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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2001

Conclusiones y recomendaciones generales

México, diciembre de 2002

EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

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

Conclusiones y recomendaciones generales

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION

Representante de la FAO en México	Augusto Simoes Lopes Neto
Asesor Técnico Principal	Iván Cossío Cortez
Director Técnico Nacional	Alfredo González Cambero
Consultores Nacionales	José María Salas González Carlos Toledo Manssur Marcos Portillo Vázquez Francisco Roaro Meza José de Jesús Acosta Rivera Raúl Coronilla Cruz Andrés Márquez Moreno José Castañón Mata Santos Santillanes Chacón
Sistemas	Emilio Morales Torres Soledad Rodríguez Partida Erick F. Aliaga Serrano
Area Administrativa	María Eugenia Barajas Montoya Laura Barajas Murillo

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION

Secretario	C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Coordinador General de Ganadería	MVZ. Luis Gallardo Nieto
Coordinador General de Enlace y Operación	Ing. Joel Ávila Aguilar
Director en Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)	Dr. Javier Trujillo Arriaga
Director General de Planeación y Evaluación	MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Salud Animal	Dr. José Ángel del Valle Molina

Índice de contenido

1. Introducción 1
2. Principios Rectores de la Alianza para el Campo 4
3. Coherencia con la actual política de desarrollo rural 5
4. Población objetivo y apoyos diferenciados 6
5. Reglas de operación 8
6. Planeación 9
7. Temporalidad y oportunidad de la operación 10
8. Estructuras Operativas 11
9. Participación de los productores 11
10. Seguimiento y evaluación 12
11. Proceso de federalización 13
12. Asistencia técnica y servicios para el desarrollo rural 14
13. Los cambios en el 2002 16
14. Impactos generales de la Alianza para el Campo 19
15. Impactos según el tipo de beneficiario 22
16. Impactos según el monto de la inversión y categoría de componentes 24
17. Impactos según programas 25
18. Recomendaciones generales para incrementar los impactos de la Alianza 25
Anexo 1 Resumen ejecutivo Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal 27
Anexo 2 Resumen ejecutivo Fomento Ganadero y Salud Animal 33
Anexo 3 Resumen ejecutivo Desarrollo Rural 39
Anexo 4 Lista de programas evaluados y no evaluados 47
Anexo 5 Programas estatales evaluados y calificados 48
Anexo 6 Montos de Inversión y Beneficiarios por Programa 2001 49

Índice de figuras

Figura 1. Tipología de beneficiarios de la Alianza para el Campo 2001 23
Figura 2. Relación entre los indicadores de impacto y la tipología de beneficiarios 23

Siglas utilizadas

ABAC	Agricultura Bajo Ambiente Controlado
APC	Alianza para el Campo
CADER	Centros de Apoyo al Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
CECADER	Centros de Calidad para el Desarrollo Rural
CES	Cultivos Estratégicos
COTEGAN	Comisión Técnica de Ganadería
CTA	Comisión Técnica Agrícola
DDR	Distritos de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
DR	Desarrollo Rural
FA	Fomento Agrícola
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAP	Fomento Agrícola y Porcícola
FG	Fomento Ganadero
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sotenible
LECH	Lechero
MDR	Mujeres en el Desarrollo Rural
MGE	Mejoramiento Genético
OEB	Organizaciones Económicas de Base
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PATMIR	Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
PBDR	Programa Base de Desarrollo Rural
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades
PROEXIN	Programa de Promoción de Exportaciones
PROFECA	Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSA	Programa de Salud Animal
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
RTP	Recuperación de Tierras de Pastoreo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
UPR	Unidades de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
UTOM	Unidad Técnica Operativa Municipal

1. Introducción

La Alianza para el Campo

A fines de 1995 el Gobierno Federal dio origen a la Alianza para el Campo (APC), que comenzó a operar en 1996 y se convirtió en el principal instrumento de la política gubernamental para el fomento a la producción agropecuaria en México. El contexto en que surgió la Alianza estuvo marcado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que entró en vigencia a principios de 1994.

Al momento de anunciar su nacimiento, se definió que sus objetivos serían "*... aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de los productos del campo ...*" [1]

Para lograr estos objetivos, dentro de la Alianza se establecieron cuatro grupos de programas: de fomento agrícola, fomento ganadero, desarrollo rural y sanidad agropecuaria, además de los cuales se instituyeron otros orientados a fomentar la transferencia de tecnología, promover las exportaciones y fortalecer el sistema de información agroalimentaria. Cada año se fueron creando nuevos programas, llegando al máximo de 40 en el año 2000, los que se redujeron a 36 en 2001. En conjunto estos programas estuvieron orientados a estimular la inversión productiva, incrementar la capacidad de producción y la productividad, promover la reconversión productiva, favorecer la incorporación de nuevas tecnologías, crear mejores condiciones de vida para la población rural más marginada y mejorar las condiciones sanitarias para la producción agropecuaria.

Entre 1996 y 2001, los cambios anuales en las Reglas de Operación –principal instrumento normativo de la Alianza para el Campo- y la incorporación paulatina de nuevos programas, fueron modificando gradualmente a la Alianza sin que exista una redefinición de sus objetivos generales, de modo que en ausencia de un marco estratégico general, cada programa estuvo orientado por sus propios objetivos específicos. Recién en 2002 las Reglas de Operación establecieron explícitamente objetivos generales para toda la Alianza para el Campo; esos objetivos son "*Fomentar la inversión rural de los productores ..., establecer esquemas para el desarrollo de las capacidades de la población rural ..., fortalecer la organización de las unidades de producción rural ..., fortalecer y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad del sector agroalimentario y pesquero...*"

La contraparte de esta relativa indefinición respecto de los objetivos fue la sólida permanencia de los principios operativos básicos en que se sustenta la Alianza para el Campo. Esos principios rectores son:

- La operación federalizada de la mayoría de los programas
- El financiamiento de las inversiones con aportes de recursos federales, estatales y de los productores

[1] Discurso del Presidente de la República durante la Reunión de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario. Los Pinos, 31 de octubre de 1995.

- La operación a cargo de instituciones preexistentes, de modo que no se crearon estructuras específicas para la operación de la Alianza
- El requerimiento de solicitudes explícitas de los productores para acceder a financiamiento de inversiones con recursos públicos
- El estímulo a la relación directa entre productores y proveedores, para fomentar el desarrollo de mercados de bienes y servicios

Según fuentes oficiales[2], el presupuesto total de la Alianza para el Campo 2001 fue de aproximadamente 10,000 millones de pesos mexicanos, de los cuales 38% fueron financiados con aportes del gobierno federal, 16.5% con recursos de los gobiernos estatales y 45.5% fueron aportados por los productores. Considerando grupos de programas, los de fomento agrícola representaron el 39% del presupuesto total, los de fomento ganadero el 16.5%, los de desarrollo rural el 31.8%, los de sanidad agropecuaria el 7.5%, el de Investigación y Transferencia de Tecnología el 4.3%, Promoción de Exportaciones el 0.4% y Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera el 0.5%.

El año 2001 la Alianza registró 4,480,026 beneficiarios[3]. De ese total 7.9% corresponden a los programas de fomento agrícola, 2.6% a fomento ganadero, 30.7% a desarrollo rural, 44% a sanidad agropecuaria, 14.7% al programa de Investigación y Transferencia de Tecnología y el 0.1% al Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera. Sin embargo muchos productores son contabilizados más de una vez como beneficiarios porque un mismo productor puede, por ejemplo, acceder a un programa de fomento ganadero, fomento agrícola o desarrollo rural y participar al mismo tiempo en campañas de sanidad agropecuaria. Cosa parecida sucede con los beneficiarios de programas que brindan servicios y asistencia técnica tales como el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) y el de Investigación y Transferencia de Tecnología, En esta situación y ante la ausencia de un sistema único de información sobre beneficiarios, no es posible determinar el número efectivo de productores que fueron beneficiados por la Alianza.

En 2001 los montos de inversión por productor variaron notablemente dependiendo de las características de cada programa. En un extremo se encuentra el programa de Agricultura Bajo Ambiente Controlado, en el que en promedio se registró una inversión total de 512,555 pesos por beneficiario, de los cuales 102,628 pesos provinieron de recursos públicos y el resto correspondió al aporte propio de los productores. En el otro extremo se encuentran programas como el de Impulso a la Producción de Café, con una inversión promedio de 823 pesos por beneficiario, e Investigación y Transferencia de Tecnología con un promedio de 651 pesos, lo que cuestiona la posibilidad de lograr impactos efectivos en la economía de los productores. En los programas de sanidad agropecuaria la inversión promedio por beneficiario fue de 373 pesos,

[2] Los montos y porcentajes de inversión son aproximados porque los aportes de los productores son estimaciones. Los datos sobre el número de beneficiarios corresponden a información reportada al 25 de julio de 2002. La información sobre montos de inversión de los programas federalizados corresponde a lo reportado al 29 de agosto de 2002 y, en lo referido a los programas de ejecución nacional, la información corresponde a los montos reprogramados el 7 de noviembre de 2001. En todos los casos la fuente de información es la Coordinación General de Delegaciones.

[3] No se consideran los beneficiarios de los programas de Fomento a Empresas Comercializadoras (PROFECA), Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y Promoción de Exportaciones (PROEXIN), debido a que los beneficiarios son organizaciones y empresas que reciben apoyo para su fortalecimiento organizativo e institucional, lo que dificulta una cuantificación rigurosa del número de productores efectivamente beneficiados.

pero este caso debe analizarse bajo otros criterios ya que se trata de campañas sanitarias de cobertura masiva con bajos costos unitarios.

Evaluación de la Alianza para el Campo

La evaluación de la Alianza surgió a iniciativa del Gobierno Federal, que para realizar esta tarea estableció un acuerdo de cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La decisión de realizar la evaluación se expresa en las Reglas de Operación de la Alianza y, a partir de 2001, el Presupuesto de Egresos de la Federación definió su carácter obligatorio. En este marco, desde 1999 la FAO conduce el desarrollo metodológico para la evaluación, brinda soporte técnico para la realización de evaluaciones estatales y tiene a su cargo la evaluación nacional.

La evaluación de la Alianza para el Campo 2001 estuvo orientada a proporcionar elementos de juicio al Gobierno Federal y a los gobiernos estatales sobre la orientación de la política sectorial, los cambios institucionales necesarios para una operación más eficiente de la Alianza y la definición de prioridades para la asignación de recursos públicos entre programas en busca de mayores impactos. Para ello se definió al análisis de procesos e impactos como los dos grandes ejes de la evaluación. Bajo este enfoque se entiende a la evaluación como parte inseparable de la gestión pública.

La evaluación 2001 incluyó 30 de los 36 programas de la Alianza operados ese año: 12 de fomento agrícola, 6 de fomento ganadero, 7 de desarrollo rural, 2 de sanidad agropecuaria y los programas de Investigación y Transferencia de Tecnología, Promoción de Exportaciones y Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera. Los restantes 6 programas [4] no fueron evaluados por acuerdo entre SAGARPA y FAO.

La evaluación comprendió los niveles estatal y nacional. La evaluación estatal se realizó en 29 estados de la República[5], en los que fue conducida por los Subcomités Estatales de Evaluación y realizada por Entidades Evaluadoras Estatales con la metodología y el soporte técnico de FAO. Estas evaluaciones se basaron en encuestas a muestras aleatorias de beneficiarios, entrevistas a funcionarios, técnicos y otros actores involucrados, información oficial de cada programa e información documental. Como resultado se obtuvieron 385 informes de evaluación correspondientes a igual número de programas estatales[6].

La evaluación nacional fue realizada directamente por FAO utilizando para ello las bases de datos de encuestas generadas durante las evaluaciones estatales, visitas de campo en estados seleccionados para cada programa, información documental y entrevistas a funcionarios estatales, federales, líderes de organizaciones de productores y otros actores. De esta manera

[4] En anexos se presenta la lista de programas evaluados y no evaluados. Los programas Kilo por Kilo, Algodón y Soya, Cártamo Canola y Girasol no fueron evaluados porque se considera que los resultados de la evaluación 2000 arrojan suficientes elementos de juicio para su reorientación. El Programa Desarrollo Fuerte mayo no fue evaluado por su cobertura estrictamente regional. El programa Infraestructura Básica Ganadera no se evaluó debido a que desapareció en 2002. El programa Fondo Especial de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyecto no fue evaluado porque fue incorporado a la Alianza recién en agosto de 2001.

[5] En el Estado de México, el Distrito Federal y Veracruz la evaluación comenzó de manera tardía, por lo que sus resultados no son incluidos en el análisis nacional que se presenta en este informe. Sin embargo esas evaluaciones también utilizaron la metodología desarrollada por FAO.

[6] En anexos se encuentra un detalle de los programas evaluados en cada estado y de la calificación obtenida por cada uno.

se obtuvieron 30 informes de evaluación nacional por programa, tres informes de evaluación por grupos de programas[7] y el presente documento que contiene las conclusiones y recomendaciones generales sobre los temas más relevantes de la evaluación.

El presente documento se refiere principalmente a la operación de la Alianza durante el año 2001, aunque con la finalidad de lograr un análisis continuo incluye también elementos de juicio acerca de la operación 2002 que se encontraba en curso al momento de elaborarlo.

Los temas que se abordan en este documento se refieren a los principios rectores de la Alianza para el Campo, la coherencia de la Alianza con la actual política de desarrollo rural, la población objetivo y el otorgamiento de apoyos diferenciados, las Reglas de Operación, la planeación, la temporalidad y oportunidad de la operación, las estructuras operativas, la participación de los productores, el seguimiento y evaluación, el proceso de federalización, la asistencia técnica y los servicios para el desarrollo rural, los cambios introducidos para la operación de la Alianza en 2002 y los impactos generales obtenidos por la Alianza para el Campo en 2001, para lo que se realizan análisis según tipos de beneficiarios, montos de inversión, categorías de componentes y programas. Además, en anexos se presentan los resúmenes ejecutivos de los informes de evaluación nacional por grupos de programas, cuyos documentos completos han sido generados de manera independiente.

El análisis de los temas contenidos en este documento tiene carácter general para toda la Alianza, con lo que se pretende brindar una visión de conjunto. Por ello, para un análisis más detallado se sugiere consultar los informes nacionales por grupos de programas y los informes nacionales por programa.

Finalmente, la FAO realizó una evaluación de procesos del conjunto de la Alianza a nivel nacional, cuyo informe constituye otro producto de la evaluación de la Alianza para el Campo 2001.

2. Principios Rectores de la Alianza para el Campo

Los principios rectores de la operación de la Alianza para el Campo han demostrado a través de la historia del programa constituir un esquema acertado y adecuado. Con esta forma de operar los programas, se dio un cambio radical en la manera de transferir recursos al sector.

Su operación federalizada representa un ejemplo exitoso entre el conjunto de las políticas del país. El mecanismo de co-inversión ha permitido que a los recursos federales se le sumen de manera importante otros recursos provenientes de los estados y de los beneficiarios, logrando así un efectivo impulso a la inversión en el campo.

Su enfoque orientado hacia la transformación productiva y el mejoramiento de la competitividad de los productores, más que a otorgar apoyos compensatorios o asistenciales, destaca entre los instrumentos de política rural, que han permitido tener avances hacia el cambio estructural que el campo requiere.

[7] Uno referido a los programas de Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal, otro sobre los programas de Fomento Ganadero y Salud Anima, y un tercero que se refiere a los programas de Desarrollo Rural.

El uso de las estructuras ya existentes, tanto de las dependencias federales como de las estatales, ha permitido operar sin la creación de mayor burocracia, sino aprovechando la ya existente. Finalmente la búsqueda de desarrollar los mercados de bienes y servicios representa una acertada medida como forma de impulsar las actividades rurales.

Todo ello ha permitido fortalecer la federalización y las estructuras estatales, incrementar el monto de las inversiones y reducir los costos operativos; asimismo, se ha contribuido a una más eficiente asignación de recursos al estar basada en la racionalidad del productor.

Sin embargo, también se tienen limitaciones en este esquema ya que la descentralización solo ha llegado a los niveles estatales y no ha alcanzado el nivel municipal, debido a que a las comunas se les incluye solo de manera incipiente, y por otra parte la solicitud explícita del productor no constituye necesariamente una programa de demanda, debido a que es el Gobierno quien oferta a los productores una serie de programas y componentes definidos previamente, dejando a los mismos la opción de elegir en base a esa oferta.

Por ello se recomienda mantener, profundizar y perfeccionar estos principios generales rectores del diseño de APC y buscar que un mayor volumen de los recursos destinados por las instituciones gubernamentales al campo se ejerzan a través de ellos. La urgente necesidad de un cambio estructural en el campo demanda que tengan más peso los apoyos encaminados a mejorar la producción y elevar el nivel de competitividad de nuestros productores, en vez de aquellos que son meramente compensatorios o asistenciales.

3. Coherencia con la actual política de desarrollo rural

En el marco de un proceso de tránsito de la política rural desde una visión agropecuaria sectorial tradicional, hacia una concepción de desarrollo rural integral y sustentable, los lineamientos estratégicos incluidos en el Programa Sectorial 2001-2006 y las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, representan avances sustanciales que sin embargo han sido incorporados aún de manera incipiente y desigual a los instrumentos específicos de la política pública, como es el caso de los programas de APC. Así, para 2002 se han introducido cambios de mayor importancia en los programas de desarrollo rural, y en menor grado en los de fomento agrícola, mientras que en los de fomento ganadero los cambios han sido menores.

El Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, plantea que el desafío más importante del sector agropecuario y pesquero consiste en "superar los rezagos estructurales, particularmente la pobreza rural, y desarrollar todas las potencialidades y todas las oportunidades que significa la multifuncionalidad del espacio rural...".Para lograrlo se propone una política de desarrollo **que transite "de un enfoque meramente de producción agropecuaria y pesquera a otro de desarrollo rural integral**...". El Programa define como visión lo siguiente:"Un entorno rural productivo, competitivo, y comprometido a conservar y mejorar el medio ambiente basado en la superación integral del ser humano" La misión propuesta, por su parte, es la de "lograr el desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sustentable de los sectores agroalimentario y pesquero con una continua capacitación y superación de sus gentes que les permitan mantener actividades productivas rentables y competitivas tanto pesqueras, agroalimentarias como de otra naturaleza".

Las estrategias contenidas en esta concepción del desarrollo rural integral y sustentable enfatizan tres líneas de instrumentos de política pública que son .apoyos a proyectos de inversión rural, desarrollo de Capacidades y fortalecimiento de la organización rural. Asimismo, se señalan tres aspectos que deben privilegirse en las estrategias de fomento que son: el fortalecimiento de cadenas productivas con amplia inclusión rural, la promoción del desarrollo regional sustentable y la atención a grupos sociales prioritarios.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, por su parte enfatiza la necesidad de un desarrollo rural integral, es decir, no solo con la participación del sector agropecuario, sino con la concurrencia del conjunto de las diferentes políticas sectoriales (social, ambiental, salud, educación, transporte, etc.). Asimismo, incluye de manera preponderante los criterios ambientales y de sustentabilidad, así como los sociales, al reconocer la prioridad que tiene la atención a las regiones más pobres, y establece un esquema de planeación participativa e intensa participación social en la definición y seguimiento de las políticas públicas. .

Todas esta directrices que forman arte de la nueva política rural y que representan avances de gran importancia en la modernización la acción institucional hacia el sector rural, han estado siendo incluidas en los instrumentos específicos de la política rural de manera aun incipiente, y se han enfrentado con un conjunto de inercias y obstáculos diversos. Por ello los programas de APC han venido incluyendo esos criterios de manera limitada y heterogénea.

Se recomienda acelerar el proceso de adaptación de las normas y lineamientos de los programas de APC a los criterios de la nueva políticas rural especialmente en los casos de los programas de fomento ganadero y agrícola.

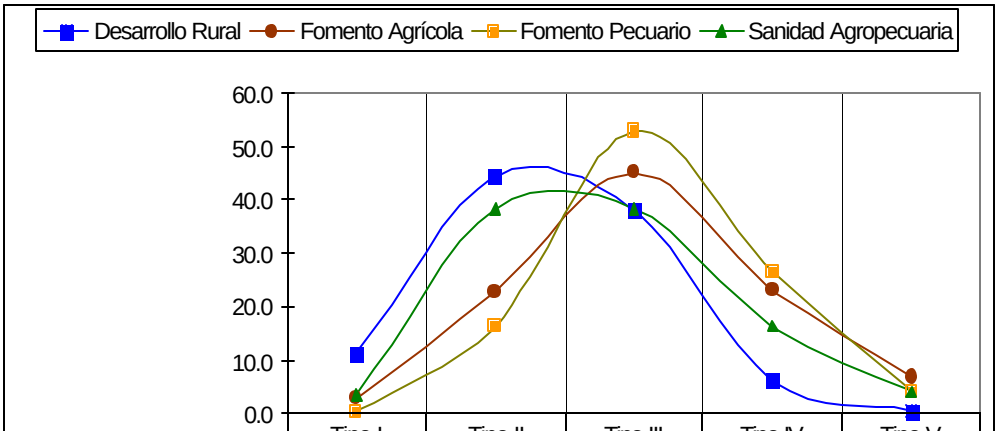
4. Población objetivo y apoyos diferenciados

Los criterios para definir a la población objetivo de los Programas de Alianza por lo general son muy abiertos tanto para productores como para áreas geográficas, de tal forma que cualquier solicitante de apoyo con sólo demostrar que es productor, puede ser beneficiario de muchos de los programas. Se requiere de una mayor focalización y también una mayor diferenciación de los apoyos.

Los programas de APC establecen una modalidad general y otra modalidad de desarrollo rural, con base en las características de los productores; también definen municipios prioritarios para esta última modalidad y criterios de tamaño de localidades para orientar los apoyos.

Sin embargo, aunque en la normatividad se establece el lineamiento de que cada estado debe hacer un estudio de estratificación de productores para que a partir de él se definan en los Consejos Estatales Agropecuarios una mejor diferenciación de los apoyos, estos estudios no se han llevado acabo en la mayoría de los estados y donde se han hecho, no se utilizan para nada.

En el proceso de evaluación se construyó una tipología de productores a partir de los datos de las encuestas realizadas y se hizo un análisis de la distribución de los beneficiarios de los distintos programas , así como del comportamiento de los indicadores de impactos.



	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
Desarrollo Rural	11.1	44.6	38.1	6.1	0.2
Fomento Agrícola	2.7	22.7	45.0	23.0	6.6
Fomento Pecuario	0.3	16.1	53.0	26.5	4.0
Sanidad Agropecuaria	3.4	38.1	38.3	16.2	4.0

Los programas de desarrollo rural se concentran en los productores campesinos (tipo II), mientras que los programas agrícolas y ganaderos tienen una mayor frecuencia de apoyos en los productores transicionales y los pequeños empresarios (tipo III) y una considerable cantidad de beneficiarios (23 % y 26 %) en las unidades empresariales de mayor tamaño y capitalización (tipos IV y V).

Por otra parte, el análisis de impactos mostró que existe una importante variación de los resultados e impactos dependiendo del tipo de productores Con bastante claridad se puede reconocer una tendencia general que se expresa en la mayoría de los indicadores según la cual los valores son más altos para los productores con mayor grado de capitalización. Es decir, las percepciones de los beneficiarios reconocen mejores impactos y resultados en la mayoría de los aspectos para los productores de mayor nivel de desarrollo económico y capitalización.

En parte esto se debe a que a mayor capacidad económica y capitalización, los productores pueden realizar mayor inversión productiva y por tanto el monto del apoyo o beneficio es más cuantioso. Adicionalmente a mayor escolaridad, nivel de capitalización y tecnificación de sus UPR, los productores pueden obtener mayores rendimientos productivos, economías de escala, mejor grado de inserción en las cadenas de valor y un nivel de ingresos más alto.

Sin embargo, también es debido a que los apoyos a los productores más pobres son consistentemente de mucho menor monto, ya que por lo común tienden a dispersarse en pequeños apoyos que obedecen más al criterio clientelar de reparto, que al de inversión productiva.

Los tipos de beneficiarios ubicados en los extremos presentan circunstancias contrastantes debido a que en el caso de los productores pequeños (tipo 1) el diseño de APC no es el más adecuado para atenderlos, en virtud de que para lograr su capitalización se requiere de un tratamiento diferenciado que implica un conjunto de acciones integrales y montos significativos de recursos. Los productores grandes (tipo 5), aunque son los que muestran mayores impactos

en casi todos los indicadores, deberían ser apoyados con otro tipo de instrumentos debido a que las inversiones que les apoya la APC las pueden realizar con sus propios recursos, o bien se debería condicionar los subsidios al logro de objetivos ambientales o sociales.

Dada la respuesta diferencial de los distintos tipos de productores, se recomienda que los Programas de APC establezcan una política de apoyos diferenciados en tres grupos:

1. Los productores transicionales y pequeños empresarios (tipo 3) para los que los programas tienen mejores desempeños, se deben continuar apoyando con el mismo esquema, reforzando la asistencia técnica la planeación microempresarial y la articulación por cadena (comercialización, tecnología y financiamiento). Estos productores deberían incorporarse en su mayoría a la modalidad de desarrollo rural.

2. Los productores campesinos (tipos 1 y 2) deberían tener una modalidad especial, ya que para ellos el desempeño de los programas es menor. Esta nueva modalidad debería dar mayor énfasis en el apoyo para el fortalecimiento de organizaciones económicas de base, (apoyo técnico a organización, gestión y seguimiento), acompañamiento técnico continuo, planeación descentralizada y participativa (comunitaria, por OEB, municipal y micro regional), y atención especial en desarrollo de capital humano. (elaboración, gestión y seguimiento de proyectos).

3. Los productores de los grupos 4 y 5 deberían ser apoyados con otros instrumentos diferentes al subsidio fiscal, principalmente acceso a crédito, información de mercado y sistemas a apoyos tecnológicos especializados. Solo deberían tener acceso a subsidios cuando los proyectos tuvieran un fuerte componente de beneficio ambiental o social.

5. Reglas de operación

Las Reglas de Operación, que son el instrumento mediante el cual se establecen los lineamientos anuales de operación de los programas de la APC, en muchos casos llegan a niveles muy específicos que limitan la posibilidad de responder a problemas concretos en los estados, aunque por otra parte los gobiernos estatales no utilizan los márgenes de decisión que les brindan las Reglas para planear mejor las acciones y obtener mayores impactos.

La solución a esta situación debe enmarcarse en el contexto de federalización mediante el cual se instrumentan los programas. La Federación tiene que transitar hacia un esquema de concertación de frecuente interacción con los gobiernos de los estados en el que surjan las prioridades de inversión más apremiantes, las formas más eficientes de canalizar los recursos y la definición de las grandes líneas estratégicas nacionales en apoyo al sector. Estos elementos deberán ser los lineamientos centrales para elaborar las Reglas de Operación. Se deben evitar las especificaciones detalladas que son injustificadas ante la amplia diversidad de contextos agroecológicos, productivos, tecnológicos y socioeconómicos que conforman el total de entidades federativas.

Sin embargo, en un compromiso recíproco se deberá asentar y convenir en las Reglas de Operación los aspectos medulares que los gobiernos de los estados deberán cumplir. Entre ellos deben persistir los que de años atrás se vienen estableciendo con la finalidad de promover una mejor focalización de los apoyos y asignación de los apoyos, tales como: a) realizar el

estudio de estratificación de los productores, b) otorgar apoyos diferenciados, c) fortalecer los consejos estatales agropecuarios con alta participación de los productores e instituirlos como la máxima autoridad en el ámbito agropecuarios del Estado y d) proponer la adición de nuevos componentes que respondan a la demanda de los productores del Estado.

Esto implica que la Federación en una perspectiva de política de Estado y amparada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y en el Programa Sectorial deberá establecer lineamientos claros, precisos y de mediano plazo que no impliquen cambios rutinarios de forma anual, que solo generan problemas operativos en el ámbito estatal. Sin embargo, los estados tendrán que apegarse a los lineamientos centrales adaptando a sus condiciones solo las especificidades que sean apropiadas para sus productores.

6. Planeación

Una de las principales debilidades de las acciones de los programas de la APC es que no existen planes de mediano plazo que liguen el programa sectorial, a través del cual se define la política, con la programación anual de recursos que se da a través de las reglas de la Alianza y de los Anexos Técnicos.

Actualmente la planeación es reemplazada por la programación presupuestaria anual que se realiza en función de la demanda histórica y de los recursos disponibles, por lo que no se establecen de forma clara las metas de mediano plazo de los programas y poco se explora sobre las fuentes alternativas de financiamiento complementario para el logro de esas metas.

Prácticamente no se utilizan los diagnósticos de las regiones, estados y tipos de productores, diagnósticos de los mercados internos y externos, no se considera de forma suficiente la opinión de los operadores estatales ni se contempla la complementariedad con otros programas.

La utilización de diagnósticos y de estudios de estratificación de productores permitirían dirigir de manera más eficiente y en las proporciones adecuadas los apoyos, favorecería el adecuado diseño de los programas porque se planearía con un mejor conocimiento de las características de los beneficiarios, de las condiciones específicas de sus unidades productivas y de los requerimientos específicos de apoyos para detonar el desarrollo de sus explotaciones.

La elaboración de los planes de mediano plazo debería incluir el establecimiento de metas y requerimientos presupuestales multianuales así como las alternativas de financiamiento complementario.

Estos planes deben ser acordados con el conjunto de los diferentes actores que están involucrados en la problemática del desarrollo rural y deben estructurarse en dos dimensiones:

<u>Sectorial por cadenas.</u> En este aspecto, debería contarse con estrategias y/o planes para cada una de las diferentes cadenas de valor que existen en el país, que se basen en análisis situacionales de todos los eslabones productivos y que definan con claridad un rumbo que integre el conjunto de esfuerzos públicos, sociales y privados.

Territorial por cuencas y regiones. La existencia de planes en las diferentes escalas geográficas, macro regiones, estados, microrregiones (distritos), cuencas, municipios y comunidades, permitiría que los apoyos específicos se vieran como parte de un proceso más general en el que sea posible visualizar las perspectivas de transformación y modernización de estos territorios.

La operación de los programas debe realizarse considerando una integración adecuada de los diferentes programas dentro de Alianza y de otros que tienen relación con el sector, para coordinar los apoyos y generar proyectos de mayor alcance y con mayores impactos. Debe elaborarse en torno a planes por regiones o cadenas para facilitar el armar proyectos que integren diversos componentes desde inversión, asistencia técnica y comercialización, utilizando recursos de APC, de otros programas y de otras instituciones.

Se recomienda elaborar planes de mediano plazo que articulen el Programa Sectorial con la programación anual de los programas de la Alianza. Esta articulación debería ser normada para garantizar su cumplimiento obligatorio.

Estos planes deben:

a) Basarse en diagnósticos participativos a distintos niveles, que incluyan análisis de las principales especies producto
b) Definir metas de resultados e impactos y requerimientos presupuestales multianuales que permitan medir avances periódicos
c) Elaborarse en consenso con los gobiernos estatales, organizaciones de productores y comités nacionales de los sistemas producto
d) Articular los diversos instrumentos de política sectorial
e) Definir prioridades de inversión y los tipos de productores prioritarios

7. Temporalidad y oportunidad de la operación

El ciclo de operación fiscal no se ajusta al ciclo biológico de las actividades agropecuarias. Desde su instrumentación en 1996, la operación de los programas de la APC se ha visto desfasada por la inconsistencia que existe entre el ciclo fiscal (enero a diciembre) y sus tiempos reales de operación, lo cual influye en la temporalidad y oportunidad de los apoyos. Esta inconsistencia es producto de que las Reglas de Operación se publican en marzo, los anexos técnicos se firman a partir de mayo, los recursos federales llegan a los estados aproximadamente en junio, la operación inicia en el segundo semestre del año y culmina a mediados del año siguiente.

Asimismo, la exigencia de las Reglas de Operación 2001 de comprometer los recursos hasta el 30 de octubre –30 de noviembre a partir del 2002–, presiona a los operadores a comprometer los mismos en tiempos muy cortos, con el riesgo de una mala selección de beneficiarios.

En varios tipos de apoyos, su entrega a los productores es necesaria antes de la temporada de lluvias y para que sean oportunos deben estar en sus manos a principios del año. Esta situación muestra la necesidad de un arreglo normativo que tome en cuenta las diferencias entre el ciclo fiscal y el ciclo agrícola.

Ante esta situación, se tienen dos opciones: a) acelerar todo el proceso para que la operación inicie antes de las temporadas propicias para la introducción de los componentes o b) posponerlo para fines de año y principios del siguiente.

Ante los problemas de retrasos en la operación de los programas, ocasionados por la inconsistencia entre el ciclo fiscal y los tiempos de operación de la Alianza, así como por los desfases que se presentan en los procesos decisivos que marcan la operación anual, se recomiendan dos acciones:

a) Establecer que el periodo de operación de la Alianza inicia en junio y concluye en mayo del año siguiente, lo que permitiría ampliar los plazos de cada etapa y sobre todo el lapso de tiempo delimitado para comprometer los recursos.

b) Sumar esfuerzos para que las Reglas de Operación y la firma de anexos técnicos con los estados se realice en los dos primeros meses del año.

8. Estructuras Operativas

Otro asunto de carácter organizativo que ocasiona problemas en los procesos de los programas es la existencia de una indefinición respecto a la estructura operativa a nivel local, que tiene que ver no sólo con la Alianza sino que se refiere a todo el arreglo institucional del sector. Este problema consiste en que aunque los gobiernos estatales son los responsables de operar los programas en el ámbito local, en todos los estados persisten DDR y CADER que continúan formando parte de la estructura federal. Esta situación es debida a que no se ha llevado a cabo realmente la anunciada transferencia de estas estructuras a los gobiernos estatales. Así, varios gobiernos estatales tienen sus propias estructuras que unas veces se sobreponen, otras se complementan con la estructura federal y en algunas ocasiones mantienen agudos conflictos que interfieren en la eficiencia de los procesos operativos.

Adicionalmente los CADER y DDR mantienen fuertes carencias de recursos humanos calificados, aunque por lo común tienen una nómina numerosa que en su mayoría está conformada por personal que no cumple eficazmente las tareas que se requieren y que se mantiene por la acumulación de pasivos administrativos y sindicales. La indefinición y la falta de una voluntad política clara para llevara cabo la transferencia de estas estructuras a los estados por completo, constituye un obstáculo para resolver este problema.

Se deben tomar medidas efectivas para transferir por completo las estructuras de los DDR y los CADER a los gobiernos estatales a fin de que la operación de los programas recaiga por completo en las entidades federativas.

9. Participación de los productores

La federalización de acciones del sector demanda de una activa participación de las organizaciones de productores en los órganos de decisión. Una descentralización de decisiones, responsabilidades y recursos no puede cederse a la absoluta decisión de las

autoridades institucionales en los estados, es necesaria e indispensable una activa participación de los agentes del medio rural en estos órganos.

Sin embargo, en los órganos colegiados la participación de los productores en el Consejo Estatal Agropecuario (CEA), Comisión Técnica de Ganadería (COTEGAN), Comisión Técnica Agrícola (CTA), Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), tiene importantes variaciones entre estados y existe poco equilibrio entre los representantes de cada sistema producto. En el caso de los potenciales beneficiarios de Desarrollo Rural la participación es mínima o nula debido a que no se encuentran representados en ninguna organización gremial.

En algunos programas existe una activa participación de los productores en la operación de los programas, sin embargo existe el riesgo de que los apoyos tiendan a orientarse exclusivamente a sus agremiados. En el caso de los programas sanitarios, la operación a cargo de los productores a través de los comités locales constituye la mejor opción operativa y el éxito de las campañas depende fundamentalmente de las acciones de los productores y de la fortaleza de sus organizaciones. Una característica común de la mayor parte de los órganos colegiados es que tienden a ser absorbidos por la rutina operativa, descuidando las funciones de planeación.Por esto, es necesario promover la participación de los productores, comunidades y organizaciones que forman parte del universo de atención de los programas, en los diferentes momentos clave en los que se toman las decisiones fundamentales. En DR es importante retomar la experiencia de los Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sustentable, cuya experiencia y funcionamiento, aunque con ciertas limitaciones, puede considerarse un éxito como modelo de participación social.

Asimismo es necesario fortalecer la participación de los productores en las nuevas estructuras creadas con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de modo que estén presentes todas las organizaciones representativas. En el mismo tenor, se debe acelerar y profundizar el proceso de constitución de los Consejos Estatales, Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y transferirles real y efectivamente atribuciones y capacidades de decisión (con disposiciones explícitas en las normas y voluntad política).

En el grupo de FA y FG es necesario que estén presentes los representantes de los sistemas producto más relevantes en el Estado. En el caso del PSA se debe apoyar la consolidación de los Comités de Fomento y Protección Pecuaria. De igual suerte, los órganos colegiados deben asumir su rol de líder técnico en la planeación del desarrollo en los estados.

10. Seguimiento y evaluación

Con la implementación federalizada de los programas se hace fundamental contar con un sistema de seguimiento fortalecido tanto para llevar el control administrativo de los recursos asignados a los programas como para monitorear el desempeño de los apoyos en las unidades de producción apoyadas.

No obstante, el ***seguimiento*** administrativo hasta 2001 fue deficiente debido a que no operó un sistema único de información para el seguimiento de avances físicos y financieros. La SAGARPA intentó instrumentar un sistema que funcionó parcialmente sólo en unos pocos estados pero finalmente fue abandonado, de modo que cada entidad llevó el control con formatos heterogéneos.

En 2002 se ha desarrollado un nuevo sistema de información y seguimiento basado en los éxitos estatales, sistema que se encuentra en proceso de instauración y que empieza a operar aún cuando ha enfrentado problemas de falta de infraestructura en los DDR y CADER y resistencia en algunas entidades ante la negativa de abandonar sus propios esquemas.

Por su parte, el seguimiento técnico a los apoyos y proyectos en la mayoría de las entidades ha sido insuficiente, lo cual puede limitar su aprovechamiento y poner en riesgo su sostenibilidad Esto es muy importante en componentes como sementales y maquinaria y equipo.

Sin embargo, realizar seguimiento a proyectos estratégicos de mediano plazo permitiría detectar necesidades básicas para el desarrollo de los proyectos, identificar oportunidades para canalizar otros apoyos, fortalecer la viabilidad de los proyectos, garantizar la permanencia de las inversiones y el pleno uso de los componentes y asegurar asistencia técnica que puede ser fundamental para el éxito de los proyectos.

Por su parte, la evaluación de los programas, aspecto importante de la gestión pública en los últimos años, es un proceso que ha venido madurando a diversos ritmos en los niveles federal y estatal. Sin embargo los resultados de la evaluación aún no se utilizan en la magnitud debida en los estados y en algunos casos sólo se realiza para cumplir con un requisito administrativo. Por esta razón es imperante profundizar más este proceso en las entidades federativas, insistiendo en el uso de las mismas como herramienta básica de planeación y de rendición de cuentas de las acciones de política pública implementadas.

11. Proceso de federalización

Uno de los cambios más sustantivos que se logró con la puesta en marcha de la APC, fue el inicio de la federalización de las acciones del sector. El arreglo federalizado en el que el Programa opera resulta un caso exitoso aunque limitado de descentralización concertada desde la Federación hacia los estados. Se trata de un programa que aporta considerables recursos financieros para el campo, sin duda los más importantes que los estados perciben, comparado con el resto de los presupuestos estatales y de otras dependencias relacionadas. Son recursos operados de manera conjunta entre la federación y los gobiernos estatales, con la coordinación de las autoridades locales, aunque sobre la base de los lineamientos normativos establecidos por la Federación y el Congreso.

Sin embargo, un problema importante de este esquema de federalización, es su carácter limitado a la transferencia de funciones y recursos entre la federación hacia los estados, ya que este proceso después de varios años aún no ha bajado al nivel municipal. De persistir esta situación, existe el riesgo de que lo que resulte, en lugar de un verdadero proceso de descentralización, en tan solo la desconcentración de una operación centralizada entre el gobierno federal hacia el gobierno estatal. Es decir, lo que se produce es que en lugar de que las políticas sean centralistas desde la federación, son ahora centralizadas desde el gobierno del estado, lo cual a veces es peor ya que muchas de las visiones modernizadoras que se vislumbran desde la federación a veces no llegan a los gobiernos estatales.

Por tanto, se recomienda aplicar las acciones pertinentes para profundizar la federalización de la operación de la Alianza y de otros ámbitos de la política pública. Este proceso debe darse en varias etapas:

a) Primera: distribuir las asignaciones de cada programa por DDR y municipios, condicionado a que éstos últimos aporten una cantidad y con el compromiso que dichos recursos se ejercerán en su demarcación. El proceso de selección y dictamen de solicitudes se realizaría inicialmente por las estructuras actuales.
b) Segunda: fortalecer las capacidades de gestión en municipios y DDR para que asuman responsabilidades crecientes en la operación de la APC y de otros instrumentos de política pública. Dar mayor apoyo a las Unidades Técnicas Operativas en los Consejos Municipales y Distritales.
c) Tercera: transferir las decisiones de priorización y dictamen de solicitudes

12. Asistencia técnica y servicios para el desarrollo rural

La función de los PSP del PRODESCA y PROFEMOR, representa un eje fundamental de la estrategia de otorgamiento de apoyos sobre la base de proyectos para los Programas de la APC. Esto es debido a que el logro de mayores impactos requiere una mayor y mejor asistencia técnica, seguimiento y acompañamiento a los proyectos, especialmente en el caso de los productores menos capitalizados quienes requieren apoyos diferenciados con técnicos permanentes y por períodos prolongados.

El PESPRO y el PRODESCA, en sus primeros años de operación ha logrado significativos avances; ya que ha logrado, una transformación de mentalidad: **el pago por productos.** Este paso ha sido muy importante ya que se han sentado las bases para generar un cambio en el modelo de prestación de servicios al haber roto o debilitado las inercias del sistema que los precedió.

El cambio de visión ha significado también un avance hacia un modelo de fomento productivo basado en el impulso a los mercados de servicios para el desarrollo rural, aunque de manera aun incipiente. Cabe comentar que para los productores transicionales y pequeños empresarios es más viable la construcción de un mercado de servicios profesionales, que para los productores campesinos más pequeños y descapitalizados, aunque en ambos casos resulta necesario fortalecer las acciones orientadas a impulsar la demanda, para lo que se puede emplear los apoyos de los programas de Alianza, los son más efectivos cuando trasladan el poder adquisitivo a los propios productores, en lugar de que sean las instituciones gubernamentales las que realicen el pago de los servicios.

El pago por productos como esquema de trabajo de los PSP permite superar viejos vicios que permitían que los técnicos operaran con baja eficacia y eficiencia, pero también entraña otros problemas y riesgos. Uno de ellos es que los técnicos dejarán de hacer ciertas funciones gubernamentales que antes les eran asignadas. Por ello es posible que la SAGARPA se vea afectada por este esquema de pago por productos, ya que los PSP fungían, obligada o voluntariamente, como agentes de las delegaciones y de los gobiernos estatales. Esto implicará la necesidad de una reestructuración de las delegaciones y DDR, para asegurar la presencia gubernamental en el medio rural

A pesar de la importancia que la asistencia técnica tiene en la estrategia de los programas de la Alianza para el Campo, resulta grave que no exista un esquema de coordinación entre los programas, y que sean considerables las diferencias en sueldos y condiciones de trabajo entre técnicos de diferentes programas.

Por otra parte, la capacitación otorgada a los técnicos fue insuficiente ya que aunque se abordaron temas relevantes, los resultados, fueron muy pobres principalmente debido a:

- (i) el poco tiempo destinado a la capacitación;
- (ii) deficiencias en la oferta de capacitación a formadores;
- (iii) heterogénea calidad de los formadores (instructores),
- (iv) heterogeneidad en la formación y capacidades de los capacitandos,
- (v) casi nulo acompañamiento a los capacitados,
- (vi) enfoque a la información más que a la capacitación,
- (vii) poca importancia que las estructura estatales concedieron al proceso.

Debido a ello, los productos obtenidos por los PSP (diagnósticos y proyectos) presentan deficiencias en estructura y en contenidos, lo que redujo sus posibilidades de ser objeto de financiamiento
Con base en lo anterior se proponen las siguientes recomendaciones

Crear una red nacional, regional y estatal de apoyo técnico a los PSP, basada en los CECADER, que además de supervisar su trabajo, proporcione información y apoyo técnico que potencie sus capacidades individuales.

Desarrollar un sistema de competencias laborales. Formar a los PSP con base en un sistema de capacitación y evaluación fundado en competencias, orientado a la demanda, con diseños instruccionales y materiales consistentes con los objetivos de los programas.

Ampliar los conceptos de productos de los PSP, para que incluyan asistencia técnica, acompañamiento, seguimiento de proyectos, consolidación de OEB, entro otras, especialmente para los productores de menor grado de capitalización.

Establecer una estrategia de servicios profesionales diferenciada, que permita a los productores menos capitalizados contar con acompañamiento técnico continuo.

Fortalecer la coordinación y estandarización de las acciones de asistencia y capacitación dentro de SAGARPA. El Desarrollo Rural Integral requiere de una estrategia institucional unificada respecto de los servicios profesionales.

Apoyar el desarrollo del mercado de servicios profesionales sobre la base del incremento de la participación y responsabilidad de los productores (pago, control y evaluación de los PSP).

Mantener el pago por producto a los PSP, redefiniendo los productos con base en las necesidades de los diferentes tipos de productores y en concordancia con los planes de desarrollo rural estatales, regionales y municipales.

Reforzar los aspectos no agropecuarios de la capacitación en una visión integral de cadena productiva.

Incrementar el nivel de las percepciones económicas de los PSP, para incentivar su capacitación y desempeño.

13. Los cambios en el 2002

Para 2002 los programas han sido ajustados buscando su coherencia con las directrices del nuevo Programa Sectorial. Este ajuste ha sido mayor en el caso de los programas de desarrollo rural, menor en los agrícolas y muy pequeño en los ganaderos. Estos cambios en los programas contienen avances de gran importancia como la simplificación en menos programas, el énfasis en la operación sobre la base de proyectos, el cambio del concepto de "extensionista" al de "prestador de servicios profesionales" y el pago por servicio a los prestadores de esos servicios.

La tendencia hacia la integración de los anteriores programas en torno a las tres directrices fundamentales que se plantean en el Programa Sectorial como ejes medulares, es decir inversión, desarrollo de capacidades y organización económica de base, resulta una medida adecuada que permitirá una mayor efectividad y una mejor articulación de acciones.

Se ha buscado hacer un mayor énfasis en el impulso al establecimiento de agronegocios en el medio rural y al fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores como para diversificar las fuentes de empleo en el campo.

En el caso de Desarrollo Rural, se llevó a cabo una fuerte reestructuración de los programas que tendió a adaptarlos a los lineamientos de la política sectorial del nuevo gobierno. Esta transformación consistió en una integración y simplificación del conjunto de programas para conformar tres programas base de desarrollo rural (PBDR): el Programa de Apoyo a la Inversión Rural (PAPIR), el Programa de Desarrollo de Capacidades (Prodesca) y el Programa de Fomento a la Organización (Profemor).

En este nuevo arreglo además del agrupamiento y simplificación, que seguramente redundará en una mejor coordinación y evitará duplicidades, también se enfatiza fuertemente en el otorgamiento de los apoyos sobre la base de proyectos. La idea de privilegiar el enfoque de proyectos, que permita articular los procesos de desarrollo de las unidades productivas en torno a una perspectiva integrada de planeación de mediano plazo con un enfoque de agronegocios, resulta sin duda un muy importante avance en términos de concepción del desarrollo, ya que permitirá que las inversiones tengan mayor sentido productivo y con seguridad impactará mejor sobre los objetivos económicos.

Otro cambio importante es en el concepto de extensionista, el cual es sustituido por el de prestadores de servicios profesionales (PSP), a quienes además se les modifica su sistema de trabajo el cual ahora se basa en los productos obtenidos; además, su supervisión es llevada a cabo por los Centros de Calidad para el Desarrollo Regional (CECADER).

En el arreglo operativo también se incorporan modificaciones, al unificar el conjunto de las vocalías de los anteriores programas en una nueva estructura de apoyo al Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de la Alianza, que se denomina Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE). Este nuevo arreglo ha tenido que pagar ciertos costos de transición y en algunos casos se ha

convertido en un cierto cuello de botella operativo, pero en otros más se ha logrado implantar adecuadamente.

Finalmente otro cambio trascendente que vale la pena destacar es el impulso que durante 2002 se ha venido realizando a la constitución de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable en los municipios prioritarios para los programas de desarrollo rural, en los que se constituye y apoya una Unidad Técnica Operativa Municipal (UTOM), en concordancia con lo establecido en la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS).

En el caso de Fomento Agrícola los cambios buscaron un arreglo de los programas a fin de que respondan mejor a sus objetivos. Este proceso de maduración ha llevado a agrupar a los 16 programas de Fomento Agrícola que operaron en el 2001 en cinco grandes rubros para el ejercicio 2002: Fomento a la Productividad, Fomento a la Inversión y Capitalización, Fomento a Cultivos Estratégicos, Desarrollo de los Cultivos Tropicales y Subtropicales y el Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología.

También en los programas agrícolas se ha buscado priorizar el otorgamiento de apoyos a partir de proyectos bien elaborados. Sin embargo, este enfoque se enfrentó al hecho de que la mayoría de los productores no están suficientemente capacitados en las metodologías para elaborar y evaluar un proyecto y la oferta de despachos especializados es reducida y de difícil acceso para los productores. No obstante, el acceso al apoyo a través de proyectos, permite a los productores orientar mejor su solicitud de componentes en función de una visión estratégica de transformación de su unidad productiva, lo que tiende a lograr mejores impactos de los apoyos.

La priorización de los apoyos a proyectos puede favorecer una visión de conjunto del predio en el mediano plazo, el acceso a apoyos complementarios y la articulación de cadenas de valor. Sin embargo se debe evaluar el riesgo de inclinar la balanza a favor de los productores con grados de desarrollo más elevados y dejar al margen a los productores en transición, por lo que se requiere fortalecer la capacitación y la prestación de servicios profesionales de mayor calidad, que permitan a productores menos capitalizados aprovechar las ventajas de este enfoque.

En contraste, en los programas de fomento ganadero no se presentaron ***cambios normativos*** relevantes entre 2001 y 2002. El más notable fue que en los programas de Recuperación de Tierras de Pastoreo (RTP) y Lechero (LECH), para la solicitud de apoyos en el 2002 se sustituye la presentación de los proyectos de desarrollo del predio por un formato simplificado denominado cédula de autodiagnóstico. Sólo en los lineamientos globales de las Reglas de Operación 2002 se enfatiza en la promoción, integración y desarrollo de cuencas de producción y de territorios regionales, en la atención a grupos prioritarios y en el fortalecimiento de la cadena de producción-consumo. Sin embargo, en las normas específicas de este grupo de programas no se expresa este énfasis en la magnitud que podría esperarse dada la importancia que asigna la política sectorial a estos temas.

Asimismo en 2002 se puso en marcha como programa de ejecución nacional el Programa de Apoyo a Productores Lecheros de Bajos Ingresos, orientado a apoyar proyectos productivos que otorguen valor agregado a la producción primaria y mejoren su integración a las cadenas productivas.

Para avanzar hacia el logro de los objetivos orientados a promover una visión de desarrollo rural integral y sustentable, se requiere además fortalecer las acciones de planeación regional y por cadenas productivas, a fin de que los proyectos elaborados por los productores y sus organizaciones económicas de base se apoyen en planteamientos estratégicos de mediano y largo plazo y de mayor envergadura.

También es necesario rescatar algunas ventajas y avances de los programas anteriores y revisar el esquema de asistencia técnica para los productores más pobres. Algunos de los programas de 2001 tienen importantes avances y logros, como es el caso del de mujeres, que desarrolló formas de trabajo que permitieron que sus impactos fueran superiores en casi todos los aspectos analizados, o como el de zonas marginadas, que ha tenido importantes experiencias en la promoción de los Consejos Regionales como mecanismos exitosos y eficaces de participación social y descentralización.

Por otra parte, en la nueva propuesta no se establecen pisos específicos para la atención a grupos vulnerables, como las mujeres, los indígenas, las personas sin tierra y las personas de la tercera edad. Esto representa un riesgo de que, en la competencia general por los recursos, los grupos vulnerables disminuyan su participación.- El enfoque de apoyo a través de proyectos resulta muy conveniente para lograr mejores impactos, pero los productores más pobres encuentran dificultades para integrar estos proyectos, por lo que existe el riesgo de que no accedan a ellos.

Para asegurar su adecuada atención, se deben establecer en las normas pisos presupuestales más altos para cada uno de los grupos vulnerables (mujeres, jóvenes, jornaleros e indígenas) y para subsectores y actividades prioritarias (por ejemplo café).

El tamaño de los programas, el número elevado de municipios prioritarios y la amplitud de su población objetivo hace que existan importantes dificultades para lograr en el corto plazo su reorientación completa hacia el enfoque de apoyos basados en proyectos. Este nuevo y correcto énfasis enfrenta dificultades para extenderse a toda el área del programa debido a que la elaboración de buenos proyectos y la organización productiva que esto requiere implica un esfuerzo adicional con relación a la gestión y aplicación de acciones sobre la base de demandas pulverizadas, que por lo común se enfrentan a menores exigencias técnicas, organizativas y operativas.

Es por ello que sería conveniente como forma de implementación e implantación del nuevo enfoque adoptar una estrategia de focalización y concentración de esfuerzos en torno a unas pocos municipios o micro regiones piloto, definidos como un subconjunto del universo total de los programas, donde se aplique una mayor atención y recursos a fin de que se desarrolle y consolide plenamente el enfoque de proyectos y de planeación descentralizada y se afinen los mecanismos para llevarlo a cabo exitosamente de manera piloto y después, a partir de esas experiencias sistematizadas, se extienda al conjunto de los apoyos de los programas.

Las recomendaciones presentadas buscan contribuir a mejorar la operación y los impactos de los programas de desarrollo rural. Sin embargo, es necesario repensar globalmente la organización de la Alianza para el Campo, para que impulse el desarrollo rural integral incluyendo las dimensiones sectorial y territorial.

En términos de asignación de responsabilidades esto implicaría lo siguiente:

- La Subsecretaría de Desarrollo Rural establecería los criterios para aplicar apoyos diferenciados en atención a grupos prioritarios, fomentaría el desarrollo organizativo y el desarrollo de capacidades de los actores locales en lo referido a todos los programas de la Alianza para el Campo. Además esta Subsecretaría mantendría su responsabilidad sobre las líneas de inversión elegibles para el PAPIR.
- La Subsecretaría de Agricultura emitiría los criterios técnicos para las inversiones de toda la Alianza en el área de su competencia, y normaría y supervisaría su aplicación.
- La Coordinación General de Ganadería cumpliría iguales funciones en su área de competencia.
- Las áreas responsables de Sanidad Agropecuaria y de Investigación y Transferencia de Tecnología, deberían conducir la aplicación transversal de esos servicios en todas las áreas

14. Impactos generales de la Alianza para el Campo

Con base en el procesamiento de la información de una encuesta aplicada a 26,442 beneficiarios de 25 programas[8] en 29 estados, se calcularon los indicadores de impacto previamente definidos y convenidos con la SAGARPA. Para el estudio de estos indicadores se utilizaron cinco categorías de análisis que permitieron explicar las diferencias en los impactos. Las categorías fueron las siguientes: ***tipos de productores, montos de inversión, tipos de componentes, programas y estados***.

Los resultados muestran que el ***tipo de productor***[9] es el principal factor que explica las diferencias en los impactos. En la medida que los productores transitan de los menos capitalizados (tipo 1) a los de mayor grado de capitalización (tipo 5), los indicadores tienden a mostrar comportamiento más favorable. Esto plantea una cuestión de vital importancia en virtud de su relación con la selección de beneficiarios y el otorgamiento de apoyos diferenciados.

El segundo factor de diferenciación de los impactos lo constituyen los ***programas*** en el caso de Fomento Ganadero (FG)[10], ***los montos de inversión*** en los programas de Desarrollo Rural (DR) y las ***categorías de componentes*** en los de Fomento Agrícola (FA). En DR el monto de inversión por productor es un factor esencial que debe considerarse si se busca incrementar los impactos, debido a que no obstante que a partir de 1998 dichos montos tienden a incrementarse, el monto promedio para el año 2001 aún resulta insuficiente para lograr mejoras sustantivas en las condiciones socioeconómicas de estos productores. Del mismo modo son

[8] El Programa de Promoción de Exportaciones (PROEXIN), el Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), el Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) y el Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario (PROFECA), no se incluyeron en el análisis agregado de las bases de datos porque no se aplicaron encuestas a beneficiarios. Asimismo la base de datos del Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología tampoco se incluyó debido a que se le dio un manejo diferente.

[9] Para el análisis de los resultados de la evaluación se construyó una tipología de productores según la cual los productores del tipo 1 son los menos capitalizados, los que perciben menores ingresos, están menos vinculados a los mercados, presentan menor nivel tecnológico y menor escolaridad, mientras que los del tipo 5 son los más favorecidos en todos esos aspectos. En los informes nacionales por grupos de programas se explica detalladamente la construcción de esa tipología.

[10] Para lograr un análisis agregado de los resultados se agruparon las bases de datos por grupos de programas. Estos grupos fueron Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural y Sanidad Agropecuaria.

necesarios criterios claros para priorizar determinados componentes de apoyo -no sólo en FA sino en todos los programas- de modo que se privilegien aquellos que incrementen la productividad, rentabilidad, competitividad, cambio técnico y los que induzcan mayores inversiones.

El análisis de los indicadores ***por estados*** también muestra diferencias marcadas. Sin embargo, en este caso es difícil atribuir el impacto a algún aspecto en específico debido a que se requeriría mayores elementos sobre las particularidades operativas para emitir una aseveración bien sustentada.

En este marco, en el análisis general de los ***indicadores de impacto*** utilizados en la evaluación destaca lo siguiente:

?? El 27.2% de los beneficiarios encuestados de la APC realizó ***inversión adicional*** a la obligatoria que tenía que aportar para obtener subsidio fiscal. Este porcentaje fue mayor en FA (40.6%) y menor en DR (21.7%). En el primer grupo influyó el alto resultado de programas como Agricultura Bajo Ambiente Controlado (ABAC), Equipamiento para Post-cosecha y Cultivos Estratégicos. En DR, el hecho de que una menor proporción de beneficiarios hayan realizado inversión adicional se explica principalmente por sus limitaciones económicas.

   Por cada peso de inversión gubernamental (federal más estatal) los beneficiarios hicieron una inversión adicional de 1.7 pesos (además de sus aportaciones obligatorias) siendo mayor esta cifra en FG (2.3 pesos), menor en DR (0.5 pesos) y la más alta en el Programa Avícola y Porcícola (6.1 pesos). Por cada peso de recursos federales se logró una aportación de 4.5 pesos sumando los recursos de los gobiernos estatales y de los productores. Con esto se reafirma que una de las virtudes de la APC es que induce la inversión privada de los productores para poner en marcha acciones o proyectos que sin subsidio difícilmente se realizarían.

?? El 63.8% de los beneficiarios reconoce la ***calidad de los apoyos*** como satisfactoria y la llegada de éstos como ***oportuna***, no presentándose diferencias significativas entre grupos de programas. Sin embargo la oportunidad de los apoyos parece ser un aspecto sobrestimado por los productores encuestados, debido a que en los estudios de caso realizados en los estados la falta de oportunidad de los apoyos fue un problema mencionado frecuentemente.

?? Sólo se tuvo ***cambio técnico*** en el 27.9% del total de beneficiarios de la APC, lo cual significa que la mayor parte de éstos ya contaba con un componente similar al recibido con el apoyo y por tanto con experiencia en su manejo, lo que contribuye a un mejor aprovechamiento del mismo. Sin embargo en algunos programas este resultado es cuestionable, debido a que su principal objetivo es inducir el uso de nuevas tecnologías. Este indicador alcanzó los valores más altos en Palma de Aceite, por la conversión productiva que impulsa, y en Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR) por el apoyo a actividades nuevas incluso fuera del ámbito agropecuario.

?? El 64.3% de los beneficiarios tiene el ***bien en su poder funcionando adecuadamente***. En FA esta proporción es la más elevada (88%) y en DR es de 66.9%, lo cual puede deberse a que en este último grupo de programas los bienes que les apoyan generalmente son

consumibles y porque la falta de capacitación puede influir en que su funcionamiento no sea adecuado. No obstante, aunque este indicador da una pauta acerca de la permanencia de los componentes en manos del productor, sería importante conocer qué ha pasado con los que se han otorgado en años anteriores.

?? El 77.2% de los beneficiarios utiliza el apoyo a toda o casi toda su ***capacidad***, no mostrándose diferencias significativas entre grupos de programas. Destacan ABAC y Equipamiento Post-cosecha como los programas que usan en menor capacidad el componente. Este aspecto debe cuidarse debido a que en ocasiones la falta de una rigurosa evaluación de los proyectos a ser apoyados y el nulo seguimiento a los mismos son las causas de que no se estén usando componentes de inversiones significativas.

?? El desarrollo de ***capacidades técnicas, productivas y de gestión*** obtuvo valores bajos (0.2 en una escala de 0 a 1) pese a ser un aspecto esencial para lograr un mejor aprovechamiento de los apoyos y un mayor fortalecimiento de las capacidades de los productores. Esto sugiere la necesidad de fortalecer las estrategias para el desarrollo de capacidades y de capital humano, mediante acciones de investigación, transferencia de tecnología, asesoría técnica y capacitación que brinden servicios de manera transversal a todos los programas de fomento productivo.

?? No obstante, que la mayoría de los programas de la APC tienen una orientación de fomento productivo, a la fecha de evaluación apenas el 23.4% de los beneficiarios reportó haber observado cambios de forma simultanea en ***producción, productividad y calidad***. Sin embargo, esto puede deberse al reducido plazo entre la entrega del apoyo y la aplicación de la encuesta, aunque en algunos programas los apoyos sólo amplían la capacidad productiva y no generan incrementos en la productividad o calidad. El efecto más importante sobre la calidad de los productos se logró en los programas de sanidad agropecuaria, en los que el 44% de beneficiarios reportaron cambios positivos en este aspecto, lo que reafirma la importancia estratégica de estos programas en el contexto actual en el que la calidad e inocuidad alimentaria son factores esenciales para insertarse con ventajas en el mercado.

?? Un objetivo central de la APC es mejorar el bienestar de los productores rurales mediante la mejora de sus niveles de ***ingreso***. Sin embargo, esto se logró apenas en un 22.8% de los beneficiarios. Esta baja respuesta probablemente se deba a los periodos de maduración que requieren algunos componentes, pero también influyen los bajos montos de subsidio otorgados por beneficiario, el tipo de componente otorgado y problemas externos principalmente de mercado.

?? Un aspecto cuestionable en virtud de que es uno de los principales lineamientos establecidos en el Programa Sectorial es el limitado aporte de la Alianza ***desarrollo de cadenas de valor***. En una escala de 0 a 1, todos los grupos de programas de la APC obtuvieron un valor de 0.1. Por lo que es necesario adaptar el enfoque y diseño de los programas, para que incluyan componentes y acciones que contribuyan al fortalecimiento y desarrollo de las cadenas de valor.

?? La generación y retención de ***empleos*** es una prioridad que debe atenderse en el medio rural, aunque los programas de fomento productivo no siempre inciden en este aspecto. Con la APC en el 2001 el 18.2 de los beneficiados registraron generación de nuevos

empleos o retención de los existentes. Este indicador registró el valor más alto en FA (30.3%), influido por ABAC (63.5%), Palma de Aceite (57.9%) y CES (49.1). En Desarrollo Rural, el programa MDR fue el más exitoso en este aspecto con una proporción de 53.1%.

?? La apertura comercial del sector implica un necesario reordenamiento en los patrones de cultivo y explotación de especies, ya que la competitividad y la influencia de los mercados internacionales son los que finalmente orientan el tipo de actividad que puede tener perspectivas. No obstante, aún cuando una vertiente fundamental de la política agrícola es promover la ***conversión productiva***, a la fecha los resultados obtenidos por la APC en este renglón son bajos, pues sólo 14% de los beneficiarios manifestó que cambió de especie o de actividad gracias al apoyo.

Por esta razón es esencial fortalecer acciones de apoyo a la reconversión, que incentiven con intensidad el cambio hacia actividades o propósitos de producción donde se encuentren ventanas de oportunidades tanto en el mercado interno como externo. Los programas que lo lograron con cierto éxito son CES, ABAC, Desarrollo de la Horticultura Ornamental, MDR y Desarrollo productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas.

?? Poco más del 45% de lo beneficiarios manifestaron haber experimentado cambios favorables sobre los ***recursos naturales***, siendo este porcentaje más alto en FA en virtud de que programas como Tecnificación del Riego, Rehabilitación y Conservación de Suelos, Palma de Aceite, Desarrollo de la Horticultura Ornamental y ABAC obtuvieron proporciones por arriba del 90%. En DR destaca el Programa de Impulso a la Producción de Café con 80%.

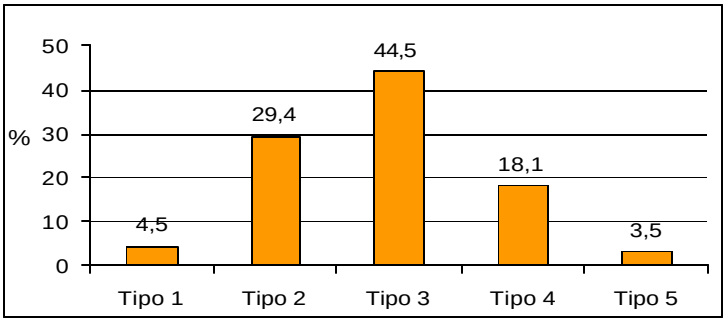
?? Los efectos sobre las organizaciones económicas de los productores fueron insuficientes. De los beneficiarios de la APC que recibieron el apoyo en grupo, el 64% declararon haberse incorporado a un grupo para obtener el apoyo que después aprovecharon individualmente. En DR se presentaron los mejores resultados en la constitución de nuevos grupos. Este aspecto debe llamar la atención porque en 2002 se asigna mayor importancia al desarrollo y fortalecimiento de organizaciones de productores.

15. Impactos según el tipo de beneficiario

Con base en la tipología definida para el análisis de las características de los beneficiarios[11], en la que se establecieron cinco tipos de productores considerando siete variables socioeconómicas, se encontró que casi la mitad de los beneficiarios encuestados de la APC se ubican en el *tipo 3*, seguidos del *tipo 2.* Con esto se deduce que la Alianza está orientada principalmente a productores en transición y pequeños empresarios (tipo 3) y en menor medida a campesinos pobres (tipo 2). Sin embargo, una quinta parte corresponde a medianos y grandes productores que son los que realizan los mayores montos de inversión (tipos 4 y 5) (Figura 1).

[11] Según esa tipología, los productores del tipo 1 son los menos capitalizados y los del tipo 5 los más capitalizados.

Figura 1. Tipología de beneficiarios de la Alianza para el Campo 2001

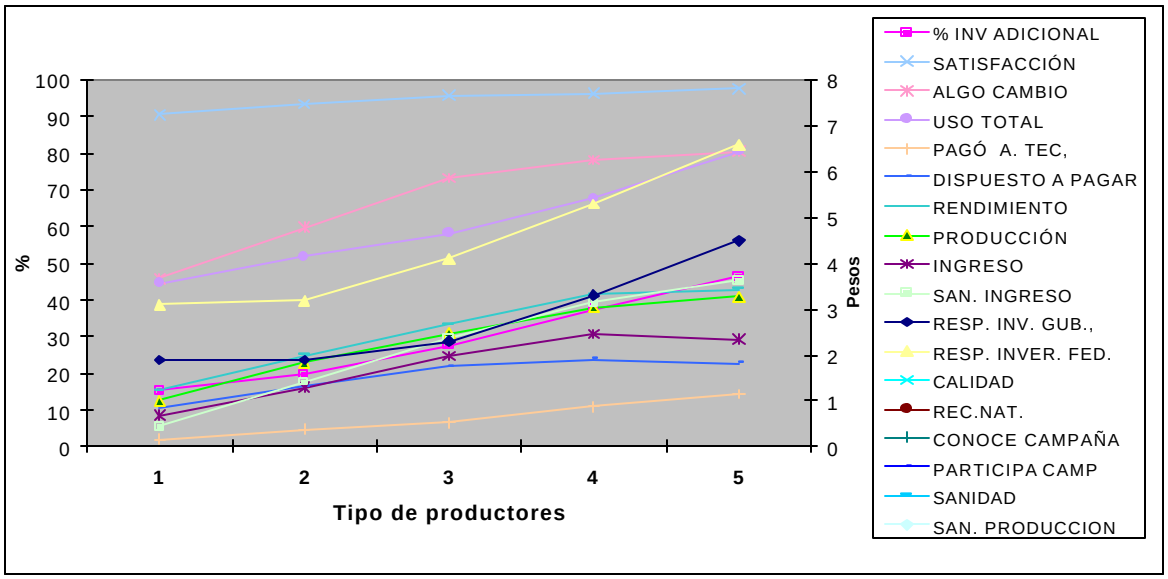


Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

Como se comentó anteriormente, en la mayoría de los indicadores existe relación directa entre el tipo de productor y los impactos, de modo que cuanto más capitalizados son los productores tienden a registrar mayores impactos (Figura 2). Por ejemplo, el 15.3% de los beneficiarios del tipo 1 realizó inversión adicional, mientras que en el tipo 5 esta proporción se elevó hasta el 46.4%. Sin embargo hay indicadores que no muestran ninguna tendencia en relación con el tipo de productor, esos indicadores son a) permanencia y funcionalidad de los apoyos, b) aprendizaje de técnicas productivas, administrativas y de gestión, c) cambio en el empleo y d) desarrollo de cadenas de valor.

En los indicadores de valoración de la asistencia técnica, conversión productiva y cambio técnico se muestra una relación inversa entre los impactos y el tipo de productor, de modo que estos indicadores registran mejor desempeño en los productores de los tipos 1 y 2. Esto se debe a que los productores más pequeños gracias a la Alianza acceden a innovaciones y servicios que de otra manera serían inalcanzables para ellos.

Figura 2. Relación entre los indicadores de impacto y la tipología de beneficiarios



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

El comportamiento de los indicadores de impacto con relación al tipo de beneficiarios expuesto anteriormente, permite sustentar las siguientes recomendaciones a fin de asignar mejor los recursos tomando en cuenta no los impactos registrados en los distintos tipos de productores y considerando que una política pública como la APC debe estar orientada a productores de bajos recursos con potencial, que son los más frágiles en un contexto de creciente apertura comercial. Ante esta situación es necesario dar un trato diferenciado en correspondencia con los impactos que se obtienen en los diversos tipos de productores. Este tratamiento debe incluir:

?? Los productores de tipos 3 y 4, que son en los que los programas tiene mejor desempeño relativo, se deben continuar apoyando con el actual esquema y reforzando: a) la asistencia técnica, b) la planeación empresarial y c) la articulación a las cadenas productivas.

?? Los productores menos capitalizados (tipos 1 y 2) deberían ser sujetos de apoyos diferenciados para compensar las condiciones desfavorables en que se encuentran. Este tratamiento debiera poner énfasis en: a) fortalecimiento de organizaciones económicas de base (apoyo técnico a organización, gestión y seguimiento), b) acompañamiento técnico continuo, c) atención especial en desarrollo de capital humano.

A los campesinos sin tierra o minifundistas que se ubican en el tipo 1, se recomienda integrarlos a proyectos de otros beneficiarios apoyados por la Alianza, en actividades no necesariamente de producción, sino de posproducción en el propio medio rural.

?? Los productores tipo 5 deberían ser apoyados facilitándoles el acceso a la información, apoyo para negociaciones comerciales, búsqueda de mercados, acceso a asistencia técnica altamente especializada y otras líneas que fortalezcan su competitividad. Estos productores no deberían ser favorecidos con subvenciones para inversiones, ya que tienen capacidad para invertir con sus propios recursos y en muchos casos utilizan subvenciones por montos significativos, que podrían ser mejor aprovechados por otros productores de menor capitalización pero con potencial de desarrollo.

No obstante, para efectivizar estas recomendaciones, es necesario que los estados realicen los estudios de estratificación de productores establecidos en las Reglas de Operación de la Alianza, a partir de los cuales se otorguen apoyos diferenciados.

16. Impactos según el monto de la inversión y categoría de componentes

Los montos de inversión también influyen de forma directa en la mayoría de los indicadores de impacto, aunque de forma menos marcada que en el caso del tipo de productores. Es decir, a mayor monto de inversión, los impactos obtenidos tienden a ser más altos. Esta relación es más evidente en DR, debido a que la inversión promedio por productor en ese grupo es baja ($2,270 en 2001), por lo que en las inversiones mayores los impactos son más perceptibles.

La muestra más clara de la relación entre monto de la inversión e impactos se presenta en programas como ABAC, Horticultura Ornamental y Fomento Avícola y Porcícola, donde se realizan las mayores inversiones y también se obtienen los mayores impactos que no sólo benefician a los productores involucrados en la actividad, sino que además generan empleos y ponen en movimiento otros mercados. Sin embargo debe evitarse el riesgo de concentrar

excesivamente la subvención en unos pocos productores, que es la tendencia de los programas mencionados.

Las categorías de componentes que influyeron en la obtención de mayores impactos, fueron las de infraestructura y obras en todos los grupos de programas. En FG, además de la infraestructura, la maquinaria y equipo y los semovientes generaron impactos relevantes, mientras que en FA destacan las plántulas para cultivos perennes apoyadas por el Programa de Cultivos Estratégicos. Por esta razón es importante que los montos de los subsidios por productor sean más significativos a fin de contribuir a la innovación tecnológica y capitalización de los productores.

17. Impactos según programas

En el FA en orden descendente los programas que resultaron mejor valorados por los impactos generados son: a) Cultivos Estratégicos, b) Equipamiento Post Cosecha, c) ABAC y d) Horticultura Ornamental. Esto debido a que generalmente el tipo de productor que participa en estos programas corresponden a los de mayor grado de capitalización y además se dedican a actividades con alto potencial comercial.

En FG el programa que obtuvo los impactos más altos fue el FAP y en algunos indicadores el Apícola. En el caso del primero, la respuesta se encuentra en que estas actividades aún cuando enfrentan ciertos problemas, son de las más consolidadas. La apicultura es una actividad en la que México tiene ventajas comparativas, que sumadas al alto potencial productivo y comercial generan condiciones favorables para el desarrollo de esta actividad.

En DR destaca el Programa de MDR como el que obtuvo mejores impactos. Sus resultados muestran que un pequeño estímulo bien focalizado puede generar efectos notables en el empleo y los ingresos, particularmente en actividades rurales no agropecuarias. Ante esta experiencia es necesario rescatar las formas de operación que tuvo este programa y fortalecerlas en el nuevo diseño de los programas de Desarrollo Rural.

18. Recomendaciones generales para incrementar los impactos de la Alianza

Para incrementar los impactos de los programas de la APC deben considerarse las siguientes cuestiones:

- La selección de solicitudes, proyectos y la asignación de recursos debería priorizar inversiones orientadas a incrementar la competitividad y los ingresos netos de los productores, en contraste con un enfoque tradicional que privilegia los incrementos en la producción.

- Es imprescindible que los apoyos de los programas incluyan componentes de sanidad agropecuaria, asistencia técnica y transferencia de tecnología.

- Los impactos alcanzados por el programa Mujeres en del Desarrollo Rural muestran la necesidad de orientar mayores recursos para apoyar actividades no agropecuarias, de que son cada vez más importantes en la conformación del ingreso de la población rural.

- Estimular la asignación de mayores recursos hacia actividades con alto potencial comercial como las hortalizas, flores, frutas, apicultura y ovinocaprinocultura.

- En todos los casos los apoyos deben ser inductivos, tener efecto demostrativo y generar dinámicas propias en la economía de los productores para no perpetuar los subsidios.

- Cultivos perennes y proyectos de mediano y largo plazo, representan las mejores condiciones para respuestas favorables en inversión, mantenimiento de los apoyos funcionando satisfactoriamente y generación de empleos.

- Los servicios asistencia técnica deben estar integrados a los apoyos, promoviendo la cultura del pago por los servicios.

- Los apoyos en años posteriores deberán tomar como un eje en su diseño los aspectos de comercialización de los productos en un enfoque de cadenas de valor.

Anexo 1
Resumen ejecutivo
Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal

En este documento se presentan los resultados de la evaluación nacional de los programas de Fomento Agrícola y del Programa de Sanidad Vegetal. Esta evaluación fue realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) mediante acuerdo establecido con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). El objetivo de la evaluación fue brindar elementos de juicio que permitan una operación más eficiente de los programas de la Alianza para el Campo (APC) y una mejor asignación de los recursos con la finalidad de incrementar sus impactos.

Características de los programas de Fomento Agrícola y de Sanidad Vegetal

En 2001 operaron 16 programas de Fomento Agrícola de los cuales 12 fueron evaluados.

Objetivos. Los programas de Fomento Agrícola tienen el objetivo común de contribuir a la tecnificación y capitalización de las unidades productivas, para aumentar la productividad y rentabilidad de la agricultura, promoviendo la adopción de sistemas de producción adecuados para cada una de las regiones agrícolas del país

Orientación de los apoyos. De acuerdo con las Reglas de Operación 2001, los apoyos se orientaron principalmente a maquinaria, equipos, infraestructura, rehabilitación de plantaciones, producción de material vegetativo, plántulas, equipo para acondicionamiento y manejo poscosecha, el fortalecimiento de las cadenas de valor, prácticas sanitarias y asistencia técnica para fortalecer el manejo de los cultivos.

Evolución de los programas de Fomento Agrícola. De 1998 a 2001 la inversión total en los programas ha venido aumentando en términos reales, mientras que el número de beneficiarios ha disminuido, lo que implica un mayor monto de apoyo por individuo.

En el 2001 se alcanzó una inversión total en los programas de Fomento Agrícola de 3,834.7 millones de pesos. El 66% de esos recursos corresponde a inversión de los productores, 11% a los gobiernos de los estados y 23% al Gobierno Federal. La inversión lograda por la presencia de los programas ascendió a 10,850 pesos por productor beneficiado.

En el mismo año, el Programa de Sanidad Vegetal ejerció un monto de 350.4 millones de pesos en programas masivos de control sanitario con los cuales se estima que se benefició a 885,143 productores. La aportación de los productores fue del 28%, la de los gobiernos estatales del 34% y el resto (38%) fueron aportaciones del Gobierno Federal. La inversión promedio fue de 396 pesos por beneficiario.

Metas programadas y alcanzadas en el 2001. Las metas financieras se cubrieron en un 94% en los programas agrícolas y en un 99% en el Programa de Sanidad Vegetal. En cuanto al número de beneficiarios, en los programas agrícolas la meta se cumplió en un 94% de lo programado y en Sanidad Vegetal en un 99%.

El 68% de la inversión en los programas de Fomento Agrícola se concentró en Mecanización y Tecnificación del Riego. El programa Kilo por Kilo, con una amplia cobertura en productores pequeños, les siguió en importancia.

Programas como Agricultura Bajo Ambiente controlados (ABAC), Horticultura Ornamental, Cultivos Estratégicos y Equipamiento Poscosecha, tuvieron baja participación relativa, no obstante que su concepción y sus tipos de componentes están orientados al necesario cambio estructural en el sector.

Conclusiones sobre procesos

Diseño. Los programas de la Alianza para el Campo están diseñados para operar bajo los siguientes principios rectores: operación federalizada, coinversión Federación - Estado – productores, solicitud de apoyo explícita por parte de los productores, operación a cargo de las estructuras existentes y desarrollo de mercados de bienes y servicios

Estos principios fortalecen la federalización y el desarrollo de capacidades en los estados, inducen el incremento de los montos de inversiones, contribuyen a una eficiente asignación de recursos basada en la racionalidad del productor y conducen a una operación de los programas a bajos costos. Sin embargo la descentralización pretendida con este esquema, ha llegado sólo al nivel estatal y de forma incipiente a los municipios.

Los 16 programas de Fomento Agrícola que operaron en el 2001 se agruparon en cinco grandes rubros para el 2002, sin que este esfuerzo de agrupación llegue a constituirse todavía en una línea clara para desarrollar ejes de acción estratégica. Otro cambio en el 2002 es el acceso al apoyo a través de proyectos, que puede permitir a los productores una visión de conjunto del desarrollo de su predio en el mediano plazo, acceder a apoyos complementarios e insertarse mejor en las cadenas de valor. Sin embargo, muchos productores desconocen la metodología para proponer un proyecto y la oferta de despachos especializados es reducida y de difícil acceso.

Reglas de Operación. En varios aspectos, las Reglas de Operación limitan la posibilidad de implementar respuestas a problemas concretos identificados en los estados. Sin embargo también permiten márgenes de movimiento que los operadores en los estados no utilizan, como es la posibilidad de proponer la adición de otros tipos de apoyos.

Focalización y cobertura. La escasez de recursos exige una mejor focalización. Sin embargo, en los programas de la Alianza persisten criterios de elegibilidad muy abiertos, de tal forma que cualquier solicitante de apoyo puede ser beneficiario con sólo demostrar que es productor. Por otra parte, los operadores de los programas de la Alianza en los estados, no han realizado una estratificación de productores que permita una mejor focalización mediante apoyos diferenciados.

Congruencia con la política sectorial. El desarrollo de cadenas de valor, un tema central en la política sectorial, no tiene en la Alianza el énfasis que refleje su importancia. De la misma forma no se da la importancia debida a los aspectos de desarrollo rural integral y enfoque territorial de desarrollo, no obstante que son prioritarios en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Planeación. No existen planes de mediano plazo que liguen el programa sectorial, a través del cual se define la política, con la programación anual de recursos que se da a través de las Reglas de Operación de la Alianza y de los Anexos Técnicos. Ese eslabón intermedio debería traducirse en planes que partan de diagnósticos, incluyan metas y requerimientos presupuestales multianuales, integren a los diferentes programas de Fomento Agrícola y al de Sanidad Vegetal.

La planeación es sólo una programación presupuestaria anual, que se realiza en función de la demanda histórica y de los recursos disponibles. No se establecen de forma clara las metas de los programas y poco se explora sobre las fuentes alternativas de financiamiento complementario para el logro de esas metas.

Prácticamente no se utilizan los diagnósticos de las regiones, estados y tipos de productores, diagnósticos de los mercados internos y externos, la opinión de los operadores estatales y la complementariedad con otros programas.

En la planeación no se explota el potencial de integración entre los diferentes programas de Alianza y con otros que tienen relación con el sector, para coordinar los apoyos y generar proyectos de mayor alcance y con mayores impactos.

Operación. El ciclo fiscal, enero a diciembre, no coincide con los tiempos de la operación de la Alianza. La exigencia de las Reglas de Operación 2001 de comprometer los recursos hasta el 30 de octubre, presionó a los operadores a comprometer recursos en tiempos muy cortos, con el riesgo de realizar una mala selección de beneficiarios.

El ciclo de operación fiscal no se ajusta al ciclo biológico de las actividades agropecuarias. Esta situación muestra la necesidad de un arreglo normativo que tome en cuenta las diferencias entre el ciclo fiscal y el ciclo agrícola.

Difusión. La difusión de los programas presenta deficiencias en cobertura, lo que propicia que los apoyos se concentren en personas que tienen ventajas de acceso a información.

En algunos programas como Tecnificación del Riego, los proveedores han llegado a convertirse en promotores de los programas, asistentes técnicos para la elaboración y gestión de solicitudes y hasta en ventanilla intermedia para la recepción de solicitudes. Esta situación conlleva el riesgo de que los proveedores induzcan a consumir los bienes y servicios que tienen en oferta y no lo que el productor más requiere.

Estructura operativa. Existe indefinición respecto de la estructura operativa local, que tiene que ver no sólo con la Alianza sino con toda la estructura institucional del sector. Los gobiernos estatales son responsables de operar los programas, pero en los estados persisten Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que forman parte de la estructura federal. No se ha llevado a cabo la anunciada transferencia de estas estructuras a los gobiernos estatales y algunos de estos gobiernos han creado sus propias estructuras que a veces se sobreponen y otras veces se complementan con la estructura federal.

En los programas que tienen que ver con sanidad, como el Programa Palma de Coco, el Citrícola, el propio Programa de Sanidad Vegetal, se descuida la coordinación interestatal para el control de plagas y enfermedades y la acción de cada programa se limita a la jurisdicción estatal.

Participación. En Sanidad Vegetal, la operación a cargo de los productores a través de las Juntas Locales constituye la mejor opción operativa y el éxito de las campañas depende de las acciones de los productores y de la fortaleza de sus organizaciones.

En muchos casos la participación de los productores en el Comité Técnico Agrícola y en el Consejo Estatal Agropecuario, se da a través de líderes que son invitados por las autoridades y que no tienen suficiente representatividad.

Conclusiones sobre impactos

La evaluación de impactos se desarrolló con información de una encuesta aplicada a **6,207** beneficiarios de Fomento Agrícola y **2,289** de Sanidad Vegetal en 29 estados de la República.

Mediante el análisis de la información obtenida a través de la encuesta, se identificó el **tipo de productor** como la principal categoría de diferenciación de los impactos, seguido por la **categoría de componentes** y por el **programa**[12].

En indicadores como el de capitalización e impacto en empleo, el valor del indicador es muy similar entre los tipos de productores 1, 2 y 3 y sólo en los tipos 4 y 5 se nota una diferencia notablemente mayor. En los otros indicadores las diferencias son más notables en cada uno de los tipos de productores y en valor ascendente al pasar del tipo 1 al tipo 5.

Comportamiento general de los indicadores de impacto

Los programas de Fomento Agrícola tuvieron **alto impacto** en los siguientes indicadores:

Capitalización e inversión productiva. El 41% de los beneficiarios de Fomento Agrícola realizaron inversiones adicionales. Por cada peso que aportaron los Gobiernos Federal y Estatal, se logró una inversión total promedio de 2.9 pesos. Este valor cambia de 2.4 a 4 pesos al pasar de los productores de tipo 1 a los del tipo 5.

Permanencia y funcionamiento satisfactorio del apoyo. El 88% de los beneficiarios conservan el apoyo en su poder y funcionando de forma satisfactoria. Apoyos otorgados a productores del tipo 4 y 5 en Cultivos Estratégicos representan las condiciones más favorables para estos impactos.

[12] En el capítulo 4, se definen las categorías utilizadas para el análisis de impactos y se explica cómo se construyó la tipología de productores. Según esta tipología los productores del tipo 1 son los menos capitalizados, los que perciben menores ingresos, están menos vinculados a los mercados, presentan menor nivel tecnológico y menor escolaridad, mientras que los del tipo 5 son los más favorecidos en todos esos aspectos.

Contribución al empleo. El 30% de los beneficiarios reportaron efectos positivos sobre la generación o retención de empleos en sus unidades productivas como efecto del apoyo. Los impactos de los apoyos fueron de 1.2 empleos por unidad productiva. Los efectos fueron mayores en la retención de empleos que en la generación de empleos nuevos**.**

Se obtuvieron **medianos impactos** en los siguientes indicadores:

- Satisfacción y oportunidad con el apoyo
- Cambio técnico
- Cambios en producción, productividad y calidad del producto
- Cambios en el nivel de ingresos de la unidad de producción
- Control y protección sanitario
- Conversión y diversificación productiva

Se obtuvieron **bajos impactos** en:

- Desarrollo de cadenas de valor
- Formación y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores

Recomendaciones

Diseño. Para atender a los lineamientos centrales de la política sectorial, se recomienda ajustar los programas orientándolos hacia el desarrollo de redes de valor, enfoque territorial del desarrollo, atención a grupos prioritarios y manejo sostenible de recursos naturales.

Reglas de Operación. Desde el centro deben establecerse solamente normas y principios básicos, dejando a los estados la definición de las particularidades para la operación estatal. La normatividad de aplicación a nivel nacional debe ser más breve pero de cumplimiento estricto.

Población objetivo. Es necesario precisar los criterios de elegibilidad de beneficiarios, de modo que accedan a los apoyos sólo unidades productivas con potencial para el desarrollo de la agricultura y restrinjan la asignación de apoyos a productores que pueden solventar sus problemas de inversión productiva por cuenta propia. De manera complementaria es necesario estratificar a los productores elegibles en función de lo establecido por las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, de modo que accedan a apoyos diferenciados en función de sus características socioeconómicas.

Planeación. Es necesario elaborar planes de mediano plazo que articulen el Programa Sectorial con la programación anual de los programas de la Alianza. Esta articulación debería ser normada para garantizar su cumplimiento obligatorio.

Estos planes deberían basarse en diagnósticos participativos a distintos niveles, que incluyan análisis de los principales productos y sus oportunidades comerciales, definan prioridades de inversión y los tipos de productores prioritarios e incluyan conjuntamente a los programas de Fomento Agrícola y al de Sanidad Vegetal.

Operación. Ante el desfase entre el ciclo fiscal, el ciclo agrícola y el período en que efectivamente opera la Alianza para el Campo, se recomienda establecer que el periodo de

operación de la Alianza inicie en junio y concluya en mayo del año siguiente, lo que permitiría armonizar el calendario de la Alianza para el Campo con los ciclos agrícolas.

Con la finalidad de agilizar la operación y avanzar en el proceso de descentralización, se recomienda otorgar a los DDR la facultad de dictaminar solicitudes de montos relativamente bajos.

Es necesario ampliar la cobertura de la difusión de los programas, para evitar asimetrías en el acceso a información y a los apoyos de la Alianza.

Participación de los productores. Los Comités Técnicos Agrícolas, en los que participan los productores organizados, deben asumir su rol de líder técnico en la planeación del desarrollo agrícola en los estados, para lo cual es necesario fortalecer su capacidad técnica y propositiva.

Por otra parte se recomienda fortalecer la participación de los productores en las nuevas estructuras creadas con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de modo que estén presentes todas las organizaciones representativas.

Seguimiento. En lo operativo, es fundamental fortalecer los esfuerzos que viene desarrollando la SAGARPA para el diseño e implementación del Sistema de Información del Sector Rural (SISER). En esta línea es prioritario garantizar un adecuado diseño informático, concertar con los estados la implementación del sistema y fortalecer la infraestructura y el equipamiento necesarios para asegurar el flujo de información.

Por otra parte, un esquema de seguimiento al desempeño de las inversiones y proyectos apoyados, puede contribuir a resolver sobre la marcha problemas que podrían afectar la sostenibilidad de las inversiones y el desempeño de los proyectos financiados.

Anexo 2
Resumen ejecutivo
Fomento Ganadero y Salud Animal

En este documento se presentan los resultados de la evaluación nacional de los programas de Fomento Ganadero (FG) y del Programa de Salud Animal (PSA) de la Alianza para el Campo 2001, aunque se incluyen también criterios sobre la operación 2002 que se encontraba en curso el momento de elaborar el presente informe. Esta evaluación fue realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), mediante acuerdo establecido con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). El objetivo de la evaluación fue brindar elementos de juicio que contribuyan a una operación más eficiente de los programas de la Alianza para el Campo (APC) y una mejor asignación de los recursos con la finalidad de incrementar sus impactos.

Características de los programas

En 2001, el grupo de ***programas de Fomento Ganadero*** (FG) de la APC se integró por seis de carácter federalizado y uno de ejecución nacional. Por su parte, vinculado con éstos se instrumentó el programa de Salud Animal (PSA). El objetivo común de los programas de FG fue apoyar la capitalización de los productores, inducir el uso de mejores tecnologías, promover el desarrollo de cuencas o regiones con potencial productivo y fortalecer las cadenas de valor. El programa de Salud Animal, promovió el mejoramiento de los status sanitarios para mejorar las condiciones productivas y aprovechar el potencial comercial.

La ***población objetivo*** y los criterios de elegibilidad de estos programas son muy amplios, pudiendo participar prácticamente cualquier productor. No obstante, un requisito fundamental en FG fue la participación de los productores en las campañas zoosanitarias de cumplimiento obligatorio. Los apoyos de estos programas se orientaron al mejoramiento de infraestructura, equipamiento, adquisición de material genético mejorado, establecimiento y rehabilitación de tierras de pastoreo, asistencia técnica, capacitación y participación en las campañas zoosanitarias.

Entre 2001 y 2002 no se presentaron ***cambios normativos*** relevantes. El más notable fue que en los programas de Recuperación de Tierras de Pastoreo (RTP) y Lechero (LECH), para la solicitud de apoyos en el 2002 se sustituye la presentación de los proyectos de desarrollo del predio por un formato simplificado denominado cédula de autodiagnóstico.

Entre 1996 y 2002 la ***evolución*** de la inversión total de FG ha tenido un comportamiento oscilante aunque con tendencia creciente, de modo que en términos reales creció a una tasa promedio del 10% anual para el periodo. El número de beneficiarios tuvo una relación directa con los montos de inversión, apoyando en promedio cada año 108,567 productores.

En 2001, la ***inversión*** total[13] de FG fue de 1,625.2 millones de pesos, que representaron el 16.5% de la inversión total de la APC, en tanto que la inversión promedio por productor fue de $14,037, siendo la más alta entre los distintos grupos de programas. El mismo año el PSA

[13] Incluye la inversión federal, estatal y de los productores.

ejerció 385.7 millones de pesos, que significaron el 3.9% de la inversión total de la APC y la inversión promedio por productor fue de $355. En FG, Mejoramiento Genético (MGE), RTP y LECH concentraron casi el 80% de la inversión y más del 60% de los beneficiarios.

El ***cumplimiento de las metas*** financieras de FG en 2001 fue de 95% y la de Salud Animal casi se alcanzó en su totalidad. No obstante, las metas de beneficiarios en FG se cumplieron en un 85%, mientras que en Salud Animal se cubrieron al 89%.

En 2001 los beneficiarios de FG fueron 115,779 y los del PSA 1,087,571. La ***tipología de beneficiarios*** construida para la evaluación[14] muestra que la mayoría de los encuestados de FG pertenecen a los tipos 3 y 4, que son productores medianos con potencial de desarrollo. Sin embargo existen diferencias significativas entre programas, ya que en el de Fomento Avícola y Porcícola (FAP) predominan productores más grandes y en el de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) y en el PSA predominan pequeños y medianos productores.

Resultados de la evaluación de procesos

Las principales fortalezas del ***diseño*** de los programas de la Alianza son que se instrumentan de forma federalizada, promueven la inversión concurrente del gobierno (federal y estatal) y de los productores, su operación está cargo de las estructuras institucionales existentes, fomentan el desarrollo de mercados de bienes y servicios y, para acceder a los apoyos, es necesaria una solicitud explícita de los productores. Sin embargo, en muchos casos las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo llegan a niveles muy específicos que limitan la posibilidad de responder a problemas concretos en los estados, aunque por otra parte los gobiernos estatales no utilizan los márgenes de decisión que les brindan las Reglas para planear mejor las acciones y obtener mayores impactos.

Los programas de FG se caracterizan porque incluyen un conjunto de componentes potencialmente complementarios, aunque ese potencial sólo se aprovecha parcialmente. Por su parte, el PSA y los de FG son altamente complementarios en su diseño y en la práctica, lo que ese expresa en que el 85% de los beneficiarios de FG que fueron encuestados conocen al menos una campaña de Salud Animal y el 75 % participaron en al menos una de ellas.

Los objetivos y componentes de los programas de FG no se orientaron de manera suficiente al desarrollo de cadenas de valor ni al manejo sostenible de los recursos naturales, con lo que se manifiesta una escasa correspondencia con algunos principios axiales de la política sectorial actual. Por su parte, la mayoría de los estados no emprendieron acciones para identificar y desarrollar las cuencas con potencial productivo, ocasionando que los recursos se dispersen y diluyan en una cobertura geográfica demasiado amplia.

En la ***planeación*** de los programas no existen planes de mediano plazo que estén basados en diagnósticos y que incluyan metas y requerimientos presupuestarios multianuales. Esos planes deberían constituir un eslabón intermedio que ligue el Programa Sectorial -a través del cual se define la política- con la programación anual de recursos y con las Reglas Operación de la Alianza. Ante esto, la planeación es reemplazada por la programación presupuestaria anual que se realiza en función de la demanda histórica y de los recursos disponibles.

[14] Según esa tipología, los productores del tipo 1 son los menos capitalizados y los del tipo 5 los más capitalizados. Para mayores detalles sobre esta tipología ver el punto 2.4 del capítulo 2.

La ***operación*** de los programas de la APC muestra inconsistencia entre los tiempos reales de su operación, el ciclo fiscal y la temporalidad del ciclo productivo. La formalización de convenios y radicación de recursos se retrasaron significativamente y los recursos se tenían que comprometer antes del 30 de octubre de 2001, lo que presionó a los operadores a comprometerlos en tiempos muy cortos, con el riesgo de una mala selección de beneficiarios.

La difusión de los programas presenta deficiencias en cobertura y calidad, por lo que los apoyos tienden a concentrarse en personas que tienen ventajas de información. No obstante, el mejor mecanismo de difusión son los propios productores y sus líderes.

Existe una indefinición respecto a la estructura operativa a nivel local, los estados son los responsables de operar a los programas, pero en todos persisten Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que forman parte de la estructura federal, lo cual muestra que no se ha llevado a cabo la anunciada transferencia de estas estructuras a los gobiernos estatales. De hecho, algunos de ellos, han creado sus propias estructuras que a veces se sobreponen y otras se complementan con la estructura federal.

Hasta 2001, en RTP y LECH junto con la solicitud se presentaron proyectos de desarrollo del predio. Sin embargo, éstos se estaban convirtiendo sólo en un requisito administrativo y no en una guía orientadora del desarrollo de la Unidades de Producción Rural (UPR), por lo que en 2002 fueron sustituidos por la cédula de autodiagnóstico, que simplifica la gestión de solicitudes pero limita las posibilidades de un tratamiento integral a los problemas de los productores.

La participación de los productores en los órganos de decisión –Consejo Estatal Agropecuario (CEA) y Comité Técnico de Ganadería (COTEGAN)– es variable entre estados y en muchos de ellos existe poco equilibrio entre los representantes de cada sistema producto. En los programas MGE y FAP los productores participan de forma activa en la operación; sin embargo existe cierto riesgo de que los apoyos tiendan a orientarse exclusivamente a sus agremiados. En el PSA, la operación a cargo de los productores a través de los comités locales constituye la mejor opción operativa y el éxito o fracaso de las campañas depende fundamentalmente de la fortaleza de sus organizaciones.

El ***seguimiento*** administrativo hasta 2001 fue deficiente debido a que no operó un sistema único de información. No obstante, en 2002 se desarrolló un nuevo sistema de información y seguimiento que se encuentra en proceso de instauración y que empieza a operar, aún cuando ha enfrentado limitaciones de infraestructura a nivel local y resistencia en algunos estados. El seguimiento técnico a los apoyos y proyectos en la mayoría de las entidades ha sido insuficiente, lo cual puede limitar su aprovechamiento y poner en riesgo su sostenibilidad.

Resultados de la evaluación de impactos

La evaluación de impactos se desarrolló con información de una encuesta aplicada a 8,317 beneficiarios de FG y 2,099 de Salud Animal en 29 estados de la República.

Los programas de FG y PSA registraron ***alta respuesta*** en los siguientes indicadores de impacto en: a) *inversión productiva*, el 37% de los beneficiarios de FG encuestados realizaron inversiones adicionales a las aportaciones obligatorias; b) *satisfacción con el apoyo*, el 65 y 73% de los beneficiarios de FG y PSA respectivamente, están satisfechos con la calidad de los

apoyos y opinan que la llegada de éstos fue oportuna; c) *permanencia y funcionalidad de los apoyos*, el 78% de FG, tienen en su poder el bien con que fueron apoyados y éste funciona satisfactoriamente; y d) *conocimiento y participación en campañas zoosanitarias*, el 75 y 94% de los de FG y PSA respectivamente participaron en al menos una campaña.

Se tuvo ***respuesta media*** en los siguientes indicadores: a) *los cambios en sanidad y producción debidos a la participación de los productores en campañas sanitarias* y b) *formación y consolidación de organizaciones de productores*. El resultado moderado de estos indicadores se debe, en el primer caso, a que los efectos de las campañas sanitarias se observan en periodos considerables y, en el segundo, a que los programas ganaderos han estado orientados al fomento productivo y sólo el DPAI apoya la organización.

Hubo ***respuesta baja*** en los siguientes indicadores: a) cambios en la producción y productividad, b) cambios en el ingreso, c) efectos sobre el empleo, d) desarrollo de cadenas de valor, e) satisfacción con la asistencia técnica, y f) efectos sobre los recursos naturales. Los bajos impactos en producción, productividad e ingresos son motivo de reflexión, debido a que están relacionados con los objetivos de los programas. Sin embargo, una explicación de estos resultados puede encontrarse en los reducidos periodos transcurridos entre el otorgamiento de los apoyos y la fecha de la evaluación. El desarrollo de cadenas de valor no ha sido abordado de forma suficiente por estos programas, pese a que se trata de un eje de la actual política.

Considerando las categorías de análisis utilizadas[15], se tiene que el principal factor de diferenciación de los impactos es el ***tipo de productor*** seguido por el ***programa***. Existen diferencias menores cuando se comparan los impactos de distintos rubros de componentes, montos de inversión y estados.

La diferenciación de impactos entre distintos ***tipos de productores*** muestra que a mayor grado de capitalización de los productores, todos los indicadores muestran resultados más favorables. Esto se explica porque a mayor capacidad económica, escolaridad, capitalización y tecnificación de sus UPR, los productores pueden realizar mayor inversión productiva, obtener mayores rendimientos, generar economías de escala, mejorar su inserción en las cadenas de valor y obtener ingresos más altos. La excepción está dada por el indicador de cambio técnico, ya que en los productores menos desarrollados es donde se logra inducir un cambio ante la inexistencia o inexperiencia en componentes similares a los apoyados.

Los impactos por ***programa*** muestran que el FAP es el que obtiene los indicadores de impacto favorable más altos, lo cual se relaciona directamente con la actividad y el tipo de productores beneficiados.

[15] Para mayores detalles sobre las categorías de análisis utilizadas, ver el punto 4.1 del Capítulo 4.

Recomendaciones

?? Para mejorar el ***diseño*** de los programas de Fomento Ganadero se sugieren dos opciones:

a) Continuar con el actual esquema de programas, pero fuertemente vinculados para atender prioritariamente planes y proyectos integrales multianuales, sin excluir la atención a la demanda de componentes específicos cuya asignación individual se justifique sin proyecto.

b) Reagrupar los actuales programas en tres: a) *Inversión productiva*, b) *Desarrollo de capacidades y capital humano* y d) *Desarrollo organizativo y empresarial*

Sin embargo cualquiera de las dos opciones deberá fomentar el desarrollo de cuencas con potencial productivo, incorporar acciones para eliminar impactos ambientales negativos y transitar hacia una operación basada a la demanda a través de proyectos

?? Es necesario lograr una mejor adecuación de los programas a las líneas de la política sectorial orientadas al desarrollo de cadenas de valor, enfoque territorial y atención a grupos prioritarios.

?? Las Reglas de Operación deben establecer solamente normas y principios básicos, dejando a los estados la definición de las particularidades para la operación estatal. Esto implica menos norma nacional, pero más sustancial y de cumplimiento estricto.

?? Precisar los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, de modo que accedan a los apoyos sólo productores con potencial para la ganadería y restrinjan la asignación de apoyos a unidades productivas que pueden resolver sus problemas por cuenta propia. Asimismo, es necesario estratificar a los productores elegibles, de modo que los productores pequeños y medianos con potencial accedan a apoyos diferenciados en función de sus características socioeconómicas.

?? Para mejorar el proceso de ***planeación*** es necesario elaborar planes de mediano plazo que partan de diagnósticos, incluyan metas multianuales, surjan de consensos y definan prioridades de inversión. Estos planes deben articular el Programa Sectorial con la programación anual de la Alianza y con otros instrumentos de la política sectorial. Los planes de Fomento Ganadero y Salud Animal deberían elaborarse de forma conjunta.

?? Para hacer más eficiente la ***operación*** se recomienda: a) establecer que el periodo de operación de la Alianza inicia en junio y concluye en mayo del año siguiente, lo que permitiría definir plazos realistas, sobre todo el periodo de tiempo delimitado para comprometer los recursos y, b) sumar esfuerzos para que las Reglas de Operación y la firma de anexos técnicos con los estados se realice en los dos primeros meses del año.

?? Establecer en las Reglas de Operación que las especificaciones técnicas de los componentes pecuarios otorgados por la APC, tanto en los programas de Fomento Ganadero como en los de Desarrollo Rural, deben ser regulados por los COTEGAN, a fin de definir criterios técnicos comunes y evitar posible competencia entre programas.

- Fortalecer la ***participación de los productores*** en las nuevas estructuras creadas con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de modo que estén presentes las organizaciones representativas. En FG se puede promover que en los COTEGAN estén presentes los representantes de los sistemas pecuarios más relevantes en el Estado. En el caso del PSA se debe apoyar la consolidación de los Comités de Fomento y Protección Pecuaria.

- Para fortalecer el ***seguimiento*** en el ámbito técnico, se recomienda destinar recursos para implementar un sistema de seguimiento orientado a detectar problemas y oportunidades de crecimiento de las Unidades de Producción Rural (UPR), contribuir a la viabilidad de los proyectos, a la permanencia de las inversiones y su uso pleno, y facilitar el acceso a asistencia técnica para contribuir al éxito de los proyectos apoyados.

- Se recomienda aplicar acciones para profundizar la ***federalización*** de la operación de la Alianza. Para ello es necesario concretar la transferencia de los DDR y CADER a los gobiernos estatales y evitar la duplicidad de estructuras operativas locales. También se recomienda estimular la participación de los municipios en la decisión sobre la orientación de las inversiones, a condición de que contribuyan con sus propios recursos para financiarlas.

- Para una ***asignación de recursos*** en busca de mayores impactos se recomienda que en la selección de proyectos o componentes de apoyo y en la asignación de recursos se prioricen inversiones orientadas a incrementar la competitividad y los ingresos netos de los productores, en contraste con el enfoque tradicional que privilegia los incrementos en los volúmenes de producción. Asimismo es imprescindible que los proyectos de FG incluyan componentes de ***salud animal*** y ***asistencia técnica***.

Anexo 3

Resumen ejecutivo

Desarrollo Rural

En este documento se presentan los resultados de la evaluación nacional de los programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2001, aunque se incluyen también criterios sobre la operación 2002 que se encontraba en curso el momento de elaborar el presente informe. Esta evaluación fue realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), mediante acuerdo establecido con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). El objetivo de la evaluación fue brindar elementos de juicio que contribuyan a una operación más eficiente de los programas de la Alianza para el Campo (APC) y una mejor asignación de los recursos con la finalidad de incrementar sus impactos.

Características de los programas

Los programas de Desarrollo Rural de la APC pretenden atender la problemática del campo mediante una visión integral del desarrollo, diferente a la visión sectorial que históricamente ha prevalecido. En 2001 se operaron **cuatro programas federalizados**: Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR), Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO) y Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas; y **cuatro de ejecución nacional**: Programa de Impulso a la Producción de Café (IPC), Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario (PROFECA), Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) y el Programa del Fondo Especial de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y al Desarrollo del Capital Humano, aunque este último fue definido hasta el mes de agosto de 2001 y no se incluyó en la presente evaluación.

El **objetivo general** compartido por este grupo de programas fue fomentar la capitalización de los productores y fortalecer los procesos de transformación y de agregación de valor, así como la promoción de proyectos de desarrollo rural integral que favorecieran la creación de nuevas fuentes de empleo e ingreso en el medio rural.

La **población objetivo** de estos programas en 2001 estuvo constituida por los habitantes rurales, mujeres, jóvenes y jornaleros con o sin acceso a la tierra, de las 32 entidades federativas en los municipios y localidades clasificados como de alta y muy alta marginación, cuyas poblaciones tienen entre 500 y 2,500 habitantes, con excepción de la población indígena donde no aplica esta restricción.

En 2001 estos programas orientaron sus apoyos principalmente a la asistencia técnica, apoyo para la adquisición de maquinaria, equipo y herramientas, y para semovientes y plántulas.

En cuanto a la distribución de las inversiones, **seis estados** (Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Hidalgo y Guanajuato) registraron inversiones mayores a 150 millones de pesos

considerando los aportes federales, estatales y de los productores, y **concentraron el 42.4% de la inversión total** de este grupo de programas.

A partir de 1996 los programas de desarrollo rural incrementaron su importancia presupuestal en términos relativos dentro de la Alianza y en 2001 estos programas representaron el 32% de las inversiones totales considerando la suma de los aportes federales, estatales y de los productores, aunque el Gobierno Federal asignó a los programas de desarrollo rural el 48% de todos los recursos que destinó a la Alianza. La inversión promedio por beneficiario disminuyó entre 1996 y 1998, pero a partir de ese año se incrementó gradualmente hasta llegar a 2,270 pesos en 2001, aunque al mismo tiempo que se incrementó la inversión promedio, se redujo el número de beneficiarios para ubicarse en 1.38 millones para el año 2001.

En 2001 el PADER fue el programa del grupo con mayor presupuesto, seguido por el PESPRO y Zonas Marginadas. El primero ejerció 1,582 millones de pesos, frente a 433 del segundo y 406 del tercero. Los programas con menor inversión fueron el Fondo de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos con 35 millones y PATMIR con 28.1 millones de pesos.

La comparación de la inversión programada y la ejercida muestra que en términos generales se cumplieron las metas ya que ambas cifras son cercanas en todos lo programas, e incluso en los casos de PADER y PROFECA los montos programados fueron superados.

El análisis combinado de siete variables permitió agrupar a los beneficiarios en cinco tipos, los que fueron interpretados como campesinos (tipos I y II), productores transicionales y pequeños empresarios (tipo III) y medianos y grandes empresarios (tipos IV y V). La mayoría de los beneficiarios encuestados para la evaluación de Desarrollo Rural se ubicaron en el tipo II[16].

En 2002 tuvo lugar una fuerte **reestructuración de los programas de desarrollo rural** que dio simplificó los programa existentes y dio origen a tres programas base de desarrollo rural (PBDR): PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, orientados al financiamiento de inversiones, al desarrollo de capacidades y al fomento a empresas y organizaciones rurales respectivamente.

Resultados de la evaluación de procesos

Diseño

Los principios rectores de la Alianza para el Campo han demostrado que constituyen un esquema acertado en lo referente a su operación federalizada, al mecanismo de co-inversión, a la operación a través de las estructuras ya existentes, y al fomento al desarrollo de los mercados de bienes y servicios. Sin embargo, este esquema también tiene limitaciones.

Los cambios en los programas para el 2002 contienen avances de gran importancia como la simplificación en menos programas, el énfasis en la operación sobre la base de proyectos y la priorización de tres ejes estratégicos: inversiones, desarrollo de capacidades y fortalecimiento de empresas y organizaciones rurales. Sin embargo, se requiere fortalecer las acciones de apoyo a la planeación regional y al desarrollo de cadenas de valor, rescatar los avances de programas anteriores y revisar el esquema de asistencia técnica para los productores más pobres. Además, la inexistencia de pisos presupuestarios específicos para la atención a grupos

[16] En el apartado 2.4 del capítulo 2 se explican los criterios en base a los cuales se construyó esta tipología.

vulnerables representa el riesgo de que estos grupos disminuyan su participación y, en el caso de los productores más pobres, es probable que encuentren mayores dificultades para integrarse al enfoque de apoyos a través de proyectos.

En términos generales **los apoyos han estado efectivamente dirigidos hacia productores de bajos ingresos** de regiones marginadas, aunque en ciertos casos los apoyos llegaron a productores que no deberían ser elegibles para estos proyectos, es el caso del 6.3% de los beneficiarios encuestados que corresponden a los tipos 4 y 5.

Existen importantes **dificultades para lograr en el corto plazo la reorientación completa hacia el enfoque de apoyos basados en proyectos.** Por ello sería conveniente, como forma de implementación del nuevo enfoque, adoptar una **estrategia de focalización y concentración de esfuerzos** en torno a unos pocos municipios o micro regiones piloto, donde se desarrolle plenamente este enfoque y a partir de la sistematización de esas experiencias se extienda al conjunto de estados y programas.

Planeación

Una limitación fundamental para el logro de mejores impactos y resultados de los programas es la **inexistencia de esquemas de planeación**, ya que no existen planes de mediano plazo que constituyan un eslabón intermedio que vincule los planteamientos del Programa Sectorial con la programación anual de recursos y con las Reglas de Operación de la Alianza. La inexistencia de esos planes además limita la articulación de los programas de APC entre si y de éstos con otros instrumentos de política pública. En este marco es necesario **formular planes concertados** con los diferentes actores involucrados, que deberían estructurarse en dos dimensiones: sectorial **por cadenas productivas** y territorial **por cuencas y regiones.**

Las Reglas de Operación establecen que los estados deberían elaborar estudios de estratificación de productores, sobre cuya base se otorguen apoyos diferenciados. Pese a la importancia de esta tarea y a la gran utilidad que podría tener para orientar y priorizar las inversiones, los estados no han realizado estos estudios. Sin embargo un avance muy importante es la integración del Padrón Nacional de Productores de Café a iniciativa del Gobierno Federal.

Operación

Existe un desfase importante entre los procesos de operación de los programas de Alianza, el ciclo fiscal que va de enero a diciembre y los ciclos productivos. Pese a ello, un alto porcentaje de los beneficiarios consideró que los apoyos llegaron oportunamente. Esta situación muestra la necesidad de un arreglo normativo que reconozca estas diferencias en los ciclos temporales.

Aunque la **difusión** de los programas es una actividad de gran importancia, sigue presentando deficiencias en cobertura y calidad. Igual que en años anteriores se constata que el mejor mecanismo de difusión son los propios productores y sus líderes.

Existe una indefinición respecto a la estructura operativa en el nivel local. Aunque los gobiernos estatales son responsables de operar los programas, en todos los estados se operan a través de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que continúan formando parte de la estructura federal. Además los CADER y DDR tienen

fuertes carencias de recursos humanos calificados, aunque por lo común tienen una nómina numerosa, situación que no se puede resolver por la misma indefinición existente.

Como parte de los cambios registrados en 2002, en cada estado se estableció una Unidad Técnica Operativas (UTOE) que tiene a su cargo la operación de todos los programas, en reemplazo de las vocalías por programa. La constitución de estas instancias y la conformación de tres Programas Base de Desarrollo Rural, contribuirán a una operación más simplificada e integral de los programas. Sin embargo, dadas las dificultades inherentes a todo cambio de estructuras organizativas, en la práctica en 2002 el funcionamiento de las UTOE, en varios casos se ha convertido en una limitante operativa que debe resolverse prioritariamente.

La **participación de los productores, comunidades y organizaciones** que forman parte del universo de atención de los programas, fue muy limitada o prácticamente nula en los diferentes momentos clave en los que se toman las decisiones fundamentales. Una notable excepción fue la de los Consejos Regionales, cuya existencia y funcionamiento, aunque con ciertas limitaciones, puede considerarse un éxito como modelo de participación social que puede ampliarse en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

En general existen limitaciones de coordinación entre los programas de desarrollo rural y con otros de la Alianza, lo que constituye un importante factor que reduce su efectividad, aunque esas limitaciones podrían superarse paulatinamente gracias a la integración de los tres Programas Base. No existe coordinación entre los programas de la Alianza y otros de SAGARPA (PROCAMPO, Apoyos a la Comercialización) y menos aún con otros programas federales que operan en los mismos ámbitos.

Seguimiento

El seguimiento a la operación de los programas no contó con un de sistema información de uso común en todos los estados, lo que dificulta el seguimiento al cumplimiento de metas físicas y financieras y no permitió disponer de una base de datos nacional de beneficiarios. Para 2002 las autoridades federales han desarrollado un nuevo sistema de información y seguimiento que ya está empezando a operar.

El seguimiento técnico a los proyectos e inversiones fue insuficiente. Un adecuado seguimiento técnico podría contribuir a un mejor aprovechamiento y sostenibilidad de las inversiones.

Asistencia técnica

El PESPRO y el PRODESCA han logrado significativos avances en la construcción de un nuevo esquema para la provisión de servicios de asistencia técnica, que se orienta a transformar la mentalidad hacia el **pago por producto**, lo que está impulsando la superación de viejos vicios que han permitido a los técnicos operar con baja eficacia y eficiencia. Sin embargo estos avances se enfrentan a problemas y riesgos que es necesario abordar, tales como la ausencia de un esquema de coordinación entre distintos programas de asistencia técnica y capacitación, que por ejemplo se expresan en diferencias considerables en sueldos y condiciones de trabajo entre técnicos de diferentes programas.

El PESPRO llevó a cabo un proceso de **capacitación a técnicos** para acreditarlos como Prestadores de Servicios Profesionales (PSP). Si bien este proceso es de importancia estratégica, la capacitación fue insuficiente en parte por la heterogénea calidad de los capacitadores y en parte porque el tiempo destinado a esta actividad resultó demasiado corto para llenar los vacíos en la formación de los técnicos. Esta situación incidió en la calidad de los productos generados por los PSP (diagnósticos y proyectos) que en varios casos presentan deficiencias en estructura y en contenidos, lo que redujo sus posibilidades de ser objeto de financiamiento.

Evaluación de impactos de los programas de desarrollo rural

El análisis de los resultados e impactos de los programas de desarrollo rural se hizo sobre la base de los datos de 7,530 encuestas aplicadas a los beneficiarios de 29 estados del país, de acuerdo a un esquema aleatorio de muestreo. Estos datos fueron procesados para construir un conjunto de indicadores relacionados con los principales objetivos que estos programas se plantearon.

El comportamiento de estos indicadores se analizó considerando cuatro factores: los tipos de productores, los montos de las inversiones, las categorías de los componentes y los diferentes programas. Este análisis tuvo el propósito de estudiar la relación entre estos factores y el comportamiento de los indicadores y así fundamentar conclusiones y recomendaciones

Los programas de desarrollo rural en su conjunto tuvieron una **alta respuesta** en los siguientes aspectos: inversión productiva, satisfacción con el apoyo (calidad y oportunidad), permanencia y funcionalidad de los apoyos, nivel de aprovechamiento del apoyo y consolidación de nuevos grupos de productores.

En los siguientes otros rubros analizados a través de indicadores se obtuvo una **respuesta media**: disponibilidad de asistencia técnica y satisfacción con el servicio, valoración de los servicios de apoyo, aprendizaje de nuevas técnicas productivas, conocimiento y participación en campañas sanitarias y disposición a pagar por la asistencia técnica

Mientras tanto, en otros aspectos se registró una **respuesta baja**: cambios en la producción, productividad y calidad, cambios en el ingreso, cambio en el empleo, desarrollo de las cadenas de valor, pago por la asistencia técnica y efectos sobre los recursos naturales

En la mayoría de los indicadores hay una clara tendencia a **mejores resultados en la medida que se transita de los productores campesinos (tipos 1 y 2) a los transicionales y empresarios** especialmente de los tipos 3 y 4.

También vistos en conjunto, **los valores de los indicadores se incrementan con el crecimiento de los montos de los apoyos**, aunque esta tendencia no continúa hasta los montos más altos.

Descontando el componente de campañas sanitarias, cuyos altos valores están influidos por su baja frecuencia, **los componentes que mejor desempeño tuvieron** en el conjunto de los indicadores fueron el de **infraestructura y obras**, que muestra ser consistentemente bien valorado, y el de **materiales e insumos**.

La respuesta de los indicadores por programa muestra que **el que mejores valores tuvo es el de Mujeres en Desarrollo Rural** por lo que es importante rescatar sus formas de operación y fortalecerlas en los PBDR. Le siguen en importancia el PADER y el de Café, aunque en el caso del PESPRO sólo se consideraron algunos indicadores ya que varios no aplican para este programa.

Recomendaciones

1. Apoyos diferenciados. Dada la respuesta diferencial de los distintos tipos de productores, los PBDR deben establecer una política de apoyos diferenciados en dos grupos: **los productores transicionales y pequeños empresarios** (tipo 3) **y los productores campesinos** (tipos 1 y 2). Los productores tipos 4 y 5 no deberían ser apoyados por los programas de desarrollo rural.

2. Concentración de los recursos en apoyos de mayor monto. Se recomienda llevar a cabo un proceso de concentración recursos en proyectos multianuales articulados a programas (comunitarios, municipales, micro regionales, por cadena) de mediano plazo, que aunque reduzcan el número de beneficiarios busquen la transformación estructural de la economía de los beneficiarios mediante apoyos continuos.

3. Reglas de Operación. Deben establecer solamente normas y principios básicos, dejando a los estados la definición de las particularidades para la operación estatal: menos norma nacional pero de cumplimiento estricto.

4. Planeación multianual descentralizada y participativa. Es necesario elaborar planes de mediano plazo que articulen el Programa Sectorial con la programación anual de los programas de la Alianza. Esta articulación debería ser normada para garantizar su cumplimiento.

5. Articulación entre programas de Desarrollo Rural. Es prioritario consolidar la articulación entre los tres programas base de desarrollo rural, que está claramente definida en el diseño, pero que todavía no se consolidó en la operación. Es particularmente importante avanzar en la articulación entre PAPIR y PRODESCA.

6. Desarrollo del modelo a través de experiencias piloto. Se recomienda concentrar atención y recursos en un conjunto de municipios o micro regiones piloto, donde se desarrolle y consolide plenamente el enfoque de proyectos y de planeación descentralizada. En base a esa experiencia se facilitaría la aplicación del modelo al conjunto de la población objetivo.

7. Temporalidad de la operación. Ante los desfases temporales en la operación, se recomienda establecer que el periodo de operación de la Alianza inicia en junio y concluye en mayo del año siguiente, y por otro sumar esfuerzos para que las Reglas de Operación y la firma de anexos técnicos se realice en los dos primeros meses del año.

8. Crear una red nacional, regional y estatal de apoyo técnico a los PSP, basada en los Centros de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), que además de supervisar su trabajo proporcione información y apoyo técnico que potencie sus capacidades individuales.

9. Desarrollar un sistema de competencias laborales. Formar a los PSP con base en un sistema de capacitación y evaluación fundado en competencias.

10. Establecer una estrategia de servicios profesionales diferenciada, que permita a los productores menos capitalizados contar con acompañamiento técnico continuo.

11. Coordinar y estandarizar las acciones de asistencia técnica y capacitación dentro de SAGARPA, para contar con una estrategia institucional unificada.

12. Profundizar el fomento al desarrollo del mercado de servicios profesionales sobre la base de mayor participación y responsabilidad de los productores en el pago, control y evaluación de los PSP.

13. Mantener el pago por producto a los PSP, redefiniendo los productos con base en las necesidades de los diferentes tipos de productores y en concordancia con los planes de desarrollo rural estatales, regionales y municipales.

14. Reforzar los aspectos no agropecuarios de la capacitación en una visión integral de cadena productiva.

15. Diseñar mecanismos que permitan **incrementar las percepciones económicas de los PSP**, para incentivar su capacitación y desempeño

16. Financiamiento. Sobre la base de las experiencias generadas en la operación del PATMIR, se deben fortalecer los apoyos a los esquemas comunitarios de ahorro y préstamo.

17. Gestión de solicitudes Se recomienda otorgar a los DDR la facultad de dictaminar solicitudes de montos relativamente bajos.

18. Difusión. Ampliar la cobertura de la difusión de los programas, para evitar asimetrías en el acceso a información y a los apoyos de la Alianza.

19. Participación de los productores. Fortalecer la participación de los productores en las estructuras creadas con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de modo que estén presentes las organizaciones representativas. Acelerar y profundizar la constitución de Consejos Estatales, Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y transferirles efectivamente atribuciones y capacidades de decisión.

20. Seguimiento técnico. Se recomienda destinar recursos para implementar un sistema de seguimiento que acompañe la operación de los proyectos financiados por la Alianza, detecte problemas y oportunidades de crecimiento de las unidades productivas.

21. Seguimiento operativo. Fortalecer las acciones de SAGARPA para el diseño e implementación del Sistema de Información del Sector Rural (SISER), para lo que es necesario garantizar un adecuado diseño informático, concertar con los estados su implementación y fortalecer la infraestructura y el equipamiento para operarlo.

22. Profundizar la federalización de la operación de la Alianza. Este proceso podría darse en varias etapas: primero, distribuir las asignaciones de cada programa por municipio y DDR; segundo, fortalecer las capacidades de gestión en municipios y DDR; tercero, transferir las decisiones de priorización y dictamen de solicitudes. Simultáneamente es necesario concretar la transferencia de los DDR y CADER a los gobiernos estatales.

23. Manejo sostenible de los recursos naturales. Elaborar y desarrollar proyectos con fuerte contenido ambiental en las comunidades ubicadas dentro o vecinas a las principales Áreas Naturales Protegidas (ANP). Para ello se propone incorporar en la normatividad la disposición de que un porcentaje de los recursos de los programas de desarrollo rural de la Alianza sean aplicados a las comunidades que se encuentran o sean vecinas a las ANP

Anexo 4

Lista de programas evaluados y no evaluados

Fomento	Programas	Evaluados	No evaluados
Fomento agrícola	1. Agricultura bajo ambiente controlado	x	
	2. Cultivos estratégicos	x	
	3. Desarrollo de la horticultura ornamental	x	
	4. Desarrollo Fuerte-Mayo		x
	5. Equipamiento para post-cosecha de productos agrícolas	x	
	6. Kilo por Kilo		x
	7. Mecanización	x	
	8. Programa algodón		x
	9. Programa citrícola	x	
	10. Programa nacional del cacao	x	
	11. Programa nacional del hule	x	
	12. Programa palma de aceite	x	
	13. Programa palma de coco	x	
	14. Programa soya, cártamo, canola y girasol		x
	15. Rehabilitación y conservación de suelos	x	
	16. Tecnificación del riego	x	
Fomento ganadero	17. Desarrollo de proyectos agropecuarios integrales	x	
	18. Fomento avícola y porcícola	x	
	19. Infraestructura básica ganadera		x
	20. Mejoramiento genético	x	
	21. Programa apícola	x	
	22. Programa lechero	x	
	23. Recuperación de tierras de pastoreo	x	
Desarrollo rural	24. Apoyo al desarrollo rural	x	
	25. Desarrollo productivo sostenible en zonas rurales marginadas	x	
	26. Fomento a empresas comercializadoras del sector agropecuario	x	
	27. Mujeres en el desarrollo rural	x	
	28. Programa de asistencia técnica al microfinanciamiento rural		
	29. Programa de extensionismo y servicios profesionales	x	
	30. Programa del fondo especial de apoyo a la formulación de estudios y proyectos para el desarrollo rural		x
	31. Programa de impulso a la producción del café		
Sanidad agropecuaria	32. Salud animal	x	
	33. Sanidad vegetal	x	
Otros	34. Investigación y transferencia de tecnología	x	
	35. Programa de promoción de exportaciones	x	
	36. Sistema de información agroalimentaria y pesquera	x	

Anexo 5

Programas estatales evaluados y calificados

ESTADOS	PROGRAMAS																										RESUMEN				
	FOMENTO AGRICOLA												FOMENTO GANADERO						DESARROLLO RURAL					SA		TT					
	Agricultura bajo ambiente controlado	Cuoltivos estratégicos	Desarrollo de la horticultura ornamental	Equipamiento para post-cosecha	Mecanización	Programa citrícola	Programa nacional del cacao	Programa nacional del hule	Programa palma de aceite	Programa palma de coco	Rehabilitación y conservación de suelos	Tecnificación del riego	Desarrollo de proyectos agropecuarios integrales	Fomento avícola y porcícola	Mejoramiento genético	Programa apícola	Programa lechero	Recuperación de tierras de pastoreo	Programa de apoyo al desarrollo rural	Desarrollo productivo sostenible en ZRM	Mujeres en el des.rural	Prog. de extensionismo y servicios profesionales	Programa de impulso a la producción del café	Salud animal	Sanidad vegetal	Inv.y transferencia de tecnología	Programas evaluados	Informes finales presentados	Informes aprobados	Informes insuficientes	Informes no presentados
Aguascalientes					B							S					B		B			B		B	B	B	8	8	8	0	0
Baja California	E	E		S	N						B	E			N		S	B	N		N	I		N	N	B	15	9	8	1	6
Baja California Sur		B			B							B	B		B	B	B	B	S		B	B		B	B	S	14	14	14	0	0
Campeche					B				S			B	S		S	S	B	S	S		S	S		B	B	S	14	14	14	0	0
Chiapas					B		E	B	B		B	B	B		B	B	B	B	E	E	B	E		E	E	B	18	18	18	0	0
Chihuahua		S			B							B			E		E	E	B	S	B	S		B	S	B	13	13	13	0	0
Coahuila					E							B	E		E		B	E	E		E	B		E	B	E	12	12	12	0	0
Colima						E				B		B	E	E					E		B	B		E	E	B	11	11	11	0	0
Distrito Federal																											0	0	0	0	0
Durango		B			S							B	B		S	B	B	S	B	B	B	S		B	B	B	15	15	15	0	0
Estado de México																											0	0	0	0	0
Guanajuato					B							E	E	B	E		E	B	B	B		B		B	B	B	13	13	13	0	0
Guerrero															N				B	B	N	S		N	N	B	8	4	4	0	4
Hidalgo	E	E	E	E	E							E	B		B		B	B	B	S	B	B		B	E	B	17	17	17	0	0
Jalisco		B			B						B	B	B	B	B	E	B	B	B		B	B		B	E	B	16	16	16	0	0
Michoacán	B	S	E		B	B						S	B		B	S	B	E	E	B	E	E		B	S	S	18	18	18	0	0
Morelos		E	E		B							E	E		E		E	E	E	B	B	B		B	B	E	15	15	15	0	0
Nayarit		S			B						S	B	N		N	N	N	N	B	S	S	B		B	B	S	16	11	11	0	5
Nuevo León					B	S					E	S	E	B	E	E	B	B	E		S	B		E	S	B	16	16	16	0	0
Oaxaca	B	S			B	S		S		S		B			B	B	B	S	B		E	B		E	B	E	17	17	17	0	0
Puebla		B	B	B	B							B			I	B	B	S	B	B	B	I		S	B	B	16	16	14	2	0
Querétaro					B							B			E		B	B	E		B	B		B	B	E	11	11	11	0	0
Quintana Roo		B			B										B							B		B	B		6	6	6	0	0
San Luis Potosí					B							B	B		E	E	E	E	B			B		S	E	B	12	12	12	0	0
Sinaloa					B						E	B	B	B	B	S	S	S	S	B	B	B		S	B	S	16	16	16	0	0
Sonora					B							B	B	B	B	B	B	E	B		B	B		B	B	B	14	14	14	0	0
Tabasco					B	B	E	B	B	B		B	B		B		B	B	B	S	E	B	B	B	B	B	19	19	19	0	0
Tamaulipas	B	B			E	E						E			E	B	S	E	B		S	E		B	B	B	15	15	15	0	0
Tlaxcala					S							E	B		B		B	B	B		B	B		B	B	B	12	12	12	0	0
Veracruz		N	N		N	N		N	N	N		N	N		N	N	N	N	N		N	N		N	N	N	19	0	0	0	19
Yucatán				S	B	B						N		B	B	B	B	B	B		B	B		N	B	E	15	13	13	0	2
Zacatecas		B			B							B			B		B	B	B		B	B			B		10	10	10	0	0
Programas evaluados																											421	385	382	3	36
Informes aprobados	5	14	4	4	26	7	2	3	3	3	6	26	17	7	23	14	25	24	27	12	23	27	1	25	27	27	382				
Informes insuficientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3				
Inf.no presentados	0	1	1	0	2	1	0	1	1	1	0	2	2	0	4	2	2	2	2	0	3	1	0	4	3	1	36				

E	Informes excelentes	I	Informes insuficientes
B	Informes buenos	N	Informes no presentados
S	Informes suficientes		

Anexo 6
Montos de Inversión y Beneficiarios por Programa 2001

Programa	Inv. Federal	Inv. Estatal	Inv. Pública	Inv. Producto-res	Inv. Total	% de inversión	Beneficia-rios	% de beneficia-rios	Inversión / Benef.
Mecanización	228,558	83,572	312,130	1,042,732	1,354,862	13.78%	38,441	0.9%	$35,245.2
Tecnificación del Riego	253,714	122,325	376,039	511,111	887,150	9.02%	12,548	0.3%	$70,700.5
Kilo por Kilo	127,014	78,926	205,940	89,497	295,437	3.01%	197,239	4.4%	$1,497.9
Rehabilitación y Conservación de Suelos	9,769	16,402	26,171	61,565	87,736	0.89%	11,668	0.3%	$7,519.4
Horticultura Ornamental	11,956	11,530	23,486	15,831	39,317	0.40%	5,785	0.1%	$6,796.3
Agricultura Bajo Ambiente Controlado	8,478	8,662	17,139	68,457	85,597	0.87%	167	0.0%	$512,555.0
Equipamiento Postcosecha	8,932	8,570	17,502	25,186	42,688	0.43%	3,693	0.1%	$11,559.1
Cultivos Estratégicos	41,946	23,798	65,744	110,607	176,351	1.79%	16,589	0.4%	$10,630.6
Desarrollo Fuerte-Mayo	26,392	20,566	46,958	20,210	67,168	0.68%	785	0.0%	$85,564.2
P. Aceite	24,561	22,503	47,064	59,030	106,094	1.08%	12,706	0.3%	$8,349.9
P. Coco	17,456	7,930	25,386	28,084	53,469	0.54%	3,589	0.1%	$14,898.1
Algodón	14,524	916	15,440	267,183	282,623	2.87%	4,909	0.1%	$57,572.4
Cacao	39,106	6,675	45,781	103,638	149,420	1.52%	38,135	0.9%	$3,918.2
Hule	43,319	4,975	48,294	55,150	103,445	1.05%	2,942	0.1%	$35,161.4
Citrícola	32,300	8,347	40,648	48,902	89,549	0.91%	3,613	0.1%	$24,785.3
Soya y otras oleaginosas	2,339	1,500	3,839	10,004	13,842	0.14%	638	0.0%	$21,696.6
Total Fomento Agrícola	**890,366**	**427,196**	**1,317,562**	**2,517,186**	**3,834,748**	**39.01%**	**353,447**	**7.9%**	**$10,849.6**
	23.2%	**11.1%**	**34.4%**	**65.6%**	**100.0%**				
Recuperación Tierras de Pastoreo	123,363	42,951	166,314	178,443	344,757	3.51%	22,341	0.5%	$15,431.6
Mejoramiento Genético	141,561	129,881	271,442	342,686	614,128	6.25%	31,171	0.7%	$19,701.9
Fomento Lechero	80,507	46,346	126,853	188,556	315,409	3.21%	18,567	0.4%	$16,987.6
Programa Apícola	12,728	11,385	24,113	25,200	49,313	0.50%	8,174	0.2%	$6,032.9
Desarrollo Proyectos Agropecuarios Integrales	27,198	25,181	52,380	4,502	56,882	0.58%	18,600	0.4%	$3,058.2
Infraestructura Básica Ganadera	30,009	28,159	58,169	59,337	117,505	1.20%	15,549	0.3%	$7,557.1
Fomento Avícola y Porcícola	72,022	13,437	85,460	41,747	127,207	1.29%	1,377	0.03%	$92,379.8
Fomento Ganadero	**487,388**	**297,342**	**784,730**	**840,470**	**1,625,200**	**16.53%**	**115,779**	**2.6%**	**$14,037.1**
	30.0%	**18.3%**	**48.3%**	**51.7%**	**100.0%**				
Apoyo al Desarrollo Rural	690,313	250,506	940,819	640,807	1,581,626	16.09%	560,006	12.5%	$2,824.3
Mujeres en Desarrollo Rural	105,770	42,116	147,886	32,632	180,519	1.84%	26,540	0.6%	$6,801.8
Extensionismo y Servicios Profesionales	325,580	107,289	432,869	559	433,428	4.41%	356,924	8.0%	$1,214.3
Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas	235,110	75,590	310,700	95,110	405,810	4.13%	120,808	2.7%	$3,359.1
Profeca	202,820		202,820		202,820	2.06%	N.D.	N.D.	N.D.
Patmir	28,140		28,140		28,140	0.29%	N.D.	N.D.	N.D.
Impulso a la producción de Café	184,127	56,266	240,392	16,065	256,457	2.61%	311,641	7.0%	$822.9
Est. Y Proy.	35,000		35,000		35,000	0.36%	N.D.	N.D.	N.D.
Desarrollo Rural	**1,806,860**	**531,767**	**2,338,627**	**785,173**	**3,123,799**	**31.78%**	**1,375,919**	**30.7%**	**$2,270.3**
	57.8%	**17.0%**	**74.9%**	**25.1%**	**100.0%**				
Salud Animal	141,041	120,627	261,668	123,993	385,661	3.92%	1,087,571	24.3%	$354.6
Sanidad Vegetal	139,183	111,943	251,126	99,227	350,352	3.56%	885,143	19.8%	$395.8
Sanidad Agropecuaria	**280,225**	**232,569**	**512,794**	**223,219**	**736,013**	**7.49%**	**1,972,714**	**44.0%**	$373.1
	38.1%	**31.6%**	**69.7%**	**30.3%**	**100.0%**				
Investigación y Transferencia de Tecnología	221,006	107,664	328,671	99,602	428,272	4.36%	657,927	14.7%	$650.9
Promoción de Exportaciones	15,714	8,749	24,463	11,375	35,838	0.36%	N.D.	N.D.	N.D.
Información Agroalimentaria y Pesquera	28,363	18,513	46,877	0	46,877	0.48%	4,240	0.1%	$11,055.8
Otros Programas	**265,084**	**134,926**	**400,010**	**110,977**	**510,987**	**5.20%**	**662,167**	**14.8%**	**$771.7**
	51.9%	**26.4%**	**78.3%**	**21.7%**	**100.0%**				
Total	**3,729,922**	**1,623,801**	**5,353,722**	**4,477,025**	**9,830,748**	**100.00%**	**4,480,026**	**100.0%**	**$2,194.4**
	37.94%	**16.52%**	**54.46%**	**45.54%**	**100.0%**				

Fuente: Coordinación General de Delegaciones. Los montos y porcentajes de inversión son aproximados porque los aportes de los productores son estimaciones.
Los datos sobre el número de beneficiarios corresponden a información reportada al 25 de julio de 2002. La información sobre montos de inversión de los programas federalizados corresponde a lo reportado al 29 de agosto de 2002 y, en lo referido a los programas de ejecución nacional, la información corresponde a los montos programados el 7 de noviembre de 2001.