomendaciones

En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones generales y particulares de la evaluación del Programa, para ello se toma en consideración la problemática de la agricultura en el entidad, la evolución de la gestión del Programa, y los principales impactos generados por el mismo. La intención es presentar un panorama general de los logros y limitantes del Programa, así como algunas recomendaciones que permitan mejorar el desempeño del mismo en términos de eficiencia, eficacia e impactos.

5.1. Conclusiones

En términos generales se concluye que las acciones promovidas por el Programa coadyuvaron a lograr los objetivos planteados por el mismo. Se consiguió incrementar el ingreso bruto del productor (2.61%), la producción (2.6%) y productividad (1.5%), incrementar la capitalización de las unidades de producción (13.5% en 2003 y 36.7% en 2005) y contribuir a la integración de cadenas.

Las principales debilidades identificadas durante el proceso de obtención de información proveniente de funcionarios directivos y operativos del Programa, se centran en el proceso de gestión del mismo y se resumen en los siguientes puntos:

- Recursos insuficientes para atender la demanda.
- Limitada coordinación interinstitucional para lograr mezcla de recursos de otras instituciones diferentes a las operativas del Programa.
- Retraso en la radicación de recursos al FIVERFAP.
- Incipientes esquemas de financiamiento alternos al reembolso.
- Carencia de recursos para asistencia técnica y capacitación a productores.
- Limitados recursos para seguimiento.

Respecto a las principales fortalezas del Programa, éstas básicamente se resumen en la congruencia del mismo con la política sectorial estatal, su enfoque dirigido a la integración de cadenas, el fortalecimiento a la organización de productores, vía la integración y consolidación de los Comités Sistema-Producto; de ésta última los resultados se ven, por el momento, reflejados en los 16 Comités constituidos a la fecha en la entidad.

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

Las principales limitantes para la producción agrícola en Veracruz son la afectación de fenómenos meteorológicos que ocasiona pérdidas a los diferentes cultivos, la incidencia de plagas y enfermedades, la frágil organización para la producción y comercialización, la estacionalidad de la producción, la insuficiente infraestructura hidroagrícola, la poca infraestructura y equipamiento para el almacenamiento, acopio, conservación y transformación de productos agrícolas, y el limitado acceso a crédito y asistencia técnica.

En ese sentido, existe correspondencia del Programa con la problemática del sector en la entidad. Los principales componentes apoyados por el Programa están orientados a cubrir las necesidades de infraestructura y fortalecer la organización de productores, que son una de las limitantes de la agricultura en el estado. La tecnificación del riego, en los inicios de la APC, con el Programa de Ferti-irrigación, logró establecer sistemas de riego por aspersión, microaspersión y goteo en 50 municipios, beneficiando una superficie de 15,370 hectáreas. Actualmente, los productores reflejan un considerable avance en la cultura de riego que no existía hace 10 años.

La apreciación de funcionarios directivos y operativos del Programa en la entidad, considera que la respuesta de éste respecto a las necesidades que se tienen en el estado ha sido satisfactoria, y ha permitido fortalecer los Sistemas-Producto, mejorar la infraestructura hidroagrícola, y capitalizar al productor con maquinaria y equipo, aun con las restricciones presupuestales que impiden satisfacer la demanda en su totalidad.

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

Se reconoce la flexibilidad del diseño del Programa, y se identifica que ésta no ha sido aprovechada en su totalidad para adaptarlo enteramente a las necesidades de la política agrícola en la entidad. Al respecto, se aprecia que los componentes de apoyo no han variado en los últimos cinco años, por lo que se hace necesario revisar el catálogo de componentes y ajustarlo a las necesidades actuales.

El Programa de Fomento Agrícola de la Alianza para el Campo, está considerado dentro del Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010 como uno de los Programas Estratégicos a Ejecutar; al respecto, indica dicho Programa Veracruzano de Agricultura, el PFA servirá como apalancamiento para implementar acciones que eleven la producción y productividad de los cultivos y refuercen las cadenas productivas de los sistemas-producto.

El nivel de apropiación de los elementos centrales de diseño del Programa fue calificado entre bajo y medio; no obstante, el diseño es congruente con los lineamientos de la política sectorial estatal.

No existen criterios formales para la focalización de apoyos, las prioridades se dan sobre la marcha, y la asignación de recursos por tipo de productor se sigue considerando en términos de lo establecido en las RO, por lo que se concluye que en este aspecto no hay avances con relación a los resultados obtenidos en la evaluación anterior, puesto que aun no hay evidencia de uso de una tipología de productores propia a las características y necesidades del estado.

En lo que se refiere a asignación de recursos entre demanda libre y vía la presentación de proyectos, se sigue privilegiando la primera, no obstante que existe la idea generalizada de los diversos actores del programa en el sentido de reconocer que la entrega de apoyos vía proyectos productivos es más eficiente en términos de permanencia de la inversión, y fortalecimiento de la organización de productores.

En cuanto al avance en esquemas de financiamiento alternativos al reembolso, en el año 2005 se iniciaron acciones encaminadas a constituir fondos de garantía con algunos

comités sistema-producto (cítricos y papaya), y ahora en 2006 dichos comités están en vías de finiquitar los trámites para hacer efectivas las garantías líquidas que en consecuencia darán acceso a créditos de avío para los productores.

En el Estado de Veracruz una de las prioridades de la política sectorial es la Conformación de los Comités Sistema-Producto; al respecto, se tiene a la fecha un avance de 57% en este proceso al contar con 16 de los 28 Comités Sistema-Producto que se planea constituir. Los Comités integrados a la fecha son el de cítricos, mango, papaya, plátano, café, tabaco, papa, hule, vainilla, chile, palma de aceite, arroz, palma de coco, chayote, piña y hortalizas.

Respecto al circuito operativo del Programa, se obtuvo una calificación global de 1.75 que en términos de la escala de calificación utilizada representa un desempeño –de regular a bueno- del proceso, con la salvedad de los retrasos que existen en la radicación de recursos y que no necesariamente depende de la instancia operativa.

Referente a la consolidación del vínculo Fomento Agrícola-PRODESCA se tienen pocas expectativas sobre su funcionalidad y efectividad, debido a que la experiencia de los técnicos PRODESCA es en relación a labores de extensión que aunque necesarias, no son suficientes para satisfacer los requerimientos de asistencia técnica del PFA. Al respecto, todos los funcionarios entrevistados coincidieron en que el PFA debe tener una componente de Asistencia Técnica y Capacitación; en ese sentido se planteó a manera de sugerencia concertar convenios con instituciones de enseñanza en el estado para que realicen dicha función.

5.1.3. Principales impactos

En la actividad agrícola primaria el componente que permite generar mayor impacto en términos de Incremento al Ingreso Bruto del productor es el de sistemas de riego, toda vez que afecta directamente el rendimiento y la producción. En dicho caso los productores tipo III, dedicados preponderantemente al cultivo de forrajes y praderas son los que reflejan el mayor impacto en este indicador, pero el componente de material vegetativo para cultivos perennes lo supera en cuanto a generación de empleo.

En relación a las actividades agrícolas poscosecha, los resultados señalan que el componente de apoyo que permite tener mejores resultados en los indicadores de impacto de primer nivel son –para el caso de Ingreso Bruto- los equipos y/o infraestructura para la transformación de la producción (64.1% IYB). Este componente también permite obtener los mejores resultados en generación de empleo contratado y hasta el momento ha favorecido a productores de cultivos agroindustriales tipo III.

En relación a impulsar la producción y productividad agrícola, los resultados muestran que el PFA contribuyó a incrementar en 1.5% la productividad y en 2.6% la producción con un efecto mayor en productores tipo III. Las ramas productivas con mayor impacto en estas variables son la de forrajes y praderas, seguida por hortalizas. En estas ramas de producción los componentes consistieron en sistemas de riego para la primera y paquetes tecnológicos, tractores, implementos, y aperos para las segundas.

Respecto a la estrategia de integración de Cadenas, los productores entrevistados que recibieron apoyos para actividades poscosecha, indican que gracias a los apoyos

otorgados por el Programa han incorporado nuevas tecnologías (20%), han tenido acceso a nuevos mercados (20%), y han logrado tener mejores precios (40%).

En lo que se refiere a cambios en los canales de comercialización, se observa que los apoyos otorgados por el Programa han permitido que la producción del productor, que antes del apoyo se destinaba íntegra al intermediario comercial, después de recibir el apoyo se destine en 57.6% a la agroindustria, 30% al intermediario comercial, 6.2% al consumidor y 6.2% a otro destino de la producción. Lo que significa una reducción de 70% del intermediarismo.

Referente a la reconversión productiva, los resultados obtenidos indican que la reconversión de productos (cultivos) es mínima; pues sólo el 10.6% de los productores entrevistados –beneficiarios 2003- mencionó que los apoyos otorgados por el Programa le condujeron a realizar un cambio de cultivo. Al respecto, el cultivo de granos y semillas fue el que mostró mayor grado de abandono contra el de hortalizas que incorporó mayor proporción de productores. Para el año 2005 ningún productor entrevistado manifestó haber realizado algún cambio de cultivo.

Referente a la capitalización de las unidades de producción los resultados muestran que en 2003 los productores beneficiados con el PFA lograron incrementar su capital en 13.5% y para 2005 el incremento fue de 36.7%.

En relación a la sustentabilidad en el uso del agua, las acciones del Programa se orientaron fundamentalmente a la adquisición y mejoramiento de sistemas de riego; la inversión en este componente excede a todos los demás componentes apoyados por el subprograma de Inversión y Capitalización, toda vez que representa 37.3% del total de la inversión del mismo. Los resultados indican que los productores beneficiados con sistemas de riego tienen mayor impacto en incremento de ingreso bruto, rendimiento, producción, y capitalización. Asimismo, se considera que el Programa ha fomentado el uso más eficiente del agua y también ha logrado incrementos en la superficie regada.

5.2. Recomendaciones

5.2.1. Generales

Los resultados indican incrementos en el ingreso bruto del productor, producción, productividad y capitalización, pero se registran valores negativos para la generación de empleo. Lo anterior, se explica porque el Programa ha orientado los apoyos a maquinaria, implementos y equipo, que aunque mejoran los procesos de la producción primaria, reducen el número de jornales empleados. Por otro lado, se logra identificar que las actividades poscosecha presentan una tendencia a la generación de empleo contratado, por lo que *se sugiere que haya mayor inversión en este tipo de actividad, que además también logra generar un impacto positivo en el ingreso bruto del productor.*

En relación a lo anterior, cabe reflexionar que aun cuando los apoyos individuales tienen un impacto positivo en la economía del productor, éstos no logran tener mayor impacto en el proceso de desarrollo del sector; si bien se logran avances en equipamiento e infraestructura, éstos no son suficientes para detonar el desarrollo. Por tanto, *se sugiere que los apoyos en maquinaria, equipo e infraestructura se consoliden en el marco de una*

estrategia de intervención por rama productiva (proyectos de desarrollo), de tal forma que se logre la integración de cadenas agroalimentarias desde el nivel local.

Lo anterior, permitirá no sólo lograr la integración de cadenas, sino contrarrestar el impacto negativo que se genera en el empleo con la incorporación de tecnología a los procesos de producción primaria en ciertas etapas, compensándolo con el empleo que tienden a generar las actividades poscosecha.

Asimismo, se sugiere considerar la siguiente recomendación:

- *Planear con los diversos Comités Sistema-Producto, Presidentes Municipales y Organizaciones de productores, entre otros actores, las acciones a implementar anualmente en el ámbito del desarrollo rural. Esto, en consideración de la existencia de los CMDRS y los CDDRS.*

Lo anterior, permitirá, entre otras cosas, fortalecer la mezcla de recursos para un solo fin; promover y contribuir a la formación de fondos de garantía para productores organizados; realizar convenios con instituciones de enseñanza e investigación para que proporcionen asesoría y asistencia técnica a los productores beneficiados con el PFA.

5.2.2. Específicas

Se aprecia con claridad que los apoyos otorgados por el Programa son congruentes con la problemática de la agricultura en la entidad; sin embargo, la dispersión de los mismos, restringe el logro de un impacto mayor en los resultados. Al respecto y, como ya se mencionó en las conclusiones generales, *se requiere que dichos apoyos se den en el marco de una estrategia de intervención por rama productiva, con una visión de desarrollo rural sustentable.* Para ello, se sugiere que se lleve a cabo un proceso de planeación previo a la firma de los anexos técnicos, dicho proceso deberá considerar, enunciativa pero no limitativamente, la participación de la instancia normativa (SAGARPA), la instancia operativa (SEDARPA) y los representantes de los Comités Sistema-Producto constituidos en la entidad; esto, con la finalidad de que en base a las necesidades de los distintos sistemas-producto representados, se oriente la distribución presupuestal del Programa y se ajuste el catálogo de componentes de apoyo, lo permitiría tener una estructura programática presupuestal que contribuyera a dar una mejor respuesta a las necesidades del entorno.

Paralelamente se recomienda fomentar la mezcla de recursos para contrarrestar el efecto de la insuficiencia presupuestal, para ello se sugiere que al momento de realizar la distribución presupuestal, se establezca un porcentaje de recurso mayor designado a financiar exclusivamente proyectos integrales de desarrollo que puedan ser la base para gestionar recursos con otras instituciones, de tal forma que dichos proyectos logren concentrar esfuerzos y crear sinergias para detonar el desarrollo del sector desde el nivel local. Esto es, desde luego, en congruencia con lo planteado por la LDRS.

La focalización de apoyos con base a la normatividad establecida en las RO de APC, es enunciativa pero no limitativa de los ajustes que pueda realizar el Estado; por ello, *se sugiere establecer criterios claros, formales y consensuados con los diferentes actores (instancia normativa, instancia operativa, representantes de Comités Sistema-Producto y*

Organizaciones Económicas de Productores) para focalizar la entrega de apoyos al productor, haciendo clara diferenciación entre criterios para selección de proyectos productivos y solicitudes a la libre demanda.

En cuanto a los esquemas de financiamiento, *se recomienda seguir avanzando en la conformación de fondos de garantía con los Comités Sistema-Producto identificados como prioritarios en el Estado.*

Respecto al fortalecimiento de los Comités Sistema-Producto constituidos en la entidad, *se sugiere fortalecer la capacitación de los mismos en aspectos administrativos que les permita mejorar el manejo y comprobación de los recursos asignados por el Programa; pues una de las debilidades identificadas en este tipo de figuras es la escasa experiencia administrativa en el manejo de recursos públicos.*

Respecto al circuito operativo del Programa, que en términos generales su desempeño fue calificado de regular e bueno, sólo se ponen a consideración las observaciones hechas por algunos productores durante las entrevistas de campo, y que están dadas en el sentido de mejorar la atención en ventanillas, toda vez que en algunos casos la orientación dada al productor para integrar su solicitud no fue lo suficientemente clara y precisa; además, de recurrentes señalamientos referentes a la inoportuna difusión de las fechas para apertura de ventanillas y el reducido período de tiempo para la recepción de solicitudes.

En lo que se refiere a cambios en los canales de comercialización, los resultados indican que cuando se apoyan actividades poscosecha se logra generar un cambio en el destino de la producción. Al respecto, cabe señalar que una de las limitantes para que los productores agrícolas veracruzanos accedan a nuevos mercados es el limitado control de calidad de los productos en los diferentes eslabones de la cadena. Por ello, *se sugiere fortalecer la regulación de estándares de calidad de los productos agrícolas mediante la capacitación de los productores organizados en los Comités Sistema-Producto, la dinámica de capacitación debe enfocarse en temas relativos a estándares de calidad requeridos por los principales compradores de productos agrícolas veracruzanos. Al respecto, valdría la pena reflexionar sobre la conveniencia de fortalecer a los Comités Sistema-Producto, mediante la creación de una unidad central responsable de orientar y coordinar las acciones relacionadas con este tema.*

Finalmente, y en lo que respecta a la integración del vínculo Fomento Agrícola-PRODESCA, se advierte que no existen grandes expectativas en la funcionalidad del mismo; las razones ya han sido discutidas ampliamente en capítulos anteriores. Al respecto, se percibe la idea generalizada de no seguir avanzando en este proceso, toda vez que en Veracruz nunca ha operado formalmente. En este sentido, *se sugiere proponer un esquema alternativo de asistencia técnica acorde a las necesidades del PFA en la entidad, bien como subprograma del PFA o vía proyectos integrales presentados por los Comités Sistema-Producto.*

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 Fomento Agrícola. UA-FAO. México, 2006.

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 Fomento Agrícola. 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 Fomento Agrícola. 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 Fomento Agrícola se determina aplicando la siguiente formula:

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

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 PFA 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: $\theta_{2003} = 269.2$ y $\theta_{2005} = 243.4$

Tamaño de muestra

Fomento Agrícola	N	n
Inversión y Capitalización 2005	3,696	228
Inversión y Capitalización 2003	4,161	253

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.

Fomento Agrícola	N	n	Reemplazos¹	k	s
Inversión y Capitalización 2005	3,696	228	46	16.2	13.3
Inversión y Capitalización 2003	4,161	253	51	16.4	1.2

2. 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.

3. 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.

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.

Anexo 2

Indicadores de ingreso, producción y productividad

Cuadro Anexo 1. Índice de ingreso bruto por tipo de productor y rama agrícola

	TP I	TP II	TP III	TP IV	Total general
General	1.0077	1.0061	1.0941	1.0000	1.0261
Cultivos Agroindustriales		1.0081	1.0212	1.0000	1.0138
Forrajes y Praderas		1.0000	1.2788		1.2731
Granos y Semillas		1.0000	1.0160		1.0040
Hortalizas	1.1425	1.0509	1.2497		1.0767
Plantaciones y/o Frutales	1.0000	1.0008	1.0009		1.0008
Poscosecha		1.4826	1.0000		1.0711
Primaria Agrícola	1.0077	1.0057	1.0956	1.0000	1.0259

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003.

Cuadro Anexo 2. Índice de Ingreso Bruto por rama agrícola y componente otorgado.

	Cultivos Agroindustriales	Forrajes y Praderas	Granos y Semillas	Hortalizas	Plantaciones y/o Frutales	Total general
General	1.014	1.273	1.004	1.077	1.001	1.026
Cosechadora	1.000					1.000
Equipamiento e infraestructura para acopio / almacenamiento de granos.			1.000			1.000
Equipamiento e infraestructura para la transformación de la producción	1.641					1.641
Implementos agrícolas	1.055		1.000		1.000	1.011
Material vegetativo para cultivos perennes					1.010	1.010
Paquete tecnológico				1.077	1.000	1.061
Planta empacadora (selección, empaque, envasado, etc.)					1.000	1.000
Sistema de riego tecnificado (goteo, aspersión, micro aspersión)	1.017	1.446				1.225
Tractor	1.005	1.000	1.005	1.073	1.000	1.002

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003.

Cuadro Anexo 3. Índice de Ingreso Bruto por Tipo de Productor y componente otorgado

	TP I	TP II	TP III	TP IV	Total general
General	1.0077	1.0061	1.0941	1.0000	1.0261
Cosechadora		1.0000			1.0000
Equipamiento e infraestructura para acopio / almacenamiento de granos.		1.0000			1.0000
Equipamiento e infraestructura para la transformación de la producción		1.6410			1.6410
Implementos agrícolas		1.0000	1.0246		1.0107
Material vegetativo para cultivos perennes		1.0113	1.0044		1.0098
Paquete tecnológico	1.0488	1.0387	1.2497		1.0612
Planta empacadora (selección, empaque, envasado, etc.)			1.0000		1.0000
Sistema de riego tecnificado (goteo, aspersión, micro aspersión)			1.2248		1.2248
Tractor	1.0000	1.0016	1.0042	1.0000	1.0018

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003.

Cuadro Anexo 4. Índices de producción y productividad por tipo de productor y rama agrícola.

	Indicador	TP I	TP II	TP III	TP IV	General
Total General	IR	1.00	1.00	1.07	1.00	1.02
	IS	1.01	1.01	1.02	1.00	1.01
	IQ	1.01	1.01	1.09	1.00	1.03
Cultivos Agroindustriales	IR		0.99	1.02	1.00	1.01
	IS		1.01	1.00	1.00	1.01
	IQ		1.01	1.02	1.00	1.01
Forrajes y Praderas	IR		1.00	1.28		1.27
	IS		1.00	1.00		1.00
	IQ		1.00	1.28		1.27
Granos y Semillas	IR		0.97	1.01		0.98
	IS		1.03	1.00		1.02
	IQ		1.00	1.01		1.00
Hortalizas	IR	1.00	1.00	1.01		1.00
	IS	1.14	1.05	1.24		1.07
	IQ	1.14	1.05	1.25		1.08
Plantaciones y/o Frutales	IR	1.00	1.00	0.94		1.00
	IS	1.00	1.00	1.07		1.01
	IQ	1.00	1.00	1.00		1.00
Primaria Agrícola	IR	1.00	1.00	1.08	1.00	1.02
	IS	1.01	1.00	1.01	1.00	1.01
	IQ	1.01	1.01	1.09	1.00	1.03
Implementos agrícolas	IR		1.00	1.02		1.01
	IS		1.00	1.00		1.00

	Indicador	TP I	TP II	TP III	TP IV	General
	IQ		1.00	1.02		1.01
Material vegetativo para cultivos perennes	IR		1.01	1.00		1.01
	IS		1.00	1.00		1.00
	IQ		1.01	1.00		1.01
Paquete tecnológico	IR	1.00	1.00	1.01		1.00
	IS	1.05	1.04	1.24		1.06
	IQ	1.05	1.04	1.25		1.06
Sistema de riego tecnificado (goteo, aspersión, micro aspersión)	IR			1.22		1.22
	IS			1.00		1.00
	IQ			1.22		1.22
Tractor	IR	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	IS	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
	IQ	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Cosechadora	IR		1.00			1.00
	IS		1.00			1.00
	IQ		1.00			1.00

Fuente: elaboración con base en encuesta a beneficiarios 2003.