

# Evaluación Alianza para el Campo 2007



## Informe de Evaluación Estatal

## Programa de Desarrollo Rural

# Veracruz

México, Septiembre de 2008

Evaluación  
Alianza para el Campo 2007

Informe de Evaluación  
Estatal

Programa de Desarrollo Rural

**Veracruz**

## Directorio

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

**Lic. Fidel Herrera Beltrán**  
Gobernador Constitucional del Estado

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

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

**M.C. Evaristo Ovando Ramírez**  
Subdirector de Planeación y Desarrollo  
Productivo

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

**Ing. Alberto Cárdenas Jiménez**  
Secretario

**Ing. Antonio Ruiz García**  
Subsecretario de Desarrollo Rural

**Lic. Juan Antonio González Hernández**  
Coordinador General de Enlace y Operación

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

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

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

**MVZ. Renato Olvera Nevárez**  
Director General de Planeación y Evaluación

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

**Ing. Luis Alejandro Chavarría Galindo**  
Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural

**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. BERTHA HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ**

Representante de los Productores

**DR. PONCIANO PÉREZ HERNÁNDEZ**

Representante de Profesionistas y Académicos

**DR. GUSTAVO ORTIZ CEVALLOS**

Representante de Profesionistas y Académicos

**M.C. HILARIO HUMBERTO VALENZUELA CORRALES**

Coordinador Estatal de Evaluación

---

**ENTIDAD EVALUADORA ESTATAL**

**Agro Sistemas Joseman, S.P.R. de R.L.**

**RESPONSABLE DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA**

**Ing. Manuel Gómez Siordia**

**COLABORADOR**

**M.C. Guadalupe Diego Lazcano**

**ASESOR ESTADÍSTICO**

**L.E. Joao Francisco Rebolledo Palmeros**

# TABLA DE CONTENIDO

---

	<b>Página</b>
<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>viii</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPITULO 1.- CONTEXTO EN EL QUE OPERÓ EL PROGRAMA EN EL ESTADO .....</b>	<b>9</b>
1.1.- Caracterización del medio rural en el estado .....	9
1.1.1.- Características territoriales .....	9
1.1.2.- población .....	11
1.1.3.- Marginación.....	12
1.2.- Importancia del medio rural en la economía estatal.....	14
1.2.1.- Población ocupada.....	14
1.2.2.- Principales actividades Económicas en el Estado de Veracruz .....	15
1.3.- La infraestructura productiva para las actividades agropecuarias y forestales .....	17
1.3.1.- Infraestructura de riego.....	17
1.3.2.- Agroindustrias rurales .....	17
1.3.3.- Vías de comunicación .....	18
1.4.- La política de desarrollo rural en el estado.....	19
1.5.- El Producto Interno Bruto del Sector Agropecuario del Estado .....	21
<b>CAPITULO 2.- EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA .....</b>	<b>25</b>
2.1.- diseño del Programa .....	25
2.2.- Arreglo institucional .....	28
2.2.1.- Arreglo interinstitucional.....	29
2.2.2.- Arreglo Estatal.....	30
2.2.3.- Municipalización.....	30
2.3.- Asignación de recursos .....	31

2.3.1.- Focalización .....	31
2.3.2.- Asignación de recursos vía proyectos.....	32
2.4.- Complementariedad entre Subprogramas y otros Programas dentro y fuera de la Alianza .....	32
2.5.- Procesos operativos del Programa .....	32
2.6.- Impulso al Desarrollo de Capacidades .....	36
2.7.- Mercado de Servicios Profesionales.....	37
2.7.1.- Mecanismos de capacitación y supervisión de los Prestadores de Servicios Profesionales .....	38
2.8.- Consideraciones finales de la gestión del PDR en el Estado de Veracruz.....	39
<b>CAPITULO 3.- PRINCIPALES RESULTADOS E IMPACTOS LOGRADOS POR EL PROGRAMA .....</b>	<b>41</b>
3.1.- Objetivo en torno a resultados .....	41
3.2.- Análisis de la inversión y población atendida por DR.....	41
3.2.1.- Evolución de la inversión en la Alianza para el campo .....	41
3.2.2.- Tendencias de la evolución del programa, número de beneficiarios y actividades apoyadas .....	45
3.3.- Objetivo en torno a impactos.....	48
3.3.1.- Indicadores de primer nivel.....	48
3.3.2.- Indicadores de segundo nivel .....	52
<b>CAPITULO 4.- LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>57</b>
4.1.- Respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno .....	57
4.1.2.- Gestión del Programa en el Estado.....	58
4.1.3.- Principales resultados e impactos del Programa .....	60
<b>Bibliografía .....</b>	<b>62</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>64</b>

---

## ÍNDICE DE CUADROS

---

	<b>Página</b>
<b>CUADRO 1.- Número de beneficiarios por estrato y subprograma 2002-2007</b> .....	3
<b>CUADRO 2.- Capitalización por tipo de productor, beneficiarios PDR 2007</b> .....	5
<b>CUADRO 3.- Superficie por DDR en el estado de Veracruz (hectáreas)</b> .....	10
<b>CUADRO 4.- Distribución de la población por Distritos de Desarrollo Rural Sustentable</b> .....	12
<b>CUADRO 5.- Distribución de la población veracruzana por grado de marginación</b> ...	13
<b>CUADRO 6.- Población Ocupada en el estado de 2001-2007 (miles de personas)</b> .....	15
<b>CUADRO 7.- Superficie estatal por rama de actividad en hectáreas</b> .....	15
<b>CUADRO 8.- Distribución de la red carretera del estado de Veracruz (Kilómetros) en 2007</b> .....	18
<b>CUADRO 9.- Grado de formalización de la operación municipalizada en el Estado de Veracruz</b> .....	27
<b>CUADRO 10.- Primera fase del circuito operativo 2007 del PDR</b> .....	33
<b>CUADRO 11.- Segunda Fase del Circuito operativo del PDR, recepción y selección de solicitudes 2007</b> .....	34
<b>CUADRO 12.- Tercera fase del circuito operativo del PDR 2007</b> .....	36
<b>CUADRO 13.- Inversión en la Alianza para el Campo de acuerdo a la fuente de aportación (Miles de pesos)</b> .....	41
<b>CUADRO 14.- Comportamiento de la inversión del PDR por subprograma, 1999-2007, (Miles de pesos)</b> .....	44
<b>CUADRO 15.- Número de beneficiarios por estrato y subprograma 2002-2007</b> .....	45
<b>CUADRO 16.- Distribución de beneficiarios por DDR de PAPIR, 2007</b> .....	47
<b>CUADRO 17.- Composición del ingreso total del beneficiario</b> .....	49
<b>CUADRO 18. Composición del ingreso del beneficiario de la UPR</b> .....	49
<b>CUADRO 19.- Jornales ocupados en actividades agrícolas de los beneficiarios 2006</b> .....	50
<b>CUADRO 20.- Empleos generados por beneficiarios 2006 en actividades agrícolas</b>	51

<b>CUADRO 21.- Jornales ocupados en actividades pecuarias de los beneficiarios 2006</b>	51
<b>CUADRO 22.- Empleos generados por beneficiarios 2006 en las actividades pecuarias</b>	51
<b>CUADRO 23.- Capitalización por tipo de productor, beneficiarios PDR 2007</b>	52
<b>CUADRO 24.- Capitalización por grado de marginación, beneficiarios 2007</b>	53
<b>CUADRO 25.- Tasa de capitalización por actividad agrícola, beneficiarios 2002-2007</b>	53
<b>CUADRO 26.- Tasa de capitalización por actividad pecuaria, beneficiarios 2002-2007</b>	54
<b>CUADRO 27.- Tasa de capitalización por actividades no agrícolas, beneficiarios 2002-2007</b>	54
<b>CUADRO 28.- Índice de cambio Tecnológico por tipo de productor en función de la asistencia técnica. Beneficiarios 2006</b>	55
<b>CUADRO 29.- Índice de cambio Tecnológico para beneficiarios del PAPIR 2002 2006</b>	56



## ÍNDICE DE FIGURAS

---

	Página
<b>FIGURA 1.- Evolución de la distribución de la inversión del PDR por subprograma en el periodo 1996-2007. (% de participación).....</b>	<b>3</b>
<b>FIGURA 2.- Pirámide Poblacional del estado de Veracruz por edad y sexo (2005) ....</b>	<b>11</b>
<b>FIGURA 3.- Grado de marginación por municipio, Veracruz 2005 .....</b>	<b>13</b>
<b>FIGURA 4.- Relación de la superficie ocupada con el valor de la producción por actividad .....</b>	<b>17</b>
<b>FIGURA 5.- Inversión pública al sector agropecuario, forestal y pesquero de Veracruz 2000-2007 .....</b>	<b>20</b>
<b>Figura 6. PIB Nacional de las actividades primarias en el periodo 2004-2007 por trimestre.....</b>	<b>22</b>
<b>Figura 7 . Composición del valor de la producción agropecuaria del estado de Veracruz.....</b>	<b>23</b>
<b>Figura 8. Tendencia del PIB agropecuario de Veracruz.....</b>	<b>23</b>
<b>Figura 9. Tendencia de la superficie cultivada en Veracruz en el periodo 2000-2007</b>	<b>24</b>
<b>FIGURA 10.- Diseño integral del Programa de Desarrollo Rural .....</b>	<b>26</b>
<b>FIGURA 11.- Arreglo institucional, estructura de la APC en el estado de Veracruz...</b>	<b>29</b>
<b>FIGURA 12.- Fases del proceso operativo del Programa de Desarrollo Rural.2007 ..</b>	<b>33</b>
<b>FIGURA 13.- Distribución de los recursos de la Alianza para el Campo según programas.....</b>	<b>42</b>
<b>FIGURA 14.- Evolución de la Participación gubernamental en el PDR en Veracruz por fuente de aportación en el periodo 2003-2007 .....</b>	<b>43</b>
<b>FIGURA 15.- Evolución del tipo de productores beneficiados con el PDR en el periodo 2002-2007 .....</b>	<b>46</b>
<b>FIGURA 16.- Asignación del presupuesto del Programa por tipo de actividad en el periodo 2002-2007 .....</b>	<b>47</b>

## SIGLAS

---

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Capacitación para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTEE	Comité Técnico de Evaluación Estatal
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DRS	Desarrollo Rural Sustentable
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FIVERFAP	Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FUNPROVER	Fundación Produce de Veracruz, A. C.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
INVEDER	Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a la Inversión Rural
PBIT	Productor de Bajos Ingresos en Transición
PBIZM	Productor de Bajos Ingresos en Zonas Marginales
PBIZN	Productor de Bajos Ingresos en Zonas No Marginales
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEA	Población Económicamente Activa

PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fomento a Empresas y Organizaciones Rurales
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
RENDRUS	Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable
RO	Reglas de Operación
RT	Resto de los Productores
OE	Organizaciones Económicas
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SNIM	Sistema Nacional de Información Municipal
TIF	Tipo Inspección Federal
UA	Unidad de Apoyo
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
UTON	Unidad Técnica Operativa Nacional

## **PRESENTACIÓN**

---

La evaluación de los programas de Alianza Contigo, responde a la exigencia establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 y en las Reglas de Operación de Alianza, referente a la obligatoriedad de realizar una evaluación externa de los programas que la integran. En lo específico, esta evaluación está normada por los Lineamientos de Planeación y Evaluación 2008 emitido por la Coordinación General de Enlace y Operación (CGEO) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

De igual manera, responde al interés de los Gobiernos Federal y Estatal de utilizar la evaluación como un instrumento para valorar el Programa de Desarrollo Rural y su vínculo con los Subprogramas de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR

El presente informe de evaluación fue realizado por la Entidad Evaluadora Estatal Agro Sistemas Joseman, S. P. R. de R. L., con motivo del contrato Número: 00008031-002-08; contraído con la Delegación Estatal de la SAGARPA a través del Comité Estatal de Evaluación, el cual se encargó de llevar a cabo el proceso de de Invitación a Cuando Menos Tres Personas para la selección de la EEE que realizaría la evaluación de los programas de la APC 2007. En ese sentido, dicha EEE se hace responsable de la calidad y contenido del mismo.

## RESUMEN EJECUTIVO

---

Con el propósito de presentar una síntesis analítica de los principales resultados la evaluación del Programa de Desarrollo Rural se presenta este apartado. Los rubros que se abordan son el entorno que incide en las actividades apoyadas por el Programa, el arreglo institucional y los resultados e impactos logrados.

El INEGI reporta en el conteo rápido de 2005, una población 7.11 millones en el estado de Veracruz, donde la de 5 años y más asciende a 6.37 millones; de ellas, 605 mil declaran hablar alguna lengua indígena. El estado de Veracruz a pesar de tener gran diversidad y riqueza de recursos naturales, el 39.37% de su población vive en 20,300 localidades rurales (98%). De igual manera, cuenta con una población de 29% en Alto grado de marginación. El DDR con mayor grado de marginación fue DDR 005-Fortín, que cuenta con 57 municipios y 1.2 millones de habitantes.

La población económicamente activa en la Entidad fue de 2.6 millones de personas en promedio en el periodo 2001-2007 y tuvo una TMAC de 2.75% en el mismo periodo. De la PEA el 27.3% trabajan en sector agropecuario. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la población ocupada en el sector primario fue negativa (-2.65%), lo cual da idea de que el sector primario veracruzano presenta fenómenos de migración hacia otros sectores de la economía y al extranjero (Estados Unidos) en general, mientras las tasas de crecimiento de personas ocupadas en los demás sectores muestra tendencias positivas.

La ganadería es la actividad con mayor superficie estatal utilizada (50.4%); sin embargo, comparativamente genera menor valor de producción que la actividad agrícola en una menor superficie. La actividad ganadera se caracteriza por ser principalmente extensiva y con bajo nivel de tecnificación.

La infraestructura en el sector rural en general presenta deficiencias en cuanto a la satisfacción de la demanda para el aumento de la productividad; tal es el caso de riego (solo abastece 3.4% de la superficie agrícola), infraestructura de comercialización, de transformación de productos y vías de comunicación. Este factor limita el desarrollo rural del estado, pues se requiere para aumentar la productividad y dar valor agregado a los productos, fomentando así el desarrollo horizontal de las principales cadenas productivas del estado y la revalorización de los productos rurales.

La política de Desarrollo Rural del estado está alineada a la política federal como se menciona en su Programa de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación 2005-2210, por lo que sus principales estrategias están enfocados al desarrollo territorial e integral, fortalecimiento a las cadenas productivas, enfoque diferenciado de atención y fortalecimiento del federalismo.

El estado conjuntamente con el gobierno federal opera el PDR, el cual integra a los subprogramas de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

## **Evaluación de la gestión del PDR**

La gestión del PDR, en el periodo 2003-2007, mostró una gradual apropiación por parte de la estructura estatal en lo referente a la planificación estratégica integral del Desarrollo Rural Sustentable, donde se consideró como fin el mejorar la calidad de vida del poblador rural veracruzano, y no solo el aspecto productivo.

La asignación de recursos en el mismo periodo tuvo avances en función de la población objetivo; sin embargo, es deseable que se considere dar mayor prioridad a los proyectos con integralidad, bajo el enfoque de sustentabilidad y concurrencia, para impactar con mayor eficacia en la calidad de vida de los pobladores.

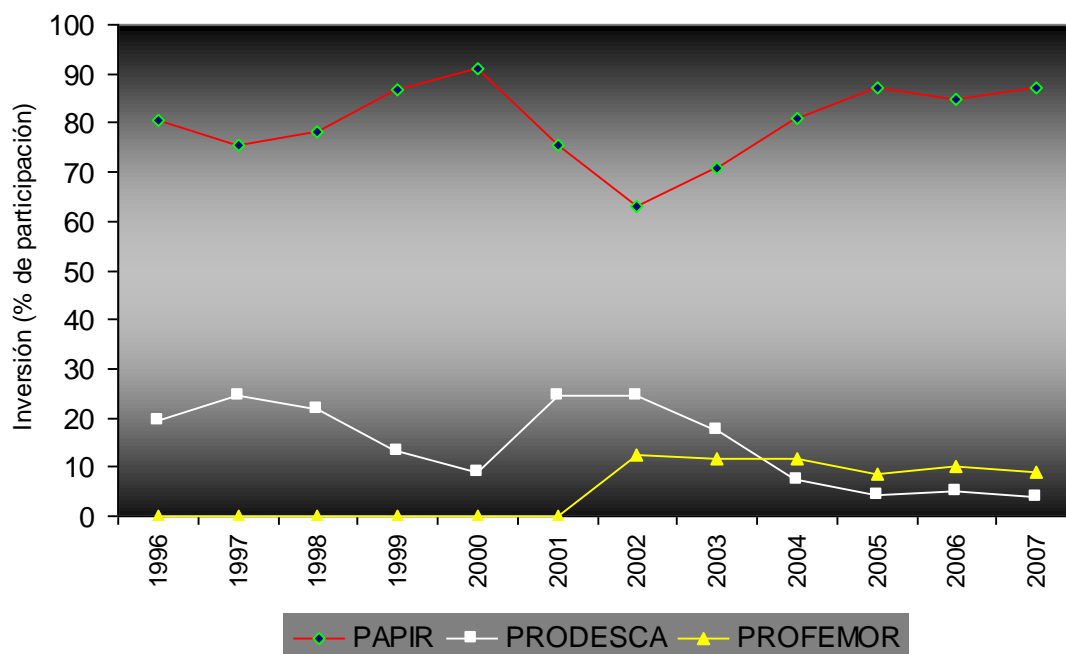
Es pertinente puntualizar que la oportunidad del proceso operativo del Programa fue en función del tiempo de las negociaciones entre el Gobierno Federal y Estatal, dado que no se podía comenzar a operar hasta no firmar el Anexo Técnico correspondiente, para lo cual es conveniente que se lleven a cabo un proceso de negociación previo que establezca los términos y requerimientos de las actividades a desarrollar en el Estado, y así dar celeridad al proceso. Complementando lo dicho, es necesario trabajar en la fase de valoración y pago de solicitudes, ya que en general se desfasan conforme a las RO aplicables.

La operación articulada del PEC en el Estado aun es incipiente, dado que las instituciones que se encuentran incluidas aun no consolidan el ajustar la vinculación entre sí para cumplir con los objetivos comunes sin duplicar acciones. Existe, por otro lado, la falta de proyectos integrales de gran visión que incluyan la participación de diversas instituciones para detonar el desarrollo rural de una región; una herramienta para establecer los planes locales de desarrollo son los CMDRS, los cuales están en proceso de consolidación; sin embargo, en opinión del 40% de los entrevistados, ya existe una buena red de comunicación con diversas instancias mediante Programas que pueden aportar al Desarrollo Rural Sustentable como son SEMARNAT, STPS, SEP, SEV, SE, SAGARPA, entre otras; mismas que están trabajando en la planificación de proyectos integrales, aunque con adversidades para unificar criterios.

Es pertinente decir que la complementariedad entre subprogramas del PDR fue un área de oportunidad a desarrollar, dado que en el periodo 2003-2007 el promedio anual de recursos se dio en PAPIR en un 80%. A este respecto, en opinión de los funcionarios operativos, faltó coordinación para la aplicación de los subprogramas en proyectos integrales que contaran con la complementación de los tres subprogramas.

## **Evaluación de resultados e impactos**

El PDR se orienta a fomentar la capitalización de las UPR; a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; al desarrollo de proyectos de producción primaria; a incorporar procesos de transformación agregación de valor y generación de servicios; al desarrollo de capacidades en el medio rural, y al fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros. La orientación de recursos se inclinó en más del 80% al subprograma PAPIR (Figura 1), cuyo objetivo principal es la inversión de bienes de capital; en tanto que los programas de PRODESCA Y PROFEMOR, que son para el desarrollo de capacidades, se ven un tanto relegados.

**FIGURA 1.- EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN DEL PDR POR SUBPROGRAMA EN EL PERIODO 1996-2007. (% DE PARTICIPACIÓN)**

Fuente: Elaboración Propia.

La evolución del número de beneficiarios en el periodo de estudio, muestra que el programa benefició en promedio a 14,485 productores PBIZM por año, con una distribución por subprograma de 52% PAPIR, 35 % PRODESCA y 13% PROFEMOR, en el periodo 2003-2007.

**CUADRO 1.- NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR ESTRATO Y SUBPROGRAMA 2002-2007**

AÑO/PROGRAMA	PBIZM*	PBIZN*	PBIT*	RP*	Total General
<b>2003</b>	<b>25,734</b>	<b>6,589</b>	<b>932</b>	<b>384</b>	<b>33,639</b>
PAPIR	8,155	2,705	400	116	11,376
PRODESCA	15,185	3,116	404	181	18,886
PROFEMOR	2,394	768	128	87	3,377
<b>2004</b>	<b>14,203</b>	<b>3,433</b>	<b>549</b>	<b>0</b>	<b>18,185</b>
PAPIR	6,844	2,247	486		9,577
PRODESCA	7,359	1,186	63		8,608
PROFEMOR					
<b>2005</b>	<b>14,109</b>	<b>4,306</b>	<b>546</b>	<b>0</b>	<b>18,961</b>
PAPIR	12,551	3,475	375		16,401

Continúa...

AÑO/PROGRAMA	PBIZM*	PBIZN*	PBIT*	RP*	Total General
PRODESCA	1,558	831	171		2,560
PROFEMOR					
<b>2006</b>	<b>16,296</b>	<b>4,590</b>	<b>2,217</b>	<b>7</b>	<b>23,110</b>
PAPIR	7,257	3,193	948		11,398
PRODESCA	2,911	480	118	7	3,516
PROFEMOR	6,128	917	1,151		8,196
<b>2007</b>	<b>16,569</b>	<b>3,252</b>	<b>1,784</b>	<b>40</b>	<b>21,645</b>
PAPIR	10085	1855	1070	0	13010
PRODESCA	3398	343	111	13	3865
PROFEMOR	3086	1054	604	26	4770
<b>Promedio</b>	<b>14,485</b>	<b>3,695</b>	<b>1,005</b>	<b>72</b>	<b>19,257</b>
PAPIR	7,482	2,246	546	19	10,294
PRODESCA	5,068	993	144	34	6,239
PROFEMOR	1,935	457	314	19	2,724
<b>Total general</b>	<b>86,911</b>	<b>22,170</b>	<b>6,028</b>	<b>431</b>	<b>115,540</b>

Fuente: Lista de Beneficiarios del PDR 2002-2007

El número de PBIZM tuvo un decremento del 35.6% en el mismo periodo (Figura 10), con su punto más crítico en el año 2005, el resto de los grupos de productores tuvieron un aumento significativo a partir de 2004. Esto se explica porque, a partir del año 2003, las Reglas de Operación marcaron como estrategia dar apoyo a proyectos de grupos organizados.

### Indicadores de primer nivel

En la composición del ingreso se encontró que la principal fuente de la economía familiar de los beneficiarios 2006 corresponde a los generados en la Unidad de Producción Rural (UPR), en una proporción promedio de 98.1% para los años 2007 y 2008. En ese periodo, dichas UPR's incrementaron en un 15.1% su nivel de ingresos brutos. Estas a su vez, están conformadas por Actividades Apoyadas por el PDR en un 76.5%, por actividades agrícolas (18.8%) y el resto por actividades pecuarias donde no se utiliza el apoyo financiado por el PDR.

En lo que corresponde a la Actividades donde está el apoyo, se observó un incremento del 6.4% en el ingreso bruto atribuible al programa; las otras dos actividades mostraron cambios divergentes, es decir, las actividades agrícolas no apoyadas crecieron 99.7% y las pecuarias decrecieron 55.6%. En forma combinada, estos tres conceptos arrojaron un 15.1% de incremento global en la UPR.

Refiriéndonos al empleo, el PDR fomentó primordialmente la utilización de mano de obra familiar, lo que indica que las inversiones apoyadas incentivan el autoempleo y por ende, la retención de mano de obra, siendo las actividades pecuarias las que retienen más empleo familiar.



## Indicadores de segundo nivel

De acuerdo a la tipología de productores según la FAO, los productores que mostraron mayor tasa de capitalización en el año 2007, fueron los del Tipo I, con un 31.1% de incremento en el monto de nivel de activos (Cuadro 2). Lo cual es congruente, dado que ese tipo de productores presentan las condiciones más precarias en cuanto a nivel de activos productivos se refiere, y en forma inversa son los tipo III los que disponen más de bienes de capital productivos, motivo por el cual los montos de apoyo afectan en menor medida.

**CUADRO 2.- CAPITALIZACIÓN POR TIPO DE PRODUCTOR, BENEFICIARIOS PDR 2007**

Concepto	TP I*	TP II*	TP III*	Total
Tasa de capitalización (%)	<b>31.1</b>	<b>11.2</b>	<b>3.6</b>	<b>9.0</b>
Capital promedio antes del apoyo (\$)	29,850	197,078	168,006	171,461
Capitalización promedio (\$)	9,292	22,050	5,980	15,478
Aportación gobierno promedio (\$)	32,944	12,954	13,476	15,032
Aportación beneficiario promedio (\$)	17,211	8,609	11,306	10,327
Aportación total promedio (\$)	50,155	21,563	24,782	25,359
Efecto multiplicador	<b>0.19</b>	<b>1.02</b>	<b>0.24</b>	<b>0.61</b>

\*TP I, TP II, TP III: Tipología de productores FAO donde TP I es el productor de recursos más limitados y el TP III es de recursos más amplios.

Fuente: Elaboración propia con datos de los beneficiarios 2006 entrevistados en 2007 y 2008.

Considerando el grado de marginación donde se localizan los beneficiarios, éste sigue un comportamiento muy similar a la tipología; es decir, las tasas de capitalización son mayores en condiciones de alto grado de marginación, y éstas disminuyen, ante mejores condiciones de marginalidad.

En lo que respecta al cambio tecnológico, el estrato de productor que mayor Índice de Cambio Tecnológico mostró fue el TP II, que incrementó en 81.94% su nivel de disposición de medios de producción con cierta tecnología. Sin embargo, el nivel que se alcanzando con ese incremento fue de 0.28 en una escala de 0 a 1, donde el primero es la inexistencia de medios de producción con tecnología desarrollada, y el 1 con tecnología avanzada. Asimismo se observó que los beneficiarios que reciben o han recibido apoyo tanto del PAPIR como del PRODESCA (Asistencia Técnica), presentan mayor incremento en lo que a nivel tecnológico se refiere.

## Experiencias aprendidas del PDR

En el marco de la APC y la publicación de las nuevas Reglas de Operación del 31 de diciembre de 2007, el desarrollo rural se inserta en una nueva estructura programática, comprendida en el Programa de Activos Productivos y el Programa de Soporte. Es deseable que para la nueva estructura programática, la planificación del desarrollo rural sustentable considere como fundamental el reafirmar o, en su caso, clarificar a todos los niveles de decisión y operación, los objetivos en términos de la LDRS y, como tal, el concepto de Desarrollo Rural Sustentable.

La experiencia generada durante la gestión del PDR en el periodo 2003-2007, muestra una gradual apropiación por parte de la estructura estatal, en lo referente a la planificación

estratégica integral del Desarrollo Rural Sustentable. Las acciones encaminadas a potencializar el desarrollo rural en el marco de las nuevas RO 2008, deben cubrir las necesidades de desarrollo de capacidades, inversión productiva y capital social, por lo que se sugiere que sean estratégicamente balanceadas, con un plan integral y de gran visión a corto, mediano y largo plazo. Los elementos adicionales incluidos son la participación de la población rural a través de CMDR y la alineación con las condiciones de los recursos (económicos, sociales, culturales y físico ambientales) de la región, fortaleciendo el enfoque de sustentabilidad.

La componente de capacitación es indispensable como proceso de concientización y aprendizaje, los actores del DR por un lado requieren del desarrollo de sus capacidades autogestivas, de liderazgo, de sentido de valoración y apropiación de sus recursos (naturales, culturales, económicos); al igual que de un proceso de aprendizaje sobre innovación tecnológica, administración de su UPR, maximización de productividad y en general, aspectos técnicos. Por ello la importancia de instrumentar proyectos integrales de alto impacto con posibilidades de ser replicados por observación de resultados, donde el componente de capacitación contenga *in situ* ambos procesos, pero particularmente dirigidos a los objetivos del proyecto.

Para la asignación de recursos es conveniente se considere dar prioridad a los proyectos con integralidad, con el enfoque de sustentabilidad y concurrencia, para impactar con eficacia.

El PDR fue un importante instrumento de política hasta 2007, por su enfoque en atender a los segmentos de la población con mayor grado de marginación y nivel de rezago, impulsando el desarrollo de las capacidades y organización de la población rural, así como la inversión de capital productivo en las UPR's. Sin embargo, el comportamiento de la estructura presupuestal (80% PAPIR, 20% PRODESCA + PROFEMOR) tuvo un nivel reducido de complementariedad.

Lo anterior hace necesario reflexionar sobre la toma de decisiones, tanto a nivel del diseño como de la operación. Aunque el desarrollo rural tiene muchas aristas, probablemente la definición más trascendente tiene que ver con la adopción de un criterio general sobre si debe continuar apoyando al mayor número de solicitantes, aunque sea con recursos insuficientes, para consolidar las UPR, o concentrarse en proyectos con potencial productivo y en rubros prioritarios, además de vincular las inversiones físicas con las orientadas a fortalecer el capital humano y social, generando modelos exitosos y replicables.

## INTRODUCCIÓN

---

La evaluación de los programas de Alianza Contigo responde a la exigencia establecida en las Reglas de Operación de Alianza, referente a la obligatoriedad de realizar una evaluación externa de los programas que la integran. En lo específico, esta evaluación está normada por los Lineamientos de Planeación y Evaluación 2008, emitidos por la Coordinación General de Enlace y Operación (CGEO) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Del mismo modo, la evaluación responde al creciente interés de los gobiernos Estatal y Federal por mejorar la gestión pública y los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad.

Los subprogramas que forman parte de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural son el de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

### Objetivos de la evaluación

Para la evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural (DR) se define como objetivo general: ***Obtener las lecciones aprendidas en torno al desempeño del Programa en la entidad, a partir de un análisis retrospectivo, con el fin de evitar la repetición de errores y construir una base con mejores prácticas que contribuyan a la implementación y operación de Programas dirigidos al sector agropecuario y rural.***

### Objetivos específicos

Los objetivos específicos para la evaluación del Programa son:

Describir la trayectoria de la gestión del Programa analizado, tomando en consideración la instrumentación de su diseño, el arreglo institucional, la asignación de recursos y sus procesos operativos; así como los principales obstáculos y las formas en que éstos fueron resueltos, con el fin de sistematizar aprendizajes y definir las mejores prácticas para una operación eficiente y eficaz del Programa.

- Valorar la distribución de los recursos por tipo de beneficiarios y su relación con respecto a los impactos generados por el Programa.
- Valorar el grado de avance en la solución de la problemática estatal.
- Identificar y analizar la contribución del Programa en la instrumentación de las líneas de política sectorial en el estado.
- Definir los factores clave para una gestión más eficiente y eficaz.
- Determinar la contribución de la Alianza al inventario productivo en la entidad.
- Identificar y analizar la sinergia del Programa con otros Programas federales y estatales que hayan sido origen de efectos multiplicadores en la generación de impactos.

## **Enfoque de la evaluación estatal**

El enfoque de la evaluación fue un análisis retrospectivo, el cual consideró un estudio cualitativo y cuantitativo; el primero trata de comprender el entorno en el cual operó el Programa y la manera en que se implementó. Por otra parte, la dimensión cuantitativa de la evaluación califica la magnitud de los resultados e impactos de las inversiones apoyadas. Ambos tipos de análisis, de manera complementaria, permiten realizar un diagnóstico integral de la evaluación del Programa.

La evaluación del PDR fue incluyente y participativa, contó con la colaboración permanente de la Delegación de SAGARPA y del Instituto Veracruzano de Desarrollo Rural INVEDERP en la precisión e incorporación de temas de evaluación relevantes y el análisis de resultados. En esta misma lógica, se estableció un proceso de retroalimentación con los tomadores de decisiones en el estado durante el proceso de evaluación.

## **Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información**

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

El diseño muestral fue aplicado a través del método aleatorio sistemático incluyendo beneficiarios de 2006 y 2007; es por ello que fueron diseñadas muestras para cada una de las poblaciones referidas. Las particularidades de esta evaluación son que se utilizó la base de datos 2007 y se volvió a entrevistar a una muestra de estos beneficiarios en 2008, con la finalidad de evaluar la evolución del apoyo y su impacto.

Las fuentes de información se accedieron a través de tres instrumentos: la Cédula de la Gestión Estatal de Alianza para el Campo (DR), la Guía de Entrevistas a Funcionarios y Otros Actores y la Encuesta a Beneficiarios, de la metodología FAO (disponibles en [www.fao-evaluacion.org.mx](http://www.fao-evaluacion.org.mx)). En esos instrumentos se incluyeron algunos cuestionamientos para solventar el tema de interés del Gobierno del Estado. Otras fuentes de información fueron: Actas de CDR, DEFOFAE, Padrón de Beneficiarios, Evaluaciones Previas, Compendio de Alianza para el Campo, informes estatales, cierres financieros del programa, anexos técnicos entre otros.

## **Estructura del Documento**

Este documento consta de un resumen ejecutivo, presentación, introducción y cuatro capítulos. El primero está enfocado a analizar el contexto estatal en que se operó el PDR en 2007; el capítulo dos está orientado al análisis de la gestión del Programa; en el capítulo tres se evaluaron los resultados e impactos del PDR en el estado y, finalmente, en el capítulo cuatro se sintetizan las lecciones aprendidas con la finalidad de hacer instrumentaciones propositivas para operar las nuevas RO 2008, visualizando cuales serán los cambios requeridos para operar.

## **CAPITULO 1.- CONTEXTO EN EL QUE OPERÓ EL PROGRAMA EN EL ESTADO**

---

El presente capítulo tiene el propósito de mostrar una perspectiva global del contexto en que operó el Programa de Desarrollo Rural (PDR), haciendo énfasis en los factores que inciden en el medio rural, como son: sociales, económicos, políticos, tecnológicos y ambientales, entre otros, que en su momento incidieron en los resultados del Programa.

### **1.1.- CARACTERIZACIÓN DEL MEDIO RURAL EN EL ESTADO**

---

El desarrollo rural se consolida por medio de dos propósitos superiores: (a) la cohesión social, como expresión de sociedades nacionales en las que prevalecen la equidad, el respeto a la diversidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia y la adscripción; y (b) la cohesión territorial, como expresión de espacios, recursos, sociedades e instituciones inmersos en regiones, naciones y ámbitos supranacionales, que los definen como entidades integradas, cultural, política, económica y socialmente (Sepúlveda, 2003).

Por tanto, la caracterización del medio rural, es decir, la realidad rural (pobreza, marginación, empleo, ingreso, emigración, mercado, acceso a servicios, polarización de la población); su importancia en la economía estatal, estructura y tendencias; además de la infraestructura y servicios de apoyo con que se cuenta, son los elementos indispensables a considerar para el diseño y la aplicación de cualquier iniciativa que tenga como propósito el Desarrollo Rural Integral.

#### **1.1.1.- CARACTERÍSTICAS TERRITORIALES**

---

##### **Ubicación Geográfica**

El estado de Veracruz se encuentra ubicado entre la Sierra Madre Oriental y el Golfo de México, en las coordenadas 17°03`18`` y los 22°27`18`` de latitud norte y los 93°36`13`` y los 98°36`00`` de longitud oeste. Limita al norte con Tamaulipas, al este con el Golfo de México, al sureste con Tabasco y Chiapas, al sur y suroeste con Oaxaca, al oeste con Puebla y al noroeste con los estados de San Luis Potosí e Hidalgo.

##### **Distribución territorial y uso del suelo**

Cuenta con 212 municipios, la capital del estado es la ciudad de Xalapa. La distribución territorial de su población es bipolar, es decir, que hay concentración en centros urbanos y una gran dispersión de la población rural en localidades pequeñas y aisladas. Las localidades Rurales<sup>1</sup> son 21,757 (98.0%) que tienen menos de 2,500 habitantes.

La Entidad tiene una extensión de 73,250 Km<sup>2</sup>; es 3.7% de la superficie total del país y cuenta con 745 kilómetros de litorales, 6.42% del total nacional.

---

<sup>1</sup> Población Rural: INEGI definió como Poblaciones Rurales a todas aquellas en que habitan menos de 2 500 habitantes.

De acuerdo a la clasificación SAGARPA, el estado está dividido en 12 Distritos de Desarrollo Rural, cuya distribución en superficie se presenta en el Cuadro 3.

**CUADRO 3.- SUPERFICIE POR DDR EN EL ESTADO DE VERACRUZ (HECTÁREAS)**

DISTRITO DE DESARROLLO RURAL (DDR)	Sup. (has)	Part. %	Mpios.	Part. %
01 Huayacocotla	222,990	3.04	7	3.30
02 Tuxpan	527,784	7.21	10	4.72
03 Martínez de la Torre	628,911	8.59	22	10.38
04 Coatepec	402,056	5.49	31	14.62
05 Fortín	605,544	8.27	57	26.89
06 La Antigua	252,273	3.44	6	2.83
07 Veracruz	454,368	6.20	11	5.19
08 Ciudad Alemán	453,873	6.20	12	5.66
09 San Andrés Tuxtla	733,270	10.01	10	4.72
10 Jáltipan	711,542	9.71	15	7.08
11 Las Choapas	1,004,100	13.71	11	5.19
12 Pánuco	1,328,314	18.13	20	9.43
<b>Total</b>	<b>7,325,025</b>	<b>100.00%</b>	<b>212</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA.

El DDR 012 Pánuco cuenta con la mayor superficie (18.13%) con 20 municipios y el de menor superficie es DDR 001 Huayacocotla ,con 3.04% en solo 7 municipios.

El uso del suelo en el estado de Veracruz es preponderantemente pecuario y utiliza el 50.5% (3.7 millones de ha.), el suelo con uso agrícola representa 19.1% (1.4 millones de ha.), forestal y manglar 20.0% y el 10.4% es dedicado a otros usos.

### Clima

Las condiciones climáticas del estado de Veracruz son muy variadas, debido a que su territorio presenta una serie de ambientes y regiones geográficas, desde zonas costeras hasta la cumbre más alta de México, el pico de Orizaba (5,700 msnm). El tipo de clima que ocupa mayor superficie es Cálido Húmedo, que impera en el 80% del territorio veracruzano: se presenta entre las llanuras costeras del Golfo Norte y Golfo Sur, hasta una altura máxima de 1,000 msnm, donde la temperatura media anual es de 22° centígrados, con una mínima de 18° centígrados; las precipitaciones pluviales pueden presentarse en cualquier época del año.

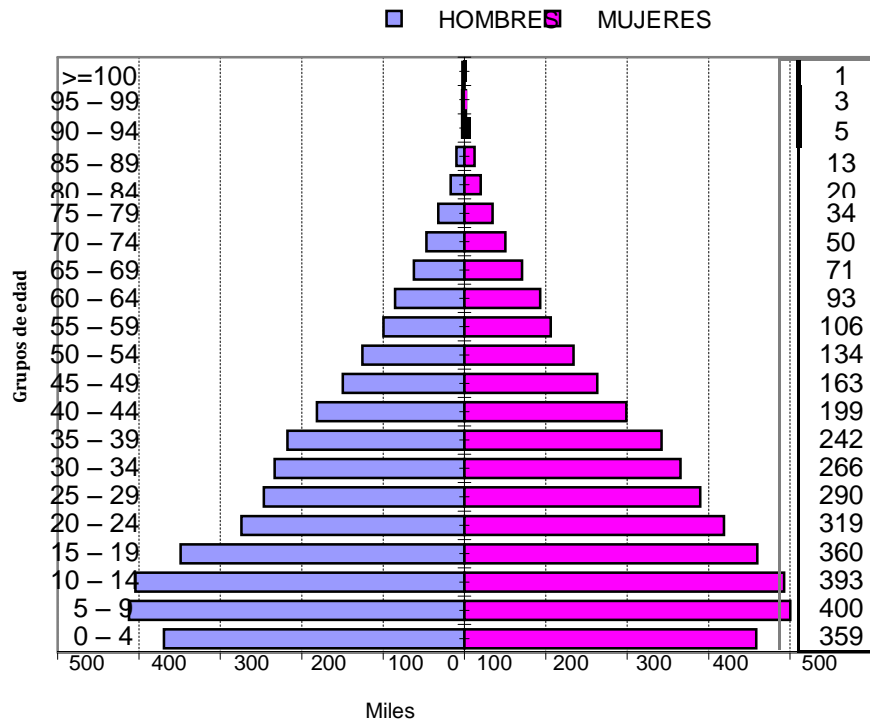
Otros tipos de climas en el estado son: Semicálidos Húmedos (1,000-1,600 msnm y temperatura entre los 18° y 22° centígrados con lluvias constantes todo el año; Clima Templado, (de 1,600 – 2,800 msnm y temperatura entre 12°-18° centígrados con lluvias en verano); Clima Semifríos (2,800 -3,800 msnm y temperatura entre 5°-12° centígrados con lluvias en verano, y Fríos (más de 3,800 msnm).

### 1.1.2.- POBLACIÓN

La población total de la Entidad suma 7'110,214 habitantes (7.1% de la población total nacional), de los cuales 3.4 millones (48.6%) son hombres y 3.5 millones (51.4%) mujeres, que en conjunto, representan la tercera entidad más poblada de México. Es importante destacar que la población rural representa el 39.4% del total del Estado.

De acuerdo a estimaciones del INEGI 2005, la edad promedio de la población fue de 23 años, ocupando el cuarto lugar nacional con mayor población joven. Lo que se aprecia en la Pirámide poblacional de la Figura 3.

**FIGURA 2.- PIRÁMIDE POBLACIONAL DEL ESTADO DE VERACRUZ POR EDAD Y SEXO (2005)**



Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2005

Ahora bien, conforme a la división por DDR, el análisis arroja que la mayor concentración de habitantes rurales corresponde al DDR 005 Fortín, con 7.86% de la población rural total, distribuidos en 2,132 localidades rurales en contraste; el Distrito con menor número de pobladores rurales es DDR- 006 La Antigua, con 591 localidades rurales y 1.38% de la población rural del Estado (Cuadro 4).

**CUADRO 4.- DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**

DISTRITO DE DESARROLLO RURAL (DDR)	Total de Localidades	Total de Población	Total de Localidades Rurales	Total de Población Rural	% de población rural
01 Huayacocotla	549	121,511	547	113,790	1.60
02 Tuxpan	1,654	644,529	1,634	226,746	3.19
03 Martínez de la Torre	2,198	661,876	2,169	363,983	5.12
04 Coatepec	1,168	966,610	1,129	283,558	3.99
05 Fortín	2,189	1,279,633	2,132	559,041	7.86
06 La Antigua	603	166,054	591	98,275	1.38
07 Veracruz	1,338	875,480	1,316	156,531	2.20
08 Ciudad Alemán	1,308	260,343	1,295	117,016	1.65
09 San Andrés Tuxtla	1,957	448,936	1,936	227,122	3.19
10 Jáltipan	1,768	378,176	1,741	165,637	2.33
11 Las Choapas	1,679	760,642	1,658	148,665	2.09
12 Pánuco	4,167	546,424	4,146	339,088	4.77
<b>Total</b>	<b>20,578</b>	<b>7,110,214</b>	<b>20,294</b>	<b>2,799,452</b>	<b>39.37</b>

Fuente: Datos de INEGI, II Censo de Población y Vivienda, 2005.

**Población Indígena (PI)**

INEGI reporta en el censo rápido de 2005, una población de 5 años y más en el estado de Veracruz de 6.37 millones; de ellas, 605 mil declaran hablar alguna lengua indígena. De estas personas, 296 mil son hombres y 309 mil son mujeres.

De la población hablante de lengua indígena en el estado, 43.2% reside en tan sólo 10 municipios; destacan entre éstos, Tantoyuca con 46 mil, Chicotepec con 36 mil y Papantla con 33 mil.

Respecto a la condición de bilingüismo, alrededor de un 90% del total de personas de habla indígena, dijo hablar también español.

Finalmente, si a la población de 5 años y más que habla lengua indígena, se le agregan los niños y las niñas de 0 a 4 años que residen en los hogares cuyo jefe o cónyuge habla lengua indígena, esta población se incrementa a 706.8 personas.

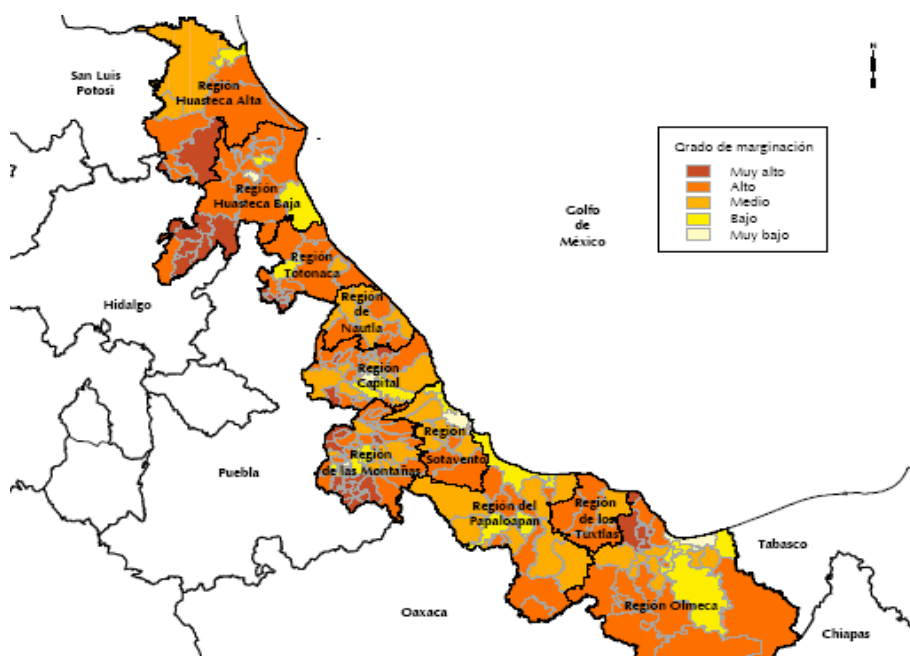
**1.1.3.- MARGINACIÓN**

El Estado de Veracruz ocupa el 4º lugar a nivel nacional en grado de marginación, sólo por debajo de Chiapas, Guerrero y Oaxaca (CONAPO, 2005). Esta categoría se establece en función del valor del índice de marginación (0.44 para el caso de Veracruz), el cual se construye con las variables: Población analfabeta (13.2% del total estatal), Población sin primaria completa (32.90%), sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo (4.18%), en viviendas sin energía eléctrica (4.67%), en vivienda sin agua entubada (23.32%), en viviendas con algún nivel de hacinamiento (45.02%), en viviendas con piso de tierra (22.77%), en localidades con menos de 5,000 habitantes (46.68%), población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos (58.36%). En general, los valores imputados están por encima de los promedios nacionales.



De los 212 municipios que conforman la entidad, 94 tienen un grado de marginación Alto, donde radican 2.07 millones de habitantes (29.1% del total de la Entidad), 51 municipios de Medio, 37 de Muy Alto, 20 Bajo y los 10 municipios restante con Muy Bajo grado de marginación. (Figura 4).

**FIGURA 3.- GRADO DE MARGINACIÓN POR MUNICIPIO, VERACRUZ 2005**



Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005, y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005, IV Trimestre.

De forma regionalizada, tomando el esquema de los DDR, el 005-Fortín presenta el grado de marginación más alto, al acumular un total de 554 mil habitantes con grado de marginación Muy Alto y alto en 42 municipios; además cuenta con 15 municipios con grado medio, bajo y muy bajo grado marginación, que aglutinan 757.6 habitantes. Destaca también el DDR 001 Huayacocotla, en el que sus 7 municipios se clasifican de Muy Alto y Alto grado de marginación con una población de 121.5 mil habitantes. (Cuadro 5).

**CUADRO 5.- DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN VERACRUZANA POR GRADO DE MARGINACIÓN**

DDR	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO	TOTAL GENERAL
1 Huayacocotla	102,198	19,313				121,511
10 Jáltipan	41,737	179,727	156,712			378,176
12 Panuco	121,206	237,108	109,398	78,712		546,424
13 Las Choapas		122,302	29,898	301,275	307,167	760,642

Continúa...

DDR	MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO	TOTAL GENERAL
2 Tuxpan		260,852		177,500	206,177	644,529
3 Martínez de la Torre	63,693	314,994	283,189			661,876
4 Coatepec	38,771	182,297	183,973	129,263	432,306	966,610
<b>5 Fortín</b>	<b>187,289</b>	<b>334,772</b>	<b>228,906</b>	<b>371,359</b>	<b>157,307</b>	<b>1,279,633</b>
6 La Antigua		25,893	87,843	52,318		166,054
7 Veracruz		87,065	86,021	48,178	654,216	875,480
8 Ciudad Alemán		24,110	159,753	76,480		260,343
9 San Andrés Tuxtla		277,823	152,473	18,640		448,936
<b>Total general</b>	<b>554,894</b>	<b>2,066,256</b>	<b>1,478,166</b>	<b>1,253,725</b>	<b>1,757,173</b>	<b>7,110,214</b>

Fuente: Índices de Marginación de CONAPO 2005

Las características físico-ambientales y culturales de población veracruzana, generan regiones con diversos valores y creencias, relaciones sociales, formas de organización y variación en los niveles de educación alcanzados, que en su conjunto, determinan diferentes grados de desarrollo.

Cabe señalar que conforme al reporte de CONAPO, del año 2000 al 2005 hubo una disminución del grado de marginación en el Estado, al pasar de Muy Alta a Alta; lo que sin duda, muestra los esfuerzos por parte de la Federación y del Gobierno del Estado por mejorar las condiciones de la población rural de la Entidad; sin embargo, aun se requiere de un mayor esfuerzo de planificación integral del desarrollo, donde se consideren los parámetros productivos-económicos, sociales, culturales y políticos de las regiones que componen al Estado, con la participación activa y propositiva de sus pobladores.

## **1.2.- IMPORTANCIA DEL MEDIO RURAL EN LA ECONOMÍA ESTATAL**

### **1.2.1.- POBLACIÓN OCUPADA**

La población total ocupada en la Entidad, asciende a 2.62 millones de personas en promedio en el período 2001-2007, y representan el 6.21% del total nacional (42.3 millones de personas). En lo referente a la dinámica de crecimiento, la población ocupada en el estado ha crecido a una tasa del 2.75% anual en el mismo periodo, mientras que el total nacional lo ha hecho al 1.57%.

De 2.62 millones de personas ocupadas en el Estado, trabajan en el sector agropecuario un promedio 723 mil en el periodo mencionado, lo representa el 10.96% del total de la población en el Estado.

A nivel estatal, esta participación de la población que labora en el sector primario contribuye en un 27.13% del total de la población ocupada en la entidad. Lo que da una idea de la enorme importancia que para la economía de Veracruz tiene el empleo del sector agropecuario (Cuadro 6).

**CUADRO 6.- POBLACIÓN OCUPADA EN EL ESTADO DE 2001-2007 (MILES DE PERSONAS)**

Población Ocupada	(1) Nacional	(2) En el Estado	(3)=(2)/(1) Part. Estatal	(4) Nacional sector primario	(5) Estatal sector primario	(6)=(5)/(4) Part. Estatal	(7)=(5)/(2) Part. sector primario en el total estatal
2001	40,073	2,459	6.14%	7,066	836	11.83%	33.99%
2002	41,086	2,524	6.14%	7,207	797	11.06%	31.59%
2003	41,516	2,519	6.07%	6,814	747	10.97%	29.67%
2004	43,399	2,728	6.29%	6,938	658	9.48%	24.12%
2005	43,232	2,702	6.25%	6,157	657	10.68%	24.34%
2006	44,447	2,833	6.37%	6,043	711	11.77%	25.12%
2007	44,006	2,893	6.57%	5,969	655	10.97%	22.63%
Promedio	42,537	2,665	6.27%	6,599	723	10.96%	27.13%
TMAC 2001-2007	1.57%	2.75%		-2.77%	-2.65%		

TMAC: Tasa media anual de crecimiento

Fuente: Encuesta nacional de empleo de la STPS. Anual para los años del 2001 al 2004 y trimestral, último período, para los años 2005 y 2007.

La población ocupada en el sector primario presenta tasas de crecimiento negativas; en el contexto nacional es de -2.77% y en el Estatal de -2.65%, lo cual indica que el sector primario nacional y veracruzano presentan fenómenos de migración hacia otros sectores de la economía y al extranjero (Estados Unidos) en general, donde las tasas de crecimiento de personas ocupadas en los demás sectores muestra tendencias positivas.

### 1.2.2.- PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL ESTADO DE VERACRUZ

La superficie total del estado de Veracruz (7.32 millones hectáreas), de acuerdo a datos obtenidos del tercer informe de gobierno de Veracruz, se estructura en un 19.1% dedicada a las actividades agrícolas (Cuadro 7), que para el 2003-2007 mostró un crecimiento promedio anual de 0.1%.

En este rubro de actividades el Estado de Veracruz, en el año 2007, ocupó el primer lugar a nivel nacional en volumen de producción de piña, naranja, caña de azúcar, chayote, hule hevea, papaya y vainilla beneficiada; el segundo lugar en la producción de arroz palay, mango, café cereza y tabaco; además del tercer lugar en limón, plátano y sandía; lugares que se han mantenido con pocos movimientos en dicho periodo.

**CUADRO 7.- SUPERFICIE ESTATAL POR RAMA DE ACTIVIDAD EN HECTÁREAS**

CONCEPTO	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Agricultura</b>	<b>1,437,450</b>	<b>1,403,636</b>	<b>1,423,814</b>	<b>1,416,905</b>	<b>1,441,098</b>
Cíclicos	736,605	684,289	698,501	692,752	703,888
Perennes	700,845	719,347	725,313	724,153	737,210
<b>Ganadería</b>	<b>3,684,089</b>	<b>3,684,087</b>	<b>3,678,735</b>	<b>3,686,794</b>	<b>3,668,001</b>
<b>Forestal</b>	<b>1,480,100</b>	<b>1,484,850</b>	<b>1,471,050</b>	<b>1,469,100</b>	<b>1,463,550</b>
Arbolada	1,220,800	1,220,350	1,197,600	1,195,900	1,192,700

Continúa...

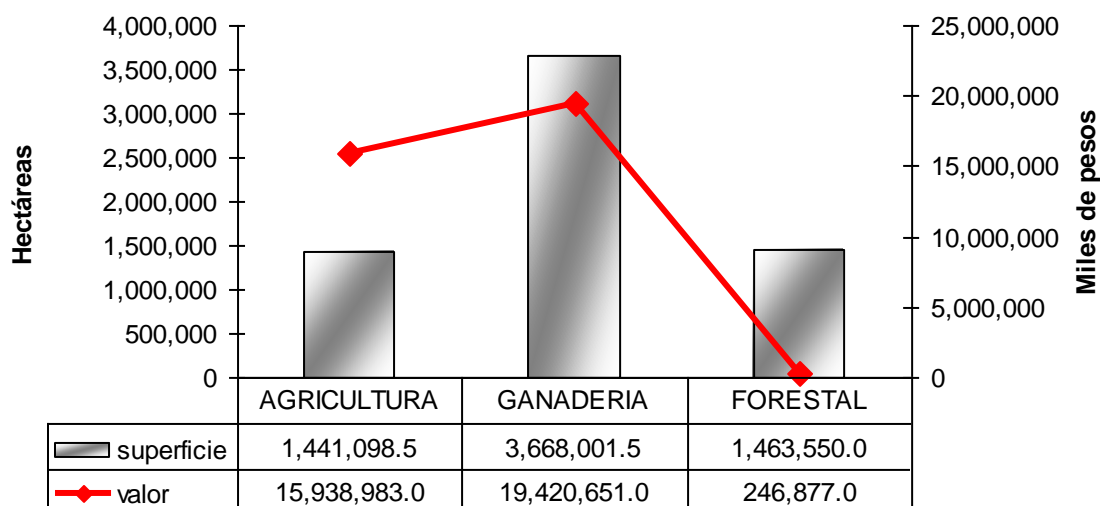
<b>CONCEPTO</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Bosque	322,100	321,760	315,700	315,100	313,200
Selva	898,700	898,590	881,900	880,800	879,500
Zona Áridas	28,200	28,700	31,550	31,600	31,650
Vegetación Hidrófila, Halófila Y De Otro Tipo	199,100	199,300	203,100	202,700	202,100
Plantaciones	32,000	36,500	38,800	38,900	37,100
<b>Áreas Perturbadas Y Asentamiento Humanos</b>	<b>679,860</b>	<b>708,926</b>	<b>711,900</b>	<b>712,200</b>	<b>712,350</b>
Áreas Perturbadas	606,655	635,526	635,800	636,000	636,100
Asentamientos Humanos	73,205	73,400	76,100	76,200	76,250
<b>Superficie Total</b>	<b>7,281,500</b>	<b>7,281,500</b>	<b>7,281,500</b>	<b>7,281,500</b>	<b>7,281,500</b>

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación, SAGARPA Delegación estatal, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, CONAFOR. Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesca, SIAP, SAGARPA.

La actividad ganadera en el año 2007 ocupó una extensión del 50.5% de la superficie total del Estado, generando un valor de la producción pecuaria estimada en 19.4 mil millones de pesos. En el mismo año, Veracruz destacó a nivel nacional en la producción de bovinos de carne, aves-carne, ovinos carne, abejas miel, bovino leche y porcinos carne, ocupando lugares sucesivos del primero al sexto lugar.

La ganadería es la actividad con mayor superficie estatal utilizada; sin embargo, comparativamente genera menor valor de la producción, en función de que la actividad agrícola ocupa una superficie de 1.4 millones de has y generó 15 mil 930 millones de pesos.

Para el caso de la actividad forestal, se destina 20% de la superficie estatal, generando un valor de la producción de tan solo 246 millones de pesos. (Figura 5).

**FIGURA 4.- RELACIÓN DE LA SUPERFICIE OCUPADA CON EL VALOR DE LA PRODUCCIÓN POR ACTIVIDAD**

Fuente: Datos del tercer Informe de Gobierno del Estado de Veracruz, 2007.

Con respecto a la actividad pesquera de la Entidad, esta representa en promedio el 2.73% del valor de la producción del sector, que en términos monetarios se está hablando de mil millones de pesos. Esta producción se distribuye en 75% por captura y el 25% es acuicultura.

### 1.3.- LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA PARA LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS Y FORESTALES

El desarrollo de las actividades productivas del ámbito rural específicamente requiere de infraestructura como riego, vías de comunicación, de comercialización, entre otras; las cuales son elementos de suma importancia para un desarrollo competitivo del sector agroalimentario de la Entidad y del país.

#### 1.3.1.- INFRAESTRUCTURA DE RIEGO

La disponibilidad de agua es sin duda uno de los factores determinantes para las actividades agrícolas y, en consecuencia para el desarrollo rural. En este tema, Veracruz actualmente cuenta con una superficie de riego aproximadamente de 105 mil hectáreas (7.58% de la superficie agrícola) en sus diversas modalidades, lo que resulta contrastante en función de que, de los escurrimientos hídricos nacionales, la entidad dispone del 35%.

#### 1.3.2.- AGROINDUSTRIAS RURALES

La dinámica económica agropecuaria de un Estado está relacionada, entre otros factores, con la infraestructura disponible para dar valor agregado a los productos primarios y generar mayor ingreso a los productores. Veracruz cuenta con 3,025 agroindustrias del

sector agropecuario y forestal; su crecimiento promedio anual en el periodo de 2002-2007 fue del 10.1%.

En particular, el subsector agrícola cuenta 1,509 agroindustrias entre las que destacan los ingenios azucareros, beneficiadoras de café, empacadoras de cítricos y frutales, deshidratadoras, gajeras, jugueras, fábricas (chocolates, harinas, cerveza, etc.), envasadoras y procesadoras de los principales cultivos con que cuenta la entidad.

Las agroindustrias del subsector pecuario se conforman con 221 unidades, incluyen envasadoras de miel, salas de extracción, rastros, incubadoras, pasteurizadoras, y queserías, entre otras.

En el subsector forestal y silvícola tiene 1,189 industrias de baja escala y su tasa de crecimiento promedio anual fue la de mayor crecimiento en el periodo de análisis con 55%; sus principales industrias son aserraderos, bodegas, carbonerías, hornos de carbón, impregnadoras y leñerías entre otras, lo que se explica por los aspectos normativos en el aprovechamiento y conservación del medio ambiente.

El subsector forestal y silvícola, a pesar de que creció en un alto porcentaje en la parte de industrias, es un sector que aporta un valor de producción relativamente bajo, en comparación con las actividades de agricultura, ganadería y pesca; sin embargo su valor mayor obedece a los servicios ambientales que genera, como lo es la captación de agua, liberación de oxígeno, control de la erosión. Adicionalmente, en los últimos años, es en estas áreas naturales donde las actividades de ecoturismo, paisajismo y turismo de aventura se han venido desarrollando.

Finalmente se reportan 106 agroindustrias varias, clasificadas así porque incluyen plantas productoras de alimentos preparados, fabricas de vinos y licores, plantas productoras de abonos orgánicos, entre otros.

### 1.3.3.- VÍAS DE COMUNICACIÓN

Como cualquier otra actividad económica, el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras requieren infraestructura y comunicación eficiente, que permita al medio rural realizar la interacción con los principales centros urbanos, tanto local como con otras Entidades y, en su caso, con el extranjero.

En este sentido, de acuerdo con la Secretaría de Comunicaciones y Transporte y la Junta Estatal de Caminos del Estado de Veracruz, para el año 2007 se tiene una red carretera de 25,268 kilómetros distribuidos conforme al Cuadro 8.

**CUADRO 8.- DISTRIBUCIÓN DE LA RED CARRETERA DEL ESTADO DE VERACRUZ (KILÓMETROS) EN 2007**

Terracerías	Revestidas		Pavimentadas	
	Federales	Estatales	Caminos rurales	Otras *
8,387.9	1 722.3	7 920.4	453.2	6 784.5

\*Son autopistas, troncal federal y alimentadoras estatales.

Fuentes: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

De igual manera, la Entidad dispone de tres puertos marítimos comerciales de altura: Veracruz, Coatzacoalcos (en la Terminal petroquímica “Pajaritos”) y Tuxpan; cinco puertos marítimos de cabotaje: Alvarado, Minatitlán, Nanchital, Nautla y Tecolutla.

### **Medios masivos de comunicación**

Existen tres principales televisoras con cobertura en todo el Estado: dos comerciales (Televisa Veracruz y TV Azteca) y la otra gubernamental (Radio Televisión de Veracruz). Adicionalmente se cuenta con 105 estaciones radiodifusoras, de las cuales cinco son culturales; entre ellas está la Voz de la Sierra de Zongolica, perteneciente al sistema de radiodifusión cultural indigenista de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La consideración de estos elementos es un área de oportunidad para incidir en los problemas más agudos del desarrollo rural; es decir, la concientización y capacitación de los pobladores, uso racional del agua, generación de empleos y valor agregado de los productos primarios.

## **1.4.- LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN EL ESTADO**

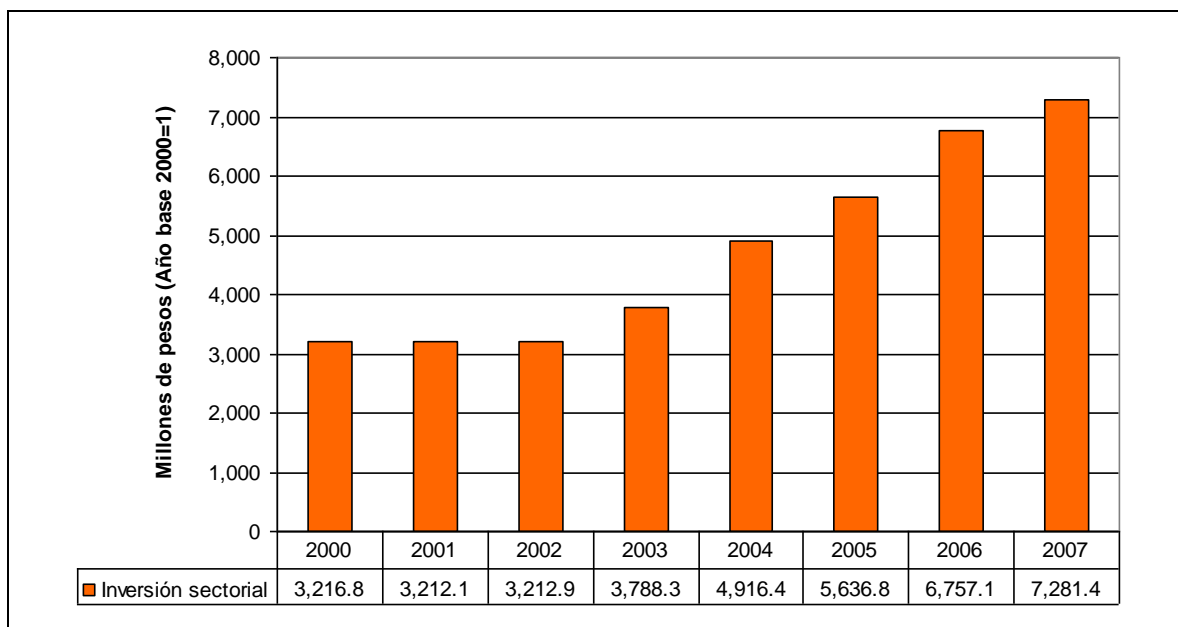
---

A nivel general, el Gobierno del Estado de Veracruz cuenta con el Plan Estatal de Desarrollo, del cual se deriva el Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010. En tal instrumento se establecen las principales estrategias y líneas de acción para el desarrollo del sector agroalimentario y rural de la Entidad.

En dicho Programa se señala, al igual que en la LDRS, la necesidad de contar “...*con instrumentos integradores y ordenadores de las acciones de las diferentes dependencias y entidades gubernamentales participantes, que propicie la coordinación institucional, los nuevos esquemas organizativos y la madurez de la sociedad rural que den como resultado una redefinición de las atribuciones y responsabilidades que asuman los Gobiernos Estatales para propiciar una mejor instrumentación de los programas a nivel estatal, regional y municipal, tomando como eje rector las disposiciones de la misma Ley de Desarrollo Rural Sustentable*”.

En este sentido, el Gobierno Estatal dispone de dos dependencias responsables de llevar a cabo lo antes señalado: SEDARPA y el INVEDERP, sumando a estas las instancias COVECA y CODEPA.

La SEDARPA ha sido la encargada de coordinar las acciones enmarcadas dentro de las líneas estratégicas establecidas en el Programa. En este sentido, de acuerdo con los Informes de Gobierno del Ejecutivo Estatal para el año 2007 contabilizó una inversión sectorial de 7,610 millones de pesos canalizados al sector agroalimentario y rural, integrado por programas federales, dependencias federales y dependencias estatales.

**FIGURA 5.- INVERSIÓN PÚBLICA AL SECTOR AGROPECUARIO, FORESTAL Y PESQUERO DE VERACRUZ 2000-2007**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno del Estado de Veracruz.

La inversión pública sectorial se mantuvo sin cambio en el periodo 2000-2002, pero a partir del año 2003 y hasta 2007 ha registrado un continuo crecimiento del 17.8% anual, de tal forma que a partir del año 2006 prácticamente se ha duplicado la inversión sectorial registrada en el año 2002.

En la misma fuente, es posible apreciar que el Estado canalizó a través de las cuatro dependencias señaladas (SEDARPA, INVEDER, COVECA y CODEPA) el 18.2% de la inversión pública sectorial. Dicho presupuesto fue 3.2 veces mayor al canalizado a estas mismas dependencias en el año 2002.

En la operación de estos recursos públicos, cada entidad ejecutora los aplica en estricto apego a la normatividad que los rige, razón por la cual, el proceso de planeación y administración de los recursos resulta fundamental para dotarle de complementariedad y generar sinergias a la inversión sectorial, tal y como se pretende y señala en el Programa Sectorial del Estado.

En lo concerniente al Desarrollo Rural, el Gobierno del Estado de Veracruz ha delegado en el INVEDERP la responsabilidad de administrar la política pública al respecto. Dicho Instituto tiene como misión promover el desarrollo rural, entendido como un proceso de transformación productiva e institucional, cuyo fin es reducir la pobreza y elevar la calidad de vida en el medio rural, buscando articular de manera sustentable la economía de los productores a los mercados. Lo anterior, mediante procesos de planeación, que los tres niveles de gobierno, junto con las organizaciones de productores, centros de educación, investigación e iniciativa privada, coordinen la atención institucional en el corto, mediano y largo plazo, para promover su desarrollo en forma autogestiva y permanente.



El trabajo de dicho instituto está dirigido al desarrollo de productores de bajos ingresos y en etapa de transición de regiones y micro regiones con grados de alta y muy alta marginación. De igual manera aplica esquemas de participación, en el seno de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), como espacios de coordinación interinstitucional, donde se definen las estrategias y proyectos prioritarios para el desarrollo regional y comunitario en el corto, mediano y largo plazo.

Por otro lado, la SEDARPA tiene la responsabilidad de organizar, dirigir y controlar las acciones que promuevan el fomento del sector rural, así como establecer mecanismos de información y asistencia técnica para beneficio de los productores del sector en el Estado de Veracruz.

Ambas dependencias configuran un conjunto de apoyos orientados a resolver la problemática señalada en el Programa Sectorial Estatal, pero sin articulación y complementariedad; sin embargo, dichas acciones y apoyos mantienen congruencia con las principales líneas que establece el Programa Sectorial Federal.

En este contexto, es importante señalar que en el nivel Federación se ha instrumentado el Programa Especial Concurrente (PEC), el cual constituye un importante esfuerzo para el diseño de una política integral destinada al desarrollo rural; sin embargo, la operatividad e integración de las instituciones que participan, tanto federales como estatales, se ha visto limitada por diversos factores como son la falta de recursos operativos, la falta de claridad sobre la concurrencia y el concepto de desarrollo rural; así como la integralidad de los esfuerzos para impactar en el medio rural.

Este ejercicio podrá mejorar si son considerados y aplican criterios claros y transparentes enfocados a la categorización y organización de los Programas, federales, estatales y municipales, que permitan incluir los instrumentos de apoyo público y generar mayores sinergias que eviten la duplicidad de esfuerzos.

Ahora bien, para que la política rural del Estado de Veracruz enfrente los desafíos que exige el desarrollo rural sustentable, resulta necesario fortalecer la vinculación e intervención de las instituciones gubernamentales, académicas, de investigación y transferencia de tecnología, entre otras.

## **1.5.- EL PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR AGROPECUARIO DEL ESTADO**

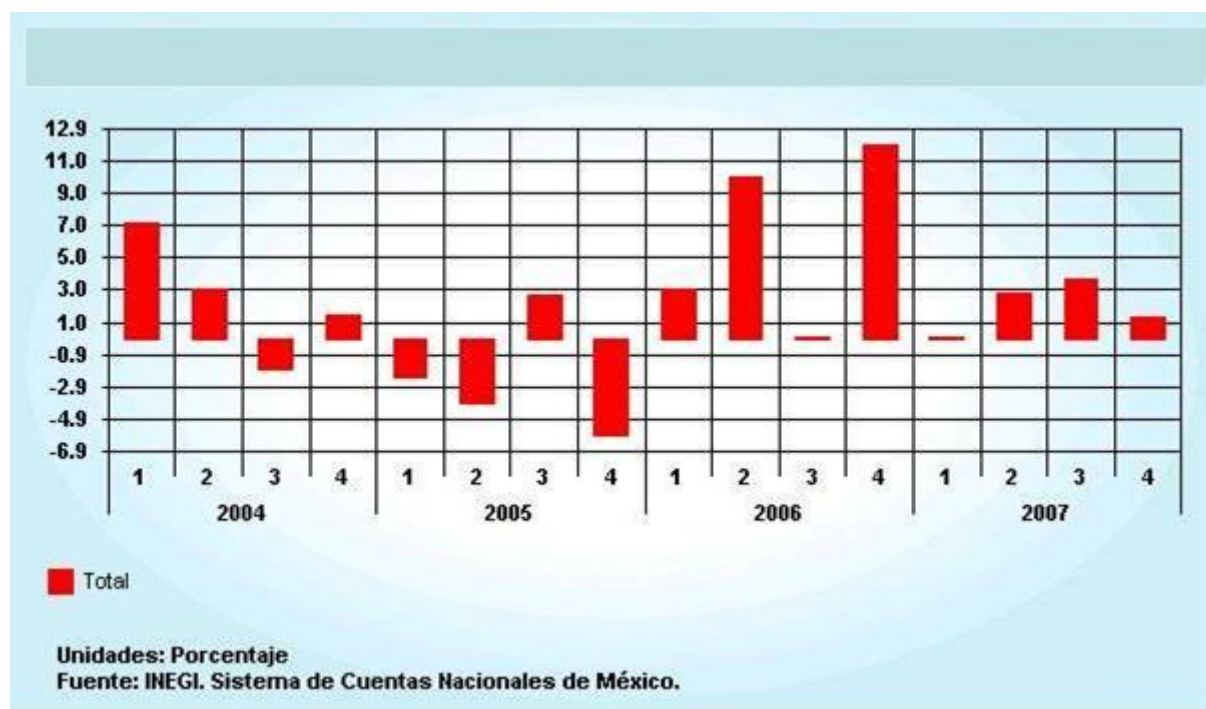
---

La economía de nuestro país, en el año 2007, registró un crecimiento anual de 3.3 por ciento. Por grandes sectores de actividad, el PIB acumulado del sector servicios mostró un avance de 4.4%, el del sector agropecuario, silvicultura y pesca de 2% y el del industrial fue de 1.4% en el periodo en cuestión.

Sin embargo, la participación del Producto Interno Bruto de las actividades primarias (que incluyen al sector agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza) en el nivel nacional reportó una variación de -4.25% en términos reales de la tasa anual de crecimiento del año 2007 con respecto al 2006 (INEGI, 2008) (Figura.....), como consecuencia principalmente del desempeño de la agricultura, la cual presentó una disminución en la superficie sembrada en el ciclo primavera-verano, y de la cosechada en

ambos ciclos (otoño-invierno y primavera-verano), reflejándose en una menor producción de cultivos como trigo en grano, uva, tomate rojo, papa, nuez, cebolla, chile verde, frijol, tomate verde; manzana, maíz forrajero, plátano, maíz en grano y mango principalmente.

**FIGURA 6. PIB NACIONAL DE LAS ACTIVIDADES PRIMARIAS EN EL PERIODO 2004-2007 POR TRIMESTRE.**



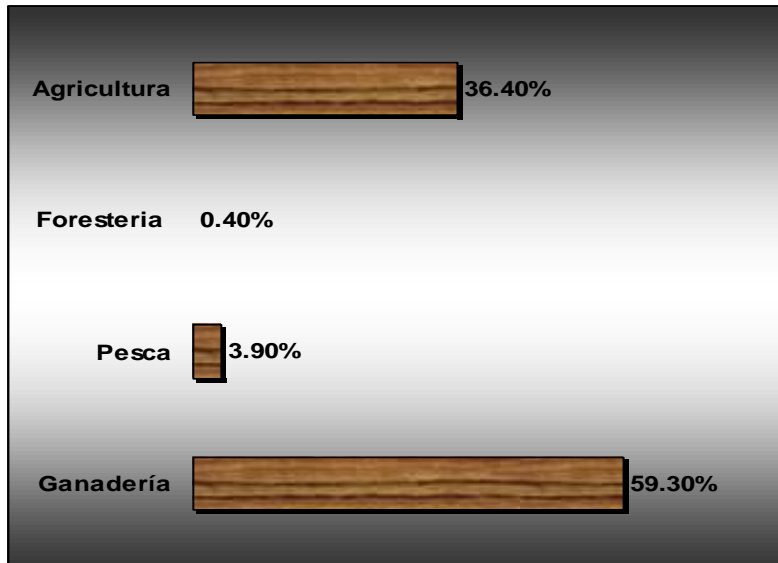
El PIB del sector agropecuario, integrado por la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca en el año 2006, alcanzó un monto de 290,324,031 miles de pesos corrientes a nivel nacional. Las entidades que más contribuyeron al PIB de dicho sector fueron: Jalisco con 9.6%, Veracruz 7.6%, Michoacán 7.5%, Sinaloa 6.4%, Chihuahua 5.8%, Sonora 5%, Durango 4.8%, Puebla 4.1%, Guanajuato 4% y Chiapas 3.9%; estos estados produjeron en forma conjunta el 58.7% del sector.

El estado de Veracruz ocupó el sexto lugar en la economía nacional en el año 2006, contribuyó con 4.7% del Producto Interno Bruto Nacional, la tendencia de este indicador durante el periodo 2003-2006 ha sido positiva, pues pasó de 9.96% a 10.14%. Esto se debe al dinamismo de los sectores de servicios e industrial principalmente.

El PIB agropecuario de Veracruz aportó en el mismo año 7.6% al PIB Agropecuario Nacional, ocupando el segundo lugar a nivel nacional solo después de Jalisco.

En la composición PIB Agropecuario de Veracruz la ganadería tiene el mayor peso ya que aporta el 59.3% del valor total de la producción total (Figura....), seguido de la agricultura con 36.4%.

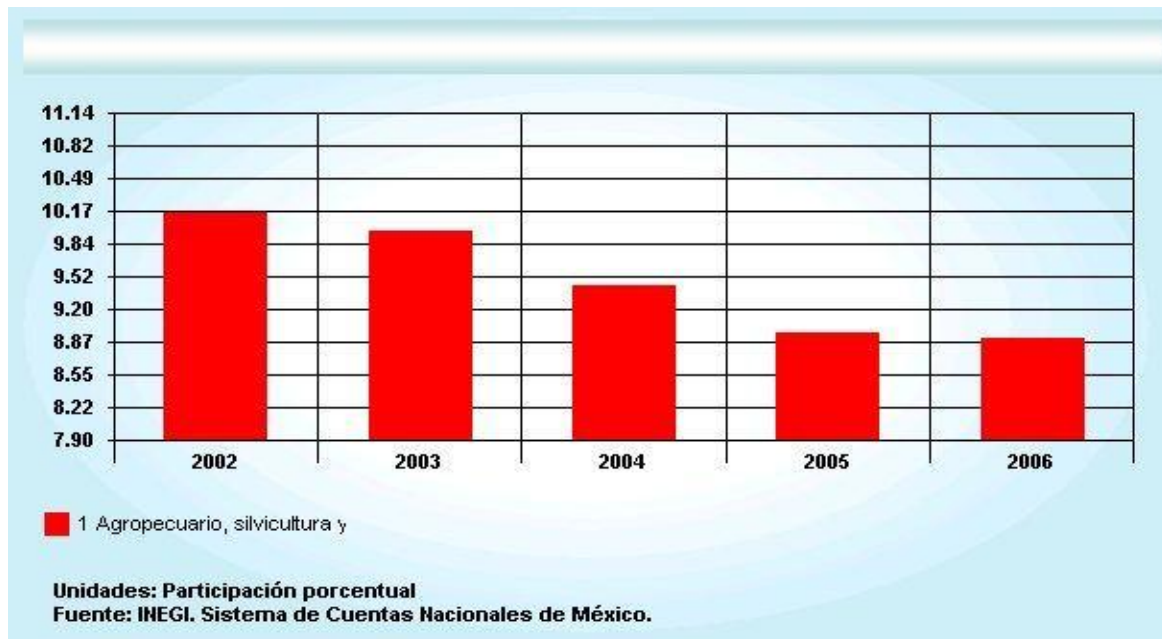
**FIGURA 7 . COMPOSICIÓN DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA DEL ESTADO DE VERACRUZ**



Fuente: Elaboración propia. Fuentes: Agricultura y Ganadería con datos del SIAP-SAGARPA. Forestería y Pesca con datos del Gobierno del Estado de Veracruz, 2008.

Sin embargo la tendencia del PIB del sector primario del Estado mostró una disminución en términos reales a precios de 1993 en su participación porcentual en el PIB estatal (Figura.....); se redujo del 10.17% en el año 2002 al 8.% en el año 2007, esto se debió a un mayor crecimiento en términos reales de los otros sectores en la entidad que impulsaron un crecimiento medio anual del PIB total estatal del 2.33%, mientras que el sector primario se mantuvo prácticamente sin crecimiento.

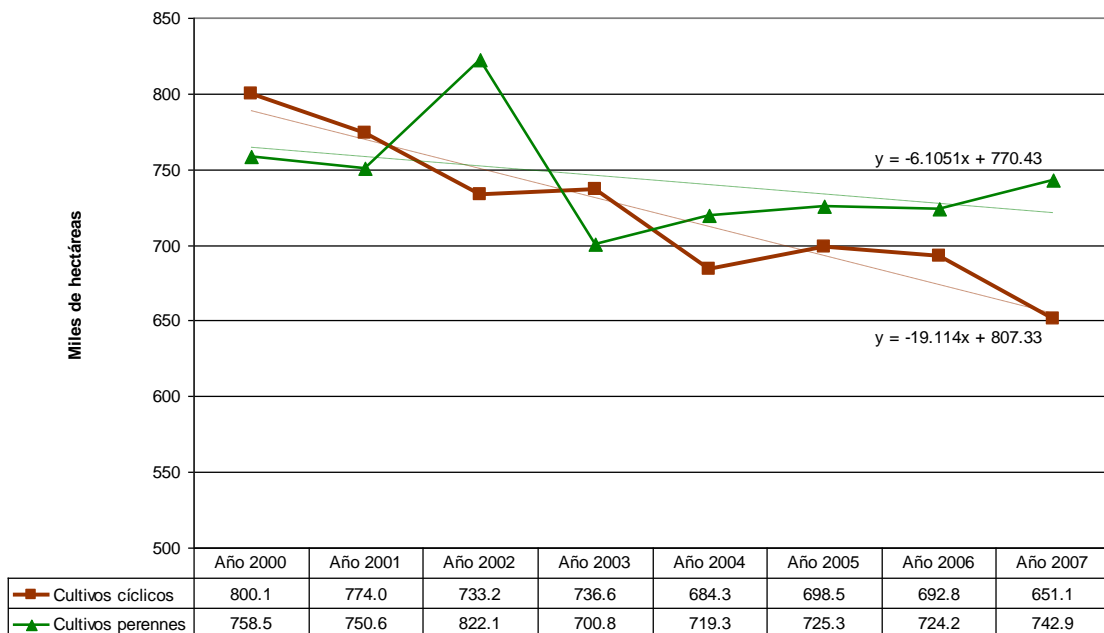
**FIGURA 8. TENDENCIA DEL PIB AGROPECUARIO DE VERACRUZ**



Por otra parte, también se registró disminución de superficie cultivada (Figura...), inclemencias climatológicas como lo fue el huracán Stan en octubre de 2005, sequías que año con año afecta principalmente a la ganadería, inundaciones entre otras.

La disminución de la superficie cultiva tuvo una tasa de -1.58% en el periodo 200-2007, lo que significó 164 mil hectáreas. Esta tendencia fue motivada principalmente por los cultivos cíclicos que en dicho periodo perdieron 149 miles de hectáreas, es decir se redujo en un 18.6% respecto al año 2000, mientras que en el caso de cultivos perennes se redujeron en menor medida en una superficie de 15.6 miles de hectáreas que equivalen al 2.05% de la superficie sembrada con estos cultivos en el año 2000.

**FIGURA 9. TENDENCIA DE LA SUPERFICIE CULTIVADA EN VERACRUZ EN EL PERIODO 2000-2007**



Fuente: SIAP-SAGARPA, 2008

## CAPITULO 2.- EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

---

Uno de los objetivos centrales del Proceso de Evaluación, es medir la eficiencia en la aplicación de los recursos del Programa, mediante el análisis de: Instrumentación del diseño del Programa, Arreglo institucional, Asignación de recursos, Procesos operativos del Programa, Impulso al desarrollo de capacidades, entre otros elementos.

### 2.1.- DISEÑO DEL PROGRAMA

---

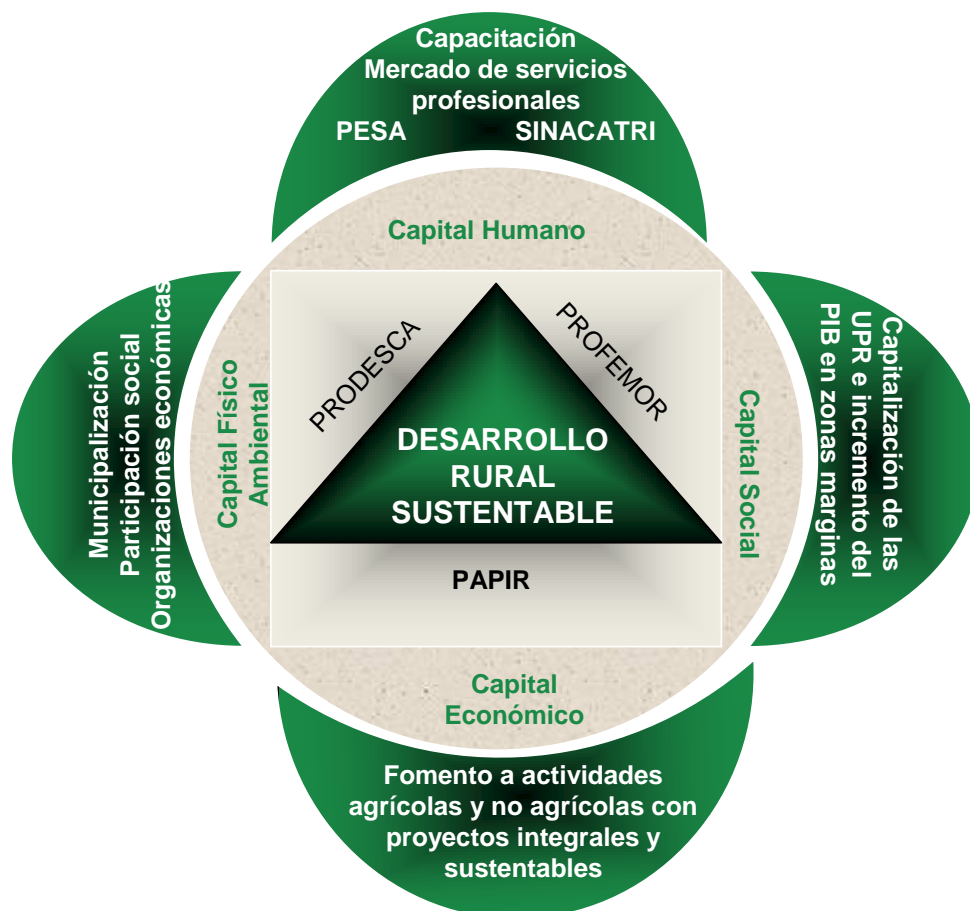
En lo que corresponde al diseño, es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en la que se fundamenta el esquema institucional que articula la operación del Programa, junto con las Reglas de Operación de la Alianza para Campo. Dicha Ley tiene el propósito de crear el marco institucional para la política rural, donde se destaquen cuatro características básicas, que son:

- **Primero, el enfoque multisectorial.** La ley dicta la creación de una Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). Ésta tiene objetivo de servir como órgano de coordinación horizontal entre los sectores del ámbito federal, el cual une a los titulares de las distintas Secretarías que tienen influencia en el contexto rural.
- **Segundo, su enfoque territorial de abajo hacia arriba,** el cual apunta a soportar el diseño, ejecución y consolidación de proyectos estructurados a nivel local. La Ley contempla un proceso de descentralización de esfuerzos para el desarrollo rural a nivel estatal y municipal, cambiando la mayoría de las acciones de desarrollo rural, de estar sustentadas en la oferta a tener un enfoque basado más en la demanda.
- **Tercero, su naturaleza participativa.** La ley fomenta la creación de Consejos de Desarrollo Rural, en cuatro niveles, federal, estatal, por DDR y municipales, donde como órganos institucionales la población rural y sus organizaciones pueden y deben participar en decisiones de política rural y su proceso de implementación.
- **Cuarto, su carácter de sustentable.** La Ley contempla el uso racional de los recursos naturales con el fin de proveer alimentos y materias primas para la industria para la población rural y sus futuras generaciones.

En este contexto, el Programa de Desarrollo Rural tuvo el propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer las acciones de generación de empleo rural e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales marginadas de nuestro país, esto mediante el fomento a la capitalización de las unidades de producción, la promoción del uso sustentable de los recursos naturales, el desarrollo de proyectos para el sector primario, incorporando al mismo tiempo la industrialización y los servicios, el desarrollo de las capacidades en el medio rural, así como el fomento y consolidación de organizaciones y empresas en las áreas rurales. Las características más relevantes que definen al programa son las siguientes:

El PDR está organizado en base a un “modelo de desarrollo rural integral”. Este modelo busca promover el crecimiento económico mediante la inversión en los tres tipos complementarios de capital: físico, humano y social. Los tres principales subprogramas del PDR responden a esa lógica: el Subprograma de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), que está orientado a apoyar la inversión en capital físico; el Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), dirigido a contribuir al desarrollo del capital humano; y el Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), que está dedicado a la construcción de capital social.

**FIGURA 10.- DISEÑO INTEGRAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL**



Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Por sí solo el Programa de Desarrollo Rural, con sus tres subprogramas, pretende cubrir tres áreas básicas de desarrollo: la inversión, la organización y la capacitación, empero es preferible que se tomen como semilla para la concurrencia y establecimiento de planes de desarrollo integrales.

El origen del PDR fue en 1996, con los programas de PADER, PEAT, SINDER, posteriormente MDR y PDRSZM (1999/2000). De acuerdo a las entrevistas realizadas a los funcionarios, refieren que el diseño del programa en el estado de Veracruz en un principio fue incierto, pues las líneas de acción de la APC no estaban definidas en materia

de gestión, debido a que los órganos operativos estaban en conformación y se ensayaba con el modelo de desarrollo rural sustentable. Para 1999 y 2000 el Gobierno Federal y Estatal se coordinan para establecer los componentes del PDR como prioritarios y conformar la estructura operativa necesaria.

La LDRS establece la creación de instrumentos integradores y ordenadores de las acciones de las diferentes dependencias y entidades gubernamentales participantes, que propicie la coordinación institucional, los nuevos esquemas organizativos y la madurez de la sociedad rural que den como resultado una redefinición de las atribuciones y responsabilidades que asuman los Gobiernos Estatales. Para ello y en cumplimiento de la LDRS, el gobierno Federal a través de los Estado establecieron a los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable como instancia de concertación para la toma de decisiones, donde la relación y participación coordinada de los productores del sector se conjunta con los gobiernos federal y estatal; lo mismo sucede con los Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. En este sentido, el estado ha tenido avances sustanciales en la creación de los consejos (Cuadro 9).

**CUADRO 9.- GRADO DE FORMALIZACIÓN DE LA OPERACIÓN MUNICIPALIZADA EN EL ESTADO DE VERACRUZ**

1	MUNICIPIOS Y DDR QUE EXISTEN EN EL ESTADO	MUNICIPIOS	DDR
		212	12
2	Municipios del estado que operaron el Programa en 2007	Modalidad 1	Modalidad 2
		119	72
3	Municipios del estado en los que operan el PESA y el SINACATRI	Municipios PESA	Municipios SINACATRI
		23	60
4	Coordinadores de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable que operaron en el 2007 con recursos PROFEMOR	Municipales	Distritales
		145	12
5	Planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable vigentes	Planes municipales	Planes distritales
		152	12

Fuente: Cédula de gestión del PDR, CTEE 2007.

Los Consejos de Desarrollo tienen el objetivo de ser incluyentes a todos los niveles y hacer participativo el proceso de planificación por parte de la población objetivo. Sin embargo, en opinión de los técnicos funcionarios y PSP, aún persiste falta de organización y confianza, lo que limita su participación e integración, pero sobre todo la adopción de conceptos o tecnologías. En parte, esta situación tiene que ver con la relación que existe en demanda de los subprogramas y el número de solicitudes no atendidas.

A partir del año 2005 el PDR implementó que la entrega de los apoyos se realizara mediante la formulación de proyectos integrales. Esta medida considera que el solicitante

debe acompañar su solicitud con un proyecto productivo, el cual permita una mayor planificación e integración del apoyo en la unidad de producción familiar.

El PDR en el periodo de 2002-2007 se ajustó con la intención de ser más incluyente. Al inicio atendía básicamente a productores del sector agrícola y pecuario; posteriormente se buscó apoyar a productores no agropecuarios, con lo cual se amplió la cobertura a un mayor número de habitantes del sector rural, incluyendo grupos denominados prioritarios (población indígena, mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad).

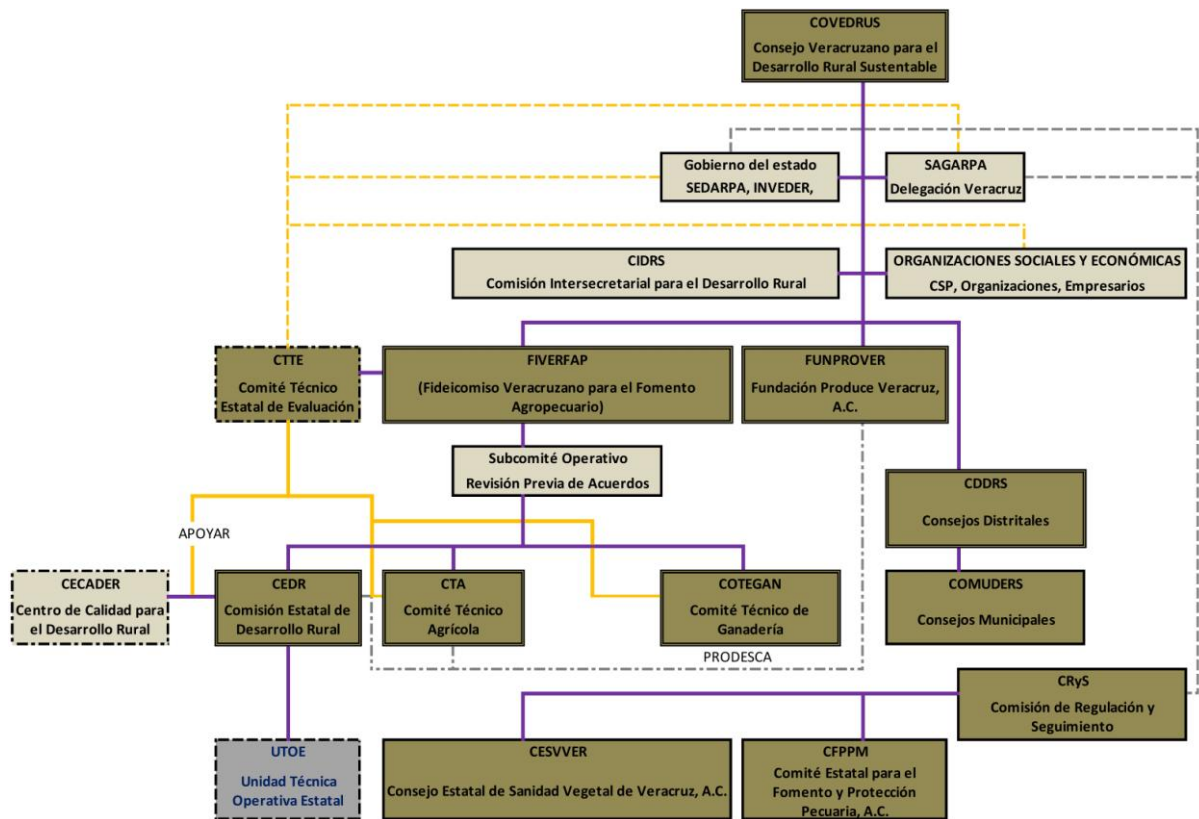
## **2.2.- ARREGLO INSTITUCIONAL**

---

El Estado de Veracruz, como ya se ha mencionado anteriormente, converge en la inserción del PDR al Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación 2005-2010, el cual desde 2005 ha sido operado en su totalidad por INVEDERP, con vínculos con SAGARPA y SEDARPA, además de algunas otras instituciones con inferencia al desarrollo social y humano del sector rural, como se analizará a continuación.

Los órganos colegiados que coordinan el Programa de Desarrollo Rural en el Estado son: el Consejo Veracruzano para el Desarrollo Rural Sustentable (COVEDRUS), el Fideicomiso Veracruzano para el Fomento Agropecuario (FIVERFAP) y el Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural y Pesca (INVEDERP), principalmente. Esta integración corresponde a lo señalado en las RO de la APC (Figura 8).



**FIGURA 11.- Arreglo institucional, estructura de la APC en el estado de Veracruz**

Fuentes: Informe Estatal de Desempeño de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz, 2007.

Las instancias de coordinación responsables del PDR son, en primer término, el Consejo Veracruzano para el Desarrollo Rural Sustentable (COVEDRUS), que define las estrategias y apoyos a operar durante el año, mediante la validación de los Anexos Técnicos. De ahí, le corresponde a la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) determinar y aprobar las solicitudes, y es el FIVERFAP el encargado de validar y liberar los recursos correspondientes, esto en los términos de diseño del arreglo institucional en los términos acotados en las RO.

### 2.2.1.- ARREGLO INTERINSTITUCIONAL

El PEC fue creado por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable con el propósito de coordinar las acciones de las dependencias en las zonas rurales y evitar la duplicación de acciones, eliminar posibles contradicciones y generar sinergias entre los sectores privado y público.

La operación articulada del PEC en el Estado aun es incipiente, dado que las instituciones que se encuentran en el proceso de consolidar y ajustar la vinculación entre sí para cumplir con los objetivos comunes sin duplicar acciones. Por otro lado, existe la falta de proyectos integrales de gran visión que incluyan la participación de diversas instituciones para detonar el desarrollo rural de una región; una herramienta para establecer los planes locales de desarrollo son los CMDRS los cuales están en proceso de consolidación; sin

embargo, en opinión de los entrevistados, ya existe una red de comunicación con diversas instancias con Programas que pueden aportar al Desarrollo Rural Sustentable como SEMARNAT, STPS, SEP, SEV, SE, SAGARPA, entre otras; la cuales están trabajando en la planificación de proyectos integrales, pero enfrentan adversidades para unificar criterios.

En opinión de 37% de los funcionarios, la colaboración entre dependencias no se da, no tanto por falta de acuerdos, sino por el incumplimiento de los mismos e incompatibilidad de los tiempos para su administración y ejecución; aun siendo que los Programas con que se cuentan, presentan objetivos y población objetivo comunes, su operación aislada imposibilita el otorgamiento de beneficios de forma integral, lo que mejoraría los impactos deseados en el medio rural.

Para revertir tal situación, es necesario sumar esfuerzos interinstitucionales para la asignación de recursos y articular la actuación en todos los niveles, así como la participación y colaboración para la concurrencia de la inversión enfocada al concepto de desarrollo rural sustentable, y de la necesidad de integrar presupuestos para lograr efectos con mayor y mejor impacto.

### **2.2.2.- ARREGLO ESTATAL**

---

El estado tiene asignadas las tareas del Desarrollo Rural Sustentable y de la operación del PDR al INVEDERP. Éste se apoyó hasta 2007 con la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), la cual es una instancia encargada de la integración y resguardo de expedientes, revisión y validación de solicitudes y proyectos productivos, emisión de informes de seguimiento físico y financiero, contratación de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) del que dispone el PRODESCA, por cuenta y orden de los beneficiarios, pago y comprobación de gastos; entre otras funciones.

En opinión de los entrevistados, la UTOE ha mejorado sus procesos administrativos-operativos del año 2004 al 2007; sin embargo, con respecto a la capacidad técnica-operativa de análisis, dictamen, autorizaciones y pago apoyos (convocatoria-liberación de solicitudes), siempre demandó que se fortaleciera para aumentar su capacidad de respuesta de las solicitudes, incluyendo las no atendidas, con el objeto de que el PDR alcanzara una mayor y mejor transparencia.

Ahora bien, el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), se encarga del aseguramiento de la calidad de los servicios profesionales, garantiza la elegibilidad, y coordina la capacitación; supervisa y evalúa las actividades y desempeño de los PSP contratados, valida su pago, e informa de los avances y desempeño a la CDR.

### **2.2.3.- MUNICIPALIZACIÓN**

---

La municipalización de los recursos del Programa de Desarrollo Rural se estableció en dos modalidades:

**Modalidad 1.-** Los recursos que le fueron otorgados al municipio por concepto de la municipalización, se entregaron mediante depósito a una cuenta a la Tesorería municipal, previo cumplimiento de los requisitos señalados para esta modalidad.

**Modalidad 2.-** Los recursos que se entregaron al municipio por concepto de la municipalización fueron administrados y pagados por el FIVERFAP.

Para el ejercicio 2007 el 43% de los municipios participó en la modalidad 1 y el 27% participó en la modalidad 2; el resto no recibió ningún apoyo en estas modalidades.

La disposición mostrada por parte de las autoridades municipales conjuntamente con la política estatal, ha permitido, bajo la modalidad 1, una mayor apropiación del PDR a nivel municipal, quienes para poder participar en dicha modalidad, requieren convenir una aportación conjunta con el Gobierno Estatal y la Federación a través de la Delegación Estatal de la SAGARPA.

En lo referente al PRODESCA y PROFEMOR, para el año 2007 éstos se operaron a nivel estatal, a través del INVADERP, debido a que el recurso de ambos Subprogramas se destinaron a los distintos servicios convenidos y al pago de los coordinadores de los CMDRS, respectivamente.

## **2.3.- ASIGNACIÓN DE RECURSOS**

---

Este apartado pretende describir: 1) el proceso mediante el cual se asignan los recursos (focalización) de entre la población objetivo con que cuenta la Entidad; 2) las particularidades de los beneficiarios en específico para el año 2007; 3) las acciones para la valoración de las solicitudes a apoyar, y 4) las propuestas alternativas para la asignación de los recursos en el Estado.

### **2.3.1.- FOCALIZACIÓN**

---

La asignación de recursos del PDR en el Estado obedeció básicamente a las Reglas de Operación de la APC, que establecen que la entrega de recursos será en función de:

- a) Atención a productores de bajos ingresos, con énfasis en grupos y regiones prioritarias.
- b) Atención a la integración de cadenas agroalimentarias.

De acuerdo a la opinión de los funcionarios operadores del Programa, consideran que la asignación de recursos fue aplicada en congruencia a estrategias de focalización en cuanto al tipo de productores y a las zonas de muy alto y alto grado de marginación, con el objeto de contrarrestar la problemática y potencializar las oportunidades de desarrollo rural.

En opinión de los coordinadores de COMUDERS, la asignación de recursos es insuficiente por la cantidad de proyectos atendidos en comparación con la demanda; adicionalmente se menciona que por el monto de apoyos, no se pueden hacer verdaderos proyectos integrales. También opinan sobre la necesidad de incluir un proceso de evaluación colegiada y con participación de otras instituciones que impulsen la orientación de recursos.

### **2.3.2.- ASIGNACIÓN DE RECURSOS VÍA PROYECTOS**

---

La asignación de los apoyos en el año 2007 en su totalidad fue vía proyectos, disposición implementada en las RO a partir de 2003 con la finalidad de dar ordenamiento a los apoyos entregados; sin embargo, los funcionarios entrevistados explican que los proyectos que presentan aun muestran falta de integración y concordancia con los objetivos del Programa, por lo que la calidad de los proyectos se debe mejorar. Se puntualiza que para ello se debe aumentar la capacitación hacia los técnicos que elaboran los proyectos.

Con la implementación de solicitudes vía proyectos productivos, se observa que los montos de apoyo aumentaron, pero el número de solicitudes apoyadas disminuyó. Esta medida tuvo como principal beneficio el que la inversión gubernamental por beneficiario se incrementara, en busca de mayor grado de capitalización en las UPR beneficiadas.

### **2.4.- COMPLEMENTARIEDAD ENTRE SUBPROGRAMAS Y OTROS PROGRAMAS DENTRO Y FUERA DE LA ALIANZA**

---

Los Subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) de acuerdo a las RO, entre sí son complementarios; sin embargo, lo limitado de los recursos y la dispersión de ellos evitan que realmente impacten adecuadamente. De los recursos del PDR, el 80% se aplicó a través de PAPIR en el Estado, en tanto que el restante 20% se aplicó entre PRODESCA y PROFEMOR, lo que indica que siempre se dio mayor relevancia a la capitalización de actividades productivas, desequilibrando la complementariedad de los programas. Esto representa una limitante para potenciar las inversiones de PAPIR, pues los beneficiarios requieren de capacitación técnica para operar sus proyectos, e inclusive desde la formulación de los mismos.

De igual manera que no existe una complementariedad con otros Programas de la APC (Fomento Agrícola, Ganadero, Sanidades, Acuacultura y Pesca) debido a la falta de planeación que complemente y vincule dichos Programas.

La complementariedad fuera de la APC, a opinión personal, no ha sido satisfactoria, esto atribuido a que el proceso de maduración de los Consejos a los tres niveles y su objetivo de concurrencia aún no se han consolidado; es decir, un alto porcentaje de los Consejos, carece de la participación activa de otras instituciones que convergen e infieren en el Desarrollo Rural.

Sin embargo, existe evidencia de la concurrencia no planeada, sustentada en el hecho de que el 35% de los beneficiarios del PDR entrevistados, manifestó haber recibido otro apoyo como el de Oportunidades (SEDESOL), FONAES (SE), PROMUSAG (SRA) y PROCAMPO (SAGARPA).

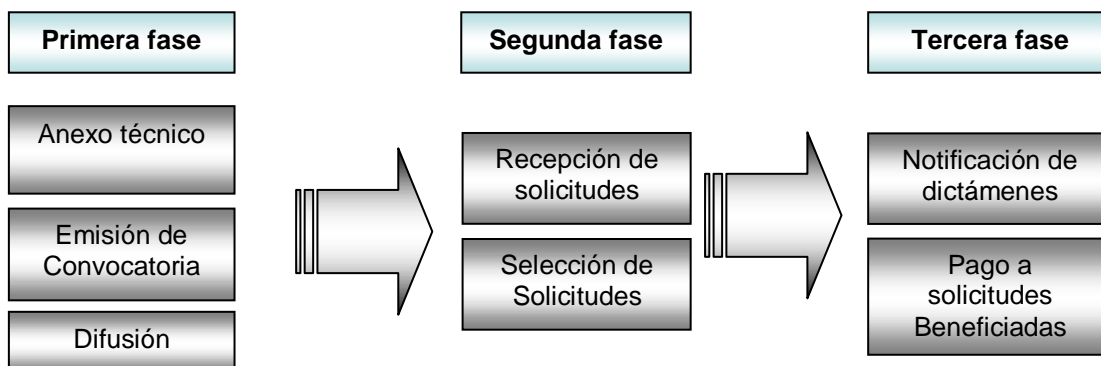
### **2.5.- PROCESOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA**

---

El proceso operativo del PDR se dividió en tres fases (Figura 9), básicamente por los puntos clave que se marcan en tiempos. La primera fase depende de COVEDRUS; una

vez firmado el anexo técnico, la UTOE puede emitir la convocatoria correspondiente y dar la difusión en todo el estado.

**FIGURA 12.- FASES DEL PROCESO OPERATIVO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL.2007**



Fuente: Elaboración propia.

En el año 2007, para llegar a la segunda fase transcurrieron 10 días hábiles (tiempo que duraron abiertas las ventanillas), mientras que para llegar a la tercera fase, la etapa de pago a los beneficiarios tardó varios meses.

En los siguientes cuadros se analizaron las fases operativas del PDR para exponer sus avances y debilidades en 2007.

**CUADRO 10.- PRIMERA FASE DEL CIRCUITO OPERATIVO 2007 DEL PDR**

ETAPA	OBSERVACIONES	AVANCES	DEBILIDADES
Anexo Técnico	La firma del Anexo Técnico es el punto de partida a la operación del PDR. Generalmente la falta de oportunidad en su elaboración y firma puede traer retrasos en el resto de las fases del circuito operativo.	En general, la negociación entre el Estado y la Federación ha sido favorable y recíproca con las Reglas de Operación.	El proceso para la elaboración y firma del convenio es el desarrollo de una negociación larga y lenta debido a la falta de planificación previa, lo que lleva a la disputa entre los tomadores de decisiones.
Emisión de convocatoria	La convocatoria de los 3 Subprogramas del PDR se publicó el 3 de septiembre de 2007; varios meses después de lo estipulado en las Reglas de Operación. Su publicación fue a través de la página electrónica de INVERDER y posteriormente a través de los CADERS Y MUNICIPIOS.		La convocatoria se publicó en función de los eventos políticos en el Estado.

*Continúa...*

ETAPA	OBSERVACIONES	AVANCES	DEBILIDADES
Difusión	Es uno de los procesos centrales, ya que de ella depende la cobertura del PDR. Sin embargo no hay publicidad a nivel masivo, radio, televisión o carteles en lugares estratégicos.	Dada la demanda que año con año se tiene del programa, los solicitantes son recurrentes, por lo que la difusión no se lleva a cabo.	La no difusión del programa evita que posibles beneficiarios de las localidades lejanas del centro del estado no participen o tengan menores posibilidades.

Fuentes: Elaboración Propia

La primera fase del circuito operativo es fundamental para el cumplimiento de metas en tiempo y forma; sin embargo, para el caso del año 2007, en la Entidad se realizó el proceso electoral de Presidentes Municipales y Diputados Locales; este factor incidió sobre la fecha para la publicación de la convocatoria, con el objeto de evitar que el PDR se pudiera señalar en el proselitismo, lo que significó un desfase de 5 meses con respecto al ejercicio 2006.

Adicionalmente, y en opinión del 70% de los funcionarios entrevistados, la difusión del PDR es un punto en el cual no hay incentivo para mejorar o intensificar, debido a que la demanda de apoyos rebasa en mucho la oferta de los mismos; sin embargo, como ya se mencionó anteriormente la difusión del PDR en el estado da la oportunidad a todos los estratos de posibles beneficiarios; garantizando así la selección de proyectos con mayor impacto y a las regiones prioritarias por igual.

Sobre el período en que las ventanillas permanecieron abiertas, los funcionarios operativos consideraron que fue muy reducido, lo que pudo afectar que los solicitantes no presentaran su solicitud y proyectos estructurados de acuerdo a la convocatoria y a los requerimientos de integralidad.

La segunda fase está integrada por la recepción y selección de solicitudes, y las principales observaciones se exponen en el siguiente Cuadro.

**CUADRO 11.- SEGUNDA FASE DEL CIRCUITO OPERATIVO DEL PDR, RECEPCIÓN Y SELECCIÓN DE SOLICITUDES 2007**

ETAPA	OBSERVACIONES	AVANCES	DEBILIDADES
Recepción de solicitudes	Ventanillas que reciben las solicitudes: - Los DDR'S a través de los CADER's. - El INVEDER La captura en SISER la realizan las dos instancias.  Las ventanillas receptoras estuvieron	Se realizaron procesos de capacitación para el personal de ventanilla para recibir los proyectos lo más completo posible.	La recepción de solicitudes se concentra en la ventanilla del INVEDER localizada en la capital del Estado, a pesar de que los solicitantes pueden hacerlo en el CADER más cercano.  La captura de solicitudes en el SISER es lenta lo que provoca

	abiertas del lunes 3 de septiembre al viernes 14 del mismo mes (diez días hábiles).		retraso en análisis para ser dictaminadas. Solo son capturadas las solicitudes beneficiadas.
Selección de solicitudes	La selección de solicitudes es el punto crucial en el proceso operativo del PDR, en manos de los evaluadores de los proyectos está la buena focalización de los recursos y su distribución, de acuerdo a las necesidades de las regiones.	Modalidad 1:  Modalidad 2:	No se conoce un procedimiento homogéneo para la selección de los proyectos beneficiados, lo que resta transparencia y claridad al proceso.  El tiempo para este punto del proceso no está bien delimitado, lo que alarga el proceso.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a la opinión de los funcionarios operativos, la concentración de solicitantes que acuden a las ventanillas del INVEDERP y lo reducido del período de recepción generan un cuello de botella por falta de personal, no obstante que a través de las distintas oficinas de los CADERS, DDR y en la propia Delegación de la SAGARPA se hace recepción de solicitudes. En consecuencia de lo anterior, la UTOE se sobreesatura en un reducido tiempo por la concentración de solicitudes y proyectos para su análisis y validación.

De igual manera, el 70% de los entrevistados aprecian que la componente en la captura en SISER es lenta, además de que un alto porcentaje de las solicitudes tiene deficiencia en cuanto a su integración.

La selección de solicitudes está a cargo del CDR en el Estado, y de los municipios para la modalidad 1; en este punto hay opiniones divergentes, pues los funcionarios consideran que el proceso se efectúa de acuerdo a lo establecido a las RO en cuanto a la población de atención, y a los lineamientos para presentar los proyectos. Sin embargo, la población solicitante considera que hace falta mayor transparencia y seguimiento a las solicitudes beneficiadas y no beneficiadas. Esto puede atribuirse a que a estas últimas no se les notifica sobre su rechazo ni las causas del mismo.

En la tercera fase del circuito operativo se considera la notificación de los dictámenes de las solicitudes y su pago. De esto por norma se debe emitir una notificación por parte del CDR para el total de las solicitudes recibidas, a fin de dar claridad al solicitante del estatus de su solicitud y las causas por las cuales fue apoyada o no.

CUADRO 12.- TERCERA FASE DEL CIRCUITO OPERATIVO DEL PDR 2007

ETAPA	OBSERVACIONES	AVANCES	DEBILIDADES
Notificación de dictámenes	De acuerdo a las reglas de operación del PDR, los solicitantes deberán recibir una respuesta sobre el dictamen de su solicitud en un tiempo no mayor a los 30 días hábiles posteriores a la entrega de su solicitud.		No se cumple con lo establecido para dar respuesta a las solicitudes. Para las solicitudes que no son beneficiadas no hay seguimiento ni notificación de ningún tipo.
Pago a solicitudes beneficiadas	Se presenta tiempo excesivo entre la autorización y la liberación para que el productor haga efectivo el cobro del apoyo.		Los tiempos para que los beneficiarios hagan efectivo su apoyo son largos y carecer de notificación alguna por parte de las ventanillas que recepcionaron las solicitudes.

Fuente: Elaboración propia.

El cumplir con esta etapa aportaría mayor transparencia al circuito operativo, además de retroalimentar a los solicitantes mediante el señalamiento de las variables técnicas o presupuestarias para la selección de solicitudes.

En términos generales, el circuito operativo del PDR en el Estado operó bajo los mismos esquemas de procesos en el periodo 2005-2007 conforme a las RO, destacando que no hay procesos de innovación y, como se indicó especialmente en el 2007, la operación de la APC en general se vio afectada por el proceso electoral del estado.

## 2.6.- IMPULSO AL DESARROLLO DE CAPACIDADES

El objetivo del subprograma PRODESCA, como lo señalan las reglas de operación es...*“Desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad; formular, poner en marcha, y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales, mediante el subsidio a servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una red abierta y competitiva de prestadores de servicios certificados en cuanto a su perfil y desempeño”.*

Los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) son aquellos avalados por el INCA rural a través de capacitación y una certificación. En el estado los PSP tuvieron dos tipos de funciones y operaron a través de dos programas PRODESCA Y PROFEMOR como técnicos de proyectos o como coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural, ya sean Municipales o Distritales, donde su función era facilitar los procesos de integración.



Para el cumplimiento de este objetivo, es necesario establecer y consolidar: 1) una red de Prestadores de Servicios Profesionales (Mercado de Servicios Profesionales) y 2) mecanismos de supervisión y capacitación, con proyectos específicos alineados a un plan de desarrollo que, en conjunto, impacten en la calidad de vida del poblador rural.

## **2.7.- MERCADO DE SERVICIOS PROFESIONALES**

---

Un adecuado desarrollo del mercado de servicios profesionales en el medio rural donde operó el PDR, debiera ser un indicador determinante de efectividad de los Subprogramas correspondientes, tanto en el aspecto de oferta como de demanda.

La oferta en el Estado de Veracruz de PSP aun es incipiente y poco uniforme; los avances han sido lentos y de poca vinculación entre la regulación y operación de las funciones. Esto puede ser motivado por los mecanismos de regulación que existen para esta actividad.

Además el factor que integra la oferta respecto a la calidad de los PSP, está en función de la capacitación recibida, el conocimiento y entendimiento que se tenga de los objetivos del PDR y, en contraparte, el pago oportuno y suficiente por sus servicios.

En este sentido, los funcionarios consideran que la calidad de los servicios de los Prestadores es un campo de oportunidad a desarrollar, debido en gran medida a que en la formulación de proyectos que los PSP presentan, existen insuficiencias y deficiencias en cuanto a su integración técnica y compatibilidad con la realidad, además de no contemplar los conceptos como sustentabilidad y concurrencia, entre otros.

Por otro lado la oferta de servicios profesionales presenta poca integración en la Entidad, ya que no existe un padrón de PSP completo, existen vacíos en los perfiles y ubicación física de los mismos, lo que evita dar seguimiento a las acciones de los prestadores y ofrecer a los productores demandantes de servicios un direccionamiento al tener identificada la especialidad del PSP.

Por su parte los PSP entrevistados afirman, en su mayoría, que el factor más importante que desalienta la prestación de servicios obedece a la tardanza en su pago, adicionalmente a la falta de respaldo por parte de las Instituciones que regulan y operan el PDR. Sumado a esto, consideran que la cultura del no pago por parte de los productores, también limita el desenvolvimiento de sus actividades en el medio rural.

En lo que respecta a la demanda de los Servicios Profesionales en el medio rural donde operó el PDR, ésta es considerada baja o nula, en opinión de la mitad de los funcionarios operativos entrevistados; esto debido a tres factores: 1) la falta de información que hay en el medio sobre las actividades y funciones de los PSP; 2) la falta de cultura de pago por parte de los usuarios, lo que pone de manifiesto el menoscabo de este tipo servicios y su impacto en la mejora de los ingresos de los pobladores rurales, y 3) el desconocimiento de una oferta o padrón de PSP, que permitiría conocer la disponibilidad de este tipo de servicios.

En conclusión, el mercado de servicios profesionales en el Estado de Veracruz aún es incipiente y tiene un área de oportunidad, tanto en la integración y vinculación de las

Instituciones involucradas en la regulación, capacitación y operación del mismo; como en potencializar los impactos en la calidad de vida de los beneficiarios, mediante una adecuada asesoría y capacitación por parte de los PSP.

### **2.7.1.- MECANISMOS DE CAPACITACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS PROFESIONALES**

---

En el esquema PRODESCA, el INCA-Rural es el organismo encargado para dar capacitación a los Prestadores de Servicios Profesionales de acuerdo a las Reglas de Operación; sin embargo, esta institución que opera a nivel nacional, en opinión de los funcionarios operativos, aun no logra establecer de manera concreta y continua, una estrategia en el Entidad que homogenice metodologías de capacitación, conocimiento y aplicación de los conceptos de la LDRS y de los Subprogramas en cuestión.

El proceso que el INCA-Rural emplea para cumplir con la responsabilidad antes mencionada, comienza con la convocatoria de personas física y morales especializadas en brindar servicios profesionales en el ámbito rural, cuyos requisitos son contar con dos años de experiencia y tener actividad, una cuenta de correo electrónico, así como capturar en la página Web del INCA ([www.inca.gob.mx](http://www.inca.gob.mx)) sus datos generales, mismos que serán verificados por la SAGARPA.

Posteriormente, es necesario que los interesados aprueben un examen-entrevista o que cursen los talleres, que para tal fin, proporciona el INCA Rural, orientados a cubrir las debilidades que se detectan. Una vez que los PSP acreditan, se incluyen en el Padrón o Red que se tienen a disposición para los interesados; en este mismo Padrón se identifica a todos los PSP con estatus de: acreditables, condicionados y no aceptables.

Hasta este punto, dicho proceso es de fácil acceso y representa una relativa buena oportunidad para conseguir trabajo; aunque a decir de la mayoría de los entrevistados se tienen que promover por otros medios para obtener trabajo, debido a que a través de la Red no obtienen resultados favorables, y a que los productores solicitantes tienen desconocimiento y limitado acceso a la misma.

Los mecanismos para dar capacitación y acreditación, en general son funcionales. Sin embargo, en lo particular les falta de efectividad, debido a que son virtuales y carecen de valoración en la aplicación, en opinión de los funcionarios operativos entrevistados. Adicionalmente, los Prestadores de Servicios aseguran que se tienen complicaciones con el manejo de la página de la institución y que no siempre es necesario tomar los cursos para ser acreditado.

En general la operación de la Capacitación es poco clara, debido a que no se cuenta con una estrategia que vincule las necesidades del Estado, además de la falta de coordinación entre las instancias involucradas.

En el caso de los PSP con asignación de servicios, indican que respecto a la supervisión participan instancias como la CDR, la UTOE, el CECADER, los beneficiarios (Municipios y Productores).

La CDR es quien autoriza los recursos para la evaluación del desempeño y en función de los resultados de dicha evaluación, autoriza la liberación de los pagos correspondientes a los PSP; el CECADER es el órgano encargado de la evaluación de los servicios profesionales, así como de la selección y coordinación de los supervisores que evalúan a los PSP; también realiza el informe sobre el grado de satisfacción de los servicios, el cual es elaborado conjuntamente con los beneficiarios.

La UTOE es el medio de relación supervisión-autorización-pago entre la CDR, el CECADER y los PSP, además es responsable de verificar que los PSP sean acreditables por el CECADER, en función de la supervisión y evaluación que este realiza, y que finalmente es el soporte para que la UTOE gestione los pagos correspondientes ante FIVERFAP.

Se observó que existe un área de oportunidad en la elaboración de un plan estratégico para supervisar puntualmente los servicios del PSP, donde se plasme la relación entre los objetivos a cumplir y la calidad del servicio a ofrecer y, sobre todo, que dé sustento a mejoras.

Dicho plan debe señalar que las funciones de los PSP es la de promover la LDRS y dar claridad al concepto del Desarrollo Rural Sustentable a nivel de ejecución, dicho entendimiento aportaría a la calidad de la planificación y elaboración de proyectos integrales que consideren las vertientes de sustentabilidad y Concurrencia.

En conclusión, la estrategia implementada a través del subprograma PRODESCA en el Estado de Veracruz, tiene una amplia área de oportunidad en el ordenamiento, regulación y operación del desarrollo de capacidades; el mercado de prestadores de servicios profesionales aún es insuficiente; las instituciones involucradas en la operación del proceso de desarrollo de capacidades, muestran evidencia de desvinculación o poca integración por falta de comunicación y planificación integral.

## **2.8.- CONSIDERACIONES FINALES DE LA GESTIÓN DEL PDR EN EL ESTADO DE VERACRUZ**

---

En el marco de la Alianza para el Campo, y la publicación de las nuevas Reglas Operación del 31 de diciembre de 2007, el desarrollo rural se inserta en una nueva estructura programática, comprendida en el Programa de Activos Productivos y el Programa de Soporte.

La experiencia generada durante la gestión del PDR, en el periodo 2003-2007, muestra una gradual apropiación por parte de la estructura estatal, en lo referente a la planificación estratégica integral del Desarrollo Rural Sustentable.

A fin de mejorar la calidad de vida del poblador rural veracruzano, y no solo el aspecto productivo, es deseable que para la nueva estructura programática, la planificación del desarrollo rural sustentable considere fundamental reafirmar y clarificar todos los niveles de decisión y operación en los términos de la LDRS.

Para la asignación de recursos es necesario dar prioridad a los proyectos con integralidad, con el enfoque de sustentabilidad y concurrencia, para impactar con mayor eficacia.

## **CAPITULO 3.- PRINCIPALES RESULTADOS E IMPACTOS LOGRADOS POR EL PROGRAMA**

### **3.1.- OBJETIVO EN TORNO A RESULTADOS**

En este Capítulo se presentan los principales resultados e impactos del programa en el periodo 2002-2007, a través del análisis transversal del comportamiento de los principales indicadores de primer y segundo nivel. Los elementos aquí expuestos servirán de fundamento para emitir criterios de valor sobre las estrategias seguidas por el PDR o, en su defecto, para redireccionar las mismas.

Para la realización del Capítulo se analizaron indicadores de primer y segundo nivel, utilizando las bases de datos de los beneficiarios 2006-2007, así mismo se realizó un comparativo de los indicadores, y finalmente se valoraron los impactos en función de la aplicación del PRODESCA.

### **3.2.- ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN Y POBLACIÓN ATENDIDA POR DR**

El análisis de la inversión y población atendida se realizó en función de la relevancia que el PDR dio al impulso de las actividades rurales. Para cumplir ese propósito se analizó la inversión y población atendida acumulada por el programa, y cómo se distribuyó esa inversión entre subprogramas, cadenas, componentes y tipos de productores para los Programas de DR.

El propósito de esta valoración es identificar la manera en que el PDR está coadyuvando a los problemas planteados en el primer capítulo de esta evaluación.

#### **3.2.1.- EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN LA ALIANZA PARA EL CAMPO**

La evolución total de la inversión en la APC creció en términos absolutos 0.94 veces en el periodo 2003-2007 (Cuadro 13), la fuente de mayor aportación fue el Gobierno Federal con 52.63% en promedio en el periodo señalado; luego la aportación de los beneficiarios de 32.2% y el resto lo aportó el Gobierno del Estado. Esto marca el interés de los beneficiarios en la aplicación del Programa; sin embargo, el Estado tiene menor participación con un TMAC de -1.46%.

**CUADRO 13.- INVERSIÓN EN LA ALIANZA PARA EL CAMPO DE ACUERDO A LA FUENTE DE APORTACIÓN (MILES DE PESOS)**

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTATAL</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>
2003	873,953.69	435,496.44	103,936.85	334,520.40
2004	1,063,549.56	621,581.40	54,971.18	386,996.98
2005	856,528.97	508,983.58	88,747.84	258,797.55
2006	679,537.14	403,645.78	89,029.57	186,861.79
2007	820,353.35	510,536.41	102,421.11	207,395.83

*Continúa...*

AÑO	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	BENEFICIARIOS
Total acumulado	4,293,922.70	2,480,243.61	439,106.54	1,374,572.55
valor absoluto	0.94	1.17	0.99	0.62
Tasa de crecimiento	-6.13	17.23	-1.46	-38.00
TCPA	-1.26	3.23	-0.29	-9.12

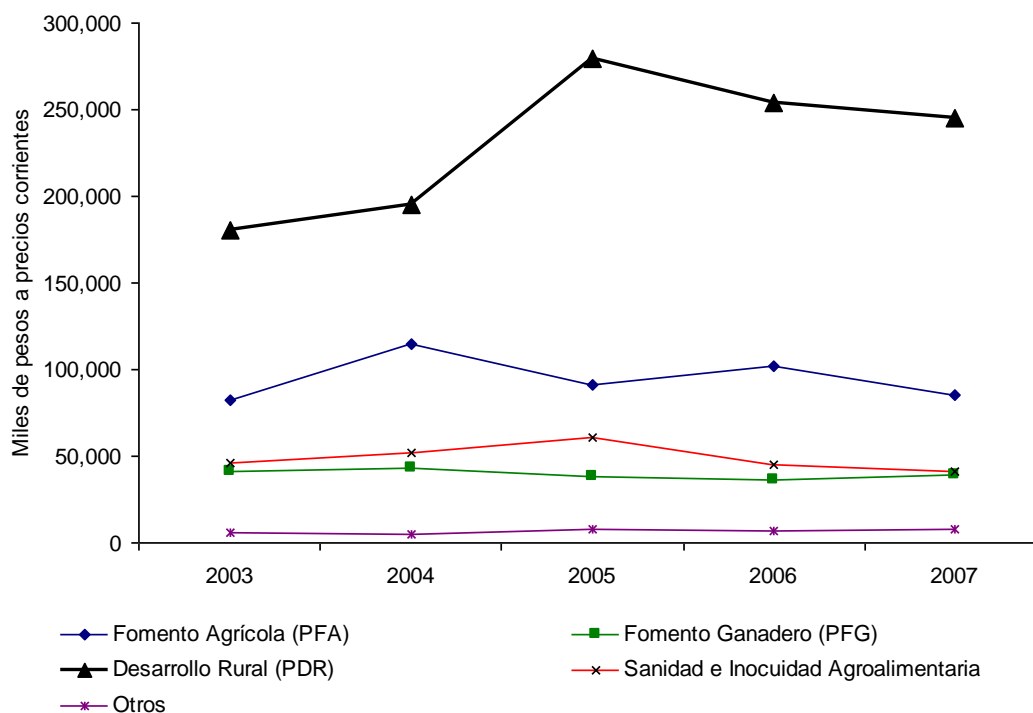
Fuente: Elaboración propia en base al Compendio de APC 2007. CEE.

En el estado de Veracruz la APC estuvo compuesta por 5 programas federalizados que fueron: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, y en el ejercicio 2006 se integró el Programa de Acuacultura y Pesca.

En la distribución de la APC en Veracruz, el Programa de Desarrollo Rural es el de mayor inversión en el periodo 2003-2007, en precios reales del año 2007 (Figura 10).

En la evolución de la inversión de la APC se puede apreciar la importancia otorgada al PDR; ya que por sí solo, el programa tuvo 40.66% de inversión total en el año 2007; mientras que el rubro de otros, que engloba programas como Control cuarentenario, Estudios y proyectos, Información agropecuaria, Promoción de exportaciones, Gastos de supervisión y evaluación, SNIDRUS y el Fondo de estabilización, fortalecimiento y reordenación de la cafecultura, tuvo 11.43% en el mismo año.

**FIGURA 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO SEGÚN PROGRAMAS**

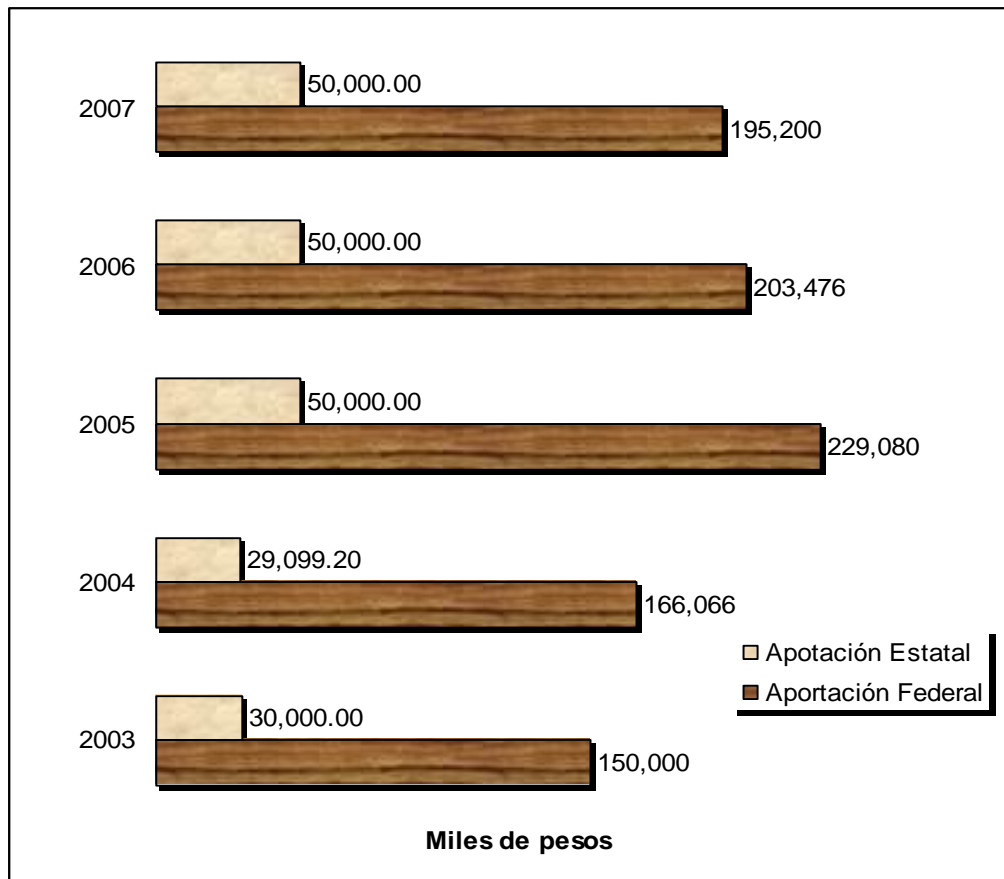


Fuente: Elaboración Propia con información del Compendio de la APC 2007, proporcionado por el CEE (1996-2007).

La tendencia de la inversión de PDR creció 1.3 veces y tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 2.30% que, conjuntamente con el PFG, crecieron en términos reales a diferencia de Fomento Agrícola y Sanidad e Inocuidad Alimentaria, que tuvieron decremento en el mismo periodo.

La participación Federal en el PDR fue de 81.86% en promedio en el periodo 2003-2007; tuvo una TMCA de 10.16% en términos corrientes, calculado con datos de los anexos técnicos. En contraste, la participación estatal fue de 18.14% en promedio, tuvo un TMCA de 10.76% y para los últimos tres años la aportación no aumentó, quedó estancada en 50 millones de pesos anuales (Figura 11).

**FIGURA 14.- EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN GUBERNAMENTAL EN EL PDR EN VERACRUZ POR FUENTE DE APORTACIÓN EN EL PERIODO 2003-2007**



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes del Gobierno Estatal, cierres financieros y Anexos Técnicos.

El PDR a partir de 2003 se concentró en tres subprogramas: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, los cuales operaron como tales hasta 2007, por lo que el periodo de análisis para esta sección se realizó de 2003 a 2007.

El subprograma de mayor inversión dentro del periodo de análisis en el PDR fue el PAPIR; tuvo un promedio anual de inversión de 67.1 millones de pesos en el periodo 2003-2007, con una participación de 79.04% en el Programa (Cuadro 14). Del total de la

aportación al PDR que realizó el Estado, le dedicó 84.92% al PAPIR, mientras que a PRODESCA y PROFEMOR el resto de la aportación (15.1%).

**CUADRO 14.- COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN DEL PDR POR SUBPROGRAMA, 1999-2007, (MILES DE PESOS)**

<b>Año</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>	<b>Federal</b>	<b>Estatal</b>	<b>Productores</b>	<b>Total</b>
<b>2003</b>	PAPIR	128,083	23,999	37,530	189,611
	PRODESCA	36,019	10,923	0	46,942
	PROFEMOR	25,005	4,333	1,650	30,989
<b>2004</b>	PAPIR	135,386	23,474	85,729	244,589
	PRODESCA	18,771	3,503	0	22,275
	PROFEMOR	28,231	5,011	1,970	35,212
<b>2005</b>	PAPIR	203,817	43,510	127,130	374,457
	PRODESCA	14,629	3,725	0	18,354
	PROFEMOR	28,881	6,748	1,628	37,257
<b>2006</b>	PAPIR	153,583	51,877	72,599	278,060
	PRODESCA	16,393	0	0	16,393
	PROFEMOR	31,853	0	1,475	33,328
<b>2007</b>	PAPIR	183,961	50,000	72,217	306,177
	PRODESCA	13,656	0	0	13,656
	PROFEMOR	30,000	0	1,478	31,478
<b>Total</b>	PAPIR	804,830	192,861	395,205	1,392,895
	PRODESCA	99,469	18,151	0	117,620
	PROFEMOR	113,970	16,092	6,724	136,786
	<b>Total</b>	<b>1,018,268</b>	<b>227,103</b>	<b>401,929</b>	<b>1,647,300</b>
<b>Promedio</b>	PAPIR	67,069	16,072	32,934	116,075
	PRODESCA	8,289	1,513	0	9,802
	PROFEMOR	9,497	1,341	560	11,399
<b>Participación (%)</b>	PAPIR	79.04	84.92	98.33	84.56
	PRODESCA	9.77	7.99	0.00	7.14
	PROFEMOR	11.19	7.09	1.67	8.30

Fuente: Elaboración propia con informes del CTEE.

El PDR se orientó a fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar; a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; al desarrollo de proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios; al desarrollo de capacidades en el medio rural, y al fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros. Sin embargo la orientación de recursos se inclina en más de 80% al subprograma PAPIR, cuyo objetivo principal es la inversión de bienes de capital; en tanto que los programas de PRODESCA Y PROFEMOR que son para el desarrollo de capacidades, se ven un tanto relegados.



### 3.2.2.- TENDENCIAS DE LA EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA, NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y ACTIVIDADES APOYADAS

De acuerdo a las Reglas de Operación de la APC, a partir de 2003 se agrupan cuatro principales estratos de productores en función de sus condiciones socioeconómicas; los estratos que marcan las RO son Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas (PBIZM), Productores de Bajos Ingresos en Zonas no Marginadas (PBIZN), Productores de Bajos Ingresos en Transición (PBIT) y el Resto de los Productores (RP). En base a esta tipología se entregó el apoyo de los tres subprogramas (Cuadro 15).

La evolución del número de beneficiarios en el periodo de estudio muestra que el programa benefició en promedio a 14,485 PBIZM, con una distribución por subprograma de 52% PAPIR, 35 % PRODESCA y 13% PROFEMOR en el periodo 2003-2007.

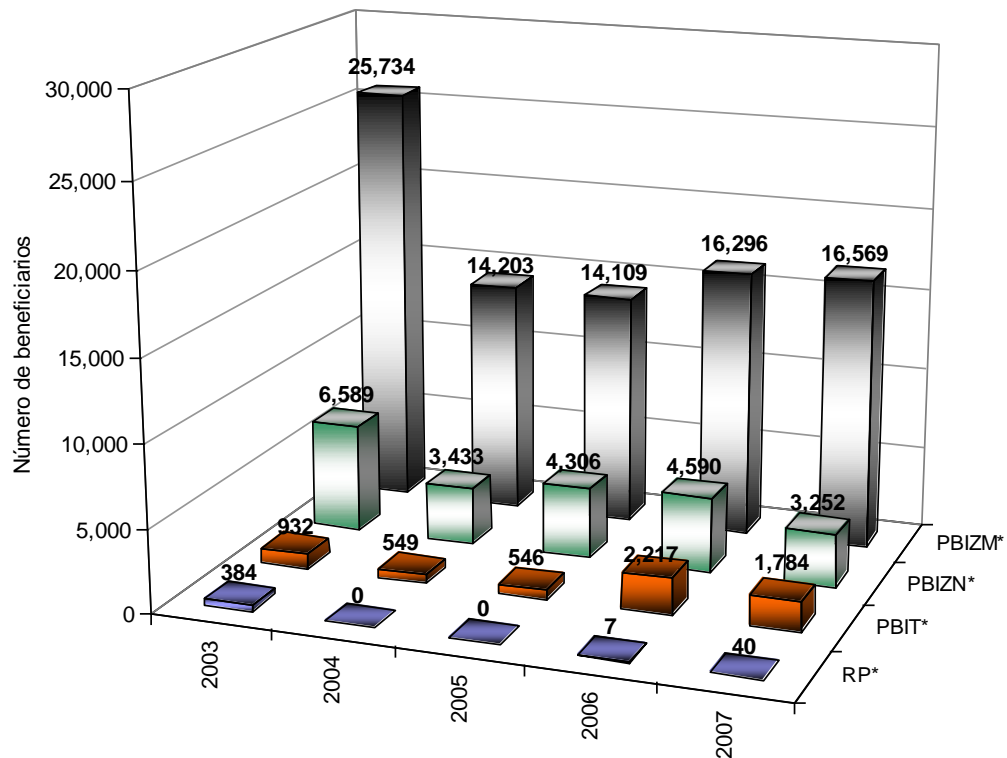
**CUADRO 15.- NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR ESTRATO Y SUBPROGRAMA 2002-2007**

<b>AÑO/PROGRAMA</b>	<b>PBIZM*</b>	<b>PBIZN*</b>	<b>PBIT*</b>	<b>RP*</b>	<b>Total General</b>
<b>2003</b>	<b>25,734</b>	<b>6,589</b>	<b>932</b>	<b>384</b>	<b>33,639</b>
PAPIR	8,155	2,705	400	116	11,376
PRODESCA	15,185	3,116	404	181	18,886
PROFEMOR	2,394	768	128	87	3,377
<b>2004</b>	<b>14,203</b>	<b>3,433</b>	<b>549</b>	<b>0</b>	<b>18,185</b>
PAPIR	6,844	2,247	486		9,577
PRODESCA	7,359	1,186	63		8,608
PROFEMOR					
<b>2005</b>	<b>14,109</b>	<b>4,306</b>	<b>546</b>	<b>0</b>	<b>18,961</b>
PAPIR	12,551	3,475	375		16,401
PRODESCA	1,558	831	171		2,560
PROFEMOR					
<b>2006</b>	<b>16,296</b>	<b>4,590</b>	<b>2,217</b>	<b>7</b>	<b>23,110</b>
PAPIR	7,257	3,193	948		11,398
PRODESCA	2,911	480	118	7	3,516
PROFEMOR	6,128	917	1,151		8,196
<b>2007</b>	<b>16,569</b>	<b>3,252</b>	<b>1,784</b>	<b>40</b>	<b>21,645</b>
PAPIR	10085	1855	1070	0	13010
PRODESCA	3398	343	111	13	3865
PROFEMOR	3086	1054	604	26	4770
Promedio	14,485	3,695	1,005	72	19,257
PAPIR	7,482	2,246	546	19	10,294
PRODESCA	5,068	993	144	34	6,239
PROFEMOR	1,935	457	314	19	2,724
<b>Total general</b>	<b>86,911</b>	<b>22,170</b>	<b>6,028</b>	<b>431</b>	<b>115,540</b>

Fuente: Lista de Beneficiarios del PDR 2003-2007

El número de PBIZM tuvo un decremento del 35.6% en el mismo periodo (Figura 12), con su punto más crítico en el año 2005; el resto de los grupos de productores tuvieron un aumento significativo a partir de 2004; esto se explica el porqué a partir del año 2003 las Reglas de Operación marcaron como estrategia dar apoyo a proyectos de grupos organizados.

**FIGURA 15.- EVOLUCIÓN DEL TIPO DE PRODUCTORES BENEFICIADOS CON EL PDR EN EL PERIODO 2002-2007**



Fuente: Elaboración propia con base en la lista de beneficiarios 2002-2007 y complementado con información proporcionada por el CTEE.

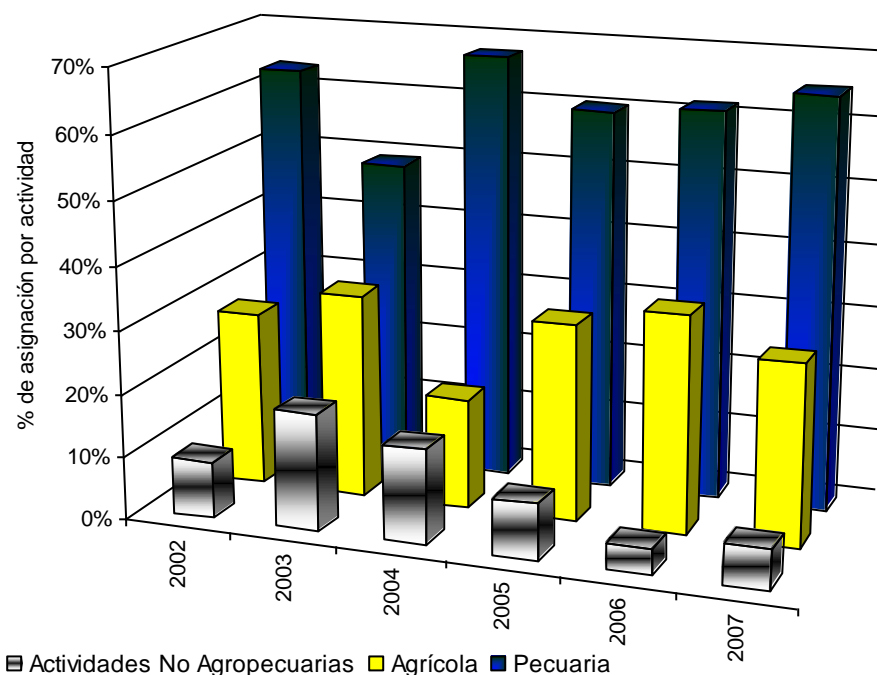
Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas (PBIZM), Productores de Bajos Ingresos en Zonas no Marginadas (PBIZN), Productores de Bajos Ingresos en Transición (PBIT) y el Resto de los Productores (RP).

El número de beneficiarios del PDR en el año 2007, reporta INVERDERP que fueron 21,645, de los cuales al 77.12% se les entregó apoyo del PAPIR, 17.85% de PRODESCA y 22% de PROFEMOR. El comportamiento de la distribución de apoyos por subprograma en el año 2007 tuvo la misma tendencia de proporcionar más en inversión productiva que capacitación que presentó en el periodo 2003-2006, con la salvedad de que en 2007 aumentaron el número de productores del estrato RP, como se mostró en el cuadro anterior.

La distribución de PAPIR por DDR fue de 1,818 proyectos, donde el 50.01% de beneficiarios estuvo concentrado en 4 DDR (Martínez de la Torres, Coatepec, Fortín y Pánuco).

En el Cuadro 16, se puede apreciar que los DDR con mayor número de solicitudes se encontró en la parte centro del estado, a excepción de Pánuco; esto obedece en parte a la cercanía que tienen estos municipios con la capital del Estado, que es donde se da la concurrencia de los solicitantes a ventanillas del INVEDERP y también a que los tres DDR 003 Martínez de la Torres, DDR 004 Coatepec y DDR 005 Fortín son considerados con mayor cantidad de municipios con Alto grado de marginación.

**FIGURA 16.- ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA POR TIPO DE ACTIVIDAD EN EL PERIODO 2002-2007**



Fuente: Elaboración propia con datos del gobierno del estado de Veracruz.

**CUADRO 16.- DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS POR DDR DE PAPIR, 2007**

Distrito de Desarrollo Rural		Cantidad de Municipios	Número de Representantes	Número de Beneficiarios
001	Huayacocotla	7	82	721
002	Tuxpan	9	117	1133
003	Martínez de la Torre	22	202	1932
004	Coatepec	30	169	2001
005	Fortín	51	270	2524
006	La Antigua	6	61	414
007	Veracruz	9	119	1123
008	Ciudad Alemán	12	163	1119
009	San Andrés Tuxtla	10	203	1594
010	Jáltipan	14	155	1535

Continúa...

<b>Distrito de Desarrollo Rural</b>	<b>Cantidad de Municipios</b>	<b>Número de Representantes</b>	<b>Número de Beneficiarios</b>
011 Las Choapas	10	64	571
012 Pánuco	20	213	2026
<b>Total Estado Veracruz</b>	<b>200</b>	<b>1,818</b>	<b>16,693</b>

Fuente: Lista de Beneficiarios del PDR 2003-2007

En el análisis por actividad en el periodo 2002-2007, en promedio el 61% del presupuesto estuvo asignado a la actividad pecuaria con su mayor repunte en el año 2004; en el año 2005 en general la inversión disminuyó para todo el programa, pero ha mostrado recuperación en los años siguientes (Figura 12).

### **3.3.- OBJETIVO EN TORNO A IMPACTOS**

Analizar la magnitud de los impactos generados por PDR en las actividades donde se aplicaron los apoyos, así como los factores más relevantes que influyeron en su determinación.

La evaluación de impactos se realizará considerando la línea de base establecida para beneficiarios 2006, así como la información que se obtenga de beneficiarios 2007, con el objeto de obtener información sobre el mismo beneficiario en dos momentos en el tiempo.

#### **3.3.1.- INDICADORES DE PRIMER NIVEL**

La APC menciona en su objetivo general dos variables principales en que se desea impactar: el ingreso y el empleo. Dado lo anterior, en este apartado se analizaron dichas variables (indicadores de primer nivel) y las que de alguna forma influyen en su comportamiento (indicadores de segundo nivel).

##### **3.3.1.1.- INGRESO**

En la composición del ingreso bruto de los beneficiarios 2006 se encontró que la principal fuente corresponde a la UPR; es decir, representa más del 96% del ingreso total familiar, y para el periodo 2007-2008 mostró un 15.1 y 12.3% de aumento en los dos conceptos, respectivamente (Cuadro 17). Adicionalmente se observa una disminución del 71.3% en el concepto Otros Ingresos, pero que en general no afectó significativamente al ingreso total familiar.

**CUADRO 17.- COMPOSICIÓN DEL INGRESO TOTAL DEL BENEFICIARIO**

COMPONENTE	2008		2007		Incremento
	%	Promedio	%	Promedio	
Estructura del Ingreso Promedio					
Ingreso Total de la UPR	99.3	192,938.74	96.8	167,608.71	15.1%
Otro Empleo del Beneficiario	0.0	0.00	0.4	612.90	-
Remesas	0.0	0.00	0.0	0.0	-
Otros ingresos	0.7	1,391.05	2.8	4,847.09	-71.3%
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>194,329.79</b>	<b>100.0</b>	<b>173,068.71</b>	<b>12.3%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los beneficiarios de la muestra 2006, entrevistados en 2007 y 2008.

En lo que respecta a la composición del ingreso bruto de la UPR, se observó que en promedio 76.5% corresponde al Ingreso de las Actividades Apoyadas; es decir, donde se está utilizando el apoyo que otorgo el PDR; y que para el periodo de análisis mostro un incremento del 6.4% (Cuadro 18). Asimismo, las demás actividades que componen el ingreso de la UPR del productor beneficiado mostraron cambios muy significativos en términos relativos, ya que las actividades primarias se incrementaron en un 99.7%, y las pecuarias disminuyeron un 55.6% (Cuadro 18). Aún con estos cambios, el ingreso bruto total compuesto de la UPR se incrementó en 15.1%, como se dijo anteriormente.

**CUADRO 18. COMPOSICIÓN DEL INGRESO DEL BENEFICIARIO DE LA UPR**

Estructura del ingreso de UPR	2008		2007		Incremento (%)
	Promedio	%	Promedio	%	
<b>Ingreso Actividades Apoyadas</b>	141,866.11	73.5	133,330.12	<b>79.5</b>	6.4
<b>Ingreso Agrícola Primario</b>	46,105.97	23.9	23,089.62	13.8	99.7
<b>Ingreso Pecuario Primario</b>	4,966.67	2.6	11,188.97	6.7	-55.6
<b>Total de ingreso de la UPR</b>	<b>192,938.74</b>	<b>100.0</b>	<b>167,608.71</b>	<b>100</b>	<b>15.1</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los beneficiarios 2006, entrevistados en 2007 y 2008.

En lo que corresponde al incremento de las actividades donde recayó el apoyo otorgado, este cambio se atribuye principalmente a aumentos en la escala de producción (superficie sembrada o unidades animal en producción), en función de la magnitud del componente recibido y financiado por el PDR. Es decir, un 60 a 70% de los casos de apoyos que otorga el Programa, corresponde a semovientes, principalmente bovinos, que modifican directa y proporcionalmente la escala de producción y, por ende, el nivel de ingresos de la UPR.

Para las dos opciones restantes, el estudio realizado no permitió tener elementos que nos indicaran a qué atribuir los cambios. Sin embargo, por la experiencia observada y en el caso de las actividades pecuarias donde no recayó el apoyo, se puede atribuir a una disminución en el inventario animal, ya sea para autoconsumo o venta, para enfrentar situaciones de insolvencia económica.

**3.3.1.2.- EMPLEO**

Como segundo indicador de primer nivel, se analizó el cambio en el empleo de los beneficiarios, con el propósito de observar el efecto del PDR. Se realizó un análisis en la generación y diversificación del empleo en las actividades rurales, por lo cual se consideró pertinente conocer y comparar los efectos del PDR en el indicador de empleo, a través de las acciones desarrolladas por el PAPIR, en dos momentos del mismo beneficiario.

Para realizar este análisis se deben acotar las características del empleo en el medio rural, dado que es estacional y que se deriva principalmente en la UPR; las actividades son desempeñadas con mano de obra familiar, de ahí la importancia del impacto del PDR.

En las actividades agrícolas aumentó en 18.1% el empleo de UPR en las actividades apoyadas de 2007 a 2008; los jornales que aumentaron fueron los familiares 22.6%, y los contratados aumentaron 6.5% (Cuadro 19). El valor promedio de un jornal fue de 101.8 y 105.3 pesos en 2007 y 2008 respectivamente, el cual tuvo un aumento de 3.28 en términos corrientes ese año.

**CUADRO 19.- JORNALES OCUPADOS EN ACTIVIDADES AGRÍCOLAS DE LOS BENEFICIARIOS 2006**

Concepto	Beneficiarios 2006 Entrevistados en	Jornales por beneficiario		
		Contratados	Familiares	Total
En las actividades apoyadas	2007	183	155	338
En toda la UPR		233	400	633
% del empleo de la UPR en las actividades apoyadas		78.5	38.8	53.4
En las actividades apoyadas	2008	262	251	514
En toda la UPR		308	410	718
% del empleo de la UPR en las actividades apoyadas		85.0	61.4	71.5

Fuente: Elaboración propia con datos de los beneficiarios 2006, entrevistados en 2007 y 2008.

De igual manera, los empleos generados por beneficiario aumentaron de 0.6 en las actividades agrícolas apoyadas, y en toda la UPR aumentó 0.4 empleos. En general, el impacto del PDR en el empleo agrícola fue positivo (Cuadro 20). En cuanto al tipo de empleo generado prevalece el familiar, lo que indica que las inversiones apoyadas por el PDR incentiva el autoempleo.

**CUADRO 20.- Empleos generados por beneficiarios 2006 en actividades agrícolas**

Concepto	Beneficiarios 2006 entrevistados en	Empleos por beneficiario		
		Contratados	Familiares	Total
En las actividades apoyadas	2007	0.7	0.6	1.3
En toda la UPR		0.9	1.5	2.3
En las actividades apoyadas	2008	1.0	0.9	1.9
En toda la UPR		1.1	1.5	2.7

Fuente: Elaboración propia con datos de los beneficiarios 2006, entrevistados en 2007 y 2008.

En la actividad pecuaria, los jornales ocupados se mantuvieron en el mismo nivel tanto familiar como contratado; esto se explica en parte por que en general, la actividad pecuaria requiere menos mano de obra y las actividades a realizar no varían sustancialmente de año en año (Cuadro 21).

**CUADRO 21.- JORNALES OCUPADOS EN ACTIVIDADES PECUARIAS DE LOS BENEFICIARIOS 2006**

Concepto	Beneficiarios 2006 entrevistados en	Jornales por beneficiario		
		Contratados	Familiares	Total
En las actividades apoyadas	2007	6	60	65
En toda la UPR		66	340	407
% del empleo de la UPR en las actividades apoyadas		8.3	17.5	16.0
En las actividades apoyadas	2008	6	60	65
En toda la UPR		66	340	407
% del empleo de la UPR en las actividades apoyadas		8.3	17.5	16.0

Fuente: Elaboración propia con datos de los beneficiarios 2006, entrevistados en 2007 y 2008.

A la inversa de las actividades agrícolas, la pecuaria tiene mayor porcentaje de participación de mano de obra familiar; esto se puede explicar por el tipo de manejo de las UPR. En la actividad pecuaria, se mantuvo en el mismo nivel en cuanto al porcentaje de empleo de las UPR, en las actividades apoyadas básicamente no se encontró cambio en la dinámica. (Cuadro 22).

**CUADRO 22.- EMPLEOS GENERADOS POR BENEFICIARIOS 2006 EN LAS ACTIVIDADES PECUARIAS**

Concepto	Beneficiarios 2006 Entrevistados en	Empleos por beneficiario		
		Contratados	Familiares	Total
En las actividades apoyadas	2007	0.0	0.2	0.2
En toda la UPR		0.2	1.3	1.5
En las actividades apoyadas	2008	0.0	0.2	0.2
En toda la UPR		0.2	1.3	1.5

Fuente: Elaboración propia con datos de los beneficiarios 2006, entrevistados en 2007 y 2008.

De acuerdo al Informe Estatal de Desempeño de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz 2006, el PDR tuvo el mayor impacto en la generación de empleos, ya que produjo 0.23 empleos por cada beneficiario, debido básicamente a que dicho Programa

otorga bienes de capital que generan demanda de jornales, como lo son equipos agrícolas y de pesca, cabezas de ganado e infraestructura para su manejo, entre otros apoyos.

### 3.3.2.- INDICADORES DE SEGUNDO NIVEL

Con el propósito de conocer con mayor precisión los efectos del PDR en cada una de las variables (Capitalización, producción y productividad, cambio tecnológico e integración de cadenas agroalimentarias) que contribuyen a la obtención de los resultados presentados en ingreso y empleo, se hace un análisis de cada una de estas variables.

#### 3.3.2.1.- INVERSIÓN Y CAPITALIZACIÓN

En el propósito general del PDR, se menciona que es un medio para el aumento del empleo e ingreso en el sector rural y de fomento a la capitalización de las UPR, por tal motivo esta sección se enfocó al análisis de la dinámica de los montos de capitalización a consecuencia del apoyo otorgado por el Programa en los años 2002 a 2007. Es importante señalar que, a diferencia de los impactos en el ingreso y empleo, el indicador de capitalización no requiere de un periodo de maduración del apoyo en la UPR, ya que se determina en función del incremento monetario en el nivel de activos de que dispone el beneficiario antes y después del apoyo.

De acuerdo a la tipología de productores (bajo la metodología FAO), los que mostraron mayor tasa de capitalización en el año 2007, fueron los del Tipo I (31.1%), lo cual es congruente con las RO y la estrategia de capitalizar a los productores de recursos más limitados. En general, el PDR 2007 contribuye a incrementar el nivel de activos productivos en un 9.0% en la población beneficiada (Cuadro 23). Asimismo el PDR provoca un efecto multiplicador de 0.61, es decir, es el efecto que los recursos fiscales tienen en la inversión de la UPR.

**CUADRO 23.- CAPITALIZACIÓN POR TIPO DE PRODUCTOR, BENEFICIARIOS PDR 2007**

Concepto	TP I*	TP II*	TP III*	Total
Tasa de capitalización (%)	<b>31.1</b>	<b>11.2</b>	<b>3.6</b>	<b>9.0</b>
Capital promedio antes del apoyo (\$)	29,850	197,078	168,006	171,461
Capitalización promedio (\$)	9,292	22,050	5,980	15,478
Aportación gobierno promedio (\$)	32,944	12,954	13,476	15,032
Aportación beneficiario promedio (\$)	17,211	8,609	11,306	10,327
Aportación total promedio (\$)	50,155	21,563	24,782	25,359
Efecto multiplicador	<b>0.19</b>	<b>1.02</b>	<b>0.24</b>	<b>0.61</b>

\*TP I, TP II, TP III: Tipología de productores FAO donde TP I es el productor de recursos más limitados y el TP III es de recursos más amplios.

Fuente: Elaboración propia con datos de los beneficiarios 2007.

Al considerar el grado de marginación de la ubicación del beneficiario, la tasa promedio de capitalización arrojó un 13.3% en zonas de alto grado de marginación (Cuadro 24) y en esos mismos lugares, es mayor el efecto multiplicador de la inversión gubernamental que impacta en las UPR's.



**CUADRO 24.- CAPITALIZACIÓN POR GRADO DE MARGINACIÓN, BENEFICIARIOS 2007**

Concepto	Alto	Bajo	Medio	Muy bajo	Total general
Tasa de capitalización	<b>13.3</b>	<b>7.2</b>	<b>2.5</b>	<b>7.3</b>	<b>9.0</b>
Capital promedio antes del apoyo	149,936	166,803	257,438	172,525	171,461
Capitalización promedio	20,011	12,010	6,533	12,635	15,478
Aportación gobierno promedio	11,602	14,842	20,913	25,550	15,032
Aportación beneficiario promedio	8,024	8,152	22,056	10,837	10,327
Aportación total promedio	19,626	22,994	42,969	36,387	25,359
Efecto multiplicador	<b>1.02</b>	<b>0.52</b>	<b>0.15</b>	<b>0.35</b>	<b>0.61</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los beneficiarios 2006 entrevistados en 2007 y 2008.

El mismo análisis se llevo a cabo por actividad en el periodo 2002-2007, y se encontró que para la actividad agrícola, el mayor efecto multiplicador se dio en el año 2002, al igual que la mayor tasa de capitalización (Cuadro 25); esto puede ser efecto de que fue el año de mayor inversión del PDR en esta actividad, como se muestra en la figura 7. Se observa también que la tasa de capitalización en esta ocupación, al igual que su efecto multiplicador, fue a la baja; de 2002 a 2007 descendió un 11.92%.

**CUADRO 25.- TASA DE CAPITALIZACIÓN POR ACTIVIDAD AGRÍCOLA, BENEFICIARIOS 2002-2007**

AÑO	CAPITAL PROMEDIO (\$)	TASA DE CAPITALIZ (%)	CAPITALIZ. PROMEDIO (\$)	APORTACIÓN GOBIERNO PROMEDIO (\$)	APORTACIÓN BENEFICIARIO PROMEDIO (\$)	EFEECTO MULTIPLICADOR
2002	42,140	104.45	44,015	6,075	4,251	4.26
2003	27,269	28.32	7,722	7,800	4,053	0.65
2004	21,811	84.62	18,455	14,093	8,754	0.81
2005	35,563	29.39	10,453	10,589	7,427	0.58
2006	141,640	10.22	14,478	18,047	15,623	0.43
2007	171,000	16.40	34,200	17,744	19,339	0.92
<b>Total</b>	<b>54,286</b>	<b>35.69</b>	<b>19,377</b>	<b>10,591</b>	<b>7,553</b>	<b>1.07</b>

Fuente: Realización propia con la base en las encuestas de los beneficiarios 2002-2007.

La actividad pecuaria tuvo un tasa de capitalización general de 24.87% (Cuadro 26) para el periodo 2002-2007, menor que la tasa promedio de capitalización en la actividad agrícola en 10.82 puntos porcentuales, pero al igual que la actividad agrícola, la tasa de capitalización se mostró a la baja a partir de 2004, por lo tanto el efecto multiplicador se comportó de manera similar.

**CUADRO 26.- TASA DE CAPITALIZACIÓN POR ACTIVIDAD PECUARIA, BENEFICIARIOS 2002-2007**

AÑO	CAPITAL PROMEDIO	TASA DE CAPITALIZ.	CAPITALIZ. PROMEDIO	APORTACIÓN GOBIERNO PROMEDIO	APORTACIÓN BENEFICIARIO PROMEDIO	EFFECTO MULTIPLICADOR
2002	64,718	42.68	27,622	9,367	5,802	1.82
2003	22,851	67.83	15,499	10,102	5,581	0.99
2004	65,513	52.06	34,104	17,873	8,917	1.27
2005	45,741	22.00	10,062	11,330	6,352	0.57
2006	146,316	7.27	10,639	14,785	9,490	0.44
2007	170,515	5.50	9,380	12,908	6,863	0.47
<b>Total</b>	<b>74,093</b>	<b>24.87</b>	<b>18,430</b>	<b>12,692</b>	<b>7,281</b>	<b>0.92</b>

Fuente: Realización propia con la base en las encuestas de los beneficiarios 2002-2007.

Las actividades no agropecuarias también fueron sujeto de este análisis, ya que el PDR da apoyo para ellas; los proyectos apoyados en estas actividades son una menor proporción que los agropecuarios; sin embargo, mejores tasas de capitalización que las dos actividades previas (Cuadro 27), a tal grado que para el mismo periodo de análisis, la tasa de capitalización general se estimó en 91.03%, esto se atribuye a que en la mayoría de los casos, los beneficiarios apoyados cuentan con el mínimo de activos productivos para desarrollar la actividad no agropecuaria a reforzar.

**CUADRO 27.- TASA DE CAPITALIZACIÓN POR ACTIVIDADES NO AGRÍCOLAS, BENEFICIARIOS 2002-2007**

AÑO	CAPITAL PROMEDIO (\$)	TASA DE CAPITALIZ. (%)	CAPITALIZ. PROMEDIO (\$)	APORTACIÓN GOBIERNO PROMEDIO (\$)	APORTACIÓN BENEFICIARIO PROMEDIO (\$)	EFFECTO MULTIPLICADOR
2002	30,796	21.68	6,676	7,776	4,580	0.54
2003	2,792	300.31	8,384	9,708	4,177	0.60
2004	10,342	108.36	11,207	13,444	6,556	0.56
2005	1,041	425.92	4,433	6,515	2,395	0.50
2006	10,367	91.58	9,494	11,351	9,357	0.46
2007	ND	ND	ND	ND	ND	ND
<b>Total</b>	<b>8,677</b>	<b>91.03</b>	<b>7,898</b>	<b>9,747</b>	<b>4,853</b>	<b>0.54</b>

Fuente: Realización propia con la base en las encuestas de los beneficiarios 2002-2007.

### 3.3.2.2.- CAMBIO TECNOLÓGICO

El impacto de los apoyos en el nivel tecnológico de las UPR, se valora mediante el grado de disponibilidad tecnológica con que éstas cuentan; en este sentido, se mide la disponibilidad antes y después de la recepción del apoyo en una escala de 0 a 1, donde el primero es la inexistencia de medios de producción con tecnología desarrollada, y el 1 con tecnología avanzada.

A pesar de que el Programa apoya en gran medida la adquisición de maquinaria y equipo, semovientes mejorados, entre otros; en muchas ocasiones los beneficiarios ya disponían de medios similares, ya sea rentados, propios o prestados. Por tal razón, en muchos casos el cambio tecnológico provocado por el PDR es poco significativo, más aun en los beneficiarios Tipo III y IV; esto es comprensible dado que estos productores al ser los más capitalizados, cuentan con medios de producción que van de media a alta tecnología.

El análisis se realizó con la estratificación FAO y se tomó como variable discriminante la presencia de apoyo técnico. El estrato de productor que mayor ICT mostró fue el TP II, que pasó de 0.16 a 0.28, lo que significa un avance del 81.94% con respecto a su situación inicial. En contraste, el avance de los productores TP III representó un 12.72%. Esto se entiende, como se mencionó en el párrafo previo, porque los TP III y IV disponen de tecnología para la producción, y por las características de los componente otorgados por el PDR, básicamente lo que se hace es renovar los mismos medios con los que han contado.

**CUADRO 28.- ÍNDICE DE CAMBIO TECNOLÓGICO POR TIPO DE PRODUCTOR EN FUNCIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA. BENEFICIARIOS 2006**

TP	Asistencia Técnica	Nivel Tecnológico Beneficiarios 2006 Entrevistados 2007	Nivel Tecnológico Beneficiarios 2006 Entrevistados 2008	Diferencia Cambio Tecnológico	% de Cambio
TP I	Sin Asistencia Técnica	0.1503	ND	ND	
	Con Asistencia Técnica (PRODESCA)	0.1622	0.2833	0.1212	57.23
Total TP I		0.1557	0.2833	0.1276	54.96
TP II	Sin Asistencia Técnica	0.2922	0.4194	0.1271	69.68
	Con Asistencia Técnica (PRODESCA)	0.3018	0.4202	0.1185	71.81
Total TP II		0.2972	0.4198	0.1226	70.79
TP III	Sin Asistencia Técnica	0.4812	0.6095	0.1283	78.95
	Con Asistencia Técnica (PRODESCA,)	0.4363	0.4473	0.0110	97.54
Total TP III		0.4582	0.5168	0.0586	88.66
TP IV	Con Asistencia Técnica (PRODESCA,)	0.6115	ND	ND	
Total TP IV		0.6115	ND	ND	
Total general		0.3061	0.4457	0.1396	68.69

Fuente: Elaboración propia con datos de los beneficiarios 2006 entrevistados en 2007 y 2008.

Para el caso del periodo 2002-2006 el PDR impactó positivamente en ICT. Sin embargo el nivel tecnológico se puede considerar bajo, ya que aun después del incremento provocado por el PDR, en promedio el nivel es de 0.38 (Cuadro 29).

**CUADRO 29.- ÍNDICE DE CAMBIO TECNOLÓGICO PARA  
BENEFICIARIOS DEL PAPIR 2002 2006**

<b>AÑO APC</b>	<b>NIVEL TECNOLÓGICO AA 2007</b>	<b>NIVEL TECNOLÓGICO DA 2008</b>	<b>CAMBIO</b>	<b>% DE CAMBIO</b>
2002	0.3105	0.3484	0.0379	12.2%
2003	0.2160	0.2709	0.0549	25.4%
2004	0.4995	0.5379	0.0383	7.7%
2005	0.2058	0.3020	0.0963	46.7%
2006	0.3061	0.4457	0.1396	45.6%
Promedio	0.3076	0.3810	0.0734	27.5%

Fuente: Realización propia con la base en las encuestas de los beneficiarios 2002-2007.

Como reflexión, el PDR muestra resultados favorables en la generación de impactos con las inversiones que apoya. No obstante, es pertinente señalar que la multiplicidad de objetivos que persiguió el programa, como son mejorar el ingreso de los productores, generar y diversificar el empleo, fomentar la inversión y capitalizar las UPR, tecnificar la Producción rural, integrar cadenas de alta inclusión social y promover el manejo sustentable de los recursos naturales, ocasiona una dispersión de las acciones provocando con ello que la operación atienda prácticamente cualquier demanda, sin lograr una orientación estratégica de las inversiones.

## **CAPITULO 4.- LECCIONES APRENDIDAS**

---

Se presenta una valoración analítica y crítica sobre el desempeño del PDR en el Estado de Veracruz, destacando sus logros y aciertos, con el objeto de aportar elementos a los tomadores de decisiones para la instrumentación de los nuevos programas de fomento productivo, y en particular sobre el desarrollo rural en la Entidad. Dichos elementos se refieren a la pertinencia de los programas en relación a su entorno, a la población objetivo, a los tipos de apoyos y al desempeño institucional.

### **4.1.- RESPUESTA DEL PROGRAMA A LOS RETOS Y OPORTUNIDADES DEL ENTORNO**

---

El Estado de Veracruz presenta un enorme reto para las administraciones federal, estatal y municipal, por las condiciones edafoclimáticas, demográficas, políticas, y sociales, entre otras, que presenta la Entidad, lo que conlleva a que existan diferentes niveles de desarrollo. Esta situación también se atribuye a aspectos como, la pulverización de las UPR's, dificultades de organización para la producción y comercialización, capacitación para la producción, sanidad e inocuidad, escaso financiamiento, altos costos, y escasa infraestructura básica.

Actualmente Veracruz es el cuarto Estado del País con mayor grado de marginación, no obstante el avance reportado por la CONAPO de pasar de Muy Alto a Alto grado de marginación, como se indicó en el capítulo 1. Dicha marginación se atribuye a un persistente rezago en materia de alimentación, capacidades y patrimonio, lo que justifica la aplicación de estrategias de Desarrollo Rural Sustentable; sin embargo, el PDR ha presentado oportunidades para un mejor desempeño en la planificación e implementación de sus acciones, lo que puede y deberá ser aprovechado y fortalecido en el nuevo esquema de las RO en los programas de Activos Productivos y Soporte, respectivamente.

Los retos para aprovechar dichas oportunidades, requieren de permear a la conciencia y razón en los pobladores rurales, a las instituciones, a los técnicos y demás actores que intervienen en el Desarrollo Rural Sustentable. Esto a fin de generar soluciones integrales de manera conjunta, en el entendido de que el desarrollo rural consiste en *“... aumentar los diversos tipos de capital: capital humano, como la educación y el conocimiento tecnológico; capital social, es decir, la organización de los agricultores y las comunidades; capital institucional, y capital físico. Por lo tanto, los factores más importantes para generar crecimiento... son: condiciones adecuadas de precios y mercados, y suficiente capital productivo. En último análisis, el capital humano es esencial para ampliar las posibilidades de desarrollo”*<sup>2</sup>.

El PDR representó un importante instrumento de política hasta 2007, por su enfoque en atender a los segmentos de la población con mayor nivel de marginación y rezago,

---

<sup>2</sup> Políticas de Desarrollo Agrícola, FAO.

impulsando el desarrollo de las capacidades y organización de la población rural, así como la inversión de capital productivo en las UPR's.

Lo anterior hace necesario reflexionar sobre la toma de decisiones, tanto a nivel del diseño como de la operación. Aunque el desarrollo rural tiene muchas aristas, probablemente la definición más trascendente tiene que ver con la adopción de un criterio general sobre *si se debe continuar apoyando al mayor número de solicitantes, aún con recursos insuficientes para consolidar las UPR, o concentrarse en proyectos con potencial productivo y en rubros prioritarios, además de vincular las inversiones físicas con las orientadas a fortalecer el capital humano y social, generando modelos exitosos y replicables.*

#### **4.1.2.- GESTIÓN DEL PROGRAMA EN EL ESTADO**

---

El PDR en el estado de Veracruz operó bajo la normatividad de RO que se implementaron desde el año 2003 y se mantuvieron vigentes hasta el 2007. Dichas Reglas demandaron la capacitación general de los operadores, funcionarios, beneficiarios y demás actores del Programa, sin embargo y en consecuencia a que la mayor inversión se realizó al PAPIR, el PRODESCA y el PROFEMOR tuvieron menor participación con una limitada estrategia puntal de desarrollo y fomento de capacidades, por ende el impacto no es significativo.

Es necesario que de acuerdo a la aplicación de las RO publicadas en el DOF el 31 de diciembre de 2007, se aplique una planificación estratégica de operación, donde se prioricen proyectos integrales que impliquen concurrencia de recursos procedentes de diferentes instituciones que infieren en el desarrollo rural. Estos proyectos deben estar acompañados de capacitación, con un seguimiento puntual del desempeño del PSP, con metas, objetivos y productos tangibles, vinculados directamente con el proyecto. Actualmente existen diversos programas que apoyan la capacitación como son SINACATRI (Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral) y el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) que pueden potenciar los proyectos.

Dicha capacitación debe estar orientada a un proceso de concientización-aprendizaje, donde la población objetivo desarrolle capacidades de autogestión, de liderazgo, de sentido de valoración y apropiación de sus recursos (naturales, culturales, económicos); paralelamente requiere aprendizaje sobre innovación tecnológica, administración de su UPR, de productividad, entre otros. Lo anterior demanda instrumentar proyectos integrales, con un alto grado de coinversión, seguimiento y evaluación, con posibilidades de ser replicados por observación de resultados positivos.

La experiencia aprendida en torno a estos elementos, muestra que *un proyecto integral es el que involucra elementos productivos, tecnológicos, económicos, administrativos y organizativos, con alto grado de capacitación-concientización y que incluya la concurrencia de diversos programas e instituciones.*

En este sentido, *las acciones encaminadas a potencializar el desarrollo rural en el marco de las nuevas RO 2008 deben cubrir las necesidades de desarrollo de capacidades, inversión productiva y capital social* por lo que se recomienda sean estratégicas, con un plan integral y de visión a corto, mediano y largo plazo. Los elementos adicionales

incluidos son la participación de la población rural a través de CMDR y la alineación con las condiciones de los recursos (económicos, sociales, culturales y físico ambientales) de la región fortaleciendo el enfoque de sustentabilidad.

### **Arreglo Institucional**

Un logro relevante del PDR ha sido el impulso a construir una nueva institucionalidad, caracterizada por la concurrencia entre niveles de gobierno y la creciente participación de la sociedad rural en la gestión pública. Por ello, es necesario *fortalecer las capacidades de gestión local y la coordinación institucional*, lo que implica consensos en torno a los grandes objetivos, estrategias de desarrollo y esquemas institucionalizados de participación, con una clara delimitación de funciones y de áreas de acción. Asimismo, exige el *fortalecimiento de las organizaciones rurales y de sus capacidades para formular propuestas competitivas y adecuadas a la realidad local, que incidan en la toma de decisiones*.

La instrumentación de la estrategia de municipalización en el Estado refleja avances significativos como la generación de Consejos de Desarrollo Rural en la totalidad de los municipios, que tienen por objeto descentralizar la toma de decisiones y dar mayor certeza a las políticas de desarrollo aplicadas. Sin embargo, el desempeño de los CMDRS y los CDDRS aún no son lo suficientemente eficaces ni eficientes en la planificación integral y el grado de concurrencia. Por lo anterior, nuevamente se manifiesta la necesidad de la capacitación, pero ahora dirigida a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en específico.

El Estado, en 2007, a través de PROFEMOR proporcionó asesores de desarrollo rural sustentable, principalmente a los CMDDR de alta y muy alta marginación, así como a los 12 DDR; sin embargo, la falta de conjunción a la LDRS y su reglamento, limitó la generación mayor aprovechamiento de los recursos de las instituciones.

El aprendizaje en cuanto a institucionalidad es que *los CMDRS requieren fortalecer el acompañamiento para dirigir los procesos de desarrollo sustentable*; sin embargo *el PSP dedicado a dicha acción deberá estar validado o certificado en cuanto a conocimientos y herramientas de desarrollo rural sustentable, además de implementar un seguimiento puntual de su desempeño y reflejarle su remuneración en tiempo y forma*.

### **Focalización**

Los recursos del PDR se enfocaron a las poblaciones de Muy Alto y Alto grado de marginación, además de atender a grupos vulnerables como lo marcaron las RO, consolidándose como una oportunidad para los pobladores rurales marginales de la Entidad. Asimismo, el Programa ha agregado elementos que han permitido mayor precisión en la focalización de recursos, como lo es la tipología de productores por grado de marginación y nivel de activos, lo que se ha implementado en las nuevas RO 2008.

Sin embargo, para una mayor eficacia de los recursos aplicados en inversiones con bienes de capital, resulta importante dar seguimiento y monitorear los proyectos beneficiados, con el otorgamiento en paralelo de apoyos de desarrollo de capacidades y fomento al capital social. Para lo cual es necesario permear entre los operadores el concepto de “apoyo integral”, para así potenciar los impactos de las inversiones con la

suma de los conceptos de: desarrollo de capacidades, consolidación organizativa y procesos de encadenamiento, incluyendo la comercialización.

En este sentido, si se busca dinamizar la economía de las regiones más marginadas y fomentar la producción de la población de menores ingresos, es necesario fortalecer la focalización y concurrencia de los recursos con mayores montos de inversión para los productores de bajos ingresos que habita en regiones marginadas, con la finalidad de propiciar las condiciones que les permita superar las restricciones que enfrentan para su desarrollo.

#### **4.1.3.- PRINCIPALES RESULTADOS E IMPACTOS DEL PROGRAMA**

---

El PDR dentro de la inversión total de Alianza representó casi un tercio, creciendo a una tasa media anual cercana a 9%, lo que muestra la relevancia del Programa en la estrategia de desarrollo implementada a través de la Alianza. Dichas inversiones se integraron con aportaciones del Gobierno Federal (53% en promedio), Gobiernos Estatales (18%), productores (26%) y recientemente de los Municipios, siendo la Federación quien más aporta. Para el caso de la Aportación estatal, en los últimos años esta presentó una tendencia a disminuir su participación, constituyendo a una debilidad en el esquema de corresponsabilidad que pretendió incentivar la Alianza.

En lo referente a impactos, el PDR generó un indicador de empleo positivo, contribuyendo básicamente a la permanencia de la mano de obra familiar; sin embargo la magnitud de este indicador es considerada baja, lo que se atribuye a la orientación de los apoyos al fomento de la producción primaria y de baja escala, por lo que es deseable que los apoyos se dirijan también a otros eslabones de la cadena, mediante proyectos integrales que abarcan desde la producción primaria hasta el procesado o empacado de productos, y es en esta parte final, donde la demanda de mano de obra es mayor.

En el caso del cambio del ingreso bruto, el PDR ha influido positivamente (6.4% del 2007 a 2008), principalmente por sus aportaciones en el incremento de la escala de producción, tanto en actividades agrícolas como pecuarias. Dicho cambio tendría un mayor impacto si los componentes otorgados se acompañaran de otros componentes relacionados con la agregación de valor a los productos primarios; es decir, que adicionaran procesos de empaque, industrialización y comercialización; de manera que el precio del producto alcance un mejor estatus, al poder ingresar a mercados especializados, tanto a nivel local como regional.

El impacto de los indicadores de ingreso están directamente relacionados con la inversión y la capitalización; año con año el PDR destinó la mayor parte del recurso a apoyar la adquisición de bienes de capital (PAPIR), faltando complementariedad y acompañamiento simultáneo o posterior.

Se sugiere realizar un estudio de seguimiento de proyectos apoyados por el PAPIR, con el fin de valorar la eficacia de las inversiones, el estado actual de la organización y los niveles de sostenibilidad de las acciones apoyadas; además de hacer un balance comparativo con aquellos proyectos, si existen, a los que se les ha dado apoyo integral a través de los tres subprogramas del PDR o que lo han recibido de otras instituciones o programas.



El seguimiento de los proyectos está en función de la información de cada uno de ellos; por lo que es necesario generar una base de datos (oficial y disponible) de los beneficiarios para dar continuidad. Esto significa tener una herramienta para: la planificación, la focalización de apoyos y complementar y potenciar los apoyos de ejercicios anteriores.

En lo que respecta a los impactos de segundo nivel y que influyen en el ingreso y el empleo, se observa que a nivel general, el PDR ha provocado cambios positivos que arrojan tasas de capitalización de 35.69, 24.87 y 91.03% en actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias respectivamente. Mostrando los mejores números en beneficiarios Tipo 1 y en zonas de alta marginación.

Básicamente, los apoyos otorgados por el PDR se concentran en adquisición de herramientas, maquinaria y equipos, que influyen directamente en el cambio de grado de nivel tecnológico disponible para la producción, sin embargo se observa que en el caso de los semovientes, éstos presentan deficiencias en cuanto a la calidad genética de los mismos.

Respecto a la actividad agrícola, es significativa la adquisición de tractores e implementos, y de acuerdo a las encuestas, el grado de mecanización de las unidades de producción agrícola se halla en un nivel medio.

En el diagnóstico sobre los beneficiarios 2006 se concluyó que las actividades agrícolas apoyadas son la principal fuente de ingresos de la unidad productiva y de la familia; se trata de agricultores que no tienen prácticamente otra fuente de ingresos, por el contrario los ganaderos tienen esta actividad como complementaria, pues tienen otro empleo que les aporta prácticamente lo mismo a la economía familiar. En conclusión, las unidades agrícolas generan más empleo, mejor pagado y tienen mayor nivel tecnológico que las pecuarias.

Es deseable que los proyectos sean dirigidos a factores críticos del sector (riego, infraestructura productiva, comercialización, organización) y utilizar, como herramienta para la selección de solicitudes, los resultados de las evaluaciones en cuanto al diagnóstico de las UPR. Es importante apoyar la actividad principal del solicitante, con el fin de lograr mayor impacto y optimizar los recursos del programa.

Sin duda el PDR mostró resultados favorables en la generación de impactos con las inversiones que apoyó. No obstante, es pertinente señalar que la multiplicidad de objetivos que persiguió el programa, como son mejorar el ingreso de los productores, generar y diversificar el empleo, fomentar la inversión y capitalizar las UPR, tecnificar la Producción rural, integrar cadenas de alta inclusión social y promover el manejo sustentable de los recursos naturales, ocasiona una dispersión de las acciones, provocando con ello que la operación atienda prácticamente cualquier demanda sin lograr una orientación estratégica de las inversiones.

## BIBLIOGRAFÍA

---

**Comité Técnico Estatal de Evaluación.** “Informe Global de Evaluación Estatal, Alianza para el Campo en Veracruz 2007”. Xalapa Veracruz.

**Comité Técnico Estatal de Evaluación** “Informe Estatal de Desempeño de la Alianza para el Campo en el Estado de Veracruz, 2006”. Xalapa, Veracruz, 2007.

**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.

**Diario Oficial de la Federación,** “Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca Y Alimentación”. Gobierno Federal, México, Diciembre, 2008.

**FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.** “Política de desarrollo agrícola”: Conceptos y principios. Roma, Italia 2004.

**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,** “III Informe de Gobierno del C. Lic. Fidel Herrera Beltrán. Gobernador Constitucional del Estado. Xalapa de Enríquez, Ver. 2007”.

**Gobierno del Estado de Veracruz-Llave-SAGARPA,** “Anexo Técnico del Programa de ejecución federalizada de la Alianza para el campo 2006, y 2007”. Convenio de Coordinación para la Realización de Acciones en torno a los Programas Alianza para el Campo, Xalapa de Enríquez, Ver. 2006 y 2007.

**Gobierno del Estado de Veracruz–SEDARPA,** Anuario estadístico del sector agropecuario, forestal y pesquero del Estado de Veracruz 2006. Veracruz 2007.

**Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,** “Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010”. Xalapa de Enríquez, Ver. 2005.

**Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,** “Actualización del Plan Veracruzano de Desarrollo 2005-2010 y Realineamiento al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y los Planes Municipales 2008-2010”. Elaborado por la Oficina del Programa de Gobierno y Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Xalapa de Enríquez, Veracruz, 2008.

**Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,** “Programa Veracruzano de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Alimentación 2005-2010”. Xalapa de Enríquez, Ver. 2005.

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

**Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática**, “Datos de INEGI, II Censo de Población y Vivienda, 2005. Tabulados Básicos de Veracruz-Llave”. Aguascalientes, 2007.

**México Proteico, S.A. de C.V.**, “Informe Estatal de Evaluación del Programa de Fomento Agrícola 2005”. Veracruz, 2006.

**México Proteico, S.A. de C.V.**, “Informe Estatal de Evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2005”. Veracruz, 2006.

**OCDE**. “Estudios De Política Rural: México” Edición en español por: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). 2007.

**SAGARPA-FAO**. “Evaluación Alianza Para El Campo 2006”. Informe General. México, 2007.

Sitios Web consultados:

- ✓ Banco de México: [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)
- ✓ Comisión Económica para América latina y el Caribe: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- ✓ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informativa: [www.inegi.com.mx](http://www.inegi.com.mx)
- ✓ Instituto Veracruzano para el Desarrollo Rural: [www.inveder.gob.mx](http://www.inveder.gob.mx)
- ✓ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx), [www.sagarpa.gob.mx/dlg/veracruz](http://www.sagarpa.gob.mx/dlg/veracruz)
- ✓ Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca: [www.sedarpa.gob.mx](http://www.sedarpa.gob.mx)
- ✓ Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz: [www.sefiplan.gob.mx](http://www.sefiplan.gob.mx)
- ✓ Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesca (SIAP): [www.siap.gob.mx](http://www.siap.gob.mx)

## **ANEXOS**

---

### **1.- DISEÑO MUESTRAL.**

El diseño muestral para la evaluación de los Programas presenta particularidades, según se trate de beneficiarios con componentes. A continuación se sugiere un procedimiento específico para determinar el tamaño de la muestra de beneficiarios a encuestar en cada caso. Es importante destacar que el CTEE tiene la libertad de elegir cualquier procedimiento, que de acuerdo a sus criterios, le permita obtener información más específica que satisfaga las necesidades de la evaluación en el contexto local.

Se reunieron el Coordinador del CTEE y la Entidad Evaluadora Estatal. Teniendo como objetivos los siguientes puntos:

- 1.- Definir los actores a entrevistar.
- 2.- Definir para que años se aplicarán las entrevistas.

Además, se pondrá particular énfasis en el ejercicio 2006, que es evaluado y, con el fin de lograr mayor oportunidad de los resultados, se incluirá el análisis de los avances en 2007. Para ello se puede valorar la información captada en la Cédula de la Gestión Estatal de Alianza para el Campo, la Guía de Entrevista a Funcionarios y Otros Actores, así como la información de procesos contenida en la Encuesta a Beneficiarios de 2006.

Llegando a la decisión final sobre los actores, serán todos aquellos que pertenezcan a la lista de Beneficiarios 2006 y lista de Beneficiarios 2007 para cada caso. Se calculará una muestra para Beneficiarios 2006 y una para Beneficiarios 2007.

#### **1.1.- Diseño de la muestra de beneficiarios**

##### ***a. Marco Muestral***

La muestra para la Evaluación de Alianza para el Campo 2007 son los beneficiarios 2006 entrevistados en dos momentos en 2007 y 2008.

##### ***b. Determinación del tamaño de muestra***

#### **1.2.- Planteamiento**

Teniendo las listas de los Beneficiarios 2006, 2007<sup>2</sup> y definido el programa a evaluar para este caso fue Desarrollo Rural, con información adicional como Aportación Total y tipo de subprograma, la cual se tomará como variable de estudio. Se calculó el tamaño de muestra para Beneficiarios de Desarrollo Rural 2006 y 2007

#### **1.3.- Resultados**

Para determinar los tamaños de muestra (n) la Entidad Evaluadora Estatal aplicó los procedimientos descritos en la siguiente nota técnica y ejemplo que se presentan a continuación.

### Nota Técnica: determinación del tamaño de muestra

#### Muestreo Aleatorio Estratificado

La notación que se utilizará en la presentación de este esquema de muestreo es la siguiente:

N: Número Total de Beneficiarios registrados en las listas para cada año (2006 y 2007)

L: Número de estratos para cada año (AyP, DR y FG)

i: Subíndice que indica el número de estrato

Ni: Número total de Beneficiarios en el estrato i

<sup>2</sup> Como no se tiene el listado completo de los beneficiarios 2007, sólo se tiene el listado de los representantes de los diferentes grupos de beneficiarios a los que se les entregaron apoyos.

$\sigma_i^2$ : Varianza poblacional del estrato i

Wi: Ponderación ó peso del estrato i-ésimo en la población

wi: Ponderación ó peso del estrato i-ésimo en la muestra

B: Error del límite de estimación

$$n = \frac{\sum_{i=1}^L N_i^2 \sigma_i^2 / W_i}{N^2 D + \sum_{i=1}^L N_i \sigma_i^2}$$

A continuación se muestran los cálculos para la muestra de 2006:

ESTRATOS	N	VARIANZA
Desarrollo Rural	263	105,433,354.91

Como B es el error límite de estimación se acordó con el Coordinador del CTEE dar un valor de 2,000 pesos

$W_{DR} =$	$N_{DR}/N =$	$(263/474) = 0.55$
------------	--------------	--------------------

$$D = \frac{(2,000)^2}{(1.96)^2} = 1,041,232.82$$

$$n = \frac{\left(\frac{263^2 \times 105,433,354.941}{0.55}\right) + \left(\frac{211^2 \times 66,534,707.37}{0.45}\right)}{474^2(1,041,232.82) + [(263 \times 105,433,354.91) + (211 \times 66,534,707.37)]}$$

$$n = 72$$

Repartiendo la muestra aplicó la Asignación proporcional:

$$n_i = n \left( \frac{N_i}{N} \right)$$

Esto es:

$$n_{DR} = 72 \left( \frac{263}{474} \right) = 40$$

Para Desarrollo Rural se repartió la muestra de 40 entre los 3 subprogramas: (Actividades Agrícolas, Actividades No Agropecuarias y Actividades Pecuarias) se utilizó el mismo método.

Donde:

$N_{DR} =$	263
------------	-----

Entonces la muestra queda repartida de la siguiente manera:

Para Desarrollo Rural: 40 de las cuales 11 para Actividades Agrícolas, 2 para Actividades No Agropecuarias y 27 para Actividades Pecuarias.

A continuación se muestran los cálculos para la muestra de 2007:

ESTRATOS	N	VARIANZA
Desarrollo Rural	1,250	4,781,348,246.89

Como B es el error límite de estimación se acordó con el Coordinador del CTEE dar un valor de 18,400 pesos

$W_{DR} =$	$N_{DR}/N =$	$(1,250/3,628) = 0.34$
------------	--------------	------------------------

$$D = \frac{(8,000)^2}{(1.96)^2} = 26,030,820.49$$

$$n = \frac{\left(\frac{1,250^2 \times 4,781,348,246.89}{0.34}\right) + \left(\frac{108^2 \times 719,823,987.54}{0.03}\right) + \left(\frac{2,270^2 \times 428,703,732.95}{0.63}\right)}{3,628^2(26,030,820.49) + [(1,250 \times 4,781,348,246.89) + (108 \times 719,823,987.54) + (2,270 \times 428,703,732.95)]}$$

$$n = 72$$

Repartiendo la muestra aplicó la Asignación proporcional:

$$n_i = n \left( \frac{N_i}{N} \right)$$

Esto es:

$$n_{DR} = 72 \left( \frac{1,250}{3,628} \right) = 25$$

Para Desarrollo Rural se repartió la muestra de 25 entre los 3 subprogramas: (Actividades Agrícolas, Actividades No Agropecuarias y Actividades Pecuarias) se utilizó el mismo método.

Donde:

$N_{DR} =$	1,250
------------	-------

Entonces la muestra queda repartida de la siguiente manera:

Para Desarrollo Rural: 25 de las cuales 7 para Actividades Agrícolas, 2 para Actividades No Agropecuarias y 16 para Actividades Pecuarias.