



Evaluación Alianza para el Campo 2004



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

SAGARPA



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Yucatán

MÉXICO

Septiembre de 2005

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

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

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

Dr. Horacio Santoyo 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. Enrique Astengo López.- Representante de Centros de Investigación Agropecuaria

Mvz. Francisco Roaro Meza Coordinador del CTEE

Universidad Autónoma de Tlaxcala
Lic. Leonidez Espinosa Peza. Responsable de la Evaluación

Tabla de contenido

	Pág.
Presentación	ix
Resumen ejecutivo	1
Introducción	6
Capítulo 1. Incidencia del entorno en las actividades apoyas por el Programa	9
1.1. Comportamiento de variables claves de acuerdo con los estratos de productores	9
1.1.1. Entorno estatal de la economía rural	9
1.2. Identificación de factores que condicionan las actividades productivas de la economía rurales el Estado	12
1.2.1. Recursos naturales y ecológicos	12
1.2.2. Orientación y organización de la actividad productiva agropecuaria de las zonas rurales del Estado	13
1.2.3. Barreras socioculturales del productor rural yucateco	13
1.2.4. Limitaciones organizativas y productivas de las actividades no agropecuarias	14
1.2.5. Relación de la actividad agropecuaria rural con el resto de la economía .	14
1.3. Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial (federal y estatal) a las condicionantes del desarrollo rural en el Estado	15
1.3.1. Orientación básica del Programa de Desarrollo Rural en el Estado (objetivos, población objetivo y apoyos otorgados)	15
1.4. Otros programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural en el Estado	16
1.4.1. Relaciones de complementariedad entre el Programa y los demás instrumentos sectoriales (federales y estatales) que confluyen en el Estado. Consistencias en las acciones impulsadas y sinergias logradas	16
Capítulo 2. Principales resultados y tendencias del Programa	17
2.1. Resultados	17
2.1.1. Evolución de la inversión del Programa por fuente de aporte (gobiernos Federal y Estatal) y distribución geográfica	17
2.1.2. Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso entre las regiones rurales marginadas de la entidad	18
2.2. Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes apoyados	19
2.2.1. Número y tipo de beneficiarios. Atención a grupos prioritarios	19
2.2.2. Apoyos otorgados y su relación con las principales necesidades estatales	20
2.2.3. Cobertura geográfica de los apoyos por Subprogramas	20
2.3. Estimación de resultados acumulados en áreas específicas	22
2.4. Resultados específicos en 2004	23
2.4.1. Cumplimiento de metas físicas y financieras	23
2.5. Análisis de indicadores de gestión e impacto presentados en evaluaciones internas	23
2.6. Evolución y potencialidad del Programa para responder a la problemática y retos del entorno	24

2.6.1. Evolución del grado de atención del Programa a la problemática estatal: funcionalidad del diseño y congruencia de las acciones impulsadas en el Estado	24
2.6.2. Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno	24
Capítulo 3. Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes	25
3.1. Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa ...	25
3.1.1. Articulación entre los subprograma de Desarrollo Rural	25
3.1.2. Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos	25
3.1.3. Focalización de beneficiarios	26
3.1.4. Evolución en la orientación del Programa	27
3.2. Evolución del proceso de asignación de recursos	28
3.2.1. Apropiación del Programa por parte del Gobierno Estatal	28
3.2.2. Operatividad de los acuerdos tomados por la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) en el Estado	29
3.2.3. Recepción de proyectos: abierta o de acuerdo con las prioridades del Estado y del municipio	29
3.2.4. Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos del Programa	29
3.2.5. Funcionalidad de la operación UTOE Gobierno del Estado	30
3.3. Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes	30
3.3.1. Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes	30
3.3.2. Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión	30
3.3.3. Seguimiento a procesos innovadores en la entidad	30
3.4. Seguimiento a proyectos exitosos	31
3.4.1. Desempeño de los proyectos apoyados en años previos	31
3.4.2. Trascendencia de los proyectos exitosos	31
3.4.3. Identificación de casos exitosos en la asignación de recursos	31
3.5. Capitalización de las unidades de producción rural (UPR) y de las organizaciones económicas (OE) apoyadas por el PAPIR	31
3.5.1. Avances en la apropiación del subprograma por parte de los gobiernos estatales y los productores	31
3.5.2. Orientación del subprograma	32
3.5.3. Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos .	32
3.5.4. Fondos de garantía líquida	33
3.5.5. Diseño del subprograma	33
3.6. Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)	33
3.6.1. Avances en la apropiación del subprograma por parte de los gobiernos estatales y los productores	33
3.6.2. Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales	34
3.6.3. Interacción con el CECADER y el Inca Rural	34
3.6.4. Análisis de las iniciativas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural en el marco de este subprograma para atender a los sectores de muy alta marginalidad	35
3.6.5. Contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural	35
3.6.6. Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumentos de desarrollo rural	36
3.6.7. Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP	36
3.6.8. Mecanismos de pago de los PSP	36
3.6.9. Red de prestadores de servicios profesionales	37

3.6.10. Casos de éxito	37
3.7. Fortalecimiento Institucional. Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR)	38
3.7.1. Aportes en la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable ...	38
3.7.2. Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a nivel municipal	38
3.7.3. Planes de Desarrollo Rural Sustentable	38
3.7.4. Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal	39
3.7.5. Papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa	39
3.7.6. Casos de éxito	39
3.8. Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)	39
3.8.1. Selección de las organizaciones beneficiadas	39
3.8.2. Participación de las organizaciones en el subprograma	39
3.8.3. Consolidación de las organizaciones	40
3.8.4. Fomento empresarial	40
3.8.5. Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR	40
3.8.6. Casos de éxito	40
3.9. Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa	40
Capítulo 4. Evaluación de impactos	42
4.1. Impactos del PAPIR	42
4.1.1. Impactos en indicadores de primer nivel: ingreso y empleo	42
4.1.2. Impactos en indicadores de segundo nivel	44
4.1.3. Análisis de los resultados de los indicadores por tipo de beneficiario (primer y segundo nivel)	47
4.2. Impactos del PRODESCA	51
4.2.1. Impactos del PRODESCA sobre los beneficiarios con inversiones físicas financiadas por PAPIR. Análisis de los resultados de los indicadores por categorías de inversión con y sin servicios de asistencia técnica	51
4.2.2. Impactos del PRODESCA en el desarrollo de capacidades gerenciales, productivas y técnicas de los productores	52
4.2.3. Contribución de este subprograma en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales para los beneficiarios	52
4.2.4. Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los prestadores de servicios profesionales	52
4.2.5. Impactos del PRODESCA en la generación de una cartera de proyectos	53
4.3. Impactos del PROFEMOR	53
4.3.1. Fortalecimiento institucional	53
4.3.2. Consolidación de las organizaciones económicas	53
4.4. Temas específicos	54
4.5. Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto	55
Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones	57
5.1. Conclusiones	57
5.1.1. Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno en el Estado	57
5.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa	58
5.2. Principales impactos	59

5.3. Reflexión general	59
5.4. Recomendaciones	60
5.4.1. Entorno y resultados del Programa	60
5.4.2. Gestión del Programa en temas relevantes	61
5.4.3. Impactos	62
Bibliografía	63

Índice de cuadros

Cuadro		Pág.
1	Distribución de las inversiones por Municipios según grado de marginalidad (2001-2004) en miles de pesos corrientes	18
2	Número y tipo de beneficiarios apoyados por PAPIR (2001-2004)	19
3	Número de apoyos otorgados por el PAPIR 2001-2004 Estado de Yucatán	20
4	Cumplimiento de metas financieras y físicas 2004	23
5	Monto de las asignaciones de los componentes en el periodo 2001-2004 (Miles de pesos)	26
6	Canalización de recursos a municipios de alta y muy alta marginalidad (2004) miles de pesos	26
7	Focalización - grupos prioritarios apoyados por el PAPIR 2002 y 2004	26
8	Distribución de recursos por tipo de beneficiarios según la tipología de UA-FAO 2002 y 2004 (miles de pesos)	27
9	Asignación presupuestal por tipo de productor, vías de atención a cadenas agroalimentarias y otras actividades productivas año 2004 (pesos)	32
10	Impactos del PAPIR en el ingreso productores (año 2002)	43
11	Jornadas y empleos generados y retenidos en la UPR apoyados 2002	44
12	Inversión y capitalización de la UPR apoyadas por el PAPIR 2002 Y 2004	45
13	Índices de cambio tecnológico, de rentabilidad y de producción en las UPR apoyadas por el PAPIR	46
14	Impactos del PAPIR en el Ingreso por tipología del productor (año 2002) ..	47
15	Impactos del PAPIR en el empleo 2002 por tipología de la actividad agrícola	48
16	Impactos del PAPIR en el empleo 2002 por tipología actividad pecuaria ...	49
17	Impactos del PAPIR en la inversión y capitalización por tipología del productor de la actividad Agrícola (2002 y 2004)	49
18	Impactos del PAPIR en la inversión y capitalización por tipología del productor de la actividad pecuaria (2002 y 2004)	50
19	Impactos del PAPIR en la producción y productividad, por tipología de los productores actividad agrícola y pecuaria 2002	51

Índice de Figuras

Figura		Pág.
1	Relación entre la aportación federal y estatal al PDR (1998-2004)	17
2	Cobertura geográfica de los apoyos del PAPIR 2001-2004	21

Índice de anexos

Anexo1. Metodología de evaluación.

Anexo 2. Descripción de la Tipología de Productores.

Siglas

APC	Alianza para el Campo
ARIC	Asociación Rural de Interés Colectivo
CECADER	Centro de Capacitación para el Desarrollo Rural
CEDRUS	Comisión Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Programas Agropecuarios Integrales
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FOFAEY	Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Yucatán
INCA-Rural	Instituto Nacional de Capacitación Rural
INI	Instituto Nacional Indigenista
PAPIR	Programa de Apoyos a los Proyectos de Inversión Rural
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PESA	Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización 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
TMAC	Tasa Media Anual de Crecimiento
UA-FAO	Unidad de Apoyo-FAO
UAT	Universidad Autónoma de Tlaxcala
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 (FOFAEY) la oportunidad de participar en el proceso de evaluación del Programa de Desarrollo Rural correspondiente al ejercicio fiscal 2004. El contenido y calidad del informe de la evaluación es responsabilidad directa de esta Institución Científica y Académica.

La evaluación 2004 del Programa de Desarrollo Rural se suma a las experiencias de que han sido objeto los Programas de la Alianza para el Campo, en los cuáles la UAT al igual que otras universidades y empresas especializadas, han formado un cuerpo de investigadores y profesionistas evaluadores de programas públicos. Es una de las pocas universidades que ha impartido un diplomado de evaluación de programas públicos y ha participado en cinco estudios de la Alianza, seis de programas de corte social en el ámbito nacional y cuatro programas forestales, dos regionales y dos de ellas al nivel nacional.

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 cumplan con su cometido en beneficio de la población rural marginada.

El método aplicado en la evaluación del año 2004 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 de la gestión y los 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 del proceso de revisión, calificación y dictamen; 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 a las de planeación y diseño. Detecta en todo caso, 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

Se presenta de manera sintética los resultados de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural del Estado de Yucatán del ejercicio fiscal 2004.

Elementos centrales del entorno que inciden en la promoción del desarrollo rural que impulsa el Programa en el Estado

Yucatán cuenta con 3,274 localidades menores de 2,500 habitantes, catalogadas como población rural que se distribuyen en todos los municipios del Estado. Éstas se concentran en 70 de ellos y representa el 28.8% respecto a la población total. Las actividades agropecuarias, forestal, pesca, la industria casera de transformación, el comercio en pequeño y otros menesteres constituyen la base de su desarrollo.

La Población Económicamente Activa (PEA) rural que se mantiene ocupada en las actividades agropecuarias representan el 42.7%, en las actividades secundarias es el 16.6% y el 40.7% se mantiene ocupada en las actividades terciarias. Lo anterior releja un escenario de atraso de la economía rural.

De los 106 municipios en que se divide el Estado, la CONAPO tiene clasificado a 76 de ellos como de alta marginalidad y 5 como de muy alta marginalidad. Los índices que reflejan esta situación son los siguientes:

El 90.3% de la PEA rural percibe en promedio hasta dos salarios mínimo, que se destinan principalmente a la alimentación. El 40.0% son analfabetas y el 70.0% de esa población no concluyeron la educación primaria. La población que habla lengua indígena constituye el 37.6% de la población total.

La población de Yucatán no se caracteriza por tener una fuerte cultura migratoria; el fenómeno migratorio se aceleró a partir de las crisis del cultivo del henequén y de la agricultura tradicional (milpa maya), el destino de esta población es básicamente intermunicipal, a los polos turísticos de la península y en menor medida al extranjero.

Las actividades agrícolas se desarrollan en 83,730 unidades de producción rural. De ellas el 74.6% son menores a 5 hectáreas y en el 43.9% se siembran granos básicos (maíz y frijol) para el autoconsumo. En las demás unidades de producción se siembran hortalizas y frutales, principalmente cítricos. Estos últimos cultivos se realizan en su mayor parte en las escasas superficies de riego (36,176 ha.), con que cuenta el Estado.

En general, los productores rurales obtienen bajos rendimientos de la producción, principalmente los que cultivan granos, los que siembran hortalizas y frutales obtienen mejores resultados que les permite mejorar sus niveles de vida; los productores pecuarios obtienen mejores resultados de su producción.

La actividad no agropecuaria se desarrolla en pequeños establecimientos domiciliarios, en los mercados y locales comerciales. Se caracterizan por el bajo valor agregado de sus productos y la escasa capacidad de crecimiento para absorber a la población desplazada de las actividades agropecuarias.

Los fenómenos anteriormente descritos están condicionados por los siguientes factores: disposición de recursos naturales limitados (suelo pedregoso y agua subterránea) con una orientación y organización de la actividad productiva que restringen su aprovechamiento de manera rentable, así como a la baja capacidad de las actividades no agropecuarias para generar empleos y a la relación desigual con el resto de la economía.

El Programa de Desarrollo Rural ha buscado dar respuesta a la problemática del entorno socioproductivo yucateco, con diversas estrategias de atención modificando sus acciones y líneas de operación y canalizando recursos en apoyo a las inversiones que realizan los productores rurales.

La potencialidad del Programa para responder a los retos del entorno socio productivo de la economía rural yucateca, radica en la estrategia de su diseño que busca la Integralidad y articulación de acciones a través de sus tres Subprogramas (PAPIR-PRODESCA – PROFEMOR).

Principales resultados acumulados y tendencias del Programa en el Estado

Los recursos aplicados al Programa han aumentado con el tiempo, entre 1998-2004 el presupuesto aportado por el gobierno federal y estatal crecieron a un ritmo de 22.1% en promedio anual a precios corrientes, en términos reales (precios constantes de 1996) la tasa de crecimiento fue de 15.4% en promedio anual. Esto significa que el Programa ha invertido 67.8 millones de pesos en promedio anual.

Estas inversiones se han canalizado a las zonas marginadas de todos los municipios del Estado y se han dirigido a los productores de bajos ingresos y en transición, así como a los grupos prioritarios, (principalmente mujeres e indígenas). En el 2002, los PBIZM representaron un poco menos del 50.0% de los beneficiarios, y para el 2004 constituyeron casi el 80.0% del total. Y han recibido componentes variados como sistemas de riego, infraestructura y equipo ganadero y agrícola y ganado de mejor calidad.

En Yucatán, las inversiones destinadas a los productores de bajos ingresos de las zonas marginadas y en transición se realizaron de manera dispersa en los años precedentes (1996-2003). Los efectos de éstas se reflejan en un incremento del patrimonio familiar y, en menor medida, en un aumento en los rendimientos de la producción agrícola (principalmente de aquellos que renovaron sus sistemas de riego) y una mejora de la calidad genética de los que recibieron ganado de mejor calidad.

En las actividades no agropecuarias las inversiones se reflejan en la integración de talleres de costura y rehabilitación y equipamiento de talleres de carpintería, herrería, de productos artesanales y de establecimiento de alimentos y repostería.

Los resultados del Programa en 2004 se reflejan en el cumplimiento de las metas financieras y físicas, a la fecha de la evaluación, el avance promedio alcanzado fue de 86.8 y 105.7% respectivamente. Se observa un avance considerable en las metas físicas del PAPIR y el PRODESCA de alrededor de 101.3% y 128.4% respectivamente, aunque las metas financieras aún no se han ejercido en su totalidad.

La operación del Programa ha ido evolucionando conforme a las Reglas de Operación, se integraron los tres Subprogramas (PAPIR-PRODESCA-PROFEMOR), se crearon las instancias para su operación y autorización de recursos, y se atiende a la población

objetivo de las cadenas productivas, asimismo se incluye la participación del municipio como un nuevo actor en el desarrollo rural.

Con estos instrumentos y herramientas así como los recursos que se destinan para su operación el Programa tiene las potencialidades para responder a la problemática del entorno socio productivo; sin embargo, dado que la pobreza está generalizada en el campo yucateco, es posible que sus efectos tengan poca repercusión si éstos no se focalizan de manera adecuada.

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

El PAPIR ha ido evolucionando en la autorización de recursos: de distribuirlos en su mayor parte a pequeños componentes de manera fragmentada y dispersa, a autorizar proyectos para fortalecer las actividades primarias de las unidades de producción, sin dejar de atender la demanda libre que autorizaban las Reglas de Operación. Los proyectos productivos de agregación de valor y de garantía líquida han sido poco demandada por los productores.

El PRODESCA, ha evolucionado de atender a grupos de productores a través de asistencia técnica y eventos de capacitación, a la identificación y promoción de proyectos, al diseño y puesta en marcha de proyectos productivos; pero el desarrollo de capacidades de los productores en el medio rural ha tenido poca participación este Subprograma.

El PROFEMOR ha centrado sus esfuerzos en el desarrollo de las organizaciones campesinas en las áreas contables, administrativas, equipamiento y comercialización, el fomento empresarial es un componente no demandado por las organizaciones.

En el fortalecimiento institucional el Gobierno del Estado creó una instancia para conducir y coordinar las acciones del Programa en los ayuntamientos de la entidad, a la fecha de la evaluación se habían concluido la constitución de 105 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

En el marco operativo, la articulación de acciones de los tres Subprogramas ha sido la mayor debilidad del Programa pues aunque ésta se ha dado de manera parcial entre el PAPIR y el PRODESCA, no ha sido como lo esperado para responder de manera efectiva a los productores rurales yucatecos.

El mercado de servicios profesionales en el Estado está poco desarrollado, los Prestadores de Servicios Profesionales son insuficientes para atender la gran demanda de servicios de los productores rurales.

En el circuito operativo difusión-recepción-selección y pago de los apoyos observaron ligeros cambios que de alguna manera han aligerado el proceso de las diferentes áreas administrativas. Tanto en la difusión como en la recepción de solicitudes. En el área de selección y evaluación de proyectos requieren de mayor atención para asignar adecuadamente los recursos del PAPIR.

Principales impactos del Programa

El Programa de Desarrollo Rural ha impactado el nivel de ingresos de un porcentaje bajo (22.7%) de los productores rurales de la muestra. En materia de empleo el Programa

retuvo al menos a la población rural en las unidades de producción para continuar desarrollando sus actividades productivas y en las actividades no agropecuarias se propició la creación de empleos en pequeños talleres.

Los mayores impactos del Programa se reflejaron en las inversiones dirigidas a la capitalización de las unidades de producción, tanto para los productores beneficiados en 2002 como los respectivos del 2004. El monto promedio invertido por productor de la Alianza fue de \$42,790.00 y 38,636.00 respectivamente que sumado las inversiones hechas por los productores esta cantidad casi se duplicó.

El nivel tecnológico y la producción y productividad de los productores encuestados reportaron ligeras variantes respecto al año anterior, motivados principalmente por la inducción de los componentes apoyados por la Alianza, ya sea en los cambios efectuados por el cambio en las técnicas de riego o en las mejoras de las instalaciones e infraestructura para el manejo del ganado o bien por el aumento del hato con ganados de mejor calidad genética.

Con los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR se han logrado modestos impactos, se ha tratado de profesionalizar las actividades de los Prestadores de Servicios y ampliar la gama de servicios, así como crear un punto de encuentro entre oferentes y demandantes de servicios técnicos sin lograr consolidarlo.

Reflexión sobre la gestión y los impactos del programa en el contexto estatal

El Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán le ha dado mayor importancia al capital físico y en menor medida al desarrollo de las capacidades y organizativas de los productores del sector rural. Al igual que en el año anterior, la desigual distribución de los recursos financieros y técnicos entre los Subprogramas lleva a suponer una sobreinversión en capital físico y menos de lo necesario en capital humano, lo cual llega a afectar la productividad de los factores en el contexto estatal.

Recomendaciones relevantes

Dado que el entorno socio-productivo rural del Estado presenta características peculiares de atraso en casi todas las actividades productivas y un desaprovechamiento de los recursos disponibles, se sugiere que el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable determine la realización de un estudio de las potencialidades y vocación productiva de los recursos, a efecto de dirigir las acciones del desarrollo rural sustentable, a través de convenios con las universidades e instituciones de investigación de la entidad.

Dado que la pobreza y el atraso se presentan en casi todos los municipios del Estados, se sugiere que en el seno del CEDRUS se determine la realización de un estudio de estratificación de productores, a efecto de que el Programa focalice con mayor precisión los apoyos de los tres Subprogramas; dicho estudio podría elaborarse por despachos especializados en la materia a seleccionarse mediante concurso.

En tanto que los productores rurales requieren de mejorar la producción y productividad de sus unidades de producción, se sugiere que la UTOE establezca criterios claros para la selección y evaluación de proyectos productivos y se dé prioridad la autorización de recursos a aquellos que incorporen componentes de desarrollo de capacidades de los integrantes del Proyecto.

Toda vez que la asignación de recursos del Programa se ha inclinado más por apoyar el capital fijo se sugiere que el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable determine que el presupuesto del PRODESCA y del PROFEMOR crezca para fortalecer los componentes de desarrollo de capacidades de los productores y de las organizaciones en la vertiente productiva, organizativa y de capacidad gerencial.

En la selección y evaluación de proyectos se sugiere que la Comisión de Desarrollo Rural acuerde la creación de un grupo de trabajo coordinado por la UTOE para dictaminar los proyectos que cuenten con los requisitos técnicos, económicos-financieros, con estrategias de desarrollo de capacidades y organizativos y estrategias de comercialización, para darles prioridad en la autorización de los recursos.

Para lograr mayores impactos en el empleo y el ingreso de los productores se sugiere que en el seno de la Consejo de Desarrollo Rural Sustentable se acuerde que la UTOE y la SAGARPA definan zonas prioritarias de atención para formular proyectos integrales relacionados con las cadenas productivas de alta inclusión social, procurando que se incorporen grupos prioritarios de jóvenes, mujeres o indígenas, dichos proyectos deberán contar con apoyos del PAPIR –PRODESCA para garantizar su éxito.

Se sugiere que en el Seno de la Consejo de Desarrollo Rural Sustentable se acuerde la elaboración de diagnósticos sobre las cadenas productivas de alta inclusión social (chile habanero, miel, cítricos), a efecto de señalar las fortalezas y debilidades de la vertiente productiva y las perspectivas de mercado de las mismas; los diagnósticos podrán elaborarse en colaboración con las universidades del Estado o a través de despachos especializados y con los resultados se podrá conducir los apoyos que requieren para su fortalecimiento.

Introducción

En este apartado se describen aspectos básicos de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán 2004, haciendo referencia a las bases y fundamentos legales que la sustentan, así como a los objetivos que persigue, su enfoque y a las fuentes de información utilizadas en su realización conforme a la metodología y soporte técnicos provistos por la UA-FAO.

Bases de la evaluación

El Programa de Desarrollo Rural es uno de los instrumentos de las políticas públicas que integran la Alianza para el Campo (APC) dirigidas al sector rural, a través de él, los gobiernos Federal y Estatal destinan gran cantidad de recursos económicos, financieros y técnicos a efecto de hacer más eficaces las inversiones emprendidas por los productores de bajos ingresos y en transición en sus unidades de producción y en sus organizaciones.

De conformidad con los lineamientos provistos en los Términos de Referencia, la presente evaluación se fundamenta en el mandato establecido en el Artículo 55 del Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2004, y en lo planteado en el Artículo 27 de las Reglas de Operación. La evaluación también es considerada como un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas sobre el manejo de los recursos públicos destinados a este sector.

Los gobiernos Federal y Estatal muestran mucho interés por evaluar el Programa, ya que los resultados que se obtengan serán de utilidad para los tomadores de decisiones estatales y federales del sector, y para que se optimicen los procesos operativos.

Dentro de este marco, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la UA-FAO han celebrado un acuerdo mediante el cual, ésta última instancia proporciona a las Entidades Evaluadoras Estatales (EEE) el soporte técnico y metodológico necesario que ha garantizado la objetividad y la externalidad de la presente evaluación.

Objetivos de la evaluación

Generales

- Analizar los avances en la instrumentación del Programa de Desarrollo Rural, su consolidación, el grado de asimilación por parte de los actores involucrados, las sinergias generadas entre los subprogramas que lo integran y las áreas de oportunidad para aumentar su eficacia.
- Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en su ejecución, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa, lo que contribuirá a incrementar sus impactos.

Específicos

- Identificar el impacto social y económico de las inversiones en bienes de capital financiadas por el Programa, así como de los procesos que conllevan la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas de alta inclusión social y a diferentes tipos de beneficiarios.
- Valorar los avances del programa en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales en la población beneficiada.
- Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, en el fomento empresarial y en el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.

Enfoque de la evaluación

La evaluación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán 2004 se realizó bajo tres conceptos básicos establecidos en la guía metodológica: como **un análisis continuo; de utilidad práctica y oportunidad de sus resultados**, y se enmarca dentro de las cuatro líneas estratégicas de la SAGARPA: Atención a regiones y grupos prioritarios; Integración de cadenas productivas de alta inclusión social; Reconversión productiva y Atención a factores críticos.

(i) El análisis del Programa se ha centrado en el ejercicio fiscal 2004 y en la evolución que ha tenido desde el arranque de la Alianza para el Campo hasta el momento de esta evaluación, lo que ha permitido valorar los cambios que ha experimentado su diseño y operación en ese periodo, detectando sus alcances, fortalezas y vacíos.

(ii) Por otra parte, se estima que la información derivada de la evaluación y las propuestas que de ella emanen sean de **utilidad práctica** y constituyan los insumos básicos para la toma de decisiones de los responsables de la planificación sectorial federal y estatal. La **oportunidad** de los mismos se considera pertinente, dado que inducen a tomar medidas de mejora, fundamentalmente en los procesos de operación, mientras que los resultados del ejercicio 2002 permiten visualizar y apreciar los efectos de las inversiones que ya han madurado en las unidades de producción rural.

(iii) Esta evaluación combina los análisis cualitativo y cuantitativo, lo que ha permitido comprender el entorno y los procesos en los que se desenvuelve el Programa, así como medir la magnitud y los impactos en las unidades de producción, identificando su causalidad.

Fuentes de información

La información documental relativa al programa (Base de datos, Anexos Técnicos, Reglas de Operación, etc.) sirvió de base para determinar el tamaño de la muestra y como fundamento legal para el análisis, y la información estadística especializada y censal auxilió para definir el contexto en que se desarrolla el Programa.

Para el diseño de la muestra y la selección de los beneficiarios se siguió el procedimiento señalado en la Guía Metodológica para Elaboración de Informes de la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural. La muestra resultó ser de 216 beneficiarios para el 2002, y de 185 para el 2004; se estimaron los reemplazos bajo el método señalado y se aplicaron 45 entrevistas a otros actores del Programa.¹

La muestra y el trabajo de campo presentada por el responsable de evaluación, fueron analizados conjuntamente y autorizadas por el coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE). Las encuestas levantadas en campo fueron supervisadas por el coordinador del citado comité, y junto con las entrevistas a otros actores se capturaron en el sistema informático de evaluación, diseñado por la UA-FAO, con ello se integraron tres bases de datos, los cuadros de salida y el cálculo de los indicadores de impacto para llevar a cabo los análisis cuantitativo y cualitativo.

El informe cuenta con cinco apartados fundamentales. En el primer capítulo se identifican los principales factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa en la entidad, valorando el grado de correspondencia del Programa con la problemática y retos que plantea el desarrollo rural en el Estado de Yucatán.

El segundo capítulo valora los resultados y tendencias del Programa a fin de conocer la cobertura y dimensión de sus impactos en el Estado, resaltando las principales acciones impulsadas desde su instauración y hasta la fecha de la presente evaluación.

En el tercer capítulo se hace una evaluación sobre los avances de la articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural, la integralidad de las subvenciones, la focalización de beneficiarios y la evolución en la orientación del Programa. Asimismo se analiza el proceso de asignación de recursos, los avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes, la capitalización de las unidades de producción, el desarrollo de capacidades en el medio rural y la consolidación organizativa y el fortalecimiento empresarial.

En el cuarto capítulo se estimaron los índices e indicadores que permitieron evaluar los impactos del Programa en las unidades de producción referentes al empleo generado y al ingreso obtenido gracias al apoyo, y de manera complementaria se estimaron los impactos en inversión y capitalización, producción y productividad, cambio tecnológico y reconversión productiva.

En correspondencia con el análisis realizado, en el último capítulo se formularon las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

¹ La metodología y el cálculo de la muestra se adjuntan en el presente documento como **Anexo "1"**

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

En este capítulo se hace el recuento de los principales factores que condicionan el desempeño del Programa en el Estado de Yucatán, y se analizan las principales variables socio-productivas y sus tendencias a efecto de valorar el grado de respuesta que ofrece el Programa al fomento del desarrollo rural.

1.1 Comportamiento de variables claves de acuerdo con los estratos de productores

1.1.1 Entorno estatal de la economía rural

La economía rural que se practica en los asentamientos humanos menores a 2,500 habitantes del Estado de Yucatán abarca diversos rubros: la actividad agropecuaria y forestal, la pesca, la industria casera de transformación, la costura, la construcción y el comercio en pequeño, entre otros menesteres. A continuación se analizan dichos aspectos de manera sucinta.

Aspectos y satisfactores sociales de la población rural

Yucatán cuenta con una población total de 1,658,210 habitantes,² de ella, 478,052, o sea, el 28.8%, está considerada como población netamente rural, pues habitan en 3,274 localidades menores a 2,500 habitantes ubicadas en todos los municipios del Estado. Cabe señalar que, 70 municipios (66%) de los 106, están clasificados como rurales.

La Población Económicamente Activa (PEA) ocupada en los 70 municipios rurales del Estado asciende a 88,168 personas, de ellas, el 42.7% se dedica principalmente a las actividades agropecuarias; el 16.6% a las actividades secundarias (construcción e industria de transformación), y el 40.7% a las actividades terciarias (comercio, transporte y servicios).

Los niveles de ingreso de la PEA rural son precarios, pues el 90.3% percibe en promedio hasta dos salarios mínimo, estos se destinan principalmente a la alimentación, a otros satisfactores de la vivienda y a sustituir sus instrumentos de trabajo; el ahorro lo practica un poco menos del 10.0% de dicha población.

La tierra, factor productivo que da ocupación a la población rural, absorbe cada vez menos a la nueva población; esto ha obligado a la fuerza de trabajo joven a desplazarse hacia otras actividades productivas no agropecuarias o a emigrar en búsqueda de empleo para sobrevivir y mejorar sus condiciones de vida.

² Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI.

Cabe aclarar que Yucatán muestra a lo largo de su historia una actividad migratoria de baja intensidad; este fenómeno se ha vuelto más dinámico a partir de las crisis del cultivo del henequén y de la agricultura tradicional (milpa maya). No obstante, la migración sigue siendo baja en comparación con otros estados de la República, como Zacatecas, Michoacán, Jalisco, Oaxaca o Guanajuato, pues se observa que el flujo de la población emigrante intermunicipal fue de 1.7%, respecto al total; los que se desplazaron hacia otros Estados de la República Mexicana representaron el 3.1%, y hacia otros países el 0.2 %.³

De los 106 municipios en que se encuentra dividido el Estado, 77 de ellos están catalogados por la CONAPO⁴ como de alta marginación, y 5 más como de muy alta marginalidad. La pobreza se manifiesta más expresamente entre los productores agropecuarios que producen granos básicos en pequeñas parcelas de una a dos hectáreas, y en las familias que realizan labores productivas artesanales en pequeña escala con bajo valor agregado o al comercio en pequeño.

El nivel educativo de la población rural es relativamente bajo, en él se presenta un índice de analfabetismo de 12.3%; un 36.9% de la población mayor a 15 años no concluyó la educación primaria. En los municipios de alta y muy alta marginalidad este fenómeno se agudiza, pues alcanza, en promedio, niveles altos de analfabetismo cercanos al 40.0%, y del 70.0% en los que no concluyeron la primaria.

La población de 5 años y más que sólo habla lengua indígena (maya) constituye el 37.6% de la población total, y se concentra en las zonas rurales, lo que aunado al alto grado de analfabetismo, constituye una barrera cultural que dificulta el uso y beneficio del avance tecnológico en la producción agropecuaria y en otras actividades no agropecuarias.

El acceso de la población a los servicios o satisfactores sociales se encuentra cubierta, en parte, en los siguientes rubros: agua potable y energía eléctrica; en cinco municipios un poco más del 20.0% de la población carece de ellas en sus viviendas; en los municipios restantes la proporción varía entre 1.0 y 15.0%. En materia de drenaje la situación es inversa, dado que la mayor parte de las viviendas (entre el 20.0 al 70.0%) carecen de este servicio.

Cabe señalar que en casi todas las cabeceras municipales de las zonas rurales del Estado existen planteles educativos hasta el nivel de secundaria, y en el 54.7%⁵ hasta el nivel de bachillerato. Sólo el municipio de Tepakán atiende a la población en edad de estudiar hasta el nivel de primaria. En materia de salud un porcentaje cercano al 45.0% es derechohabiente a los servicios de salud pública, y el 55.0% carece de ellos, y son precisamente los que se ubican en las áreas rurales.

La red de carreteras cubre la mayor parte de los municipios, pues el 77.0% de éstos se comunica a través de carreteras troncales federales pavimentadas, el otro 23.0% se encuentran comunicados a través de carreteras alimentadoras estatales pavimentadas; hacia las comisarías o rancherías rurales la comunicación se realiza a través de caminos rurales pavimentados y/o de terracerías.

³ Censo de Población y Vivienda 2000, INEGI,

⁴ Indicadores de marginación de la CONAPO (analfabetismo, población sin primaria terminada, viviendas sin drenaje, agua y energía eléctrica, con piso de tierra, construcciones inadecuadas, nivel de ingreso de las familias).

⁵ Anuario Estadístico edición 2003, Estado de Yucatán, INEGI-Gobierno del Estado de Yucatán.

Se estima que el Programa incide sobre una población de origen campesino e indígena que se enfrenta a numerosos problemas de orden económico y social, dentro de los que sobresalen, por su importancia, la urgencia de satisfacer necesidades básicas de empleo e ingreso, de educación y salubridad, así como de otros aspectos que hacen la vida más confortable.

El acceso a los recursos naturales y el nivel de organización de la población rural

En Yucatán, la tierra, como fuente generadora de empleo e ingreso de la población rural, está distribuida como sigue: 83,730 Unidades de Producción Rural (UPR)⁶ con superficie de labor; de ellas 9,008 son de propiedad privada con una superficie de 464,013 ha; las 71,848 UPR de propiedad ejidal suman 307,883 ha, y las 2,873 de carácter mixto cuentan con 33,924 ha.

La actividad agrícola se desarrolla en parcelas de pequeñas dimensiones. Se aprecia que el 74.6% de las 83,760 UPR son menores a 5 hectáreas, y en un 43.9% se produce para el autoconsumo bajo el sistema tradicional, con cultivos básicos (maíz y frijol) asociados con calabaza; estos son productores tipificados como de bajos ingresos de zonas marginadas.

Durante el 2004, el esfuerzo de los productores dedicados a los granos básicos se reflejó en lo siguiente: fueron sembradas 171,740 hectáreas, el 98.8% en tierras de temporal y 1.2% en tierras de riego; de ellas sólo el 10.2% fue cosechada, lo que indica un alto índice de siniestralidad, pues se afectó el 89.8% de la superficie.

El volumen de producción obtenido en granos básicos fue de 960 kilogramos en promedio por hectárea para el maíz, y de 456 kilogramos para el frijol, muy por debajo de la media nacional, que es de 2.3 toneladas para el primero y de 0.720 para el segundo cultivo. El valor obtenido por hectárea fue de \$1,425.2 para los que producen maíz, y de \$2,855.7 para los productores de frijol.

Los productores rurales que cultivan hortalizas (sandía, chile verde, chile habanero, calabacita, jitomate, etc.) realizan la siembra en parcelas de pequeñas dimensiones (una a dos hectáreas). Durante el año de referencia se sembraron alrededor de 3,480 hectáreas, de las cuales el 49.1% son de riego y el 50.9% de temporal. El índice de siniestralidad fue alto (40.5%), sobre todo en las tierras de temporal; los productores de estos cultivos están considerados como de transición.

El volumen de producción de las hortalizas alcanzó un total de 20,636 toneladas con un valor de \$64,930.0 miles de pesos; estos productores obtuvieron diferentes montos de recursos de acuerdo con el cultivo. Así, los productores de jitomate alcanzaron \$65,815.4 en promedio por hectárea, los de chile habanero obtuvieron \$53,104.5, y \$42,141.1 los que cultivaron chile verde.

Son notorias las diferencias alcanzadas en cuanto a los valores de estos cultivos con respecto a lo que obtienen los productores de granos básicos, aunque los costos de producción de estos últimos son muy altos por el uso intensivo de herbicidas, fertilizantes, la energía eléctrica y el agua que les mina el ingreso real.

⁶ VII Censo Agrícola –Ganadero 1990- INEGI.

Los productores de frutales (naranja y limón, etc.) desarrollaron sus actividades en 28,717 hectáreas, de ellas el 79.5% se ubican en tierras de riego y el 20.5% en tierras de temporal; como en los demás cultivos los productores rurales las realizan en pequeñas plantaciones de una a cinco hectáreas. Los resultados obtenidos en dichos cultivos se dieron como sigue: la naranja alcanzó un rendimiento por hectárea de 10.5 toneladas en promedio, lo que arrojó un valor de \$6,048.00; los que cultivan limón obtuvieron un rendimiento de 22.3 toneladas en promedio y un valor de 18 mil pesos por hectárea. Al igual que los productores de hortalizas, estos productores están tipificados como productores en transición.

La ganadería bovina que practican los productores de las zonas rurales del Estado de Yucatán se lleva a cabo en 62,431 UPR, de las cuales el 75.0% son consideradas como de consumo local, y el 25.0% se practica en potreros y corrales para su comercialización en el mercado estatal. Disponen de 509,263 hectáreas de pastos y praderas, de las cuales solo el 1.1% son de riego y el 98.9% de temporal.

La orientación productiva gira en torno a la producción de ganado bovino para carne, y en menor medida a la producción de leche; los cerdos y las aves destinadas a la producción de carne y huevo. Los dos últimos giros productivos se realizan en modernos establecimientos y en pequeñas granjas con cierto nivel de tecnificación.

La apicultura es una actividad generalizada en el Estado, pero se concentra en el oriente y el sur de la entidad; casi todas las familias rurales desarrollan esta actividad como complemento al ingreso y poseen entre 3 y 60 colmenas, el 10.0% de ellas posee entre 100 a 350 colmenas, los productores venden la miel en sus localidades. Esta miel se integra a los volúmenes que acopian seis empresas (94.3%) que la exportan al extranjero.

Las actividades no agropecuarias del área rural del Estado de Yucatán constituyen una opción de empleo e ingreso para la población local, sin embargo el propósito económico y social de dichas actividades es insuficiente para contrarrestar los efectos recesivos de la actividad agropecuaria estatal, lo que ha dado lugar a un desplazamiento de la población de las áreas rurales hacia las ciudades o polos turísticos de la península y en menor medida hacia el extranjero.

1.2 Identificación de factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural en el Estado

Los factores que han limitado el proceso de desarrollo rural en el Estado son de muy diversa naturaleza. Sobresalen los siguientes:

- Limitados recursos naturales (suelo y agua) y un ambiente ecológico frágil.
- Orientación y organización de la actividad productiva agropecuaria con escasa visión de mercado.
- Fuertes barreras socioculturales del productor rural yucateco.
- Limitaciones organizativas y productivas de las actividades no agropecuarias.
- Relación desigual de la actividad agropecuaria rural con el resto de la economía.

1.2.1 Recursos naturales y ecológicos

La superficie del Estado de Yucatán es de 43,379 km², de los cuales el 95.0% son suelos someros y pedregosos (litosoles), lo que limita la actividad agrícola porque se dificulta la

mecanización. Las fuentes de abastecimiento de aguas superficiales son escasas; los huracanes y sequías se presentan con frecuencia y de manera constante, así como la persistencia de plagas y enfermedades que merman la producción y productividad de la actividad; la conjugación de estos fenómenos trae como consecuencia lo siguiente:

- Uso generalizado de instrumentos manuales en los cultivos cíclicos.
- Altos índices de siniestralidad.
- Pérdida de cosechas y otros bienes que provoca la descapitalización de los productores.
- Uso de aguas subterráneas que repercute en los costos de producción por el alto costo de la energía eléctrica para su extracción y baja capacidad de aprovechamiento del suelo para absorber a la mano de obra rural derivada del crecimiento demográfico.

1.2.2 Orientación y organización de la actividad productiva agropecuaria de las zonas rurales del Estado

El desarrollo agropecuario de las zonas rurales se basa principalmente en un esquema especializado de cultivos: el henequén y la milpa de granos básicos, mismas que han sufrido modificaciones en su extensión motivadas por la competitividad de las fibras y por limitaciones normativas en la actividad agrícola de tumba, roza y quema. El primero cultivo redujo su participación de 5.6 veces en cuanto a su extensión, y el segundo en 5.4 veces en el periodo 1960-2004.

Los productores rurales de la zona sur del Estado se especializaron en la producción de hortalizas y frutales con ligeros aumentos en la superficie aprovechable, pero con fuertes costos de producción e intercambio desigual en el mercado de productos.

Las especies ganaderas de las zonas rurales se explotan de manera extensiva y en pequeña escala, con escasas técnicas en el manejo y alimentación del ganado. La calidad genética de los hatos es incipiente y con escasas acciones zoonosanitarias; la comercialización se realiza generalmente en pie. En las zonas rurales la producción de aves y cerdos en el traspatio ha disminuido considerablemente y la explotación apícola en su mayor parte se practica con técnicas tradicionales. Las consecuencias son las siguientes:

- Abandono de tierras cultivables y descenso demográfico de la zona henequenera. Parcelas pequeñas (0.5 a 5 ha) de exiguos rendimientos de la zona maicera.
- Bajos niveles de capitalización y limitaciones para el uso de innovaciones tecnológicas. Parcelas pequeñas de riego con altos costos de producción.
- Intercambios desfavorables en la comercialización.
- Escaso manejo de poscosecha y de transformación de productos agrícolas.
- Bajos rendimientos y precios en la venta del ganado.
- Problemas productivos por presencia de abejas africanizadas y varroasis.
- Escasa organización productiva y niveles tecnológicos tradicionales que ocasionan baja productividad por colmena y calidad de la producción.

1.2.3 Barreras socioculturales del productor rural yucateco

La economía interna de las zonas rurales del Estado de Yucatán fue aislada de las transformaciones tecnológicas de los demás campesinos y agricultores del país, debido a

las diferencias en el suelo y otros factores ambientales del Estado. Por otro lado, la lengua y la cultura productiva maya y el alto nivel de analfabetismo de la población las coloca en una situación de riesgo e incertidumbre para aceptar las modificaciones e innovaciones tecnológicas propias para la entidad, que han impulsado las instituciones públicas con el objeto de mantener el equilibrio económico en las zonas rurales; lo que ha repercutido en lo siguiente:

- Persistencia de cultivos básicos sobre una amplia superficie muy fragmentada (minifundio), con uso de técnicas tradicionales.
- Sujeción a las condiciones de la naturaleza y a la organización familiar en un predio para cultivar y conservar la propiedad de la tierra.
- Desconfianza al cambio y a la reconversión productiva en la mayoría de los productores. Escaso eslabonamiento de las cadenas productivas con orientación al mercado.

1.2.4 Limitaciones organizativas y productivas de las actividades no agropecuarias

En las zonas rurales del Estado se han creado empleos a través de la ampliación de servicios administrativos y comerciales en las cabeceras municipales, así como ocupaciones diversas, como choferes, mecánicos, electricistas, costureras, carpinteros, trabajadores de granjas avícolas, porcícolas y piscícolas; fabricación de artesanías e industrias caseras y el comercio en pequeños establecimientos domiciliarios o en los mercados. A pesar de ello, la demanda de mano de obra no ha podido emplear a toda la población económicamente activa rural, lo cual trae como consecuencia lo siguiente:

- Emigración de la población para ocupar subempleos o empleos eventuales fuera de la localidad, de bajos salarios y mínima productividad.
- Debilidad económica de los establecimientos no agropecuarios con bajo valor agregado y propenso a salirse del mercado por su baja competitividad y por la escasa visión empresarial para emprender negocios redituables.

1.2.5 Relación de la actividad agropecuaria rural con el resto de la economía

La economía de las zonas rurales del Estado está integrada a la economía estatal y nacional a través del intercambio de productos agrícolas, pecuarios y artesanales, con el de productos manufacturados y con los servicios que le proporcionan los otros sectores productivos. Algunas regiones han dependido desde hace mucho tiempo del mercado internacional, por ejemplo, por medio de la exportación de henequén, de miel, de sábila y de productos procesados de cítricos principalmente.

El intercambio comercial ha resultado desigual para casi todos los productores rurales, debido a que muchos productores no pueden competir con las mercancías baratas de alimentos que llegan del exterior o porque el precio pagado a sus productos no cubre los costos de producción. Por otra parte, la mayoría de ellos carece, por lo general, de equipo de transporte y de instalaciones apropiadas para el resguardo del producto antes de su venta. Lo escaso de su producción tampoco les permite hacer un proceso de selección del producto.

En esas condiciones su contacto con el mercado es a través de comerciantes o acopiadores locales. Son muy pocos los productores que buscan otros mercados para obtener mejores precios, por ejemplo, los de chile habanero o los que producen papaya

maradol; los más aceptan las reglas de ese mercado y se salen del sistema producto. En ese sentido, los comerciantes o acopiadores son los que determinan la política de compra-venta y fijan los precios, sobre todo en los periodos de abundancia de ciertos productos. La venta de ganado en pie está sujeta a este mecanismo del mercado.

El resultado de este proceso trae como consecuencia lo siguiente:

- Ruptura del equilibrio entre costos de producción, precios y salarios medios en la economía agropecuaria de las zonas rurales.
- Disminución de actividades alternativas (industrias caseras y economía de traspatio) por medio de las cuales la población rural obtenía ingresos adicionales o el autoabastecimiento familiar.
- Necesidad de ingresos monetarios para pagar los costos de producción de los diferentes cultivos.
- Incremento de las necesidades de consumo relacionados con nuevos servicios: energía eléctrica, agua de riego y potable, transporte y otros bienes de consumo.

1.3 Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial (federal y estatal) a las condicionantes del desarrollo rural en el Estado

1.3.1 Orientación básica del Programa de Desarrollo Rural en el Estado (objetivos, población objetivo y apoyos otorgados)

El Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán ha asumido de manera general la estrategia que se establece en el diseño las Reglas de Operación de julio del 2003 vigentes, es decir, incluye instrumentos y componentes operativos que estimulan la sinergia y complementariedad entre los tres Subprogramas que la integran: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

El propósito de dicha estrategia es 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, dando especial atención a los grupos y regiones prioritarias y a la integración de cadenas productivas de alta inclusión social.

La población objetivo del Programa la constituyen los productores de bajos ingresos de zonas marginadas, los productores de bajos ingresos de zonas no marginadas y los productores en transición. Asimismo, el Programa privilegia en su atención a los grupos prioritarios de las zonas y regiones de atención prioritaria, en los que se incluyen mujeres, jóvenes, indígenas y personas de la tercera; al menos, esto es lo que se programa en el Anexo Técnico, reservando para ello los montos establecidos en Reglas de Operación.

En 2004, los apoyos del PAPIR se canalizaron por las dos vías establecidas en Reglas: demanda libre y vía de proyectos. Las subvenciones fueron en su mayor parte componentes para fortalecer la fase primaria de la actividad agropecuaria, tal como se visualiza al observar el tipo de dichos componentes: adquisición de maquinaria y equipo agrícola, sistemas y equipamiento para riego; maquinaria y equipamiento ganadero, equipo apícola, sementales y hembras bovinas y porcinas, rehabilitación de infraestructura e instalaciones ganaderas, equipo y motores marinos, equipamiento para actividades no productivas de usos domésticos.

El PRODESCA continuó canalizando esfuerzos para apoyar a los productores en la formulación de proyectos en su etapa de diseño y de puesta en marcha, y el PROFEMOR a apoyar a las organizaciones de productores a efecto de fortalecerlas en los diferentes procesos administrativos y de comercialización.

La integralidad y complementariedad que establecen los instrumentos de programación en el ejercicio fiscal 2004 se analizan en los capítulos correspondientes.

1.4 Otros programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural en el Estado

Los lineamientos de política para el desarrollo rural plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007, se enfocan a superar las condiciones de atraso de las regiones marginadas a través del mejoramiento de las actividades productivas primarias, a elevar el nivel educativo, a disminuir la emigración rural y a mejorar la calidad de vida de la población rural.

Dentro de este marco se conduce el desarrollo rural aprovechando los programas federales de la Alianza para el Campo y otros, como PROCEDE, PROCAMPO, PROGAN FONAES, Empleo Temporal y Oportunidades, mismos que están encaminados a dar certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, a apoyar el cultivo de granos básicos destinados a la alimentación de la población, a fomentar proyectos productivos de empresas rurales y dar ocupación a la mano de obra campesina en etapas críticas, así como asegurar la educación y salud de la niñez que habita en las zonas rurales.

Es importante señalar que en el Estado el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA); ha tenido un desempeño relevante en dos municipios de la entidad a favor de la población marginada, poniendo en práctica los lineamientos del Programa.

1.4.1 Relaciones de complementariedad entre el Programa y los demás instrumentos sectoriales (federales y estatales) que confluyen en el Estado. Consistencias en las acciones impulsadas y sinergias logradas.

Los Programas arriba señalados son complementarios con el Programa de Desarrollo Rural, dado que atenúan en parte los aspectos socioeconómicos adversos que enfrenta la población rural del Estado. Sin embargo, esta complementariedad tiene poco alcance, pues los mismos se operan de manera independiente uno de otro, lo que hace que su efectividad y consistencia se vean mermadas.

Capítulo 2

Principales resultados y tendencias del Programa

A lo largo de este capítulo se valoran los resultados del Programa desde el inicio de su instrumentación en el Estado de Yucatán; se da énfasis al periodo 2001-2004, con ello se da cuenta de la cobertura y dimensión de los impactos generados. Adicionalmente se analizan las acciones impulsadas a efecto de medir el grado de correspondencia entre ellas y la problemática y los retos del entorno socioeconómico.

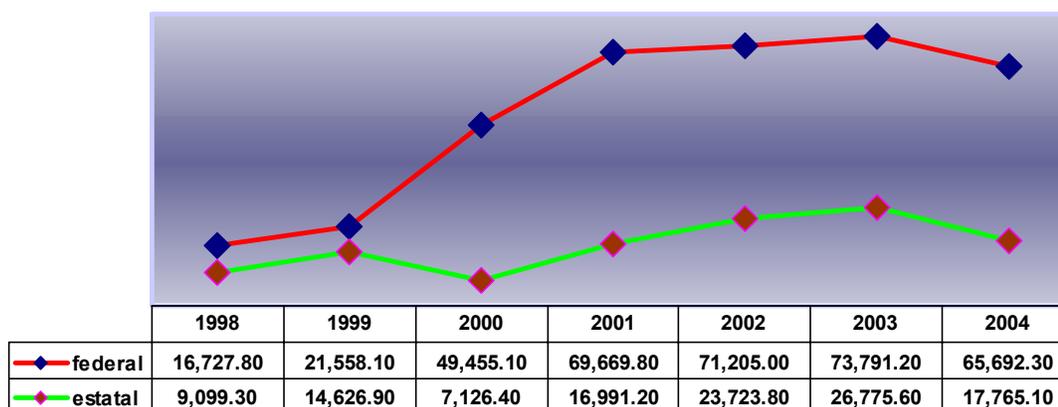
2.1 Resultados

2.1.1 Evolución de la inversión del Programa por fuente de aporte (gobiernos Federal y Estatal) y distribución geográfica

Las inversiones conjuntas del Gobierno Federal y del Gobierno Estado de Yucatán dirigidas al Programa de Desarrollo Rural han evolucionado de manera constante en términos nominales y reales (Ver figura 1). Se aprecia que en el periodo 1998-2004 la inversión creció en términos nominales a una tasa media anual de crecimiento (TMAC) del 22.1%, mientras que a precios constantes (año base 1996=100) la tasa fue del 15.4%. Al observar de manera independiente las aportaciones de ambos gobiernos en apoyo al Programa, se nota que las aportaciones del gobierno estatal muestran un rumbo errático; crece en 1999, baja en el 2000 y vuelve a crecer en los dos siguientes años y en el 2004 las aportaciones decrecen al igual que el del gobierno federal.

Se observa también que son notorias las diferencias en cuanto al monto, así, por ejemplo, en el 2004 la aportación federal superó hasta casi cuatro veces la aportación estatal, y en el 2000 esa relación fue de casi siete veces más, y en el 2001 de seis. (Ver figura 1).

Figura 1. Relación entre la aportación federal y estatal al PDR (1998-2004)



Fuente: Anexos Técnicos y Cierres de Ejercicios del Programa de Desarrollo Rural (1998-2004).

El esfuerzo realizado por el Gobierno Estatal para asumir la responsabilidad del desarrollo rural en el Estado ha sido importante, aunque no ha ido a la par con el del Gobierno Federal, pues en esos siete años su aportación en términos nominales ha crecido a una

tasa media anual del 12.0%, y en términos reales (precios constantes de 1996) el crecimiento de las aportaciones ha mantenido la misma proporción (12.0%).

La derrama de inversiones del Programa (en particular del PAPIR) en el periodo (2001-2004) se ha distribuido en más del 75.0% de los municipios de la entidad. Se observa que el año 2001 la cobertura fue muy alta, pues atendió al 96.0% de los municipios; en cambio, en el 2004 sólo alcanzó a cubrir el 70.0% (Cuadro 1). Lo anterior se estima como un reflejo de las disminuciones presupuestales destinadas al Programa.

Cuadro 1. Distribución de las inversiones por Municipios según grado de marginalidad (2001-2004) en miles de pesos corrientes

Grado de marginación	2001		2002		2003		2004*	
	Mpios.	Monto	Mpios.	Monto	Mpios.	Monto	Mpios.	Monto
Alto	74	98,441.7	69	43,323.2	56	44,319.6	51	27,372.9
Bajo	1	3,867.2	1	235.3	1	48.2	1	579.1
Medio	20	20,037.1	19	19,559.1	18	18,022.9	17	12,133.1
Muy alto	5	1,337.4	4	564.1	2	27.7	3	833.7
Muy bajo	2	4,005.3	2	18,116.3	2	1,194.9	2	7,210.0

Fuente: Base de datos PAPIR 2001-2004, SEDER-Yucatán.

Se aprecia que los productores de los municipios de alta marginalidad han seguido recibiendo recursos financieros gubernamentales del Programa con tendencias a la baja; en el periodo 2001-2004 los primeros fueron beneficiados, en promedio anual, con un monto de alrededor de 568.0 miles de pesos cada uno, mientras que en los de muy alta marginalidad el promedio del subsidio por año fue de 175.8 miles de pesos.

En cambio, los productores de los municipios de marginalidad media muestran una tendencia a la baja menos pronunciada en cuanto a participación, y las subvenciones en promedio anual fueron de alrededor de 936.6 miles de pesos. Para los productores de los municipios de baja y muy baja marginalidad el subsidio alcanzó la suma promedio anual de 2,954.7 miles de pesos.

2.1.2 Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso entre las regiones rurales marginadas de la entidad

A partir del año 2001 el Programa de Desarrollo Rural planteó nuevas estrategias y mayores recursos para seguir atendiendo a las regiones y grupos prioritarios (mujeres, indígenas, jóvenes, tercera edad, etc.) e identificó la necesidad de integrar las actividades de desarrollo rural a las cadenas productivas de alta inclusión social.

De igual manera, hizo una nueva reclasificación de los productores de bajos ingresos que habitan en las zonas rurales marginadas y no marginadas, y con el sustento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se consideró conveniente apoyar la formación de pequeñas empresas como una oportunidad de crear empleo que ofrecieran remuneraciones dignas.

Así, con el respaldo de las inversiones del Programa, y a pesar de la baja productividad y el alto riesgo de la actividad agropecuaria en el Estado, los productores de bajos ingresos de las regiones rurales marginadas y no marginadas de la entidad se empeñan a continuar el esfuerzo productivo año con año. Sin embargo, por los bajos resultados económicos que obtienen en las pequeñas parcelas disminuyen la posibilidad de generar

empleos adicionales, lo más que ocurre es que en determinadas etapas del proceso productivo (cosecha) se ocupan a los miembros de la familia de manera temporal.

En cuanto a la creación de pequeñas empresas, las inversiones destinadas a éstas han llegado a retener una parte de la población en las comunidades, aunque los niveles de ingresos son similares a lo que obtienen en promedio las familias que se dedican a la actividad agrícola o pecuaria.

Para estimar lo anterior, la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT) aplicó a los productores beneficiarios de los años 2002 y 2004 una encuesta adicional sobre la organización del trabajo familiar en la unidad de producción rural y sobre la relación del empleo y la migración de la población de las zonas rurales. En ella se encontró que un 92.1% de las familias ocupa en su predio a un solo trabajador, un 6.7% a dos trabajadores y 1.2% a tres; estos últimos casos se refieren a los productores que tienen plantaciones de frutales o de hortalizas que requieren de jornadas adicionales en la etapa de cosecha. También se detectó que el 63.3% de los beneficiarios tiene, cuando menos, un familiar que trabaja fuera de la comunidad.

2.2 Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes apoyados

2.2.1 Número y tipo de beneficiarios. Atención a grupos prioritarios

En Yucatán, la estrategia de atención a grupos y regiones prioritarias y la integración de las actividades rurales a las cadenas de alta inclusión social se ha asumido de manera plena en términos programáticos; sin embargo, las contingencias coyunturales (huracanes y sequías), así como la inercia del Programa por atender necesidades urgentes de la población, han influido para que el Programa se siga operando con componentes de bajo impacto productivo y económico.

Con las modificaciones normativas y la reorientación del Programa, la atención a los productores de bajos ingresos de zonas marginadas, en los últimos años, ha mantenido un crecimiento sustancial en el número de ellos: de representar un poco menos de la mitad de los beneficiarios en el 2002, en el 2004 representaron casi cuatro quintas parte de los beneficiarios. (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Número y tipo de beneficiarios apoyados por PAPIR (2001-2004)

Años	PBIZM		PBIZNM		PBIT		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2001	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2002	816	41.8	0	0	1,136	58.2	1,952	100.0
2003	836	64.8	313	24.2	142	11.0	1,291	100.0
2004	1,285	79.2	333	20.5	4	0.3	1,622	100.0

Fuente: Base de datos del PAPIR, SEDER, Edo. de Yucatán 2001, 2002, 2003, 2004

PBIZM. Productores de Bajos Ingresos de Zonas Marginas; PBIZNM. Productores de Bajos Ingresos en Zonas no marginadas. PBIT. Productores en Transición.

Por otra parte y según los registros provenientes de los expedientes y de la base de datos del Programa, se aprecia que los productores en transición han sido cada vez menos, por

lo que de representar casi las dos terceras partes de los beneficiarios en el 2002; en el 2004 cayeron a la mínima expresión.

2.2.2 Apoyos otorgados y su relación con las principales necesidades estatales

El Programa de Desarrollo Rural en el Estado ha dado atención a los productores rurales de bajos ingresos y en transición en las siguientes áreas: la actividad agrícola, la pecuaria y las actividades no agropecuarias.

Los componentes de apoyo del PAPIR han sido variados: unos se destinan a renovar la infraestructura y el equipo o el hato ganadero, a incrementar sus activos y a mejorar los niveles de producción y el rendimiento de la actividad agropecuaria. Otros a incursionar en nuevas actividades productivas para generar empleo e ingreso, y algunos a proporcionar pequeños apoyos de economía de traspaso o para actividades no productivas que satisfagan necesidades de la población rural.

**Cuadro 3. Número de apoyos otorgados por el PAPIR 2001-2004
Estado de Yucatán**

Componentes	Año			
	2001*	2002	2003	2004
Equipamiento agrícola	n. d	196	99	116
Infraestructura agrícola	n. d	12	6	20
Sistemas y accesorios de riego		241	99	832
Equipamiento pecuario	n. d	366	139	23
Infraestructura e instalaciones pecuaria	n. d	142	97	64
E quipo apícola	n. d	16	11	18
Ganado mayor (Bovinos)	n. d	421	182	102
Ganado menor (ovinos, porcinos, aves)	n. d	84	98	74
Proyectos de garantía Líquida	n. d	0	8	3
Actividades productivas no agropecuarias	n. d	283	214	317
Actividades sin fines comerciales	n. d	291	253	53

Fuente: Base de datos del PAPIR, SDRyP, Edo. de Yucatán 2001* no aparecen diferenciados, 2002, 2003, 2004.

Se aprecia que los apoyos del Subprograma PAPIR se han ajustado a lo que indican las Reglas de Operación, con los cuales se dieron respuesta a las demandas de los productores, independientemente de que se hayan realizado por la vía de demanda libre o por la vía de proyecto.

Estos apoyos satisficieron las necesidades de la población de bajos ingresos, sin embargo las principales necesidades estatales han quedado pendientes por la falta de un estudio de estratificación de productores y por una línea definida de fomento que incorpore la superficie aprovechable que dejó de cultivarse por el abandono del cultivo del henequén y de la agricultura tradicional.

2.2.3 Cobertura geográfica de los apoyos por Subprogramas

Entre los años 2001 a 2004 el Subprograma PAPIR ha canalizado sus esfuerzos hacia todos los municipios del Estado sin importar el grado de marginalidad que presenta cada uno de ellos dado que la pobreza está generalizada en todo el territorio. La priorización y focalización de los recursos resultó limitada debido a que el Subprograma se guió por atender la demanda por el orden de llegada.

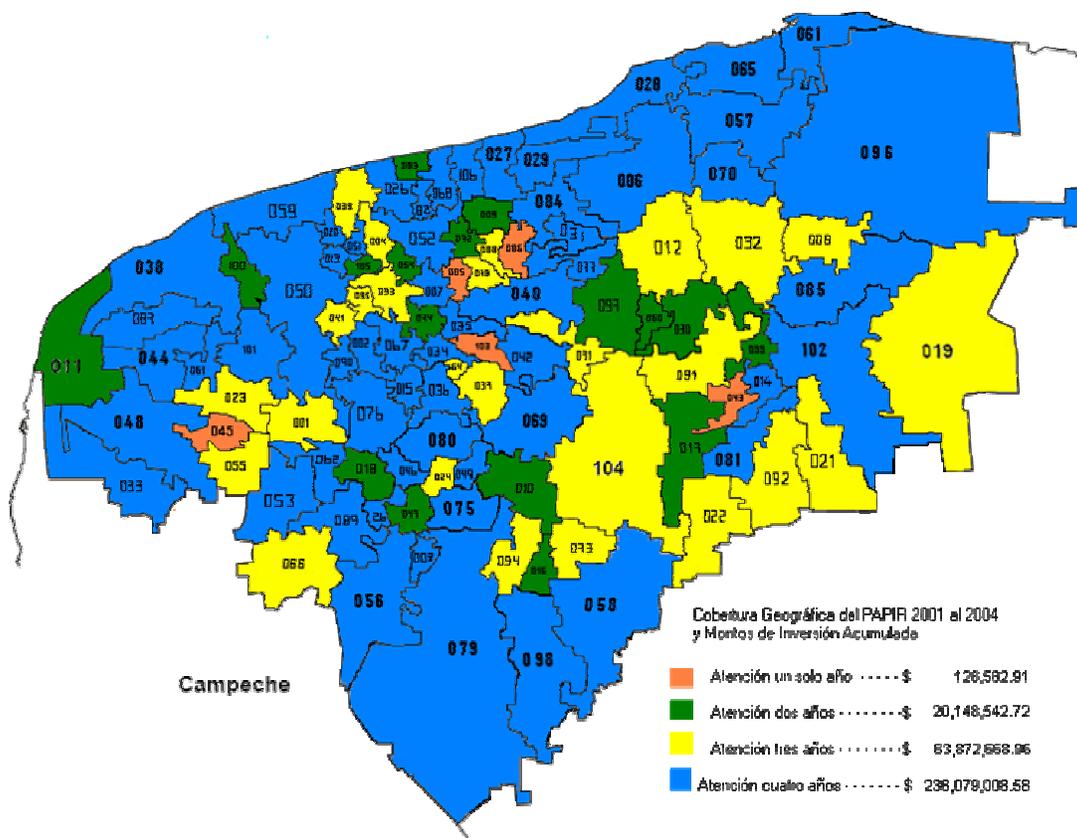
Un análisis de las bases de datos del Subprograma permite visualizar de que manera ha sido objeto de atención la población rural en la entidad en el citado periodo.

Los productores de bajos ingresos de los 5 municipios catalogados como de muy alta marginalidad han demandado apoyos del Subprograma en solo dos años; los que habitan en otros dos municipios con estas características participaron en tres años y solo uno de ellos ha tenido apoyos en los cuatro años del periodo mencionado.

Los productores de los 76 municipios catalogados como de alta marginalidad presentaron demandas durante el periodo bajo el siguiente orden: 5 municipios sólo han presentado solicitudes en uno de esos años; los que han presentado solicitudes en dos años suman 12 municipios; los productores que han sido atendidos en 3 años se ubican en 19 municipios con esas características y los productores de los 41 municipios restantes han participado en los cuatro años del periodo mencionado.

Los productores de los 21 municipios caracterizados como de marginalidad media han tenido una participación más dinámica, al igual que los de baja y muy baja marginalidad, en general, han demandado apoyos en los tres o cuatro años.

Figura 2. Cobertura geográfica de los apoyos del PAPIR 2001-2004



Fuente: Elaboración propia. Universidad Autónoma de Tlaxcala

PRODESCA

En el año 2002 fue definida la nueva orientación del Subprograma con énfasis al desarrollo de capacidades de los productores del medio rural. La estrategia estatal consistió en promover, identificar e implementar proyectos a través de los Prestadores de Servicios Profesionales. En ese año la cobertura del Programa abarcó a 71 municipios y dieron como resultado 310 ideas de proyecto.

Para el año 2003 el Subprograma amplía su radio de acción a 87 municipios presentando 367 proyectos catalogados como diseño de proyectos y tres de ellos como proyectos puesto en marcha. En el 2004 se reorienta el Subprograma reduciendo tanto el número de municipios (18), como el número de proyectos 32 catalogados como diseño y 5 de puesta en marcha.

PROFEMOR

A partir del año 2002 el Subprograma definió sus dos líneas de atención el fortalecimiento institucional y el desarrollo y consolidación organizativa. En ese año el Subprograma canalizó sus esfuerzos hacia 10 municipios para iniciar los trabajos del fortalecimiento institucional y apoyó el proceso de consolidación organizativa a una organización de productores. En el año siguiente la cobertura del Programa abarcó a 75 municipios para constituir los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CDMRS) así como el apoyo a 9 organizaciones de primer y de segundo y tercer nivel.

A raíz de los cambios de la gestión del Programa y Subprograma en el 2004, éste canalizó sus esfuerzos hacia la conclusión de la Integración de los 106 CDMRS y a incrementar el número de organizaciones a apoyar, 14 organizaciones en total.

2.3 Estimación de resultados acumulados en áreas específicas

Durante el periodo 2001 al 2004 se han ejercido cerca de 320.2 millones de pesos destinados a apoyar las inversiones de los productores rurales del Estado. La dispersión de las mismas, a través de pequeños componentes, han logrado incrementar el patrimonio de las familias rurales, los efectos en la producción, la productividad, los ingresos y el empleo han sido modestos. Los esfuerzos de los gobiernos federal y estatal han servido para retener la mano de obra en las unidades de producción para seguir cultivándola.

El desarrollo de capacidades en el medio rural ha avanzado poco en los años que ha operado el Subprograma, los Prestadores de Servicios Profesionales son escasos contra el vasto el universo de los productores que demandan servicios de capacitación y asistencia técnica que resulta insuficiente para focalizar y satisfacer las demandas.

El PROFEMOR se ha abocado a atender a las organizaciones agropecuarias con diversos niveles de desarrollo, 9 se encuentra en la etapa incipiente, 4 en la etapa de desarrollo y uno en la etapa de consolidación.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural ha concluido la etapa de constitución los efectos acumulados aún no se perciben.

2.4 Resultados específicos en 2004

2.4.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras

Los resultados del Programa en 2004 se midieron mediante la comparación de la información de los recursos financieros y metas físicas programadas, contra lo ejercido y alcanzado a la fecha de la evaluación. Bajo ese procedimiento el cumplimiento de metas financieras de todo el Programa representó, en promedio, un avance de 86.8% y un 105.7% el de metas físicas. Se observa que el PRODESCA y el PAPIR rebasaron las metas físicas en un 28.4 y 1.3%.

Cuadro 4. Cumplimiento de metas financieras y físicas 2004

Subprograma	Metas financieras (miles de pesos)			Metas físicas (productores)		
	Presupuesto programado	Presupuesto ejercido	Avances (%)	Metas programadas	Metas alcanzadas	Avance (%)
PAPIR	73,490.4	63,140.8	85.9	5,149	5,216	101.3
PRODESCA	5,185.2	5,032.4	97.1	1,666	2,139	128.4
PROFESOR	4,444.0	3,958.9	89.1	1960	1,921	98.0
Total	83,119.6	72,132.1	86.8	8,775	9,276	105.7

Fuente: Anexo Técnicos y Avances Financieros y Físicos del Programa 2004

El PAPIR sigue siendo el subprograma al que se le asigna el mayor monto de los recursos programados: en el año 2004 recibió el 88.5% del presupuesto del Programa de Desarrollo Rural, lo que ocasiona desajustes en los otros subprogramas para apoyar el desarrollo de las capacidades de los productores y sus organizaciones en el medio rural. Esta situación limita, en mucho, la correspondencia que plantea el diseño del Programa en lo que corresponde a que la inversión fija tenga un nivel de congruencia aceptable con el desarrollo del capital humano y de sus organizaciones.

2.5 Análisis de indicadores de gestión e impacto presentados en evaluaciones internas

Subprograma PAPIR

De conformidad con el Addendum de fecha 15 de octubre 2004 este Subprograma estimó realizar 997 proyectos de inversión entre apoyos a la producción primaria y de agregación de valor, a la fecha de la evaluación había apoyado a 656 proyectos lo que resulta un avance de 65.8%. De igual manera propuso apoyar 16 proyectos para garantía líquida, los avances a la fecha de la evaluación es de 3 que en términos relativos significa 18.8%. Lo anterior muestra un desempeño de regular a bajo en lo que se refiere a la cobertura del Subprograma.

En lo que se refiere a los indicadores de cobertura este Subprograma estimó capitalizar a 4,928 beneficiarios a la fecha de la evaluación había canalizados recursos para 5,433 lo que representa un avance de 110.2% respecto a lo programado. Asimismo estimó incluir al financiamiento a 221 beneficiario de la población rural, el avance alcanzado es de 41 que en términos relativos corresponde al 18.6%. Se aprecia una marcada orientación a apoyar más a la población rural con capital físico que incluir a esa población al financiamiento.

Subprograma PRODESCA

El PRODESCA estimó dar cobertura a 1,040 Unidades de Producción Rural (UPR), con asesoría técnica y consultoría profesional para empresas rurales. Según el reporte se cubrieron alrededor de 1,472 UPR con estos servicios, es decir, el índice de cumplimiento en la cobertura fue de 141.5%.

Subprograma PROFEMOR

El PROFEMOR estimó atender a 11 organizaciones de primer nivel con alrededor de 66 productores. Según los reportes internos lleva atendidos a 14 organizaciones con un total de 1994 productores, lo que indica un 127.27% y 3,021.21% de avances. Lo anterior arroja índices congruentes en lo que corresponde a las organizaciones apoyadas e índices extraordinarios en cuanto a beneficiarios.

2.6 Evolución y potencialidad del Programa para responder a la problemática y retos del entorno

El Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán ha ido evolucionando lentamente para responder a la problemática y retos que plantea el entorno estatal, dado que éste presenta una amplia y profunda problemática por las características del suelo, la extensa fragmentación de las unidades de producción rurales (minifundio), las barreras socioculturales de la población y los problemas de intercambio comercial que enfrenta la mayoría de los productores rurales. En cambio existen potencialidades en la mano de obra y fuerza laboral disponible para realizar actividades dirigidas a su desarrollo.

2.6.1 Evolución del grado de atención del Programa a la problemática estatal: funcionalidad del diseño y congruencia de las acciones impulsadas en el Estado

A pesar de que el diseño actual del Programa plantea el carácter productivo y complementario de las acciones con un horizonte de mediano plazo para modernizar las unidades de producción de los productores de bajos ingresos, las acciones que han sido emprendidas en el Estado se han realizado con un marcado acento a fortalecer la actividad primaria y, los proyectos de agregación de valor así como los de garantía líquida han sido poco demandadas e inducidas por el aparato gubernamental.

2.6.2 Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno

El Programa de Desarrollo Rural tiene en su diseño un gran potencial para atender los retos que plantea el entorno socio productivo y cultural del Estado de Yucatán. Requiere de la utilización de sus instrumentos para reorientar los apoyos de capitalización a través de proyectos locales de carácter integral con apoyos diferenciados para la población de bajos ingresos, así como para fortalecer el financiamiento de las actividades productivas mediante la proporción de recursos frescos de garantía líquida.

Cuenta con recursos para cubrir los gastos de asesoría en la formulación de proyectos en su etapa de diseño y puesta en marcha, así como para la creación y consolidación de las organizaciones productivas rurales. De igual manera, propicia la participación de los municipios para planear y priorizar el desarrollo rural. Además, el Programa ha propiciado la creación de instancias administrativas necesarias para la operación y seguimiento de los apoyos.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

En este capítulo se analizan los aspectos más relevantes sobre la gestión del Programa, identificando la evolución que dichos aspectos han tenido en los últimos años y poniendo énfasis en el año 2004, con el fin de lograr mayor oportunidad en la identificación de problemas y planteamientos de soluciones. Se incorporará el análisis del ejercicio 2005.

3.1 Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa

3.1.1 Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural

La articulación de los subprogramas de Desarrollo Rural (PRODESCA-PAPIR-PROFEMOR) en el Estado de Yucatán hasta el 2004 fue poco relevante. Cada Subprograma cumplió con sus metas programáticas establecidas en el Anexo Técnico, fueron escasos los proyectos productivos que impactaron a las unidades de producción.

La correspondencia entre inversión, desarrollo de capacidades y fortalecimiento de la organización aún no se resuelve, dado que el proceso de diseño y/o puesta en marcha del proyecto iniciado por el PRODESCA termina en el mejor de los casos con el apoyo del PAPIR; y el PROFEMOR ha encaminado sus esfuerzos a fortalecer a las organizaciones de productores en aspectos relacionados con la gestión administrativa y contable, la comercialización de productos y el equipamiento.

Una estrategia de desarrollo rural para promover inversiones en proyectos que permitan generar empleo, mayores ingresos y mejores resultados al nivel de unidades de producción y de desarrollo regional no se encuentra definida con claridad en el ámbito operativo, lo cual resta eficacia al Programa y limita su efecto para alcanzar sus objetivos.

3.1.2 Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos

En el devenir del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán hasta el año 2004, la formulación de proyectos productivos integrales representó el 9.7% de las solicitudes presentadas y apoyadas, los demás proyectos tienden a resolver problemáticas productivas de las unidades de producción, ya sea en riego, construcciones e instalaciones de las explotaciones ganaderas, o incremento del hato ganadero.

En el periodo 2001-2004 se otorgaron, en promedio anual, más de 1,400 pequeños componentes por vía de la demanda libre, cuyos efectos productivos resultaron bajos, y casi el 79.3% de los recursos entregados vía proyectos se refieren a dos o más componentes (considerados como proyectos) para respaldar actividades en apoyo a la actividad primaria.

Cuadro 5. Monto de las asignaciones de los componentes en el periodo 2001-2004 (Miles de pesos)

Criterios de asignación	Año			
	2001*	2002	2003	2004
Vía proyectos	n.d	57,760.7	47,634.4	34,543.2
Vía demanda libre	n.d	23,035.7	12,634.4	13,485.4
Total	n.d	80,796.4	60,574.8	48,028.6
Proporción		71.5 / 28.5	78.7/21.3	71.9/28.1

Fuente: Base de datos del PAPIR, SEDER, Edo. de Yucatán 2001* no aparece diferenciación, 2002, 2003, 2004.

3.1.3 Focalización de beneficiarios

La ejecución de los recursos del PAPIR ha venido cumpliendo los lineamientos de las Reglas de Operación en lo que corresponde a la ubicación geográfica de la población objetivo; ha canalizado hasta el 58.5% de los recursos autorizados a productores de bajos ingresos que habitan en los municipios de alta y muy alta marginalidad.

Cuadro 6. Canalización de recursos a municipios de alta y muy alta marginalidad (2004) miles de pesos

Tipo de municipios	Número	Recursos asignados	(%)
Alta marginalidad	51	27,372.9	56.8
Muy alta marginalidad	3	833.7	1.7
Resto de municipios	22	19,922.2	41.5
Total	76	48,182.8	100.0

Fuente: Base de datos PAPIR, 2004, Estado de Yucatán, SEDER.

En el año 2004, la Alianza, a través del PAPIR, ha apoyado con recursos financieros en el orden de 536.7 miles de pesos en promedio, a los municipios de alta marginación. En los municipios de muy alta marginación las subvenciones se reducen casi a la mitad (277.9 miles de pesos) en promedio; mientras que para los municipios medios y de baja marginalidad el subsidio alcanza la cifra de 873.7 miles de pesos en promedio.

Los grupos prioritarios han sido objeto de atención, ya sea a través de proyectos o por la vía de la demanda libre. En la encuesta levantada a los productores de la muestra de los años 2002 y 2004, se encontró que para el año 2002 el 34.1% de los entrevistados señaló que el apoyo lo recibió por pertenecer a un grupo prioritario; para el 2004 fue el 59.5% de los entrevistados quienes afirmaron de manera positiva.

Cuadro 7. Focalización - grupos prioritarios apoyados por el PAPIR 2002 y 2004

Tipo de grupo prioritario	Número	(%)	Número	(%)
Mujeres	25	36.2	13	18.3
Jóvenes	5	7.3	6	8.5
Tercera edad	4	5.8	7	9.9
Indígenas	35	50.7	45	63.3
Total	69	100.0	71	100.0

Fuente: encuesta aplicada a la muestra de beneficiarios 2002, 2004

Se observa que los grupos prioritarios que tienen mayor atención son los de origen indígena y las mujeres. A pesar de ello, dichos grupos no reciben los apoyos de manera

diferenciada, toda vez que en el Estado se atiende a la población de bajos ingresos conforme a lo que establecen las Reglas de Operación, aunque a las solicitudes que presentan se les brinda preferencia.

La distribución de los recursos en el año 2002 y 2004, de acuerdo a la muestra y aplicando la tipología propuesta por la UA-FAO,⁷ nos indica que en las tipologías I y II se concentran, en los dos años, el mayor número de beneficiados. Sin embargo, si se analiza la distribución de recursos entre los beneficiados se observa que entre los grupos I y II las diferencias promedio por beneficiario en el año 2002 son un poco más del doble (\$9,900.0 y 20,292.0), mientras que para el año 2004 las diferencias son a favor del grupo I (\$18,949.0 y \$16,520.0).

Cuadro 8. Distribución de recursos por tipo de beneficiarios según la tipología de UA-FAO 2002 y 2004 (miles de pesos)

Tipología de beneficiarios	Número	Monto asignado 2002	Número	Monto asignado 2004
I	81	801,900.0	52	985,379.0
II	101	2,049,590.0	106	1,751,126.0
III	35	950,039.0	24	814,427.0
IV	6	167,537.0	3	674,304.0
V	1	7,865.0	0	0.0

Fuente: encuesta aplicada a la muestra de beneficiarios 2002, 2004.

Por otro lado, se observan diferencias entre los grupos III y IV que reciben subsidios relativamente altos en comparación con los beneficiarios de las tipologías anteriormente mencionadas. Al utilizar el instrumento definido por la UA-FAO sobre la tipología de los beneficiarios, se refleja que los estudios de estratificación de productores, que aún no se realiza en el Estado, son necesarios para distribuir con mayor equidad los recursos que aporta la Alianza en apoyo a los productores de bajos ingresos.

3.1.4 Evolución en la orientación del Programa

El Programa de Desarrollo Rural ha ido evolucionando en su orientación y por tanto en sus objetivos y en la atención a la población objetivo. En su inicio (1996), básicamente incluía acciones de extensión, asistencia técnica y capitalización a través de pequeñas inversiones. Posteriormente se fue definiendo con mayor claridad la necesidad de un programa dirigido a productores rurales con pobreza y en condiciones de desigualdad.

Desde 1999 y hasta el 2001 las Reglas de Operación fueron modificándose y se plantearon estrategias para atender a grupos prioritarios con programas específicos, sin buscar la complementariedad de las acciones.

En el 2002, los objetivos y estrategias del Programa modificaron su orientación, dada las directrices que planteó el Programa Sectorial 2001-2006, el cual identificó la necesidad de integrar las actividades de desarrollo rural a las cadenas productivas de alta inclusión social y la atención de grupos y regiones prioritarios. Se retomó el proyecto productivo como eje de la capitalización de los productores y se definió el espectro de la población objetivo.

⁷ Las variables y el cálculo de la tipología de la UA-FAO se presentan en el Anexo 2

La nueva concepción del Programa contempla la sinergia y complementariedad de sus componentes e instrumentos operativos (PAPIR- PRODESCA-PROFEMOR). Incluyó a los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) para orientar los esfuerzos en la formulación de proyectos, a la vez que oferta un amplio programa de inversión y apoyos para la creación y consolidación de las organizaciones. Igualmente, promueve la participación de los municipios en el desarrollo rural.

La evolución del Programa de Desarrollo Rural en Yucatán no ha ido a la par de la evolución del diseño. Las estrategias con los tres subprogramas (PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR) fueron asumidas de manera general, la complementariedad como se ha indicado, aún no se alcanza en el grado deseable. La inercia de atender con pequeños componentes de manera dispersa y sin alto impacto en el ingreso y la productividad ha ido modificándose lentamente. La demanda libre tiene aún ahora un peso específico en cuanto a número de productores.

3.2 Evolución del proceso de asignación de recursos

3.2.1 Apropriación del Programa por parte del Gobierno Estatal

El gobierno estatal convino con el respectivo federal dar cumplimiento a los objetivos y metas programadas para la cobertura y operación de los programas de la Alianza para el Campo, El Programa de Desarrollo Rural fue considerado como prioritario por el atraso que prevalecen en las zonas rurales de la entidad.

Para ello, las líneas de políticas y estrategias referentes al desarrollo rural fueron incluidas en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 con el propósito de *superar las condiciones de atraso de las regiones marginales de la entidad; mejorar los procesos productivos de las actividades primarias; incluir en el desarrollo regional proyectos de desarrollo rural integral; disminuir la emigración rural y propiciar organizaciones autogestivas en el medio rural por ramas de actividad*⁸.

Igualmente, en los procesos de planeación y operación del Programa en el Estado se cuenta con los instrumentos e instancias inducidos por la Alianza para el Campo. La Comisión para el Desarrollo Rural, el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (FOFAY), la Unidad Técnica Operativa Estatal, el CECADER, los Comités Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentables, etc., cuyos esfuerzos se han encaminado a fortalecer la gestión del Programa.

La planeación del desarrollo rural en el ámbito municipal es todavía una perspectiva para el año 2005; por otro lado, resulta relevante mencionar que en la planeación estatal todavía no pueden considerarse metas y objetivos multianuales, dado que no existen, ni el marco normativo, ni la forma en que se podría disponer de los recursos bajo este enfoque.

Los funcionarios directivos entrevistados consideraron que los elementos del diseño del Programa de Desarrollo Rural con otros programas sectoriales estatales son congruentes y se han ido adecuando para canalizar inversiones en las cadenas prioritarias del Estado, en particular, la citricultura, la cadena de bovinos y de chile habanero.

⁸ Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 Apartado 8.2 Desarrollo Rural

En los criterios para la determinación de prioridades en materia de asignación de recursos se asume lo que establecen las Reglas de Operación: Población Objetivo que abarca a los Productores de Bajos Ingresos y en Transición de Zonas Marginadas y No Marginadas; Grupos Prioritarios y Proyectos de cadenas productivas de alta inclusión social.

3.2.2 Operatividad de los acuerdos tomados por la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) en el Estado

Los acuerdos tomados en el 2004, en el seno de la Comisión para el Desarrollo Rural Sustentable en materia de planeación, programación y asignación de recursos se concretaron en los Anexos Técnicos y las Addenda correspondientes. Ahí se distribuyeron y/o modificaron los recursos para los tres subprogramas, y se fijaron las metas y componentes para el ejercicio presupuestal.

También se establecieron al interior de los subprogramas los montos destinados a las cadenas productivas, y los grupos y tipos de productores a beneficiar. La autorización y liberación de los recursos fue también decisión de esta Comisión, una vez que se analizaron en las áreas administrativas correspondientes.

3.2.3 Recepción de proyectos: abierta o de acuerdo con las prioridades del Estado y del municipio

Las prioridades del Estado y de los municipios en la recepción de proyectos todavía no se han concretado de manera plena. Éstos se atienden conforme se presentan, al igual que las solicitudes por demanda libre, lo que se evidencia con las respuestas de los funcionarios entrevistados, quienes expresaron que, en el uso de recursos para proyectos que son potencialmente más productivos se ha avanzado poco, aunque consideran que el ejercicio de recursos del Programa a través de proyectos resulta más eficiente comparado con el de aquéllos de demanda libre.

3.2.4 Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos del Programa

En el Estado no existen esquemas alternativos de reembolso para el acceso del subsidio, pues no se contemplan en las Reglas de Operación. Lo anterior fue una opinión generalizada de los funcionarios entrevistados. En lo referente a la posibilidad de establecer la modalidad de reembolso del apoyo ex-post, las opiniones son negativas, dado que no existen mecanismos e instrumentos normativos que contemplen la operación bajo este esquema.

En el caso de que se impulsara esta modalidad, las expresiones de los funcionarios para los pequeños productores son diversas: se evitarían posibles problemáticas en cuanto a la aportación de los productores; se podrían otorgar por avance de obras físicamente comprobadas o cubrir los proyectos productivos formulados por las organizaciones para su puesta en marcha, así como cubrir el costo de las asesorías en materia de consolidación organizativa cuando los productores ya seleccionaron a sus técnicos.

3.2.5 Funcionalidad de la operación UTOE-Gobierno del Estado

En el Estado de Yucatán la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) es una instancia que está inmersa en el aparato administrativo de la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado. Su operación se ajusta a los acuerdos que se establecen en el seno de la Comisión Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable.

Bajo esta modalidad la Dirección de Apoyo al Desarrollo Rural, funciona respaldando los intereses y prioridades que establece el Gobierno Estatal en materia de desarrollo rural y respetando los lineamientos normativos planteados en las Reglas de Operación del Programa.

3.3 Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes

3.3.1 Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes

Según las opiniones de los funcionarios entrevistados, se han presentado pocas modificaciones en los diferentes procesos operativos. Sin embargo, las repercusiones en la eficacia del Programa se perciben en algunas áreas, por ejemplo, en la difusión: la calidad y contenido de la información fueron más claras y con mayor uso de medios informativos (radio, medios impresos de comunicación masiva, trípticos y carteles); en la recepción se proporcionaron a los productores de manera oportuna los requisitos y trámites a realizar; en la evaluación de solicitudes se capacitó al personal para verificar el cumplimiento de la norma; los otros procesos se mantuvieron igual, es decir sin cambios significativos.

3.3.2 Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión

El proceso de gestión del Programa en el Estado tiene sus puntos más sensibles en la etapa de evaluación y selección de proyectos. El personal está capacitado para cotejar que las solicitudes cumplan con los requisitos normativos y metodológicos establecidos, pero carecen de conocimientos de la especialidad técnica para emitir un dictamen que asegure la viabilidad del proyecto.

Otra de las áreas críticas del proceso de gestión son: la oportunidad para comunicar el resultado del dictamen y el pago de los apoyos por el largo tiempo que duran dichos procesos; es decir, los avances en el circuito operativo aún no llegan al nivel esperado, lo cual afecta la eficacia del Programa.

3.3.3 Seguimiento a procesos innovadores en la entidad

Los procesos innovadores del circuito operativo del PAPIR (recepción de solicitudes) han tenido un seguimiento constante, se ha acompañado de instrumentos y herramientas administrativas que se reflejan en los expedientes que son cada vez más completos y más ágiles en su manejo. De igual manera se percibe en la supervisión referente a la aplicación de los recursos principalmente en las obras y en la entrega-recepción de los componentes.

3.4 Seguimiento a proyectos exitosos

3.4.1 Desempeño de los proyectos apoyados en años previos

Entre los proyectos apoyados por el Programa destacan: 10 proyectos para la producción de artesanías integradas por mujeres y 5 granjas ecológicas integrales de tipo familiar. Los proyectos artesanales tienen posibilidades de sostenerse en el tiempo, dado que cuentan con el respaldo técnico-administrativo de la Fundación “*Haciendas del Mundo Maya*”, quien ha ejercido los apoyos del Programa para el desarrollo de capacidades de las productoras y ha aplicado una estrategia organizativa y de comercialización de los productos en beneficio de las socias de los talleres.

Las granjas ecológicas integrales, son proyectos más modestos que cuentan con el respaldo técnico de la Escuela Agro ecológica de Maní, la evaluación del desempeño de las granjas ha demostrado que han seguido una tendencia hacia el autoabastecimiento de las familias campesinas, la perspectiva de la Escuela es hacerla más rentable.

3.4.2 Trascendencia de los proyectos exitosos

Los proyectos exitosos apoyados por el Programa se encuentran en su etapa de maduración, se considera prematuro tomarlos como referencia para su disseminación en el Estado, dado que son casos que han tenido acompañamiento de instituciones privadas o académicas que proponen opciones para el bienestar de las familias y en menor medida para el desarrollo rural sustentable.

3.4.3 Identificación de casos exitosos en la asignación de recursos

De los casos exitosos se pueden identificar algunos criterios que sirvan de referencia para replicarse en otros proyectos, como por ejemplo que los proyectos tengan una calidad técnica y económica-financiera viable; que el número de beneficiarios directos tenga una relación congruente con el monto de la inversión; que sea una organización con experiencia en la actividad a emprender y con experiencia en la capacidad de gestión en la ejecución del proyecto y que pertenezcan a un grupo prioritario de las regiones marginadas.

3.5 Capitalización de las unidades de producción rural (UPR) y de las organizaciones económicas (OE) apoyadas por el PAPIR

3.5.1 Avances en la apropiación del subprograma por parte de los gobiernos estatales y los productores

En la operación del subprograma PAPIR en el Estado participan básicamente los gobiernos Federal y Estatal y el propio productor. Hasta el 2004 los gobiernos municipales estuvieron ausentes. El productor inicia su demanda de apoyos presentando su solicitud por cualquiera de las dos vías. Por la vía de la demanda libre selecciona aquellos bienes que le son necesarios para mejorar el proceso productivo o para mejorar la calidad de vida. Por la vía proyecto basa sus expectativas en el prestador de servicios profesionales para presentar un proyecto viable.

La Secretaría de Desarrollo Rural y la Delegación de la SAGARPA a través de sus áreas responsables UTOE y la Subdelegación de planeación, predictaminan las solicitudes y las

presentan ante la Comisión para el Desarrollo Rural Sustentable. En cada sesión de ésta se toma el acuerdo de autorización y se turna el expediente para que el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos autorice la liberación del recurso.

El Gobierno Estatal ha asumido de manera institucional el Programa, dado que año con año realiza las aportaciones en recursos financieros y ha creado en su área respectiva la instancia técnica-administrativa que lo opera. En cambio, el grueso de los productores queda sujeto a que su solicitud sea autorizada en los términos que marca la normatividad para ser elegible y en la disponibilidad de recursos. La participación en el proceso de planeación se da a través de sus representantes.

3.5.2 Orientación del subprograma

Las inversiones del PAPIR durante el año 2004, programadas en el Anexo Técnico, se orientaron a apoyar 5 cadenas agroalimentarias prioritarias y otras actividades productivas, así como a los grupos prioritarios y otros grupos elegibles; los recursos se distribuyeron por las dos vías: demanda libre y vía proyectos.

Cuadro 9. Asignación presupuestal por tipo de productor, vías de atención a cadenas agroalimentarias y otras actividades productivas año 2004 (pesos)

Tipo de productor	Vías de atención	Monto asignado a Cadenas agroalimentarias	Monto asignado a Otras actividades productivas
Grupos prioritarios	Vía proyectos	11,049,014	11,148,935
	Vía demanda	2,787,252	2,787,250
Otros grupos elegibles	Vía proyectos	8,361,793	25,016,650
	Vía demanda	2,090,439	13,894,097
Total		24,288,498	52,846,932

Fuente: Anexo Técnico del Programa de Desarrollo Rural 2004

3.5.3 Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos

El proyecto productivo como mecanismo de selección de beneficiarios para la asignación de recursos en el Estado de Yucatán tiene preferencia, dado que con el proyecto las inversiones permiten generar mayores ingresos, mejor calidad de vida y se eleva el desarrollo regional. Esa fue la opinión generalizada de los funcionarios entrevistados.

Sin embargo, la promoción y puesta en marcha de proyectos productivos en 2004 no fueron una exigencia para el ejercicio y asignación de los recursos a los grupos prioritarios o a los beneficiarios de bajos ingresos y en transición de las zonas marginadas y no marginadas.

La inercia en la demanda de pequeños componentes por los productores es aún muy fuerte. La demanda de componentes o proyectos de corto alcance sigue respetándose como una acción programática; muchos de ellos representan metas específicas de los grupos prioritarios.

A pesar de que la SAGARPA ha enfatizado que los recursos se asignen a la integración de las cadenas productivas y que la Comisión para el Desarrollo Rural Sustentable asuma esa decisión, la inercia de la demanda hacia componentes de la fase primaria de la producción sigue predominando en el ejercicio y asignación de recursos; ésta es una de

las debilidades más significativas que aún persiste en la operación del PAPIR. Son pocos los proyectos autorizados para la generación de valor agregado.

3.5.4 Fondos de garantía líquida

Los fondos y proyectos previstos de garantía líquida fueron poco demandados por los productores. De los 16 proyectos programados en el ejercicio 2004, sólo 3 (18.7%) fueron demandados, a la fecha de la evaluación los recursos estaban por liberarse, por lo que sus efectos no pudieron medirse. Esta modalidad de asignación de recursos es poco conocida por los productores rurales, quienes desconocen los trámites y requisitos que se requieren.

3.5.5 Diseño del subprograma

El PAPIR está diseñado para apoyar las inversiones físicas que emprenden los productores rurales de bajos ingresos y los grupos prioritarios en las Unidades de Producción Rural y, para integrar las cadenas productivas de alta inclusión social a través de proyectos productivos. Esta concepción del Subprograma es su mayor fortaleza, y cuenta con una parte importante del presupuesto destinado al desarrollo rural.

En Yucatán, por la tendencia que ha seguido el PAPIR se percibe que los proyectos productivos no incluyen la idea de una propuesta organizada con el propósito de generar un producto, de manera económica factible, que genere beneficios económicos y sociales mesurables y que integren estrategias de comercialización.

3.6 Desarrollo de Capacidades en el medio rural (PRODESCA)

3.6.1 Avances en la apropiación del subprograma por parte de los gobiernos estatales y los productores

En este subprograma participan los gobiernos Federal y Estatal, los prestadores de servicios profesionales y los propios productores rurales. El entramado institucional creado para su operación responde a los lineamientos establecidos en Reglas de Operación. Por las instancias gubernamentales participan la SAGARPA, la Secretaría de Desarrollo Rural (UTOE), el Comité Técnico del FOFAEY, el INCA-Rural y el CECADER, mismas que integran la Comisión de Desarrollo Rural donde se toman las decisiones sobre el presupuesto, las acciones, las interrelaciones y los mecanismos de coordinación, así como el proceso operativo y las iniciativas para atender a los grupos prioritarios.

El Gobierno Estatal crea la Unidad Técnica Operativa Estatal dependiente de la Secretaría de Desarrollo Rural para operar el subprograma, quien asumió el compromiso para que las acciones se encaminaran al desarrollo de capacidades de los productores rurales, apoyados por el INCA-Rural que certifica a los prestadores de servicios profesionales, y el CECADER para validar y supervisar el desempeño de estos últimos.

Los prestadores de servicios profesionales en el Estado ofertan los siguientes servicios: diseño de proyectos, puesta en marcha de proyectos, consultoría y asistencia técnica y

capacitación. Los que se desempeñan en el subprograma son 17 y representan el 3.9% del mercado de profesionales con carreras afines al sector agropecuario del Estado.⁹

Los productores rurales demandantes de los servicios de diseño y formulación de proyectos, consultoría, asesoría técnica y capacitación se resisten a cubrir dichos servicios, aún en casos de asesoría limitada o para acciones específicas. En el caso de la ganadería, sólo en situaciones extremas cuando está en peligro la vida de un bovino, se acude a un profesionista; para las otras especies son casi nulas; en el caso de actividades no agropecuarias se emprenden negocios sin asesoría.

De lo anterior se desprende que tanto los prestadores de servicios profesionales como los productores rurales requieren de los recursos públicos para contribuir al desarrollo de capacidades del capital humano en el sector rural.

3.6.2 Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales

El fortalecimiento de la oferta de los servicios profesionales en el medio rural para el desarrollo de capacidades de los productores es el principal objetivo del subprograma. El mecanismo concebido para ello es la creación de una Red de Prestación de Servicios que sirva como punto de encuentro entre oferentes y demandantes.

La oportunidad que brinda el PRODESCA tanto a los oferentes como a los demandantes se vislumbra en las metas que cada año se programan. Durante el 2004 se estimó realizar 35 proyectos en la etapa de diseño y 8 para la puesta en marcha, así como una serie de acciones de asesoría técnica, capacitación y otros eventos para 372 unidades de producción rural.

Lo anterior significa que se cubrió una pequeña parte de las necesidades reales de los productores rurales, y esta limitada oferta de acciones es la que determinó la selección tanto de prestadores de servicios profesionales, como de los grupos de productores. De acuerdo con los casos que llevó a cabo el PRODESCA, los efectos fueron mínimos; las UPR atendidas con servicios de capacitación o asistencia técnica sólo significan el 0.5% del total de UPR, o en su caso, el 58.1% de los ejidos del Estado. Lo anterior se constata en la encuesta aplicada a la muestra de beneficiarios, donde sólo el 22.1% de ellos manifestó que conoce el subprograma.

En el 2004 se iniciaron ligeros cambios en los procesos operativos del subprograma, ahora, al menos, se procura que el representante de los grupos esté presente cuando el prestador de servicios presenta la solicitud para formular un proyecto.

3.6.3 Interacción con el CECADER y el Inca-Rural

El PRODESCA ha requerido de la interacción de órganos desconcentrados del Gobierno Federal para certificar a los prestadores de servicios, así como para la supervisión del desempeño de los mismos. Para el primero de los casos hace uso de la experiencia del INCA- Rural, quien ofrece los cursos de capacitación principalmente para la formulación de proyectos. Para el segundo, es el CECADER la instancia que supervisa y valida los servicios que realizan los prestadores de servicios para que se autoricen los recursos.

⁹ Profesionales que se desempeñan en el Sector Agropecuario.- Censo de Población y Vivienda del Estado de Yucatán INEGI- México.

Desde la perspectiva de los prestadores de servicios y de los funcionarios operativos del subprograma, la interacción y los mecanismos establecidos por esas instancias han influido en la gestión, de esa manera, los proyectos se han ido mejorando; aunque también argumentan, sobre todo los prestadores de servicios, que los trámites para el pago de los servicios se retrasa, dado que el CECADER sigue ubicado en otro estado.

3.6.4 Análisis de las iniciativas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural en el marco de este subprograma para atender a los sectores de muy alta marginalidad

Las perspectivas de atención a los sectores de muy alta marginalidad operarán bajo dos modalidades: operación estatal y municipalizada; se destinarán al menos el 50% de los recursos a ésta última y se destinarán a los productores de bajos ingresos. Los recursos destinados a la operación municipalizada se distribuirán entre los municipios con al menos una localidad de 2,500 habitantes, mediante una fórmula que se determine en el ámbito estatal y que garantice equidad y transparencia.

En Yucatán se ha determinado los criterios de participación de los municipios y éstos participarán bajo la modalidad II ya que el proceso de integración y conformación de los Consejos Municipales aunque han sido concluidos los diagnósticos y planes municipales estaban en proceso a la fecha de la evaluación.

El Programa Especial de Seguridad Alimentaria en el Estado de Yucatán se aplica en dos municipios de la zona oriente II: Tekom y Chichimilá, municipios que aún practican la producción de granos (maíz) bajo el sistema de la milpa maya y miel de abeja: están catalogados por la CONAPO como municipios de alta marginalidad.

Lo proyectos que se trabajan en estos municipios están encaminados a mejorar la alimentación de la población: implantación de huertos caseros y granjas de traspatio, diversificación de la milpa (producción combinada y complementaria) y mejoramiento del Canche (especie de pequeños huertos en alto para evitar el daño de los cultivos por los roedores). Hay otra línea de proyectos sobre el manejo de Recursos naturales y tres propuestas para el turismo rural de los que aún no se perciben sus beneficios.

Lo interesante de esta experiencia es que se busca fortalecer la gestión local y al mismo tiempo buscar la complementariedad de los subprogramas de desarrollo rural. Se trabaja en 6 comunidades del Municipio de Chichimilá en microproyectos de entre 7 y 11 unidades de producción rural con recursos del PAPIR en dos de ellas y en las 5 restantes se le da acompañamiento con recursos del PRODESCA. En el municipio de Tekom la experiencia abarca 4 comunidades con 9 microproyectos bajo la misma tónica; en ésta se incluyen granjas de traspatio, siembra de cultivos forrajeros, explotaciones ovinas y proyectos de turismo rural.

La participación de la SAGARPA, la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado y las Presidencias Municipales han facilitado la concurrencia de los recursos, así como la reestructuración de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural.

3.6.5 Contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural

Desde la perspectiva de los productores el PRODESCA ha tenido poca presencia en las zonas rurales. La capacitación y asistencia técnica brindada con el apoyo del

subprograma a través de los prestadores de servicios ha llegado a un mínimo de productores. Del total de los beneficiarios encuestados el 21.5% manifestó que había recibido capacitación. De ellos, el 65.4% afirmó que sigue aplicando las recomendaciones o sugerencias del técnico y considera que éstas fueron satisfactorias.

Cabe destacar que el 100% de los prestadores de servicios profesionales entrevistados manifestó que el **PRODESCA, ha sido uno de los pocos instrumentos institucionales** para que los productores rurales de bajos ingresos y en transición del Estado reciban asesoría y asistencia técnica para solucionar problemas agravantes en sus unidades de producción.

3.6.6 Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumentos de desarrollo rural

Los servicios profesionales ideados por el PRODESCA se basan en la formulación de proyectos con una organización de productores bien definida; por tanto, los proyectos deben contar con un diagnóstico regional de focalización e impacto que integre a su vez un diagnóstico de la organización, de las estrategias de comercialización, aspectos técnicos, productivos y administrativos y de evaluación de beneficio-costos.

En Yucatán el PRODESCA ha tratado de inducir entre los prestadores de servicios la formulación de este tipo de proyectos, obteniendo logros poco relevantes. Lo anterior se desprende de las opiniones que manifestaron los funcionarios entrevistados. Muchos de los proyectos formulados (22) se han quedado en la etapa de diseño y 10 se pusieron en marcha a través del PAPIR; de ellos, todos son proyectos para apoyar la producción primaria. Ha sido en este proceso donde los dos subprogramas (PAPIR-PRODESCA) han interactuado.

3.6.7 Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP

Los servicios profesionales de consultoría, asistencia técnica y capacitación, el PRODESCA los concibe como eventos que impacten a las unidades de producción rural con asesoría técnica profesional. La participación de los prestadores de servicios profesionales (PSP) en este proceso en 2004 como en el año anterior, fue poco relevante.

Desde la perspectiva de los PSP esta actividad es poco atractiva por el bajo precio que se paga para estos eventos. En el 2004, el 70.0% de los PSP entrevistados manifestó que realizaron en promedio 6 eventos de capacitación, proporcionaron 3 asistencias técnicas y 5 consultorías a productores y empresas rurales. Por otra parte, el 67.6% de los prestadores de servicios declaró que formularon proyectos con otros programas relacionados con la Alianza y un 63.7% de ellos realizó proyectos con otras instituciones.

3.6.8 Mecanismos de pago de los PSP

En Yucatán se han establecido los siguientes procedimientos para el pago de los servicios profesionales que otorgan los PSP. La presentación de la solicitud para el diseño o puesta en marcha del proyecto, que tarda un mes para obtener una respuesta positiva o negativa de la misma. Una vez aceptada se turna al CECADER para su validación, que se lleva otro mes; el dictamen se turna al FOFAEY para el pago al PSP por la labor desarrollada.

Desde la perspectiva de los funcionarios responsables del subprograma y los PSP entrevistados, el CECADER, sus procedimientos de validación y supervisión, así como los supervisores influyen en la demora de los pagos, y en consecuencia retrasan las tareas. Así también argumentan que al no encontrarse esta instancia en el Estado, la forma de validación que se realiza en bloques de proyectos y la recopilación de la documentación interfiere para la continuidad del trámite.

3.6.9 Red de prestadores de servicios profesionales

La red de prestadores de servicios profesionales constituye el mecanismo de consulta para la selección de los PSP. Cuenta con información referente a la escolaridad o perfil profesional, la experiencia y la acreditación proporcionada por las instancias correspondientes (INCA-Rural y CECADER), quienes certifican qué tipos de servicios pueden proporcionar, ya sea para la consultoría, capacitación, diseño de proyecto o de puesta en marcha.

La entrada a la Red ofrece pocas dificultades: basta con presentar el currículum, acreditar la asistencia de los cursos de capacitación del INCA-Rural y demostrar experiencia en los servicios que se ofrecen. La certificación de las instancias mencionadas es la que determina su permanencia. La salida se realiza con sólo notificar.

Cabe señalar que en el Estado de Yucatán la Red de prestadores de servicios generalmente es consultada por los funcionarios operativos o de validación para verificar que el profesionista cumpla con los requisitos de acreditación cuando presenta un servicio a desarrollar. Los productores rurales casi no tienen acceso a este mecanismo de consulta, puesto que son los técnicos quienes acuden a sus comunidades o a sus organizaciones a ofrecerles sus servicios.

3.6.10 Casos de éxito

En los tres años que viene operando el PRODESCA en la modalidad de diseño y puesta en marcha de proyectos productivos, solo se ha identificado el Proyecto de Ecoturismo del Municipio de Dzilam de Bravo que ha tenido efectos exitosos en su operación, para su consolidación se apoyará y se le dará seguimiento en el desarrollo de capacidades en el siguiente ejercicio fiscal.

Cada año se realiza en la entidad una Reunión Estatal de Intercambio de Experiencias Exitosas (RENDRUS). En el transcurso de esta evaluación se organizó en la Ciudad de Mérida el décimo evento de este tipo. El RENDRUS tiene como objetivos: I) identificar e intercambiar experiencias exitosas en materia de desarrollo rural sustentable; II) destacar y difundir los factores de éxito que los proyectos productivos; Así como III) formular a las autoridades correspondientes conclusiones y recomendaciones que coadyuven con el desarrollo rural.

La décima reunión del RENDRUS contó con la participación de doce organizaciones de productores que compartieron sus experiencias, así como aquellos factores críticos asociados a sus actividades productivas.

3.7 Fortalecimiento Institucional. Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR)

3.7.1 Aportes en la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable.

En el Estado de Yucatán en el año 2004 hubo cambios de administración en las 106 presidencias municipales. El avance que había mostrado el subprograma en la constitución de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) fue retomado con las nuevas autoridades. Este proceso de cambio fue aprovechado por la Secretaría de Desarrollo Rural y creó una instancia específica adscrita a la Dirección General de Planeación para la integración de los Consejos, así como para trazar las estrategias y líneas de acción a seguir.

A la fecha de la evaluación se han legitimado 105 Consejos de los 106 municipios con que cuenta el Estado. En este Proceso el Subprograma solo cubre los gastos para la contratación de Coordinadores Regionales y Municipales. El Departamento de Municipalización es quien coordina las actividades operativas. A la fecha de la evaluación se han creado 5 Coordinaciones Regionales de Desarrollo Rural Sustentable.

3.7.2 Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural al nivel municipal

La institucionalización de las políticas de desarrollo rural en el ámbito municipal es una perspectiva del Estado para el año 2005. La estrategia a seguir, una vez constituidos los Consejos y las Coordinaciones Regionales, es capacitar al personal de las comisiones de desarrollo municipal e iniciar la operación. Es por ello que los Consejos aún no están tomando decisiones sobre la operación del Programa de Desarrollo Rural, esta fue una opinión generalizada de todos los actores entrevistados.

Desde la perspectiva de los funcionarios entrevistados, casi todos coinciden que el involucramiento de los actores rurales en el desarrollo rural es el factor que fortalecerá la estrategia de municipalización y por tanto consolidará el proceso de federalización y descentralización de los recursos de la Alianza.

Resulta que desde la perspectiva de los productores rurales entrevistados el 63.3% de ellos afirmó que tenía conocimientos sobre la existencia de las Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, el 35.3% que conocía las funciones de los Consejos y sólo el 18.8% recibía información de este órgano.

3.7.3 Planes de Desarrollo Rural Sustentable

Los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable están en proceso de formulación y actualización. Por ello, la calidad, pertinencia, legitimidad y consistencia de dichos Planes no pudieron estimarse. Sin embargo, puede decirse que en principio esta acción servirá de base para futuros financiamientos provenientes de la Alianza y sean tomadas como prioritarias por la Comisión de Desarrollo Rural Sustentable.

3.7.4 Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal

La calidad y pertinencia de los servicios profesionales prestados por los Coordinadores Municipales de Desarrollo Rural no se pudieron estimar por el corto tiempo que tienen operando. Se encuentran en un proceso de sensibilización y capacitación a efecto de aplicar adecuadamente la estrategia de municipalización. Los mecanismos de control de calidad, soporte y seguimiento al desempeño también están en proceso de formulación, su operatividad se verá en un futuro próximo.

3.7.5 Papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa

El papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa en 2004 no fue posible estimarlos debido a que los proyectos se formularán a partir de la entrada en operación en el ejercicio 2005.

3.7.6 Casos de éxito

Es aún prematuro determinar los casos de éxito de los CMDRS dado que no operaron en el 2004.

3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)

3.8.1 Selección de las organizaciones beneficiadas

El PROFEMOR ha canalizado sus esfuerzos al fortalecimiento de las organizaciones de los productores rurales de las principales cadenas productivas en la entidad. Durante el 2004 apoyó a 12 de ellas. El proceso de selección se inició con la presentación de un autodiagnóstico elaborado conjuntamente por un técnico y los productores, una vez revisado el documento, se analizó para verificar el cumplimiento de los siguientes criterios: que sea una organización legalmente constituida, que presenten un programa de trabajo de asesoría y que pertenezcan a alguna cadena productiva de alta inclusión social.

Desde la perspectiva de las organizaciones el acceso al subprograma fue porque conocían al técnico, quien fue el principal gestor para la obtención del recurso; de sus declaraciones se desprende que los trámites y requisitos para recibir los recursos fueron vastos y tardados (entre tres y cuatro meses) para recibirlos, aunque constituyeron un incentivo para el fortalecimiento de la organización.

3.8.2 Participación de las organizaciones en el subprograma

La mayoría de las organizaciones apoyadas (85.7%) siguen un patrón de comportamiento todavía peticionario, ya que sólo el 14.3% de ellas manifestó que estaría dispuesta a seguir contratando al técnico para continuar con el plan de trabajo trazado. Lo anterior tiene mucho que ver con la falta de consistencia de los autodiagnósticos, que solamente incluyen la prioridad más urgente de la organización, que en general, se refiere a los aspectos administrativos y contables o a la búsqueda de mercados para sus productos.

3.8.3 Consolidación de las organizaciones

Las organizaciones apoyadas con recursos del PROFEMOR han logrado avances poco relevantes: mantienen aún una fuerte dependencia del técnico pues en el 85.7% de ellas no se han llevado a cabo acciones tendientes a la creación de profesionales en sus estructuras internas, aunque en el 75.0% de las organizaciones entrevistadas consignaron este tipo de componentes en su programa de trabajo.

3.8.4 Fomento empresarial

Durante el 2004 este componente no fue ejercido debido a que las organizaciones del Estado no presentaron demandas, los recursos asignados se transfirieron hacia otras actividades que permiten las Reglas de Operación.

3.8.5 Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR

En el Estado de Yucatán la complementariedad que plantea el diseño del PROFEMOR con los subprogramas PAPIR-PRODESCA aún no se concreta. Opera como un subprograma que atiende a organizaciones de primer, segundo y tercer nivel que han permanecido y que sólo realizan actividades de gestión para sus agremiados. En ese sentido, su accionar ha auxiliado a éstas con recursos para reestructurarlas y para que amplíen sus horizontes hacia otras actividades.

Las organizaciones recientes promovidas por el PRODESCA y que suponen un cierto nivel de organización con un proyecto productivo que las respalda, son todavía una acción pendiente.

3.8.6 Casos de éxito

El PROFEMOR en el año 2004 obtuvo logros significativos con las Sociedades de Producción Rural que fueron apoyadas en diversos rubros. Las 6 organizaciones decidieron integrarse en una Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC) para aumentar su capacidad de gestión. Como organizaciones independientes han logrado unificar el precio de venta de chile habanero, han realizado acciones para reducir costos de producción y han realizado gestiones y obtenido asistencia técnica de la Dirección General de Agricultura.

3.9 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa

Básicamente el Programa de Desarrollo Rural en 2004 operó con la misma tónica que en los años anteriores. El Gobierno Estatal ha asumido en lo general la estrategia de desarrollo rural y ha destinado recursos técnicos y financieros para responder, en parte, a las necesidades de empleo y bienestar que plantea la sociedad rural yucateca.

En la planeación se programaron los recursos hacia las cadenas productivas de alta inclusión social y a los grupos prioritarios, y se estimaron los números de los diferentes tipos de productores a atender, así como los posibles montos de recursos que aportarían. En este renglón hacen falta los estudios de estratificación de productores y de diagnósticos regionales que respalden con mayor precisión la planeación y focalización de zonas con mayor rezago.

En la operación hay indicios en los tres subprogramas para darle un mejor cauce a la estrategia de desarrollo rural. Las mejoras en el circuito difusión–pago de los apoyos son pocas, requieren de un seguimiento para fortalecer las áreas de mejora y atender áreas críticas, como son la evaluación y priorización de proyectos, así como para mejorar el mecanismo de vinculación con los órganos desconcentrados para la validación de los proyectos que promueven los PSP del PRODESCA.

El PAPIR ha canalizado la mayor parte de recursos para el apoyo de las actividades primarias a través de proyectos de corto alcance, y continuó otorgando apoyos a componentes pequeños y dispersos con bajos efectos productivos. La perspectiva y oportunidad en el año 2005 la tendrá si fortalece el vínculo con el PRODESCA para el apoyo de proyectos productivos viables, respaldados con un diagnóstico regional y/o municipal técnico y organizativo, con estrategias de comercialización y que prevea el desarrollo de capacidades de los productores y de la organización.

El PRODESCA y el PROFEMOR, hasta ahora, han cumplido con las metas planteadas, pero los objetivos concebidos por la estrategia de desarrollo rural se cumplen parcialmente. En el 2005 tienen la oportunidad de mejoras en varios rubros. Uno de ellos es inducir a los PSP a que formulen proyectos productivos con perspectivas de largo plazo que impliquen desarrollo de capacidades de los productores o de las organizaciones para formar los cuadros técnicos que requieren.

El proceso de municipalización del Programa es un reto para la entidad y representa un riesgo y una oportunidad por el número de municipios con que cuenta el Estado, por lo que se requiere de una estrategia basada en la participación social que logre alcanzar consenso para el desarrollo rural sustentable. En tanto, la estrategia de atención mixta Estado-municipio debe perdurar.

Hasta ahora ha sido un logro haber conformado los 105 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Estatal. La funcionalidad y legitimidad de los Consejos se refrendará si son capaces de captar, además de los recursos de la Alianza, todos aquellos que las instituciones públicas y privadas dirigen al sector agropecuario, integrándolos en un plan municipal que busque en primera instancia, zanjar las diferencias socioeconómicas internas y, en el mediano plazo, encontrar las herramientas para superar rezagos regionales.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

En este capítulo se evalúa la magnitud de los impactos generados por las inversiones apoyadas por el Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán en las unidades de producción rural y organizaciones económicas, explicando los factores que influyeron en su generación.

4.1. Impactos del PAPIR

Las inversiones del PAPIR fueron canalizadas a los siguientes giros productivos: actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias. El análisis de impactos se realizó con la información recabada a través de las encuestas aplicadas a una muestra de productores beneficiados por este Subprograma en los años 2002 y 2004 en el Estado de Yucatán.

La generación de empleo y el mejoramiento del nivel de ingreso son los propósitos del Subprograma PAPIR. Las inversiones físicas canalizadas a las unidades de producción rural de los productores y/o a sus organizaciones son los medios para alcanzar esos objetivos. Esto, siempre y cuando la inversión esté respaldada por un proyecto productivo y organizativo con una visión de largo alcance. Los demás bienes de capital que se otorguen en forma aislada pueden mejorar el ingreso y a lo mucho mantener el empleo en la unidad de producción.

Por otra parte, los bienes destinados a las actividades no lucrativas o de traspasío no impactan en los indicadores de primer nivel (empleo e ingreso) ni en los de segundo nivel (inversión y capitalización, producción y productividad, innovación tecnológica e integración de cadenas productivas), sólo satisfacen una necesidad urgente de la familia rural.

4.1.1 Impactos en indicadores de primer nivel: ingreso y empleo

Impactos en el ingreso

El análisis de los ingresos generados por el PAPIR se realizó sobre la muestra de productores beneficiarios en el 2002 y se sustenta en el procedimiento definido por la UA-FAO. Se procedió a estimar los diferentes indicadores que influyen en los resultados de la producción y venta de los productos y se compararon con los costos promedio de producción para obtener los ingresos netos promedios de los productores.

El cálculo de los indicadores del ingreso se realizó para los tres giros productivos: agrícolas, pecuarios y no agropecuarios. Se excluyeron los beneficiarios de este último giro productivo que recibieron componentes no lucrativos. Igualmente, el procedimiento de la UA-FAO se aplicó sobre los productores que de alguna manera llevan un registro de los costos de producción o conoce a suficiencia su actividad.

Resulta que sólo 5 productores entrevistados de la rama agrícola, 27 de la rama pecuaria y 16 de la rama no agropecuaria (que representan el 22.2% de la muestra) son en los que

de alguna manera se pueden testificar el mejoramiento de sus ingresos, acotando además que en este mejoramiento influyen factores internos y externos a la unidad productiva, como pueden ser los precios, la ampliación de la unidad de producción, las nuevas técnicas introducidas, así como la mejoría en los rendimientos.

Para el 2.3% de los productores agrícolas de la muestra, principalmente los productores de frutales (papaya maradol) y hortalizas (Chile habanero), los ingresos por hectárea observaron cambios sustanciales en sus ingresos netos: crecieron un poco más del doble. El principal factor que influyó en este proceso fueron los precios que alcanzaron esos productos en el mercado.

Cuadro 10. Impactos del PAPIR en el ingreso productores (año 2002)

Giro productivo	Número	Costos promedios (pesos)		Ingresos promedios (pesos)		Variación (%)
		A. A.	D.A.	A. A.	D. A.	
Agrícola	38	0.0	0.0	16,800.0	36,320.0*	116.2
	5	16,800.0	36,329.0	34,480.0	112,460.0**	226.2
Pecuario	67	0-0	0.0	54,636.0	128,659.0*	135.5
	27	42,386.0	69,395.0	58,935.0	128,086.0**	117.3
No agropecuario	8	0.0	7,609.0	0.0	18,416.0	100.0
	16	6,885.0	11,586.0	9,656.0	18,718.0	93.8

Fuente: Encuesta de Beneficiarios 2002 (* ingresos brutos sin descontar costos); (**ingresos netos)

Así, se observa que los ingresos recibidos en un año ascienden a \$112,460.0, lo que significa una retribución mensual de \$9,371.0, o en su caso, de \$312.0 diarios. Los que no reportaron costos obtienen ingresos brutos de \$3,026.0 mensuales después del apoyo, o sea \$100.0 al día, que al descontar los costos de producción este ingreso se reduce considerablemente.

La actividad pecuaria presenta un cuadro similar a la de los productores agrícolas de alrededor de \$10,721.58 mensuales después del apoyo, en cambio en los productores no agropecuarios la situación es más dramática pues sólo alcanzan ingresos mensuales por unidad de trabajo de 1,560.0 mensuales.

Impactos en el Empleo

Las inversiones del PAPIR canalizadas en apoyo al desarrollo rural del Estado resultaron limitadas para generar empleos permanentes en las unidades de producción. Tienen mucho que ver los tipos de componentes que se otorgaron (equipamiento agrícola, sistemas de riego, equipamiento, instalaciones e infraestructura pecuaria, apoyo en equipo agrícola, máquinas de coser, vientres y sementales, enseres domésticos, etc.). En general éstos, tienden a crear empleos adicionales de manera temporal, ya sea para la instalación de la infraestructura ganadera o de los equipos de riego.

De los datos obtenidos en la encuesta a beneficiarios 2002 se observa que las jornadas de trabajo y el empleo generadas fueron levemente bajas en la actividad agrícola, en la actividad pecuaria se abandonaron alrededor de 7 empleos, suscitados por el abandono y venta de las explotaciones ganaderas. En cambio, fue más notorio el autoempleo que se generó en las actividades no agropecuarias al iniciarse una nueva actividad o ampliarse la unidad de producción.

En términos generales se afirma que el Programa tiene baja capacidad para generar empleo. El índice en la rama agrícola, de acuerdo a los datos obtenidos por la encuesta, es de 0.2%, el de la rama pecuaria es de 0.9% y el del sector no agropecuario es todavía más bajo. Se estima que después del apoyo recibido se requieren cuando menos 117 productores para generar un empleo.

Cuadro 11. Jornadas y empleos generados y retenidos en la UPR apoyados 2002

Concepto	Rama agrícola		Rama pecuaria		No agropecuaria	
	Jornales	Empleo	Jornales	Empleo	Jornales	Empleo
Antes del apoyo	14,064	52.1	29,800	111	4,797	17.8
Retenidos	2,266	8.4	-1,653	-6.1	623	2.3
Antes del apoyo (total)	16,630	60.5	28,327	104.9	5,420	20.1
Adicionales por alianza	0.0	0.0	111	0.4	0	0.0
Adicionales otras causas	120	0.4	442	1.6	0	0.0
Después del apoyo	16,450	60.9	28,880	107	5,420	20.1
Empleo por beneficiario (A.A)		1.002		1.048		0.355
Empleo por beneficiario (D.A)		1.17		1.009		0.401

Fuente: Encuesta de Beneficiarios 2002.

4.1.2 Impactos en indicadores de segundo nivel

Los indicadores de segundo nivel que impactan en el empleo y en el ingreso son la inversión y capitalización, el cambio en el nivel tecnológico integrado a la actividad productiva, la producción y productividad y la integración de las cadenas productivas.

En virtud de que los recursos de la Alianza fueron enfocados a apoyar a la actividad primaria, la información recabada a través de las encuestas no arrojó datos suficientes para analizar el grado de integración de las cadenas productivas de alta inclusión social que se desarrollan en el Estado. Se analizan a continuación los siguientes indicadores.

Inversión y capitalización

La inversión y capitalización de los productores se materializaron en equipo, infraestructura agrícola y ganadera, maquinaria y herramientas para los talleres familiares, plantaciones y ganado. De acuerdo a la metodología este indicador se analizó tanto para el año 2002 como para los productores beneficiados del 2004.

Se estima que la capitalización de las unidades de producción rural de los productores se había venido efectuando en su conjunto a un ritmo considerablemente bajo, en el año 2002 la capacidad de inversión de los productores para adquirir, ampliar o reponer los bienes necesarios para la producción estaba por debajo de la unidad en el 2004 seguía siendo baja, alrededor del 2.0%.

La oportunidad que ofreció el Programa hizo posible que un porcentaje 98.3% de la población encuestada manifestara que con el apoyo pudieron adquirir los bienes para continuar con sus actividades productivas.

La inversión medida en dos momentos en antes y después del apoyo permite definir la situación de los beneficiarios de las diferentes actividades productivas. Lo anterior se manifiesta si se observa a detalle como se ha comportado la inversión en dichas actividades.

Cuadro 12. Inversión y capitalización de la UPR apoyadas por el PAPIR 2002 Y 2004

Indicadores de segundo nivel	Conceptos	Año 2002 (millones de pesos)				Año 2004 (millones de pesos)			
		A.A.	A.P.	A.N.A.	Total	A.A.	A.P.	A.N.A.	Total.
Inversión y capitalización	Impactos								
	Capitalización A/Apoyo	3.1	14.3	0.9	18.3	4.2	2.1	0.4	6.7
	Capitalización Alianza	1.9	7.4	0.2	9.2	1.3	4.7	0.7	6.8
	Capitalización otras causas	1.4	4.2	0.4	6.0	2.1	3.4	0.8	6.4
	Capitalización D. Apoyo	6.4	25.9	1.5	33.5	7.6	10.3	1.9	19.9
	Índice capitalización alianza/antes del apoyo	0.62	0.49	0.27	0.50	0.31	2.32	1.74	1.02
	Índice capitalización otras causas/ antes del apoyo	0.46	0.29	0.40	0.33	0.50	1.67	1.91	0.95
	Índice capitalización después / antes del apoyo	2.08	1.79	1.68	1.83	1.81	4.98	4.66	2.96

Fuente: Encuesta de Beneficiarios 2002 y 2004 (A. A. Actividad Agrícola; A. P. Actividad Pecuaria; A. N. A. Actividad No agropecuaria)

En los dos años de estudio (2002 y 2004) la actividad ganadera fue la que mayor inversión acumuló motivada tanto por la Alianza como por otras causas. Es decir, en el 2002 el monto de la inversión pasó de 14.3 millones de pesos a 25.9 millones de pesos y en el 2004 ésta pasó de 2.1 a 10.3 millones de pesos; en este proceso la Alianza aportó 7.4 millones de pesos en 2002 y de 4.7 millones de pesos en 2004, el impacto significó en un 49.0% en la capitalización en esta rama productiva en 2002 y de 132.0% en el 2004. (Ver cuadro 12).

La agricultura también ha logrado montos importantes en este proceso de capitalización, en ambos años el stock de capital fijo se duplicó, pasó de 3.1 a 6.4 millones de pesos en 2002 y de 4.2 a 7.6 millones de pesos en 2004; la Alianza aportó 1.9 millones de pesos en el 2002 y 1.3 millones de pesos en el 2004; lo que significó un impacto del 62.0% por la Alianza en 2002 y de un 31.0% en 2004.

La que menos se ha capitalizado es el sector de actividades no agropecuarias, toda vez que los bienes adquiridos por los productores de ese giro productivo por el bajo valor que tienen los bienes de esta rama productiva.

Nivel tecnológico, producción y productividad

El nivel tecnológico propiciado por el Programa se midió mediante el procedimiento que identifica el cambio en cada uno de los cultivos o en las especies ganaderas antes y después del apoyo. Así, en la agricultura se midió el cambio utilizado en la forma de explotación de los cultivos, ya sea en la forma tradicional o en ambiente controlado, la calidad de los insumos que utilizan, el uso de tecnologías de riego y el aprovechamiento

de la maquinaria en las distintas labores. En el caso de la ganadería se estimaron los cambios genéticos de los hatos, el tipo de alimentación y la infraestructura y equipos que se incorporaron.

Los resultados son promedios de indicadores que permiten realizar la comparación de las variaciones suscitadas. Cabe señalar que el tipo de apoyo otorgado no necesariamente impacta el cambio tecnológico de la actividad. Por otro lado, se acota que un cambio máximo esperado sería igual a la unidad y una ausencia de cambio es igual a cero.

El índice de innovación tecnológica fue calculado para las actividades agrícolas y pecuarias en las unidades de desarrollo rural de los productores beneficiarios del año 2002 y 2004. Se observa que la variación en los niveles tecnológicos de ambas actividades fue baja en el 2002 (de 0.19 para la agrícola y 0.20 para la actividad pecuaria). En el año 2004 el nivel tecnológico de la agricultura aumenta considerablemente, pues ese índice se situó en 0.40 mientras que en la actividad pecuaria casi se mantuvo en el mismo nivel (0.21).

Las innovaciones tecnológicas más importantes se dieron a través de la introducción de sistemas de riego de microaspersión y el uso de plántulas certificadas para los cítricos en el caso de los cultivos agrícolas para el año 2004, por ello el cambio impactado por la Alianza pasó de 0.05 en el 2002 a 0.20 en el 2004, mientras que la actividad pecuaria fue de 0.16 a 0.18, provocado por la introducción de ganado de mejor calidad y por las instalaciones en el manejo de los animales que eventualmente vienen manejando. (Ver cuadro 13)

Cuadro 13. Índices de cambio tecnológico, de rentabilidad y de producción en las UPR apoyadas por el PAPIR

Indicadores de segundo nivel		Año 2002		Año 2004	
Conceptos	Impactos	A. A.	A. P	A. A.	A. P
Innovación tecnológica	Índice N.T. Antes del apoyo	0.52	0.37	0.56	0.39
	Índice N.T. Después del apoyo	0.71	0.57	0.96	0.60
	Índice N.T. Después del apoyo por Alianza	0.57	0.53	0.75	0.57
	Indicador de Cambio tecnológico total	0.19	0.20	0.40	0.21
	Indicador de cambio tecnológico por Alianza	0.05	0.16	0.20	0.18
Producción y productividad	Índice de rentabilidad	1.1224	1.0515	N.A.	N.A
	Índice de producción	1.5796	2.297	N. A	N.A

Fuente: Encuesta de Beneficiarios 2002 y 2004 (A. A. Actividad Agrícola; A. P. Actividad Pecuaria; N. T. nivel tecnológico)

Producción y productividad

El análisis de los impactos de producción y productividad considera que los bienes de inversión canalizados por el PAPIR y los cambios tecnológicos que esto conlleva influyen para generar incrementos por unidad de superficie en las actividades agrícolas o por unidad de producción en las actividades pecuarias.

Su medición se realizó para los beneficiarios 2002, ya que supone que las inversiones ya maduraron y en las actividades agrícolas y pecuarias porque en ellas hay referencias de condiciones de producción previas al apoyo.

Bajo esas condiciones se observó que un 22.2% de los productores agrícolas de la muestra reflejaron un ligero incremento del 12.2% en la rentabilidad por hectárea, mientras que para el 27.3% de los productores pecuarios sólo fue de 5.2% por unidad de producción, lo anterior fue producto de un aumento en la superficie cultivada de 60.0% y de un incremento de las cabezas de ganado en un 129.7%. Por otro lado, los precios de los productos también influyeron para elevar la rentabilidad por hectárea o por unidad animal.

4.1.3 Análisis de los resultados de los indicadores por tipo de beneficiario (primer y segundo nivel)

El análisis de los ingresos por tipo de productor se realizó para la actividad agrícola y pecuaria propiciada por las inversiones apoyadas por el PAPIR. En este apartado se parte del procedimiento diseñado por la UA-FAO cuyos estratos están definidos por el nivel de escolaridad, los bienes que posee y el nivel tecnológico con que desempeña la actividad.

Es necesario aclarar que en este análisis se consideran las variaciones a partir de los **ingresos brutos** obtenidos por cada uno de los productores encuestados para el año 2002, los datos se agruparon en los estratos correspondientes, por lo que estas variaciones reflejan lo que en promedio percibe cada estrato.

Impactos en el ingreso por tipología del productor

Los ingresos brutos obtenidos por los productores agrícolas y pecuarios en el año 2002 se analizaron sobre una muestra de 60 y 114 beneficiarios respectivamente. Para el sector agrícola se tomaron en consideración los cultivos cíclicos y perennes que continúan operando y en donde incidió el apoyo del PAPIR, para la ganadería se consideraron los que aumentaron el hato ganadero principalmente.

Cuadro 14. Impactos del PAPIR en el Ingreso por tipología del productor (año 2002)

Giro		Tipología del productor					
		I	II	III	IV	V	Total
Agrícola	Índice de ingresos bruto (IYB)	11	40	9	0	0	60
		1.267	1.845	1.143	0.0	0.0	0.966
Pecuario	Índice de ingresos bruto (IYB)	25	56	26	6	1	114
		2.083	2.658	2.140	1.843	1.406	2.069

Fuente: Encuesta de Beneficiarios 2002

De la muestra levantada se observó que los apoyos se concentraron entre los productores de la tipología II de ambos giros productivos. Le siguieron en importancia los de la tipología I y III, respectivamente. Sólo en la ganadería se apoyaron productores de las categorías IV y V.

De los cálculos realizados se estima que todos los productores tuvieron alguna mejoría en sus ingresos, que varían entre el 14.3% hasta el 84.5% en la rama agrícola. Como se mencionó anteriormente, los productores de cultivos de chile habanero y papaya maradol fueron los que vieron incrementar sus ingresos brutos en mayor cuantía por los precios que estos alcanzaron en el mercado.

En la rama pecuaria los productores de bovinos fueron los que obtuvieron una mejoría considerable, que van desde el 40.6% hasta el 165.8%. Cabe mencionar que fueron los de la tipología II de esta rama productiva los que obtuvieron mayores incrementos en sus ingresos.

Impactos en el empleo por tipología del productor

En lo relativo a la generación de empleos la actividad agrícola en su conjunto retuvo 8 empleos permanentes. Estos se generaron en su mayor parte entre los productores de la tipología I, dado que son los que menos están especializados y en los que la mayor parte de su actividad la desarrollan manualmente, además que tienen pequeñas parcelas con hortalizas o frutales que en épocas de cosecha requieren gran cantidad de mano de obra temporal; los productores de las otras tipologías mantuvieron el nivel de empleo, sin cambios aparentes.

Cuadro 15. Impactos del PAPIR en el empleo 2002 por tipología de la actividad agrícola

Giro	Jornales empleos	Tipología del productor					Total
		I	II	III	IV	V	
Agrícola	Antes del apoyo	1,710	9,494	2,860	X	X	14,064
	Después del apoyo	3,960	9,630	2,860	X	X	16,450
	Adicionales por Alianza	X	X	X	X	X	
	Adicionales otras causas	X	X	X	X	X	120
	Perdidos	X	X	X	X	X	
	Retenidos	2,250	136	0	X	X	2,266

Fuente: Encuesta de Beneficiarios 2002 (1 empleo equivale a 270 jornadas)

En la actividad pecuaria se presentó una pérdida neta de 6 empleos durante el año 2002. Se observa que la mayoría de empleos generados se presentaron entre los productores de las tipologías II y III; se trata de medianas explotaciones que incrementaron sus hatos ganaderos y que requirieron de empleos para su manejo.

Las pérdidas de empleo se presentaron entre los productores grandes, dos casos en particular explican este fenómeno, la venta de las explotaciones y el abandono de la actividad por los beneficiarios de ese año.

Las consideraciones generales que se desprenden de este indicador son que las inversiones a través del PAPIR a los diferentes tipos de productores tienen una baja repercusión en la generación de empleos, aunque el nivel de ingresos se mejora relativamente

Cuadro 16. Impactos del PAPIR en el empleo 2002 por tipología actividad pecuaria

Giro	Jornales empleados	Tipología del productor					
		I	II	III	IV	V	Total
Pecuaria	Antes del apoyo	2,610	11,255	5,700	9,955	420	29,980
	Después del apoyo	3,690	13,505	6,770	4,375	540	28.880
	Adicionales por Alianza	0	0	0	144	3	147
	Adicionales otras causas	270	60	30	144	23	514
	Perdidos	0	60	30	288	0	80
	Retenidos	810	2,250	1,100	-5908	95	-1693

Fuente: Encuesta de Beneficiarios 2002 (1 empleo equivale a 270 jornadas)

Inversión y capitalización por tipología del productor

Productor agrícola

La inversión y capitalización fueron calculadas para los dos giros productivos (agrícola y pecuario) y para los beneficiarios del 2002 y 2004, de acuerdo con su tipología.

Durante el año 2002 los productores agrícolas de la tipología II eran los que contaban con mayores montos de inversión en sus unidades de producción, se estima que las inversiones que aportó la Alianza significaban un 85.0% respecto al capital de estos productores, que sumados a las inversiones propias que realizaron por otras causas (62.0%), las inversiones crecieron a 147.0% después del apoyo. (Ver cuadro 17).

Cuadro 17. Impactos del PAPIR en la inversión y capitalización por tipología del productor de la actividad Agrícola (2002 y 2004)

Giro	Índice de capitalización	Tipología del productor					
		I	II	III	IV	V	Total
Agrícola	Capitalización Alianza /A.A (2002)	0.74	1.85	0.19	N.A	N.A	0.62
	Capitalización otras causas/ A.A (2002)	0.55	0.62	0.40	N.A	N.A	0.46
	Capitalización después / antes del apoyo (2002)	1.29	2.47	1.59	N.A	N.A	2.08
	Capitalización Alianza /A.A (2004)	1.17	0.46	0.24	0.00	6.14	0.31
	Capitalización otras causas/ A.A (2004)	2.76	0.75	0.70	0.01	7.27	0.50
	Capitalización después / antes del apoyo (2004)	3.93	1.21	0.94	1.01	13.41	1.58

Fuente: Encuesta de Beneficiarios 2002 (AA. antes de la Alianza, N.A. no aplica)

Los demás productores presentaban situaciones menos favorables tanto los de la tipología I que el apoyo de la Alianza significó el 74.0% respecto a las inversiones que contaban; mientras que los de la tipología III la relación capital aportado por la Alianza con el propio era de 19.0%. Con el apoyo de la Alianza el nivel de capitalización varió hasta en un 29.0% y un 59.0 % respectivamente.

Para el año 2004 siguen siendo los productores de la Tipología II quienes tenían una mejor posición respecto al valor de los bienes de capital con que contaban pues el apoyo de la Alianza significó solo el 46.0% respecto a sus bienes, asimismo realizaron

inversiones del orden del 75.0% con recursos propios, que sumados a los de la Alianza el índice de capitalización fue mayor que la unidad, es decir la rebasó en un 21.0% más.

Los productores de la tipología I quienes tuvieron variaciones más positivas en el nivel de capitalización. Aunque se debe reconocer que la capitalización de la Alianza respecto a la capitalización antes del Apoyo fue menor que las inversiones realizadas por otras causas. Se aprecia en la clasificación V, representado por un solo productor, una situación extrema, que recibió un monto considerable de subsidio de la Alianza con una contraparte de aportación propia similar, que para el análisis de conjunto tiene poco significado estadísticamente.

Productores pecuarios

En la ganadería las inversiones de la Alianza, en el año 2002 representaron un 49.0% respecto al valor de los bienes con que contaban los productores de la muestra antes del apoyo mientras que en el 2004 ésta relación fue de 77.0% en promedio. (Ver cuadro 18).

En el 2002 se distinguen los productores de la tipología IV en donde la capitalización de la Alianza sólo representó el 14.0% respecto al valor de los bienes con que contaban los productores, en cambio para los productores de la tipología I esta relación fue de un 82.0%. Lo anterior se debe a que estos productores contaban con menores medios de producción.

Para el año 2004 las inversiones apoyadas por la Alianza resultaron menos impactante para los productores de la tipología III, dado que solo representaron el 63.0% respecto al valor de los bienes, para las demás tipologías los impactos fueron entre el 86.0% de la tipología II hasta el 92.0 y 93.0% de las tipologías I y IV.

Cuadro 18. Impactos del PAPIR en la inversión y capitalización por tipología del productor de la actividad pecuaria (2002 y 2004)

Giro	Índice de capitalización	Tipología del productor					Total
		I	II	III	IV	V	
Pecuaria	Capitalización Alianza/ A.A (2002)	0.82	0.76	0.23	0.14	0.90	0.49
	capitalización otras causas /A.A (2002)	0.44	0.31	0.40	0.26	0.0	0.29
	Capitalización después / antes del apoyo (2002)	2.26	2.06	1.63	1.41	1.90	1.79
	Capitalización Alianza/ A.A (2004)	0.92	0.86	0.67	0.93	N.D	0.77
	Capitalización otras causas/ A.A (2004)	0.09	0.73	0.43	0.63	N.D	0.55
	Capitalización después / antes del apoyo (2004)	2.01	1.82	1.54	2.43	N.D	1.77

Fuente: Encuesta de Beneficiarios 2002 y 2004

Se aprecia que los productores de las tipologías II y IV fueron los que más invirtieron en sus unidades de producción con recursos propios del orden del 73.0 y 63.0% respectivamente. En suma los productores de la tipología II y IV fueron los que incrementaron sus capitales después del apoyo.

Índice de nivel tecnológico

Tanto en el año 2002 como en el año 2004 los índices de cambio tecnológico resultaron bajos para los productores agrícolas como para los productores pecuarios. En general todos los productores de todas las tipologías presentaron una baja variación en los indicadores que participan en el nivel tecnológico de la actividad.

Índice de producción y productividad por tipología del productor

Los apoyos del PAPIR en las unidades de producción rural destinadas a las actividades agrícolas y pecuarias de las diferentes tipologías de los productores provocaron ligeras variaciones tanto en la producción como en la productividad.

Se estima que fue en la tipología II donde el aumento de la producción agrícola en un 18.5% se corresponde con un aumento en la productividad del 8.9%, ocasionado por la rentabilidad del cultivo a que destinaron los apoyos otorgados. En los otros tipos de productores la relación entre ambos indicadores es casi imperceptible.

Cuadro 19. Impactos del PAPIR en la producción y productividad, por tipología de los productores actividad agrícola y pecuaria 2002

Giro	Índice de producción y rentabilidad	Tipología del productor					
		I	II	III	IV	V	Total
Agrícola	Rentabilidad	1.001	1.089	1.151	0.0	0.0	1.122
	Producción	1.267	1.185	1.143	0.0	0.0	0.966
Pecuaria	Rentabilidad	1.394	1.097	1.025	1.037	1.000	1.052
	Producción	1.391	1.959	1.599	1.314	1.250	1.579

Fuente: Encuesta de Beneficiarios 2002

En la actividad pecuaria sucede casi lo mismo, sólo la tipología II es quien presenta una mejoría en la rentabilidad de su explotación motivada por los apoyos recibidos. Así, a pesar de que la producción aumentó en un 95.9%, la rentabilidad de la actividad sólo se dio en un 9.7%. En los otros estratos de productores las variaciones son mínimas.

4.2. Impactos del PRODESCA

4.2.1 Impactos del PRODESCA sobre los beneficiarios con inversiones físicas financiadas por PAPIR. Análisis de los resultados de los indicadores por categorías de inversión con y sin servicios de asistencia técnica

El Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán en el año 2002 operó y apoyó a los productores de bajos ingresos exclusivamente mediante la promoción, e identificación de proyectos productivos, se identificaron alrededor de 310 proyectos en 71 municipios con un monto aproximado de 7.45 millones de pesos. 207 de esos proyectos se ubicaron en 59 municipios de alta marginalidad y 15 en los de muy alta marginalidad, ninguno de ellos alcanzó obtener apoyos del PAPIR.

Para el 2003 el PRODESCA apoyó a 87 municipios para la formulación de 367 proyectos de la etapa de diseño y 3 de puesta en marcha con apoyos del PAPIR, ninguno de ellos tuvo acompañamiento para el desarrollo de las capacidades de los productores. En el 2004 el número de proyectos apoyados por el PRODESCA se redujo drásticamente solo

se apoyaron 32 proyectos en su carácter de diseño y 5 de puesta en marcha. Uno de ellos está contemplado en el 2005 para darle seguimiento con servicios de capacitación y asistencia técnica. Como se observa los proyectos inducidos por el PRODESCA aún se encuentran en etapa de crecimiento cuyos impactos aún no se vislumbran.

4.2.2 Impactos del PRODESCA en el desarrollo de capacidades gerenciales, productivas y técnicas de los productores

Impactar en las capacidades gerenciales, productivas y técnicas de los productores rurales de bajos ingresos son tareas del Subprograma PRODESCA en el Estado, este tipo de servicios requiere de equipos multidisciplinarios ya que un solo prestador de servicios profesionales no los puede cubrir porque carece de todos los conocimientos.

Los proyectos propuestos en la etapa de diseño o los que se ponen en marcha no contemplan además la gama de servicios de capacitación y asistencia técnica que demanda el proyecto, por ello, los proyectos cuando maduran presentan debilidades en determinadas fases del proceso productivo.

Dado que las acciones programáticas contemplan estos componentes de manera independiente a los proyectos, la operación de ellos se ha hecho de manera independiente de acuerdo a la demanda de los grupos de beneficiarios.

Así en coordinación con la Dirección de Agricultura y de Sanidad vegetal, El PRODESCA y los PSP, atendieron las demandas de los productores en materia de asistencia técnica para el tratamiento de virosis que atacan a las hortalizas y se ofreció asistencia técnica en el cultivo de la papaya maradol. Asimismo con la dirección de pesca se proporcionó información sobre la veda y cuidado del mero y se ofrecieron cursos de motores marinos y fibra de vidrio.

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

Hasta ahora el PRODESCA a través de los órganos desconcentrados (CECADER e INCA Rural) ha realizado acciones para que la oferta de servicios profesionales en el Estado se amplíe. Hasta la fecha de la evaluación se observó que la gama de servicios está poco diversificada, la mayor parte de estos están dirigidos a la formulación de proyectos.

Conviene entonces reencausar las acciones de capacitación e integración de equipos multidisciplinarios que sepa atender a una población con bajo nivel educativo y con fuerte ascendencia indígena, que logren sortear la resistencia que estos ofrecen y romper el mecanicismo de emprender proyectos que no incluyan las experiencias y conocimientos de los productores sobre el entorno productivo regional.

4.2.4 Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los prestadores de servicios profesionales

El perfil profesional de los Prestadores de Servicios Profesionales en el Estado ha sido una tarea regularmente atendida por el PRODESCA. Ha promovido cursos de capacitación con diversas metodologías para la formulación de proyectos que impactan en la especialización de los PSP, pero ha dejado de lado la integración de grupos interdisciplinarios para que se contemple el proceso completo, así como el uso de

tecnologías educativas y de organización para que el impacto tenga efectos tanto en el perfil profesional de los PSP como en el desarrollo de las capacidades de los productores.

4.2.5 Impactos del PRODESCA en la generación de una cartera de proyectos

En el Estado de Yucatán el PRODESCA ha influido de manera poco significativa para generar una cartera de proyectos que trascienda en el ámbito rural y estatal. La mayoría de los proyectos que presentan los productores para la solicitud de apoyos carecen del rigor técnico y metodológico con baja capacidad de poder de multiplicarse.

4.3 Impactos del PROFEMOR

4.3.1 Fortalecimiento institucional

En el Estado de Yucatán los impactos del PROFEMOR en lo relativo al fortalecimiento Institucional son incipientes. El proceso avanza pese a las dificultades que ofrece el amplio número de municipios en que se encuentra dividido políticamente el Estado, la estrategia del Gobierno del Estado de crear una instancia que conduzca el proceso de municipalización es un acierto. Las perspectivas de este proceso se concretizarán en el año 2005.

Los impactos de corto plazo fueron la constitución de 105 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de los 106 con que cuenta el Estado, y la creación de 5 Coordinaciones Regionales de Desarrollo Rural Sustentable.

Los diagnósticos y planes municipales están en proceso de formulación y se estudia la posibilidad de asignar presupuesto a 10 municipios mediante una fórmula aprobada por el Consejo de Desarrollo Rural.

4.3.2 Consolidación de las organizaciones económicas

En lo relativo a la consolidación de las organizaciones económicas el PROFEMOR avanza de manera moderada. Los trámites y requisitos se cubren y se reciben los reportes de actividades realizadas contempladas en los programas de trabajo. Las organizaciones con mayor antigüedad como la Unión Regional Ganadera, por su tamaño han tenido mayores posibilidades de aprovechar el apoyo.

De igual manera las organizaciones de primer nivel que se dedican al cultivo de chile habanero han logrado avances significativos hacia su consolidación ya que han logrado regular el precio del producto, reducir costos de producción y gestionar la asistencia técnica para sus agremiados, están también en trámites para transformarse en una organización superior para detonar procesos de desarrollo de la cadena productiva.

En cambio, otras organizaciones de primer nivel con baja capacidad empresarial que las caracteriza y por las actividades que desarrollan el avance han sido más lento para pasar de gestoras de sus agremiados a otro estatus que cuando menos consolide sus actividades productivas.

4.4 Temas específicos

Proyectos de granjas ecológicas

La Escuela Agro ecológica de Maní puso en marcha en el año 2002, cinco proyectos de granjas agro-ecológicas en cinco municipios de la entidad a saber: Tizimín, Hocaba, Yobain, Tzucacab y Maxcanú, considerados como municipios de alta marginalidad, con el propósito de difundir la producción de productos orgánicos en módulos de 1 hectárea, y servir como centro educacionales de la población marginada para la propagación de este tipo de productos.

En dicho módulo se producen hortalizas, miel, ganado menor y aves de corral, producción de pastos, así como la construcción de estanques para la producción de peces. Para ello se autorizó un monto de \$1, 272,774.75, lo que implicó la cantidad de \$254,254.95 a cada una de las granjas. Estos proyectos cuentan con el acompañamiento técnico de la Escuela Agroecológica quienes se han encargado de la asistencia técnica a los grupos que vienen participando.

Los proyectos que han logrado mejores éxitos son los de Tizimín y Tzucacab integrado por 6 personas cada una; los demás que rebasan el número de 6 miembros (10 y 14 personas) han enfrentado dificultades en el desarrollo de la actividad productiva y organizativa.

Las granjas ecológicas diseñadas para 1 hectárea han resultado poco rentables dado que la actividad no encontró el punto de equilibrio que permitiera recuperar la inversión en el tiempo esperado. La perspectiva de la Escuela es ampliar los módulos a 2 hectáreas y emprender 25 proyectos más en otras tantas comunidades.

La enseñanza que se puede derivar de los proyectos de granjas ecológicas es encontrar la relación capital-fuerza de trabajo que requiere un proyecto; desarrollar las habilidades de los integrantes del grupo en las diversas tareas que requiere cada actividad productiva; diseñar e incorporar variables económicas – financieras en la formulación del proyecto y conocer las experiencias organizativas de los grupos y experiencias en la actividad.

Se reconoce la intención de la Escuela Agroecológica de emprender proyectos para la producción de productos orgánicos por el alto valor nutritivo y la calidad de éstos, sin embargo, esto no descarta la expectativa de hacerlas rentables y al mismo tiempo que sirva de semillero como una opción para la seguridad alimentaria de la población.

Proyectos productivos de artesanías

La Fundación Haciendas del Mundo Maya puso en marcha diez proyectos para la producción de artesanías en 7 municipios del Estado todos ellos catalogados como de alta marginalidad, dichos proyectos se ubican en los siguientes municipios: tres en Maxcanú, tres en Tecoh, tres en Tixkokob y uno en Tizimín.

Los diez proyectos están integrados por grupos de mujeres que se dedican a surtir de artículos artesanales a los establecimientos de de las haciendas restauradas por la Fundación.

El apoyo del Programa fue en un principio para la implementación de los talleres y de la asistencia técnica para mejorar la calidad de las artesanías. El monto del apoyo autorizado es de \$2.08 millones de pesos, a cada taller le corresponde entre 188.1 miles de pesos (el más bajo), hasta de 223.9 miles de pesos que tuvo el más alto.

Los proyectos productivos emprendidos por los grupos de mujeres contaron con una propuesta técnica bastante elaborada y con una estrategia de comercialización con un mercado asegurado, así como del acompañamiento de la asistencia técnica.

Los avances productivos alcanzados por los grupos son significativos, ya que además de abastecer los locales comerciales de las haciendas también están exportando los productos, con el apoyo en la comercialización de la Fundación. En materia organizativa están buscando la figura asociativa idónea (Sociedad Cooperativa) para contar el requisito legal que les permita trascender y convertirse en sujetos legalmente constituidos.

Hay varias enseñanzas que se derivan de estos proyectos: se apostó y se corrió el riesgo de iniciar acciones con grupos marginales para que de manera conjunta procesaran productos de calidad, se contó con el respaldo de una instancia que además de su actividad principal orientada al turismo integrara actividades de generación de empleos e ingresos, en una zona de bajo desarrollo y se le ha dado seguimiento al desarrollo de capacidades para ir mejorando los productos terminados.

4.5 Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto

Los impactos del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán avanzan en términos cuantitativos, y se ven reflejados en una proporción limitada de unidades de producción rural. Los cambios cualitativos de las actividades productivas de los productores de bajos ingresos del sector rural todavía distan de alcanzarse. Estos se han visto atenuados por el enfoque y la tónica con los que se ha concebido y operado la estrategia de desarrollo rural.

Los impactos de las inversiones en el ingreso son apreciables en las unidades de producción con cultivos que tienen cierta rentabilidad como las hortalizas y las frutícolas. También se reflejan en las unidades pecuarias con hatos ganaderos mayores de 50 cabezas de ganado bovino.

En el empleo, las inversiones han servido para retener, al menos, la mano de obra de los poseedores de las unidades de producción; en cambio, en las actividades agropecuarias ha tenido relevancia el autoempleo de las mujeres que reciben máquinas de coser o entre la población rural que carece de tierras para emprender o ampliar pequeños agronegocios productivos, artesanales, comerciales o de servicios.

También han influido, en parte, para mejorar el nivel tecnológico de las unidades de producción agrícola y ganadera, aunque su influencia en los incrementos en la producción y productividad solamente se ve reflejada en las unidades que introdujeron mejores sistemas de riego o iniciaron actividades agrícolas bajo ambiente controlado.

El Programa de Desarrollo Rural a través de los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR ha creado las condiciones para la generación de un mercado de servicios profesionales dirigido al sector rural, sin embargo el impacto logrado en su desarrollo ha sido relativamente bajo. Existe una oferta diversificada de servicios profesionales mal

encausada y una alta demanda de servicios profesionales que carece de información para localizarla. El punto de encuentro de la oferta y la demanda está aún pendiente de estructurarse.

El proceso de municipalización en Yucatán tiene un avance bajo respecto a otros Estados de la República. Éste se debe la alta división política del Estado y a los recientes cambios de administración de los municipios. Sin embargo, con la reorientación que le ha dado el gobierno estatal es posible que el proceso se fortalezca y consolide en el mediano plazo.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Se presentan a continuación las conclusiones y recomendaciones derivadas de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán.

5.1 Conclusiones

5.1.1 Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno en el Estado

En Yucatán, existen 3,274 comunidades rurales con altos grados de marginalidad, con una población de bajos niveles educativos y una amplia dimensión de población indígena que sobrevive en un ambiente agro-ecológico de limitados recursos naturales (suelo y agua) y que se han mantenido apegados a las tradicionales formas de producción agropecuaria en pequeñas parcelas migrantes.

El entorno socio productivo de esa economía rural demanda un mayor número de empleos que absorba a la población desplazada por el abandono de las tierras derivado de la crisis del cultivo del henequén, demanda, que no ha sido cubierta por las actividades no agropecuarias por la baja capacidad productiva.

Los productores de las cadenas productivas cítricas y hortícolas, demandan mejorar las condiciones de producción y productividad de sus unidades productivas, así como el desarrollo de sus organizaciones para aumentar sus posibilidades de participar en los mercados, con el fin mejorar sus niveles de ingresos.

El Programa de Desarrollo Rural, en los nueve años que viene operando en Yucatán, ha buscado dar respuesta a esa problemática con diversas estrategias de atención modificando sus acciones y líneas de operación y canalizando recursos en apoyo a las inversiones que realizan los productores rurales.

El Programa ha invertido aproximadamente 67.8 millones de pesos en promedio anual, destinados en su mayor parte para la capitalización de las unidades de producción rural de los productores de bajos ingresos y grupos prioritarios, que habitan en los municipios de alta y muy alta marginalidad, así como el desarrollo de capacidades en el medio rural cuyos resultados acumulados son poco perceptibles.

La potencialidad del Programa para responder a los retos del entorno socio productivo de la economía rural yucateca, radica en la estrategia de su diseño que busca la Integralidad y articulación de acciones a través de sus tres Subprogramas (PAPIR-PRODESCA – PROFEMOR).

En el marco operativo de este Programa la articulación de acciones entre los tres Subprogramas ha sido uno de sus principales limitantes para dar una respuesta efectiva a los problemas del campo yucateco, si bien ha apoyado con bienes de capital que mejoran la actividad de las unidades de producción rural, la concurrencia y el esfuerzo realizado

por los tres Subprogramas han sido insuficientes para incidir de manera conjunta, en todos los proyectos emprendidos, por la magnitud de la pobreza en el Estado.

5.1.2 Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa

Las variaciones registradas por el Programa, se han dado conforme se modificaron las Reglas de Operación, ha agrupado sus acciones en tres Subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), se han creado las instancias para la operación y autorización de los recursos, y ha focalizado las acciones hacia los productores de bajos ingresos y en transición, a los grupos prioritarios de las zonas marginadas y no marginadas del Estado y ha creado condiciones para incluir al municipio como un nuevo actor en el desarrollo rural.

El PAPIR ha ido evolucionando paulatinamente en la asignación de recursos: de otorgar pequeños componentes de manera dispersa a la población objetivo a, autorizar apoyos a través de proyectos productivos, sin dejar de atender la demanda libre en la proporción que marcaron hasta el 2004, las Reglas de Operación.

La demanda de proyectos de los productores se ha centrado en el fortalecimiento del capital físico de la actividad primaria de las siguientes cadenas productivas: bovinos, cítricos y chile habanero. Los proyectos que integran los eslabones de las cadenas productivas mencionadas, han quedado al margen de la cobertura del Subprograma por falta de demanda, lo mismo sucedió con los proyectos de garantía líquida que solo se cubrió el 18.8% de lo programado.

El PAPIR en Yucatán, absorbió el 88.5% de los recursos asignados al Programa y el 21.5% se distribuyó entre el PRODESCA y el PROFEMOR, lo que se traduce en una inadecuada asignación de recursos, se invirtió sobre manera en capital físico y se invirtió menos de lo necesario en capital humano y en mejoras organizativas lo que repercutirá en la productividad de los factores productivos.

El PRODESCA ha ido modificando sus componentes, de promover e identificar proyectos productivos a otorgar apoyos para el diseño y puesta en marcha. Incorporar y fortalecer el desarrollo de capacidades de los productores rurales con los proyectos productivos puestos en marcha, ha tenido poco peso en la operación de este Subprograma.

El mercado de servicios profesionales en el Estado que propicie el desarrollo de capacidades a los productores rurales de bajos ingresos se encuentra en una etapa poco desarrollada. Los Prestadores de Servicios Profesionales con frecuencia sólo participaron en la etapa de diseño y, dado que no existe una normatividad que los obligue a ponerlos en marcha, los proyectos muchas veces pierden vigencia.

El PROFEMOR diseñado para el fortalecimiento institucional y el desarrollo organizativo, ha encausado sus esfuerzos hacia la consolidación de 14 organizaciones formales existentes y ha apoyado la integración de instancias (CDMRS) para la formulación de 105 diagnósticos y planes municipales.

La estrategia del gobierno del Estado de crear una instancia para el fortalecimiento municipal fue un acierto por el número de municipios en que se divide políticamente el Estado. Este proceso que inicia en el 2005 deberá establecer una estrategia para responder con equidad a aquellos municipios que presentan mayores desigualdades.

En el circuito operativo difusión-recepción-selección y pago de los apoyos observaron ligeros cambios que de alguna manera han aligerado el proceso de las diferentes áreas administrativas. Tanto en la difusión como en la recepción de solicitudes. En el área de selección y evaluación de proyectos requieren de mayor atención para priorizar la autorización de aquellos que tengan mayor viabilidad técnica, económica y organizativa.

5.2 Principales impactos

El Programa de Desarrollo Rural ha impactado el nivel de ingresos de un porcentaje bajo (22.7%) de los productores rurales de la muestra, principalmente de aquellos que fueron apoyados con sistemas de riego, ganado bovino, proyectos productivos integrales para la producción de ganado porcino e invernaderos.

En el empleo el Programa se distinguió principalmente por mantener ocupada a los productores beneficiados en la unidad de producción, las jornadas eventuales propiciadas por componentes relativas a la construcción de instalaciones e infraestructura ganaderas no pudieron ser retenidas, solo se retuvo aquellos empleos que se generaron en los talleres de costura, carpintería, herrería y de artículos artesanales.

El Programa impactó de manera favorable en la capitalización de las unidades de producción tanto para el año 2002 como para el año 2004, pues aportó en promedio la cantidad de \$42,790.00 y 38,636.00 respectivamente, que aunado a las inversiones que realizaron los productores el capital de éstas aumentó en casi el doble. Los que tuvieron mayor impacto fueron los productores de la actividad pecuaria por el incremento del hato ganadero.

El impacto del Programa en el nivel tecnológico fue relativamente bajo, tanto para la actividad agrícola como la actividad ganadera y para los dos años en que fue evaluado el Programa. Las variaciones en el nivel tecnológico fueron resultado por la incorporación de mejoras en las técnicas de riego y el uso de plántulas de mejor calidad en la rama agrícola y por la mejor calidad genética del ganado en la rama pecuaria.

Con los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR se han logrado modestos impactos, se ha tratado de profesionalizar las actividades de los Prestadores de Servicios y ampliar la gama de servicios, así como crear un punto de encuentro entre oferentes y demandantes de servicios técnicos sin lograr consolidarlo.

5.3 Reflexión general

El Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Yucatán le ha seguido dando mayor importancia al capital físico y en menor medida al desarrollo de las capacidades de los productores del sector rural. La desigual distribución de los recursos financieros y técnicos entre los subprogramas genera una baja formulación de proyectos promovidos por el PRODESCA para vincularla con el PAPIR y propiciar los cambios cualitativos de las unidades de producción inmersas en los proyectos productivos.

Por otro lado, el Programa y los subprogramas carecen de estudios que hagan referencia de las zonas prioritarias, los recursos potenciales con que cuentan, las resistencias y barreras socioculturales de la población objetivo, las desigualdades que se presentan al interior de los municipios y con los de los municipios colindantes, a efecto de inducir y

aplicar de manera adecuada la estrategia de desarrollo rural tal como está concebido el diseño.

Conviene que los operadores del Programa asuman la concepción sobre el papel primordial que tiene el desarrollo de capacidades de los productores en el medio rural para lograr los cambios cualitativos que se buscan con el apoyo de las inversiones físicas.

5.4 Recomendaciones

El Gobierno de Yucatán tiene el reto de vincular el desarrollo rural sustentable con la estrategia de crecimiento económico como una respuesta de fondo a las demandas de la población rural, para ello es fundamental que refuerce el Programa de Desarrollo Rural aplicando la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En función de lo anterior se proponen las siguientes recomendaciones.

5.4.1 Entorno y resultados del Programa

Dado que el entorno socio-productivo rural del Estado presenta características peculiares de atraso en casi todas las actividades productivas y un desaprovechamiento de los recursos disponibles, se sugiere que el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable determine la realización de un estudio de las potencialidades y vocación productiva de los recursos, a efecto de dirigir las acciones del desarrollo rural sustentable, a través de convenios con las universidades e instituciones de investigación de la entidad.

A su vez, la pobreza y el atraso que presentan casi todos los municipios del Estado, sugiere que el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable determine la realización de un **estudio de estratificación de productores**, a efecto de que el Programa focalice con mayor precisión los apoyos de los tres Subprogramas; dicho estudio podría elaborarse por despachos especializados en la materia y seleccionarse mediante concurso.

En tanto que los productores rurales requieren de mejorar la producción y productividad de sus unidades de producción se sugiere que la UTOE establezca criterios claros para la selección y evaluación de proyectos productivos y se den prioridad de la autorización de recursos a aquellos que incorporen componentes de desarrollo de capacidades de los integrantes del Proyecto.

Toda vez que los productores de bajos ingresos de las zonas marginadas tienen un nivel de educación bajo y que en muchos casos sólo hablan lengua indígena, se sugiere que la Comisión de Desarrollo Rural determine que se reserve un parte del presupuesto para que el PRODESCA promueva la puesta en marcha de proyectos para estos grupos con el acompañamiento de desarrollo de capacidades con características y técnicas pedagógicas especiales.

Dado que los recursos presupuestales del Programa son insuficientes para atender a todos los municipios de alta y muy alta marginalidad del Estado, se sugiere que la Comisión de Desarrollo Rural seleccione y priorice la atención a 10 municipios que cuenten con diagnósticos y planes para que se aseguren la coherencia entre equidad y eficiencia en la definición de objetivos y metas y en función de ello defina los montos y la asignación de los recursos del Programa.

Dado que la baja rentabilidad de las actividades agropecuarias está desplazando a las nuevas generaciones y que las condiciones actuales de las actividades no agropecuarias no tienen la capacidad de absorber a esa mano de obra, se sugiere que la Comisión de Desarrollo Rural reserve un parte del presupuesto y la UTOE a través del PRODESCA promueva el diseño y puesta en marcha de proyectos productivos con componentes de desarrollo de capacidades para incursionar en actividades productivas relacionadas con el sector agropecuario de mayor potencial como granjas porcícolas o de aves, o en actividades relacionadas con las cadenas de impulso como borregos. Así mismo se puede pensar en otras alternativas como sábila e incluso en transformación de productos a través de sus organizaciones en asociación con productores exitosos.

5.4.2 Gestión del Programa en temas relevantes

Toda vez que la asignación de recursos del Programa se ha inclinado más por apoyar el capital fijo, se sugiere que la Comisión de Desarrollo Rural determine que el presupuesto del PRODESCA y del PROFEMOR crezca para fortalecer los componentes de desarrollo de capacidades de los productores y de las organizaciones en la vertiente productiva, organizativa y de capacidad gerencial.

En la selección y evaluación de proyectos se sugiere que la Comisión de Desarrollo Rural acuerde la creación de un grupo de trabajo coordinado por la UTOE para dictaminar los proyectos que cuenten con los requisitos técnicos, económicos-financieros, con estrategias de desarrollo de capacidades y organizativos y estrategias de comercialización, para darles prioridad en la autorización de los recursos.

Dado que los Prestadores de Servicios Profesionales tienen limitaciones de presentar proyectos integrales que contengan los criterios anteriormente descritos se sugiere que la UTOE a través del PRODESCA promueva la creación de despachos para que formulen proyectos de puesta en marcha con carácter multidisciplinarios para que tengan mayor consistencia técnica y metodológica.

Se sugiere que en el seno de la CEDRUS se acuerde que el Estado a través de la UTOE y la SAGARPA definan los criterios para evaluar los proyectos productivos presentados por las organizaciones de productores, de tal forma que mediante una tabla de calificaciones se de prioridad a aquellos proyectos que sean más viables.

Se sugiere acordar en el seno de la Comisión de Desarrollo Rural que la UTOE, la SAGARPA, el CECADER y el Inca Rural, realicen cursos de actualización de formulación de proyectos productivos para que los PSP tengan elementos claros de que criterios incluir en la presentación de proyectos puesta en marcha con acompañamiento de desarrollo de capacidades.

Para evitar el retraso de validación de proyectos productivos que se presentan ante la UTOE y el CECADER, se sugiere que estas instancias definan y establezcan un mecanismo que de certeza sobre el trabajo desarrollado por el PSP.

Se sugiere que se establezca un grupo de concurrencia al nivel estatal, a fin de que proponga y concurse entre los despachos de servicios profesionales la presentación de proyectos productivos a desarrollar que contemplen acompañamientos técnicos y de desarrollo de capacidades a fin de implementarlos en zonas prioritarias de la entidad.

Se recomienda intensificar los trabajos para agilizar la actualización de los planes municipales a fin de consolidar los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, cuidando a través de las Coordinaciones de Desarrollo Rural que haya una participación de la ciudadanía en este proceso.

Se sugiere que se integre un componente en el PROFEMOR, que los autodiagnósticos contemplen la gama de servicios que requiere la organización y que en los programas de trabajo se establezcan tiempos para cumplirlos. De igual manera que incorporen procesos de auto evaluación para fortalecer los procesos de consolidación organizativa.

5.4.3 Impactos

Para lograr mayores impactos en el empleo y el ingreso de los productores se sugiere que en el seno de la Comisión de desarrollo Rural Sustentable se acuerde que la UTOE y la SAGARPA definan zonas prioritarias de atención para formular proyectos integrales relacionados con las cadenas productivas de alta inclusión social, procurando que se incorporen grupos prioritarios de jóvenes, mujeres o indígenas, dichos proyectos deberán contar con apoyos del PAPIR –PRODESCA para garantizar su éxito.

Se sugiere que en el seno de la Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable se acuerde la elaboración de diagnósticos sobre las cadenas productivas de alta inclusión social (chile habanero, miel, cítricos), a efecto de señalar las fortalezas y debilidades de la vertiente productiva y las perspectivas de mercado de las mismas; los diagnósticos podrán elaborarse en colaboración con las universidades del Estado o a través de despachos especializados y con los resultados se podrá conducir los apoyos que requieren para su fortalecimiento.

Para evitar la desintegración de organizaciones económicas que se forman en la obtención de apoyos, se sugiere que la UTOE y la SAGARPA establezcan criterios para la selección de sus proyectos, tomando como punto básico que la organización tenga experiencia en la actividad productiva a emprender y experiencia de cuando menos tres años en la gestión de apoyos.

Dado que los diagnósticos y planes municipales están por concluir, se sugiere que en el seno de la Comisión de Desarrollo Rural Sustentable se constituya un grupo de trabajo en el que participen la UTOE, el área de Desarrollo Municipal del Gobierno del Estado, la SAGARPA y otras áreas para encontrar procedimientos e instrumentos diferenciados que rescaten las problemáticas de los municipios y subsanen las desiguales capacidades para desarrollarse.

Bibliografía

- Alejo, Francisco Javier et al, Movimientos migratorios de la fuerza de trabajo rural, Confederación Nacional Campesina, México 1998.
- Eckstein, Salomón et. al. Los factores de la organización Campesina.- Centro de Investigaciones Agrarias y la Universidad de BAR-ILAM, de Israel. 1979.
- Gobierno del Estado de Yucatán, Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006. Mérida Yucatán, 2002.
- Gobierno Federal y Estatal, Anexo Técnico y Addendum 2004, Cierres de ejercicio y listado de beneficiarios de 2002 y 2004.
- Hernández, Xolocotzy Efraín et al, La milpa en Yucatán; un sistema de producción tradicional, INEGI-COLPOS, México.
- INEGI, V Censo Agrícola Ganadero y Ejidal del Estado de Yucatán 1960, México, 1961.
- INEGI, V Censo Agrícola Ganadero y Ejidal Estado de Yucatán 1970, México, 1975.
- INEGI, VII Censo Agrícola-Ganadero del Estado de Yucatán 1990, México, 1994,
- INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 Estado de Yucatán 2000, México, 2001.
- INEGI-Gobierno del Estado de Yucatán, Anuario Estadístico del Estado de Yucatán, Edición 2001, 2002 y 2003. México, 2004.
- LVIII Legislatura, 2º. Coloquio Internacional "El Desarrollo Rural en México en el Siglo XXI", Agosto de 2002.
- 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.
- PAZ, Sánchez Fernando, La economía Agrícola Mexicana ¿sin campesinos?, UNAM, Fondo Editorial FCA, México, 2003.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, 2001.
- SAGARPA, Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006.
- SAGARPA, Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Rural 1996-2005, México.

Páginas de Internet consultadas

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

Anexo 1

Metodología de Evaluación

Metodología de Evaluación

Con base en las bases de datos de los años 2002 y 2004 proporcionadas por el CTEE, se analizó y se aplicó el procedimiento proporcionado por la UA-FAO, para estimar y calcular el tamaño de la muestra, el número de reemplazos, además del cálculo del coeficiente “k”, el cual determina la selección de los beneficiarios.

Fórmula para el Cálculo de la Muestra del Programa de Desarrollo Rural Yucatán

$$n_{ij} = \frac{\theta_{ij}}{1 + (\theta_{ij} / N_{ij})}$$

Base para el cálculo de la muestra	Valores para el cálculo de la muestra:			Tamaño de la muestra (n)
	Universo (N)	Valor de θ	Desarrollo de la fórmula	
Padrón de Beneficiarios 2002	1,953	241.9	$241.9/1+(241.9/1,953)$	216
Padrón de Beneficiarios 2004	1,622	208.1	$208.1/1+(208.1/1,622)$	185

Por lo tanto, se aplicaron 216 encuestas a beneficiarios del año 2002 y 185 a beneficiarios del 2004, sumando así 401.

Por otra parte, para el cálculo del coeficiente “k”, se utilizó la siguiente fórmula:

$$k = N / n$$

Para el año 2002, el valor de “k” fue igual a 1,953 entre 216, lo que dio como resultado 9, mientras que para el 2004, este valor se estimó dividiendo 1,622 entre 185, lo que también arrojó como resultado 9.

Una vez seleccionado el tamaño de la muestra y el valor de “k”, se aplicó una selección aleatoria de las personas a encuestar con base en un listado de beneficiarios ordenado alfabéticamente. El valor aleatorio para el año 2002 fue de 5, mientras que para el año 2004 fue de 9.

Con respecto a los reemplazos, se estableció su proporción con base en lo estipulado en el procedimiento proveído por la UA-FAO. El 20% de los casos suplentes fueron seleccionados prosiguiendo el mismo método de selección de beneficiarios, hasta sumar 37 personas más para el año 2002 y 80 para el 2004.

A continuación se presenta el listado de beneficiarios seleccionados:

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Cálculo para la determinación del tamaño de la muestra para el Programa de Desarrollo Rural 2002 en el estado de Yucatán

Concepto	Valor		Aleatorio	Reemplazos
N	1953		5	43
n0	241.9			
n	216			
k	9			

Muestra 2002

Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num
M1	5	M46	410	M91	815	M136	1220	M181	1625
M2	14	M47	419	M92	824	M137	1229	M182	1634
M3	23	M48	428	M93	833	M138	1238	M183	1643
M4	32	M49	437	M94	842	M139	1247	M184	1652
M5	41	M50	446	M95	851	M140	1256	M185	1661
M6	50	M51	455	M96	860	M141	1265	M186	1670
M7	59	M52	464	M97	869	M142	1274	M187	1679
M8	68	M53	473	M98	878	M143	1283	M188	1688
M9	77	M54	482	M99	887	M144	1292	M189	1697
M10	86	M55	491	M100	896	M145	1301	M190	1706
M11	95	M56	500	M101	905	M146	1310	M191	1715
M12	104	M57	509	M102	914	M147	1319	M192	1724
M13	113	M58	518	M103	923	M148	1328	M193	1733
M14	122	M59	527	M104	932	M149	1337	M194	1742
M15	131	M60	536	M105	941	M150	1346	M195	1751
M16	140	M61	545	M106	950	M151	1355	M196	1760
M17	149	M62	554	M107	959	M152	1364	M197	1769
M18	158	M63	563	M108	968	M153	1373	M198	1778
M19	167	M64	572	M109	977	M154	1382	M199	1787
M20	176	M65	581	M110	986	M155	1391	M200	1796
M21	185	M66	590	M111	995	M156	1400	M201	1805
M22	194	M67	599	M112	1004	M157	1409	M202	1814
M23	203	M68	608	M113	1013	M158	1418	M203	1823
M24	212	M69	617	M114	1022	M159	1427	M204	1832
M25	221	M70	626	M115	1031	M160	1436	M205	1841
M26	230	M71	635	M116	1040	M161	1445	M206	1850
M27	239	M72	644	M117	1049	M162	1454	M207	1859
M28	248	M73	653	M118	1058	M163	1463	M208	1868
M29	257	M74	662	M119	1067	M164	1472	M209	1877
M30	266	M75	671	M120	1076	M165	1481	M210	1886
M31	275	M76	680	M121	1085	M166	1490	M211	1895
M32	284	M77	689	M122	1094	M167	1499	M212	1904
M33	293	M78	698	M123	1103	M168	1508	M213	1913
M34	302	M79	707	M124	1112	M169	1517	M214	1922
M35	311	M80	716	M125	1121	M170	1526	M215	1931
M36	320	M81	725	M126	1130	M171	1535	M216	1940
M37	329	M82	734	M127	1139	M172	1544		

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Continuación

M38	338	M83	743	M128	1148	M173	1553		
M39	347	M84	752	M129	1157	M174	1562		
M40	356	M85	761	M130	1166	M175	1571		
M41	365	M86	770	M131	1175	M176	1580		
M42	374	M87	779	M132	1184	M177	1589		
M43	383	M88	788	M133	1193	M178	1598		
M44	392	M89	797	M134	1202	M179	1607		
M45	401	M90	806	M135	1211	M180	1616		

Reemplazos 2002

Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num
R1	1949	R11	94	R21	184	R31	274	R41	364
R2	13	R12	103	R22	193	R32	283	R42	373
R3	22	R13	112	R23	202	R33	292	R43	382
R4	31	R14	121	R24	211	R34	301		
R5	40	R15	130	R25	220	R35	310		
R6	49	R16	139	R26	229	R36	319		
R7	58	R17	148	R27	238	R37	328		
R8	67	R18	157	R28	247	R38	337		
R9	76	R19	166	R29	256	R39	346		
R10	85	R20	175	R30	265	R40	355		

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Cálculo para la determinación del tamaño de la muestra para el Programa de Desarrollo Rural 2004 en el estado de Yucatán

Concepto	Valor		Aleatorio	Reemplazos
N	1622		9	74
n0	208.1			
n	185			
k	9			

Muestra 2004

Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num
M1	9	M38	342	M75	675	M112	1008	M149	1341
M2	18	M39	351	M76	684	M113	1017	M150	1350
M3	27	M40	360	M77	693	M114	1026	M151	1359
M4	36	M41	369	M78	702	M115	1035	M152	1368
M5	45	M42	378	M79	711	M116	1044	M153	1377
M6	54	M43	387	M80	720	M117	1053	M154	1386
M7	63	M44	396	M81	729	M118	1062	M155	1395
M8	72	M45	405	M82	738	M119	1071	M156	1404
M9	81	M46	414	M83	747	M120	1080	M157	1413
M10	90	M47	423	M84	756	M121	1089	M158	1422
M11	99	M48	432	M85	765	M122	1098	M159	1431
M12	108	M49	441	M86	774	M123	1107	M160	1440
M13	117	M50	450	M87	783	M124	1116	M161	1449
M14	126	M51	459	M88	792	M125	1125	M162	1458
M15	135	M52	468	M89	801	M126	1134	M163	1467
M16	144	M53	477	M90	810	M127	1143	M164	1476
M17	153	M54	486	M91	819	M128	1152	M165	1485
M18	162	M55	495	M92	828	M129	1161	M166	1494
M19	171	M56	504	M93	837	M130	1170	M167	1503
M20	180	M57	513	M94	846	M131	1179	M168	1512
M21	189	M58	522	M95	855	M132	1188	M169	1521
M22	198	M59	531	M96	864	M133	1197	M170	1530
M23	207	M60	540	M97	873	M134	1206	M171	1539
M24	216	M61	549	M98	882	M135	1215	M172	1548
M25	225	M62	558	M99	891	M136	1224	M173	1557
M26	234	M63	567	M100	900	M137	1233	M174	1566
M27	243	M64	576	M101	909	M138	1242	M175	8
M28	252	M65	585	M102	918	M139	1251	M176	17
M29	261	M66	594	M103	927	M140	1260	M177	26
M30	270	M67	603	M104	936	M141	1269	M178	35
M31	279	M68	612	M105	945	M142	1278	M179	44
M32	288	M69	621	M106	954	M143	1287	M180	53
M33	297	M70	630	M107	963	M144	1296	M181	62
M34	306	M71	639	M108	972	M145	1305	M182	71
M35	315	M72	648	M109	981	M146	1314	M183	80
M36	324	M73	657	M110	990	M147	1323	M184	89
M37	333	M74	666	M111	999	M148	1332	M185	98

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Reemplazos 2004

Muestra	Num								
R1	107	R16	242	R31	377	R46	512	R61	647
R2	116	R17	251	R32	386	R47	521	R62	656
R3	125	R18	260	R33	395	R48	530	R63	665
R4	134	R19	269	R34	404	R49	539	R64	674
R5	143	R20	278	R35	413	R50	548	R65	683
R6	152	R21	287	R36	422	R51	557	R66	692
R7	161	R22	296	R37	431	R52	566	R67	701
R8	170	R23	305	R38	440	R53	575	R68	710
R9	179	R24	314	R39	449	R54	584	R69	719
R10	188	R25	323	R40	458	R55	593	R70	728
R11	197	R26	332	R41	467	R56	602	R71	737
R12	206	R27	341	R42	476	R57	611	R72	746
R13	215	R28	350	R43	485	R58	620	R73	755
R14	224	R29	359	R44	494	R59	629	R74	764
R15	233	R30	368	R45	503	R60	638		

Anexo 2

Descripción de la Tipología de Productores

Tipología de Productores

Variable	Tipología I	Tipología II	Tipología III	Tipología IV	Tipología V
Escolaridad	Con estudios de primaria (1 a 6 años)	Con estudios de secundaria (7 a 9 años)	Con estudios de preparatoria (10 a 12 años)	Con estudios de licenciatura (13 a 16 años)	Licenciatura concluida o más (17 ó más)
Superficie equivalente	De 0 hasta 3 ha	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 cabezas	Más de 25 y hasta 75 cabezas	Más de 75 y hasta 150 cabezas	Más de 150 cabezas
Valor de los activos productivos	Hasta 5,000 pesos	Más de 5,000 y hasta 25,000 pesos	Más de 25,000 y hasta 100,000 pesos	Más de 100,000 y hasta 500,000 pesos	Más de 500,000 pesos
Nivel Tecnológico	De 0.0 hasta el 0.2	Mayor de 0.2 hasta el 0.4	Mayor de 0.4 hasta 0.6	Mayor de 0.6 hasta el 0.8	Mayor de 0.8 hasta el 1.0