



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Yucatán

MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Yucatán

Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN

C. Patricio José Patrón Laviada
Gobernador Constitucional del Estado

Profr. Roger Antonio González Herrera
Secretario de Desarrollo Agropecuario

Ing. Juan Diego Ciau Uitz
Director de Programas Base de
Desarrollo Rural

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Ing. Rodolfo Efraín López Ruiz
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Rodolfo Efraín López Ruiz.- Representante de SAGARPA y Presidente
Profr. Roger Antonio González Herrera.- Representante Estatal y Secretario
Mvz. Jaime Dorantes Baquedano.- Representante de los Productores
Dr. Manuel Soria Fregoso. Representante de Profesionistas y Académicos
Dr. Víctor González Lauck .- Representante de Centros de Investigación Agropecuaria

Mvz. Francisco Roaro Meza Coordinador del CTEE

Evolución Integral, S.A. de C.V.
Lic. Leonidez Espinosa Peza. Responsable de la Evaluación

Créditos

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA

Lic. Sandino Leonel Solís Sánchez
Rector

Lic. Rolando Rodríguez Cámara
Coordinador de Servicios Externos

Lic. Leonidez Espinosa Peza
Coordinador General del Proyecto

Consultores

Ing. Álvaro Albertos Cortés
Coordinador de trabajo de campo
M.C. Jorge Rosales Contreras
Estadística

Tec. Inf. Daniel Bello Pérez
Ing. Omar Gregorio Guzmán Fuentes
Informática

Lic. Carlos Adrián Campos Arredondo
Corrección de Estilo

Tabla de contenido

	Pág.
Presentación	v
Resumen ejecutivo	1
Introducción	6
Capítulo 1. Análisis de la Estrategia de Desarrollo Rural	9
1.1. La estrategia de desarrollo rural	9
1.2. Evolución física y financiera del Programa en la Entidad	13
Capítulo 2. Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoya el Programa	15
2.1. Caracterización general de la economía rural	15
2.2. Factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa	19
2.3. Correspondencia entre la orientación general del Programa y la problemática identificada	23
Capítulo 3. Evaluación de procesos en el Programa	27
3.1. La capitalización de las unidades de producción fomentada por el PAPIR	27
3.2. El desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)	34
3.3. El fortalecimiento institucional y la consolidación organizativa (PROFEMOR) ..	37
Capítulo 4. Evaluación de impactos	40
4.1. Resultados de la operación del Programa de Desarrollo Rural en el estado de Yucatán	40
4.1.1. Impactos de PAPIR en el ingreso y en el empleo de los beneficiarios	41
4.1.2. Impactos de PRODESCA	48
4.1.3. Impactos de PROFEMOR	50
4.1.4. Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto	50
Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones	53
5.1. Conclusiones y recomendaciones	53
5.1.1. La estrategia de desarrollo rural, la pertinencia de los componentes y los cambios recientes en la estrategia	53
5.1.2. Correspondencia entre la problemática de la economía rural y el Programa ..	55
5.1.3. Principales resultados de la evaluación de procesos	56
5.1.4. Principales impactos	58
Bibliografía	61

Índice de cuadros

Cuadro	Pág.
E.1. Principales resultados de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural ejercicio fiscal 2003	5
2.3.1. Tipos de apoyo por giro productivo actividad agrícola	23
2.3.2. Tipos de apoyo por giro productivo actividad pecuaria	24
2.3.3. Tipos de apoyo por giro productivo actividad no agropecuaria	24
2.4.4. Solicitudes de los productores del PAPIR 2003 por componente	25
3.1.1. Orientación de las inversiones	31
3.2.1. Proyectos puestos en marcha	35
3.2.2. Asesoría técnica a productores	35
3.2.3. Diseño de proyectos realizados por los PSP año 2003	36
4.1.1. Permanencia y uso de los apoyos recibidos por tipología del productor	41
4.1.1.1. Índice de empleo por giro productivo generado por PAPIR 2001 y 2003	42
4.1.1.2. Ingresos de productores agrícolas por ha antes y después del apoyo	43
4.1.1.3. Ingresos de productores pecuarios por unidad de producción antes y después del apoyo por tipología	44
4.1.1.4. Ingresos de productores no agropecuarios antes y después del apoyo	44
4.1.1.5. Tendencias de la UPR.- incidencia e inducción a la inversión por el PAPIR 2003	45
4.1.1.6. Producción y productividad por giro productivo 2001-2003	46
4.1.1.7. Cambio tecnológico	46

Índice de anexos

Anexo1. Metodología de la evaluación.

Anexo 2. Información cuadros complementarios al contenido de los capítulos.

Cuadro anexo 1.	Asignación Presupuestal Programa de Desarrollo Rural 2003
Cuadro anexo 2.	Asignación Presupuestal a Cadenas Productivas Subprograma PAPIR 2003
Cuadro anexo 3.	Asignación Presupuestal a grupos prioritarios. Subprograma PAPIR 2003
Cuadro anexo 4.	Asignación Presupuestal por tipo de beneficiario. Subprograma PAPIR 2003
Cuadro anexo 5.	Número de beneficiarios por tipo de productor. PAPIR 2003
Cuadro anexo 6.	Beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural (1998-2003)
Cuadro anexo 7.	Presupuesto Alianza 1998- 2003
Cuadro anexo 8.	Evolución Presupuestal Programa de Desarrollo Rural (1998.2003)
Cuadro anexo 9.	Cobertura del Programa de Desarrollo Rural 2003 por Municipio
Cuadro anexo 10.	Cumplimiento de metas físicas y financieras 2003
Cuadro anexo 11.	Tipo de productores
Cuadro anexo 12.	Apoyos del PAPIR por tipología del productor (2003)
Cuadro anexo 13.	Servicios que ofrecen los PSP a productores rurales 2003
Cuadro anexo 14.	Empleo Actividades Agrícolas 2001
Cuadro anexo 14-A.	Empleo Actividades Pecuarias 2001
Cuadro anexo 14-B.	Empleo Actividades No Agropecuarias 2001
Cuadro anexo 15.	Empleo Actividades Agrícolas 2003
Cuadro anexo 15-A.	Empleo Actividades Pecuarias 2003
Cuadro anexo 15-B.	Empleo Actividades No Agropecuarias 2003
Cuadro anexo 16.	Principal fuente de información tecnológica por los beneficiarios primera opción
Figura anexa 1.	Crecimiento demográfico por municipio
Figura anexa 2.	Porcentaje de la superficie ocupada con cultivos agrícolas y perennes, excepto henequén

Siglas

AC	Alianza Contigo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Capacitación para el Desarrollo Rural
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
INCA-Rural	Instituto Nacional de Capacitación Rural
INI	Instituto Nacional Indigenista
PADER	Programa de Apoyos al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyos a los Proyectos de Inversión Rural
PCE	Programa de Capacitación y Extensión
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PIB	Producto Interno Bruto
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PROGRAMA	Programa de Desarrollo Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SDRyP	Secretaría de Desarrollo Rural y Pesca
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UA-FAO	Unidad de Apoyo-FAO
UPR	Unidades de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

La Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT) agradece al Gobierno del Estado de Yucatán y al Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Yucatán (FOFAY) la oportunidad de participar en el proceso de evaluación del Programa de Desarrollo Rural correspondiente al ejercicio fiscal 2003. El contenido y calidad del informe de la evaluación es responsabilidad directa de esta Institución Científica y Académica.

La evaluación 2003 del Programa de Desarrollo Rural se inscribe en el proceso de seis años en que se han evaluado los Programas de la Alianza para el Campo, en los cuáles la UAT, al igual que otras universidades y empresas especializadas, ha formado un cuerpo de investigadores y profesionistas evaluadores de programas públicos. La UAT es una de las pocas universidades que ha impartido un diplomado de evaluación de programas públicos y ha participado en tres estudios de la Alianza, en seis de programas de corte social en el ámbito nacional y en tres de programas forestales al nivel regional.

La experiencia y responsabilidad adquirida obliga a continuar con los esfuerzos de evaluación de los programas, a mejorar los métodos y sugerir propuestas a los gobiernos federal y estatal a efecto de que la operación de los programas para el Sector Agropecuario y el Desarrollo Rural cumpla con su cometido en beneficio de la población rural.

El método aplicado en la evaluación del año 2003 fue diseñado por los Asesores Técnicos de Unidad de Apoyo de la FAO; es un proceso complementario al que se ha realizado en los años anteriores y pretende dar una imagen más amplia al evaluar la estrategia de desarrollo rural, los resultados e impactos, y propone que los evaluadores contribuyan con mayor énfasis en las recomendaciones.

El proceso de evaluación fue conducido por el Comité Técnico Estatal de Evaluación, el cual fue responsable del proceso de licitación, contratación, supervisión de los trabajos así como de la revisión, calificación y dictamen de los mismos, la UAT reconoce el esfuerzo realizado por este Comité.

Las evaluaciones de los programas públicos son la fase en la cual se cierra el ciclo del proceso de aplicación de un programa. Constituye un proceso que mide la eficacia con que los operadores de los programas manejaron los recursos públicos, califica el apego al marco normativo y estima en un segmento de la población objetivo los impactos generados a partir de los apoyos otorgados.

Sin embargo, la evaluación no supe a las actividades precedentes de los programas, en especial las de diseño, planeación, instrumentación y seguimiento. En todo caso, detecta las debilidades y fortalezas, y de ahí propone y sugiere medidas que contribuyan a obtener mejores resultados y mayor efectividad del gasto público destinados al desarrollo y bienestar de la población rural.

Resumen Ejecutivo

Objetivo

Se presentan en forma sintética los resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural ejecutado en el año 2003 en el Estado de Yucatán; en la misma se midió el desempeño del Programa y sus principales impactos, a partir de ahí se ofrecen las recomendaciones que se consideran útiles a los tomadores de decisiones.

Síntesis de las características del Programa

El Programa de Desarrollo Rural ejecutado en el Estado de Yucatán durante el ejercicio fiscal 2003 continuó operando bajo el esquema de la Alianza, con la mezcla de recursos fiscales de los gobiernos federal y estatal en apoyo a las inversiones que los productores rurales realizan en sus unidades de producción.

En su diseño se consideraron los tres subprogramas: (PAPIR-PRODESCA-PROFEMOR) encaminados a fortalecer el capital físico, humano y al fortalecimiento institucional y organizativo de los productores rurales. El esquema supone la complementariedad y articulación entre ellos. Sin embargo, en Yucatán no se logró del todo este objetivo por la inercia que se viene arrastrando desde el inicio del Programa; se continuaron canalizando apoyos dispersos solicitados por la población rural a proyectos productivos con visión de corto plazo, y en menor medida se atendieron proyectos de gran envergadura.

De 1996 a la fecha la estrategia de desarrollo rural en el Estado se apegó a los lineamientos nacionales señalados en las Reglas de Operación de los programas de la Alianza, y a los cambios que este instrumento marcó en sus componentes, programas y subprogramas, población objetivo, monto de los apoyos, criterios de elegibilidad, etc. Las modificaciones en el contexto estatal fueron mínimas. No obstante, los recursos fiscales canalizados al Programa fueron creciendo con el tiempo, hasta que en el 2003 el presupuesto destinado al mismo, representó poco más del 50% del presupuesto total de la Alianza en el Estado.

En el ejercicio fiscal 2003, el Programa presentó un retraso en la liberación y pago de los recursos comprometidos. Con la información del mes de agosto de 2004, se llevaba un avance del 86.8% de sus metas financieras y del 116.2% de las metas físicas en promedio, considerando a los potenciales beneficiarios de diseño de proyectos.

Principales resultados del análisis del contexto y su correspondencia con el Programa

Yucatán presenta un profundo atraso en su economía agropecuaria y rural, generado principalmente por las limitaciones de los recursos naturales (suelo) que dificultan la mecanización; asimismo la falta de aguas superficiales (ríos) que encarece el uso por bombeo de este recurso y la escasa vegetación para el pastoreo de ganado, son también factores críticos que aunados a la presencia de sequías y fenómenos meteorológicos frecuentes (huracanes), han ocasionado un continuo empobrecimiento de la población.

Influye también la predominancia de una población de origen indígena con bajos niveles de escolaridad y que practica una agricultura con técnicas prehispánicas, la denominada (milpa-maya), que se encuentra en crisis. Un fenómeno peculiar que contribuyó al atraso de la economía rural del Estado, fue la crisis del cultivo del henequén en la década de los sesentas, que motivó una fuerte migración de la población y un abandono de vastas tierras destinadas a este cultivo. En la estrategia de desarrollo rural la población inmersa en esta problemática ancestral no fue objeto de un trato especial con apoyos diferenciados.

Los productores agrícolas de pequeñas áreas de riego inmersos en las cadenas productivas prioritarias (chile habanero, naranja dulce), así como los productores pecuarios (bovinos, ovinos y apícolas) fueron objeto de atención por la estrategia de desarrollo rural con acciones de apoyo a la fase primaria de la producción, con escasas alternativas de proyectos de visión a largo plazo.

La población rural que se dedica a las actividades no agropecuarias en sus domicilios o pequeños establecimientos con bajo valor agregado y la que habita en las regiones prioritarias con problemas de ocupación, fue objeto de atención en su mayor parte con apoyos más simples y menos costosos por las condiciones económicas prevalecientes, aunque ello no implique la existencia de pequeños proyectos exitosos destinados a la costura de prendas, artesanías y fabricación de tortilla o pan.

Principales resultados de la evaluación de procesos

El arreglo institucional creado en 2002 continuó funcionando en el 2003, se definieron las instancias marcadas en Reglas de Operación y se delimitaron las funciones normativas, operativas, de control y seguimiento y las de control de calidad de las acciones realizadas.

El proceso de planeación – presupuestación resultó débil, dado que no se cuenta con herramientas esenciales que canalicen adecuadamente la asignación de recursos. El proceso de coordinación se dificultó entre las áreas normativas y operativas para alcanzar consensos ágiles y de complementariedad con el Programa. En aras de eficientar la operación, el proceso fue centralizado por el Estado, desaprovechando las instalaciones y experiencias del personal de los DDR y CADER para la atención de solicitudes a efecto de filtrar éstas aplicando criterios de selección a la población objetivo.

El proceso de control y seguimiento de las solicitudes se lleva a cabo en un sistema propio del Estado (diferente al SISER), que le es de utilidad, pero presenta debilidades de captura y uno de mayor gravedad porque aísla al Programa en su contexto nacional respecto a la información. El proceso de control de calidad de las acciones fue regularmente eficaz para la dictaminación de los trabajos que realizan los prestadores de servicios profesionales.

El PAPIR absorbió el mayor presupuesto del Programa, pero se desaprovechó la oportunidad de establecer enlaces con el PRODESCA y el PROFEMOR y, sobretudo, con los productores rurales a efecto de definir estrategias de atención integrales con proyectos (*diseño, puesta en marcha, capacitación, asistencia técnica y consolidación organizativa*) de las cadenas agroalimentarias o de grupos y regiones prioritarios. Se concretó a

atender solicitudes de esbozos de proyectos; y la *demanda libre* con apoyos dispersos y baja efectividad en los procesos productivos de las UPR.

El PRODESCA encaminó sus esfuerzos a gestionar los proyectos al CECADER para su evaluación, con el fin de cubrir los apoyos a los prestadores de servicios profesionales. La articulación con el PAPIR, los PSP y los productores para emprender los proyectos de largo plazo no logró concretarse. La contribución al desarrollo de un mercado de servicios profesionales fue modesta, ya que hicieron falta acciones más concretas que dinamicen y hagan despertar el interés y visión empresarial a este mecanismo (asesoría, capacitación y asistencia técnica) y que fortalezcan el capital humano de las UPR apoyadas.

Por su lado, el PROFEMOR avanzó formalmente en el proceso de conformación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, sin embargo, queda trabajo por hacer referente a su consolidación y efectividad en cuanto a acciones programáticas y de concertación de planes con la sociedad rural. Los cambios de administración municipal requerirán nuevos esfuerzos en estas acciones.

El apoyo a las organizaciones existentes en la mejora de sus sistemas administrativos y de la documentación legal ha logrado avance. Hizo falta atender a las organizaciones emergentes integradas con apoyos del PAPIR y PRODESCA para cerrar la integración que busca la estrategia de desarrollo rural.

Principales Impactos de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR

La inducción a la inversión en capital físico a través del PAPIR, brindó la oportunidad a los grupos de productores rurales del Estado para detener el proceso de descapitalización por la que atraviesan sus UPR; en la mayoría de los casos los apoyos sirvieron para mantenerlas en operación y aligerar el trabajo que realizan por el componente recibido; en las menos, a incrementar el capital productivo. Los alcances se reflejaron los procesos de producción y productividad; en los cambios tecnológicos los resultados fueron bajos; en la reconversión productiva y en la integración de las cadenas productivas los cambios fueron casi imperceptibles, de los tres giros productivos: agrícola, pecuario y no agropecuario.

Los incentivos en la producción a través de los activos de capital fueron muy débiles para dinamizar a las UPR y dar ocupación, así como para mejorar los niveles de ingreso de los beneficiarios. La Alianza influyó de manera decisiva en los aumentos de las jornadas laborales, tanto en la agricultura como en la ganadería y en las actividades no agropecuarias; las jornadas familiares resultaron mayores que las contratadas, aunque esto no fue suficiente para detener la migración. Los ingresos también registraron ligeros aumentos que resultaron iguales o a veces menores al salario mínimo estatal y nacional.

El PRODESCA tuvo un regular desempeño para impactar de manera significativa en el desarrollo del capital humano. La acción principal se enfocó a la elaboración y diseño de proyectos de los beneficiarios; sin embargo, fue poco el beneficio para los productores rurales, pues muchos de esos proyectos mantienen el estatus de *diseño*, por lo que el apoyo del PAPIR para la puesta en marcha de los mismos fue bajo.

El PROFEMOR presentó impactos indirectos en el desarrollo organizacional, así también ha logrado despertar el interés en las organizaciones económicas que apoya, y sobre las

ventajas de regularizar su situación jurídica y administrativa. En el plano institucional el impacto es bajísimo, pero es probable que renueve los avances alcanzados por el relevo administrativo de los ayuntamientos municipales.

Recomendaciones

La estrategia de desarrollo rural en el Estado requiere de un reordenamiento integral que dé complementariedad a los Subprogramas, de tal forma que se definan áreas de atención prioritaria y con el apoyo de los PSP integrar las solicitudes, con la finalidad de que cuando menos los proyectos permitan la integración de valor agregado en los procesos productivos de los solicitantes.

Es necesario un profundo proceso de planeación del desarrollo agropecuario del Estado de Yucatán, ya que se observó un decaimiento de todas sus actividades productivas, un desaprovechamiento de sus recursos disponibles (naturales y humanos), el abandono de actividades productivas y la falta de nuevas alternativas a las que se orienten los proyectos productivos integrales.

Es urgente la elaboración de estudios de estratificación de productores y de regionalización, así como diagnósticos estatales para reforzar el diseño, la planeación y operación de los tres Subprogramas.

Se sugiere proporcionar atención diferenciada y prioritaria de las zonas con mayor rezago, donde converjan acciones e instrumentos de diversos programas sectoriales y sociales, y propiciar alternativas de aportación de los productores conforme a lo que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Es necesario fomentar una mayor coordinación para la ejecución del Programa; para ello se sugiere un taller de integración que cohesione el engranaje de los actores que hacen posible la operación de la estrategia de desarrollo rural.

Se requiere urgentemente y de manera prioritaria incorporar y adaptar el SISER a las necesidades estatales, para dar transparencia y mayor utilidad a la información en el proceso de operación y seguimiento del Programa.

Se sugiere una mejor distribución de los recursos presupuestales entre los subprogramas para fortalecer al PRODESCA y al PROFEMOR, destinados a capacitar a técnicos y empresas, con miras a desarrollar proyectos integrales en regiones prioritarias de cadenas agroalimentarias previamente determinadas, a fin de experimentar la integración PAPIR-PRODESCA-PROFEMOR.

Se sugiere de manera complementaria desarrollar un programa intensivo de capacitación a los prestadores de servicios profesionales con temarios que incluyan: alternativas tecnológicas de las cadenas agroalimentarias prioritarias; elaboración de proyectos, administración de negocios y mercado de productos, a fin de integrar una cartera de proyectos integrales para el Estado.

Se recomienda invertir mayores recursos en la investigación tecnológica y en la calificación de técnicos para la selección y revisión de proyectos formulados por los PSP, los cuales deberán ser analizados con criterios de efectividad económica.

Se debe promover, la reconversión productiva y el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias en función de nuevas técnicas probadas, con el apoyo de INIFAP y otras instituciones locales de investigación, así como de la fundación PRODUCE.

Se debe aprovechar los relevos de los ayuntamientos municipales e iniciar el proceso de las actividades de desarrollo rural integral, y con el apoyo del PROFEMOR elaborar los diagnósticos rurales y promover el diseño y puesta en marcha de proyectos de desarrollo municipal, y a partir de ahí establecer las estrategias de inversión del PAPIR para abatir la demanda de apoyos indirectamente asociados al proceso productivo.

Se propone elaborar un programa de difusión estructurado conjuntamente con los Consejos Municipales y Distritales para despertar el interés de los productores y de la población rural para emprender negocios en sus ámbitos de acción.

Cuadro E.1. Principales resultados de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural ejercicio fiscal 2003

Concepto	Federal	Estatal	Total
Presupuesto Alianza 2003 (miles de pesos)	145,436.9	52,000.0	197,836.9
Presupuesto Desarrollo Rural (miles de pesos)	73,791.2	26,775.6	100,566.8
%Programa Desarrollo Rural / Alianza	50.73	51.49	50.84
	Programado	Pagado	%
Presupuesto Desarrollo Rural (miles de pesos)	100,566.8	87,355.5	86.86
Beneficiarios	Programado	Avance	%
PAPIR	6,441	5,523	85.75
PRODESCA	3,037	6,244	205.60
PROFEMOR	4,350	4,297	98.78
Subsidio promedio por beneficiario			Pesos
PAPIR			13,995.25
Indicadores	Año 2001	Año 2003	
Satisfacción con el apoyo	ALTO	ALTO	
Permanencia del bien	55.6%	98.4%	
Calidad del bien	BUENO	BUENO	
Empleo	MUY MODESTO	MUY MODESTO	
Ingreso	BAJO	BAJO	
Inversión y capitalización	N.A.	BAJO	
Producción y productividad	MODESTO	MODESTO	
Cambio tecnológico	BAJO	BAJO	
Integración de cadenas productivas	BAJO	BAJO	
Reconversión productiva	BAJO	BAJO	

Introducción

En este capítulo se exponen los fundamentos legales que dan sustento a la presente evaluación, sus objetivos, enfoque y las fuentes de información utilizadas para su realización. También se consideran los aspectos básicos de la metodología utilizada y se señala la importancia de la evaluación externa como un instrumento para mejorar los procesos del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán.

Bases de la evaluación

Los programas de la Alianza Contigo, entre ellos el de Desarrollo Rural, forman parte de las políticas públicas que buscan fortalecer las acciones de generación de empleo e ingreso entre los habitantes de las regiones marginadas. Su importancia radica en la derrama de recursos financieros que destinan los gobiernos federal y estatal en apoyo a las inversiones que los productores aplican en sus unidades de producción.

Las bases de la presente evaluación se derivan de los siguientes principios: del interés de los gobiernos federal y estatal para afinar los instrumentos de política de apoyo al sector rural, como testimonio de rendición de cuentas y de transparencia en el manejo de los recursos públicos, y para dar respuesta al mandato señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 y, consecuentemente, con los lineamientos señalados en las Reglas Operación.

Bajo ese marco, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), firmó un acuerdo con la UA-FAO donde se estableció que este organismo proporcionaría el soporte técnico y metodológico a las Entidades Estatales Evaluadoras (EEE) a efecto de garantizar la externalidad y objetividad de las evaluaciones.

Objetivo general de la evaluación

La evaluación tuvo como objetivo analizar la articulación y consistencia del Programa, con el fin de concluir y recomendar sobre la pertinencia de sus componentes, la complementariedad de los subprogramas que lo integran, y sobre la identificación de la población objetivo. A partir de lo anterior y cuando corresponda, se propondrán áreas de oportunidad y mejora y, en su caso, cambios en el diseño y operación del Programa para incrementar su eficacia operativa y sus impactos.

Objetivos específicos

A través de la evaluación se midió el impacto de las inversiones en bienes de capital financiados por el Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), así como de los procesos que conllevan la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas y a diferentes tipos de beneficiarios.

Mediante la evaluación se valoraron los efectos del Programa en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades en la

población rural beneficiaria; esto en cuanto a capacidades productivas, administrativas, y tecnológicas. (PRODESCA)

La evaluación analizó el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, y en el fortalecimiento de las organizaciones económicas. (PROFEMOR).

Enfoque de la evaluación

La evaluación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán se realizó de manera integral y consideró las acciones del Programa como parte de un proceso en marcha; estuvo orientada a obtener resultados útiles y prácticos para de ahí ofrecer propuestas factibles de instrumentarse en la entidad.

El análisis se centró en la **estrategia de desarrollo rural** implementada en el diseño del Programa sobre la **cuantificación y orientación de las inversiones en bienes de capital a** los productores beneficiados por el PAPIR, en el **desarrollo de las capacidades en el medio rural** y en la **consolidación organizativa** y el **fortalecimiento institucional**. (PRODESCA y PROFEMOR).

El estudio permitió medir la articulación entre los tres Subprogramas y con ello se verificó la capacidad en el desencadenamiento de procesos de desarrollo, particularmente con los grupos en regiones prioritarias y en las cadenas productivas de amplia inclusión social, sin dejar de lado la complementariedad con la reconversión productiva y la atención a factores críticos. También se analizó el contexto donde se desarrolla el Programa y se relacionó su congruencia y correspondencia con la política rural del Estado.

El estudio aporta información útil y oportuna a los tomadores de decisiones en lo relativo a los procesos 2003 y 2004 del Programa, es decir, señala en que parte de ellos existen aciertos que le dan sustento a su permanencia incrementando sus fortalezas y también se indican las debilidades a efecto de subsanarlas.

Por otro lado, la evaluación reporta los impactos que generó el Programa en las unidades productivas de los beneficiarios en el empleo y en el ingreso, con base en los componentes recibidos en los ejercicios 2001 y 2003; también se señalan los componentes que tienen mayor efectividad en la recomposición de las unidades de producción familiar de los beneficiarios a partir de su participación en el Programa.

Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información

Las fuentes de información utilizadas en el presente estudio fueron; la documental del programa, documentos de política estatal (Plan de Gobierno 2001-2007, Primer y Segundo Informes de Gobierno), así como la información obtenida en campo, y se combinaron los métodos de análisis cuantitativos y cualitativos.

La información documental relativa al Programa fueron los Anexos Técnicos, Addenda, Reglas de Operación, Base de Datos de los beneficiarios del Programa, mismos que fueron insumos básicos en la determinación del tamaño de la muestra, así como en el trabajo de campo y en la redacción del capítulo uno del informe. La información

estadística, especializada y censal, auxilió a definir el contexto en que se desarrolla el Programa, en tanto que la observación directa y el acompañamiento a reuniones relacionadas con el medio rural permitieron una mayor comprensión de éste¹.

Para el diseño de la muestra y la selección de los beneficiarios se siguió el procedimiento señalado en la “*Guía Metodológica para la Elaboración de Informes de Evaluación Estatal Alianza Contigo 2003*”. La información provino de la Base de Datos Estatales proporcionada por la Coordinación del Comité Técnico de Evaluación Estatal.

El tamaño de la muestra resultó de 323 productores a encuestar, de los cuales, 201 correspondieron al año 2001 y 122 al año 2003. En la selección de los reemplazos se consideró el 20% de la muestra para ambos años; adicionalmente, se realizaron 57 entrevistas a diferentes actores del Programa.²

La muestra y el trabajo de campo fueron acordados y supervisados por el Coordinador del Comité de Evaluación, así como aprobados por personal de FAO. Las cédulas levantadas en campo a beneficiarios y las entrevistas aplicadas a otros actores se capturaron en el sistema informático Evalalianza, diseñado por la UA-FAO; con ello se integraron las bases de datos y los respectivos cuadros de salida para llevar a cabo el análisis cuantitativo de los datos e indicadores que sustentaron al análisis cualitativo.

El análisis se inició con un examen de la estrategia de desarrollo rural en el Estado, verificando los elementos más significativos de su diseño y la correspondencia conceptual y operativa con las líneas estratégicas de la SAGARPA, la evolución que ha tenido el Programa y los avances en el cumplimiento de metas 2003. El análisis sobre las características del contexto en que se desarrollaron las actividades que apoya el Programa y los factores que condicionan su desempeño fue enriquecedor para verificar si los esfuerzos realizados fueron los adecuados para superar la problemática encontrada.

El recuento de los procesos en que se enmarcaron las actividades del PAPIR, el PRODESCA y el PROFEMOR, fue de utilidad para averiguar la congruencia y divergencia entre la normatividad y la ejecución de las acciones, principalmente en la detonación de procesos de desarrollo a partir de la capitalización de la Unidades de Producción Rural, el desarrollo de capacidades en el medio rural, el fortalecimiento institucional y la consolidación organizativa, evaluando el rol de los actores y las acciones llevadas a cabo en el marco del Programa,

El cálculo de índices e indicadores fue de suma importancia para contar con elementos de juicio que permitieron evaluar los impactos del Programa en las unidades de producción beneficiadas, primero sobre el empleo generado y el ingreso obtenido gracias al apoyo, y de manera complementaria se estimaron los impactos en inversión y capitalización, producción y productividad, cambio tecnológico, integración de cadenas agroalimentarias y reconversión productiva desencadenados por los apoyos. En correspondencia con el análisis realizado se determinaron las conclusiones y recomendaciones.

¹ Semana de Desarrollo Rural (Junio 2004, Mérida, Yuc), Reunión Regional de Intercambio de Experiencias Exitosas de Desarrollo Rural Sustentable (Julio 2004; Mérida, Yuc), 5to. Encuentro Regional de Organizaciones Económicas Rurales (Julio 2004, Campeche, Camp.) y reuniones de acompañamiento a la Dra. María Santiago consultor de la UA-FAO.

² La metodología y cálculo de la muestra se presenta en anexo.

Capítulo 1

Análisis de la estrategia de Desarrollo Rural

Objetivo del capítulo

En este capítulo se consideró el devenir del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán y las estrategias de su instrumentación en lo que se refiere al diseño, su pertinencia y su correspondencia conceptual y operativa, así como al cumplimiento de sus metas físicas y financieras en el ejercicio fiscal 2003.

1.1. La estrategia de desarrollo rural

En la búsqueda de una modernidad que propicie el crecimiento económico y coadyuve a superar la marginación socio-económica, étnica y cultural de los productores rurales, el desarrollo rural fue promovido por el gobierno mexicano a través de diversos enfoques, alternativas y estrategias. Se desarrollaron múltiples estilos organizativos, metodologías inductivas y participativas e instrumentos con apoyos directos que favorecieron este proceso. A pesar de ello, la equidad social no ha sido alcanzada y aún parece distante.

Para mejorar el curso del desarrollo del sector agropecuario y rural, *el gobierno mexicano instrumentó y puso en marcha en 1996 el Programa Alianza para el Campo (hoy Alianza Contigo)*, bajo un esquema al que concurren con apoyos financieros, los gobiernos federal, de los estados y de los particulares. El Programa de Desarrollo Rural (PDR) formó parte de la Alianza.

La desigualdad que prevalece en el campo mexicano fue reconocida, por ello se apoyó con recursos públicos diferenciados a la población que habita en las regiones marginadas (productores transicionales y de subsistencia), a través de programas como el de Equipamiento Rural; Mujeres en el Desarrollo Rural; el de Capacitación y Extensión (PCE), el elemental de Asistencia Técnica (PEAT), el de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), entre otros, y antecesores del actual. El esquema seguido por ellos buscó generar un impacto directo y sostenido en el combate a la pobreza rural, mediante un aumento en la productividad y el empleo, con la ayuda de tecnologías apropiadas, capacitación y la reconversión productiva de las unidades de producción.

En su devenir y hasta el año 2000, el objetivo se mantuvo, aunque existieron modificaciones sustanciales con respecto a la población objetivo, creando para ello programas específicos en apoyo a grupos vulnerables (mujeres, jornaleros, indígenas); se incrementaron los montos y ampliaron los tipos de apoyo, incluyendo obras, instalaciones, bienes y equipos agropecuarios, apoyos a las actividades no agropecuarias y una miscelánea de apoyos en favor del traspaso y de accesorios complementarios a la unidad productiva familiar. Sin embargo, las acciones se desarrollaron de manera dispersa e independiente, sin estimular la correspondencia y la complementariedad entre ellas.

A partir del cambio en el Gobierno Federal y bajo las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, se diseñó el Programa Sectorial 2001- 2006. En este documento el desarrollo rural se inscribió dentro de las políticas y estrategias del sector agrícola y ganadero y en su instrumentación programática se conservó el esquema de coconversión de la Alianza para el Campo. La visión de la estrategia de desarrollo rural enfatizó el carácter productivo de sus acciones, en las actividades agropecuarias y en los agro negocios de carácter no agropecuario, buscando el mejoramiento del ingreso y el empleo para la población rural.

La Ley para el Desarrollo Rural Sustentable publicada en el 2001, vino a fortalecer la estrategia, estableciendo líneas para abordar el desarrollo rural, concretamente, la dirigida a que los productores reciban apoyos para la capitalización en un horizonte de mediano plazo, destinados a modernizar obras de infraestructura y equipos en sus predios, o para constituir empresas familiares y colectivas regionales y la que estimula la integración de Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable al nivel estatal, municipal y distrital.

Dentro de este marco normativo, la SAGARPA diseñó las Reglas de Operación del PDR teniendo como propósito el de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos a través del fortalecimiento de las acciones para la generación de empleos e ingreso entre los habitantes de las regiones marginadas del país. En el ejercicio 2003, el Programa dio atención especial a los grupos y regiones prioritarias y a la integración de cadenas productivas de alta inclusión social, a través de los subprogramas: Apoyo a los proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el medio Rural (PRODESCA), y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). En Yucatán la estrategia con los tres subprogramas fue asumida de manera general.

Pertinencia de la estrategia de desarrollo rural, de su diseño y de los componentes que la conforman. La integralidad y la visión de largo plazo de la estrategia.

El diseño del Programa 2003, con sus instrumentos y componentes operativos, estimula la sinergia y complementariedad entre ellos, de tal forma que la inversión en capital físico tenga su correspondencia con el capital humano y organizativo; se privilegia a los proyectos integrales de los grupos y regiones prioritarias con apoyos de los citados tres subprogramas, con una visión de largo de plazo; sin embargo, deja abierta la posibilidad de apoyar proyectos o acciones individuales de corto plazo, lo que dispersa los beneficios y atenúa la integración que buscan los subprogramas.

El diseño fija los criterios para la asignación, montos y focalización de los recursos hacia la población objetivo, propicia la creación de los Consejos Estatales, Municipales y Distritales, así como los órganos de Seguimiento y Sistema de Calidad para su operación; contempla la generación de un mercado de servicios profesionales y propicia ser flexible en la definición de las cadenas productivas de alta inclusión social de acuerdo con el interés de cada entidad federativa.

En suma, el diseño del Programa marca una nueva faceta del desarrollo rural, con esa estrategia se atiende las fases del desarrollo productivo, aun y cuando su efectividad sólo se circunscriba o converja en aquellos productores que aportan recursos para recibir los beneficio, además, retoma al proyecto para la asignación de recursos e integra al municipio como un nuevo actor en el desarrollo rural. En el Estado, todo lo anterior es considerado, pero su desarrollo es aún incipiente.

Correspondencia conceptual y operativa del Programa de Desarrollo Rural con las líneas estratégicas de la SAGARPA

Para ejecutar el Programa en el Estado de Yucatán, los gobiernos federal y estatal firmaron el Anexo Técnico el 25 de julio del año 2003, **en él se estableció el compromiso de cumplir con lo señalado en las Reglas de Operación**, tanto en el Marco Institucional como en los demás elementos sustanciales comprendidos en ellas. Este documento fue redimensionado mediante el addendum del día 30 de octubre del mismo año, *en función de las necesidades reales de apoyos por parte de los productores.*

En virtud de que en el Estado aún no se formula un programa sectorial que dé pautas específicas sobre el desarrollo rural local o regional, y que complemente o enriquezca a los Programas de la Alianza, las principales líneas de estrategia para el desarrollo rural en la entidad quedaron plasmadas en Anexo Técnico, y se convino coinvertir un monto de 96.2 millones de pesos, de los cuales el gobierno federal aportó el 73.5% y el estatal el 26.5%. De esa inversión, al subprograma PAPIR se destinaron el 88.7%; al PRODESCA el 7.8%, y el 3.5% fue canalizado a acciones propias del PROFEMOR. (Cuadro 1 anexo)

La integración de la población rural a las cadenas productivas prioritarias ocupó un sitio preponderante en las estrategias del Programa 2003. Se buscó con ello que el productor emprendiera proyectos integrales para retener la mayor parte posible del valor agregado en esta integración. En esta línea estratégica se convino invertir 74.4 millones de pesos. De estos recursos, el 65.0% fueron para las cadenas pecuarias (bovino, miel y ovinos); el 35.0% para las cadenas agrícolas (naranja dulce y chile habanero); y para las otras actividades productivas se programaron 14.2 millones de pesos. (Cuadro 2 anexo). En la operación, una parte de los montos previstos a las cadenas productivas, fue utilizada para apoyar otros cultivos o demandas generadas por la contingencia del huracán Isidoro.

La estrategia de atención a regiones y grupos prioritarios resultó indispensable para el desarrollo de las comunidades rurales; con los subprogramas PRODESCA y PAPIR se buscó cumplir con este propósito: En ese sentido, se previó el presupuesto para apoyar a los grupos prioritarios (mujeres, jóvenes, grupos de la tercera edad e indígenas), con un monto de 49.06 millones de pesos, tanto para el Subprograma PAPIR como al PRODESCA (93.0% y 7.0% respectivamente). Sin embargo, los resultados indican que esta línea no se cumplió del todo. (Cuadro 3 en anexo)

Elementos específicos de la estrategia de desarrollo rural

La opción que otorga el Programa para asignar recursos a los proyectos productivos, ofrece ventajas al productor al obtener éste un subsidio para modernizar y mejorar las condiciones de trabajo de su unidad de producción. La magnitud de dichos proyectos dependió del interés (visión empresarial) y la capacidad de los productores para cubrir la parte que le corresponde con aportaciones en recursos monetarios y cumplir con las normas específicas relativas al ejercicio fiscal, así como de la orientación del proyecto hacia las cadenas productivas prioritarias.

A esta modalidad se asignaron 60.2 millones de pesos al PAPIR para apoyar a 148 proyectos. De ellos el 70.3% se destinarían a las cadenas prioritarias y el 29.7% a otras actividades productivas; al PRODESCA se le asignaron 2.7 millones para 181 acciones

(identificación, diseño y puesta en marcha de proyectos), el 42.5% incidirían sobre las cadenas productivas y el 57.5% para atender las demandas de los grupos prioritarios, los resultados se describen en el apartado correspondiente. (Cuadro 4 en anexo).

Sin embargo, los proyectos productivos emprendidos en la entidad con respecto a las cadenas productivas no siempre contemplaron el desarrollo productivo completo, sino que apoyaron una fase del proceso y sin la complementariedad de los otros subprogramas. De este modo, el alcance respecto a la integridad y multianualidad del proyecto fue limitado. Por otro lado, el PAPIR atendió la demanda individual con componentes específicos que fueron vastos pero por los tipos de componentes autorizados, se dispersaron los beneficios y generaron impactos reducidos.

El PRODESCA y el PROFEMOR han contribuido al mercado de servicios profesionales de la entidad, se cuenta con una red de 148 profesionales acreditados que realizan estudios y proyectos entre los productores con capacidad e interés por invertir recursos en este tipo de proyectos. Sin embargo, hace falta en los técnicos un mayor compromiso social, muchos no se consideran agentes de cambio para mejorar las condiciones en que se desenvuelven los productores rurales. Es decir, deberían incentivar la organización económica y productiva como una estrategia para integrarlos a la cadena de producción e incrementar el valor agregado y no como una manera de asegurarse un ingreso.

Visto de ese modo, el mercado de servicios profesionales generado en el Estado presenta debilidades, tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda, y es difícil que se sostenga en el tiempo sin los recursos que le aporta el Programa, los productores rurales carecen de recursos suficientes para cubrir por sí mismos los costos de los proyectos y los técnicos no asumen los riesgos que implica un servicio profesional. Un análisis más detallado se desarrollará en el capítulo correspondiente.

Los consejos municipales y distritales constituyen otro de los elementos de la estrategia de desarrollo rural, se busca consolidarlos a través del PROFEMOR en función de la Ley del Desarrollo Rural Sustentable. A la fecha de la evaluación, este proceso presenta debilidades; el trabajo es incipiente, se encuentra en la etapa de constitución, sólo en 18 municipios y en dos distritos se cuenta con el apoyo de técnicos PROFEMOR.

Para atender a la población objetivo, el Programa se ajustó, al menos en los registros oficiales, a lo que marcan las Reglas de Operación; de lo presupuestado al PAPIR (84.8 millones de pesos) se consideró beneficiar al 76.9% de productores de bajos ingresos en zonas marginadas, un 21.1% a productores de bajos ingresos en zonas no marginadas, y un 2.0% productores en transición, en la operación las metas sufrieron modificaciones. (Cuadro 5 en anexo). Cabe señalar que en el Estado no se han realizado estudios relativos a la estratificación y tipificación de los productores rurales para que de esa forma se apliquen de manera certera los criterios de elegibilidad.

Avances en el proceso de municipalización del Programa de Desarrollo Rural de Alianza iniciado en 2004

El avance de este proceso en el Estado ha sido lento, en el 2003 se lograron constituir formalmente los Consejos en el 70% de los municipios, es posible que en el 2004 éstos sufran modificaciones por los relevos en la administración pública municipal en el mes de

julio del presente año, sus logros aún son magros. Los Consejos no han participado en la toma de decisiones para concertar recursos y su legitimación ante el Consejo Estatal de Desarrollo Rural dista mucho de llevarse a cabo en el corto plazo.

La relación del Programa con otros programas de la Alianza

Los componentes del Programa de Desarrollo Rural están planteados para que se interrelacionen y complementen con los objetivos y acciones de los Programas de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de la Alianza, a través de proyectos productivos que fortalezcan las cadenas agroalimentarias: Sin embargo, en lo general, el Programa en la entidad operó con bajos niveles de complementariedad con dichos Programas.

Los cambios recientes en la estrategia de desarrollo rural de Alianza respecto a la visión de desarrollo rural

Los cambios recientes en el diseño de desarrollo rural de la Alianza tienen su fundamento en la descentralización de actividades que conllevan cambios institucionales y fomentan las oportunidades de cooperación. Retoma los proyectos productivos en las actividades agropecuarias y no agropecuarias como elemento de cambio al nivel de unidades de producción y/o familiares. Busca la sinergia y complementariedad de sus acciones a través de los subprogramas. Flexibiliza los tipos de apoyos que se pueden otorgar en términos de capitalización, fortalece los programas de asesoría técnica y elaboración de proyectos y prevé la consolidación de organizaciones. Estos cambios son favorables, aun y cuando su implementación avanzó lentamente en el Estado de Yucatán, al menos durante 2003.

Aunque algunos proyectos que implican fuertes montos de inversión y grandes riesgos pueden sacar del atraso a muchos productores en condiciones de pobreza, esto se torna difícil para ellos por falta de recursos financieros y de capacidad gerencial, aunque cuenten con potencial productivo.

1.2. Evolución física y financiera del Programa en la entidad

Análisis retrospectivo (1998- 2003)

Independientemente de las modificaciones que sufrió el Programa en su diseño y estrategias de operación, éstas no repercutieron para que en el Estado de Yucatán se alteraran los montos globales de la aportación de recursos de origen federal y estatal. Por lo contrario, éstos se incrementaron con el tiempo, aunque el número de productores atendidos se redujo sustancialmente por la orientación de apoyar a grupos a través de proyectos, la tasa de crecimiento del periodo en este renglón fue de -23.7%. (Cuadro 6 en anexo)

Evolución presupuestaria y de la cobertura de productores

A la ejecución del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán se canalizaron sumas importantes de recursos entre 1998 y 2003. La mezcla de recursos fiscales creció

a una tasa media anual de 31.2%. El Programa fue cobrando mayor importancia durante el periodo por los cambios en la política dirigida al campo, a diferencia de los programas de Fomento Agrícola y Ganadero que redujeron sus montos. Así, de representar el 27.3% del total en 1998, pasó al 58.1% en el año 2003. Es decir, se socializaron los recursos en detrimento del fomento productivo. (Cuadro 7 en anexo)

Con respecto a los subprogramas, el “PAPIR” absorbió la mayor parte de la mezcla de los recursos fiscales. De representar el 55.0% en el año 1998 pasó a más del 80.0% en los últimos años. Por otro lado, debe señalarse que las aportaciones de recursos federales han crecido más aprisa que los recursos estatales, los primeros crecieron a una tasa media anual del 33.5%, mientras que la del gobierno estatal lo hizo a una tasa del 22.9%. (Cuadro 8 y gráfica en anexo), en cuanto a la atención de productores, la cobertura en el año 2003 representó el 25.2% con respecto a 1998, dada la modalidad de atención vía proyectos.

Durante el año 2003, el Programa de Desarrollo Rural dirigió sus acciones a comunidades de 79 municipios, el 75.0% del total en el Estado. De éstos, el 73.0% está clasificado por la CONAPO como de alta y muy alta marginación, recibiendo el 64.4% de los apoyos; las comunidades de los municipios de marginación media recibieron el 33.0%, y el 3.0% restante de los apoyos se orientó a las comunidades de municipios de muy baja y baja marginación, con lo que se apartó un poco de la norma (Cuadro 9 en anexo).

Cumplimiento de metas 2003

El análisis del cumplimiento de metas físicas y financieras del Programa 2003 se realizó con base en la información del avance al mes de agosto de 2004, y se tomaron en consideración las solicitudes pagadas contra lo programado. Los avances alcanzados en el ejercicio fiscal 2003 en metas físicas y financieras reflejan un nivel de cumplimiento aceptable en lo financiero que fue de 86.9%, en cuanto a las metas físicas arroja en promedio un avance del 116.2%, considerando los potenciales beneficiarios de diseño de proyectos. (Cuadro 10 anexo).

Articulación del Programa con las líneas estratégicas de política sectorial

En el Programa Sectorial 2001-2006 la estrategia de Desarrollo Rural se inscribe dentro de los propósitos del sector agropecuario, específicamente en el objetivo de *propiciar el desarrollo económico y productivo sostenible en el medio rural mediante la promoción de proyectos de inversión rural, fortalecimiento organizativo y capacitación*; para alcanzarlo se enumeran los programas: Apoyo a Proyectos de Inversión Rural, Desarrollo de Capacidades y Fortalecimiento de las Organizaciones y la instrumentación programática se hace a través de la Alianza.

El esquema de Desarrollo Rural asume esos tres subprogramas como líneas específicas y poco avanza en estrategias de coordinación con otras fuentes de inversión, y con otros programas o procesos de planeación regionales o sectoriales a mayores plazos. El Desarrollo Rural recibió prioridad en el uso de los recursos de la Alianza, pero los desarticuló de los procesos productivos y estrategias de cambio estructural.

Capítulo 2

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

Objetivo del capítulo

Se analiza el contexto de la economía rural donde incide el Programa de Desarrollo Rural. Mediante este análisis se detectaron los factores que han limitado el desarrollo productivo y rural a efecto de encontrar alternativas para superarlos.

2.1. Caracterización general de la economía rural

El concepto de economía rural abarca la producción agropecuaria, forestal y pesquera de los trabajadores y sus familias, y las personas residentes en las áreas rurales dedicadas a otros menesteres. La economía rural es la que se realiza en los espacios no urbanos y afecta a las comunidades de asentamientos humanos menores a 2,500 habitantes. Las definiciones son complejas, en especial porque la producción agropecuaria se realiza en zonas rurales, aun y cuando los poseedores de los predios vivan en ciudades.

A continuación se hace una breve descripción y análisis de los aspectos socioeconómicos y culturales de la población que habita en el ámbito rural, para de ahí identificar las causales y los puntos sensibles de la problemática actual de las unidades de producción y de la pobreza de la población rural yucateca.

El Estado de Yucatán cuenta con una superficie de 43,379 kilómetros cuadrados, de los cuales, el 95.0% del total son suelos someros y pedregosos (litosoles), condición que limita la actividad agrícola porque dificulta la mecanización, lo que ha suscitado la persistencia de un sistema de producción prehispánico de roza-tumba-quema en dicha actividad en gran parte del Estado. Aunado a lo anterior, están los factores climáticos (sequías, vientos y lluvias torrenciales causadas por huracanes), y la ausencia de agua superficial y ríos que limitan el desempeño de la producción agropecuaria.

En el marco socioeconómico rural sobresale una población mayoritaria de origen maya que ha participado en los movimientos sociales del Estado; éstos influyeron en la migración y repoblamiento de las regiones. Dichos fenómenos sociales definieron la apropiación de los recursos productivos: primero fue la encomienda, después la creación de grandes haciendas, posteriormente los ejidos y en pocos casos las colonias agrícolas y los nuevos centros de población.

La apropiación de la tierra, actualmente se encuentra distribuida como sigue: 83,730 Unidades de Producción Rural con superficie de labor, de las cuales 9,008 son de propiedad privada; 71,849 son ejidales y 2,873 son de carácter mixto. La superficie de esas UPR asciende a 464,013 ha para la privada, 307,883 para las ejidales y 33,924 para las mixtas.

La actividad agropecuaria del Estado tiene dos zonas claramente diferenciadas: la zona centro-norte, en la que prevaleció el henequén como su principal cultivo hasta su crisis en los años 60's y un área destinada a la ganadería; y la zona sur-oriente, que fue desde la colonia la abastecedora de maíz, frijol, hortalizas, frutales y tubérculos para el consumo local y estatal, y en la que también se destina un área (en menor medida) para la ganadería. En todo el Estado hay producción apícola. (Ver plano en Anexo 2)

La participación de la población rural de la zona sur en un programa de pequeña irrigación a través del Plan CHAC (riego, mecanización y reconversión de cultivos) en los años 60's, modificó y transformó el aprovechamiento de los recursos naturales; asimismo se generó un cambio en la organización y técnica productiva y una diferenciación socio-económica entre los productores. En la parte oriente del Estado se mantuvo la zona maicera bajo el esquema tradicional con ligeros cambios.

En el plano productivo actual, la población rural tiene como principal fuente de ingreso las actividades agropecuarias. Existe también un grupo significativo entre la población que elabora artesanías y otro que realiza labores productivas en pequeños establecimientos comerciales, de servicios y de transformación (panaderías, tortillerías, costura, *urdido* de hamacas, carpinterías, herrerías, etc.) con bajo valor agregado.

Con relación a los aspectos sociodemográficos, el Estado presenta una asimétrica distribución de la población en los municipios. Yucatán cuenta con una sola localidad, (Mérida) con más de 700 mil habitantes que representan el 42.5% de la población estatal, y nueve localidades cuya población fluctúa de entre 20 mil a 49,999 mil habitantes. El restante 18.7% se distribuye en pequeñas localidades.³

La pobreza se manifiesta en esas localidades y en la mayoría de los municipios. De entre los 106 municipios en que se encuentra dividido el Estado, 77 de ellos están catalogados por la CONAPO como de alta marginalidad, y cinco más como de muy alta. Esta pobreza se asocia a la población que produce principalmente granos básicos.

En lo que se refiere al nivel educativo, se estimó que en la población del Estado se presenta un índice de analfabetismo de 12.3%, y que un 36.9% de la población mayor de 15 años no concluyó la primaria completa. En los municipios catalogados como de alta y muy alta marginalidad, este fenómeno se agudiza. La población mayor de 5 años que habla lengua indígena (maya), constituye el 37.7% de la población total.⁴

La actividad agropecuaria en el Estado

La actividad agropecuaria, forestal y pesquera del Estado en el año 2002 contribuyó al Producto Interno Bruto Estatal con un monto de 3,093 millones de pesos a precios corrientes; cantidad que significa el 3.9%. Este valor fue generado por aproximadamente 106,170 personas ocupadas en el sector, que representan el 17.2% de la PEA total ocupada en la entidad. Esto dio como resultado una productividad de 29,140 pesos por persona ocupada al año en promedio⁵, lo que equivale al 63.4% del PIB per cápita estatal.

³ Censo de Población y Vivienda 2000.-INEGI.-

⁴ CONAPO con base en el Censo de Población y Vivienda 2000

⁵ Datos del Sistema de Cuentas Nacionales y Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI.

La actividad agrícola se desarrolla sobre una superficie cercana a las 200,000 hectáreas, las actividades giran sobre un apretado padrón de cultivos: los granos básicos (maíz y frijol) que se han mantenido sobre el 80.0% de la superficie laborable; los frutales (naranja, limón, papaya, aguacate, etc.) que ocupan el 10.6% de la superficie; las hortalizas (chile verde y habanero, calabacita, jitomate, etc) que se siembran en el 1.3%; y el henequén y otros cultivos se sitúan en el resto de la superficie⁶.

De los resultados del esfuerzo de los productores en la actividad, se alcanzaron 89,474.5 ton. de maíz y 689.7 ton. de frijol, con un valor global de 136.43 millones de pesos. Aunque los granos básicos ocupan el mayor número de la superficie (132,133.6 ha), la aportación al valor de la producción fue bajo respecto a los demás cultivos, debido a los bajos rendimientos por ha y a los bajos precios en el mercado regional y estatal. El rendimiento promedio por ha de maíz en Yucatán es de 0.890 ton, muy por debajo del rendimiento de la producción nacional que es de 2.07 ton, y de 3.80 que registra la producción mundial.

Las actividades hortícolas y frutícolas tienen mayor dinamismo dentro del sector agrícola, éstas se practican principalmente en las superficies de riego de la entidad. Las 2,519 hectáreas destinadas a la siembra de hortalizas aportaron 23,509 ton. y alcanzaron un valor de 238.1 millones de pesos. Por su parte, la fruticultura generó 23,509 ton, con un valor de 192.9 millones pesos en las 21,227 hectáreas destinadas a estos cultivos.

Se observa que el valor por superficie de la fruticultura y horticultura es 13 y 93.5 veces mayor que el de los granos básicos. A pesar de ello, la superficie dedicada a la siembra de hortalizas ha permanecido estable, debido a que exige fuertes inversiones en riego, tecnología y control sanitario (herbicidas, fertilizantes y pesticidas) que incrementan los costos de producción. En cambio, la fruticultura ha aumentado la superficie en un 20% entre 1990 y el año 2001 por la demanda de fruta fresca en el mercado estatal, las agroindustrias y los centros turísticos, a pesar de que esta actividad exige de fuertes sumas de inversión, por el periodo de maduración (5 a 6 años) que requiere el ciclo agrícola.

El cultivo de pastos y praderas verdes abarca cerca 500 mil hectáreas, propiciado por la inducción de la producción de ganado bovino en la zona norte y en menor medida en la zona sur-oriente de la entidad; con lo cual, la superficie cultivable se incrementó en cerca de las 700,000 hectáreas. Este cultivo generó 3.4 miles de toneladas de pastura verde con un valor de 916.2 millones de pesos.

La actividad pecuaria comprende las siguientes especies: ganado bovino para cría y engorda, y en menor medida el ganado lechero; ganado porcino para carne; aves para carne y huevo; la cría de abejas para la producción de miel y cera y en menor escala la cría de ganado ovino y caprino. El valor total del inventario ganadero en la entidad suma 5,773.6 millones de pesos.

Los productos generados por esta actividad y canalizados al mercado alcanzaron un valor total de 4,753.5 millones de pesos. La mayor aportación al valor la hizo la carne de cerdo, con el 42.0% por las 87,028 ton. que se comercializaron; la producción de carne y huevo

⁶ Anuario Estadístico del Estado de Yucatán 2003, INEGI

avícola fue el segundo en importancia con el 37.8% del valor. La mayor parte de la producción de cerdo y aves se produce en establecimientos especializados.

La carne y leche bovina aportaron el 17.5%: con 32,289 toneladas de carne y 12.4 millones de litros de leche; las abejas aportaron al valor de la producción un 2.3% con 10,020.7 toneladas de miel y 224.6 toneladas de cera que se producen en todo, el Estado, siendo éste el primer productor al nivel nacional de estos productos. La participación de ovinos en la composición del valor es marginal, 0.4%.

La organización productiva de la economía rural

La actividad agrícola del Estado se practica en Unidades de Producción Rural (UPR) de pequeñas dimensiones. Existen 83,730 UPR, de las cuales el 74.7% son menores a 5 hectáreas; en un 44.0% de esas unidades se produce para el autoconsumo bajo el esquema de la milpa maya; las unidades restantes desarrollan actividades productivas con técnicas y prácticas agrícolas diferenciadas en cultivos hortícola-frutícola⁷.

Los productores que operan bajo el esquema milpa siguen un calendario basado en el clima y en la organización con el resto de las actividades productivas y migratorias de la unidad familiar. Las prácticas más demandantes de mano de obra son la tumba de la vegetación y el deshierbe (135 jornadas), que representan el 65.0% de trabajo invertido, el resto es dedicado a la siembra y cosecha en una parcela promedio de 1 ha⁸. Bajo este sistema, los rendimientos promedio por ha en un buen año pluvial se obtiene hasta 600 kg y 300 kg. en uno malo. Actualmente ya no se produce en grandes extensiones bajo este esquema.

Los productores de las cadenas productivas (chile habanero y naranja dulce) que cuentan con riego han modificado sus prácticas agrícolas y siembran en pequeñas parcelas o huertos. En ellas se ha logrado introducir el uso de fertilizantes y herbicidas, semillas y plántulas de mejor calidad, con rendimientos altos pero por debajo de la media nacional. Sin embargo, por la estacionalidad de estos cultivos se llega a generar sobreoferta, lo que provoca una alta fluctuación de los precios, que aunado a la falta adecuada de canales de comercialización o de manejo poscosecha mina los ingresos de los productores. Aún así, estos productores tienen mejores condiciones que los productores con tradiciones indígenas en la producción de granos básicos.

El desarrollo de la actividad pecuaria se ubica en 62,431 Unidades; el 75.0% de ellas (46,733) son consideradas de consumo local y se realizan en el solar, y el 25.0% se practica con técnicas comerciales en potreros y corrales. La cría de bovinos en las zonas rurales del Estado de solar se ha visto disminuida por las medidas de la Ley Ganadera que limitó el pastoreo libre. La alternativa en los años 80's fue la ganadería extensiva a través de grupos económicos en los ejidos y las comunidades rurales de 15 o 20 socios, en extensiones de entre 50 y 100 ha y entre 100 a 400 cabezas de ganado, con resultados magros en los ingresos.

⁷ Censo Agrícola y Ganadero 1990 INEGI.- México 1995

⁸ *La milpa en Yucatán, un sistema de producción agrícola tradicional*.- Efraín Hernández Xolocotzi, et.al., Colegio de Posgraduados, 1995.

La producción de miel y cera de abeja es desarrollada por muchas familias rurales que la realizan como actividad complementaria de ingreso y poseen entre dos y cinco colmenas cuyo producto se vende en el mercado local y/o regional, y se integra a los volúmenes de los productores especializados y de las organizaciones que las exportan.

Dado que las actividades agropecuarias rurales no satisfacen las necesidades básicas de la familia rural, éstas complementan sus ingresos con la fabricación de artesanías, de tortillas o pan, matanza de ganado, establecimientos comerciales en centros turísticos y otros menesteres. Dichas actividades constituyen un refugio de la población expulsada de la actividad agropecuaria y sirven para satisfacer las necesidades de servicios y consumo de la población local, así como para obtener empleo e ingreso.

2.2. Factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa

Por sus características geográficas, económicas, sociales y culturales, Yucatán es un estado con problemas graves de desarrollo agropecuario, atraviesa por un periodo de deterioro de sus actividades productivas, generadas por diversos factores que de ser atendidas podrían representar importantes beneficios para sus habitantes.

Factores estructurales

A raíz de la crisis del cultivo del henequén en los años 60's, la región donde se ubicaba registró dos fenómenos socioeconómicos de consecuencias graves para el Estado: una reducción drástica de la tierra cultivable y un descenso y empobrecimiento de la población de la zona. La correlación de estos fenómenos entre los años 1980-2000 resultó muy alta 0.84. (ver mapa 1 en anexo 2). Fue escasa la atención que se brindó para sustituir este cultivo para que integrara a la población a otras cadenas productivas viables en dicha región.

Factores Críticos	Condicionantes del desarrollo	Consecuencias (causa-efecto)
Estructural	Crisis del cultivo del henequén	Reducción drástica de la tierra cultivable de la zona henequenera. Sustitución de la fibra en el mercado internacional por fibras sintéticas Descenso demográfico
	Crisis de la producción agrícola tradicional	Limitación del uso del fuego en la actividad Baja densidad en el uso del suelo Acortamiento del tiempo para la recuperación de la fertilidad del suelo Desempleo y emigración
	Crisis de la producción agrícola comercial	Altos costos de producción Intercambio desigual en la comercialización.

Fuente: Censo Agrícola y Ganadero 1990 y de Población y Vivienda INEGI 1980- 2000

Otros fenómenos que inciden en la problemática agropecuaria del Estado son las crisis de la producción agrícola tradicional y comercial. Se observa una baja densidad en el

aprovechamiento de la tierra cultivable en todo el Estado, 16.6% en promedio. (Ver mapa anexo 2). Las normas restrictivas para el desmonte y uso del fuego en la actividad contribuyeron para el abandono o reducción de la actividad productiva, aunque se reconoce que existen alternativas de sustitución de este proceso con buenos resultados en áreas de riego (maíz continuo), los productores tradicionales carecen de recursos suficientes para insertarse en dicho proceso.

En cuanto a la crisis de la actividad agrícola comercial (hortalizas y frutales), además de los altos costos de producción que implica el uso intensivo de herbicidas y el uso de la energía eléctrica para el riego, se agregan la atomización de las superficies en que se desarrolla la actividad y los escasos procesos de transformación o manejo poscosecha de esos productos, que acortan los periodos de comercialización y reducen el valor agregado en detrimento de los productores.

Factores culturales

Después de un largo periodo de monocultivo del henequén y de la especialización en la producción de milpas tradicionales para el abastecimiento de maíz, la economía interna del Estado no se integró a las transformaciones tecnológicas de los demás campesinos y agricultores del país. A este proceso de aislamiento contribuyó la lengua, la cultura productiva maya, las diferencias en el suelo y otros factores ambientales, la organización familiar y la escasa preocupación de las instituciones públicas por generar alternativas tecnológicas a los procesos de producción de la milpa “*migrante*” que caracteriza a la producción maya.

Factores críticos	Condicionantes del desarrollo	Consecuencias
Culturales	Cultura maya (lengua y cultura productiva)	Organización productiva familiar y comunitaria.
	Alto índice de analfabetismo	Resistencia al cambio
	Monocultivo del henequén y especialización de la milpa	Aislamiento tecnológico de la agricultura
	Atención poco esmerada de las instituciones públicas	Escasas alternativas tecnológicas y de reconversión productiva a los procesos de producción de la milpa migrante

Fuente: Elaboración de la UAT a partir de observaciones directa en campo y entrevistas a productores.

El atraso y marginación de esa población se agrava cada vez más a raíz de la globalización de la economía, dada las escasas alternativas para la reconversión productiva y otros apoyos que induzcan a un aprovechamiento de los recursos naturales.

Los recursos naturales y ecológicos

Las limitaciones naturales que ofrece el suelo, las escasas fuentes de abastecimiento de aguas superficiales, las constantes sequías, la presencia frecuente de huracanes, así como la presencia de plagas, son factores que se han conjugado y contribuido para desorganizar y descapitalizar la estructura productiva de las comunidades rurales del Estado. Los productores “temporaleros” se ven obligados a buscar otras alternativas de

ingreso, como la venta de ganado, la migración y búsqueda de empleo en las ciudades o los centros turísticos.

Factores críticos	Condicionantes del desarrollo	Consecuencias
Naturales y ecológicos	Suelos someros y pedregosos	Limitante para la mecanización de la agricultura
	Sequías y/o presencia frecuente de huracanes y plagas.	Siniestros, pérdida de cosechas y otros bienes. (descapitalización)
	Escasas fuentes de abastecimiento de aguas superficiales.	Uso de aguas subterráneas con altos costos y poco eficaz.

Fuente: elaboración propia UAT, con información del Anuario Estadístico del Estado de Yucatán INEGI 2003.

En las tierras de regadío para enfrentar este fenómeno se han buscado nuevas técnicas productivas (tubo o manguera para riego), en huertos frutícolas donde se combinan con la siembra de cultivos rastreros para abatir los altos costos producidos por energía eléctrica y el mantenimiento de la tubería de riego por aspersión, y así evitar el daño que ocasiona la tubería a dichos cultivos. A pesar de ello, el agua como recurso se aprovecha de manera poco eficiente.

Los factores socioeconómicos

El curso que ha seguido el desarrollo agropecuario en el Estado, marcó una diferencia interna de las unidades de producción: en la capitalización, la organización productiva y en la orientación de la producción; lo que condujo a que unas unidades se dedicaran al autoabastecimiento de la familia, y que otras se orientaran al mercado.

Factores críticos	Condicionantes del desarrollo	Consecuencias
Socio-económicos	UPR de autoabastecimiento familiar (0.5 y 3 hectáreas)	Parcelas de temporal con bajos rendimientos. Bajos niveles de capitalización y Limitaciones en el uso tecnológico. Desempleo y migración.
	UPR orientadas al mercado entre (0.5 y 7 hectáreas)	Parcelas de riego con altos costos de producción (insumos, energía eléctrica, agua, etc.) Intercambio desfavorable en la comercialización. Escaso manejo poscosecha y de transporte.

Fuente: Observación directa y entrevistas a productores beneficiarios.

En las Unidades de Producción Rural cuya finalidad es el autoconsumo, los productores han visto reducir sus ingresos, y las oportunidades de superar el atraso en que se encuentran son escasas, debido a los mínimos rendimientos que obtienen en la producción (entre 300 y 600 kilogramos de su principal cultivo el maíz); esto se agrava aún más por el nivel tecnológico que tienen y pueden usar, la baja integración a otras cadenas productivas más rentables, la descapitalización que presentan las UPR y la

desfavorable comercialización del pequeño excedente que comercializan en la región. La alternativa de los miembros de la familia rural es la emigración.

Las Unidades de Producción Rural orientadas al mercado, tienen mejores alternativas y sus problemas son menos graves que en las unidades de autoconsumo en cuanto a ingresos. Las parcelas que poseen riego son de pequeñas dimensiones destinadas a cultivos de alta rentabilidad (hortalizas y huertos frutícolas); enfrentan altos costos de producción por la dependencia al mercado de insumos y el alto costo de la energía eléctrica para el riego que pueden ser sorteadas por los rendimientos. Sin embargo, y en particular el chile habanero y la naranja dulce, cadenas productivas apoyadas por el Programa, presentan diversas problemáticas.

Los productores de chile habanero enfrentan problemas técnico-productivos que tienen que ver con el uso intensivo de insecticidas para combatir la virosis provocada por la mosquita blanca, lo cual implica altos costos de producción, consecuencias de inocuidad alimentaria y baja calidad del producto, y con el uso inapropiado de fertilizantes que provoca aumentos de producción y una disminución de los niveles de picor del producto que redundan en una baja del precio. Por otro lado, existe el problema de mercado, tanto para el producto fresco como para los productos procesados que tienen una demanda muy reducida e inelástica.

Los problemas de los productores de naranja dulce son de tipo sanitario y de mercado, cuya atención está requiriendo de acciones urgentes para sustituir las plantaciones con plántulas más resistentes al Virus Tristeza de los Cítricos (VTC), lo que ha implicado aumentos en los costos de producción y una disminución de la rentabilidad por bajas en los precios internacionales del producto, se agrava además por el restringido mercado local, los altos costos de transporte para ubicarlos en el mercado nacional y la baja capacidad de procesamiento del producto en el Estado.

Factores críticos	Condicionantes del desarrollo	Problemática y Consecuencias
Socioeconómicos	Producción extensiva de bovinos	Escasez de forrajes verdes y secos, escasez de agua, explotación en el solar y potreros. Bajos rendimientos y bajos precios en la venta comercialización
	Producción extensiva de miel y cera	Problemas climáticos, presencia de abejas africanizadas, varroasis. Escasa organización productiva y niveles tecnológicos tradicionales, baja productividad por colmena.
	Actividades no agropecuarias	Escasa organización productiva y bajo nivel agregado de sus productos terminados, Escasa visión empresarial y falta de capacitación

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Yucatán 2003 y observación directa

Las explotaciones ganaderas pequeñas de ganado bovino, al igual que las explotaciones medianas enfrentan problemas con la alimentación del ganado, ya que en determinadas épocas del año escasea la pastura. Sin embargo, los productores ven mermados sus ingresos por los bajos precios que alcanza la venta de ganado en pie que se realiza en el

mercado local o regional; la baja integración hacia atrás y hacia adelante de la cadena productiva hace que el valor agregado sea bajo.

Los productores extensivos de miel han estado enfrentando problemáticas de diferente índole; sobresalen las climáticas, que los afectan de manera cíclica. También se ven afectados por los efectos de las adecuaciones del proceso de hibridación de las colmenas por la presencia de las abejas africanas y de enfermedades como la varroasis y además por el bajo precio del producto que les ofrecen los acaparadores que la exportan.

El trabajo domiciliario no agropecuario, como alternativa de ocupación de la población rural para obtener un ingreso, ha visto mermado sus ingresos por las desventajas en la comercialización, como en los de costura por el contrabando. En las otras actividades no agropecuarias, los problemas detectados son de índole operativa y organizativa, de la falta de capacidad gerencial y de costos de producción (más que de mercado del producto), pues dichas actividades se realizan al nivel local.

2.3. Correspondencia entre la orientación general del Programa y la problemática identificada

El Programa ha favorecido a las cadenas productivas prioritarias con apoyos dirigidos principalmente al equipamiento de la producción primaria y secundariamente a la transformación, agregación de valor y la comercialización de los productos. En las dos líneas de atención se apoyó a los productores de bajos ingresos de las zonas marginadas y no marginadas, así como a los productores en transición y a grupos prioritarios, cuidando que éstos cumplieran con los requisitos y criterios de elegibilidad.

La visión estratégica de largo plazo que prevé el Programa y que dé respuesta al esquema productivo de la milpa maya y al henequén, y las que ofrezcan nuevas alternativas de productividad y de uso del suelo a través de la diversificación productiva y la creación de nuevos patrones de cultivo, está aún en una fase previa a su definición, ya que la magnitud que esta problemática representa requiere de un profundo proceso de estudio y planeación que se debe realizar en el Estado.

Principales giros productivos de la actividad rural y rubros atendidos por el Programa

El Programa dio atención en la actividad agrícola a aquellas solicitudes presentadas que estuvieron encaminadas a resolver problemáticas urgentes de los productores, para contribuir a la capitalización y mejorar los niveles de producción y el rendimiento de la actividad, también se apoyó a las demandas de productores con pequeñas herramientas que son necesarias para aligerar el trabajo que realizan en sus unidades de producción.

Cuadro 2.3.1. Tipos de apoyo giro productivo actividad agrícola

Giros productivos	Tipo de apoyo	Número
Agricultura tradicional	Equipamiento agrícola	17
	Herramientas e instrumentos de labranza	76
Agricultura hortícola-frutícola	Sistemas y equipos de riego	51
	Equipamiento agrícola	131

Fuente: base de datos PAPIR 2003

En particular, los productores de la cadena productiva (chile habanero-naranja dulce) fueron apoyados con bienes de mayor efectividad, como son los equipos y sistemas de riego que redundan en impactos directos al proceso productivo o integración a las cadenas de valor, así como en un mejor aprovechamiento del recurso agua.

En la actividad ganadera, el Programa se encaminó a apoyar principalmente a los productores de la cadena bovinos, con bienes que contribuyen a mejorar el manejo de los hatos y otros a mejorar la calidad de los animales con miras a elevar el nivel tecnológico de la actividad. Las explotaciones de ganado porcino, aves y abejas fueron objeto de atención en menor medida con apoyos secundarios pero útiles para seguir operando.

Cuadro 2.3.2. Tipos de apoyo giro productivo actividad pecuaria

Giros productivos	Tipo de apoyo	Número
Ganadería Bovina	Sementales y vientres bovinos	182
	Cercado de potreros	120
	Infraestructura y equipo ganadero	55
	Sistemas de riego	6
	Equipo e instrumentos	119
Ganadería de especies menores	Sementales y vientres porcinos	61
	Sementales y vientres ovinos	23
	Infraestructura y equipo ganadero	67
	Producción, extracción de miel y otros	12

Fuente: base de datos PAPIR 2003

En las actividades no agropecuarias, el Programa se dirigió a apoyar a los siguientes giros productivos: costura, elaboración de alimentos y bebidas, repostería, y establecimiento de servicios informáticos, comerciales y talleres mecánicos, carpinterías, etc. Los apoyos buscaron resolver el equipamiento de estos establecimientos y mantener el autoempleo.

Cuadro 2.3.3. Tipos de apoyo giro productivo actividad no agropecuaria

Giros productivos	Tipo de apoyo	Número
Actividades no agropecuarias	Maquinas de coser	185
	Tortillerías	1
	Panadería y repostería	4
	Equipamiento de talleres	10
	Triciclos	56

Fuente: base de datos PAPIR 2003

Dimensión de la problemática de la economía rural y presupuestos destinados al Programa

Como se ha dicho, la problemática de la economía rural en el Estado de Yucatán es muy amplia y profunda: hay una reducida capacidad para generar empleos suficientes para la población, a pesar de los mecanismos que se establecen al interior de la familia y las relaciones comunitarias para la supervivencia, la migración temporal o permanente de la gente continúa creciendo.

La mezcla de recursos fiscales (federales y estatales) pagados por el PAPIR a la fecha de la evaluación (77.3 millones de pesos) para resolver esa problemática a través de los

subsidios, ha sido insuficiente, éstos se han encaminado más a detener el proceso de descapitalización de las unidades de producción apoyadas, que a inducir la inversión que genere empleos e incremente el nivel de ingreso de los productores. El subsidio promedio por productor alcanza la cifra de 13,995 pesos⁹, considerado bajo, y dada la baja capitalización de los productores, ante la primera adversidad éste se convierte en gasto corriente, es decir, se vende para cubrir otras necesidades.

Tipo de productores prioritarios para recibir apoyos y tipo de productores apoyados

La focalización del Programa en la entidad recae en la población objetivo prevista en la Reglas de Operación; la mayoría de los productores beneficiarios cumplieron con los criterios de elegibilidad, aunque hubo ligeras modificaciones a lo programado en el Addendum del Anexo Técnico. Por ejemplo, se atendieron 12.1% menos de PBI en Zonas Marginadas, 3.1% menos de PBI de Zonas no Marginadas y 9.0% más de productores en transición y resto de productores (ver cuadro 11 en anexo), lo que indica que los errores de inclusión o exclusión no resultaron muy graves.

Los resultados del análisis de la muestra permiten comparar lo anterior con la tipología de los productores a partir del diseño definido por la UA-FAO, se observan pequeñas diferencias que no son graves, en especial si se consideran las peculiaridades que en materia de tierra y medio ambiente tiene el Estado de Yucatán el 52.4% de los apoyos recayó en los productores de la tipología I y el 33.1% a los de la tipología II. (Cuadro 12 en anexo)

La pertinencia del proyecto como instrumento de expresión de las necesidades de la población beneficiaria y como base para la obtención de apoyos

La población rural del Estado no tiene una clara concepción del significado del proyecto como instrumento para acceder a un apoyo del Programa, en la mayoría de los casos observados a través de las encuestas a beneficiarios desconocen su significado, prevalece aún la idea de petición. En muy pocos casos el proyecto fue considerado como un instrumento que le dará viabilidad a la actividad productiva que desarrollan.

Por ello, la mayor parte de las solicitudes fueron componentes específicos y se realizaron vía demanda libre, las solicitudes presentadas vía proyectos fueron esbozos de proyectos con bajo rigor técnico-metodológico y con escasas variables socioeconómicas y financieras que le den sustentabilidad y viabilidad para la recuperación de las inversiones.

Cuadro 2.3.4. Solicitudes de los productores del PAPIR 2003 por componente

Componente	Vía demanda	Vía proyectos
Producción primaria	1,519	115
Valor agregado	432	22
Garantía líquida	0	10

Fuente: base de datos PAPIR 2003

⁹ 77.3 millones de pesos pagados/ 5,523 productores beneficiarios del PAPIR

Las capacidades de la población rural y la organización actual

Las capacidades de la población rural en las distintas actividades productivas se basan en la experiencia, están fuertemente ligadas a sus organizaciones y a las comunidades de origen, con fuertes lazos de parentesco; es escasa la capacidad gerencial y administrativa entre los productores y sus organizaciones. Las organizaciones formales constituidas de acuerdo a las Leyes, fungen como gestoras de recursos para sus afiliados. Los consejos municipales y distritales, a la fecha no se consolidan y la relación entre éstos y los productores es aún incipiente.

Considerando los altos niveles de pobreza de la población rural, la baja productividad de las actividades agropecuarias, las escasas alternativas para el aprovechamiento de los limitados recursos naturales del Estado, se hace indispensable dar un tratamiento especial a las regiones y municipios con altos grados de marginalidad, a través de proyectos productivos que incentiven la organización y se aprovechen de mejor manera los recursos presupuestales escasos destinados al Programa. Es también conveniente imprimirle una mayor dinámica a los Consejos Municipales y Distritales para la presentación de propuestas y planes de desarrollo.

Capítulo 3

Evaluación de procesos en el Programa

Objetivo del capítulo

Se evalúa en este capítulo el papel desempeñado por las instancias federales y estatales que hacen posible la planeación y operación del Programa. De igual forma, se realizó un análisis sobre los procesos que se desarrollaron a efecto de conocer de qué manera influyen en los resultados e impactos del Programa, así como para detectar sus fortalezas y debilidades y formular así propuestas encaminadas a mejorar la operación del mismo.

3.1. La capitalización de las unidades de producción fomentada por el PAPIR

El objetivo del PAPIR es inducir y fomentar la inversión para la capitalización de las unidades de producción de los productores rurales. Para cumplir con este propósito en el Estado se recurrió a poner en práctica la mecánica de operación que establecen las Reglas de Operación y que consiste en recibir las solicitudes de apoyo de los productores y a partir de ellas dictaminar su procedencia sobre los criterios, requerimientos y tipos de apoyos acordados por el Consejo Estatal de Desarrollo Rural.

El tejido institucional en la implementación y operación del PAPIR: la CDR, la UTOE, el PSP y el Beneficiario

En el año 2003, la ejecución del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán se operó a partir de los órganos e instancias de decisión que venían operando y otras que se crearon en el año 2002, como son: El Comité Técnico del Fideicomiso Estatal, La Comisión de Desarrollo Rural, la UTOE y el CECADER.

Instancias	Funciones
Comisión de Desarrollo Rural	Diseño y programación de objetivos y metas.
Comité Técnico del Fideicomiso Estatal	Programación, dictamen de solicitudes y aprobación de avances del programa
UTOE	Operación del Programa
CECADER	Supervisión de calidad de los trabajos del PRODESCA

En las Instancias normativas de los gobiernos federal y estatal se tomaron las principales líneas de estrategias del Programa, ahí se determinaron los montos que el PAPIR destinaría a las cadenas productivas y las modalidades de atención hacia los productores y grupos prioritarios de la entidad. En la operación se auxiliaron de los órganos operativos para el control, seguimiento y supervisión del Programa.

El Diseño, indudablemente se apegó a los lineamientos nacionales en lo que corresponde al Subprograma. Sin embargo, al nivel estatal el diseño no fue auxiliado con estudios de estratificación de productores y de regionalización de zonas prioritarias que contribuyeran a fortalecer el proceso de planeación y de operación y así romper la inercia que viene arrastrando al apoyar acciones dispersas desde el inicio de la Alianza.

Procesos: Diseño y Planeación	
Fortalezas	Reglas de Operación y Anexo Técnico (metas, objetivos y población objetivo) Líneas Estratégicas de la SAGARPA en la definición de cadenas productivas, grupos y regiones prioritarios Plan Estatal de Desarrollo
Debilidades	Escasos instrumentos de diseño y planeación al nivel estatal Escasa visión estratégica de un programa a largo plazo Inercia de atender demandas dispersas Escasa implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable
Oportunidades	Elaboración de Diagnósticos del sector, estudios de estratificación de productores y de regiones prioritarias. Fortalecer la planeación ya que ésta es la que definirá la demanda de los productores y la oferta institucional para resolver problemas de marginación.

En la planeación del Programa se consideró el Plan de Desarrollo Estatal que contempla líneas generales sobre el desarrollo agropecuario, pero hicieron falta diagnósticos y un programa sectorial y rural que ofrecieran reglas y criterios claros sobre los factores críticos a resolver, o bien para el aprovechamiento de los recursos naturales, así como estudios socioeconómicos y culturales de la población rural para que se enriquecieran los programas de la Alianza.

Aun y cuando los funcionarios normativos y operativos dieron respuestas favorables respecto a la existencia de instrumentos de planeación en el Estado, y emitieron calificaciones entre regulares y altas (7 y 9)¹⁰ sobre la congruencia del diseño y planeación del Programa con las políticas sectorial y federal, se observó que predomina el apego a las normas señaladas en las Reglas de Operación.

Por otro lado, no hay consenso entre las opiniones de los funcionarios sobre el Proceso de Planeación. Coinciden cuando señalan que el Programa incluye metas y objetivos multianuales y que se programa el otorgamiento de los recursos, pero difieren cuando afirman que *la falta de voluntad de los actores limita la planeación a largo plazo*, o bien, que la capacidad de la Comisión de Desarrollo Rural es limitada para implementar un programa de largo plazo.

Sin embargo, hay una preocupación de los funcionarios por mejorar la planeación estatal, sus observaciones infieren sobre la necesidad de escuchar las opiniones de los beneficiarios potenciales; de *elaborar y emplear diagnósticos estatales, regionales y por cadenas productivas; de revisar y analizar estadísticas agropecuarias* e información histórica, así como de tomar en consideración los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones.

¹⁰ En una escala de 0 a 10; 0 significa pésima y 10 excelente.

De la coordinación interinstitucional. Existen en el Estado mecanismos de coordinación que debieron contribuir para mejorar la eficacia de las acciones relativas al Programa. Se realizaron reuniones programadas, se celebraron acuerdos y convenios, y existen las instancias que llevan el seguimiento y la supervisión. Sin embargo, por las opiniones recabadas se deduce que dichos acuerdos son débiles, como se observa en la siguiente matriz.

Procesos :Coordinación Interinstitucional	
Fortalezas	Arreglo Institucional Existencia de mecanismos de coordinación
Debilidades	Débil seguimiento de acuerdos, no existe un mecanismo general de coordinación. Divergencias de criterios en la consecución de objetivos. Baja relación con personal de los DDR y CADER, con los PSP PRODESCA y PROFEMOR
Oportunidades	Desarrollo de talleres de integración para mejorar la coordinación interinstitucional. Desarrollo de mecanismos de seguimiento de acuerdos.

De regulares a bajas fueron las calificaciones emitidas (7 y 5) sobre el arreglo institucional creado para el logro de objetivos del Programa; igualmente lo fue para la recepción, evaluación y autorización de los apoyos; en ese mismo rango se calificó a las instancias que operaron el Programa, las que se refieren a la interacción con otros organismos e instancias fue calificada con (7), y fue baja con los técnicos PROFEMOR Y PRODESCA. Coinciden en que es alta la relación con el CECADER, la UTOE y el Comité del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos y calificaron de muy baja la Coordinación con los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

De la operación. El arreglo establecido para la operación del Subprograma a través de la UTOE presentó una relación lineal y aunque están establecidas las conexiones entre el PAPIR, el PRODESCA y el PROFEMOR, las acciones de complementariedad entre éstos fueron limitadas. Es decir, no existe un mecanismo general de coordinación que permita que se lleve a cabo una complementariedad clara y definida con los otros Subprogramas. La recepción de solicitudes de apoyos de los productores dispuso de una sola ventanilla al nivel central, declinando aprovechar las instalaciones y experiencia del personal de los DDR y CADER en esta actividad.

Para el control y seguimiento la UTOE hizo uso de un sistema de información diferente al SISER que en términos generales cubre los requerimientos básicos, pero se desvincula al Estado con la operación de los Programas de la Alianza al nivel nacional en lo que corresponde a la uniformidad de la información. Es de señalar que dicho sistema de información presenta muchas debilidades de captura y carece de algunos indicadores que auxilien a los procesos de operación, supervisión y evaluación.

La supervisión sobre la calidad de los proyectos realizados por los PSP fue calificada como baja por los operadores del Programa, ya que la Instancia creada para tal efecto opera a distancia, lo que resta eficacia a la operación del Programa.

El vínculo que se estableció entre los productores y el arreglo institucional creado para la operación, se realizó principalmente a través de la ventanilla. Es decir, sólo fueron partícipes en la gestión de apoyos. Todos los entrevistados de la muestra afirmaron desconocer como se diseñaron y se programaron los recursos del Programa. Las fortalezas y debilidades de la operación se presentan en la siguiente matriz.

Procesos: Operación, Control y Seguimiento	
Fortalezas	<p>Apego a Reglas de Operación Atención directa de solicitudes y seguimiento acucioso de las mismas a través del personal y un sistema de información propio del Estado Otorgamiento de bienes a través de acta entrega-recepción Cuenta con el mayor porcentaje de recursos para detonar procesos de desarrollo integrales.</p>
Debilidades	<p>Operación Centralizada, con respuestas inmediatas a la demanda y escasa visión de largo plazo. Se opera como un conjunto de acciones que cumplen metas específicas y en muchos casos dispersas y no complementarias entre los Subprogramas. Escaso aprovechamiento de infraestructura y experiencia del personal de DDR y CADER. Sistema de Información con debilidades en la captura y falta de conceptos. Desarticulación de la información con el Programa al nivel nacional Relación marginal con los productores Escasa supervisión sobre la permanencia del bien. Escasa participación de los Consejos Municipales.</p>
Oportunidades	<p>Establecer un mecanismo de coordinación general entre Subprogramas Adecuar el SISER a las necesidades operativas del Estado Aprovechar la experiencia de los funcionarios de los DDR Y CADER para la supervisión de la permanencia de los bienes. Analizar la posibilidad de crear ventanillas en los Municipios.</p>

La federalización y descentralización de la Alianza tiene avances, sin embargo, en los órganos del Gobierno del Estado todavía se encuentran centralizadas muchas de las funciones de la operación del Programa, con nula participación de los municipios y de las organizaciones de productores.

La orientación de las inversiones en función de una visión estratégica del desarrollo rural

Los aspectos considerados por el PAPIR para orientar las inversiones estuvieron regidas por los acuerdos tomados en el seno del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable. Ahí se acordó apoyar cinco cadenas prioritarias, así como otras actividades productivas. También se determinaron los montos y destinos de los apoyos bajo las modalidades de proyecto y de demanda libre.

Cuadro 3.1.1. Orientación de las inversiones

Orientación de las inversiones	Vía proyecto programadas	Solicitudes	Vía demanda programadas	Solicitudes
Producción primaria	108	115	1,351	1,519
Valor agregado	26	22	396	432
Garantía líquida	14	10	0	0

Fuente: Addendum del Anexo Técnico y bases de datos de la UTOE 2003

A juicio de los funcionarios responsables de la operación, en la autorización de los recursos a las solicitudes planteadas por los productores se tomó como criterio principal el que ésta respondiera a las necesidades de una cadena productiva específica, y en segundo término el impacto esperado del proyecto o componente, o bien que se trate de algún grupo prioritario.

Se observó que el mayor porcentaje de proyectos o de demanda libre se centro hacia bienes que satisfacen requerimientos de la fase primaria de producción, los apoyos que agregan valor o de garantía líquida fueron atendidos en menor cantidad, aunque los montos de los recursos fueron significativos. Es decir, en la planeación estuvo ausente la visión estratégica para enfrentar los factores que han estado limitando la integración de los productores al mercado de manera menos traumática o bien, de encontrar áreas de oportunidad para la agricultura tradicional y reencauzar las potencialidades de esa población hacia actividades productivas que aprovechen o modifiquen el uso del suelo en actividades agropecuarias.

Cabe señalar que todavía existe la inercia de canalizar inversiones sobre actividades no agropecuarias dispersas y poco exitosas que estuvieron determinadas más por la demanda de los beneficiarios que por una oferta institucional mediante la cual se pudieran aprovechar áreas de oportunidad de negocios que se sostengan en el mercado de productos o servicios.

Los proyectos que han resultado exitosos, como el de las productoras asociadas a la Fundación BANAMEX, se han sostenido por el respaldo gerencial y la asistencia administrativa de esa institución, y al menos han generado empleo entre la población rural; el apoyo a la juguera de Akil es otro ejemplo exitoso que beneficia de manera directa a los socios e indirectamente a los productores de cítricos en la regulación de precios de la fruta fresca. Es sobre este tipo de proyectos donde el esfuerzo debería encaminarse.

Mecanismos de selección de beneficiarios y asignación de recursos

En Yucatán se han establecido mecanismos para la selección y asignación de recursos a los beneficiarios apegados a Reglas de Operación y se siguen aplicando con base a la experiencia. En las ventanillas se aceptan las solicitudes bajo el formato diseñado por la UTOE y la documentación señalada en Reglas de Operación. Éstas se atienden por orden de llegada y según el 92.9% de los entrevistados, en la ventanilla se conocen los criterios para la selección de beneficiarios; sólo el 76.9% de ellos afirmó que los criterios de revisión se aplicaron.

Las opiniones sobre la selección de beneficiarios mediante estos mecanismos son vastas y variadas y algunas resultaron contradictorias, sobresalen las que se refieren a la prioridad que se le da a la demanda rezagada, el establecimiento de plazos para dar respuesta a las solicitudes, el uso de la información que arroja el SISER y en particular sobre la existencia de un estudio de estratificación de productores, aún y cuando los directivos afirmaron que este estudio no existe y el SISER no fue operado. Aunque una parte importante de los entrevistados (57.1%) opinó que se le da prioridad a la solicitud que viene acompañada por un proyecto, al igual que cuando se considera que el componente tiene un mayor impacto.

El concepto de proyecto, su rol en la demanda de inversiones y como mecanismo de selección del beneficiario

A partir del año 2002, en que el proyecto se retomó como elemento esencial para la asignación de recursos, los responsables han tratado de concretar su rol en la demanda de inversiones. De ello dan cuenta las opiniones (100%) vertidas sobre la pertinencia de asignar recursos por esta vía por el impacto que genera, pero que no es conveniente que se suprima por completo la demanda libre. Aún así del análisis documental realizado con motivo de la evaluación se detectó que la mayor parte de las solicitudes no cuentan con proyectos completos, mas bien con solicitudes específicas que cubren tan solo los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios. Sin embargo, un 50% de los operadores manifestó que la asignación de recursos vía proyecto a través de grupos de productores debe ser analizada con mayor cuidado para evitar simulaciones, y de esa manera el porcentaje del subsidio que se otorga por esa vía cumpla con su objetivo.

Los proyectos como mecanismo de selección del beneficiario	
Fortalezas	Pretenden ser un detonador de procesos de desarrollo integral Generan y fortalecen las capacidades técnicas, gerenciales y administrativas de los productores. Propician la organización económica y productiva de grupos prioritarios Generan mayores impactos en empleo e ingresos; fortalecen la integración de cadenas productivas o inducen a la reconversión productiva.
Debilidades	Ausencia de criterios para la selección y priorización de los proyectos El proyecto se considera más como una acción administrativa - programática Se seleccionan proyectos que muchos de ellos son acciones que cumplen metas específicas de los productores o del Subprograma y sin verificar la autenticidad de los miembros la organización
Oportunidades	Seleccionar proyectos con base en una priorización de criterios Elaborar una tabla de puntuación con criterios de factibilidad técnica financiera de los proyectos y establecer una puntuación mínima para su autorización. Capacitar a los analistas para la dictaminación de los proyectos.

Por otro lado, según los funcionarios entrevistados, el personal operativo tiene la capacidad para analizar los proyectos que se presentan. Sin embargo, de un análisis realizado sobre una muestra de proyectos, se observó que muchos de ellos tienen deficiencia en su formulación, sólo cubren las guías elaboradas por la instancia normativa y operativa y no llegan a ser secuenciales, que contemplen todas las fases de la actividad

productiva como prever ejercicios presupuestales multianuales. La mayoría de los proyectos, casi el 99%, fue de apoyo a la producción primaria.

La asignación de los recursos entre grupos y regiones prioritarias

En el Estado de Yucatán la asignación de recursos entre grupos y regiones prioritarias tomó como base los criterios establecidos en Reglas de Operación. Es decir, hay un porcentaje de recursos que se determinó para ello y el cual se cubrió de manera pragmática con las solicitudes que se presentaron de acuerdo con los siguientes criterios:

Grupos y regiones prioritarias	Criterios de asignación
Mujeres	Género de las solicitantes
Indígenas	Clasificación del INI
Jóvenes y personas de la tercera edad	Edad de los solicitantes
Regiones prioritarias	Clasificación de marginalidad de la CONAPO

La visión estratégica que identifique en qué regiones del Estado existen áreas de oportunidad para jóvenes, mujeres, indígenas o personas de la tercera edad y, en su caso, para discapacitados, los cuales puedan participar en oportunidades de negocios que generen empleo e ingreso y, proponer así al PRODESCA (y exigir a los PSP) la atención y formulación de proyectos viables y sostenibles en el tiempo, sigue pendiente.

La asignación de los recursos a cadenas productivas de alta inclusión social

Con respecto a la asignación de recursos a cadenas de alta inclusión social, el Anexo Técnico previó un monto de 74.4 millones de pesos para ellas, el PAPIR atendió indistintamente las solicitudes presentadas por los productores de cualquier giro productivo y las sometió a consideración de la Comisión de Desarrollo Rural del Estado y al Fideicomiso, en ésta se decidió la aprobación de los recursos. La mayoría de los entrevistados afirmó que la inclusión de cadenas productivas de alto valor social fue una variable importante en la identificación y priorización de las decisiones, sin embargo, el PAPIR, con el presupuesto previsto, adoptó una posición poco firme para que el PRODESCA a través de los PSP atendieran especialmente proyectos con esta intención. Las solicitudes recibidas con relación a los componentes de miel, fueron casi todas por vía de la demanda libre.

La supervisión y el seguimiento a las inversiones financiadas por el PAPIR

La supervisión y seguimiento de las inversiones financiadas por el PAPIR, fue aceptable; cuenta con un sistema de información propio que le permite tener información sobre las inversiones comprometidas y pagadas, aunque presenta debilidades, además no cuenta con la capacidad presupuestal suficiente para verificar la sostenibilidad de las inversiones. A pesar de ello, los funcionarios calificaron de regular y alto el seguimiento que la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) da a los apoyos otorgados. Es de suponer que estas opiniones se refieren al seguimiento de la solicitud desde su recepción hasta la entrega del bien. (acta de entrega-recepción)

3.2. El desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)

Con el PRODESCA se busca el desarrollo de las capacidades del capital humano rural y la generación de un mercado de servicios profesionales; el esfuerzo realizado en el 2003 en el Estado presenta diferentes grados de fortalezas y debilidades que se manifiesta en varios campos.

PRODESCA	
Fortalezas	Presupuesto propio. Normas para definir orientación de acciones (diseño, puesta en marcha de proyectos y asesoría técnica y capacitación) Normas para complementarse con el PAPIR en la orientación de proyectos. Pretende apoyar el mercado de servicios profesionales al campo.
Debilidades	Escasa complementariedad con el PAPIR; Orientación del Subprograma al diseño de Proyectos; y baja participación de proyectos de puesta en marcha. Baja capacidad para despertar el interés y capacidad gerencial Baja participación de los productores en la formulación de proyectos Disfunción entre la oferta y demanda de servicios profesionales Baja capacidad de los PSP para generar proyectos técnicos-financieros viables.

La contribución del PRODESCA al desarrollo de un mercado de servicios profesionales

El PRODESCA, a través de sus operadores, ha hecho esfuerzos y ha contribuido en la creación de una red de técnicos y profesionistas, mediante la cual se proporciona capacitación y asistencia técnica a los productores rurales, con miras a crear y fortalecer un mercado de servicios que favorezca el desarrollo del capital humano.

El esquema establecido presenta debilidades por el lado de la oferta y la demanda, debido a una **falta de claridad en las líneas y reglas de operación de este mecanismo**. Queda claro que se trata de un mercado sui géneris, donde el Estado funge como el facilitador para conectar a la población rural que demanda requerimientos técnicos o administrativos por parte del prestador de servicios, concebido como el promotor del desarrollo rural. Esta concepción se ha perdido en la operación, arrastrando las inercias de los programas que antecedieron a este subprograma, en los cuales el PSP realizaba acciones directas de capacitación y asistencia técnica, y reportaba sus informes para el pago correspondiente; aunque se ha tratado de reencauzar la nueva modalidad, su efectividad es reducida. El contacto, que debiera ser el productor, sigue haciéndose con el PSP.

Así, los operadores del PRODESCA y del PAPIR, en la búsqueda de la complementariedad de acciones, difunden las normas y procedimientos entre los PSP acreditados, en los que se establecen líneas y montos de los tipos de componentes a apoyar, y formas de operación y pago del servicio. Al productor se le informa de este

mecanismo en las ventanillas de recepción cuando acude a presentar una solicitud, y también de las nuevas formas de gestionarlas.

Cuadro 3.2.1. Proyectos puestos en marcha

Giro productivo	Municipio	Productores zona marginada	Productores en transición
Proyecto bovino de carne	Motul	0	43
Proyecto citrícola	Samahil	112	0
Invernadero	Cuzamá	10	0
Total		122	43

Fuente: Base de datos PRODESCA 2003.

Por su parte, los técnicos *promueven entre la población rural la venta de proyectos o estudios* y, en su caso, la asesoría técnica y la capacitación; una vez lograda la concertación, acuden al PRODESCA para la aprobación; generalmente es el técnico quien hace el registro del proyecto, y deja que el productor participe en el seguimiento de los apoyos, ya sea para la identificación y diseño o bien para la puesta en marcha.

En este mecanismo el productor ha jugado un papel pasivo; sólo cuando tiene interés y capacidad financiera para emprender un proyecto, busca mayor información en las áreas centrales del Estado, donde se le brinda. En los demás casos, es el PSP quien toma las decisiones de acuerdo con sus intereses, propiciando la dependencia y subordinación del productor y no al revés, como se establece en las normas.

La contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural

En el desarrollo de las capacidades de la población rural, el PRODESCA ha contribuido de manera marginal, y su efectividad se circunscribe a aquellos proyectos que se pusieron en marcha. En otros ámbitos, cuando la solicitud se hace vía demanda libre, los servicios son escasos o nulos.

La contribución del PRODESCA a los otros componentes del Subprograma capacitación y talleres de usuarios resulta poco atractivo para los PSP por el bajo ingreso que les representa y también porque no los conciben como parte del desarrollo de sus proyectos. Los reportes de los PSP-PRODESCA sobre la asistencia técnica brindada a productores, se basan en eventos masivos de información relativa a los cultivos o especies que se transmitieron a los productores; la capacitación la realizaron con grupos más compactos.

Cuadro 3.2.2. Asesoría técnica a productores

Giros productivos	Número de municipios	Productores zona marginada	Productores en transición
Asesoría técnica a grupo de apicultores	8	366	96
Asesoría técnica a apicultores	9	273	129
Asesoría técnica a papayeros	4	78	89
Asesoría técnica artesanal	15	291	87
Capacitación a empresas rurales	3	45	0
Desarrollo de capacidades especiales	1	0	15
Total	40	1,053	416

Fuente: Base de datos PRODESCA 2003.

De ello dan cuenta las observaciones y resultados que se obtuvieron en las encuestas de beneficiarios; solo un 6.5% respondió afirmativamente haber recibido asesoría de los técnicos adscritos a ese subprograma. De aquellos que afirmaron que recibieron este servicio, la mayoría dijo que continúa aplicando las recomendaciones que le proporcionó el técnico, y que la capacitación fue satisfactoria; aunque un poco más de la mitad dijo que las orientaciones influyeron para recibir el apoyo. Cabe señalar que en el rubro de asesoría técnica sólo se atendieron a productores de la cadena productiva miel. Las otras cadenas quedaron al margen de este servicio.

La contribución del PRODESCA a la generación de proyectos de calidad y con posibilidades de obtener financiamiento y generar impactos

La formulación de proyectos de calidad y con posibilidades de obtener financiamiento de otras fuentes, ha sido preocupación de los operadores del subprograma; la contribución del PRODESCA en ese renglón fue regular. Durante el 2003, las actividades de los PSP estuvieron enfocadas prioritariamente a la elaboración y diseño de proyectos de desarrollo; sin embargo, muchos de ellos se mantienen en el estatus de diseño. El CECADER, que debiera vigilar la calidad de los mismos, ha postergado el análisis, sólo verifica las guías o formatos de proyectos y fue escasa su verificación en campo.

Cuadro 3.2.3. Diseño de proyectos realizados por los PSP año 2003

Componente	Número de PSP	Número de proyectos	Productores de zonas marginadas	Productores en transición
Diseño de proyecto de desarrollo	156	367	3,444	1,022

Fuente: Base de datos PRODESCA 2003

Un análisis de los proyectos realizados por los PSP, concluye que dichos proyectos presentan carencias metodológicas. Los más son esbozos de proyectos o un listado de peticiones, para otros se intuye que fueron elaborados sin una base real que ofrezca a los productores una oportunidad de negocio. Además se elaboran sin o con una baja participación directa de los productores.

Los prestadores de servicios profesionales (PSP), formación y perfil profesional, capacitación reciente apoyada por el Programa

Los profesionistas acreditados que participan en la red de prestadores de servicios del PRODESCA, tienen carreras relacionadas con el campo y en materia administrativa; agrónomos, veterinarios, licenciados en administración y contaduría pública, etc. La mayor parte de ellos (61.9%) ha estado vinculada con el Programa entre uno y tres años; otro 28.6% con más de 3 años. La mayoría ha recibido cursos que imparte el INCA – Rural. Si bien la capacitación de esta institución cuenta con técnicas pedagógicas adecuadas, no ha logrado el impacto esperado entre los PSP.

Calidad de los servicios profesionales, rol y desempeño del CECADER

La calidad de los servicios que realizan los PSP es supervisada por el CECADER, ahí se dictamina sobre la pertinencia de los proyectos. Para ello emplea una serie de supervisores que se encargan de esta tarea. Las opiniones de los responsables del

Programa y de los PSP sobre el rol de supervisión del CECADER (instancia regional en Campeche) coinciden en que la autorización de los proyectos es muy lenta pues estas acciones se dictaminan por lotes, lo que retrasa las tareas y el pago correspondiente.

Además de que ha prestado muy poca atención sobre la calidad del trabajo que se desarrolla en el Estado, su actuación ha sido baja en ese rubro. La capacitación prevista en Reglas de Operación a los productores ofrecida por el CECADER para que estos evalúen a los técnicos, es una medida positiva que propicia la calidad de los servicios, sin embargo, en el Estado esta actividad no se ha iniciado, la actuación de esta instancia en ese rubro ha sido precaria, ninguno de los productores entrevistados reportó haber tenido contacto con los supervisores del CECADER.

Una evaluación sobre el papel de los supervisores, y en particular de las actividades que realizan los PSP-PRODESCA que arroje datos más objetivos sobre la calidad del trabajo que realizan, y se conozca así su contribución en el desarrollo de capacidades del capital humano en la población rural está pendiente, pero es considerada necesaria para mejorar la calidad del servicio.

Mecanismos de acreditación de PSP, dinámica de la entrada y salida de profesionales de la red estimulada por el Programa

El proceso de acreditación se hace a través de un mecanismo establecido por el CECADER mediante la presentación del currículo del PSP, una vez analizado se acredita o condiciona la participación del mismo en el Programa, y se inscribe en la RED de PSP. (Ver cuadro 13 en anexo). Ese sistema sirve de consulta a los operadores cuando existe una solicitud de algún especialista, pues cada PSP está clasificado según la acción que requiere el Programa. Según afirmaciones de los PSP y del responsable del CECADER, la entrada y salida de la RED no resulta difícil, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos, aunque fue una afirmación generalizada de los PSP que estar inscrito en la RED no es garantía de conseguir empleo.

3.3. El fortalecimiento institucional y la consolidación organizativa (PROFEMOR)

En el proceso de fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo municipal, el PROFEMOR se ha hecho un esfuerzo en el 2003 por cumplir su meta programática; este proceso se inició y se combinó con el proceso electoral de los ayuntamientos, por ello el avance es poco significativo; a pesar de ello, se integraron Consejos de manera formal en el 70% de los municipios, y se asignaron 15 técnicos PROMEFOR para atender a 25 de ellos. Las fortalezas y debilidades del Subprograma en el Estado durante el 2003 se manifiestan en los siguientes campos.

PROFEMOR	
Fortalezas	<p>Presupuesto propio. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable que establece la creación, consolidación y legitimación de Consejos Municipales de Desarrollo Rural y el fortalecimiento de organizaciones económicas.</p> <p>Normas de complementariedad con el Subprograma PAPIR</p> <p>Organizaciones económicas constituidas conforme a las Leyes en el Estado</p> <p>Las organizaciones seleccionadas reconocen el papel de los apoyos</p> <p>Organizaciones emergentes propiciadas por el PAPIR-PRODESCA.</p>
Debilidades	<p>Proceso lento de constitución de Consejos Municipales y Distritales</p> <p>Escasos apoyos al fortalecimiento a Consejos Municipales y Distritales</p> <p>Limitados apoyos a organizaciones preexistentes; nulo apoyo a organizaciones emergentes apoyados por el PAPIR</p> <p>Baja complementariedad con el PAPIR-PRODESCA</p> <p>Escasa aplicación e importancia de los preceptos de la LDRS</p>

De las entrevistas realizadas a los funcionarios y coordinadores de desarrollo rural, se desprende que el proceso de municipalización del Programa ha sido lento y complejo por el número elevado de municipios en que se divide políticamente el Estado. La mayoría concluye que no hay representación de los municipios en el Consejo Estatal de Desarrollo, que en los municipios no existen ventanillas de recepción y tampoco se han firmado convenios entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

La constitución de los consejos distritales lleva retraso, ya que debieron concluir en el 2003, en dos de los cuatro DDR, cuentan con un técnico PROFEMOR, sus actividades son incipientes y la información recabada por los técnicos en los distritos y la problemática reportada son de índole muy variada.

Los relevos en los ayuntamientos y los cambios de personal de la UTOE repercutirán en el avance logrado, es posible que se requiera iniciar en muchos aspectos. Este proceso exigirá un esfuerzo singular que trate de inducir paulatinamente nuevas formas de gestión a las que tradicionalmente han seguido las autoridades municipales, es decir, modificar el ejercicio de petición por una planeación del desarrollo que induzca la participación comunitaria en torno a la sustentabilidad de los recursos y el bienestar de la población.

En el proceso de fortalecimiento a organizaciones, durante el 2003, el PROFEMOR apoyó a organizaciones económicas y gremiales preexistentes en el Estado, aún hace falta retomar a las organizaciones apoyadas por el PRODESCA-PAPIR. Entre las organizaciones apoyadas está la Unión Regional Ganadera de Yucatán, que por su magnitud tiene mayores posibilidades de sostenerse en el proceso desencadenado por el apoyo. Las otras organizaciones de productores agrícolas y/o de transformación presentan un cuadro más frágil en su proceso de consolidación organizativa. Las acciones emprendidas con ellas se encaminan principalmente a la formalización de los estatutos jurídicos y al establecimiento de sistemas contables.

Las organizaciones apoyadas siguen un patrón de comportamiento petitorio; buscan que el apoyo resuelva problemas de sus actividades primarias, sin aún comprender que la organización puede ser un detonador para su integración en cadenas de valor. Las organizaciones entrevistadas fueron seleccionadas porque conocían al técnico, otras

dijeron que por el giro económico o por su tamaño. La mayoría opinó que el tipo de apoyo que requieren fue escogido por ellas y los técnicos fueron seleccionados con el perfil adecuado según opinión de los funcionarios. Los servicios han sido de utilidad a las organizaciones económicas; cuando menos, éstas han logrado vislumbrar lo importante que resulta llevar un orden en los gastos e ingresos de la actividad productiva.

En general, el tejido institucional establecido en el Estado para la planeación, operación, seguimiento y control de calidad del programa, se ha integrado básicamente con funcionarios de los gobiernos federal y estatal; el productor y sus organizaciones quienes son los principales sujetos para aprovechar los subsidios y propiciar los cambios que requiere la actividad agropecuaria, han quedado al margen en la toma de decisiones; los nuevos actores de la estrategia de desarrollo rural, los Consejos de Desarrollo Rural, también han tenido una muy baja participación durante el año 2003, retrasando el proceso de municipalización que busca la estrategia.

Cambios relevantes en los procesos 2004

El Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán durante el 2004, mantiene en lo esencial sus procesos, aunque los nuevos responsables han expresado sus expectativas de incorporar innovaciones, éstas a la fecha aún, no se concretan.

Procesos	Cambios observados y perspectivas 2004
Diseño y planeación	Se considera la actualización de diagnósticos del sector y la elaboración del Programa Sectorial. Modificación de los porcentajes de asignación de recursos (80-20) vía proyectos y vía demanda respectivamente.
Coordinación	Toma de decisiones por consenso entre los integrantes del Arreglo Institucional.
Operación	Crear un banco de proyectos a financiar por el PAPIR Apoyar el trabajo de capacitación y asistencia técnica tipo PSP
Proceso de municipalización	Aplicar el modelo de la Ley de Desarrollo Rural Fortalecer la estructura orgánica para atender planes y programas de los municipios. Iniciar un nuevo diseño de representatividad de los consejos municipales.

Fuente: entrevistas a funcionarios y reuniones de Desarrollo Rural

Se hace necesario que el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable defina y establezca criterios y metas específicas para que las instancias operativas agilicen y le dediquen mayor esfuerzo al proceso de descentralización y municipalización de la estrategia de desarrollo rural a efecto de aprovechar y lograr un mayor impacto con los escasos recursos presupuestales que se destinan al campo yucateco.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

Objetivo del capítulo

Evaluar la magnitud de impactos de los apoyos otorgados por el Programa en las unidades de producción y determinar los factores que influyen en su generación, es el objetivo de este capítulo. Para ello se abordaron las inversiones realizadas por el PAPIR en 2003 y las de su antecesor el PADER 2001.

4.1. Resultados de la operación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán

Los productores beneficiados por el PDR 2001 y 2003 han manifestado sus puntos de vista en torno a los bienes que se canalizaron vía el Subprograma de Apoyos a la Inversión Rural. En este apartado se analizan los indicadores que tienen que ver con los resultados de la gestión, es decir, se consideran el aprecio y satisfacción con el componente subsidiado, la permanencia del mismo en el tiempo y la oportunidad para su aprovechamiento en las Unidades de Producción Rural donde desarrollan sus actividades productivas.

En general, hay un consenso satisfactorio entre los productores beneficiarios del 2003 y 2001 sobre los bienes recibidos, aunque están conscientes de que los apoyos sólo mejoran una parte de sus unidades de producción y reconocen que deben realizar otras *inversiones y gastos* para mantenerse en la actividad.

Se reporta en primer término que los entrevistados del 2001 y del 2003 recibieron los componentes solicitados. Hay un porcentaje bajo en el 2003 que reportó no haberlo recibido aún por diversas causas, aunque sólo el 0.64% de éstos afirmó que se debió al incumplimiento del proveedor.

En segundo término expresaron su opinión sobre la calidad de los bienes recibidos: en 2003, fue reconocida en promedio como buena (calificación de 7.6), ya que se cumplieron los requisitos previstos, aunque un poco menos de dos terceras partes (58.3 %) afirmó que éstos llegaron con la oportunidad necesaria para utilizarlos en las actividades básicas de la unidad productiva. La gestión de los bienes resultó aceptable, es decir, los trámites resultaron poco complicados, la minoría tuvo dificultad en integrar la documentación requerida, llenar la solicitud y necesitar de asesoría para su trámite.

En tercer término se hace mención sobre la permanencia del bien apoyado, un 98.4% de los beneficiarios del 2003 lo mantiene en su poder, los restantes lo vendieron por falta de recursos para seguir operándolo. En cambio, de los productores beneficiarios de 2001 sólo lo conserva el 55.6%; las razones que influyeron en la pérdida del bien guardan una relación directa con la falta de recursos derivada de los perjuicios que ocasionó el

fenómeno meteorológico (huracán Isidoro), suscitado en el año 2002, y otros porque terminó la vida útil del bien.

Cuadro 4.1.1. Permanencia y uso de los apoyos recibidos por tipología del productor

Tipología del productor ¹¹	Año 2001			Año 2003		
	Productores muestra	% Productores que conservan el bien	% Productores que utilizan el bien entre 50 al 100%	Productores Muestra	% Productores que conservan el bien	%Productores que utilizan el bien entre 51 al 100.
I	101	61.4	61.3	64	98.5	73.4
II	47	93.6	65.9	41	100.0	85.4
III	15	86.7	61.5	12	92.3	66.7
IV	0	0	0	5	100.0	100.0
Total	163	n.a	n.a	122	n.a	n.a

Fuente: base de datos muestra 2003 y 2001

Se observa que la permanencia del bien y la capacidad de uso están relacionadas por un lado, con el tipo de productor, el tipo de componente, el tiempo de vida del bien y el valor de los mismos; eventualmente influyen las contingencias que se presentan.

4.1.1. Impactos de PAPIR en el ingreso y en el empleo de los beneficiarios

La generación de empleo y el mejoramiento del ingreso son los propósitos que se buscaron con la inducción de la inversión a través del PAPIR. El proyecto productivo es una manera de lograrlo, porque da ocupación permanente a un determinado número de trabajadores y genera ingresos si el negocio encuentra su punto de equilibrio; los otros bienes que apoya el PAPIR pueden influir pero no generar impactos permanentes en estas variables

El análisis se realizó a través de las encuestas a beneficiarios, midiendo entre otras, las jornadas de trabajo que se generaron como efecto de los apoyos del PAPIR o de otras inversiones realizadas por los productores beneficiarios del año 2001 y los del 2003, de los tres giros productivos a los que se dirigieron los apoyos: las actividades agrícolas, las ganaderas y las no agropecuarias.

Impactos en el Empleo

Las inversiones del PAPIR canalizadas en apoyo a la actividad agrícola, ganadera y no-agropecuaria en el Estado de Yucatán, resultaron limitadas para generar empleos permanentes en las UPR de los productores beneficiados. Lo anterior debido a que los componentes (rollos de alambres, infraestructura e instalaciones, vientres y sementales, equipo ganadero, motores y bombas, motosierras, máquinas de coser, tinacos, triciclos etc.) fueron otorgados de manera seccionada y dispersa, generando empleos temporales; en ese sentido, el incremento de jornales en determinados periodos del ciclo productivo o de los procesos de construcción de las instalaciones e infraestructura ganadera

¹¹ La tipología de productores de acuerdo a la metodología de UA-FAO se estima a partir de la escolaridad, superficie y/o unidad animal equivalente, nivel de capitalización y nivel tecnológico.

estuvieron directamente relacionados con los componentes y de la forma en que incidieron en la actividad productiva.

Por otro lado, las inversiones canalizadas por la Alianza en el año 2001 y 2003 se dirigieron a productores de bajos ingresos que cuentan con parcelas de pequeñas dimensiones, las cuales registraron cambios positivos pero modestos en el incremento de los jornales familiares y contratados, los impactos se reflejaron principalmente en aquellas UPR denominadas como crecientes (ver cuadro 14, 14a, 14b, 15, 15a y 15b en anexo).

En los dos años de estudio se observa que en términos relativos fue mayor la influencia de la Alianza (PAPIR) en el incremento de jornadas. Los apoyos en el 2001 reflejan un impacto mayor en el área agrícola (índice 6.07) y en el 2003 en el área ganadera (8.47). es decir, en 2001 la rama agrícola superó dos veces más a las jornadas laborales generadas por otras causas, en cambio, en el 2003 la contribución en este rubro fue casi similar. En la actividad pecuaria en el año 2001, la contribución del PAPIR en la generación de empleo es casi igual al generado por otras causas, en cambio, en el 2003 esta relación es casi 6 veces más a favor del PAPIR.

Cuadro 4.1.1.1. Índice de empleo por giro productivo generado por PAPIR 2001 y 2003

Tendencias de las UPR e índices de empleo	Año 2001			Año 2003		
	Agrícola	Pecuaria	No agropecuaria	Agrícola	Pecuaria	No agropecuaria
Decreciente	0	6	3	1	0	1
Estables	11	24	18	19	20	15
Crecientes	31	97	24	11	55	34
Total	42	127	45	31	45	50
Jornadas A A.	228	1,265	706	270	230	480
Jornadas D.A.	1,383	2,002	2,395	890	1,949	2,313
Índ. Alianza	6.07	1.58	3.39	3.30	8.47	4.82
Jornadas AA.	632	1,195	200	1,030	1,233	826
Jornadas DA.	2,413	1,811	1,081	3,010	3,072	1,562
Índ. Otras causas	3.82	1.52	5.41	2.92	2.49	1.89
Jornadas AA.	2,713	9,299	5,512	2,472	11,989	2,549
Jornadas DA.	5,649	11,203	8,082	5,072	15,547	5,118
Índice global	2.08	1.20	1.47	2.10	1.30	2.01

Fuente: Base de datos de la muestra 2001 y 2003

Los cálculos de jornadas contratadas y familiares se presentan en el cuadro anexo.

En las actividades no agropecuarias se observan comportamientos diferentes en el 2001, el empleo generado por las acciones del PAPIR resultó dos veces menor al generado por otras causas. En cambio, en el 2003 las jornadas laborales por Alianza se incrementaron casi tres veces más.

Dada la organización y orientación de la actividad productiva en el Estado, el nivel de ocupación de la mano de obra familiar sigue teniendo un peso relativo. En los años de

estudio la mano de obra familiar rebasa ampliamente los jornales contratados antes y después del apoyo.

En general, se observa que el Programa incrementó las jornadas laborales, pero sigue siendo insuficiente para retener la mano de obra desocupada de la economía rural del Estado, cuyas causas están ligadas a problemas intrínsecos al sector agropecuario estatal y nacional. Lo que ha propiciado el Programa es retener la mano de obra familiar en las Unidades de Producción y generar empleos temporales a la población que habita en las comunidades rurales donde se ubican las UPR.

Impactos del PAPIR en el Ingreso

Al igual que en el empleo, los esfuerzos de la inversión inducida por el PAPIR generaron una mejora en los ingresos de la población beneficiada en los diferentes giros productivos a los que se canalizaron los apoyos. Sin embargo, éstos fueron bajos.

Cada giro productivo tiene su peculiaridad para identificar el excedente generado. En el cálculo realizado con el método de la UA-FAO se consideraron para la agricultura los cultivos de las UPR que continúan operando. Para la ganadería se consideraron las UPR que incrementaron el hato ganadero y en las no agropecuarias se tomaron en cuenta las ventas y costos de las unidades nuevas. Bajo el criterio anterior se realizaron los cálculos y se encontró que los productores de la rama agrícola correspondientes a los productores de la tipología I del año 2001 tuvieron un ligero repunte en los ingresos; en cambio en el 2003 se reportaron pérdidas, es decir, los costos de producción superaron los ingresos a pesar del apoyo recibido.

En cambio, los productores de la tipología II tuvieron mejorías, tanto los del 2001 como los del 2003. Sin embargo, al hacer los cálculos promedios por cada productor se observó que los productores del año 2001 obtenían en promedio antes del apoyo un excedente monetario de \$121.75, y después del apoyo el excedente subió a \$879.50. Para el año 2003 la relación estimada en antes y después del apoyo por productor resultó en promedio de \$10,277.00 a \$14,914.00. Cabe señalar que los productores encuestados en cada año no son los mismos ni producen los mismos cultivos, por ello la diferencia en los montos monetarios reportados.

Cuadro 4.1.1.2. Ingresos de productores agrícolas por ha antes y después del apoyo

Tipología del productor	Número productores Cultivos que continúan	Excedente por hectárea 2001		Número productores Cultivos que continúan	Excedente por hectárea 2003	
		Antes	Después		Antes	Después
I	4	1399.0	1917.0	1	-10,300.0	-17,750.0
II	20	2,431.0	17,590.0	6	61,364.0	89,486.0
III	3	-507.0	167.0		0.0	0.0
IV		0	0.0		.00	0.0

Fuente: base de datos de encuestas a beneficiarios 2001-2003
Los cálculos se presentan en cuadros anexos

En la actividad ganadera, la mejoría en los ingresos monetarios por unidad animal, en ambos años, fue más uniforme entre las diferentes tipologías de productores en que éstos han sido clasificados, a excepción de los productores de la tipología del grupo I, que sufrieron pérdidas en el año 2001. Esa mejoría está directamente relacionada con el número de animales que se incorporaron al hato ganadero, y en menor medida con otras inversiones que se realizan para el manejo y la alimentación.

Cuadro 4.1.1.3. Ingresos de productores pecuarios por unidad de producción antes y después del apoyo por tipología

Tipología del productor	Número de UPR		Excedente por UPR 2001		Número de UPR		Excedente por UPR 2003	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
I	47	56	6,005.0	5,797.0	8	18	3,550.0	5,550.0
II	183	243	4,045.0	4,957.0	40	68	4,377.0	5,065.0
III	126	231	2,773.0	4,066.0	46	56	3,409.0	3,670.0
IV					130	185	4,339.0	4,343.0

Fuente: base de datos de encuestas a beneficiarios 2001-2003
Los cálculos se presentan en cuadros anexos (sólo incluye ganado bovino)

Visto de una manera objetiva, los excedentes monetarios que se obtienen por hectárea representan un nivel de ingreso real muy bajo para los productores; tomando como base los datos del 2003, significa que si sólo dispusiera de una hectárea el productor agrícola obtendría como resultado de su esfuerzo un ingreso anual de \$14,914.00, que significa un ingreso de \$ 1,187.50 mensuales en promedio, en tanto que si el productor pecuario contara con 10 cabezas en promedio alcanzaría un ingreso anual de \$46,562.50 en promedio, o de \$55,550 si se toma el valor más alto del excedente, lo que significa un ingreso mensual de \$3,880.00 o de \$4,625.00 mensuales respectivamente, lo cual es aceptable para la economía familiar, aunque poco útil si se trata de un grupo mayor a tres miembros.

Si bien los excedentes que obtuvieron los productores muestran un cuadro poco aliciente, las actividades no agropecuarias reflejan aún más los niveles de pobreza en que se encuentra inmersa la población rural del Estado.

Cuadro 4.1.1.4. Ingresos de productores no agropecuarios antes y después del apoyo

Negocios nuevos		Excedente por unidad de producción 2003			Excedente por unidad de producción 2003		
		Ventas (\$)	Costos (\$)	Ventas menos costos	Ventas (\$)	Costos (\$)	Ventas menos costos
2001	2003						
13	8	19,269.63	7,398.28	11,871.34	14,656.67	3,494.19	11,162.48
IE				70.24			174.41

Fuente: base de datos de encuestas a beneficiarios 2001-2003
Los cálculos se presentan en cuadros anexos
IE.- índice de excedente de las actividades no agropecuarias.

Resulta que el esfuerzo desempeñado por la población rural en las actividades no agropecuarias, una vez descontados los costos de las materias primas y otros insumos,

obtiene un raquíptico excedente monetario por establecimiento, el cuál, dividido entre los doce meses del año, resulta de \$930.00 mensuales; es decir, se alcanza un salario de \$31.00 diarios, muy por debajo del salario promedio mínimo nacional que fue en 2003 de \$41.93, y del estatal de \$40.30 pesos.

Impactos de PAPIR en inversión y capitalización

La inversión y capitalización de los productores se materializaron en maquinaria, plantaciones y ganado; este indicador sólo se estima para los productores del 2003 de acuerdo con la metodología UA-FAO.

Resulta que a juicio del 11.3% de los productores las unidades de producción donde desarrollaron las actividades agropecuarias atravesaban por un proceso de descapitalización grave, se estima que era de alrededor de 43%. Con el apoyo del PAPIR (\$11,148.0) esta situación se compensó en parte, pues con ello se alcanzó a cubrir el 13% del capital con que venían operando, lo que quiere decir que las unidades de producción con tendencias decrecientes siguen manteniendo un déficit de capital del 30% en promedio, para alcanzar el stock de los activos que poseían antes del subsidio.

Cuadro 4.1.1.5. Tendencias de la UPR; en Inversión y capitalización por el PAPIR 2003

Tendencia de la UPR	Tipología del productor				Capital promedio (DA-AA)	Monto promedio del apoyo	Capital DA/ AA	Apoyo /capital DA	Apoyo/ capital AA
	I	II	III	IV					
Decreciente	4	6	3	1	-25,848.0	11,148.0	0.70	0.18	0.13
Estable	6	4	1	0	0	29,092.0	1.00	0.77	0.77
Creciente	55	31	9	4	40,747.0	43,417.0	1.75	0.46	0.80
Total	65	41	13	5	29,613.0	38,503.0	1.52	0.45	0.68

Fuente: base de datos muestra 2003

DA. Capital después del apoyo; AA capital antes del apoyo.- los cálculos se presentan en cuadro anexo.

Para las unidades de producción con tendencia de crecimiento estable, el apoyo promedio recibido por la Alianza les significó un incremento del 23.0% sobre el capital que poseían antes del apoyo, con lo cual se estima que han mejorado el nivel de operación; de igual manera las UPR con tendencia creciente, el subsidio promedio recibido fue significativo (\$43,417.0 en promedio), pues implicó un incremento en el capital con el que operaban de alrededor del 75.0% aunque el apoyo del PAPIR fue de un 20.0% sobre el capital que ya poseían.

Impactos del PAPIR en producción y productividad

En el plano de la producción y la productividad, los bienes canalizados por el PAPIR influyeron para lograr incrementos por unidad de superficie o por unidad de producción ganadera. De hecho, estos incrementos se registraron tanto en el año 2001 como en el año 2003 con ligeras variantes.

Los productores inmersos en la actividad agrícola tuvieron mejor desempeño en el año 2003, pues en casi todos los renglones superaron a los beneficiarios del 2001; en cambio los productores pecuarios registraron menores impactos que los del 2001. Es posible que

este fenómeno se deba a que aún muchos de los bienes no registran producción, como es el caso de los vientres bovinos que fueron recientemente entregados.

Cuadro 4.1.1.6. Producción y productividad por giro productivo 2001-2003

Concepto	Año 2001		Año 2003	
	Rama agrícola 34 casos con variación (%)	Rama pecuaria 70 casos con variación (%)	Rama agrícola 35 casos con variación (%)	Rama pecuaria 61 casos con variación (%)
Crecimiento en producción	88.2	55.7	74.3	73.8
Crecimiento en superficie/ hato	38.2	58.6	57.1	68.9
Crecimiento en rendimiento	88.2	41.4	68.6	41.0
Crecimiento en superficie y en rendimiento/ hato	35.3	37.1	48.6	34.4

Fuente: base de datos muestra 2001 y 2003

Se observó que la agricultura recibió apoyos encaminados a mejorar los aspectos técnicos (riego e implementos agrícolas) dirigidos a las áreas hortícola-frutícolas, principalmente a los productores de chile habanero y de naranja dulce, incrementando áreas de cultivo, con lo cual se mejoró el rendimiento en los dos años de estudio, la combinación de ambos factores dio como resultado un incremento de la productividad global en el 35.3% de las unidades apoyadas en 2003, en cambio, en 2001 ésta se registró en el 48.6% de las unidades productivas.

En el sector pecuario, el crecimiento de la unidad de producción (incremento del hato ganadero) fue el que influyó para obtener mejores resultados en la producción, de igual manera incidió en los rendimientos la calidad del ganado introducido, la productividad fue mayor en el 31.7% de las UPR en 2001, mientras que en el 2003 lo fue en el 34.4%.

Impactos del PAPIR en el cambio tecnológico

La inducción de cambios tecnológicos en la producción agropecuaria del Estado impulsada por el PAPIR ha sido reducida y ha tenido un impacto poco significativo, tanto para los productores del 2001 como para los beneficiarios del 2003.

Cuadro 4.1.1.7. Cambio tecnológico

Concepto	Año 2001		Año 2003	
	Agrícola	Pecuario	Agrícola	Pecuario
Índice de cambio tecnológico AA	0.140	0.075	0.126	0.265
Índice de cambio tecnológico DA	0.250	0.125	0.197	0.324
Índice de cambio tecnológico global	0.110	0.050	0.071	0.059

Fuente: base de datos muestra 2001 y 2003

Índice de cambio tecnológico.- promedio simple de componentes ejemplo (calidad genética de las semillas o plántulas, tipo de riego, fertilización y mecanización).

Los componentes canalizados a las UPR agrícolas o pecuarios han estado orientados a sustituir bienes más que a modernizarlas. Las formas de producción y las técnicas

tradicionales siguen predominando. En casi todas las variables que integran el paquete tecnológico agrícola o pecuario los cambios son mínimos, casi imperceptibles. Las variaciones de los índices tecnológicos en el 2001 en la rama agrícola son mayores que en el área ganadera, la misma tendencia se observa para el año 2003.

En general, se observó que la inversión inducida por el Programa está influyendo de manera poco significativa en el cambio tecnológico de las unidades agrícolas o ganaderas de la entidad, en las primeras influye de manera decisiva la inducción de semillas y plántulas de mejor calidad en los frutales y hortalizas, así como el uso de nuevos sistemas de riego; en las actividades pecuarias influye la introducción de ganado de mejor calidad.

Este aspecto que pudiera parecer un atraso en la producción agropecuaria estatal no es más que el reflejo de las limitaciones físicas de su suelo que no permiten la mecanización, así como las condiciones socio-económicas y el padrón de cultivos en que se desarrolla la actividad agropecuaria.

Impactos del PAPIR en integración de cadenas agroalimentarias

Los apoyos canalizados por el PAPIR a los tres giros productivos no generaron un cambio que incrementara su integración a los mercados de productos o de insumos. Las UPR de corte tradicional siguen estables en el uso de insumos propios, las UPR de hortalizas y frutales (chile habanero y naranja dulce) aunque tienen una fuerte relación con el mercado de insumos y de productos fueron apoyadas con bienes para fortalecer las actividades primarias conservando el estatus que mantienen en su relación con los mercados. Es decir, siguen vendiendo a las procesadoras de chile o empacadoras y seleccionadoras de fruta el producto en fresco.

En las UPR ganaderas sigue predominando el uso de forrajes verdes o secos y continúan vendiendo en pie en el mercado local; y las unidades no agropecuarias donde predomina la costura son maquiladoras de clientes particulares que les entregan la materia prima para la elaboración de las prendas de vestir.

Impactos del PAPIR en reconversión productiva

En el Estado de Yucatán la reconversión productiva propiciada por el PAPIR resultó muy baja. A pesar de que se han canalizado apoyos a las áreas hortícolas y frutícolas, éstas se han realizado bajo las técnicas productivas predominantes, la reconversión productiva que implica el cambio de uso del suelo en las unidades agrícolas tradicionales es incipiente, como el desarrollo de la técnica de maíz continuo o bajo ambiente controlado. La muestra sólo registró un pequeño número de estas unidades de observación (4), por lo que su impacto no fue representativo para afirmar y extrapolar al universo que la reconversión productiva sea una orientación decisiva del Programa.

4.1.2. Impactos del PRODESCA

Impactos indirectos del PRODESCA sobre los beneficiarios de inversiones físicas financiadas por PAPIR

Los avances conseguidos por el PRODESCA en favor de los beneficiarios de inversiones físicas del PAPIR son poco significativos. Tres fueron los proyectos productivos puestos en marcha en el 2003, su éxito o fracaso se visualizará en dos o tres años.

Conceptos	Impactos del PRODESCA
Beneficiarios en inversiones físicas del PAPIR	Bajo
No hay un compromiso de acompañamiento técnico entre los PSP y los beneficiarios. El compromiso de los PSP con los beneficiarios de los proyectos puestos en marcha termina cuando se recibe el financiamiento de PAPIR.	

Los proyectos apoyados en diversas etapas del Programa han tenido dificultades para seguir operando. Muchos de ellos se han desintegrado por falta de información básica sobre la formulación de un plan para la empresa, conocimiento del mercado y de elementos para la operación.

Impactos de PRODESCA en el desarrollo de capacidades administrativas, productivas y tecnológicas de los productores

Como se mencionó en el punto anterior, el PRODESCA ha influido de manera poco significativa en el desarrollo tecnológico y productivo de los productores rurales. El reflejo más representativo se observó en los bajos índices que reporta el PAPIR sobre la incorporación de innovaciones tecnológicas; en la reconversión productiva o en la integración de los productores a las cadenas agroalimentarias.

Conceptos	Impactos del PRODESCA
Desarrollo de capacidades administrativas, productivas y tecnológicas de los productores	Bajo
Los proyectos se realizan con baja participación de los miembros de la organización Falta de acompañamiento de asesoría técnica y administrativa en las inversiones. Falta compromiso social de los PSP para brindar asesoría y capacitación con remuneraciones modestas. Las novedades tecnológicas que reciben los productores generalmente provienen de otras fuentes diferentes de los PSP. (ver cuadro 16 anexo) La capacitación se realiza con grupos compactos y sin seguimiento. La asesoría técnica se realiza en eventos masivos con baja repercusión. No se ha formulado un mecanismo que comprometa a los PSP a desarrollar programas de acompañamiento de capacitación productiva y administrativa de los proyectos puestos en marcha.	

Contribución de este subprograma en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales para los beneficiarios

El mercado de servicios profesionales en el Estado al que pueden acudir los productores rurales que son apoyados por el PRODESCA, presenta características poco diversificadas. La oferta de servicios está más inclinada a formular proyectos al PRODESCA que a ofrecer un verdadero menú de servicios que a la postre conlleve a las organizaciones, grupos y productores rurales a consolidar el proyecto productivo visto como una oportunidad de empresa o negocio.

Conceptos	Contribución del PRODESCA
Desarrollo de una oferta de servicios profesionales para los beneficiarios.	Poco diversificado
Concentración en materia de diseño de proyectos Servicio de capacitación no acreditada por las instancias de calidad (ver cuadro 17 anexo) Insuficiente número de PSP acreditados para brindar los servicios a las organizaciones y a los productores del Estado.	

La capacitación y asesoría técnica, la consultorías y otros servicios que fortalezcan el desarrollo de las capacidades en el medio rural son incipientes, se requiere mayor esfuerzo para que los servicios lleguen cuando menos a los beneficiarios que participan en proyectos de mediano y largo alcance, sobretodo de aquellos que impactan en las actividades de transformación y/o poscosecha.

Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los prestadores de servicios profesionales (PSP)

En este rubro el PRODESCA y el CECADER han actuado de manera poco firme para requerir a los PSP una capacitación continua que fortalezca el perfil de los PSP y aumente sus capacidades, para que de esa manera éstos cumplan mejor con su cometido.

Conceptos	Impactos del PRODESCA
Perfil y capacidades de los prestadores de servicios	Bajo
Se apoya en el INCA-Rural para los cursos de formación. (diagnósticos-plan de mejora y ejecución) Escasos cursos de capacitación continua que fortalezcan los perfiles de los PSP Escasos mecanismos para exhortar el desarrollo profesional de los PSP	

Impactos del PRODESCA en la generación de una cartera de proyectos

Conceptos	Impactos del PRODESCA
Generación de una cartera de Proyectos	NULO
En el Estado no se ha logrado conformar una cartera de proyectos factibles de multiplicarse entre los productores rurales	

4.1.3. Impactos de PROFEMOR

Impactos respecto al fortalecimiento institucional

Los impactos del subprograma aún no se vislumbran, el avance es bajo, aunque las expectativas de los responsables para continuar son positivas.

La consolidación de los Consejos Municipales, los diagnósticos y planes municipales, así como las otras actividades programáticas que conlleven al fortalecimiento y efectividad de la estructura interna de los ayuntamientos yucatecos, se encuentran en la fase de diseño; es posible estimar que en el año 2004 estas acciones den inicio cuando se concluya la constitución y reconocimiento de los Consejos en todo el Estado.

Conceptos	Impactos del PROFEMOR
Fortalecimiento Institucional	Bajo
Constitución de Consejos Municipales de Desarrollo Rural (70%) Constitución de 50% de Consejos Distritales	

En los Distritos de Desarrollo Rural el proceso continúa, y se cuenta con el apoyo de técnicos PROFEMOR. Sin embargo, las acciones no han impactado en el Programa, para que éste apunte hacia la consolidación de la estructura interna de dichos Consejos.

Impactos en la consolidación organizativa

El impacto del Subprograma en este rubro ha sido moderado, la asesoría de los técnicos PROFEMOR a las organizaciones económicas del Estado está creando las condiciones para consolidarlas.

Conceptos	Impactos del PROFEMOR
Consolidación organizativa	Moderado
Apoyo a organizaciones de primer y segundo nivel Reestructuración de la documentación administrativa y establecimiento de sistemas contables Apoyo en gestiones y comercialización de productos.	

Sin embargo, aún no se vislumbra la autonomía organizativa, las organizaciones muestran mucha dependencia hacia el técnico que las asesora, con excepción de la Unión Regional Ganadera, que por su tamaño y antigüedad tiene una mayor capacidad para aprovechar el apoyo, por lo que es posible que su periodo de consolidación sea más corto.

4.1.4. Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto

Los impactos de la estrategia de desarrollo rural en el Estado de Yucatán durante el 2003 fueron limitados. La complementariedad y sinergia de los tres subprogramas se vio atenuada debido a que las acciones se desarrollaron con escasa vinculación entre ellos;

en la orientación de las inversiones del PAPIR siguió predominando la atención a la demanda de bienes con baja efectividad en los procesos de desarrollo de las UPR.

El proyecto productivo como elemento para asignar recursos estuvo considerado como un trámite y no como el elemento de cambio cualitativo para detonar procesos de desarrollo integral y sustentable de los recursos, en particular de las cadenas productivas de alta inclusión social. La identificación plena de la población objetivo y de los grupos y regiones prioritarias careció de estudios que dieran un respaldo técnico, social, económico y cultural para lograr la equidad que propone la estrategia.

El mercado de servicios profesionales es aún débil, se carece de mecanismos y criterios claros que orienten el trabajo de los PSP, en particular aquellos que están destinados al desarrollo de las capacidades del capital humano. Los principios establecidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se han desarrollado de manera marginal, los esfuerzos presentan resultados pero con nula efectividad en el seno del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.

Orientación de las inversiones en una perspectiva estratégica de desarrollo rural sustentable, equitativa e incluyente

Las inversiones inducidas por el PAPIR se orientaron a atender demandas de grupos o productores individuales de bajos ingresos afectados por el huracán Isidoro, y a las demandas de productores de las cadenas prioritarias (chile habanero, naranja dulce, ganado bovino, etc.) orientadas a reponer activos relacionadas con la fase primaria de la actividad agropecuaria.

Los cambios cualitativos de la actividad que pudieron generarse con el apoyo del Programa están aún pendientes, éstos implican hacer un uso más intensivo de los recursos naturales existentes del Estado y formular proyectos de reconversión productiva y otras alternativas en las regiones prioritarias en un proceso de planeación a mediano y largo plazo.

Conceptos	Impactos de la estrategia de desarrollo rural
Orientación de las inversiones	Dispersa, con escasos proyectos de envergadura Ausencia de planeación de mediano y largo plazo Los proyectos no se orientaron a consolidar las cadenas productivas que aprovecharan de manera sustentable los recursos. Escasa atención a factores críticos y de reconversión productiva. Atención a grupos y regiones prioritarias sin aplicar apoyos diferenciados.
Limitados cambios cualitativos en la actividad Impactos poco significativos en todos los indicadores Impactos bajos en la generación de empleo e ingreso Subsidios promedios por tipo de productor limitados	

Desarrollo y sostenibilidad del mercado de servicios profesionales para los productores rurales

Las condiciones socioeconómicas y culturales que presentan los productores rurales en el Estado constituyen la limitante fundamental para el desarrollo de un libre mercado de servicios profesionales. Por otro lado, los prestadores de servicios profesionales carecen de una cultura de venta de trabajo intelectual que los limita a ofrecer servicios de calidad asumiendo los riesgos que esto conlleva.

Conceptos	Impactos de la estrategia de desarrollo rural
Desarrollo y sostenibilidad del mercado de servicios profesionales	Incipiente
<p>Se reconoce la importancia de los PSP para la formulación, diseño y puesta en marcha de estos y la asesoría y capacitación.</p> <p>La presencia es mínima con relación a las necesidades del sector.</p> <p>Hay una falta de compromiso social de los PSP con el desarrollo de capacidades del capital humano rural.</p> <p>El mercado de servicios en las condiciones actuales sólo es sostenible con los apoyos del Subprograma.</p>	

Implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el Estado de Yucatán ha seguido el curso que marcan las normas del Programa, fue interrumpida por el proceso electoral que se combinó con este proceso. La consolidación de los Consejos ha sido difícil dado que no se cuenta con presupuesto suficiente para dotar de un técnico PROFEMOR a los 106 municipios en que se divide políticamente el Estado.

Conceptos	Impactos de la estrategia de desarrollo rural
Implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Proceso problemático Consolidación y efectividad limitada Legitimación lenta
<p>Condicionantes</p> <p>La división política municipal del Estado (106 municipios) implica hacer un esfuerzo específico en materia presupuestal para dotar de instrumentos administrativos previstos en la Ley.</p> <p>El relevo de los ayuntamientos le imprimirá una nueva dinámica si retoma algunos de los aspectos siguientes: atención diferenciada y prioritaria de las zonas con mayor rezago, convergencia de acciones e instrumentos de diversos programas sectoriales y la forma que los productores en pobreza puedan hacer sus aportaciones, así como la compartición de riesgos en las inversiones.</p>	

La legitimación de los Consejos municipales también ha sido lenta, dado que no se han realizado los procesos de reconocimiento ante el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, la efectividad de los Consejos aún es débil, dado que están reiniciando actividades en esa materia.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Objetivo

En este capítulo se concentra el análisis realizado en los capítulos precedentes, y se resumen los principales hallazgos del análisis del documento, para con ello emitir recomendaciones y propuestas relevantes y pertinentes que sirvan para mejorar el desempeño del Programa en el Estado de Yucatán.

5.1 Conclusiones y recomendaciones

5.1.1. La estrategia de desarrollo rural, la pertinencia de los componentes y los cambios recientes en la estrategia

Conclusiones

La implementación de la estrategia de desarrollo rural en el Estado de Yucatán se apegó a los lineamientos nacionales en correspondencia a la atención a cadenas productivas de alta inclusión social y en atención a grupos y regiones prioritarias; sin embargo, *en la atención a factores críticos y de reconversión productiva la orientación no fue del todo clara en la etapa de diseño. El diseño* abarcó a los tres subprogramas, (PAPIR-PRODESCA-PROFEMOR) mismos que no se vieron reforzados por *un programa sectorial, de estudios de estratificación de productores y de regionalización* para adecuar su planeación y operación al contexto estatal.

Los subprogramas fueron apoyados con recursos fiscales de manera desequilibrada dándole mayor peso al PAPIR, que al PRODESCA y al PROFEMOR. Lo que inclinó más la atención al capital físico que al capital humano, al fortalecimiento institucional y organizativo. De ahí, se vio descompensada la pertinencia de los componentes y se atenuara el proceso de integración y complementación que se buscó con ellos, cumpliéndose parcialmente los objetivos.

La dinámica de la estrategia de desarrollo rural seguida en el Estado se fue ajustando a los tiempos de disposición de recursos fiscales y a las aportaciones de los productores, Por ello, el cumplimiento de metas físicas y financieras resultó aceptable, aunque fueron cubiertas después de los tiempos previstos en la programación.

Los cambios recientes de la estrategia en la atención de los productores, mediante el proceso gradual (PRODESCA- PAPIR- PROFEMOR), no se lograron articular del todo en el diseño y planeación, lo cual repercutió en la operación. Aunado a lo anterior, la línea seguida en el Estado de continuar atendiendo demandas dispersas limitó los impactos en el empleo y en los ingresos de los beneficiarios.

El Proyecto considerado como el instrumento que da viabilidad a un cambio a las Unidades de Producción no ha sido comprendido en toda su dimensión; en el 2003 fue considerado como una acción administrativa-programática y no como una estrategia de visión de largo plazo para generar cambios cualitativos en la actividad productiva de las UPR con apoyos multianuales.

Los nuevos actores del Programa (Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural) fueron integrados al diseño como una acción programática; sin darles la importancia como instancia legitimadora y efectiva de concertación de recursos para la detonación del desarrollo rural sustentable en sus ámbitos de influencia.

Recomendaciones

La estrategia de Desarrollo Rural requiere de una reorientación general que adecue los objetivos, otorgue complementariedad y articulación de los subprogramas a las necesidades de desarrollo agropecuario y rural del Estado, en correspondencia con las necesidades de la población objetivo, las cadenas productivas y los grupos y regiones prioritarios, a través de proyectos integrales, involucrando a los nuevos actores en dicha estrategia. Por tanto:

Se sugiere que el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable autorice la realización de estudios de estratificación de productores y de regionalización para fortalecer la focalización de los tres subprogramas desde el diseño y planeación. Es conveniente que dichos estudios se realicen a través de empresas especializadas o de instituciones académicas y de investigación con experiencia probada en el sector agrícola y rural. El estudio de estratificación deberá también incluir un proceso de regionalización de la producción y de los recursos naturales del Estado.

Se recomienda que en el seno de la Comisión de Desarrollo Rural se reordenen los recursos asignados a los subprogramas para mantener el equilibrio presupuestal entre ellos, dando énfasis a las acciones encaminadas a fortalecer el capital humano y a sus organizaciones, sin olvidar la formación de los técnicos y empresas consultoras para mejorar la calidad de los productos que se generan. Así también, en el seno de la citada Comisión, se definan zonas específicas de atención a grupos prioritarios desde el diseño, para instrumentar acciones que den cumplimiento al objetivo de complementariedad y articulación de los subprogramas, a efecto de generar mayores impactos a través de proyectos integrales.

Se sugiere que en la UTOE se formule una línea general de coordinación entre las áreas operativas de los subprogramas, de tal forma que articule a los tres subprogramas para respaldar el diseño y mejorar la operación, estableciendo los mecanismos de complementariedad entre ellos, con el apoyo de las áreas de planeación del Gobierno del Estado y la Delegación de la SAGARPA.

Es necesario que el PRODESCA y el PROFEMOR promuevan el desarrollo de un programa intensivo de capacitación integral a los PSP, y el CECADER a los responsables de dictaminar y supervisar los proyectos. La capacitación debe contemplar la elaboración de proyectos sobre alternativas tecnológicas propias para el Estado, administración de

negocios, mercado de productos, entre otros, y se debe realizar con el apoyo del INCA-Rural, de empresas especializadas o instituciones académicas.

Se deben aprovechar los cambios en la administración municipal para iniciar las actividades de desarrollo rural integral con respaldo del PROFEMOR. Para ello se sugiere concluir el proceso de constitución y consolidación de instancias participativas e iniciar el proceso de reconocimiento en el Consejo Estatal de Desarrollo Rural.

5.1.2. Correspondencia entre la problemática de la economía rural y el Programa

Conclusiones

Se observa en el Estado un decaimiento de las actividades productivas agropecuarias, un desaprovechamiento de los recursos disponibles, el abandono de actividades agrícolas tradicionales, la ausencia de proyectos que orienten las inversiones, altos niveles de pobreza en la mayoría de los municipios rurales y una alta migración de la población rural.

La atención a demandas de productores de las cadenas productivas prioritarias (chile habanero, naranja dulce, bovinos y miel), así como de otras actividades productivas y grupos prioritarios, se realizó a través de proyectos de muy corto plazo y con baja incidencia de manera directa en el proceso productivo, lo que redujo la posibilidad de detonar procesos de desarrollo integral en las regiones y limitó la inserción de las UPR a las cadenas de valor; la resolución de problemas tecnológicos, sanitarios y de mercado de los productores de esas cadenas, fue atendida de manera marginal y sin una planeación debidamente estructurada.

Por otro lado, se atendieron de manera amplia demandas de productores y de la población rural con bienes dispersos y de menor cuantía, que resolvieron problemas inmediatos, no obstante que estos bienes les son indispensables para aligerar el trabajo de las unidades de producción familiar, los impactos en la producción y productividad fueron bajos, así como en la agregación de valor a los productos.

Los proyectos de largo plazo y los que incidieron en el proceso productivo para aprovechar el recurso agua fueron escasos y no se vieron acompañados de capacitación y asesoramiento técnico para hacer un uso más eficiente de dicho recurso.

La atención a los problemas ancestrales que enfrentan los productores de granos básicos bajo el esquema de la milpa–maya y de la zona henequenera para incorporar al cultivo las vastas zonas desaprovechadas, no fue realizada con el rigor que estos problemas merecen.

Recomendaciones

En el corto plazo es necesario que los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR y con el apoyo de los Consejos Municipales formulen diagnósticos y proyectos de desarrollo municipal para de ahí construir las estrategias de inversión del PAPIR, y de esa manera disminuir las demandas de bienes indirectamente asociados a los procesos productivos.

En el mediano plazo, es necesario desarrollar un profundo proceso de planeación del desarrollo agropecuario del Estado de Yucatán, a través de empresas especializadas o de instituciones de investigación, donde se establezcan alternativas de uso del suelo, nuevos métodos de cultivo y de reconversión productiva. Se requiere además del apoyo del Gobierno del Estado y de la SAGARPA y de sus instituciones descentralizadas para que conduzcan y supervisen dicho proceso.

5.1.3. Principales resultados de la evaluación de procesos

Conclusiones

La estrategia de desarrollo rural en el Estado de Yucatán en su conjunto, contó para su ejercicio fiscal 2003 con 100 millones de pesos de recursos fiscales (federales y estatales) para fortalecer las acciones de generación de empleos e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales marginadas. Este objetivo fue cumplido parcialmente debido a que los instrumentos de diseño, planeación y operación presentaron diferentes niveles de fortalezas y debilidades; sus resultados se vieron atenuados por la escasa visión de largo plazo que se imprimió a los subprogramas (PAPIR-PRODESCA-PROFEMOR) que integran dicha estrategia.

Los recursos fiscales fueron asignados entre los subprogramas apegándose a las líneas estratégicas del Programa Sectorial Federal y en parte al Plan Estatal de Desarrollo, respetando además las líneas generales de las Reglas de Operación. Sin embargo, fue notoria la ausencia de instrumentos de planeación (diagnósticos estatales y regionales, programas estatales sectoriales, estratificación de productores, etc), que enriquecieran la planeación y por tanto la estrategia de desarrollo rural.

La complementariedad de acciones entre las instancias estatales y federales se vio afectada y esto repercutió en el desempeño del Programa, y a pesar de los mecanismos de coordinación establecidos, los resultados fueron atenuados debido a la falta de comunicación, el trabajo en equipo y de socialización de la información.

El proceso de control y seguimiento de solicitudes presentadas fue regularmente eficiente, sólo existe una ventanilla centralizada que atiende y turna las solicitudes por orden de llegada, una vez verificados los requisitos del trámite; los criterios de priorización y aprobación de recursos se realizaron de conformidad a la existencia de recursos, por el impacto del apoyo y del cumplimiento de requisitos de elegibilidad; el control se lleva a cabo bajo un sistema de información diferente al SISER, de utilidad para los operadores, pero con debilidades para visualizar de manera integral los alcances de los tres subprogramas.

En la operación las inversiones programadas para la atención a población objetivo se vieron modificadas, aunque al parecer no sustancialmente. Sin embargo, no se puede efectuar inferencias reales debido a la ausencia de estudios de estratificación y de regionalización para focalizar la atención de productores de bajos ingresos en las zonas marginadas y no marginadas.

En el Estado, el proyecto productivo no ha jugado el rol que le asigna la estrategia de desarrollo rural, es decir, como elemento de cambio cualitativo: los operadores del PAPIR

la consideran como una acción administrativa-programática, los PSP como una actividad para obtener un ingreso y los productores como un trámite para obtener el apoyo que requieren para desarrollar su actividad; muy pocos son los productores con visión empresarial que consideran al proyecto como detonador de procesos de desarrollo.

Las inversiones a cadenas productivas de alta inclusión social y a grupos prioritarios se asignaron programáticamente de acuerdo a lo especificado en normas; en la operación no se respetaron y los apoyos se otorgaron en función de las necesidades urgentes de los productores, independientemente de las características del proyecto, del bien y de la cadena en que se encontraran inmersos.

El desarrollo de las capacidades del capital humano en el medio rural ha seguido un proceso discontinuo y azaroso, el PRODESCA carece de un instrumento con criterios y normas claras que permitan inducir a los PSP a vincular los proyectos (diseño-puesta en marcha-acompañamiento de capacitación y asistencia técnica) con el PAPIR y que al mismo tiempo, despierte el interés de los productores a emprender proyectos de largo plazo.

El PRODESCA y el CECADER han desempeñado sus labores con regular eficacia en la generación del mercado de servicios profesionales. Desde el punto de vista del diseño contempla mecanismos para estimular el desarrollo de este mercado, pero en la operación no se han aplicado con el rigor necesario para incorporar a los productores en el diseño y ejecución de proyectos, en la calificación de los técnicos y en el fortalecimiento de los perfiles de los PSP para elaborar proyectos de calidad.

El CECADER no ha tenido contacto con los productores para certificar la calidad de los trabajos de los técnicos, su actuación a distancia le ha restado efectividad en esta tarea.

El PROFEMOR ha seguido un desarrollo muy complejo por las implicaciones que se derivan de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Los resultados son incipientes en lo que corresponde a la constitución de Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural, y en el fortalecimiento organizacional le ha dado prioridad a las organizaciones preexistentes cuyas solicitudes fueron autorizadas. Las organizaciones emergentes de los proyectos apoyados por el PAPIR todavía no se abordan.

Recomendaciones

Se sugiere que el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, en el corto plazo, asigne mayores recursos a la cadena productiva de la miel de alta inclusión social, dada la posición e importancia que este producto tiene en el Estado y al nivel nacional, y en tanto se concluyan los estudios de estratificación y regionalización para focalizar mejor los recursos financieros.

Se sugiere realizar un taller de integración entre funcionarios federales y estatales para mejorar la coordinación de acciones que permita armonizar los procesos de la estrategia de desarrollo rural en los municipios y regiones del Estado y con otros programas de la Alianza para alcanzar las metas y objetivos deseados para el desarrollo rural. Además del taller, se recomienda establecer juntas periódicas para el seguimiento.

Se requieren desarrollar por parte de la Comisión de Desarrollo Rural criterios de priorización de proyectos, solicitudes y beneficiarios, que se traduzcan en instrumentos (por ejemplo: tabla de puntuación) que homogenicen su selección y obliguen a los funcionarios responsables de recepción y trámite de solicitudes a aplicar dichos criterios.

Se sugiere urgentemente incorporar y adecuar el SISER a las necesidades estatales. En este sentido, tanto la Secretaría de Desarrollo Rural y Pesca, como la Delegación de la SAGARPA deberán considerar esta actividad como urgente, útil y prioritaria, que dé transparencia al manejo de la información del Programa.

Se recomienda que las instancias operativas de los subprogramas (PAPIR-PRODESCA) definan de manera conjunta áreas de atención prioritaria y con el apoyo de los PSP integren las solicitudes de los productores de las cadenas y grupos prioritarios, a fin de que sus proyectos contemplen procesos de agregación de valor.

Es conveniente que se realice un análisis detallado de los proyectos productivos que tienen posibilidades económicas y sobre esta base orientar los esfuerzos inmediatos, en tanto se obtienen los resultados del proceso de planeación. Se sugiere que este análisis sea desarrollado por una instancia diferente al CECADER.

El programa de Desarrollo Rural debe de invertir mayores recursos en la selección, capacitación y formación de técnicos que analicen los proyectos, verificando que sean formulados con criterio de efectividad económica y evitar que continúen como un trámite de pago a los prestadores de servicios profesionales, ya que esto frenará las oportunidades de cambio en el futuro.

Se sugiere que el Consejo de Desarrollo Rural en coordinación con la UTOE y el CECADER, elabore un programa de difusión estructurado conjuntamente con los Consejos Municipales y Distritales para despertar el interés de los productores y de la población rural para emprender negocios y proyectos en sus ámbitos de acción.

Se debe proporcionar atención diferenciada y prioritaria a las zonas con mayor rezago, donde converjan acciones e instrumentos de diversos programas sectoriales y sociales, y propiciar alternativas de aportación de los productores conforme a lo que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Es necesario que el PRODESCA genere un mecanismo de colaboración (convenios) entre los PSP y los productores, donde se plasmen compromisos para el diseño, la puesta en marcha y la asistencia técnica y capacitación de los proyectos a fin acortar el tiempo de maduración de los mismos y asegurar la consolidación de las organizaciones de los productores.

5.1.4. Principales impactos

Conclusiones

La visión de corto plazo que prevaleció en la operación de la estrategia de desarrollo rural en el Estado de Yucatán fue uno de los motivos que atenuaron la detonación de procesos de desarrollo integral sustentable en el sector agropecuario y rural de la entidad, es decir,

el apoyo al capital físico (proceso de capitalización) fue poco intenso en las UPR apoyadas; el subsidio promedio fue de \$13,995.00 por productor. Las acciones para el desarrollo de las capacidades del capital humano fueron poco esmeradas para impulsar la participación activa de los productores en procesos articulados al mercado de productos como una oportunidad de negocio y, el proceso de municipalización ha sido lento y problemático. Es por ello que los impactos directos e indirectos del Programa a través de la articulación de los subprogramas no alcanzaron a cumplir de manera plena con el objetivo de la estrategia.

Los impactos de la estrategia de desarrollo rural en el Estado de Yucatán resultaron poco significativos tanto en el empleo como en el ingreso, así como en los otros indicadores que influyen en el proceso productivo. Esto derivado por un lado de la escasa articulación de los subprogramas y por otro, de la dispersión de los apoyos canalizados a través del PAPIR, así como de los escasos proyectos productivos de gran envergadura que absorben mano de obra contratada de manera permanente.

La Alianza influyó para aumentar las jornadas laborales en las UPR beneficiadas; contribuyó a retener la mano de obra familiar e incorporó al proceso productivo a las mujeres en los establecimientos no agropecuarios, pero no logró detener el proceso migratorio. Los beneficiarios obtuvieron mejorías en sus ingresos poco significativas en la rama de la actividad ganadera; en las demás áreas los excedentes monetarios fueron menores que los salarios mínimos estatal y nacional.

El PAPIR detuvo al menos la descapitalización de algunas de las unidades de producción agrícolas y pecuarias apoyadas e indujo a reorganizar el proceso productivo en maquinaria y equipo, infraestructura, ganado y plantaciones de las unidades de producción. Los resultados en producción y productividad fueron marginales por los tipos de bienes que se solicitaron, muchos de ellos no tuvieron una aplicación directa a la producción, los cambios tecnológicos resultaron bajos y tuvieron poca influencia en la reconversión productiva y en la integración a las cadenas de valor.

El desarrollo de capacidades del capital humano en el medio rural del Estado ha seguido un curso discontinuo con bajos niveles de atención a grupos de las cadenas productivas prioritarias; los impactos indirectos del PRODESCA en ese renglón son aún débiles, es por ello que la capacidad de los productores para contratar y controlar a los técnicos que diseñan los proyectos tal como lo establece la norma no se ha podido concretar. En función de lo anterior, la sostenibilidad del mercado de servicios profesionales requiere aún de los recursos del subprograma.

El Fortalecimiento Institucional y el desarrollo de la organización empresarial de los productores aún no reflejan impactos importantes.

Recomendaciones

Se sugiere que el Consejo Estatal de Desarrollo Rural establezca una nueva política de atención al desarrollo agropecuario y rural para el Estado que contemple una visión de largo plazo bajo las siguientes líneas de acción:

Se recomienda fortalecer con proyectos integrales contemplados como empresas rurales que generen empleos, la organización del trabajo, el conocimiento del mercado y el procesamiento para agregarle valor al producto a las cadenas productivas de cítricos y miel que tienen mayores posibilidades de desarrollo en el Estado.

Se deben iniciar procesos de reconversión productiva a partir de la instrumentación de una clara estrategia y del fortalecimiento de cadenas productivas de hortalizas para los mercados locales. En ese sentido, las inversiones del PAPIR deberán evaluarse en función de nuevas prácticas probadas, para ello es necesario que la Fundación PRODUCE invierta más recursos en esta materia.

El PAPIR, el PRODESCA y el PROFEMOR deberán articularse de manera que los PSP se coordinen a fin de que presenten proyectos integrales que generen ocupación a un mayor número de beneficiarios, a través de organizaciones con trayectoria económica y experiencia en la actividad y capacidad de gestión para la ejecución de los proyectos.

Bibliografía

- INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 Estado de Yucatán 2000, México, 2001.
- INEGI, V Censo Agrícola Ganadero y Ejidal Estado de Yucatán 1970, México, 1975.
- INEGI, V Censo Agrícola Ganadero y Ejidal del Estado de Yucatán 1960, México, 1961.
- INEGI, VII Censo Agrícola-Ganadero del Estado de Yucatán 1990, México, 1994,
- HERNÁNDEZ, Xolocotzy Efraín et al, La milpa en Yucatán; un sistema de producción tradicional, INEGI-COLPOS, México.
- INEGI-Gobierno del estado de Yucatán, Anuario Estadístico del Estado de Yucatán, Edición 2001, 2002 y 2003. México, 2004.
- LVIII Legislatura, Comisión de Desarrollo Rural y Comisión de Agricultura Y Ganadería, Compilación de Leyes para el Campo, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, México D.O.F. del 7 de diciembre de 2001.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001.
- Gobierno del Estado de Yucatán, Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006. Mérida Yucatán, 2002.
- SAGARPA, Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006.
- SAGARPA, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Rural 1996-2006, México. Gobierno Federal y Estatal, Anexo Técnico y Addendum 2003, Cierres de ejercicio y listado de beneficiarios de 2001 y 2003.
- LVIII Legislatura, 2º. Coloquio Internacional "El Desarrollo Rural en México en el Siglo XXI", Agosto de 2002.
- PAZ, Sánchez Fernando, La economía Agrícola Mexicana ¿sin campesinos?, UNAM, Fondo Editorial FCA, México, 2003.

Páginas de internet consultadas

www.inegi.gob.mx
www.conapo.gob.mx
www.siap.gob.mx

Anexo 1.
Metodología de evaluación

Diseño de la Muestra de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural del Estado de Yucatán

Marco Muestral

La muestra para la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán abarca el ejercicio fiscal 2001 y 2003, se evaluaron para el primer año el Programa PADER y para el segundo el subprograma PAPIR; de acuerdo con el método de muestreo de la Alianza Contigo 2003 las poblaciones de beneficiarios se trataron como poblaciones independientes y de cada una se extrajo una muestra aleatoria simple.

Para determinar el universo (N) de beneficiarios para el ejercicio 2001 del Programa PADER se realizaron las siguientes actividades.

- Recabar información documental (Base de Datos).
- Depuración de la base de Datos.

Programa Desarrollo Rural 2001	Beneficiarios (Base de datos) Cierre Físico	Beneficiarios Base de datos depurado*
PADER	7543	7543

La base de datos depurada tomó en consideración sólo a los beneficiarios que se encontraron en el expediente.

El universo (N) de beneficiarios del año 2003 del Subprograma PAPIR se integró de la siguiente manera.

Programa Desarrollo Rural 2003	Beneficiarios (Base de datos) solicitudes	Beneficiarios Base de datos depurado (solicitudes pagadas)
Programa de Apoyo a Inversión Rural	1795	1291
Total		

Procedimiento para calcular los tamaños de muestra

Siguiendo el procedimiento establecido en la guía metodológica para la evaluación estatal de la Alianza para el Campo "Alianza Contigo" 2003, se aplicó la siguiente fórmula.

$$n_i = \Phi_i / 1 + (\Phi_i / N_i)$$

donde:

n_i ; es el tamaño de la muestra para el Programa de Desarrollo Rural

N_i ; es el número total de beneficiarios

Φ_i ; es una constante para el programa.

La constante señalada en la tabla (parámetro Φ del Programa) para el año 2001 en el Estado de Yucatán fue de 206.97, y para el año 2003 de 134.74.

Programa	Valores	Formula	n= tamaño de la muestra
Desarrollo Rural 2001	N = 7,543 $\Phi_i = 206.97$	$n = 206.97 / 1 + (206.97 / 7543)$	201
Desarrollo Rural 2003	N= 1,291 $\Phi_i = 134.74$	$n = 134.74 / 1 + (134.74 / 1,291)$	122
Total			323

Procedimiento seguido para la selección de beneficiarios a ser encuestados

Una vez que se determinó el tamaño de la muestra (ni), los beneficiarios que se encuestaron se seleccionaron del listado completo del Programa PADER (2001) y del Subprograma PAPIR 2003.

Para ello se ordenó alfabéticamente la relación de beneficiarios por apellido y se les enumeró de manera progresiva.

Posteriormente se calculó el coeficiente “k” (tamaño del salto) redondeado al entero más próximo (o a 2, si el factor estuvo entre uno y dos), es decir, el número de veces que la muestra cabe en la población; este factor resultó de dividir el número total de beneficiarios del Programa (N_i) entre el tamaño de muestra calculado.

Programa de Desarrollo Rural	Universo (N)	Muestra	valor $k = N / n$
PADER 2001	7543	201	38
PAPIR 2003	1,291	122	11

Enseguida se determinó el número aleatorio “s” ubicado entre el rango comprendido entre cero y “k” (0 - 38) para el año 2001; y (0 - 11) para el año 2003.

A partir del número aleatorio obtenido, se inició la selección de los beneficiarios de manera directa y sistemática, dentro del marco muestral de beneficiarios a encuestar.

Para el año 2001 se obtuvo un número aleatorio de 6, entonces el elemento de la muestra fue el beneficiario que ocupó la posición número 6 en la relación, el siguiente número fue el 44 y así sucesivamente.

Relación de beneficiarios de la Muestra 2001

No. En la Muestra	No. Consecutivo en la BD	No. En la Muestra	No. Consecutivo en la BD	No. En la Muestra	No. Consecutivo en la BD	No. En la Muestra	No. Consecutivo en la BD
s1	6	s51	1906	s101	3806	s151	5706
s2	44	s52	1944	s102	3844	s152	5744
s3	82	s53	1982	s103	3882	s153	5782
s4	120	s54	2020	s104	3920	s154	5820
s5	158	s55	2058	s105	3958	s155	5858
s6	196	s56	2096	s106	3996	s156	5896
s7	234	s57	2134	s107	4034	s157	5934
s8	272	s58	2172	s108	4072	s158	5972
s9	310	s59	2210	s109	4110	s159	6010
s10	348	s60	2248	s110	4148	s160	6048
s11	386	s61	2286	s111	4186	s161	6086
s12	424	s62	2324	s112	4224	s162	6124
s13	462	s63	2362	s113	4262	s163	6162
s14	500	s64	2400	s114	4300	s164	6200
s15	538	s65	2438	s115	4338	s165	6238
s16	576	s66	2476	s116	4376	s166	6276
s17	614	s67	2514	s117	4414	s167	6314
s18	652	s68	2552	s118	4452	s168	6352
s19	690	s69	2590	s119	4490	s169	6390
s20	728	s70	2628	s120	4528	s170	6428
s21	766	s71	2666	s121	4566	s171	6466
s22	804	s72	2704	s122	4604	s172	6504
s23	842	s73	2742	s123	4642	s173	6542
s24	880	s74	2780	s124	4680	s174	6580
s25	918	s75	2818	s125	4718	s175	6618
s26	956	s76	2856	s126	4756	s176	6656
s27	994	s77	2894	s127	4794	s177	6694
s28	1032	s78	2932	s128	4832	s178	6732
s29	1070	s79	2970	s129	4870	s179	6770
s30	1108	s80	3008	s130	4908	s180	6808
s31	1146	s81	3046	s131	4946	s181	6846
s32	1184	s82	3084	s132	4984	s182	6884
s33	1222	s83	3122	s133	5022	s183	6922

Evaluación Programa Desarrollo Rural 2003

Continuación

No. En la Muestra	No. Consecutivo en la BD	No. En la Muestra	No. Consecutivo en la BD	No. En la Muestra	No. Consecutivo en la BD	No. En la Muestra	No. Consecutivo en la BD
s34	1260	s84	3160	s134	5060	s184	6960
s35	1298	s85	3198	s135	5098	s185	6998
s36	1336	s86	3236	s136	5136	s186	7036
s37	1374	s87	3274	s137	5174	s187	7074
s38	1412	s88	3312	s138	5212	s188	7112
s39	1450	s89	3350	s139	5250	s189	7150
s40	1488	s90	3388	s140	5288	s190	7188
s41	1526	s91	3426	s141	5326	s191	7226
s42	1564	s92	3464	s142	5364	s192	7264
s43	1602	s93	3502	s143	5402	s193	7302
s44	1640	s94	3540	s144	5440	s194	7340
s45	1678	s95	3578	s145	5478	s195	7378
s46	1716	s96	3616	s146	5516	s196	7416
s47	1754	s97	3654	s147	5554	s197	7454
s48	1792	s98	3692	s148	5592	s198	7492
s49	1830	s99	3730	s149	5630	s199	7530
s50	1868	s100	3768	s150	5668	s200	25
						s201	63

Para el año 2003, el número aleatorio fue de 4, entonces el elemento de la muestra fue el beneficiario que ocupó el número 4 de la relación, el siguiente número fue de 15 y así sucesivamente.

Relación de beneficiarios de la Muestra 2003

No. En la Muestra	No. Consecutivo en la BD	No. En la Muestra	No. Consecutivo en la BD	No. En la Muestra	No. Consecutivo en la BD	No. En la Muestra	No. Consecutivo en la BD
S1	4	s31	334	s61	664	s91	994
S2	15	s32	345	s62	675	s92	1005
S3	26	s33	356	s63	686	s93	1016
S4	37	s34	367	s64	697	s94	1027
S5	48	s35	378	s65	708	s95	1038
S6	59	s36	389	s66	719	s96	1049
S7	70	s37	400	s67	730	s97	1060
S8	81	s38	411	s68	741	s98	1071
S9	92	s39	422	s69	752	s99	1082
S10	103	s40	433	s70	763	s100	1093
S11	114	s41	444	s71	774	s101	1104
S12	125	s42	455	s72	785	s102	1115
S13	136	s43	466	s73	796	s103	1126
S14	147	s44	477	s74	807	s104	1137
S15	158	s45	488	s75	818	s105	1148
S16	169	s46	499	s76	829	s106	1159
S17	180	s47	510	s77	840	s107	1170
S18	191	s48	521	s78	851	s108	1181
S19	202	s49	532	s79	862	s109	1192
S20	213	s50	543	s80	873	s110	1203
S21	224	s51	554	s81	884	s111	1214
S22	235	s52	565	s82	895	s112	1225
S23	246	s53	576	s83	906	s113	1236
S24	257	s54	587	s84	917	s114	1247
S25	268	s55	598	s85	928	s115	1258
S26	279	s56	609	s86	939	s116	1269
S27	290	s57	620	s87	950	s117	1280
S28	301	s58	631	s88	961	s118	1291
S29	312	s59	642	s89	972	s119	11
S30	323	s60	653	s90	983	s120	22
						s121	33
						s122	44

Cuadro 1. Reemplazos para la Muestra del año 2001

No. En los Reemplazos	No. Consecutivo en la BD	No. En los Reemplazos	No. Consecutivo en la BD
r1	101	r21	861
r2	139	r22	899
r3	177	r23	937
r4	215	r24	975
r5	253	r25	1013
r6	291	r26	1051
r7	329	r27	1089
r8	367	r28	1127
r9	405	r29	1165
r10	443	r30	1203
r11	481	r31	1241
r12	519	r32	1279
r13	557	r33	1317
r14	595	r34	1355
r15	633	r35	1393
r16	671	r36	1431
r17	709	r37	1469
r18	747	r38	1507
r19	785	r39	1545
r20	823	r40	1583

Cuadro 2. Reemplazos de la muestra para el año 2003

No. En los Reemplazos	No. Consecutivo en la BD	No. En los Reemplazos	No. Consecutivo en la BD
r1	55	r14	198
r2	66	r15	209
r3	77	r16	220
r4	88	r17	231
r5	99	r18	242
r6	110	r19	253
r7	121	r20	264
r8	132	r21	275
r9	143	r22	286
r10	154	r23	297
r11	165	r24	308
r12	176	r25	319
r13	187		

Cuadro 3. Relación de autoridades entrevistadas

Tipo de Entrevista	Num.
Funcionarios Directivos de Desarrollo Rural	2
Funcionarios Operativos de Desarrollo Rural	14
Prestadores de Servicios profesionales	21
Coordinadores de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable	13
Representantes de Organizaciones Económicas de Primer Nivel (PROFEMOR)	6
Responsable Operativo del CECADER	1
Total	57

Captura y procesamiento de información

La captura de datos se realizó entre el 22 y 30 de junio, en esta etapa del proceso se verificó la congruencia de los datos con la información capturada, en caso de errores que fueron mínimos, éstos se modificaron en la base de datos; la información se capturó en el Sistema Informático de Evaluación *LOTUS NOTES*. Versión 5.0.

Captura de información de campo

Responsable	Actividad	N° de cuestionarios 2001	N° de cuestionarios 2003	Lugar	Fechas
Área de informática y capturistas	Captura de información	201	124	Oficinas de la UAT	21 al 29 de junio

Procesamiento e integración de bases de datos

Programa de Desarrollo Rural	Base de datos	Fecha de inicio
PADER 2001	Una	30 de junio al 8 de julio
PAPIR 2003	Una	30 de junio al 8 de julio
Otros actores	Una	30 de junio al 8 de julio

Análisis y redacción del informe

Integración y procesamiento de la Base de Datos

La integración de la base de datos se realizó una vez concluida la captura de los cuestionarios aplicados a los beneficiarios 2001 y 2003 seleccionados en la muestra, así como de las entrevistas aplicadas a otros actores. Este procedimiento se ejecutó conforme al manual proporcionado por FAO, que consistió en una exportación de los datos capturados en el Sistema *Lotus Notes* a archivos de *Microsoft Excel*.

Una vez realizada la exportación de los datos, se procedió a la revisión de los mismos, con la intención de identificar errores de levantamiento y de captura de la información para realizar la corrección necesaria y actualizar los datos en el Sistema de *Lotus Notes*.

Procesamiento de la información de Beneficiarios 2001 y 2003 y Otros Actores entrevistados

El procesamiento de esta información se realizó conforme a la capacitación que se tomó en el segundo taller realizado por la FAO, dirigido a evaluadores estatales, así mismo se realizaron análisis propios de la empresa como frecuencias y porcentajes de las diferentes preguntas que se realizaron a los beneficiarios y a los diferentes actores entrevistados.

Método de análisis estadístico de la base de datos

Para este análisis se utilizó el manual proporcionado por la FAO, así mismo se realizó el análisis estadístico conforme a la capacitación obtenida en el segundo taller proporcionado por esta misma institución. El análisis estadístico se realizó en el siguiente orden:

Tipología de Productores: Para analizar este apartado se tomaron en cuenta las siguientes variables:

- Escolaridad del productor
- Superficie Equivalente
- Bovino Equivalente
- Valor de los activos
- Nivel Tecnológico

Para determinar la tipología de cada productor, se realizó un cálculo con cada una de las variables anteriores y a su vez asignarle una ponderación a cada una para que al final se pudiera llegar a la siguiente tabla:

Tipos de productores

Variable	TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV	TIPO V
Escolaridad	Con estudios de primaria (1 a 6 años)	Con estudios de secundaria (7 a 9)	Con estudios de preparatoria (10 a 12)	Con estudios de licenciatura (13 a 16)	Licenciatura concluida y más (17 ó más)
Superficie equivalente	Hasta 3 hectáreas	Más de 3 y hasta 10	Más de 10 y hasta 50	Más de 50 y hasta 100	Más de 100 hectáreas
Bovino equivalente	Hasta 8 cabezas	Más de 8 y hasta 25	Más de 25 y hasta 75	Más de 75 y hasta 150	Más de 150 cabezas
Valor de los activos productivos	Hasta 5,000 pesos	Más de 5,000 y hasta 25,000	Más de 25,000 y hasta 100,000	Más de 100,000 y hasta 500,000	Más de 500,000 pesos
Nivel Tecnológico	Hasta el 0.2	Más de 0.2 hasta el 0.4	Más de 0.4 hasta el 0.6	Más de 0.6 hasta el 0.8	Más de 0.8 hasta el 1.0

Posteriormente se realizó el cálculo y análisis de los indicadores a partir de los datos de las encuestas a beneficiarios. El cálculo se realizó para dos categorías de indicadores, aquellos que se refieren a resultados e impactos de los apoyos recibidos y aquellos referidos a las percepciones por parte de los beneficiarios sobre la operación de la Alianza.

Tanto en el cálculo como en el análisis de los indicadores se utilizó la información cualitativa obtenida por el evaluador en sus visitas de campo.

Indicadores sobre la operación de Alianza

Se realizó un análisis de la información para obtener este tipo de indicadores los cuales se dividieron en tres grupos:

- **Satisfacción con el apoyo** (Recepción, Oportunidad, Calidad y Causas de la no-recepción)

La recepción, oportunidad y causas de la no-recepción, describen las relaciones porcentuales de los productores de la muestra que afirmaron positivamente que recibieron el apoyo respecto al total de los beneficiarios encuestados.

La calidad del apoyo se mide a través de la media aritmética de las calificaciones que dieron los productores encuestados sobre el bien recibido. (semillas o plántulas, animales, construcciones e instalaciones, maquinaria y equipo y asesoría y capacitación.

- **Permanencia del apoyo** (Situación actual, nivel de uso y razones por las que no se mantiene el bien)

La situación actual y razones por las que no se mantiene el apoyo, son indicadores descriptivos y se refieren a las relaciones porcentuales entre los productores que mantienen el bien respecto al total de los beneficiarios encuestados. El índice del nivel de uso se analizó mediante frecuencias, referente a la situación actual y el índice se construye a partir del límite superior de cada rango ponderado por el porcentaje correspondiente a cada rango

- **Gestión del apoyo** (Dificultad en acopio de información, Dificultad en llenado de solicitud e Índice de complejidad en llenado de solicitud)

La dificultad de llenado de solicitudes y la dificultad del acopio de la información se midieron en porcentajes derivado de dificultad que tuvieron los encuestados en ambos procesos, respecto del total de beneficiarios de la muestra.

El índice de complejidad promedia las respuestas dadas por los beneficiarios encuestados (fácil, regular o complicado).

Así mismo se hizo el cálculo y análisis de indicadores de impacto de dos tipos de niveles de acuerdo a las fórmulas y procedimientos establecidos por la FAO:

Primer Nivel: Ingreso y Empleo

Ingreso

El índice de ingresos se analizó a través de un conjunto de índices que identifican el impacto de la escala de producción, de los rendimientos y de los precios, para las actividades agrícolas fueron las hectáreas sembradas, para las actividades pecuarias las unidades de producción y para las no agropecuarias las ventas y costos (antes y después del apoyo).

Índices de producción (IQ). Producto (multiplicación de los Índices de unidades de producción por los índices de rendimientos).

Índices de rendimientos (IR)= Cociente (sumatoria de rendimientos después del apoyo multiplicada por las unidades productivas después del apoyo y por los precios antes del apoyo/ la sumatoria de las unidades productivas antes del apoyo, por los rendimientos antes del apoyo y los precios antes del apoyo.

Índices de Unidades de producción (IUP)= Cociente (sumatoria de unidades después del apoyo multiplicada por los rendimientos antes del apoyo y por los precios antes del apoyo/ la sumatoria de las unidades productivas antes del apoyo, por los rendimientos antes del apoyo y los precios antes del apoyo.

Índices de precios (IP)= Cociente (sumatoria de precios después del apoyo por la unidades productivas después del apoyo y los rendimientos después del apoyo/ sumatoria de los precios antes del apoyo por las unidades de producción después del apoyo y los rendimientos después del apoyo.

Índices de Ingresos (IY) = Producto (índices de producción multiplicado por índices de precios).

Índices de excedentes (IE) = Cociente (sumatoria de unidades de producción después del apoyo y de rendimientos después del apoyo multiplicado por el resultado la resta de los precios después del apoyo menos los costos después del apoyo / sumatoria de las unidades de producción antes del apoyo y de los rendimientos antes del apoyo multiplicado por el resultado de la resta de los precios y los costos antes del apoyo).

Índices de Costos.(IE)= Cociente (para actividades agrícola se calcula dividiendo el costo total de producción por unidad de superficie entre el rendimiento por unidad de superficie; para actividades pecuarias se divide el costo total de producción por el rendimiento por unidad de producción y por el número de unidades en producción.

Especie	Unidades de producción	Rendimientos	Producción	Precios	Ingresos	Costos	Excedente
	IUP	IR	$IQ=IUP*IR$	IP	$IY=IQ*IP$	IC	IE

Empleo

Se clasifican las unidades de producción en estables, crecientes, y decrecientes de las actividades agrícolas, ganaderas y no agropecuarias, con el número de jornales utilizados en las UPR (familiares y contratados).

El índice se construye a partir de la operación que resulta de dividir los jornales declarados después y antes del apoyo. Esta operación se realizó para los jornales que variaron con el apoyo de la Alianza, las jornadas generadas por otras causas y de manera global.

Segundo Nivel:

Inversión y capitalización

Este indicador evalúa si en presencia del Programa se da un proceso de capitalización de las UPR, se consideran: maquinaria y equipo, vehículos, construcciones, instalaciones, ganado, plantaciones y cultivos perennes.

Para cada beneficiario se calculan el valor total de sus activos antes del apoyo se resta del valor después del apoyo, a partir de ese resultado se clasifican los beneficiarios en tres clases: crecientes >0 , estables $=0$ y decrecientes <0 . después se determina el porcentaje de cada clase.

Para cada uno de los rubros se construye una tabla de distribución de frecuencias con los casos en que el valor después del apoyo permanece igual, aumenta o disminuye, cuando dicho valor cambió se clasifican por separado los casos que se deben a Alianza y los que sucedieron por otras causas.

Producción y productividad

Se contabilizan las actividades que se observan crecimiento en la producción y se cuentan los casos en que dicho crecimiento se debe a la escala de producción, a los rendimientos y a la acción conjunta de ambos elementos.

Innovación tecnológica

Se mide a través de la variación de un índice de nivel tecnológico que se calcula para antes y después del apoyo, son promedios simples de: calidad genética de semillas y plántulas, riego, fertilización y mecanización para la rama agrícola y calidad genética de los animales, alimentación e infraestructura y equipo para fomento pecuario.

A cada una de esos componentes se le asigna una ponderación que va del 0 a 1 por ejemplo (semilla criolla = 0 ; mejorada = 0.5; certificada = 1; para realizar el cálculo de este índice se suman las frecuencias positivas y se multiplican por la ponderación correspondiente y se obtiene el producto; esta misma operación se realiza con todos los componentes.

Una vez realizadas las operaciones el índice de nivel tecnológico para cualquiera de las ramas se divide la unidad entre la suma de los índices obtenido para cada componente. Es decir $1/4$ (índice de semillas y plántulas + índice de fertilización + índice de riego,+ índice de mecanización)

Integración de cadenas

Se realizaron los cálculos de las unidades de producción muestreadas, para identificar el grado de integración hacia el mercado de insumos y de productos.

La integración hacia atrás verifica los porcentajes de autoabastecimiento del productor en la producción respecto a (semillas o plántulas, maquinaria y equipo, fertilizantes y

agroquímicos, materiales, herramientas y equipo, transporte, almacenamiento, servicios profesionales y conservación o refrigeración) y se aplica una ponderación a cada uno de estos factores de acuerdo a lo establecido por la FAO.

Se realiza la multiplicación al promedio de las respuestas ofrecidas por los beneficiarios y se obtiene el índice según la tendencia de la unidad de producción, y se clasifican en crecientes, estables y decrecientes.

La integración hacia delante verifica los porcentajes promedio de la producción colocada en el mercado antes y después del apoyo, los valores de los productos antes y después del apoyo, la superficie sembrada antes y después del apoyo, los rendimientos antes y después del apoyo, los precios antes y después del apoyo. Los cálculos de este indicador son similares a la integración horizontal hacia atrás.

El valor máximo de este indicador es igual a 1 y el mínimo es de -1.

Reconversión productiva

Este indicador se construye a partir de los cultivos nuevos que emprende el productor después del apoyo.

Para el cálculo se relacionaron las frecuencias de los productores encuestados y el tipo de cultivos nuevos apoyados por alianza y los que iniciaron por su propia iniciativa, se calcularon los porcentajes de cada uno de ellos, construyendo una tabla de los diferentes cultivos.

Posteriormente se relacionaron el número de hectáreas sembradas con nuevos cultivos antes del apoyo y después del apoyo y se calcularon los porcentajes, una vez realizada esta operación se restaron los porcentajes de las hectáreas sembradas con nuevos cultivos antes y después del apoyo para obtener el índice de reconversión.

Redacción del informe

El coordinador del estudio y el asesor en materia de desarrollo rural llevaron a cabo la redacción del informe preliminar mismo que fue entregado al Coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación para su revisión y observaciones correspondientes.

Anexo 2.

Información cuadros complementarios al contenido de los capítulos

Cuadro anexo 1. Asignación Presupuestal Programa de Desarrollo Rural 2003

Subprograma	Federal	Estatal	Total
PAPIR			85,307,780.00
Vía Proyectos	43,376,037.00	16,859,814.00	60,235,851.00
Vía demanda	19,180,920.00	5,891,009.00	25,071,929.00
PRODESCA			7,575,736.00
Grupos y regiones prioritarias	2,574,575.00	858,129.00	3,432,704.00
Cadenas productivas	3,107,320.00	1,035,712.00	4,143,032.00
PROFEMOR			3,347,002.00
Fortalecimiento Institucional	1,804,502.00	601,500.00	2,406,002.00
Consolidación organizativa	705,750.00	235,250.00	941,000.00
Total	70,749,104.00	25,481,414.00	96,230,518.00

Fuente: Addendum al Anexo Técnico 2003

Cuadro anexo 2. Asignación Presupuestal a Cadenas Productivas Subprograma PAPIR 2003

Cadenas Agroalimentarias	Monto de recursos asignados (pesos)			Total	(%)
	PBI zonas marginadas	PBI zonas no marginadas	Productores en transición		
Bovinos	14,833,169.00	3,190,545.00	4,304,325.00	22,328,039.00	30.00
Miel	7,416,585.00	1,595,273.00	2,152,163.00	11,164,021.00	15.00
Chile Habanero	7,416,585.00	1,595,273.00	2,152,163.00	11,164,021.00	15.00
Naranja dulce	9,888,780.00	2,127,030.00	2,869,549.00	14,885,359.00	20.00
Ovinos	9,888,779.00	2,127,029.00	2,869,549.00	14,885,357.00	20.00
Total	49,443,898.00	10,635,150.00	14,347,749.00	74,426,797.00	100.00

Fuente: Addendum del Anexo Técnico Subprograma PAPIR 2003

Cuadro anexo 3. Asignación Presupuestal a grupos prioritarios. Subprograma PAPIR 2003

Criterios de asignación	Tipo de proyectos o acciones	Vía proyectos	Vía demanda	Total
Cadenas agroalimentarias	Producción primaria	19,006,187.31	1,296,640.68	20,302,827.99
	Valor agregado	9,991,952.27	8,817.05	10,000,769.32
	Garantía líquida	1,115,320.00		1,115,320.00
Otras actividades productivas	Producción primaria	8,227,447.76	995,777.01	9,223,224.77
	Valor agregado	2,691,429.59	1,312,444.66	4,003,874.25
	Garantía líquida	976,442.64		976,442.64
Total		42,008,779.57	3,613,679.40	45,622,458.97
(%)		92.08	7.92	100.00

Fuente: Addendum del Anexo Técnico Subprograma PAPIR 2003

Cuadro anexo 4. Asignación presupuestal por tipo de beneficiario Subprograma PAPIR 2003

Criterios de Asignación	Tipo de Beneficiarios			Total
	PBI Zona Marginada	PBI Zona No Marginada	P. en Transición	
Vía proyectos	51,384,521.00	7,581,559.00	1,269,771.00	60,235,851.00
Vía demanda libre	15,210,961.00	7,079,569.00	2,241,339.00	24,531,869.00
total	66,595,482.00	14,661,128.00	3,511,110.00	84,767,720.00
%	78.56	17.30	4.14	100.00

Fuente: Adendum del Anexo Técnico Programa de Desarrollo Rural 2003.

Cuadro anexo 5. Número de beneficiarios por tipo de productor. PAPIR 2003

Tipos de apoyos	PBI Zonas Marginadas	PBI Zonas No Marginadas	Productores en Transición	Total
Vía proyectos	3,358	335	39	3,732
Vía demanda	1,597	1021	91	2,709
Total	4,955	1356	130	6,441
%	76.9	21.1	2.0	100.00

Fuente: Addendum del Anexo Técnico

Cuadro anexo 6. Beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural (1998-2003)

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beneficiarios	62,184	51,701	78,543	32,571	13,534	16,064
TMC (1998-2003)						-23.71

Fuente: cierre de avances físicos programa de desarrollo rural 1998-2003

Cuadro anexo 7. Presupuesto alianza 1998- 2003

Año	Fomento Agrícola	Fomento Ganadero	Desarrollo Rural	Total	DR/Total	TMC
1998	42,039,232.85	26,747,819.59	25,827,150.00	94,614,202.44	27.30	
1999	41,908,755.30	40,563,613.00	36,185,018.00	118,657,386.30	30.50	
2000	29,069,928.83	39,030,972.00	56,670,067.00	124,770,967.83	45.42	
2001	15,394,913.16	16,910,000.00	69,669,800.00	101,974,713.16	68.32	
2002	25,392,020.85	12,812,878.00	94,928,801.61	133,133,700.46	71.30	
2003	31,093,385.00	41,358,582.00	100,243,759.00	172,695,726.00	58.05	31.16%

Fuente: Cierres presupuestales 1998-2003

Cuadro anexo 8. Evolución Presupuestal Programa de Desarrollo Rural (1998.2003)

Programas/años	Federal	Estatal	Total
1998	16,727,810.00	9,099,340.00	25,827,150.00
1999	21,558,100.00	14,626,918.00	36,185,018.00
2000	49,455,680.00	7,126,387.00	56,670,067.00
2001	102,134,280.00	16,991,200.00	141,513,017.70
2002	71,205,025.19	23,723,775.42	148,625,101.87
2003	73,791,200.00	26,775,600.00	100,566,800.00

Fuente: Cierres presupuestales 1998-2003 del Programa de Desarrollo Rural

Cuadro anexo 9. Cobertura del Programa de Desarrollo Rural 2003 por Municipio

Clasificación	Número de Municipios	%	Número de Apoyos	%
Muy alto	3	3.80	15	1.16
Alto	55	69.62	817	63.28
Medio	18	22.78	424	32.84
Bajo	1	1.27	9	0.70
Muy bajo	2	2.53	26	2.01
Total	79	100.00	1291	100.00

Fuente: Base de Datos Programa Desarrollo Rural 2003

Cuadro anexo 10. Cumplimiento de metas físicas y financieras 2003

	Metas financieras			Metas Físicas		
	Presupuesto programado (miles de pesos)	Presupuesto pagado (miles de pesos)	Avance (%)	Metas programadas	Metas cumplidas	Avance (%)
PAPIR	89,449.20	77,295.80	86.41	6,441	5,523	85.75
PRODESCA	7,575.70	7,135.90	94.19	3,037	6,244	205.60
PROFEMOR	3,541.80	2,923.80	82.55	4350	4,297	98.78
Total	100,566.70	87,355.50	86.86	13,828	16,064	116.17

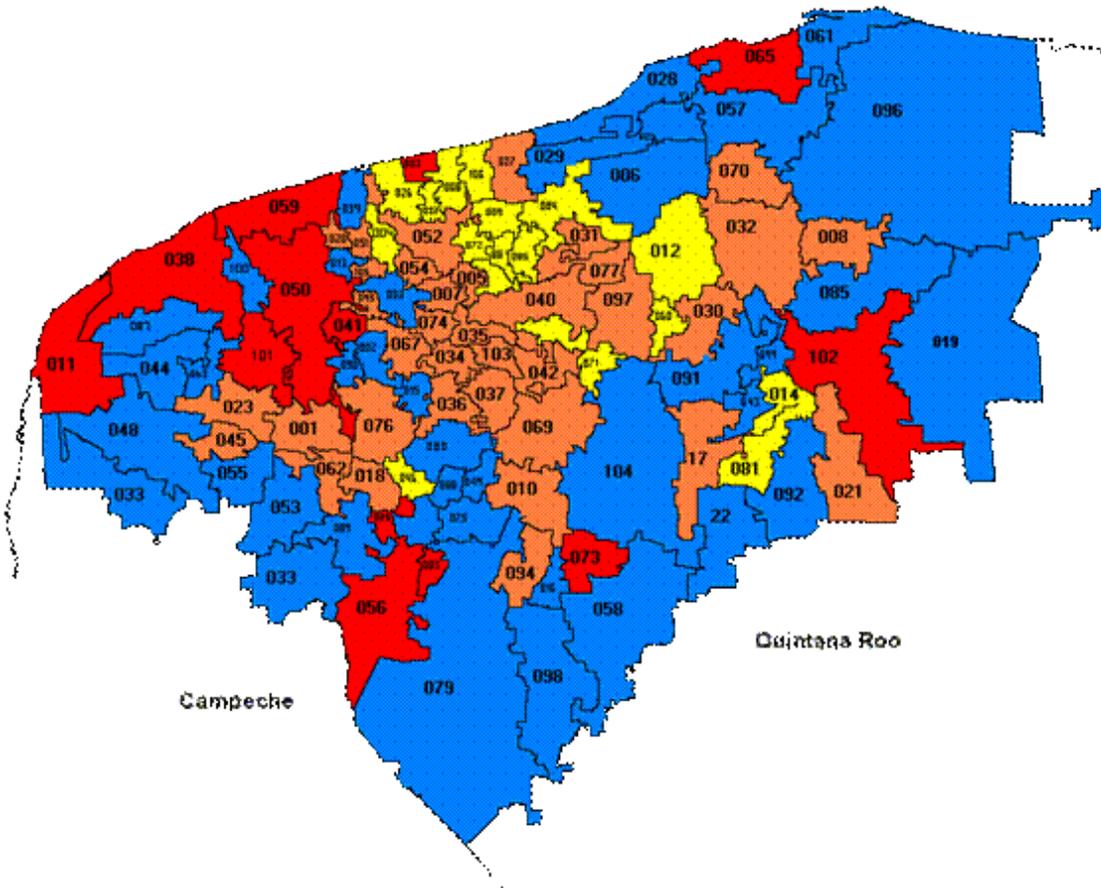
Fuente: Adendum del Anexo Técnico y cierre financiero y físico desarrollo rural 2003

Cuadro anexo 11. Tipo de productores

Tipo de productores	Productores programados (%)	Productores apoyados (%)
PBI en Zonas Marginadas	76.9	64.8
PBI en Zonas No Marginadas	21.1	24.2
Productores en Transición	2.0	11.0
Total	100.0	100.0

Fuente: Addendum del Anexo Técnico 2003 y Base de Datos PAPIR 2003

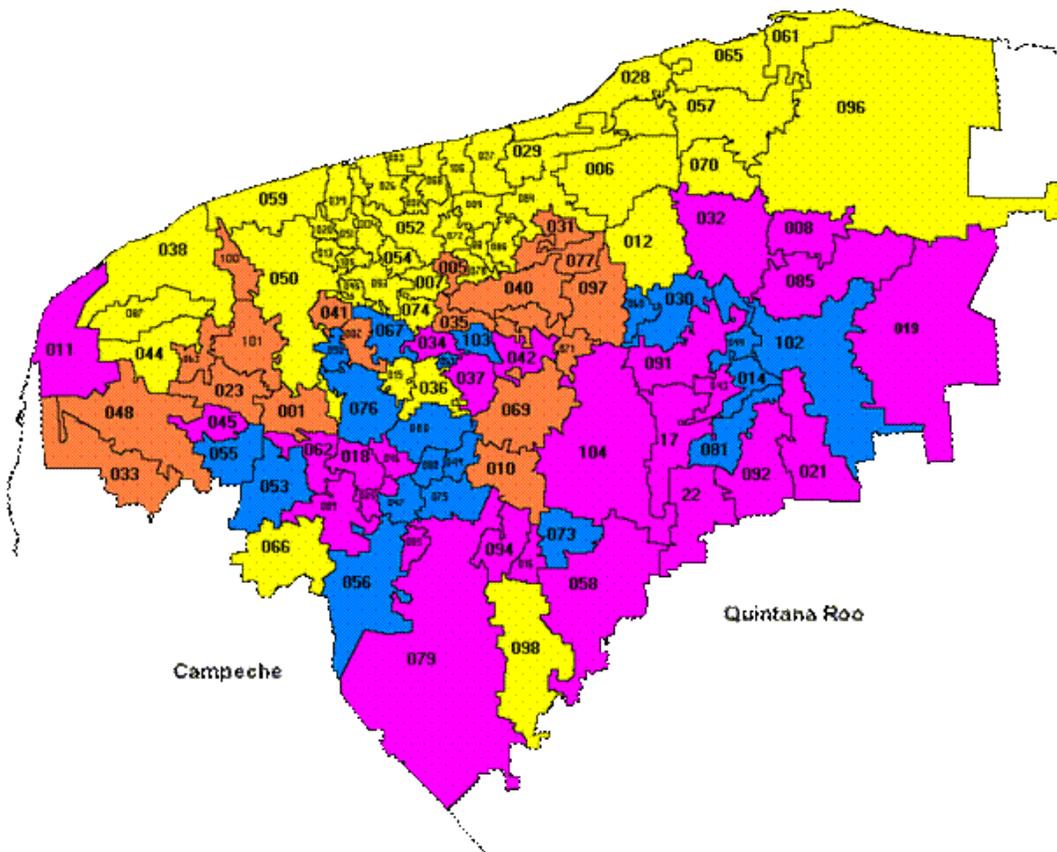
Figura anexa 1. Crecimiento demográfico por municipio



Total de Municipios	Color	Crecimiento poblacional
17	Yellow	<0.74 %
37	Orange	>0.74% <1.68%
39	Blue	>1.68% <2.62%
13	Red	>2.62 %
106	Total	

Fuente: datos de los Censos de población y vivienda de 1990 y 2000

Figura anexa 2. Porcentaje de la superficie ocupada con cultivos agrícolas y perennes, excepto henequén



Total de Municipios	Color	% Superficie ocupada con cultivos agrícolas y perennes, excepto henequén
41	Yellow	De 0.08 % hasta 7.84 % de la superficie de uso agrícola.
22	Orange	De 8.05% hasta 15.38% de la superficie de uso agrícola
16	Blue	De 15.78 % hasta 19.87% de superficie de uso agrícola.
27	Pink	De 20.41% hasta 68.10 %.

Fuente: datos del Censo agrícola-Ganadero y ejidal de 1970 y 1990

Cuadro anexo 12. Apoyos del PAPIR por tipología del productor (2003)

Tipología del productor	Número	(%)
I	65	52.4
II	41	33.1
III	13	10.5
IV	15	4.0
Total	134	100.0

Fuente: base de datos encuestas a beneficiarios 2003

Cuadro anexo 13. Servicios que ofrecen los PSP a productores rurales 2003

Servicios	Estatus		
	Acreditado	Condicionado	No aceptable
Consultoría	28	0	0
Capacitación	0	0	0
Diseño de proyectos	97	33	5
Proyectos puesto en marcha	13	0	0
Fondos comunitarios	2	0	0

Fuente: página Web CECADER base actualizada consulta julio 2003.

Cuadro anexo 14. Empleo Actividades Agrícolas 2001

Causas y tendencia	Casos		Jornales Totales		
	No.	%	Antes del Apoyo	Después del Apoyo	DA/AA
Por Alianza	4	100.00	228	1383	6.07
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	4	100.00	228	1383	6.07
Por otras causas	7	100.00	632	2413	3.82
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	7	100.00	632	2413	3.82
Total	42	100.00	2713	5649	2.08
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	11	26.19	860	3796	4.41
Estable	31	73.81	1853	1853	1.00
	Casos		Jornales Contratados		
Por Alianza	1	100.00	0	201	0
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	1	100.00	0	201	0
Por otras causas	5	100.00	145	849	5.86
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	5	100.00	145	849	5.86
Total	42	100.00	565	1470	2.60
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	6	14.29	145	1050	7.24
Estable	36	85.71	420	420	1.00
	Casos		Jornales Familiares		

Evaluación Programa Desarrollo Rural 2003

Continuación

Por Alianza	4	100.00	228	1182	5.18
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	4	100.00	228	1182	5.18
Por otras causas	6	100.00	352	1429	4.06
Decreciente	1	16.67	250	240	0.96
Creciente	5	83.33	102	1189	11.66
Total	42	100.00	2148	4179	1.95
Decreciente	1	2.38	250	240	0.96
Creciente	9	21.43	330	2371	7.18
Estable	32	76.19	1568	1568	1.00

Cuadro anexo 14-A. Empleo Actividades Pecuarias 2001

Causas y tendencia	Casos		Jornales Totales		
	No.	%	Antes del Apoyo	Después del Apoyo	DA/AA
Por Alianza	8	100.00	1265	2002	1.58
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	8	100.00	1265	2002	1.58
Por otras causas	22	100.00	1195	1811	1.52
Decreciente	6	27.27	134	55	0.41
Creciente	16	72.73	1061	1756	1.66
Total	127	100.00	9299	11203	1.20
Decreciente	6	4.72	134	55	0.41
Creciente	24	18.90	2326	4309	1.85
Estable	97	76.38	6839	6839	1.00
	Casos		Jornales Contratados		
Por Alianza	4	100.00	60	365	6.08
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	4	100.00	60	365	6.08
Por otras causas	3	100.00	20	232	11.60
Decreciente	1	33.33	20	0	0.00
Creciente	2	66.67	0	232	0
Total	127	100.00	1666	2183	1.31
Decreciente	1	0.79	20	0	0.00
Creciente	6	4.72	60	597	9.95
Estable	120	94.49	1586	1586	1.00
	Casos		Jornales Familiares		
Por Alianza	5	100.00	395	827	2.09
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	5	100.00	395	827	2.09
Por otras causas	19	100.00	420	1375	3.27
Decreciente	5	26.32	69	10	0.14
Creciente	14	73.68	351	1365	3.89
Total	127	100.00	7633	9020	1.18
Decreciente	5	3.94	69	10	0.14
Creciente	19	14.96	746	2192	2.94
Estable	103	81.10	6818	6818	1.00

Cuadro anexo 14-B. Empleo Actividades No Agropecuarias 2001

Causas y tendencia	Casos		Jornales Totales		
	No.	%	Antes del Apoyo	Después del Apoyo	DA/AA
Por Alianza	15	100.00	706	2395	3.39
Decreciente	2	13.33	96	36	0.38
Creciente	13	86.67	610	2359	3.87
Por otras causas	6	100.00	200	1081	5.41
Decreciente	1	16.67	200	0	0.00
Creciente	5	83.33	0	1081	0
Total	45	100.00	5512	8082	1.47
Decreciente	3	6.67	296	36	0.12
Creciente	18	40.00	610	3440	5.64
Estable	24	53.33	4606	4606	1.00
	Casos		Jornales Contratados		
Por Alianza	1	100.00	48	0	0.00
Decreciente	1	100.00	48	0	0.00
Creciente	0	0.00	0	0	0
Por otras causas	1	100.00	0	365	0
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	1	100.00	0	365	0
Total	45	100.00	1244	1561	1.25
Decreciente	1	2.22	48	0	0.00
Creciente	1	2.22	0	365	0
Estable	43	95.56	1196	1196	1.00
	Casos		Jornales Familiares		
Por Alianza	14	100.00	658	2395	3.64
Decreciente	1	7.14	48	36	0.75
Creciente	13	92.86	610	2359	3.87
Por otras causas	6	100.00	200	716	3.58
Decreciente	1	16.67	200	0	0.00
Creciente	5	83.33	0	716	0
Total	45	100.00	4268	6521	1.53
Decreciente	2	4.44	248	36	0.15
Creciente	18	40.00	610	3075	5.04
Estable	25	55.56	3410	3410	1.00

Cuadro anexo 15. Empleo Actividades Agrícolas 2003

Causas y tendencia	Casos		Jornales Totales		
	No.	%	Antes del Apoyo	Después del Apoyo	DA/AA
Por Alianza	7	100.00	270	890	3.30
Decreciente	1	14.29	180	130	0.72
Creciente	6	85.71	90	760	8.44
Por otras causas	12	100.00	1030	3010	2.92
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	12	100.00	1030	3010	2.92
Total	31	100.00	2472	5072	2.05
Decreciente	1	3.23	180	130	0.72
Creciente	19	61.29	1120	3770	3.37
Estable	11	35.48	1172	1172	1.00
	Casos		Jornales Contratados		
Por Alianza	3	100.00	150	120	0.80
Decreciente	1	33.33	140	80	0.57
Creciente	2	66.67	10	40	4.00
Por otras causas	3	100.00	320	1290	4.03
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	3	100.00	320	1290	4.03
Total	31	100.00	530	1470	2.77
Decreciente	1	3.23	140	80	0.57
Creciente	5	16.13	330	1330	4.03
Estable	25	80.65	60	60	1.00
	Casos		Jornales Familiares		
Por Alianza	7	100.00	120	770	6.42
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	7	100.00	120	770	6.42
Por otras causas	11	100.00	650	1660	2.55
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	11	100.00	650	1660	2.55
Total	31	100.00	1942	3722	1.92
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	19	61.29	770	2550	3.31
Estable	12	38.71	1172	1172	1.00

Cuadro anexo 15-A. Empleo Actividades Pecuarias 2003

Causas y tendencia	Casos		Jornales Totales		
	No.	%	Antes del Apoyo	Después del Apoyo	DA/AA
Por Alianza	8	100.00	230	1949	8.47
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	8	100.00	230	1949	8.47
Por otras causas	12	100.00	1233	3072	2.49
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	12	100.00	1233	3072	2.49
Total	75	100.00	11989	15547	1.30
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	20	26.67	1463	5021	3.43
Estable	55	73.33	10526	10526	1.00
	Casos		Jornales Contratados		
Por Alianza	2	100.00	230	665	2.89
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	2	100.00	230	665	2.89
Por otras causas	3	100.00	2	244	122.00
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	3	100.00	2	244	122.00
Total	75	100.00	3640	4317	1.19
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	5	6.67	232	909	3.92
Estable	70	93.33	3408	3408	1.00
	Casos		Jornales Familiares		
Por Alianza	7	100.00	0	1284	0
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	7	100.00	0	1284	0
Por otras causas	9	100.00	292	1889	6.47
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	9	100.00	292	1889	6.47
Total	75	100.00	8349	11230	1.35
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	16	21.33	292	3173	10.87
Estable	59	78.67	8057	8057	1.00

Cuadro anexo 15-B. Empleo Actividades No Agropecuarias 2003

Causas y tendencia	Casos		Jornales Totales		
	No.	%	Antes del Apoyo	Después del Apoyo	DA/AA
Por Alianza	10	100.00	480	2313	4.82
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	10	100.00	480	2313	4.82
Por otras causas	6	100.00	826	1562	1.89
Decreciente	1	16.67	6	4	0.67
Creciente	5	83.33	820	1558	1.90
Total	50	100.00	2549	5118	2.01
Decreciente	1	2.00	6	4	0.67
Creciente	15	30.00	1300	3871	2.98
Estable	34	68.00	1243	1243	1.00
	Casos		Jornales Contratados		
Por Alianza	0	0	0	0	0
Decreciente	0	0	0	0	0
Creciente	0	0	0	0	0
Por otras causas	1	100.00	360	720	2.00
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	1	100.00	360	720	2.00
Total	50	100.00	362	722	1.99
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	1	2.00	360	720	2.00
Estable	49	98.00	2	2	1.00
	Casos		Jornales Familiares		
Por Alianza	10	100.00	480	2313	4.82
Decreciente	0	0.00	0	0	0
Creciente	10	100.00	480	2313	4.82
Por otras causas	5	100.00	16	482	30.13
Decreciente	1	20.00	6	4	0.67
Creciente	4	80.00	10	478	47.80
Total	50	100.00	2187	4396	2.01
Decreciente	1	2.00	6	4	0.67
Creciente	14	28.00	580	2791	4.81
Estable	35	70.00	1601	1601	1.00

Cuadro anexo 16. Principal fuente de información tecnológica por los beneficiarios primera opción

Fuente de información	Tipología del productor			
	I	II	III	IV
Comprador de productos	12	9	3	0
Exposiciones agropecuarias / demostraciones novedosas	2	2	2	4
Investigador público	1	2	0	1
Material gráfico	1	0	0	0
Pariente o compadre	8	5	2	0
Proveedor de insumos	7	4	3	0
Productor agropecuario		5	1	0
Radio	7	0	1	0
Revistas agropecuarias		1	0	0
Televisión	5	1	0	0
Vecino	10	6	0	0
Técnico PSP/DPAI	0	0	0	0
Otras fuentes	7	6	1	0
Total	60	41	13	5

Fuente: base de datos beneficiarios 2003