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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2001

Programas de Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal

México, diciembre de 2002

EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

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

Programas de Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal

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 Manzur 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
Subsecretario de Agricultura	Ing. Francisco López Tostado
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 Fomento a la Agricultura	Ing. Arturo Garza Carranza
Director General de Sanidad Vegetal	Dr. Jorge Hernández Baeza

Índice de contenido

Resumen ejecutivo i

Capítulo 1 Introducción 1

Capítulo 2 Características de los programas de Fomento Agrícola de la Alianza para el Campo 5
2.1 Características de los programas de Fomento Agrícola y de Sanidad Vegetal 5
2.2 Evolución de los programas de Fomento Agrícola 7
2.3 Metas programadas y alcanzadas en el 2001 e importancia relativa de los programas 8
2.4 Caracterización de los beneficiarios de los programas 10

Capítulo 3 Conclusiones sobre los procesos de los programas de Fomento Agrícola 14
3.1 Diseño 14
3.2 Planeación 16
3.2.1 Operación 17
3.2.2 Seguimiento y evaluación 19

Capítulo 4 Conclusiones sobre impactos 20
4.1 Categorías utilizadas para el análisis de impactos 20
4.2 Comportamiento general de los indicadores de impacto 21
4.3 Indicadores que registraron alto impacto 21
4.4 Indicadores que registraron mediano impacto 23
4.5 Indicadores que registraron bajo impacto 25
4.6 Comportamiento de los indicadores según categorías de análisis 26

Capítulo 5 Recomendaciones 28
5.1 Diseño 28
5.2 Planeación 30
5.3 Operación 30
5.4 Seguimiento 31
5.5 Federalización 31
5.6. Asignación de recursos en busca de mayores impactos 32
5.7 Coordinación al interior de SAGARPA 33
Anexo 1 Lista de programas evaluados y no evaluados 34
Anexo 2 Programas estatales evaluados y calificados 35
Anexo 3 Montos de Inversión y Beneficiarios por Programa 2001 36

Índice de figuras

Figura 1. Programas de Fomento Agrícola Distribución de la inversión por estado 7
Figura 2. Evolución de los montos de inversión y del número de beneficiarios 1996 - 2002..... 8
Figura 3 Cumplimiento de metas financieras 2001 por programa..... 8
Figura 4. Cumplimiento de metas en número de beneficiarios 2001, por programa..... 9
Figura 5. Participación de la inversión total de los 5 principales programas de Fomento Agrícola 2001..... 10
Figura 6. Distribución de tipos de productores en los diferentes programas..... 13
Figura 7. Inversión productiva por cada peso fiscal erogado (Por tipo de productores)..... 22

Índice de cuadros

Cuadro 1. Inversión y participación relativa de los programas de Fomento Agrícola 2001 9
Cuadro 2. Tipología de productores..... 11

Siglas

APC	Alianza para el Campo
ABAC	Agricultura Bajo Ambiente Controlado
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
COTEGAN	Comisión Técnica de Ganadería
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SIALC	Sistema de Información de Alianza para el Campo
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo

Resumen ejecutivo

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**[1].

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.

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**.**

[1] 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.

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.

Capítulo 1

Introducción

La Alianza para el Campo

A fines de 1995 el Gobierno Federal dio origen a la Alianza para el Campo, 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 ...*" [2]

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:

[2] 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 federalizada de la mayoría de los programas
- El financiamiento de las inversiones con aportes de recursos federales, estatales y de los productores
- 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[3], 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[4]. 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

[3] Los montos y porcentajes de inversión por grupos de programas son aproximados porque los aportes de los productores son estimaciones. Los datos sobre el número de beneficiarios corresponden a información reportada por 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.

[4] 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.

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, 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 [5] 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[6], 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[7].

[5] 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.

[6] 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.

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

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 se obtuvieron 30 informes de evaluación nacional por programa, tres informes de evaluación por grupos de programas y un documento de conclusiones y recomendaciones generales. El presente documento es el informe de evaluación del grupo de programas de fomento agrícola y sanidad vegetal y, si bien se refiere principalmente a la operación de la Alianza durante el año 2001, 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 elaborar este informe.

Por otra parte, 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.

El presente documento consta de un resumen ejecutivo y cinco capítulos. El capítulo 1 es la presente introducción, el capítulo 2 presenta las principales características del grupo de programas de fomento agrícola y sanidad vegetal, en el capítulo 3 se presentan las principales conclusiones referidas a los procesos de operación de este grupo de programas, en el capítulo 4 las conclusiones más relevantes sobre los impactos alcanzados y en el capítulo 5 se propone un conjunto de recomendaciones orientadas a mejorar la operación e incrementar los impactos de los programas evaluados.

Capítulo 2

Características de los programas de Fomento Agrícola de la Alianza para el Campo

El grupo de Fomento Agrícola en el 2001 estuvo constituido por 16 programas, de los cuales nueve son Federalizados y 7 de ejecución nacional. Los programas de ejecución federalizada con Mecanización, Tecnificación del Riego, Desarrollo Fuerte Mayo, Rehabilitación y Conservación de Suelos, Kilo por kilo, Desarrollo de la Horticultura Ornamental, Agricultura Bajo Ambiente Controlado (ABAC), Equipamiento para Poscosecha de Productos Agrícolas y Cultivos Estratégicos. Los programas de ejecución nacional son el Programa Algodón, Programa Soya, Cártamo, Canola y Girasol, Programa Palma de Aceite, Programa Palma de Coco, Programa Citrícola, Programa Nacional del Hule y Programa Nacional del Cacao.

La evaluación de la Alianza para el campo 2001 comprendió a 12 de los 16 programas de Fomento Agrícola, además de los cuales este informe incluye al Programa de Sanidad Vegetal, por su complementariedad con los programas de Fomento Agrícola. Los programas Desarrollo Fuerte Mayo, Kilo por Kilo, Programa Algodón y el Programa Soya, Cártamo, Canola y Girasol no fueron evaluados, el primero porque tiene carácter regional y los demás porque se considera que los resultados de la APC 2000 brinda suficientes elementos de juicio para su reorientación.

2.1 Características de los programas de Fomento Agrícola y de Sanidad Vegetal

Objetivos de los Programas

De acuerdo con las Reglas de Operación 2001, los programas de Fomento Agrícola, tienen el objetivo común de contribuir a la tecnificación 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 y la capitalización de las unidades productivas.

Para el 2002, las Reglas de Operación establecen que la Alianza para el Campo busca impulsar el desarrollo rural con una visión más amplia a la actividad agropecuaria y silvícola, considerando la aplicación de cuatro líneas estratégicas: a) Desarrollo de cadenas productivas b) Desarrollo de territorios regionales, c) la promoción a grupos prioritarios y d) la atención a factores críticos como suelo y agua. En ese marco se definen como objetivos: fomentar la inversión rural de los productores, establecer esquemas para el desarrollo de capacidades de la población rural, fortalecer la organización de las unidades de producción y aumentar los niveles de sanidad e inocuidad agroalimentaria.

Para la operación del 2002, los programas se reagruparon en cinco grandes rubros: 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. Se hace mayor énfasis en el desarrollo agropecuario y rural sustentable, fortaleciendo las actividades agrícolas con la incorporación de tecnologías que fomenten la productividad, los procesos de transformación para dar valor agregado, el de

agricultura concertada y la diversificación de cultivos. También se busca minimizar el riesgo de las inversiones al dar preferencia a las solicitudes acompañadas de proyectos.

Población objetivo

En las Reglas de Operación 2001 se señala que la Alianza para el Campo atiende a la demanda de los productores y sus organizaciones económicas de base. En la definición de los beneficiarios se atiende también lo señalado en las políticas de desarrollo regional, estatal y nacional del sector agropecuario.

En cada uno de los programas, se especifica la población objetivo, se definen apoyos para productores de bajos ingresos con criterios de desarrollo rural, para los que se señalan criterios de elegibilidad y universo de atención regional y municipal. Para el resto de los productores de ingresos mayores se determinan criterios de elegibilidad, entre los que se señalan como más comunes los siguientes: Presentar una solicitud por escrito, acreditar ser productor agropecuario mediante constancia emitida por la autoridad municipal u organización a la que pertenezca, presentar carta compromiso para efectuar las inversiones y labores complementarias, cumplir con los requisitos sanitarios de norma.

La población objetivo del grupo de programas de Fomento Agrícola la constituyen productores agrícolas de áreas con potencialidades para convertir sus explotaciones en unidades rentables y que respondan al estímulo de la inversión gubernamental ya que deben aportar una proporción de la inversión en los programas de Apoyo de la Alianza.

Componentes / orientación de los apoyos

De acuerdo con las Reglas de Operación 2001, los apoyos se orientaron a la compra, instalación o reparación de equipos, infraestructura, rehabilitación de plantaciones, producción de material vegetativo, plántulas, equipo para acondicionamiento y manejo poscosecha, fortalecimiento de las cadenas de valor, prácticas sanitarias y asistencia técnica para el fortalecimiento del manejo de los cultivos.

En 2001, en concordancia con el proceso de federalización, los conceptos de inversión definidos por las Reglas de Operación son indicativos y los Consejos Estatales Agropecuarios pueden proponer la adición de algunos, con el dictamen del Comité Técnico Agrícola y su registro en la Delegación Estatal de la SAGARPA.

El 2002 continúan básicamente los mismos componentes, pero fomentando el apoyo a proyectos y la formación de grupos.

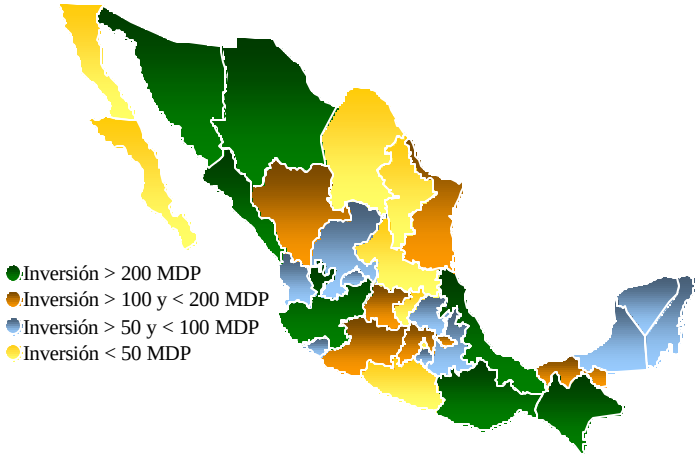
Cobertura geográfica

Los programas de Fomento Agrícola y el de Sanidad Vegetal, tienen cobertura nacional. Sin embargo, programas como Palma de Coco, el Programa Nacional del Hule, Palma de Aceite, Cacao, Algodonero y el Programa Citrícola que se adaptan sólo a ciertas condiciones agroecológicas, tuvieron una aplicación más restringida.

Las inversiones de los programas se distribuyeron en todo el país, sin embargo en siete estados (Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Jalisco, Chiapas, Oaxaca y Veracruz) se concentra poco más del

50% de la inversión generada, considerando el total de las aportaciones que incluyen tanto las gubernamentales como las del productor.
Los rangos de inversión alcanzados en el 2001 en las diferentes entidades, se pueden ver en el gráfico siguiente:

Figura 1. Programas de Fomento Agrícola
Distribución de la inversión por estado

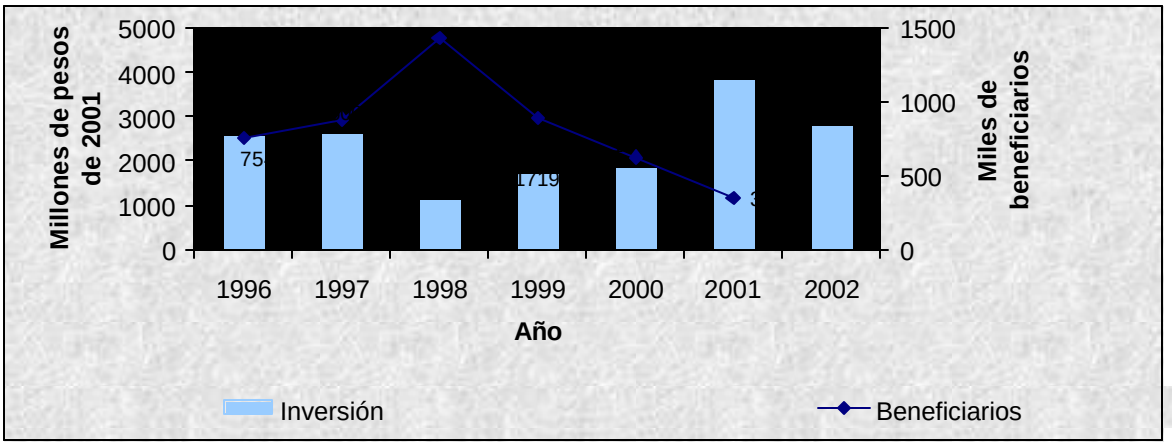


2.2 Evolución de los programas de Fomento Agrícola

Desde 1998 y hasta 2001, la inversión total en los programas ha venido aumentando, en términos reales mientras que el número de beneficiarios ha venido disminuyendo, lo que implica un mayor monto de apoyo por individuo, como puede deducirse de la gráfica 3.1.2. donde las cifras monetarias están dadas en pesos constantes del 2001.

En el 2001 se alcanzó un presupuesto total de inversión en los programas de Fomento Agrícola de 3,834.7 millones de pesos. El 65.6% de esos recursos correspondió a inversión de los productores, 11.1% a los gobiernos de los Estados y 23.3% al Gobierno Federal. Es notable la mayor participación relativa de los productores en sus aportaciones a la inversión, que han tendido a superar las aportaciones gubernamentales especialmente a las de los gobiernos estatales.

Figura 2. Evolución de los montos de inversión y del número de beneficiarios 1996 - 2002

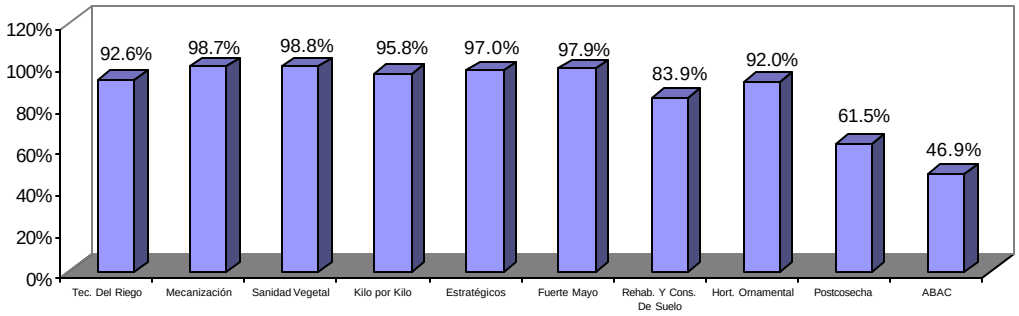


Fuente: Elaboración propia con datos de la Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA

2.3 Metas programadas y alcanzadas en el 2001 e importancia relativa de los programas

Las metas financieras se cubrieron en un 94% en los programas agrícolas y en un 99% en el Programa de Sanidad Vegetal. En ABAC y Equipamiento Post Cosecha, a la fecha de la evaluación aún se tenían retrasos importantes. En la figura siguiente se pueden ver los avances reportados al 28 de agosto del 2002.

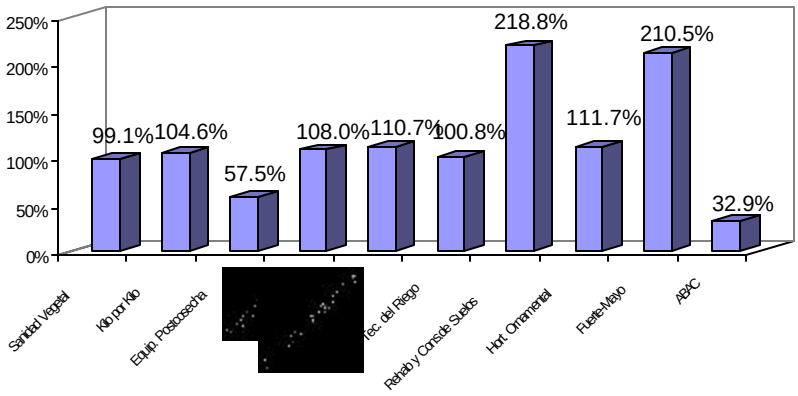
Figura 3 Cumplimiento de metas financieras 2001 por programa



Fuente: Elaboración propia con datos de la Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA

En cuanto al número de beneficiarios, en los programas agrícolas la meta se cumplió en un 94% de lo programado y en Sanidad Vegetal se cubrió en un 99%. El cumplimiento de estas metas por programa se muestra en la siguiente gráfica.

Figura 4. Cumplimiento de metas en número de beneficiarios 2001, por programa



Fuente: Elaboración propia con datos de la Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.

En los programas de Fomento Agrícola se puede apreciar que 58% de los recursos se concentran en los programas de Mecanización y Tecnificación del Riego, que históricamente han sido los que registran mayor inversión. Estos programas inciden directamente en la adquisición de equipos tradicionales para los productores como tractores, implementos, refacciones y sistemas de riego. El programa Kilo por Kilo tiene amplia cobertura en productores pequeños, también fue de los que tuvieron una participación importante en el presupuesto.

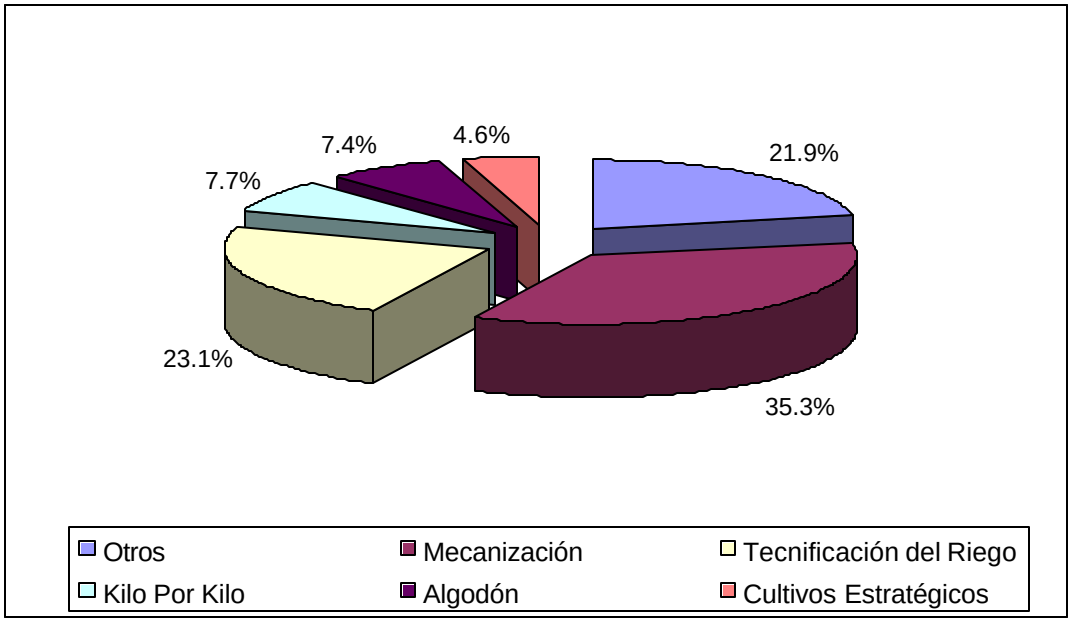
Cuadro 1. Inversión y participación relativa de los programas de Fomento Agrícola 2001

Programas	Inversión (millones de $)	Participación %	Número de beneficiarios	% de beneficiarios	Inversión por beneficiario
Mecanización	1,354.9	35.3	38,441	10.9	35,245
Tecnificación del Riego	887.2	23.1	12,548	3.6	70,701
Kilo Por Kilo	295.4	7.7	197,239	55.8	1,498
Algodón	282.6	7.4	4,909	1.4	57,572
Cultivos Estratégicos	176.4	4.6	16,589	4.7	10,631
Programa Nacional del Cacao	149.4	3.9	38,135	10.8	3,918
Palma de Aceite	106.1	2.8	12,706	3.6	8,350
Programa Nacional del Hule	103.4	2.7	2,942	0.8	35,161
Programa Citrícola	89.5	2.3	3,613	1.0	24,785
Rehabilitación y Conservación de Suelos	87.7	2.3	11,668	3.3	7,519
Agricultura Bajo Ambiente Controlado	85.6	2.2	167	0.0	512,555
Desarrollo Fuerte-Mayo	67.2	1.8	785	0.2	85,564
Palma de Coco	53.5	1.4	3,589	1.0	14,898
Equipamiento Pos-cosecha	42.7	1.1	3,693	1.0	11,559
Desarrollo de la Horticultura Ornamental	39.3	1.0	5,785	1.6	6,796
Soya y otras Oleaginosas	13.8	0.4	638	0.2	21,697
Total	3,834.7	100.0	353,447	100.0	10,850

Fuente: Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA

Es notable la baja participación relativa de programas como ABAC, Horticultura Ornamental y Equipamiento Poscosecha, no obstante que tienen dentro de su concepción y en sus tipos de componentes, medidas para el necesario cambio estructural en el sector. Al mismo tiempo cinco programas representaron el 78% de la inversión total, esos programas son tecnificación del Riego, Mecanización, Kilo por Kilo, Algodón y Cultivos Estratégicos.

Figura 5. Participación de la inversión total de los 5 principales programas de Fomento Agrícola 2001



2.4 Caracterización de los beneficiarios de los programas

Para el análisis del perfil de los beneficiarios se construyó una tipología de productores, con base en la información de las encuestas aplicadas. Para ello se consideraron las siete variables que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Tipología de productores

Variables	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5
Años de escolaridad	0 a primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria	Preparatoria	Más que bachillerato
Superficie agrícola	0 a 3 ha	3 a 10 ha	10 a 50 ha	50 a 100 ha	Más de 100 ha
Bovinos equivalentes	0 a 5 cabezas	5 a 10 cabezas	10 a 50 cabezas	50 a 100 cabezas	Más de 100 cabezas
Activos productivos	0 a mil pesos	Mil a 25 mil	25 mil a 100 mil pesos	100 mil a 500 mil pesos	Más de 500 mil pesos
Nivel de ingresos	Menos de 4 mil pesos / mes	4 mil a 11 mil pesos / mes	11 mil a 30 mil pesos / mes	30 mil a 60 mil pesos / mes	Más de 60 mil pesos / mes
Porcentaje destinado a la venta	Hasta el 25%	Hasta el 50%	Hasta el 75%	Más del 75%	100%
Grado de tecnificación	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto

La tipología de productores definida en la base de datos para el análisis, muestra la siguiente distribución:

Tipo de productores	% de beneficiarios
TIPO 1	2.7
TIPO 2	22.7
TIPO 3	45.0
TIPO 4	23.0
TIPO 5	6.6

La mayoría de los productores captados en la muestra, corresponden al grupo 3, seguidos en proporciones muy similares por los productores de los grupos 2 y 4.

Nivel educativo de los beneficiarios

El nivel educativo de los beneficiarios es de 5.7 años de escolaridad en promedio. Por rangos de nivel educativo, el 13.3% son beneficiarios sin escolaridad, la mayoría se concentra en el rango de entre 1 y 6 años de escolaridad donde se encuentran el 57.8%, 21.2% tienen entre 7 y 12 años de escolaridad y el 7.68% se ubican entre los que tienen más de 12 años de escolaridad.

Los beneficiarios con más altos niveles educativos se encontraron mayoritariamente entre los productores del Programa de Equipamiento para Poscosecha donde el 29.2% tienen entre 7 y 12 años de escolaridad y el 25% poseen más de 12 años. También se encontraron niveles de escolaridad altos entre los beneficiarios del Programa de Horticultura Ornamental donde el 46.3% tienen entre 7 y 12 años de escolaridad.

Superficie propia de los beneficiarios

4% de los productores que recibieron apoyos no poseen tierra propia, 48% de los beneficiarios poseen superficies de tres hectáreas o menores, 19% tienen más de tres y hasta 10 hectáreas,

23.6% poseen más de 10 y hasta 50 hectáreas, 2.8% poseen más de 50 y hasta 100 hectáreas y un 2.6% cuentan con más de 100 hectáreas.

Las superficies mayores a 100 hectáreas se encontraron con mayor frecuencia entre los beneficiarios de los programas de Equipamiento para Poscosecha (el 12.5% poseen superficies mayores a 100 hectáreas) seguidos por los beneficiarios del Programa de Tecnificación del Riego donde el 7.7% cuentan con superficies mayores de 100 hectáreas.

Ganado

58% de los beneficiarios de Fomento Agrícola, no poseen ganado, un 16.4% cuentan con cinco o menos cabezas de bovino equivalente, 6% poseen mas de 5 y hasta 10 cabezas de bovino equivalente, 14.4% tienen más de 10 y hasta 50, el 2.3% de los beneficiarios reportaron tener más de 50 y hasta 100 cabezas y el 3.2% reportaron tener más de 100 cabezas de bovino equivalente[8].

De los beneficiarios que reportaron cantidades superiores a 100 cabezas de bovino equivalente, las mayores frecuencias se encuentran entre los programas de Equipamiento Poscosecha y Palma de Coco.

La gran mayoría (74.1%) de los beneficiarios de los programas de Fomento Agrícola corresponden a productores con cinco o menos cabezas de ganado equivalente considerando al 58% de aquellos que no poseen ganado alguno.

Valor de los activos fijos

La mayor proporción de los beneficiarios captados en la muestra, corresponde a productores que poseen 1000 pesos o menos en valor de sus activos fijos y aquellos que tienen más de 1000 y hasta 25,000 pesos. 27.6 y 28.1% de los encuestados, respectivamente. 10.3% poseen inversiones de mas de 25,000 y hasta 100,000 pesos, 22.1% poseen entre 100,000 y hasta 500,000 pesos y el 11.9% cuentan con inversiones de mas de 500,000 pesos.

Los productores que poseen 1000 pesos o menos en sus activos fijos, se concentran en los beneficiarios de los programas Nacional del Cacao, Nacional del Hule y Palma de Aceite dentro de los cuales más del 50% pertenecen a este estrato de productores.

Los productores más capitalizados se encuentran con mayor frecuencia entre los beneficiarios de los programas de Equipamiento Poscosecha y Mecanización Horticultura Ornamental dentro de los cuales más del 50% tienen entre 100,000 y 500,000 pesos en inversiones y en ambos programas el 25% tienen mas de 500,000 pesos en inversiones.

Destino de la producción

Mas del 90% de los productores en el grupo, destinan su producción primordialmente para la venta en el mercado nacional.

[8] Un bovino equivalente es igual a 1 cabeza de equino, a 5 ovinos, a 6 caprinos, a 3 porcinos, a 5 colmenas, 100 aves o 50 de otras especies.

Grado de tecnificación

Entre los beneficiarios de los programas de Fomento Agrícola predominan aquellos que están en los grados de tecnificación media y alta. 36% corresponden al grado de tecnificación media y 52% corresponden a tecnología alta.

Las más altas frecuencias de productores con grado de tecnificación alta, se encuentran entre los beneficiarios de los programas de Agricultura Bajo Ambiente Controlado, Equipamiento Poscosecha, Mecanización, Rehabilitación y Conservación del Suelo y Tecnificación del Riego.

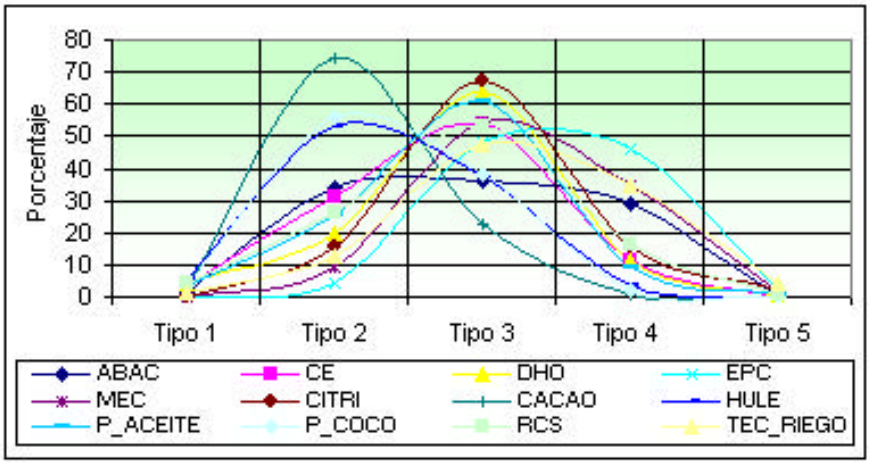
Nivel de ingresos

66.2% de los beneficiarios que aparecen en la muestra analizada, reportaron ingresos mensuales de 4,000 pesos o menos. 23.5% reconocieron tener ingresos mayores de 4, 000 pesos mensuales y los porcentajes de beneficiarios que reconocieron ingresos de mayor magnitud que los mencionados son insignificantes.

Distribución de los tipos de productores en los diferentes programas

Los programas nacionales del Cacao y del Hule, registran los más altos porcentajes de beneficiarios que corresponden al tipo 2 de productores. Todos los demás programas concentran a las más altas proporciones de beneficiarios en el tipo 3, como se ilustra en la siguiente gráfica.

Figura 6. Distribución de tipos de productores en los diferentes programas



Fuente: Encuesta a beneficiarios de la Alianza 2001.

Donde:

ABAC = Agricultura Bajo Ambiente Controlado
P- Aceite = Palma de Aceite
CITRI = Programa Citrícola
DHO = Desarrollo de la Horticultura Ornamental
RCS = Rehabilitación y conservación de Suelos
HULE = Programa Nacional del Hule
MEC = Mecanización
CE = Cultivos Estratégicos
P-COCO = Programa Palma de Coco
CACAO = Programa de CACAO
EPC = Equipamiento Poscosecha
TEC RIEGO = Tecnificación del Riego

Capítulo 3

Conclusiones sobre los procesos de los programas de Fomento Agrícola

3.1 Diseño

Principios rectores de la Alianza para el Campo

Los programas de la Alianza para el Campo están diseñados para operar bajo los siguientes principios:

- Operación federalizada
- Coinversión Federación - Estado – productores
- Solicitud de apoyo explícita por parte de los productores
- Operación a cargo de las estructuras existentes
- Desarrollo de mercados de bienes y servicios

Estos principios rectores pueden calificarse como un acertado esquema de operación que fortalecen la federalización y el desarrollo de capacidades del personal en los estados, inducen el incremento de los montos de inversiones en el campo, 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 a niveles de autoridades estatales y de forma incipiente a los municipios. Por otra parte la solicitud de apoyo explícita por parte de los productores no necesariamente le da a la Alianza el carácter de un programa de demanda, dado que los productores tienen que solicitar sus apoyos seleccionándolos de una lista limitada de bienes y servicios.

Cambios importantes del diseño 2002

Cada año los programas de Alianza para el Campo son sometidos a un proceso de ajustes por parte de la SAGARPA. Para 2002 los programas fueron ajustados buscando su coherencia con las directrices del nuevo Programa Sectorial y para hacer un uso más eficiente de los recursos y fortalecer las actividades agrícolas.

Además, se buscó 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.

Los cambios en los programas de Fomento Agrícola han sido graduales y reflejan un esfuerzo de agrupación de programas, sin embargo todavía no llegan a constituir una línea clara para desarrollar ejes de acción estratégica.

Otro ajuste importante consistió en 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 no obstante, 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.

Hay una clara estrategia por parte del gobierno para fomentar la formación de grupos, reafirmada en las Reglas de Operación de APC 2002, donde los productores organizados obtienen beneficios adicionales y superiores a los de proyectos individuales, lo cual es positivo siempre y cuando se considere con cuidado la viabilidad y el potencial de los proyectos. Esta tendencia tiene el riesgo de tomar como objetivo principal la mayor cobertura posible respecto al número de beneficiarios de un programa, dejando a un lado la esencia de los subsidios que es el facilitar a los productores el tránsito a sistemas de producción más rentables y sostenibles en el mediano plazo.

Reglas de Operación

En varios aspectos, las Reglas de Operación llegan a un nivel muy específico que limita la implementación de respuestas a problemas concretos identificados por operadores de los programas 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 algunos tipos de apoyos.

Para el 2002, en las Reglas de Operación se hace 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, lo que es más congruente con la actual política sectorial.

Focalización y cobertura

La escasez de los recursos exige una mejor focalización, sin embargo, en los programas de la Alianza persisten criterios de elegibilidad 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 los programas.

Por otra parte, los operadores de los programas de la Alianza en la mayoría de los estados no han realizado una estratificación de productores que permita una mejor focalización mediante apoyos diferenciados.

Congruencia con la política sectorial

Varios de los conceptos incluidos en la política sectorial no han sido suficientemente incluidos en el diseño operativo de los programas de la APC. Es el caso del desarrollo de cadenas de valor, que es un tema central en la política sectorial, sin embargo no está incorporado en el diseño de los programas de Alianza con el énfasis que refleje su importancia. De la misma forma no se les da la importancia debida a los enfoques de desarrollo rural integral y enfoque territorial de desarrollo, no obstante que son prioritarios de acuerdo con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

3.2 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 la Alianza y de los Anexos Técnicos. Ese eslabón intermedio debería traducirse en planes que partan de diagnósticos e incluyan metas y requerimientos presupuestales multianuales.

Estos planes deben ser acordados con los diferentes actores y tener dos dimensiones: sectorial por cadenas y territorial por regiones. La carencia de esos planes no favorece la articulación de los programas e instrumentos de política pública.

En las actuales condiciones, 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, la opinión de los operadores estatales y la complementariedad con otros programas.

En los estados no se utilizan diagnósticos ni estudios de estratificación de productores que permitan dirigir de manera más eficiente y en las proporciones adecuadas los apoyos, lo que limita el adecuado diseño de los programas porque se planea sin que se conozcan suficientemente las características de los beneficiarios y las condiciones específicas de sus unidades productivas.

En lo que respecta a la programación del ejercicio de los recursos, en varios estados se inicia antes de tener las Reglas de Operación y los Anexos Técnicos, generando de esta manera presupuestos y metas sin un sustento normativo y obligando a realizar cambios sobre la marcha respecto al tipo de beneficiarios y componentes elegibles. Por ello, una vez que se tienen los documentos mencionados, se debe volver a programar con base en las nuevas reglas.

En ausencia de planeación, la operación de los programas se realiza sin 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. En torno a planes por regiones o cadenas existiría mayor factibilidad para armar proyectos que integren diversos componentes desde inversión, asistencia técnica y comercialización, utilizando recursos de APC, de otros programas y de otras instituciones.

3.2.1 Operación

Los tiempos en la operación de la Alianza

El ciclo fiscal (enero a diciembre) no coincide con los tiempos de la operación de la Alianza. Las Reglas de Operación se publican en marzo, los anexos técnicos se firman a partir de mayo, los recursos federales llegan a los estados en junio, la operación inicia en el segundo semestre del año y culmina a mediados del siguiente. Pese a ello, un alto porcentaje de los beneficiarios encuestados manifestaron que los apoyos les llegaron oportunamente.

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.

En la práctica, en los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) y en los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) se inicia la operación de los programas aún sin el conocimiento de las Reglas de Operación del año en curso, que normalmente llegan ya avanzado el proceso. Posteriormente, los cambios en las nuevas normas obligan a hacer adaptaciones y adecuaciones a las solicitudes de apoyo ya requisitadas con apego a las normas anteriores y a descalificar algunas otras solicitudes que quedan fuera de la nueva normatividad.

Tanto funcionarios estatales como federales residentes en las entidades coinciden en que la entrega de los apoyos a los beneficiarios se ha venido dando fuera del ciclo de los cultivos, que es cuando más se requieren. El ciclo de operación fiscal no se ajusta al ciclo biológico de las actividades agropecuarias.

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.

Difusión

La difusión de los programas de la Alianza presenta deficiencias en cobertura, lo que propicia que los apoyos tiendan a concentrarse en personas que tienen ventajas de acceso a información. No obstante, el número de solicitudes en ocasiones rebasa las que se pueden atender y se restringe su recepción con el argumento de la insuficiencia de recursos para atender a mayor población.

Igual que en años anteriores, el principal mecanismo de difusión a través del cual llegó la información sobre los programas fueron los propios productores y sus líderes.

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, dado que APC les ha representado una excelente herramienta de ventas.

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 DDR y 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 gobiernos estatales han creado sus propias estructuras, que a veces se sobreponen y otras se complementan con la estructura federal.

Los DDR y CADER tienen escasos recursos humanos calificados, pese a que en algunos casos tienen nóminas numerosas. La indefinición de la estructura operativa es un obstáculo para resolver este problema.

En los programas que tienen que ver con sanidad, como el Programa Palma de Coco, el Citrícola y Sanidad Vegetal, se descuida la coordinación interestatal para el control de plagas y enfermedades y se restringen a la acción de cada programa dentro de cada una de las entidades.

Participación

En Sanidad Vegetal, la operación a cargo de los productores a través de 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.

Sin embargo, la participación de los productores en el Comité Técnico Agrícola y en el Consejo Estatal Agropecuario presenta importantes variaciones entre estados y, en muchos de ellos, existe poco equilibrio entre los representantes de cada sistema producto. En muchos casos esta participación en los cuerpos colegiados no se da a través de personas que sean representativas de los productores, sino más bien por líderes que demuestran entusiasmo por participar y son invitados por las autoridades aunque no tienen mucho contacto con los productores.

Otros aspectos de la operación

En algunos programas como Mecanización, Tecnificación del Riego, Programa Palma de Coco, Programa Nacional Cacao, Campaña contra el Virus de la Tristeza de los Cítricos, (programas de inversión) 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 inducir a los productores a adquirir los bienes y servicios que los proveedores tienen disponibles y no necesariamente los más apropiados.

Con alta frecuencia los beneficiarios se asocian sólo para cumplir el requisito que marca la normatividad para acceder a los apoyos y existe una marcada tendencia a usarlos de forma individual.

La firma y trámites de los anexos técnicos sigue siendo la causa de retraso para la entrega de los apoyos que con más frecuencia se menciona, no obstante el cambio en la norma para que este documento se firme en los estados, definición que no siempre fue cumplida.

En la priorización para el otorgamiento de los apoyos persiste el criterio de "primero en tiempo, primero en derecho". Este criterio fomenta la generación de proyectos sin una clara visión de mercado, generados de manera precipitada para asegurar un lugar dentro de la lista de solicitantes de apoyos, lo que no favorece la asignación de recursos a los solicitantes con mayores posibilidades de obtener altos impactos.

3.2.2 Seguimiento y evaluación

Hasta 2001 no operó un sistema único de información para el seguimiento de avances físicos y financieros. SAGARPA intentó instrumentar el Sistema de Información de Alianza para el Campo (SIALC) que finalmente fue desechado después de haber enfrentado los siguientes problemas:

- No se contó con un esquema estandarizado para todos los estados, (heterogeneidad de formatos)
- Se dio resistencia por parte de las entidades a abandonar sus anteriores y propios esquemas.
- Funcionó parcialmente y sólo en unos pocos estados.

Para 2002 se ha desarrollado un nuevo sistema de información y seguimiento basado en los éxitos estatales, que se encuentra en proceso de instauración y empezó a operar, aunque ha enfrentado problemas de falta de infraestructura en los DDR y CADER.

El seguimiento técnico a los apoyos y proyectos ha sido pobre lo que pone en riesgo su óptimo aprovechamiento y la sostenibilidad de las inversiones.

El seguimiento a proyectos estratégicos de mediano plazo permitiría detectar necesidades básicas para su propio desarrollo, identificar oportunidades para canalizar otros apoyos para fortalecer la viabilidad de los proyectos, garantizar la permanencia de las inversiones y el pleno uso de su capacidad productiva, así como asegurar servicios de asistencia técnica que puede ser fundamental para el éxito de los proyectos.

El seguimiento se limita a los aspectos físicos y financieros, está basado en reportes de los estados y no considera aspectos cualitativos del desempeño de los proyectos apoyados. Adicionalmente, los resultados de evaluaciones previas no son utilizados para dar seguimiento a los programas, para ajustar los existentes y/o diseñar otros nuevos.

Capítulo 4

Conclusiones sobre impactos

4.1 Categorías utilizadas para el análisis de impactos

La evaluación de impactos se desarrolló con información obtenida a través de una encuesta aplicada a **6,207** beneficiarios de Fomento Agrícola y **2,289** de Sanidad Vegetal. Los entrevistados pertenecen a 29 estados del país dado que Veracruz, Estado de México y el Distrito Federal no se incorporaron oportunamente al proceso de evaluación y su información no forma parte del presente informe.

El análisis de impactos incluyó la búsqueda de los factores que explican diferencias en los valores de los indicadores que se obtuvieron entre distintos segmentos de beneficiarios. Con este propósito se establecieron las siguientes cinco categorías de análisis: tipos de productores, montos de inversión, categorías de componentes, programas y estados. Para cada una de estas categorías se establecieron los siguientes rangos.

Montos de Inversión Se establecieron cinco rangos de inversión:
Mil pesos o menos
Mayor a mil y hasta 5 mil pesos
Mayor a 5 mil y hasta 20 mil pesos
Mayor a 20 mil y hasta 100 mil pesos
Mayor a 100 mil pesos

Tipología de productores. Se establecieron cinco tipos de productores**:**

Se definió una tipología de beneficiarios de la APC, que consideró siete variables socioeconómicas que caracterizan a los mismos: nivel de escolaridad, superficie agrícola equivalente, bovinos equivalentes, valor de los activos productivos, nivel de ingreso, proporción de la producción destinada a la venta y grado de tecnificación de la unidad de producción. Con estas variables se generó la tipología de productores según se describe en el punto 2.4 del capítulo 2.

Categorías de componentes Se definieron siete categorías:

- Infraestructura y obras (incluye recuperación y conservación de suelos)
- Maquinaria, equipo y herramientas
- Asistencia técnica, capacitación y otros servicios
- Materiales, insumos y capital de trabajo (consumibles)
- Plántulas para cultivos perennes
- Campañas sanitarias
- Otros componentes

Estados: Las 32 entidades federativas del país

Programas: Cada uno de los programas de Fomento Agrícola

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**.

Las diferencias más importantes en los impactos se dan entre tipos de productores ya que los productores de los tipos 4 y 5 presentan mayores impactos sin importar en que estado del país se encuentren. Los valores bajos en los indicadores de impactos están asociados a productores del tipo 1, independientemente de la entidad en la que se encuentran ubicados.

También se identificaron diferencias en los valores de los indicadores, asociadas a los diferentes programas de la Alianza.

Sin embargo, no se encontraron diferencias importantes al comparar valores de los indicadores de impactos entre los diversos estados, ni entre los diferentes rangos de los montos de inversión.

4.2 Comportamiento general de los indicadores de impacto

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

- ?? Capitalización e inversión productiva
- ?? Permanencia y funcionamiento satisfactorio del apoyo
- ?? Contribución al empleo Satisfacción y oportunidad con el apoyo

Tuvieron **mediano impacto** en los siguientes indicadores:

- ?? 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

Tuvieron **bajos impactos** en los siguientes indicadores:

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

4.3 Indicadores que registraron alto impacto

Capitalización e inversión productiva

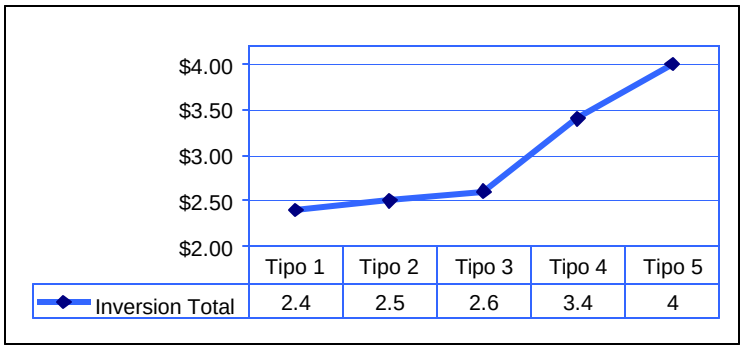
El 41% de los beneficiarios de Fomento Agrícola que fueron encuestados realizaron inversiones adicionales a las aportaciones proporcionales obligatorias. En todos los programas de la Alianza incluyendo los de Fomento Agrícola, este porcentaje alcanza sólo el 27%.

La frecuencia de quienes realizaron inversiones adicionales cambia de 32% a 56% al pasar de los productores tipo 1 a los de tipo 5. La más alta frecuencia se observó en el grupo de productores que recibieron apoyos en infraestructura y en plántulas, donde la mitad de los beneficiarios realizaron inversiones adicionales.

Además, 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.

La respuesta es muy similar entre los tipos de productores 1, 2 y 3 y sólo en los tipos 4 y 5 se nota una respuesta significativamente mayor al estímulo para la inversión. Este comportamiento es muy similar en la mayoría de los valores de los indicadores de impactos.

Figura 7. Inversión productiva por cada peso fiscal erogado
(Por tipo de productores)



Analizando por categoría de componentes y por tipos de productores, se identificó que en apoyos otorgados a través de plántulas, se dieron las más altas respuestas en inversión y corresponden en su mayoría a productores de los tipos 4 y 5.

Permanencia y funcionamiento satisfactorio del apoyo

El 88% de los beneficiarios conservan el apoyo en su poder y funcionando de forma satisfactoria, valor que supera al de los otros grupos de programas. Los porcentajes de permanencia y funcionalidad de los apoyos son crecientes, al pasar del tipo 1 (84%) al grupo de productores tipo 5 (97%).

El aprovechamiento del bien a toda su capacidad se da con mayor frecuencia entre los beneficiarios con apoyos en plántulas. Los más altos valores se dan en Cultivos Estratégicos.

El Programa de Cultivos Estratégicos y apoyos otorgados a los grupos de productores del tipo 4 y 5 representan las condiciones más favorables para los impactos en permanencia, funcionalidad y mayor aprovechamiento de la capacidad productiva de los bienes de inversión otorgados por la Alianza.

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, valor superior al observado en todos los programas de la Alianza que es del 18%.

La mayor frecuencia se dio entre beneficiarios que recibieron apoyos a través de infraestructura y de plántulas, donde el 41% de los productores reconocieron efectos positivos sobre el nivel de empleo.

Los impactos de los apoyos de la Alianza fueron de 0.9 empleos por unidad productiva en promedio, mientras que en Fomento Agrícola fue de 1.2 empleos por unidad productiva, sin considerar en este promedio a los programas de Sanidad Vegetal.

En la mayoría de los programas de la Alianza el efecto positivo sobre el empleo se reportó en mayor medida en **retención de empleos** (personas que gracias al apoyo no emigraron de la unidad productiva), más que en la generación de empleos nuevos. Las excepciones se presentaron en Cultivos estratégicos y en ABAC, donde el mayor efecto se reportó en generación de **empleos nuevos**.

Considerando que el empleo no es un objetivo explícito en la mayoría de los programas de la Alianza, sus efectos sobre el empleo pueden calificarse de satisfactorios.

Satisfacción con el apoyo

El 79% de los productores mencionaron estar satisfechos con la calidad del apoyo recibido y el 62% mencionaron estar satisfechos al mismo tiempo con la oportunidad y con la calidad de los bienes recibidos a través del apoyo. Este porcentaje cambia de 32% en los productores del tipo 1 al 71% en los productores del tipo 5.

La falta de oportunidad en la entrega de los apoyos se manifestó con mayor frecuencia por parte de los beneficiarios que recibieron sus apoyos a través de servicios de asistencia técnica, capacitación y apoyos en plántulas (50% de los casos)

Los beneficiarios que recibieron apoyos en plántulas reportan los más altos impactos favorables en la mayoría de los indicadores, pero son a la vez quienes con mayor frecuencia manifestaron la falta de oportunidad en la entrega de los apoyos. Esto muestra que el reconocimiento de los beneficiarios a la calidad de los apoyos se ve disminuido por la falta de oportunidad en su entrega.

4.4 Indicadores que registraron mediano impacto

Cambio técnico

La tercera parte de los beneficiarios no tenían experiencia en el uso de un bien o servicio similar al que recibieron a través del apoyo, de los cuales 67% observaron además cambio en la producción como efecto del apoyo.

Los cambios en aspectos de la producción, se dieron con mayor frecuencia en las dos terceras partes de beneficiarios que tenían experiencia en el uso de bienes o servicios similares a los obtenidos, o cuando existió el acompañamiento de asistencia técnica. En conclusión, para que el cambio técnico impacte en la producción, es imprescindible que se complemente con asistencia técnica.

Cambios en producción, productividad o calidad atribuibles al apoyo

El 37% de los beneficiarios observaron un cambio favorable en alguno de estos aspectos de la producción. Este valor alcanza el 65% considerando además a los beneficiarios que no han tenido pero esperan obtener un efecto positivo.

Las más altas frecuencias se observaron en componentes de infraestructura y plantaciones. Las menores frecuencias de beneficiarios que declararon haber tenido efectos positivos en la producción, productividad o en la calidad de sus productos se obtuvieron en el grupo de apoyos otorgados en materiales e insumos.

De los tres factores integrantes de este indicador, la mayor presencia de impactos se dio en "producción", se dieron menores impactos en "calidad de los productos"
y aún menores en "productividad".

La menor incidencia de cambios en productividad se reportó en los grupos de productores de los tipos 1 y 2, asociados a apoyos otorgados en maquinaria, equipo y herramientas. Estos apoyos otorgados a productores de baja capitalización, están asociados a mayores niveles de producción pero no de productividad.

Cambios en el nivel de ingresos de la unidad de producción

El 27% de los beneficiarios reconocieron cambios favorables en el nivel de ingresos. Este valor alcanza el 65% considerando tanto a los beneficiarios que tuvieron este efecto como a los que esperan obtenerlo.

Se registraron menores impactos en el caso de apoyo en plántulas, aunque al mismo tiempo en este caso se reportaron las mejores expectativas de aumento en los ingresos.

El 35% de los beneficiarios no han obtenido ni esperan obtener incrementos en sus ingresos, pese a que un alto porcentaje reconocen efectos favorables en los volúmenes de producción, lo que denota una expectativa de bajos precios de sus productos. Por ello el diseño de los apoyos de la Alianza en lo sucesivo deberá tomar como uno de sus ejes el incremento en los ingresos más que en los volúmenes de producción.

Control y protección sanitaria

El 48% de los entrevistados conocen y el 32% han participado en al menos una de las campañas de Sanidad Vegetal y el 32% han participado en ellas.

El 37% de todos los beneficiarios encuestaos reconocieron cambios sanitarios como efecto de las campañas. Este porcentaje cambia de 8% en los productores del tipo 1, al 61% en los productores del tipo 5.

El 38% reconocieron cambios favorables en la producción, porcentaje que oscila entre el 8% en productores del tipo 1 y el 55% en los productores del tipo 5. No obstante, sólo el 26% de los encuestados reconocen cambios económicos favorables como efecto de las campañas, porcentajes que varían entre el 5% en los productores del tipo 1 y el 39% en los del tipo 5.

Los resultados señalan que las campañas tienen mediana cobertura o bien que muchos de los productores no las conocen aunque sean beneficiarios sin saberlo. Por ello, las campañas sanitarias deben ser complementadas con actividades de difusión masiva y más efectiva, ya que una de sus principales debilidades es su promoción.

Conversión y diversificación productiva

El 15% de los beneficiarios cambiaron de actividad productiva o diversificaron su producción como consecuencia de haber recibido los apoyos de la Alianza.

Se identificó mayor proporción de beneficiarios que experimentaron conversión o diversificación de sus productos, en aquellos que recibieron apoyos a través de plántulas para cultivos perennes (20% de los productores)

4.5 Indicadores que registraron bajo impacto

Desarrollo de cadenas de valor

Considerando 14 elementos diferentes al proceso de producción, (en actividades previas y posteriores a la producción) en un índice que toma valores entre 0 y 1, el valor del indicador de impacto fue de 0.1, siendo el valor de 0 el mínimo posible.

Analizando las distintas variables con las que se construyó este indicador, se concluye lo siguiente:

- Se registraron moderados impactos en suministro de insumos y en mejores condiciones de almacenamiento, lo que mayormente coincide con el otorgamiento de plántulas y con productores de los tipos 4 y 5.

- Los programas de Fomento Agrícola tienen mayor incidencia en los aspectos productivos, muy baja en los procesos anteriores a la producción, aun más bajos en las actividades poscosecha y casi nulos en acceso a información de mercados.

- Los requerimientos de apoyos complementarios que se presentan con mayor frecuencia por parte de los beneficiarios de los programas de Fomento Agrícola son apoyos para la comercialización de sus productos.

Formación y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores

De los beneficiarios que recibieron el apoyo en colectivo, 60% son grupos conformados con el propósito de cumplir un requisito para acceder a los apoyos de la Alianza. Los porcentajes más elevados se encontraron entre quienes recibieron apoyos consistentes en asistencia técnica y

en plántulas para cultivos perennes y los más bajos entre quienes recibieron apoyos en herramientas y equipos.

En los trabajos de campo de los evaluadores nacionales, se identificó una alta tendencia a formar grupos para acceder a los apoyos y emplearlos de forma individual, de modo que en muchos casos el grupo sólo se utiliza para cumplir un requisito y para acceder en mejores condiciones a los apoyos.

4.6 Comportamiento de los indicadores según categorías de análisis

Los mayores impactos relacionados con las categorías de componentes se dan en infraestructura y plántulas para cultivos perennes, principalmente en los indicadores de inversión adicional y en cambio técnico que genera un efecto favorable en producción.

El Programa de Cultivos Estratégicos y la entrega de apoyos a través de plántulas representan las áreas de apoyo de la Alianza donde se presentan mejores impactos.

Los productores del tipo 4 y 5 dan mejor respuesta al estímulo para la inversión productiva, permanencia del apoyo funcionando satisfactoriamente, generación de empleo y en expectativas de aumentos significativos en ingresos. Esto se debe a que estos productores son los que poseen mayores ingresos, mayor capacidad financiera para las inversiones, mayor nivel educativo y mayor nivel de escolaridad. Sin embargo estas constataciones no deben ser argumentos para excluir de los apoyos a productores menos favorecidos.

Los apoyos para la producción deben otorgarse a productores con experiencia en el uso de un bien o servicio similares a los recibidos, o a productores sin experiencia asegurándose de que de alguna forma accedan a este servicio para el mejor aprovechamiento del apoyo. Esto es particularmente válido para los productores de los tipos 1 y 2.

El impacto en generación y preservación de empleo en los programas de Fomento Agrícola fue sustancialmente mayor que en el promedio general de todos los programas de Alianza. Los porcentajes de los beneficiarios que reconocieron un aumento en el empleo en sus unidades productivas fueron de 30% en los de Fomento Agrícola y de 18% en el total de los programas de la Alianza.

La evaluación muestra que, para lograr mayores impactos, los apoyos de Alianza deben orientarse en función de los siguientes criterios:

- Debe darse prioridad a productores con capacidad para invertir en respuesta al estímulo de la subvención pública. Para evitar que esta orientación sea excluyente de amplios sectores de productores, es necesario diseñar esquemas de financiamiento que permitan a los menos capitalizados acceder a recursos para efectivizar sus aportaciones.

- Debe apoyarse preferentemente plantaciones perennes u otras inversiones duraderas, ya que registraron mejores impactos que los insumos y otros consumibles.

- Debe aprovecharse el potencial que han demostrado los programas de Fomento Agrícola para retener y generar empleos.

- En los casos de productores sin experiencia en una actividad o en el uso de los componentes recibidos, es imprescindible que los beneficiarios además tengan acceso a asistencia técnica.

- El actual énfasis en apoyos a la producción debe dar paso a favorecer la integración a redes de valor y acceso a mercados.

- Dadas las diferencias sustanciales entre distintos tipos de productores, se recomienda diseñar un esquema de apoyos diferenciados que permita incrementar los impactos de los recursos asignados a distintos tipos de productores.

Sin embargo es necesario considerar que, por distintos motivos, no todos los pobladores rurales pueden ser productores agrícolas. Por ello debe estimularse que, quienes no tengan condiciones ni potencialidades para desarrollar la producción agrícola, se inserten en proyectos apoyados por la Alianza, en actividades no necesariamente del proceso de producción sino de poscosecha o de servicios que pueden ser desempeñadas en el propio medio rural.

Capítulo 5

Recomendaciones

Derivadas de las conclusiones de los capítulos anteriores, se elaboraron las recomendaciones que se exponen a continuación.

5.1 Diseño

Enfoque

En los programas de Fomento Agrícola como en la Alianza en general, aun no se incluyen de manera plena algunos lineamientos centrales de la política sectorial actual. Dada esta situación, se recomienda ajustar los programas para priorizar las líneas de la política sectorial orientadas al desarrollo rural integral y que contemplen el desarrollo de redes de valor, un enfoque territorial del desarrollo, atención a grupos prioritarios así como los aspectos de conservación del medio ambiente y el manejo sostenible de recursos naturales.

Para avanzar en la línea señalada, es necesario ajustar el arreglo del grupo de programas para lo cual se sugieren dos opciones:

a) Continuar con el actual esquema de programas, pero fuertemente vinculados para atender planes y proyectos integrales multianuales. Esa vinculación debe incluir al Programa de Sanidad Vegetal y al de Investigación y Transferencia de Tecnología, los cuales deben operar de manera transversal brindando servicios a los demás programas.

b) Reagrupar los actuales programas en tres ejes de desarrollo: inversión y capitalización, desarrollo de capital humano y social y el eje de integración a redes de valor.

En el eje de inversión y capitalización (que incluiría infraestructura, equipamiento y plántulas perennes) debe establecerse una diferenciación de los apoyos entre aquellos que son recuperables y los que van a fondo perdido. Deben establecerse esquemas de garantías líquidas para facilitar, por esos medios, ampliar los montos totales de inversión que realicen los productores, involucrando a la banca de primer y segundo piso y agentes parafinancieros.

En este ámbito se recomienda tomar en cuenta las experiencias en programas precedentes como el de Horticultura Ornamental y Agricultura Bajo Ambiente Controlado, considerando que no han sido exitosas en la recuperación de los financiamientos, debido a que no se idearon las estructuras técnicas de recuperación, no se dio seguimiento ni asistencia técnica a los proyectos financiados ni se propició el acceso a financiamiento colateral.

Estas deficiencias pueden minimizarse involucrando a intermediarios financieros, proveedores y otros prestadores de servicios, quienes podrían participar desde la propia formulación de los proyectos. Adicionalmente, el Gobierno Federal debe establecer esquemas de financiamiento paralelos que permitan incrementar las posibilidades de inversión en proyectos exitosos.

En el eje de desarrollo de capital humano y social se recomienda incluir los servicios de asistencia técnica en aspectos de la producción y, con personal especializado, otorgar servicios para la capacitación de las unidades productivas en administración, aspectos contables, financieros y comerciales. En este mismo eje deben contemplarse acciones para la conformación de grupos de productores con afinidades para hacer crecer sus negocios y no sólo para acceder a los apoyos.

En cuanto al eje de integración a redes de valor, se requiere de agentes técnicos que funcionen como articuladores entre los productores y los diferentes procesos que componen la cadena de valor. En este aspecto pueden jugar un papel importante los proveedores y otros agentes que se ocupan de la transformación y comercialización, de forma que se estimule el desarrollo del mercado de insumos y servicios y se bajen los costos de transacción en beneficio del productor y del consumidor.

Por otra parte es necesario seguir con el desarrollo de sistemas de información impulsados por el Gobierno Federal y facilitar el acceso de los productores a esa información, para favorecer su integración a la agroindustria, a la comercialización y la conformación de grupos de exportadores. En este sentido es importante vincular los programas de Fomento Agrícola con el Programa de Apoyos para la Integración a los Mercados y Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias.

Reglas de Operación

Para dejar margen de acción a los operadores de los programas en los estados, se recomienda que desde el centro, se establezcan solamente normas y principios básicos, dejando a los estados la definición de las particularidades para la operación estatal. Esos principios básicos sin embargo, deben constituir una normatividad de aplicación al nivel nacional, con la característica de ser más breves pero a la vez de cumplimiento estricto.

Población objetivo

Considerando que actualmente los criterios de elegibilidad siguen siendo muy abiertos, es necesario precisarlos, de modo que accedan a los apoyos sólo unidades productivas con potencial para el desarrollo de la agricultura y se restrinja la asignación de apoyos a productores que pueden solventar sus problemas de inversión productiva por cuenta propia. A estos productores se les debe apoyar preferentemente con servicios de información, acceso a servicios financieros eficientes y competitivos y apoyo gubernamental en las controversias comerciales.

De manera complementaria es necesario hacer efectivos los lineamientos que marcan las Normas de Operación para efectuar una estratificación de los productores elegibles, de modo que accedan a apoyos diferenciados en función de sus características socioeconómicas y de las estrategias productivas.

5.2 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 de mediano plazo deben basarse en diagnósticos participativos a distintos niveles que incluyan análisis de los principales productos y sus oportunidades comerciales. De la misma forma, deben definir metas de resultados e impactos y requerimientos presupuestales multianuales que permitan medir avances periódicos, deben elaborarse en consenso con los gobiernos estatales y organizaciones de productores, articular los diversos instrumentos de política sectorial, definir prioridades de inversión y los tipos de productores prioritarios.

Este ejercicio de planeación debería incluir, junto con los programas de Fomento Agrícola, a los programas de Investigación y Transferencia de Tecnología y al de Sanidad Vegetal como proveedores de servicios complementarios para los demás programas.

5.3 Operación

Ciclos temporales para la operación de la Alianza

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

a) Establecer que el periodo de operación de la Alianza inicie en junio y concluya en mayo del año siguiente, lo que permitiría ampliar los plazos de cada etapa y armonizar el calendario fiscal con los ciclos agrícolas.

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.

Difusión

Dado que persiste entre los beneficiarios el predominio de productores que tienen más acceso a la información, se recomienda ampliar la cobertura de la difusión de los programas, para así evitar asimetrías en el acceso a información y por tanto al financiamiento gubernamental a través de la Alianza.

Participación de los productores

Se recomienda fortalecer la participación de los productores en las nuevas estructuras creadas con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, tomando las medidas para que estén presentes todas las organizaciones representativas.

Los Comités Técnicos Agrícolas, 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 mediante la constitución de grupos de trabajo que puedan estar integrados por agentes externos tales como investigadores agrícolas.

Rol de los DDR

En otros aspectos de la operación y para dar mayor agilidad a las solicitudes, se recomienda otorgar a los DDR la facultad de dictaminar solicitudes de montos relativamente bajos.

5.4 Seguimiento

En el ámbito técnico, se recomienda destinar recursos para implementar un sistema de seguimiento orientado a:

a) Detectar problemas y oportunidades de crecimiento de las Unidades de Producción, con la finalidad de ir detonando proyectos sustentables y competitivos.

b) Contribuir a la viabilidad de los proyectos, a la permanencia de las inversiones y el pleno uso de los componentes.

c) Facilitar el acceso a asistencia técnica para contribuir al éxito de los proyectos.

Para llevar a la práctica este propósito, los Comités Técnicos Agrícolas podrían contratar despachos especializados en materia agrícola, para dar seguimiento a una muestra de beneficiarios de los programas. Las funciones de estos despachos podrían estar relacionadas con la detección de problemas y con la prestación de servicios de asistencia técnica, así como con el apoyo a los productores para el levantamiento de registros productivos.

En el ámbito operativo, es fundamental fortalecer los esfuerzos que viene desarrollando SAGARPA para el diseño e implementación del 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.

5.5 Federalización

Dado que el proceso de federalización no ha logrado bajar a los niveles operativos más cercanos a los productores, 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 requiere la transferencia de los DDR y CADER -que actualmente forman parte de la estructura federal- a los gobiernos estatales, lo que además de profundizar la federalización permitiría evitar la superposición de estructuras operativas en los estados.

Por otra parte es necesario transferir responsabilidades a los niveles de gestión y de gobierno local, para lo que se sugiere contemplar las siguientes etapas:

Primera: distribuir una parte de las asignaciones de cada programa por municipio, condicionado a que éstos aporten una cantidad de sus propios recursos y con el compromiso de que dichos recursos se ejerzan en su demarcación. El proceso de selección y dictamen de solicitudes se realizaría inicialmente por las estructuras actuales.

Segunda: fortalecer las capacidades de gestión en municipios, CADER y DDR para que asuman responsabilidades crecientes en la operación de la APC y de otros instrumentos de política pública.

Tercera: transferir gradualmente a las instancias locales las decisiones de priorización y dictamen de solicitudes.

5.6. Asignación de recursos en busca de mayores impactos

La selección de 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 proyectos de Fomento Agrícola incluyan componentes de sanidad vegetal, asistencia técnica y transferencia de tecnología. En este contexto los recursos destinados a la asistencia técnica deberán tener un mayor peso entre los diferentes componentes de apoyo de los programas. Las campañas del Programa de Sanidad Vegetal y los servicios de asistencia técnica deben estar integrados a los apoyos, promoviendo la cultura del pago por estos servicios.

Se recomienda apoyar preferentemente a cultivos perennes y proyectos de inversión a mediano y largo plazo, dado que representan las mejores condiciones para obtener respuestas favorables en inversión, mantenimiento de los apoyos funcionando satisfactoriamente y en la generación o retención de empleos.

Se recomienda integrar a los productores sin tierra o con pequeñas superficies a proyectos de otros beneficiarios apoyados por la Alianza, no necesariamente en actividades de producción, sino en otras de posproducción en el propio medio rural.

Para productores del tipo 1 y 2 con potencialidades, se deben otorgar apoyos diferenciados con mayor proporción de subsidio y no tan pequeños que no les permitan transitar a esquemas de producción rentables y sostenibles. En el caso de los productores del tipo 5 que pueden solventar por cuenta propia las inversiones, se recomienda apoyarlos favoreciendo su acceso a servicios de información, en trámites para concertar compra-venta, solución de controversias comerciales y generación de servicios de asistencia técnica especializada y pagada por los usuarios.

En base a los resultados de la encuesta, se sugiere que los apoyos en años posteriores tomen como un eje en su diseño los aspectos de comercialización de los productos, aspecto en el que se concentraron los mayores señalamientos en cuanto al tipo de apoyos requeridos por los beneficiarios.

En una lógica de sostenibilidad de las inversiones, en todos los casos los apoyos deben ser inductivos, tener efecto demostrativo y generar dinámicas propias en los productores para no perpetuar los subsidios.

5.7 Coordinación al interior de SAGARPA

Las recomendaciones presentadas buscan contribuir a mejorar la operación y los impactos de los programas de Fomento Agrícola y Sanidad Vegetal. 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 Agricultura emitiría los criterios técnicos para las inversiones de toda la Alianza en el área de su competencia, normaría y supervisaría su aplicación. En el nivel estatal, los Comités Técnicos Agrícolas deberían garantizar el cumplimiento de la normativa nacional y emitir normas válidas para la jurisdicción local que sean congruentes con las normas nacionales y respondan a los problemas locales.

La Coordinación General de Ganadería y los Comités Técnicos de Ganadería cumplirían funciones equivalentes en sus áreas de responsabilidad.

La Subsecretaría de Desarrollo Rural establecería criterios para aplicar apoyos diferenciados en atención a grupos prioritarios, fomentaría el desarrollo organizativo y el desarrollo de capacidades de los actores locales, sin que eso implique renunciar a la operación de programas de inversión.

Las áreas responsables de Sanidad Vegetal y de Investigación y Transferencia de Tecnología, deberían conducir la aplicación transversal de esos servicios en todas las áreas.

Anexo 1

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 extensionsimo 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 2

Programas estatales evaluados y calificados

	PROGRAMAS																										RESUMEN				
	FOMENTO AGRICOLA												FOMENTO GANADERO						DESARROLLO RURAL					SA		TT					
ESTADOS	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 3

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.