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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2001

Programas de Desarrollo Rural

México, diciembre de 2002

EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

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

Programas de Desarrollo Rural

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 Desarrollo Rural	Ing. Antonio Ruiz García
Coordinador General de Enlace y Operación	Ing. Joel Ávila Aguilar
Director General de Planeación y Evaluación	MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Desarrollo Rural	Ing. José de Jesús Romo Santos
Director General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural	Dr. Horacio Santoyo Cortés
Director General de Programas Regionales y Organización Rural	Ing. Roberto Cedeño Sánchez
Director General de Estudios para el Desarrollo Rural	Ing. Víctor Celaya del Toro

Índice de contenido

Resumen Ejecutivo i

Capítulo 1 Introducción 1

Capítulo 2 Características de los programas de desarrollo rural 5
2.1 Características de los Programas 5
2.1.1 Objetivos 5
2.1.2 Población objetivo 6
2.1.3 Componentes apoyados 7
2.1.4 Cobertura geográfica de los programas 8
2.2 Evolución de los programas de desarrollo rural 9
2.3 Importancia relativa de los programas y metas en 2001 12
2.4 Perfil y tipología de los beneficiarios 13
2.5 Cambios de los programas en el 2002 15

Capítulo 3 Evaluación de procesos de los programas de desarrollo rural 16
3.1 Diseño de los programas 16
3.2 Planeación 18
3.3 Operación 19
3.4 Seguimiento 23
3.5 Asistencia técnica 23

Capítulo 4 Evaluación de impactos de los programas de desarrollo rural 25
4.1 Categorías utilizadas para el análisis de impactos 25
4.2 Comportamiento general de los indicadores de impacto 26
4.3 Indicadores que registran alto impacto 26
4.4 Indicadores que registran mediano impacto 31
4.5 Indicadores que registran bajo impacto 34
4.6 Comportamiento de los indicadores según categorías de análisis 38

Capítulo 5 Recomendaciones 40

Anexo 1 Lista de programas evaluados y no evaluados 45
Anexo 2 Programas estatales evaluados y calificados 46
Anexo 3 Montos de Inversión y Beneficiarios por Programa 2001 47

Índice de figuras

Figura 1. Frecuencias de las diferentes categorías de componentes en los programas de desarrollo rural en 2001 7
Figura 2. Distribución de la inversión de los programas de desarrollo rural en 2001 entre los estados 9
Figura 3. Evolución de la inversión y el número de beneficiarios de los programas de desarrollo rural de Alianza para el Campo 10
Figura 4. Evolución del porcentaje de la inversión y del número de beneficiarios respecto del total de la APC, e inversión por beneficiario, de los programas de desarrollo rural 11
Figura 5. Recursos programados y ejercidos de los diferentes programas de desarrollo rural en el 2001 12
Figura 6. Porcentajes de los tipos de productores beneficiarios en los diferentes grupos de programas. 13
Figura 7. Valores promedio de algunos de los variables usadas en los diferentes tipos de productores 14
Figura 8. Tiempos de ejecución de los diferentes eventos de la operación de los programas de la Alianza pare el Campo 20
Figura 9. Porcentaje de los beneficiarios de desarrollo rural que hicieron una inversión adicional a la obligada por la normatividad 27
Figura 10. Porcentaje de los beneficiarios que estuvieron satisfechos con la calidad y la oportunidad del apoyo recibido 28
Figura 11. Porcentaje de los beneficiarios que tenían en su poder y funcionando bien el apoyo 29
Figura 12. Porcentaje de beneficiarios con un aprovechamiento total del apoyo 30
Figura 13. Porcentaje de beneficiarios que recibieron acciones para consolidar su organización 30
Figura 14. Porcentaje de beneficiarios que consideraron satisfactoria la asistencia técnica 31
Figura 15. Promedio del índice valoración del servicio recibido (Valores posibles de 0 a 1) 32
Figura 16. Porcentaje de los beneficiarios que aprendieron nuevas técnicas productivas 32
Figura 17. Porcentaje de beneficiarios que tuvieron conocimiento y participación en alguna campaña sanitaria 33
Figura 18. Porcentaje de beneficiarios que manifestaron disposición a pagar por la asistencia técnica 34
Figura 19. Porcentaje de los beneficiarios que percibieron cambios favorables en producción, productividad y calidad debido a los apoyos recibidos 35
Figura 20. Porcentaje de los beneficiarios que percibieron cambios favorables en su ingreso debido a los apoyos recibidos 35
Figura 21. Porcentaje de los beneficiarios que percibieron cambios favorables en el empleo debido a los apoyos recibidos 36
Figura 22. Índice de desarrollo de cadenas de valor 36
Figura 23. Porcentaje de beneficiarios que manifestaron haber pagado por la asistencia técnica 37
Figura 24. Porcentaje que percibieron un efecto favorable sobre los recursos naturales 37
Figura 25. Respuesta de los indicadores por tipo de productor 38
Figura 26. Respuesta de los indicadores por montos de los apoyos 39
Figura 27. Respuesta de los indicadores por programa. 39

Índice de cuadros

Cuadro 1. Características de las variables de clasificación de los productores 14
Cuadro 2. Anteriores y nuevos programas de desarrollo rural de Alianza Para el Campo 15

Siglas

ANP	Áreas Naturales Protegidas
APC	Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centros de Apoyo al Desarrollo Rural
CECADER	Centros de Calidad para el Desarrollo Rural
DDR	Distritos de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MDR	Mujeres en el Desarrollo Rural
OEB	Organizaciones Económicas de Base
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PATMIR	Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
PBDR	Programas base de desarrollo rural
PCE	Programa de Capacitación y Extensionismo
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PER	Programa de Equipamiento Rural
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades
PROEXIN	Programa de Promoción de Exportaciones
PROFECA	Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SIALC	Sistema de Información Agroalimentaria
SINDER	Sistema Integral de Capacitación y Extensión Rural
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
UTOM	Unidad Técnica Operativa Municipal

Resumen Ejecutivo

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

Características de los programas

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

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

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

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

En cuanto a la distribución de las inversiones, **seis estados (**Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Hidalgo y Guanajuato) registraron inversiones mayores a 150 millones de pesos considerando los aportes federales, estatales y de los productores, y **concentraron el 42.4% de la inversión total** de este grupo de programas.

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

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

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

El análisis combinado de siete variables permitió agrupar a los beneficiarios en cinco tipos, los que fueron interpretados como campesinos (tipos I y II), productores transicionales y pequeños empresarios (tipo III) y medianos y grandes empresarios (tipos IV y V). La mayoría de los beneficiarios encuestados para la evaluación de Desarrollo Rural se ubicaron en el tipo II[1].

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

Resultados de la evaluación de procesos

Diseño

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

Los cambios en los programas para el 2002 contienen avances de gran importancia como la simplificación en menos programas, el énfasis en la operación sobre la base de proyectos y la priorización de tres ejes estratégicos: inversiones, desarrollo de capacidades y fortalecimiento de empresas y organizaciones rurales. Sin embargo, se requiere fortalecer las acciones de apoyo a la planeación regional y al desarrollo de cadenas de valor, rescatar los avances de programas anteriores y revisar el esquema de asistencia técnica para los productores más pobres. Además, la inexistencia de pisos presupuestarios específicos para la atención a grupos vulnerables representa el riesgo de que estos grupos disminuyan su participación y, en el caso de los productores más pobres, es probable que encuentren mayores dificultades para integrarse al enfoque de apoyos a través de proyectos.

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

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

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

Planeación

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

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

Operación

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

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

Existe una indefinición respecto a la **estructura operativa** en el nivel local. Aunque los gobiernos estatales son responsables de operar los programas, en todos los estados se operan a través de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que continúan formando parte de la estructura federal. Además los CADER y DDR tienen fuertes carencias de recursos humanos calificados, aunque por lo común tienen una nómina numerosa, situación que no se puede resolver por la misma indefinición existente.

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

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

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

Seguimiento

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

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

Asistencia técnica

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

El PESPRO llevó a cabo un proceso de **capacitación a técnicos** para acreditarlos como Prestadores de Servicios Profesionales (PSP). Si bien este proceso es de importancia estratégica, la capacitación fue insuficiente en parte por la heterogénea calidad de los capacitadores y en parte porque el tiempo destinado a esta actividad resultó demasiado corto para llenar los vacíos en la formación de los técnicos. Esta situación incidió en la calidad de los

productos generados por los PSP (diagnósticos y proyectos) que en varios casos presentan deficiencias en estructura y en contenidos, lo que redujo sus posibilidades de ser objeto de financiamiento.

Evaluación de impactos de los programas de desarrollo rural

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recomendaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 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 Ganadero y del Programa Salud Animal 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 Desarrollo Rural 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 desarrollo rural

Los programas de Desarrollo Rural de la APC pretenden atender la problemática del campo mediante una visión integral del desarrollo del campo, diferente a la visión de carácter sectorial que históricamente han prevalecido. Estos programas estén orientados a la población de menor desarrollo relativo, constituida por pequeños y medianos productores campesinos que habitan en las regiones marginadas, y le dan prioridad a los grupos vulnerables, como mujeres, jóvenes, indígenas, jornaleros y ancianos.

Los programas que forman parte de este grupo, (como aparecen en la primera publicación de las Reglas de Operación) son tanto de carácter federalizado, como de ejecución nacional y son los siguientes:

a) Federalizados

Apoyo al Desarrollo Rural (PADER)
Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR)
Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO) y
Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas.

b) De ejecución nacional

Programa de Impulso a la Producción de Café (IPC)
Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario (PROFECA) y
Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR).

Además, en una publicación especial en el Diario Oficial que fue hecha posteriormente (24 de agosto del 2001), también se ha incluido como parte de los programas de desarrollo rural de ejecución nacional al Programa del Fondo Especial de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y al Desarrollo del Capital Humano. Sin embargo este programa no fue evaluado y no es considerado en el análisis de este informe.

2.1 Características de los Programas

2.1.1 Objetivos

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

Este objetivo general se expresa en los siguientes objetivos específicos:

- Fomentar la capitalización de las unidades productivas
- Apoyar la transformación y agregación de valor en cadenas productivas
- Promover planes y proyectos de desarrollo rural integral, familiares, comunitarios y micro-empresariales
- Generar nuevas fuentes de empleo e ingreso
- Fortalecer y desarrollar la organización empresarial de base
- Fomentar la aplicación de tecnologías apropiadas
- Mejorar las capacidades y los servicios de capacitación y extensión
- Promover el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales
- Mejorar la alimentación de las familias rurales
- Coadyuvar a una articulación funcional y competitiva de los productores
- Facilitar el acceso a servicios financieros

Los programas que entre sus objetivos buscaron el impulso a la capitalización fueron PADER, Zonas Marginadas, Mujeres en el Desarrollo Rural y Café.

El fomento a la organización productiva fue un objetivo que estuvo presente en el PADER, PESPRO, Zonas Marginadas, MDR y PROFECA; el impulso a tecnologías apropiadas fue un objetivo que estuvo presente en el PADER, PESPRO, Zonas Marginadas, MDR y Café; el desarrollo de proyectos productivos fue una condición para la aprobación solicitudes de apoyo en el PESPRO, Zonas Marginadas, MDR y Café.

De manera particular, algunos programas establecieron objetivos específicos como el fortalecimiento de las cadenas de valor (PADER, Café y PROFECA), la generación de empleo (Zonas Marginadas y MDR), el fortalecimiento del capital humano (PESPRO y PATMIR) y la atención de grupos vulnerables (PADER y MDR).

La agrupación de los programas de desarrollo rural en 2002, además de integrar los programas y evitar duplicidades, buscó mejorar su operación mediante la simplificación y flexibilización de los procesos. Se mantuvieron como objetivos principales el fomento a la capitalización, el mejoramiento de los procesos de transformación de valor mediante el apoyo de proyectos productivos integrales y el desarrollo de capacidades.

2.1.2 Población objetivo

La población objetivo de estos programas en 2001 estuvo constituida por los habitantes, mujeres, jóvenes rurales y jornaleros con o sin acceso a la tierra, de las 32 entidades federativas en los municipios y localidades con los mayores índices de marginación (clasificados como de alta y muy alta marginación), de acuerdo con un listado anexo a las Reglas de Operación de ese año, cuyas poblaciones tienen entre 500 y 2,500 habitantes, con excepción de la población indígena donde no aplica esta restricción.

Las mismas Reglas de Operación definen como población elegible a los productores que cuenten con hasta 5 hectáreas en distritos de riego, hasta 10 en unidades de riego o hasta 20 en temporal, cuando su ocupación principal sea la agricultura. Hasta 20 cabezas de ganado mayor o 100 de ganado menor y/o hasta 25 colmenas, cuando se dediquen preponderantemente a la ganadería.

En el caso del Subprograma Integral de Asistencia Técnica del PESPRO, se buscó atender a la población ubicada en zonas de buen potencial productivo o de bajo riesgo, tomando como base el estudio de potencial de las especies vegetales del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP).

En 2002 la población objetivo de los programas de desarrollo rural se conforma por las UPR, los jóvenes, indígenas y personas de la tercera edad, habitantes de regiones y municipios en que se presentan los mayores índices de marginación, así como la población rural de otros municipios que reúna los requisitos de elegibilidad, ya sea de manera individual u organizada[8].

2.1.3 Componentes apoyados

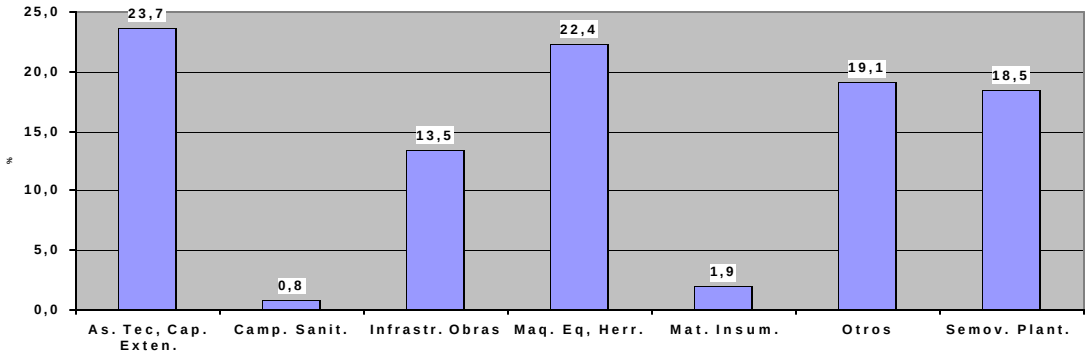
Considerando el número de proyectos y acciones, los programas de desarrollo rural orientaron sus apoyos en 2001 principalmente a la asistencia técnica (23.7%), al apoyo para la adquisición de maquinaria, equipo y herramientas (22.4%) y para semovientes y plántulas (18.5%). Mientras tanto, los apoyos para la construcción y rehabilitación de infraestructura y conservación de suelos fueron menos frecuentes (13.5%) y las campañas sanitarias y materiales e insumos fueron aún menores.

Los programas que dentro de sus componentes apoyaron la construcción y rehabilitación de infraestructura y conservación de suelos durante 2001 fueron el PADER, PROFECA, MDR, Café y el programa de Zonas Marginadas.

Los programas que dentro de sus componentes apoyaron la adquisición y reparación de maquinaria, equipo y herramientas fueron el PADER, MDR, Café, Zonas Marginadas y el PROFECA. Los programas que incluyeron en sus componentes el apoyo con asistencia técnica, capacitación y otros servicios fueron el PROFECA, MDR, Café, el PATMIR, el PESPRO y el programa de Zonas Marginadas.

Los programas que apoyaron la adquisición de materiales, insumos y capital de trabajo (consumibles) fueron el PADER, MDR, Café y el programa de Zonas Marginadas. En tanto que los programas que apoyaron la adquisición de semovientes y plántulas para plantaciones perennes fueron el PADER, MDR, Café y el programa de Zonas Marginadas

Figura 1. Frecuencias de las diferentes categorías de componentes en los programas de desarrollo rural en 2001



Fuente: Base de datos de las encuestas realizadas por el proyecto.

[8] Diario Oficial de la Federación. 15 de marzo de 2002, pág. 162.

El programa de Impulso a la Producción de Café apoyó fuertemente las campañas sanitarias relacionadas con el control de las plagas y enfermedades de las plantaciones de café; en algunos casos otros programas como el de Zonas Marginadas y el de Mujeres en el Desarrollo Rural apoyaron también a las campañas, cuando se ubicaron en regiones en que debía observarse la aplicación de alguna campaña sanitaria, agrícola o pecuaria, como en cultivos de café, cítricos u otras plantaciones de frutales.

Los componentes apoyados hasta 2001 son también objeto de apoyo de los PBDR 2002, puesto que se considera la modalidad de proyectos integrales que puede incluir cualesquiera de las acciones y proyectos considerados en el esquema anterior. Por ejemplo, el apoyo a infraestructura, maquinaria o equipos, así como el apoyo a semovientes, plantas o incluso a capital de trabajo pueden ser financiados a través de los recursos del PAPIR; en tanto que el apoyo a la organización productiva puede darse a través del PROFEMOR y la asistencia técnica y capacitación a través del PRODESCA.

2.1.4 Cobertura geográfica de los programas

En general el área de cobertura de estos programas abarcó los municipios con mayores índices de marginación del país, aunque la lista que se incluye en los anexos de las Reglas de Operación es bastante inclusiva ya que por ejemplo para el caso de PADER abarca algo más de mil municipios de prácticamente todos los estados.

La distinción de los programas federalizados y de ejecución nacional orientó la cobertura de los programas. Así, el Programa de Impulso a la Producción de Café concentró sus acciones en las 12 principales entidades productoras de la República; en tanto que el PATMIR se concentró como experiencia piloto en organizaciones financieras rurales de Oaxaca, Puebla, Chiapas y la Huasteca Potosina.

El PROFECA operó principalmente en 25 entidades del país consideradas como prioritarias y la condición para apoyar a las organizaciones de esos estados fue que en sus proyectos fomentaran la integración vertical de sus procesos.

Los programas federalizados operaron bajo convenios de concertación y anexos técnicos anuales suscritos entre la federación y las entidades federativas, a través de los cuales se establecieron de manera negociada las metas y las proporciones de inversión entre ambos órdenes de gobierno. .

De esta forma, en 2001 seis estados con inversiones mayores a 150 millones de pesos, concentraron el 42.4% de la inversión total, esos estados son Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Hidalgo y Guanajuato. Otros siete invirtieron entre 80 y 150 millones que representaron el 26.3%, doce estados más en donde se invirtieron entre 40 y 80 millones tuvieron el 25.4% del total de inversiones, y finalmente siete estados con menor inversión sumaron 5.9% del total.

Figura 2. Distribución de la inversión de los programas de desarrollo rural en 2001 entre los estados

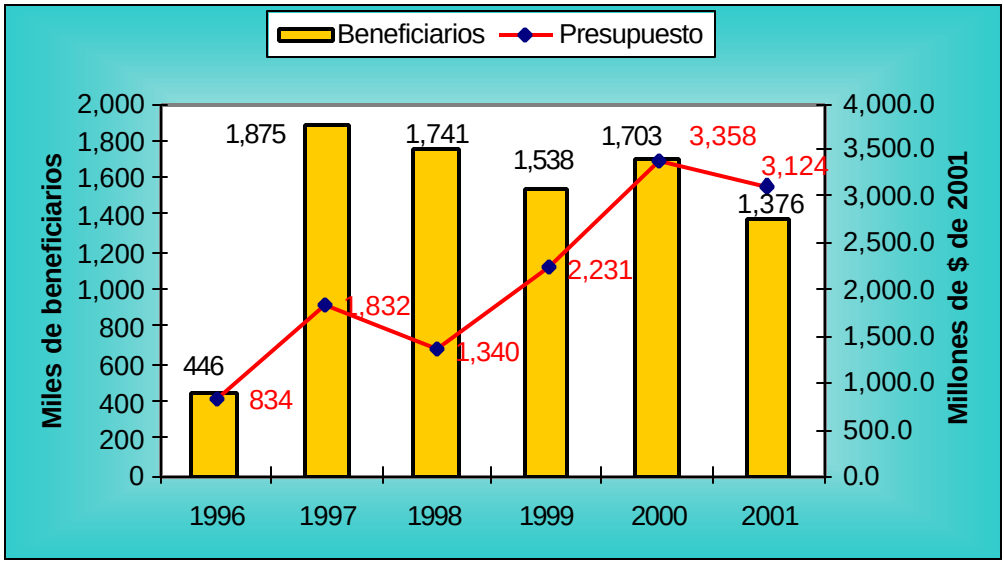
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Coordinación de Delegaciones de la SAGARPA.

2.2 Evolución de los programas de desarrollo rural

Desde el inicio de los programas de Alianza para el Campo, se aprecia claramente un proceso de incremento de la importancia presupuestal de los programas de desarrollo rural en el conjunto de esta política pública, aunque esta tendencia general, tiene excepciones en 1999 y en 2001. En 1996 a estos programas sólo le correspondía el 19% del total de la inversión (834 millones de pesos constantes de 2001), proporción que se incrementó de manera importante para pasar a 44 % en 1998, mismo porcentaje que tuvo en 2000 después de una caída en 1999. Para el 2001 el porcentaje de inversión en desarrollo rural se ubicó en 32 %, aunque ese año el Gobierno Federal destinó a estos programas el 48% de todos sus aportes a la Alianza.

El crecimiento de la importancia de este grupo de programas representa una tendencia positiva y adecuada a la realidad del campo en México, obedece a la transición hacia un enfoque de desarrollo rural integral que considera las múltiples actividades del mundo rural, incluye criterios sociales y ambientales y privilegia la atención a los sectores campesinos marginados. Esta visión trasciende un enfoque estrictamente productivista y sectorial.

Figura 3. Evolución de la inversión y el número de beneficiarios de los programas de desarrollo rural de Alianza para el Campo



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Coordinación de Delegaciones de la SAGARPA

Asimismo, a nivel interno los programas incluidos dentro de este grupo han sufrido modificaciones a lo largo de la historia de Alianza. De los que iniciaron su operación dentro de la Alianza para el Campo en 1996, dos de ellos en particular han evolucionado y se han mantenido dentro de la política de desarrollo rural como ejes fundamentales. Uno de esos programas se orienta a la prestación de servicios profesionales y el otro a la promoción de inversiones.

El Sistema Integral de Desarrollo Rural Integral (SINDER) comenzó atendiendo a dos grupos de población específicos: aquellos que se localizaban en regiones de alta marginación y quienes se dedicaban al cultivo de granos básicos en zonas de alto potencial productivo y de bajo riesgo. Para ello se instituyeron los subprogramas de Capacitación y Extensión (PCE) y Elemental de Asistencia Técnica (PEAT); ambos promovían el enfoque de sistemas para atender las unidades de producción como un todo.

En 2001 el SINDER se convirtió en el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales PESPRO, manteniendo los dos subprogramas base pero cambiando la orientación del programa de la asistencia técnica convencional al ofrecimiento de un producto más tangible (los proyectos productivos) a los productores por parte de prestadores de servicios profesionales.

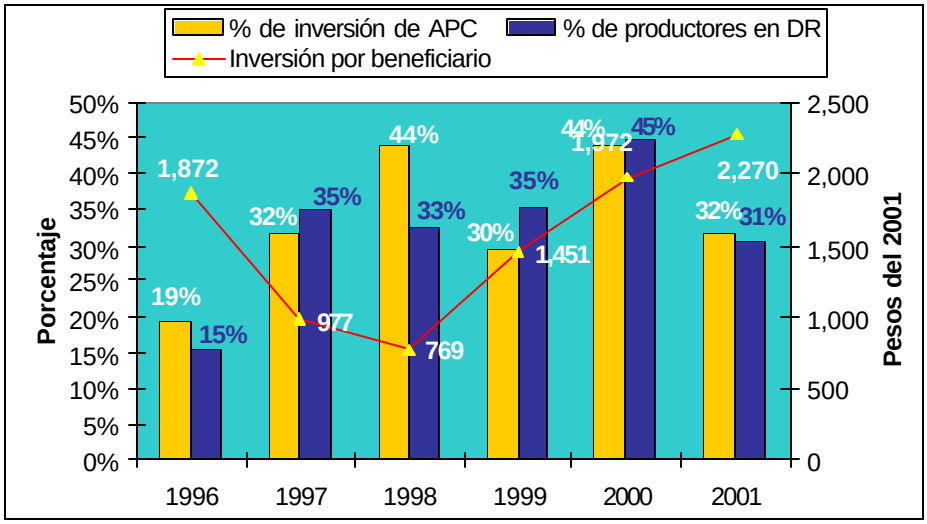
Finalmente, en 2002 este programa se transformó en el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), que junto con otros dos programas, constituyen los programas base de desarrollo rural los que se tiene la expectativa de convertirlos en la columna vertebral de la política orientada a las zonas prioritarias con los más altos índices de marginación.

Otro programa que durante este periodo ha sufrido modificaciones desde su puesta en marcha en 1996, pero que se mantiene como un eje de la política, es el que apoya la inversión rural que inició como Programa de Equipamiento Rural (PER), siendo uno de sus propósitos centrales atender las necesidades de inversión surgidas de los diagnósticos, planes y proyectos comunitarios de los extensionistas.

En 1997 el PER se transformó en el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), con el que se buscó atender de manera integral el horizonte de actividades agropecuarias y no agropecuarias presentes en el medio rural.

En 2002 el PADER se transformó en el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), agrupando los recursos de otros programas de desarrollo rural que financiaban inversiones, como el Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR), el Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (PDPSZRM) y el Programa de Impulso a la Producción de Café.

Figura 4. Evolución del porcentaje de la inversión y del número de beneficiarios respecto del total de la APC, e inversión por beneficiario, de los programas de desarrollo rural



Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación de Delegaciones de SAGARPA.

El programa de Fomento a Empresas Comercializadoras (PROFECA) apoyó de manera importante la organización económica de bs productores cuya necesidad era el acopio y la comercialización de sus productos para acceder al mercado en mejores condiciones. Esta línea de atención fue retomada en 2002 en el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), agrupando en este programa los componentes similares de otros programas que apoyaban conceptos similares de fomento a la organización rural.

El Programa de Apoyo al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) constituye una iniciativa piloto (1999) de la Secretaría como una respuesta a la necesidad de financiamiento, ahorro y crédito adecuadas a las condiciones particulares de la sociedad rural.

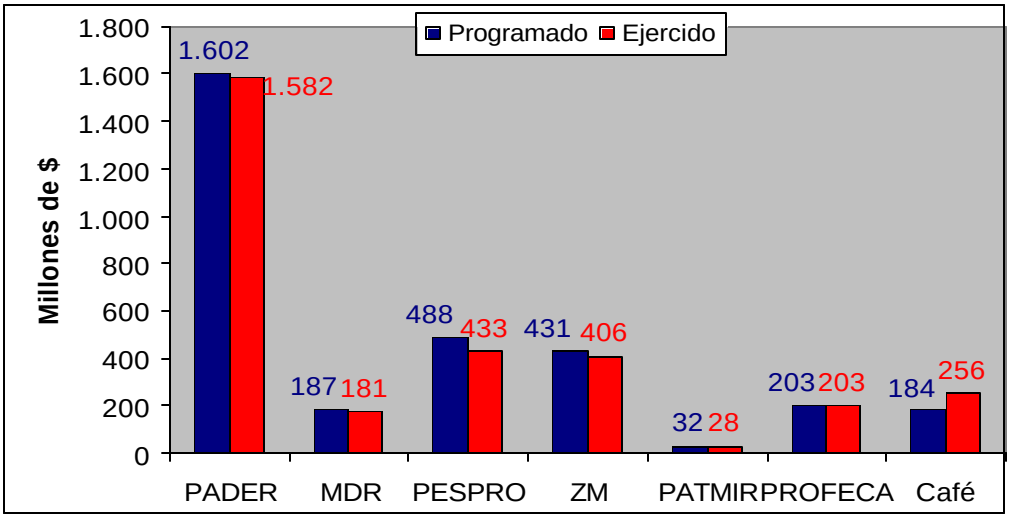
Evolución del presupuesto por beneficiario

Es interesante el comportamiento de la inversión por beneficiario dentro de los programas de desarrollo rural, ya que muestra una tendencia en un principio a disminuir al pasar (en pesos constantes de 2001) de 1,872 pesos en 1996 a 977 pesos en 1998, lo que implicó la dispersión de los apoyos. No obstante, a partir de 1998, presenta una clara tendencia a incrementarse, hasta alcanzar los 2,270 pesos en 2001.

Esto es resultado del comportamiento de la inversión y la cobertura en población beneficiada. De 1996 a 1997 se registró un crecimiento espectacular de más de cuatro veces el número de productores participantes, en tanto que en ese mismo periodo la inversión canalizada hacia los programas de desarrollo rural creció a poco más del doble. Posteriormente, el número de beneficiarios ha tendido a disminuir mientras que la inversión presentó un incremento constante, a excepción del último año.

2.3 Importancia relativa de los programas y metas en 2001

Figura 5. Recursos programados y ejercidos de los diferentes programas de desarrollo rural en el 2001



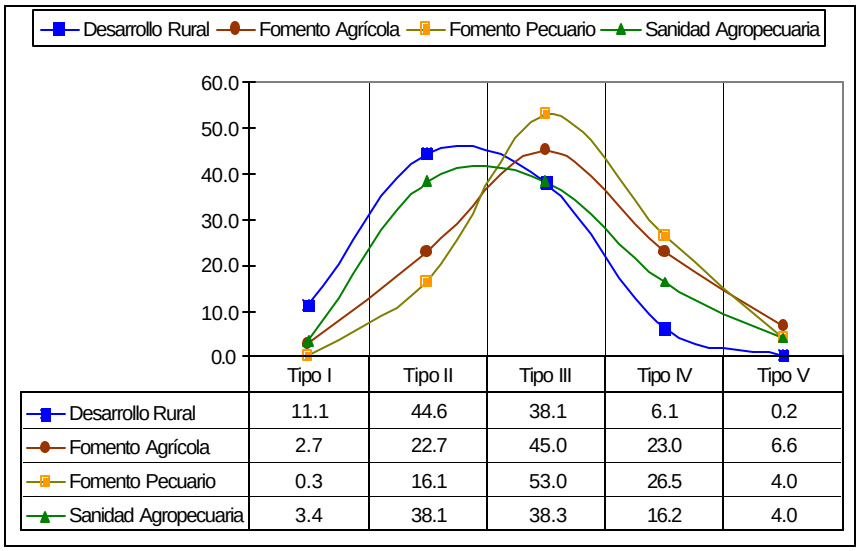
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Coordinación de Delegaciones de la SAGARPA

En 2001 el PADER fue el programa del grupo con mayor presupuesto, seguido por el PESPRO y Zonas Marginadas. El primero ejerció 1,582 millones de pesos, frente a 433 del segundo y 406 del tercero. Los programas con menor inversión fueron el Fondo de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos con 35 millones y PATMIR con 28 millones de pesos.

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

2.4 Perfil y tipología de los beneficiarios

Figura 6. Porcentajes de los tipos de productores beneficiarios en los diferentes grupos de programas.



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

Fuente: Base de datos de las encuestas realizadas por el proyecto.

Para el análisis del perfil de los beneficiarios se construyó una tipología de productores con base en la información de las encuestas aplicadas en la que se consideraron siete variables, a saber, el nivel de escolaridad (a partir del que se construyeron cuatro categorías); el tamaño de la unidad productiva (con esta variable se establecieron seis categorías de superficie); las unidades de bovinos equivalentes en posesión del beneficiario (a partir de la que se construyeron seis clases); el valor de los activos fijos del participante (de acuerdo con su valor se establecieron cinco categorías); el porcentaje del principal producto que se destina a la venta (con seis rangos que van desde cero hasta cien por ciento de la producción que se destina a la venta); el grado de tecnificación (considerando las variables que permiten apreciarlo en términos del nivel de mecanización, la calidad genética del material biológico que utiliza en su unidad de producción, además del nivel de control de las plagas y enfermedades en sus actividades productivas). Finalmente, se consideró dentro de las variables de clasificación el nivel de ingresos del productor, estableciéndose cinco categorías; desde menos de cuatro mil hasta más de sesenta mil pesos mensuales.

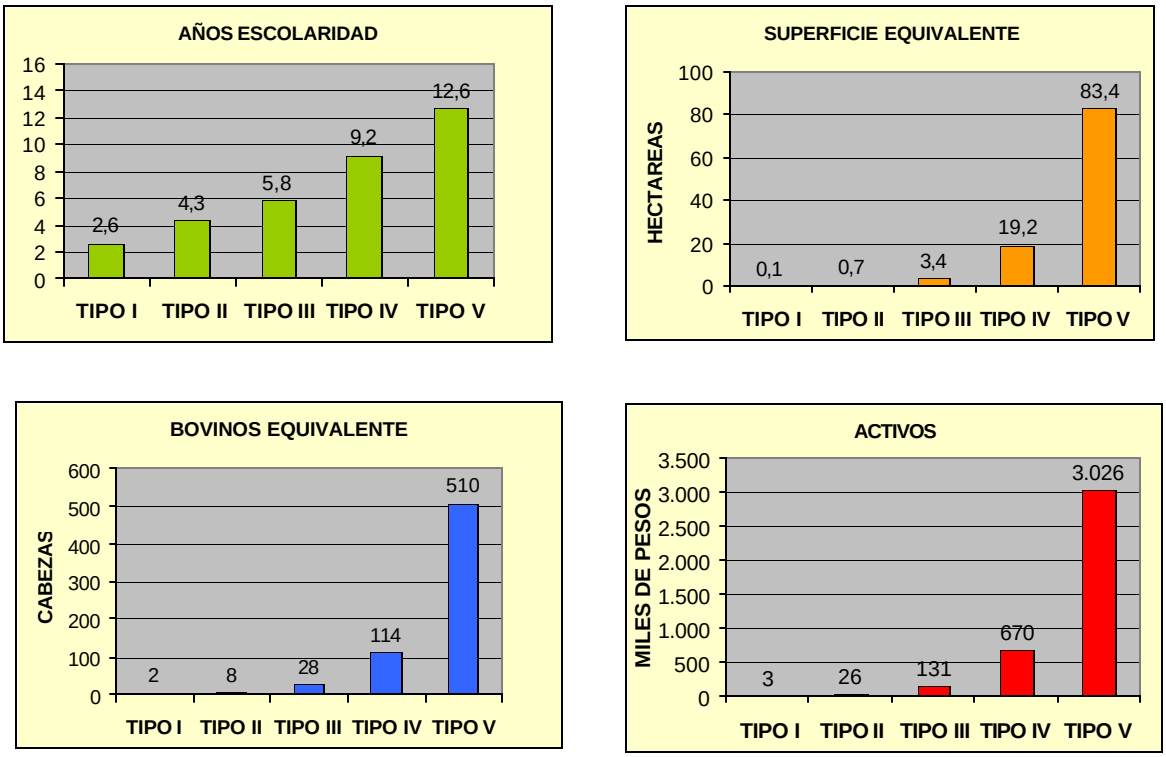
El análisis combinado de esas 7 variables permitió agrupar a los beneficiarios en cinco tipos los cuales fueron interpretados como campesinos (tipos I y II), productores transicionales y pequeños empresarios (tipo III) y medianos y grandes empresarios (tipos IV y V), cuyas características promedio se muestran en la Figura.

Del total de encuestados dentro del grupo de programas de desarrollo rural, el 11.1% de los productores presentaron características que los ubicaron dentro del grupo I; 44.6% se ubicaron en el grupo de productores del tipo II; 38.1% se agruparon en el tipo III; 6.1% en el grupo IV y 0.2% dentro de la clasificación perteneciente al grupo V.

Cuadro 1. Características de las variables de clasificación de los 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 has	3 a 10 has	10 a 50 has	50 a 100 has	Más de 100 has
Bovinos equivalente	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 pesos7mes	4 mil a 11 mil pesos	11 mil a 30 mil pesos	30 mil a 60 mil pesos	Más de 60 mil pesos
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

Figura 7. Valores promedio de algunos de los variables usadas en los diferentes tipos de productores



Fuente: Encuesta a beneficiarios.

2.5 Cambios de los programas en el 2002

En el ejercicio del año 2002 se llevó a cabo una fuerte reestructuración de los programas de desarrollo rural que tendió a adaptarlos a los lineamientos de la política sectorial del nuevo gobierno. Esta transformación consistió en una integración y simplificación del conjunto de programas para conformar tres programas base de desarrollo rural (PBDR): el Programa de Apoyo a la Inversión Rural (PAPIR), el Programa de Desarrollo de Capacidades (Prodesca) y el Programa de Fomento a la Organización (Profemor).

Los componentes que se encontraban en los antiguos programas de desarrollo rural se incluyeron en los nuevos como se muestra en el cuadro.

Cuadro 2. Anteriores y nuevos programas de desarrollo rural de Alianza Para el Campo

PROGRAMAS	PRODESCA	PAPIR	PROFEMOR
Componente	Capacit.	Inversión	Organización
PESPRO	X		
CAFE (ALIANZA)	X	X	X
ZONAS RUR. MARGINADAS	X	X	X
MUJERES EN DES. RURAL	X	X	X
PADER		X	X
PATMIR	X	X	X
PROFECA	X	X	X

En este nuevo arreglo además del agrupamiento y simplificación, que seguramente redundará en una mejor coordinación y evitará duplicidades, también se enfatiza fuertemente en el otorgamiento de los apoyos sobre la base de proyectos. Otro cambio importante es en el concepto de extensionista, el cual es sustituido por el de prestadores de servicios profesionales (PSP), a quienes además se les modifica su sistema de trabajo el cual ahora se basa en los productos obtenidos; además, su supervisión es llevada a cabo por los Centros de Calidad para el Desarrollo Regional (CECADER).

En el arreglo operativo también se incorporan modificaciones, al unificar el conjunto de las vocalías de los anteriores programas en una nueva estructura de apoyo al Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de la Alianza, que se denomina Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE).

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

Capítulo 3

Evaluación de procesos de los programas de desarrollo rural

3.1 Diseño de los programas

Los principios rectores de la operación de la Alianza para el Campo han demostrado a través de la historia del programa constituir un esquema acertado y adecuado. Su operación federalizada representa un ejemplo exitoso entre el conjunto de las políticas del país; el mecanismo de co-inversión ha permitido que a los recursos federales se le sumen de manera importante otros recursos provenientes de los estados y de los beneficiarios, logrando así un efectivo impulso a la inversión en el campo; el uso de las estructuras ya existentes, tanto de las dependencias federales como de las estatales, ha permitido operar sin la creación de mayor burocracia, sino aprovechando la ya existente; finalmente la búsqueda de desarrollar los mercados de bienes y servicios representa una acertada medida como forma de impulsar las actividades rurales.

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

Sin embargo, también se tienen limitaciones en este esquema ya que la descentralización sólo ha llegado a los niveles estatales y no ha alcanzado el nivel municipal, ya que a las comunas se les incluye sólo de manera incipiente. Por otra parte la solicitud explícita del productor no constituye necesariamente una programa de demanda, porque es el gobierno el que pone a disposición del productor una serie de componentes definidos previamente.

Además, existen aún problemas en la relación entre federación y estados con respecto a la normatividad, ya que las Reglas de Operación son elaboradas principalmente por las autoridades federales, con poca participación de los estados, y en muchos aspectos contienen disposiciones sumamente detalladas con definiciones muy específicas, lo que resulta en limitaciones de los operadores estatales para enfrentar los problemas concretos y para expresar sus propias visiones estatales sobre el desarrollo rural. No obstante, en otros rubros importantes como la estratificación de productores y la aplicación de apoyos diferenciados, los estados no aprovechan los márgenes de maniobra que las normas les brindan.

Los programas de Desarrollo Rural en el nuevo esquema de 2002

Los cambios en los programas para el 2002 contienen avances de gran importancia como la simplificación en menos programas, el establecimiento de tres Programas Base que articulan los apoyos, el énfasis en la operación sobre la base de proyectos, el cambio del concepto de “extensionista” al de “prestador de servicios profesionales” y el pago por servicio a los prestadores de esos servicios. La integración de los anteriores programas en torno a las tres directrices fundamentales que se plantean en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación como ejes medulares, es decir inversión, desarrollo de capacidades y organización económica de base, resulta una medida adecuada que permitirá una mayor efectividad y una mejor articulación de acciones.

La idea de privilegiar el enfoque de proyectos, que permita articular los procesos de desarrollo de las unidades productivas en torno a una perspectiva integrada de planeación de mediano plazo con un enfoque de agronegocios, resulta sin duda un muy importante avance en términos de concepción del desarrollo, ya que permitirá que las inversiones tengan mayor sentido productivo y con seguridad impactará mejor sobre los objetivos económicos.

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

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

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

Focalización y cobertura

Los criterios de focalización y elegibilidad orientan los programas hacia productores de bajos ingresos de regiones marginadas. Los resultados de la evaluación muestran que los apoyos han estado efectivamente dirigidos a esos productores, aunque en ciertos casos los apoyos llegaron a productores que no deberían ser elegibles para estos proyectos, como es el caso del 6.3% de los beneficiarios encuestados que corresponden a los tipos 4 y 5.

Los municipios prioritarios definidos en los anexos de las Reglas de Operación constituyen un universo de atención muy grande, ya que en 2001 su número fue de casi un millar y aunque han sido reducidos en cierta magnitud en el 2002, aún son demasiados y no coinciden con precisión con los establecidos por otros programas (por ejemplo SEDESOL).

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

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

3.2 Planeación

Una de las limitaciones fundamentales de los programas de desarrollo rural es la inexistencia de esquemas de planeación que den contexto a las acciones puntuales y las inscriban en una visión regional y sectorial de mediano y largo plazos. Esta inexistencia de políticas y estrategias más generales de planeación ocasiona que se limiten de manera importante los posibles impactos y resultados de los programas.

No existen planes de mediano plazo que constituyan un eslabón intermedio que vincule los planteamientos, enfoques y objetivos del programa sectorial, a través del cual se define la política rural, con la programación anual de recursos y con las reglas de la Alianza, que es uno de los instrumentos a través de los cuales se opera la política de fomento productivo. Ese eslabón intermedio debería traducirse y expresarse en forma de planes y estrategias que partan de diagnósticos compartidos entre los diversos actores e incluyan metas y requerimientos presupuestarios multianuales. En realidad, el problema se arrastra desde el Programa Sectorial, el cual aunque sí establece con claridad objetivos y estrategias no establece metas para la mayoría de los aspectos considerados, que permitan contar con un marco de referencia.

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

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

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

La inexistencia de esos planes además, no favorece la articulación de los programas de APC entre si y de éstos con otros programas e instrumentos de política pública, ya que si se contara con metas e imágenes objetivo claras, sería más fácil la integración de los diferentes instrumentos y esfuerzos específicos que tendrían una visión definida hacia la cual orientarse y complementarse.

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. A nivel estatal solamente se definen metas anuales en los Anexos Técnicos, pero no se cumple con la norma de que el Consejo Estatal Agropecuario haga la planeación estratégica y defina la distribución de los recursos. En los niveles distrital, municipal y local el proceso de planeación es inexistente, y la mayor parte de los apoyos se otorgan sobre la demanda.

La caracterización y cuantificación de las diferentes clases de productores de la población objetivo es un principio fundamental para orientar los apoyos y acciones de los programas de fomento rural, y a pesar de que las Reglas de Operación establecen que se debe llevar a cabo un estudio de estratificación en cada entidad federativa, pocos estados contaron con una tipología que orientara y priorizara sus acciones y los pocos que llevaron a cabo un estudio de esta naturaleza, no lo utilizan como instrumento de planeación. Sin embargo, cabe desatacar que algunos esfuerzos como el de la integración del Padrón Nacional de Productores de Café constituyen avances muy importantes.

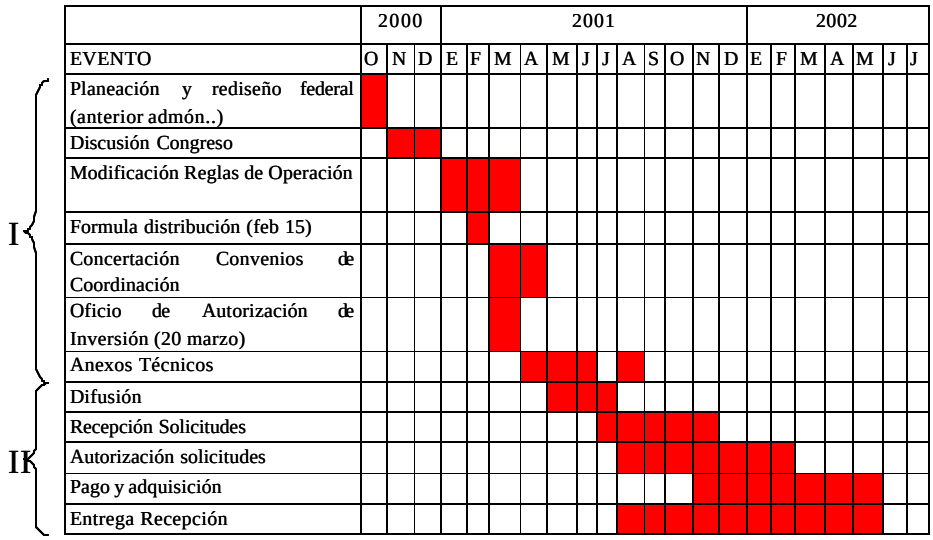
3.3 Operación

Temporalidad y oportunidad

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

El desfase entre los tiempos fiscales y los períodos reales de operación de los programas de la APC genera tensiones que a veces pueden ser artificiales; tal parece ser el caso de la exigencia de las Reglas de Operación 2001 de comprometer los recursos antes del 30 de octubre, que parece responder más al cumplimiento de los calendarios formales; esto presionó a los operadores a comprometer recursos en tiempos muy cortos, lo que hizo mayor el riesgo de una mala selección de beneficiarios, aunque finalmente la operación de los apoyos culminó hasta mediados del 2002.

Figura 8. Tiempos de ejecución de los diferentes eventos de la operación de los programas de la Alianza pare el Campo



Fuente: Anexos técnicos, Diario Oficial de la Federación, estudios de caso estatales y encuestas aplicadas.

En el nivel de los productores, muchos de los recursos son necesarios antes de la temporada de lluvias, especialmente los que están más ligados con los ciclos agropecuarios, como es el caso de los apoyos para insumos, de modo que para que sean oportunos deben estar en sus manos en los primeros meses del año. Para lograr esta oportunidad parecen haber dos opciones: o bien acelerar todo el proceso para que sea posible que los recursos lleguen en la primera parte del año, o bien, posponerlo para fines de año y principios del siguiente. Esta situación muestra la necesidad de un arreglo normativo que reconozca estas diferencias en los ciclos temporales.

Difusión

La difusión adecuada de los programas resulta un proceso de gran importancia para asegurar equidad de oportunidades entre la población objetivo, en el acceso a los apoyos; sin embargo esta actividad sigue presentando importantes deficiencias en cobertura y calidad, lo que ocasiona que una considerable cantidad de productores no cuenten de manera oportuna con la información acerca de las fechas, lugares y formas para la gestión de las solicitudes, mientras que otros más ni siquiera llegan a enterarse de la existencia de muchos de los programas, por lo que los apoyos tienden a concentrarse en personas que tienen ventajas de información.

En ocasiones los esfuerzos de difusión se restringen con el argumento de que los recursos son insuficientes para atender a mayor población y que con una difusión más efectiva el número de solicitudes se incrementaría sin que ocurriera lo mismo con las posibilidades de atenderlas. Sin embargo, aunque no se amplíe la capacidad de los programas para responder positivamente a las solicitudes, una mejor difusión permitiría una mayor equidad en las posibilidades de acceso y una mayor oferta de buenas propuestas lo que permitiría una selección más eficaz de las mejores.

Igual que en años anteriores, se constata que el mejor mecanismo de difusión son los propios productores y sus líderes, ya que la mayoría de los productores apoyados se enteraron del programa a través de sus propios compañeros o de sus organizaciones, aunque el papel de los técnicos también resulta muy importante.

Estructura operativa

La creación de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), como parte de la estrategia de compactación de programas y estructuras organizativas, puede contribuir a generar importantes sinergias entre los programas, unificar criterios de aplicación de recursos y evitar su duplicidad o dispersión. En la modalidad anterior la operación de cada uno de los diferentes programas estaba a cargo de una Vocalía, a pesar de que todas ellas se encontraban en el marco de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural, lo que no evitaba su funcionamiento independiente y su falta de articulación. El establecimiento de la UTOE ayudará, junto con las interrelaciones obligadas entre los PBDR, ayudará sin duda a tener una operación más simplificada e integral.

Sin embargo, dadas las dificultades inherentes a todo cambio de estructuras organizativas, en la práctica, en 2002 el funcionamiento de las UTOE, en varios casos se ha convertido en una limitante operativa, debido al costo de la implantación del nuevo esquema, aunque en muchos estados ya se han logrado avances importantes. Por ello, una tarea prioritaria para el año de 2003 es la de culminar el proceso de instalación del nuevo esquema y consolidar el funcionamiento eficiente y eficaz de las UTOE.

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

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

Participación.

La participación de los productores, comunidades y organizaciones que forman parte del universo de atención de los programas, fue muy limitada o prácticamente nula en los momentos clave en los que se toman decisiones fundamentales. La población objetivo de los programas de desarrollo rural y sus organizaciones y comunidades, por lo general tiene una participación muy pequeña en los Consejos Estatales Agropecuarios, pero además estos organismos las más de las veces tienen una participación más formal que real en las decisiones del programa.

Una notable excepción a esta situación de falta de participación fue la de los Consejos Regionales, y la operación del programa de zonas marginadas, cuya existencia y funcionamiento, aunque con ciertas limitaciones, puede considerarse un éxito como modelo de participación social. En los varios años en que operó este programa acumuló importantes experiencias en la formación y operación de estos Consejos Regionales que es importante rescatar para incorporarla al nuevo esquema.

Se puede afirmar con base en estas experiencias que la operación descentralizada donde participan los actores locales en la toma de decisiones, como el caso de los Consejos, permite atender las necesidades con mayor efectividad. La mayor participación de los productores en la toma de decisiones reduce la influencia de las instituciones y las posiciones partidistas, y contribuye a lograr una mayor corresponsabilidad entre las instituciones gubernamentales y los productores. Así, el clientelismo, que es un grave riesgo de los programas se evita aunque siempre y cuando estos consejos permitan una participación plural, incluyente y sin distingo partidario, religioso o ideológico.

Sin embargo, muchos de los Consejos Regionales del programa de Zonas Marginadas tuvieron limitaciones en cuanto a los ejercicios de planeación, ya que aunque se hicieron estudios y diagnósticos, no se logró tener una plena relación entre los instrumentos de planeación y las decisiones operativas y presupuestales, por lo que la participación social presionó hacia una pulverización de los apoyos.

Coordinación institucional y complementariedad entre programas

En general se puede afirmar que se presenta un fuerte problema de coordinación institucional en los programas de desarrollo rural y en toda la Alianza, lo que constituye un importante factor que reduce fuertemente la efectividad, los resultados y los impactos de esta política. Existe poca coordinación entre los programas de la Alianza, entre éstos y otros de la SAGARPA (PROCAMPO, Apoyos a la Comercialización) y menos aún con otros programas federales que operan en los mismos ámbitos.

En los casos en que ocurrió alguna articulación, fue de manera incipiente, principalmente bajo la modalidad de mezcla de recursos, y las iniciativas se debieron más a la labor de los técnicos quienes lograban vincular diversas iniciativas en su trabajo en el terreno, que a políticas establecidas de manera institucional; uno de los obstáculos importantes para esta coordinación ha sido la diversidad e independencia de normatividades de los diferentes programas.

La falta de coordinación en la operación de los programas de Alianza a veces duplica acciones hacia la población objetivo, por lo que es necesario revisar y mejorar los mecanismos de coordinación institucional.

Por ejemplo, en 2001 la coordinación entre PADER y PESPRO fue muy limitada, ya que en la mayoría de los casos trabajaron de manera independiente y con lógicas diferentes, y la necesidad de definir y comprometer los recursos de inversión hizo que las acciones PADER no esperaran los resultados del proceso de capacitación de los técnicos, quienes elaboraron proyectos de manera independiente a los mecanismos de autorización, por lo que estos proyectos tuvieron que buscar otras fuentes de financiamiento. Existió mejor coordinación y complementariedad entre PROFECA y Café, ya que el primero apoyó a un número importante de organizaciones cafetaleras logrando relevantes acciones de integración de cadenas, lo que fue complementado también por el propio programa de Café.

El esquema de 2002 con los PBDR integrados, es un paso hacia una mayor vinculación de la acción institucional, ya que sin duda potencia las posibilidades de coordinación.

3.4 Seguimiento

El seguimiento administrativo de la operación de los programas de desarrollo rural, y en general de la Alianza, muestra deficiencias que no han sido superadas. Hasta 2001 no se había logrado la instalación y operación de un sistema único de información para el seguimiento de avances físicos y financieros. En ese año no se contó con un esquema estandarizado para todos los estados, por lo que la información de seguimiento utilizó formatos diferentes en los diversos estados. Cabe mencionar que la SAGARPA intentó instrumentar el Sistema de Información de la Alianza para el Campo (SIALC) como sistema único, el cual funcionó parcialmente sólo en unos pocos estados y que finalmente fue desechado. En varios casos existió resistencia por parte de las entidades a abandonar sus propios esquemas, lo que también fue propiciado por la falta de consistencia de la propuesta federal, que terminó por ser abandonada. En 2002 las autoridades federales han iniciado el desarrollo del Sistema de Información del Sector Rural (SISER), que es un nuevo sistema de información y seguimiento basado en los éxitos estatales y que se encuentra en proceso de instauración. Este nuevo sistema ya está empezando a operar y sus primeros resultados son positivos, aunque ha enfrentado algunos problemas como la falta de infraestructura informática y de comunicación en los DDR y CADER.

Por lo que respecta al seguimiento técnico a los apoyos y proyectos, este ha sido más bien pobre lo que ha provocado que sean aprovechados en menor medida y que se ponga en riesgo su sostenibilidad. Por lo común los operadores no acompañan a los beneficiarios después de la elaboración de las actas de entrega recepción y en ocasiones los apoyos se otorgan sin la verificación de que se usen adecuadamente. En algunos casos los operadores estatales consideran que se deberían destinar mayores recursos y para infraestructura y seguimiento técnico de los proyectos ya que así se lograría incrementar de manera importante el nivel de impacto y de aprovechamiento de las inversiones, sin un desembolso considerable.

Un mayor y más efectivo seguimiento de mediano plazo de los apoyos permitiría:

- Detectar necesidades básicas para el desarrollo de los proyectos.
- Identificar oportunidades para canalizar otros apoyos.
- Fortalecer la viabilidad de los proyectos y garantizar la permanencia de las inversiones y el pleno uso de los componentes
- Asegurar asistencia técnica que puede ser fundamental para el éxito de los proyectos.

En el caso de proyectos de productores campesinos y de zonas marginadas, el seguimiento y acompañamiento técnico de mediano plazo es una necesidad fundamental y además de los operadores institucionales, los PSP deberían tener un papel explícito y claro en este aspecto dentro del nuevo esquema de pago por productos.

3.5 Asistencia técnica

La función de los PSP del PRODESCA y PROFEMOR, representa un eje fundamental de la estrategia de otorgamiento de apoyos sobre la base de proyectos para los tres Programas Base

de Desarrollo Rural (PBDR). Esto es debido a que el logro de mayores impactos requiere una mayor y mejor asistencia técnica, seguimiento y acompañamiento a los proyectos, especialmente en el caso de los productores menos capitalizados quienes requieren apoyos diferenciados con técnicos permanentes y por períodos prolongados.

El PESPRO en 2001 y el PRODESCA en 2002 que es su primer año de operación, han logrado significativos avances en la transformación de mentalidad hacia una lógica de **pago por productos.** Este paso ha sido muy importante ya que se han sentado las bases para generar un cambio en el modelo de prestación de servicios al haber roto o debilitado las inercias del sistema que los precedió.

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

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

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

Por otra parte, la capacitación otorgada a los técnicos fue insuficiente ya que aunque se abordaron temas relevantes, los resultados, fueron muy pobres principalmente debido a:
(i) el poco tiempo destinado a la capacitación;
(ii) deficiencias en la oferta de capacitación a formadores;
(iii) heterogénea calidad de los formadores (instructores),
(iv) heterogeneidad en la formación y capacidades de los capacitandos,
(v) casi nulo acompañamiento a los capacitados,
(vi) enfoque a la información más que a la capacitación,
(vii) poca importancia que las estructura estatales concedieron al proceso.

Debido a ello, los productos obtenidos por los PSP (diagnósticos y proyectos) presentan deficiencias en estructura y en contenidos, lo que redujo sus posibilidades de ser objeto de financiamiento

Capítulo 4

Evaluación de impactos de los programas de desarrollo rural

4.1 Categorías utilizadas para el análisis de impactos

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

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

Se usó la tipología de productores construida en la que se identifican cinco tipos que equivalen a los campesinos muy pobres y pobres, (I y II), los productores transicionales y pequeños empresarios (III), y los medianos y grandes empresarios (IV y V).

Los montos de inversiones se clasificaron en 5 grupos:

- 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

Por su parte, los muy diversos apoyos se agruparon en 7 grandes categorías de componentes que son las siguientes:

- 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)
- Semovientes y plántulas para plantaciones perennes
- Campañas sanitarias
- Otros componentes

Se reporta entonces los valores para los indicadores considerando de manera global todos los programas de desarrollo rural y también se presentan cada uno de los factores considerados.

En general se encontró que el comportamiento de los indicadores es efectivamente influido por estos factores, y que esta influencia es muy clara en el caso de los tipos de productores y en el

de los montos de apoyos, especialmente para algunos aspectos entre los que sobresalen los productivos; también se pudieron registrar diferencias entre componentes y programas. Se presenta este análisis para cada uno de los indicadores y finalmente se presenta un resumen para el conjunto de los indicadores considerados.

4.2 Comportamiento general de los indicadores de impacto

Los programas de desarrollo rural en su conjunto tuvieron una alta respuesta en los siguientes aspectos:

- Inversión productiva
- Satisfacción con el apoyo (calidad y oportunidad)
- Permanencia y funcionalidad de los apoyos
- Nivel de aprovechamiento del apoyo
- Consolidación de nuevos grupos.

En otros rubros analizados a través de indicadores, se obtuvo una respuesta media, que son los siguientes:

- Asistencia técnica: disponibilidad y satisfacción.
- Valoración de los servicios de apoyo
- Aprendizaje de nuevas técnicas productivas
- Conocimiento y participación en campañas sanitarias.
- Disposición a pagar por la asistencia técnica

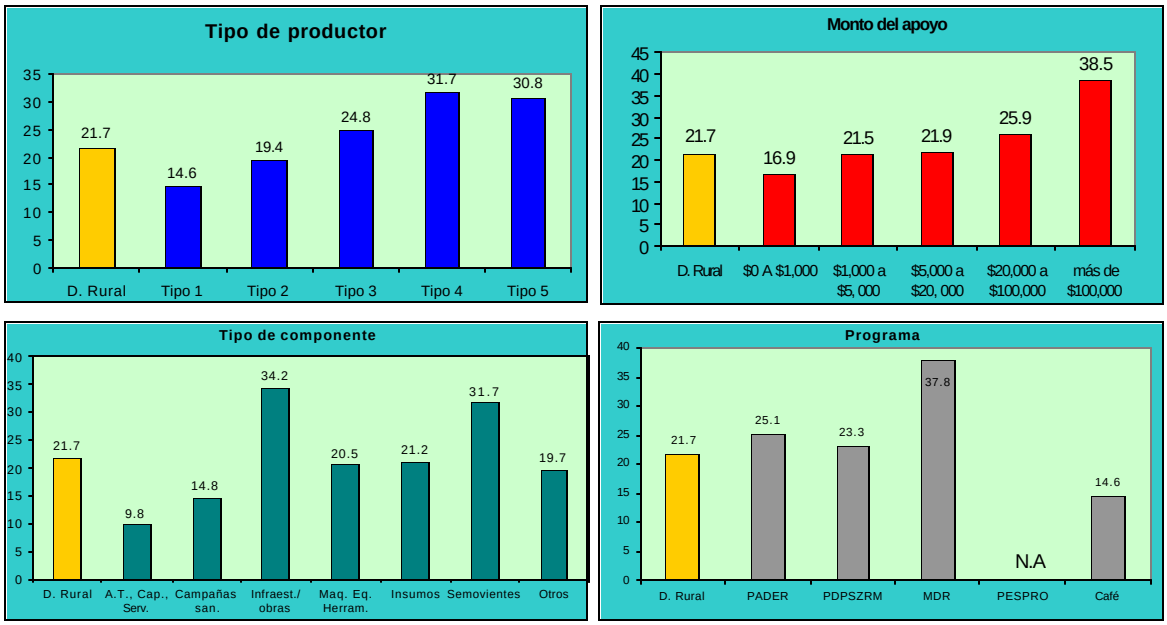
Mientras tanto, en otros aspectos se registró una respuesta baja:

- Cambios en la producción, productividad y calidad
- Cambios en el ingreso
- Cambio en el empleo
- Desarrollo de las cadenas de valor
- Pago por la asistencia técnica
- Efectos sobre los recursos naturales

4.3 Indicadores que registran alto impacto

Uno de los aspectos en los que Alianza tiene un importante éxito es en la promoción de la inversión productiva en el medio rural y los programas de desarrollo rural aunque en menor grado que los otros grupos de programas, también tienen una buena respuesta en este aspecto. Así, aun en el caso de los productores de desarrollo rural que son de bajos ingresos, por cada peso de inversión que hizo el gobierno en su conjunto, los productores invirtieron 50 centavos y el porcentaje de productores que hizo inversiones adicionales a las que la normatividad obliga, fue de 22%.

Figura 9. Porcentaje de los beneficiarios de desarrollo rural que hicieron una inversión adicional a la obligada por la normatividad



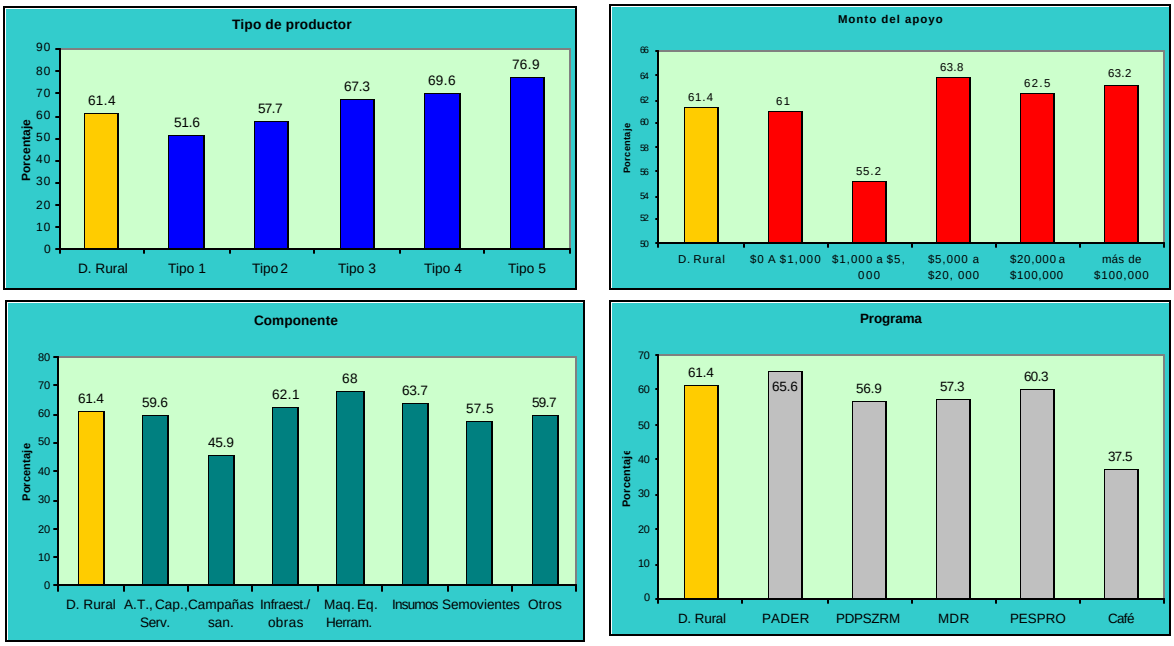
Fuente: Encuesta.

A excepción del tipo de productores 5, en donde la tendencia no se sigue, existe un claro aumento del valor de ambos indicadores en la medida en que se pasa del tipo 1 al 4.

En cuanto a montos, la respuesta a la inversión gubernamental se muestra mayor en los apoyos menores a 20 mil pesos, mientras que es menor en los mayores a esa cantidad, mientras que el porcentaje de quienes hicieron inversión adicional aumenta con los montos. Los componentes que mejor desempeño tuvieron en inversión adicional fueron Infraestructura y Semovientes, mientras que en el caso de la respuesta a la inversión, el valor más alto es el de campañas sanitarias, aunque este valor no debe considerarse muy sustentado dado el bajo número de casos. Los programas que destacan en inversión adicional son mujeres y Pader, mientras que en respuesta son café y Pader.

En el aspecto de la satisfacción de los beneficiarios con la calidad y la oportunidad de los apoyos el grupo de programas en su conjunto tuvo un porcentaje de 61% de los beneficiarios que afirmaron estar satisfechos tanto con calidad como con oportunidad, lo que resulta sin duda una muy buena respuesta.

Figura 10. Porcentaje de los beneficiarios que estuvieron satisfechos con la calidad y la oportunidad del apoyo recibido

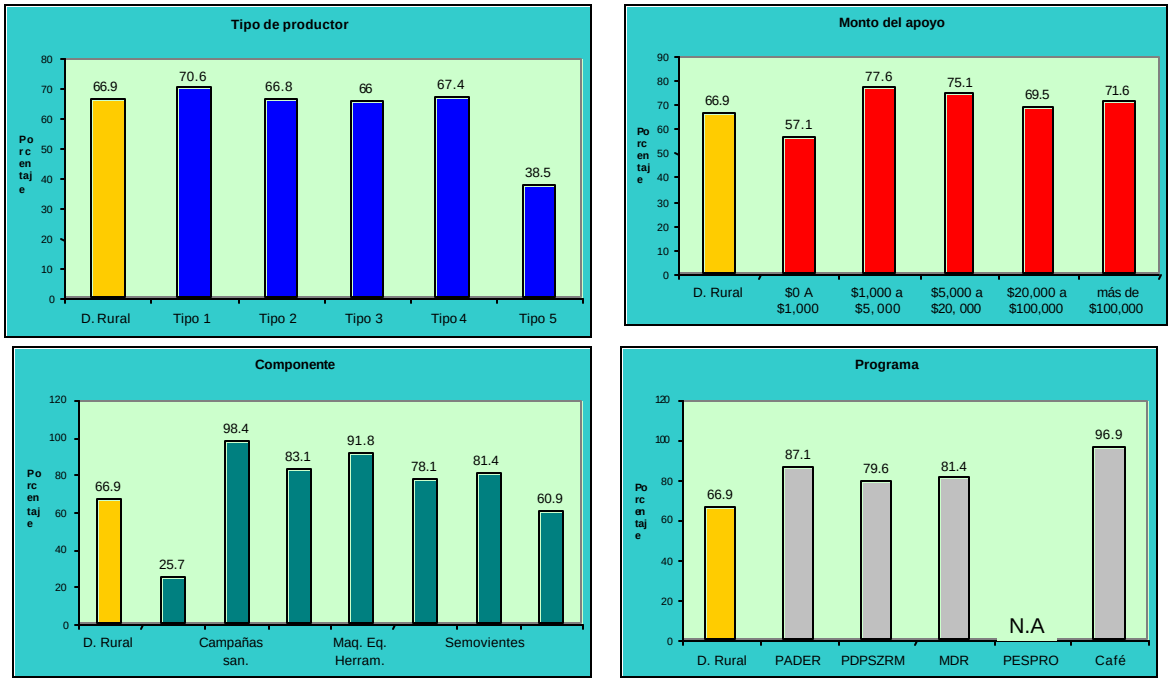


Fuente: Encuesta.

Existe una clara tendencia a mejorar en la medida en que pasamos de los campesinos pobres hacia los empresarios, lo que no es así para los montos de apoyo, que tienen valores muy parecidos. La categoría maquinaria y herramientas es la de mejor respuesta y las campañas sanitarias la de la peor, mientras que por programas Pader tiene el valor más alto y café el menor.

En otro asunto, el 67% de los beneficiarios afirmó mantener el bien o servicio en su poder y funcionado, lo que resulta un alto valor que se explica por la cercanía entre su entrega y la realización de la encuesta. A excepción del 5, no existen diferencias mayores entre los tipos de productores, y por monto, solo los menores a 1 mil pesos registran un valor más pequeño. Por componente, las campañas sanitarias, la maquinaria y herramientas y los semovientes o plantas, son los mejor librados, y la asistencia técnica la más baja, mientras que por programas el café es el mejor. Sin embargo en los casos de asistencia técnica y Pespro que tienen que ver con servicios más que con bienes, este indicador no aplica, lo que hace que la media baje de manera un tanto artificial. .

Figura 11. Porcentaje de los beneficiarios que tenían en su poder y funcionando bien el apoyo



Fuente: Encuesta.

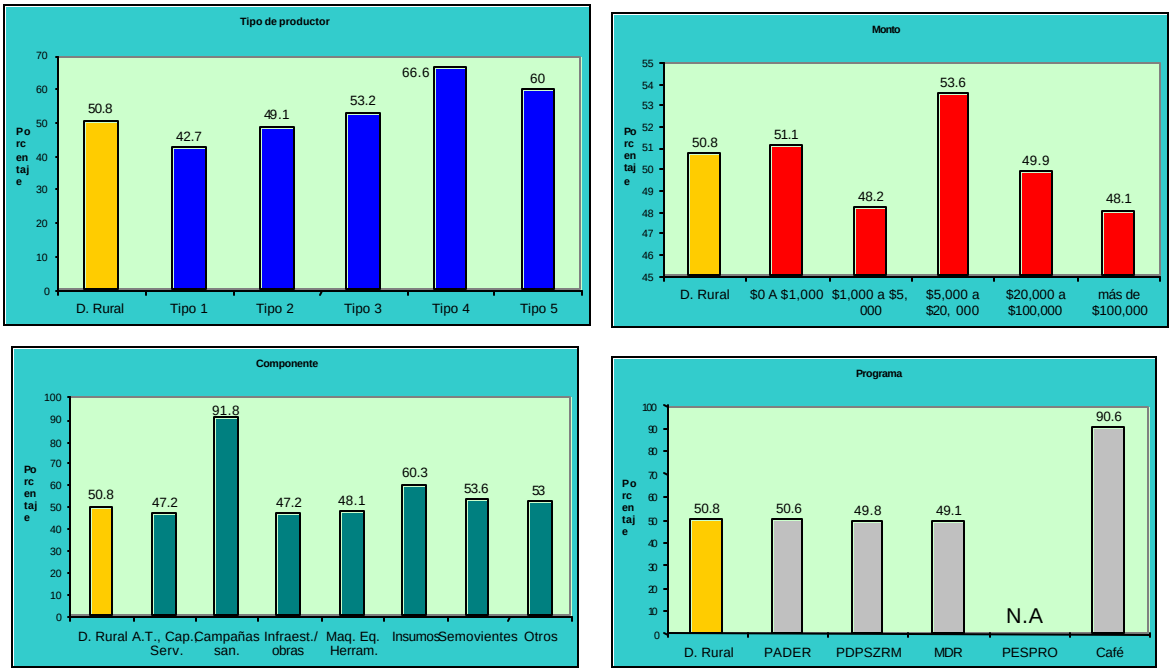
El grado de aprovechamiento del apoyo resulta también con valores altos ya que el 51% manifestó estar usando el bien en su totalidad.

Este indicador aumenta sensiblemente con el grado de capitalización de los productores y aunque no tiene una tendencia con respecto al monto, es mejor la respuesta en los apoyos entre 5 mil y 20 mil pesos.

Sin considerar las campañas, para las que es notable (y dudosamente) alto, los componentes mejor aprovechados fueros los insumos, mientras que el programa con mejor desempeño fue el café; además de Pespro en donde no aplica, el indicador se mantiene similar en el resto de programas.

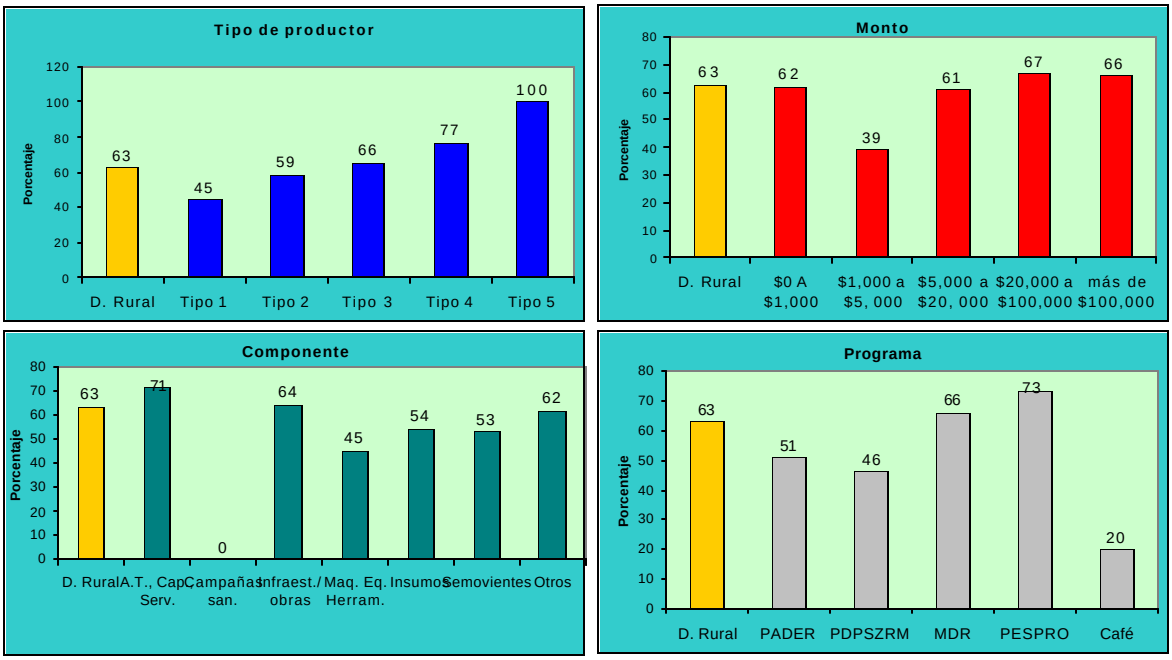
El 63% de los beneficiarios tuvieron apoyos que les permitieron consolidar sus organizaciones y la respuesta fue notablemente mejor en la medida en la que aumenta el grado de capitalización de los productores, mientras que es más pequeña en montos entre mil y cinco mil pesos. La asistencia técnica fue el componente con mejor desempeño, y por programas el Pespro tuvo un mejor valor. Sin embargo es necesario notar que en muchos casos los grupos de productores se formaron solo con el propósito de recibir apoyos y no continuaron de manera organizada para aprovechar los apoyos.

Figura 12. Porcentaje de beneficiarios con un aprovechamiento total del apoyo



Fuente: Encuesta.

Figura 13. Porcentaje de beneficiarios que recibieron acciones para consolidar su organización

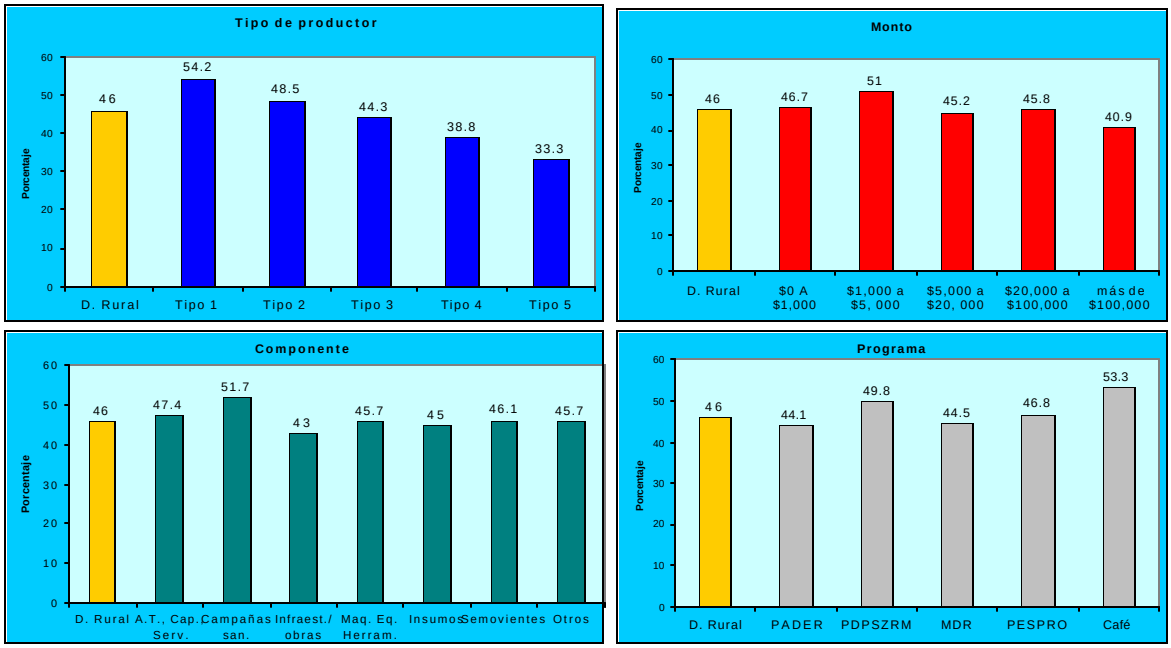


Fuente: Encuestas

4.4 Indicadores que registran mediano impacto

La mayoría de los aspectos con respuesta media tienen que ver con asistencia técnica y servicios. Así el 46% de los beneficiarios encuestados manifestaron satisfacción con la asistencia técnica recibida, aunque existe una marcada diferencia entre tipos.

Figura 14. Porcentaje de beneficiarios que consideraron satisfactoria la asistencia técnica

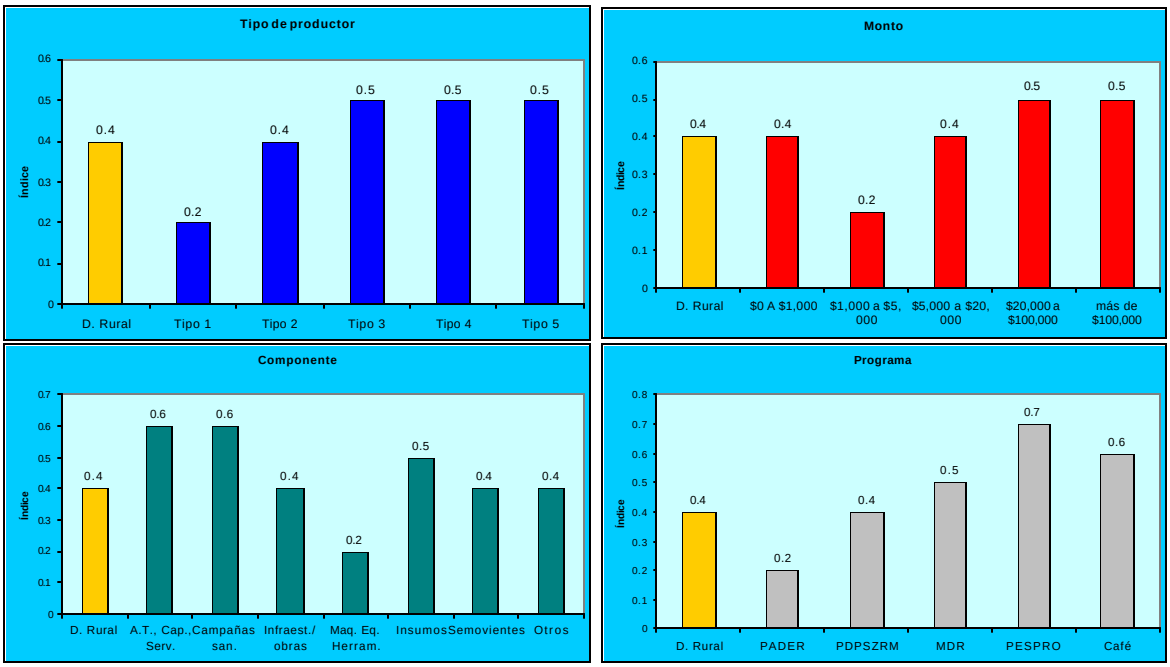


Fuente: Encuestas.

Curiosamente, a diferencia de la mayoría de los casos, la tendencia es a la disminución del porcentaje en la medida en que pasamos desde los productores campesinos hacia los empresarios. La mayor valoración de la asistencia técnica por los productores campesinos puede deberse a que es la única a la que tienen acceso, mientras que los más capitalizados pueden contar con otros servicios. Los otros factores no muestran grandes diferencias.

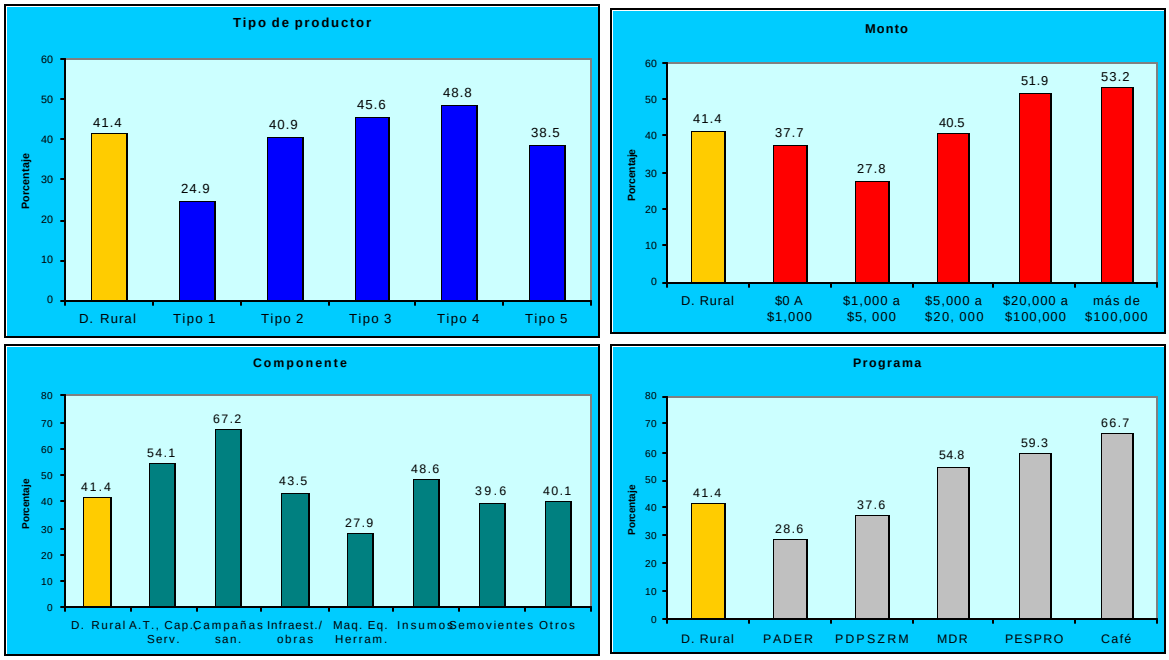
El índice de valoración del servicio, es un indicador compuesto por la satisfacción, la disponibilidad, el pago y la disposición a pagar por él. Puede tener valores que van desde el cero hasta el 1. En el caso de los programas de desarrollo rural alcanza un valor promedio de 0.4 que puede catalogarse como medio. . Este índice, sin embargo, muestra un comportamiento en el que aumenta desde su valor para los campesinos muy pobres hasta los transicionales y empresarios, que es claramente mayor. Con respecto a los montos, su valor más bajo se encuentra entre mil y cinco mil pesos, mientras que los componentes con mejor desempeño son asistencia técnica y campañas y los menores maquinaria y herramientas. Por lo que respecta a programas el valor más alto lo tiene Pespro y el más bajo Pader. Este comportamiento se explica debido a que es un indicador que valora servicios más que inversiones

Figura 15. Promedio del índice valoración del servicio recibido (Valores posibles de 0 a 1)



Fuente: Encuestas.

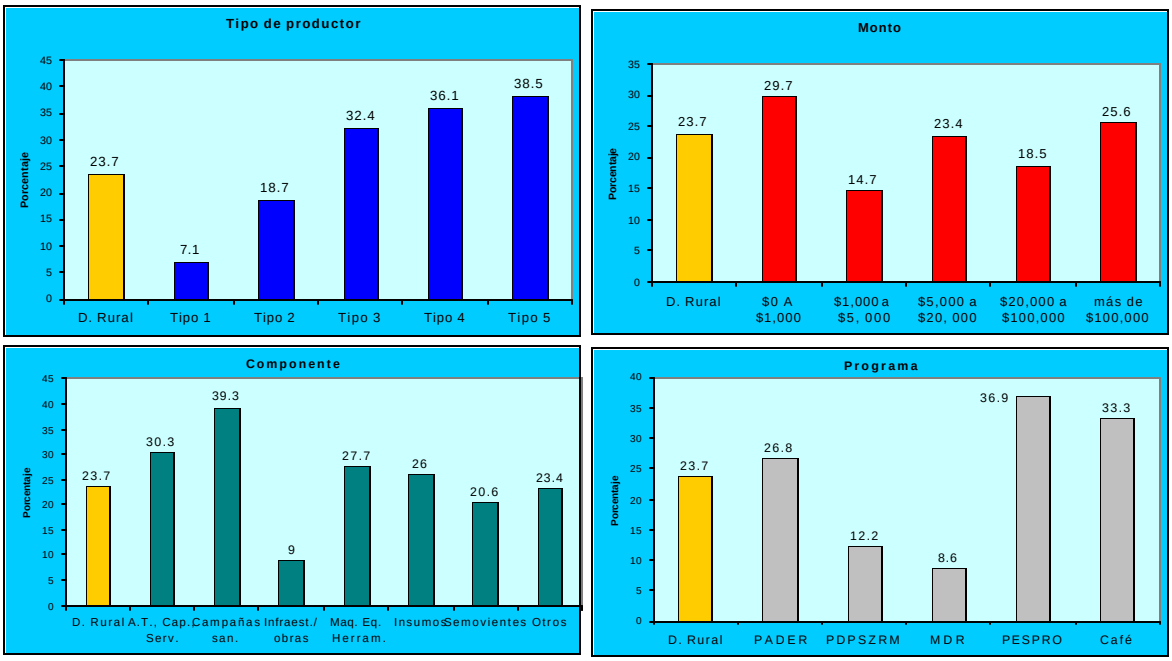
Figura 16. Porcentaje de los beneficiarios que aprendieron nuevas técnicas productivas



Fuente: Encuestas.

Un 41% de los beneficiarios manifestaron haber aprendido nuevas técnicas productivas gracias a los apoyos del grupo de programas. El porcentaje también se incrementa con certeza a mayor capitalización de los productores y a excepción de los montos menores, también parece tener una tendencia al crecimiento en la medida en que los montos son mayores. En los componentes de campañas sanitarias, asistencia técnica e insumos el porcentaje es mayor, mientras que los programas de mejor desempeño en este aspecto son Café Pespro y Mujeres. El Pader y Zonas Marginadas son que tienen menores valores lo que es indicativo de la separación entre servicios de asistencia y capacitación e inversión.

Figura 17. Porcentaje de beneficiarios que tuvieron conocimiento y participación en alguna campaña sanitaria

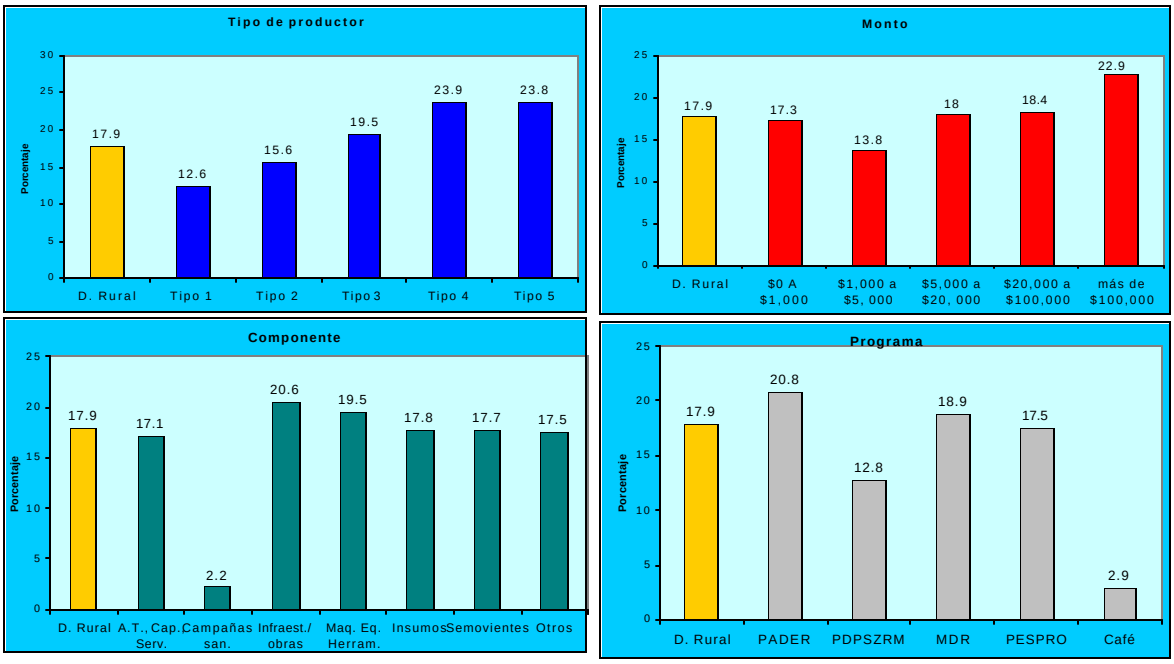


Fuente: Encuestas.

El 24% de los beneficiarios manifestaron haber tenido conocimiento y participación en campañas sanitarias, y esa proporción fue sensiblemente mayor a medida que los productores eran más capitalizados. En el caso de los montos no parece haber una tendencia; en los componentes, como era de esperarse las campañas tienen el mayor valor y el Pespro es el programa con mejor porcentaje.

Finalmente, el 18% afirmó que estaría dispuesto a pagar por la asistencia técnica, lo que representa una proporción elevada, sobre todo considerando que se trata de productores de bajos ingresos. El valor se incrementa claramente con el grado de capitalización, aunque no parece ocurrir lo mismo con los montos. No se aprecian diferencias grandes entre componentes, a excepción de las campañas en donde es sensiblemente bajo.

Figura 18. Porcentaje de beneficiarios que manifestaron disposición a pagar por la asistencia técnica



Fuente: Encuestas.

4.5 Indicadores que registran bajo impacto

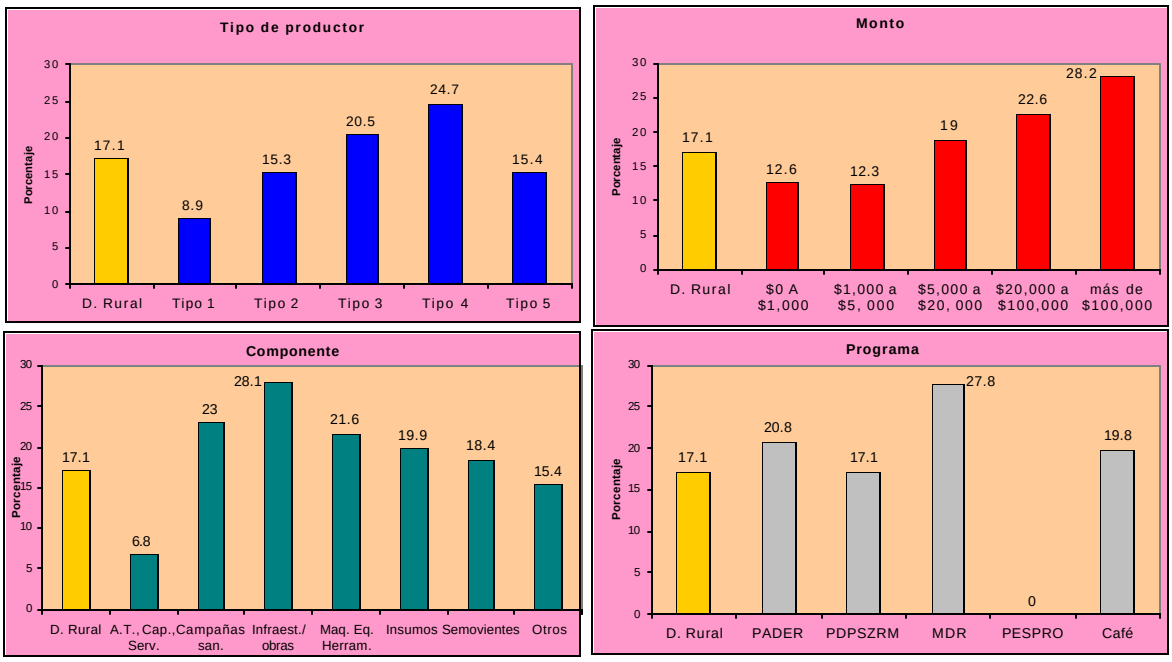
El conjunto de indicadores que dan cuenta de los resultados e impactos productivos, esto es los cambios en la producción, la productividad y la calidad, los cambios en el ingreso, el cambio en el empleo y el desarrollo de cadenas de valor, todos ellos se encuentran en esta categoría de bajos valores y tienen un comportamiento parecido en relación con los factores analizados.

El porcentaje de productores que manifestaron percibir cambios en la producción, la productividad y la calidad resultado de los apoyos recibidos, fue de 17%. Un valor casi igual se registró para el caso de los cambios en el ingreso, mientras que en el empleo, el porcentaje fue de 21%.

Para analizar los impactos en la integración a las cadenas de valor se usó un índice compuesto, que está formado por los aspectos de acceso a insumos, transformación, comercialización e información de mercados, y que puede tener valores de 0 a 1. Para los programas de desarrollo rural el promedio fue de 0.2, que expresa un bajo impacto en este punto.

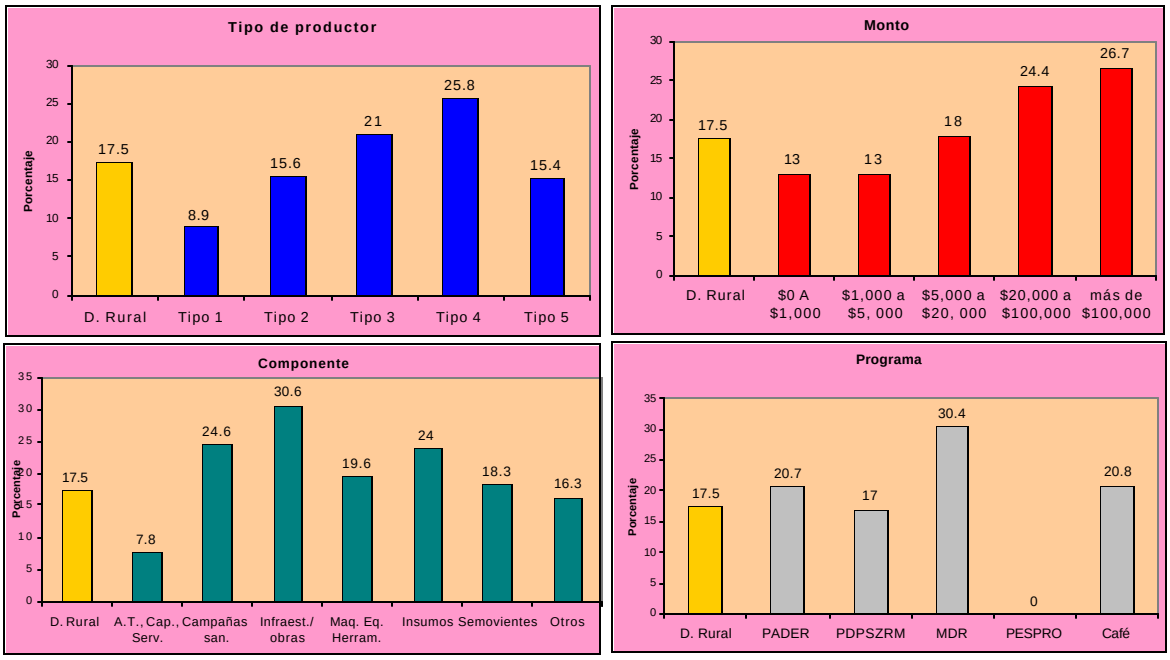
En los cuatro casos se observa un patrón similar en relación con los factores analizados. Los valores se incrementan en la medida en que se pasa de los campesinos pobres a los más capitalizados. También existe un claro incremento en función del aumento en los montos. En los cuatro casos el componente con valores más altos fue el de infraestructura y obras, y el programa con mejor desempeño fue el de mujeres.

Figura 19. Porcentaje de los beneficiarios que percibieron cambios favorables en producción, productividad y calidad debido a los apoyos recibidos



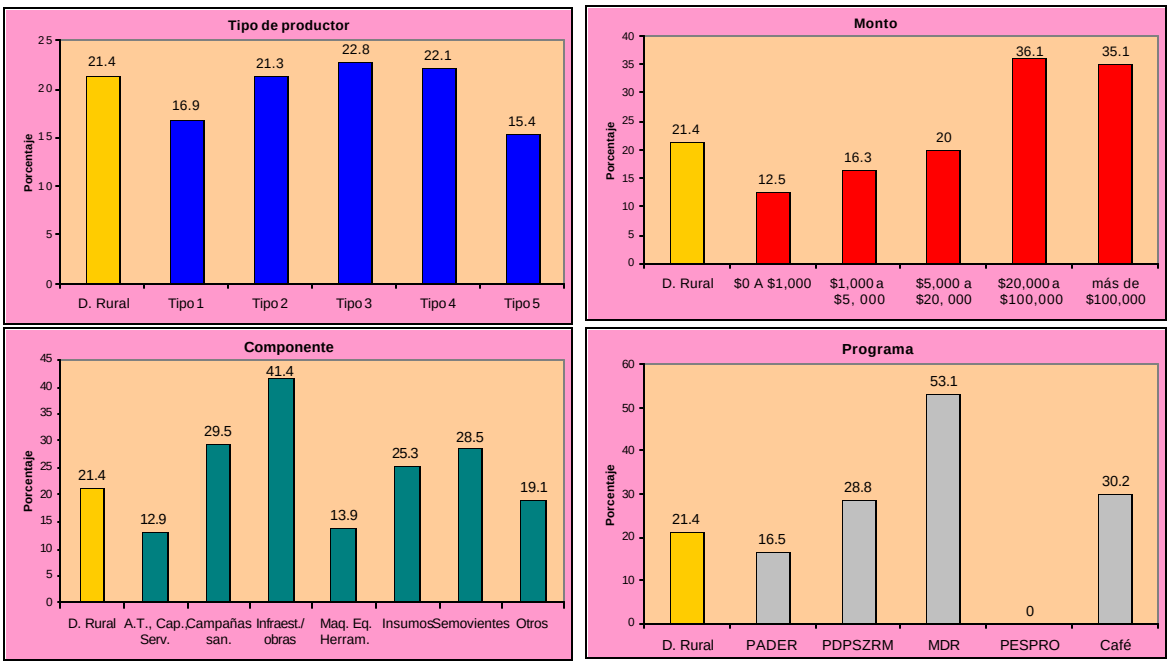
Fuente: Encuestas

Figura 20. Porcentaje de los beneficiarios que percibieron cambios favorables en su ingreso debido a los apoyos recibidos



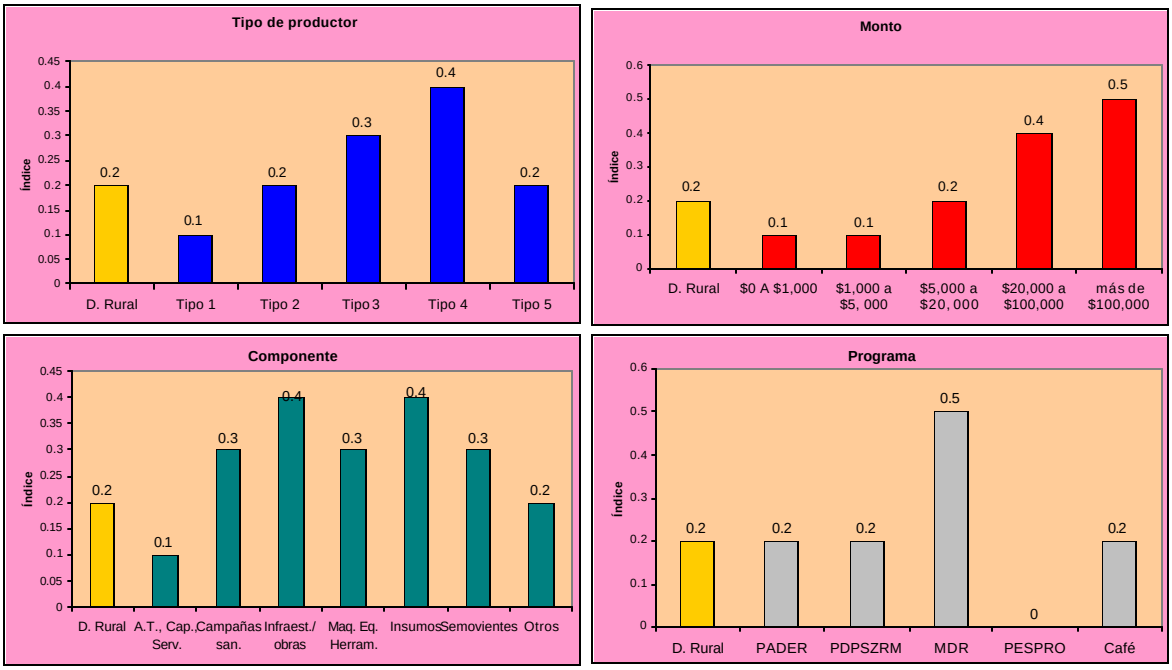
Fuente: Encuestas

Figura 21. Porcentaje de los beneficiarios que percibieron cambios favorables en el empleo debido a los apoyos recibidos



Fuente: Encuestas.

Figura 22. Índice de desarrollo de cadenas de valor



Fuente: Encuestas.

De lo anterior se puede concluir que los impactos de los apoyos son mayores y más efectivos en los montos medianos y grandes, para apoyos en infraestructura y obras, a productores transicionales y pequeños empresarios, en los programas de Mujeres, Pader y Café.

Figura 23. Porcentaje de beneficiarios que manifestaron haber pagado por la asistencia técnica

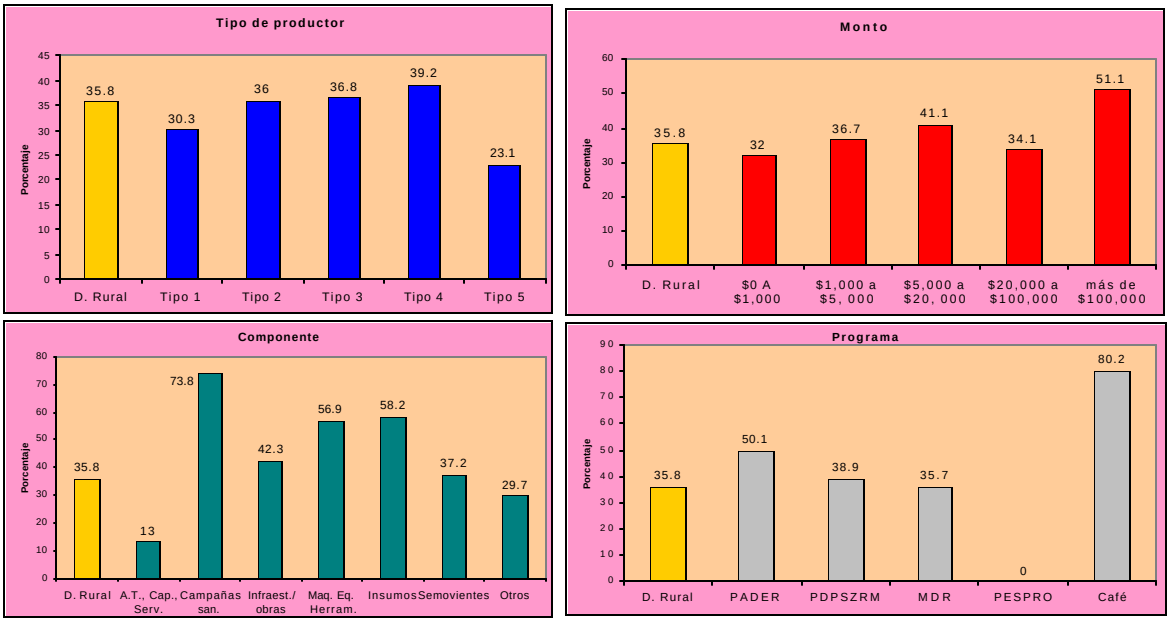
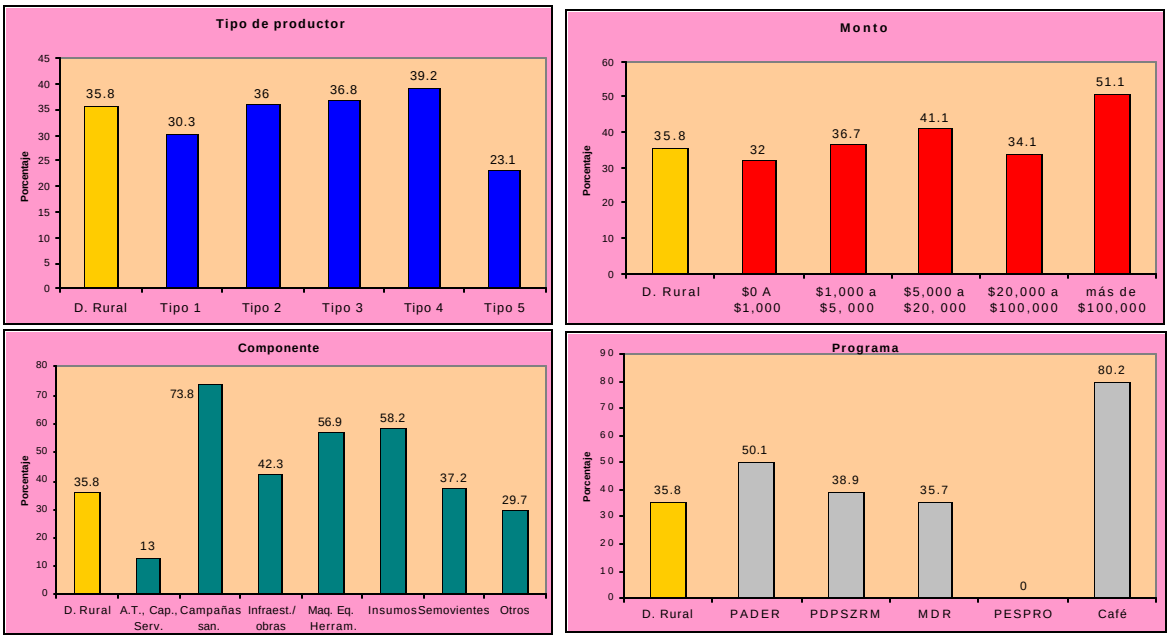


Figura 24. Porcentaje que percibieron un efecto favorable sobre los recursos naturales



Fuente: Encuestas

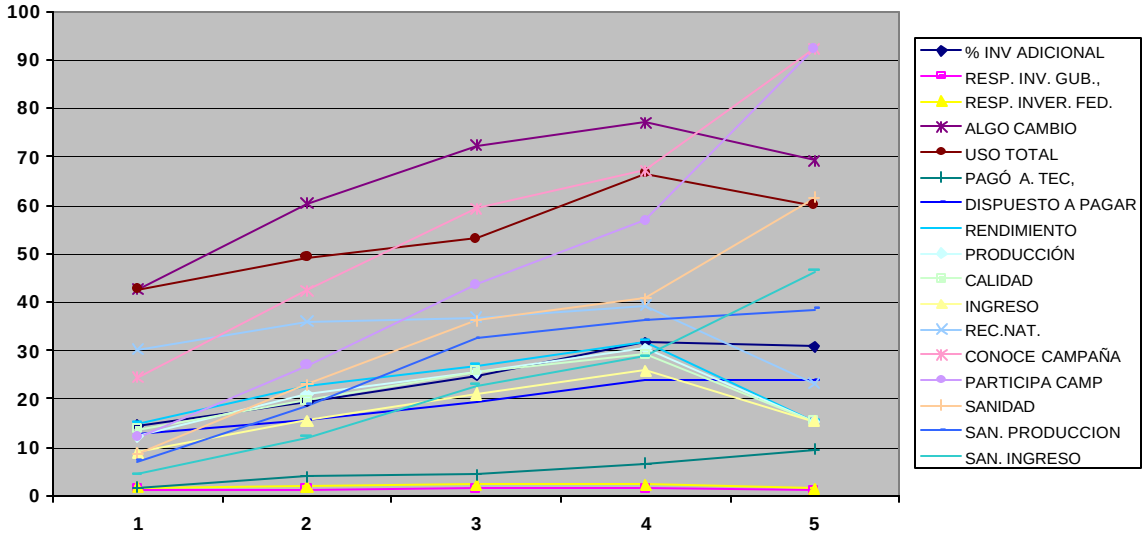
En otro aspecto, el porcentaje de productores que manifestaron haber pagado por la asistencia técnica fue de 4%. También en este punto existe un fuerte incremento en función de los tipos de productores y en los demás aspectos no se muestra una tendencia clara. Aunque el Pader fue el programa con mayor valor.

Finalmente el efecto favorable sobre los recursos naturales se registró en el 36% de los casos con una ligera tendencia al aumento en función de tipos de productores, y ninguna en el caso de los montos. El componente de menor valor es campañas sanitarias, mientras que el programa con mayor porcentaje fue el de café.

Los bajos resultados productivos de los programas se explican en parte debido al corto tiempo transcurrido entre la entrega de los apoyos y la aplicación de la encuesta, que no permiten que se manifiestan los resultados que requieren de mayores periodos de maduración. Sin embargo, un factor también importante fue que la mayoría de las acciones de desarrollo rural se aplican a campesinos pobres en forma de pequeños apoyos pulverizados que por ello tienen bajos impactos económicos y sociales.

4.6 Comportamiento de los indicadores según categorías de análisis

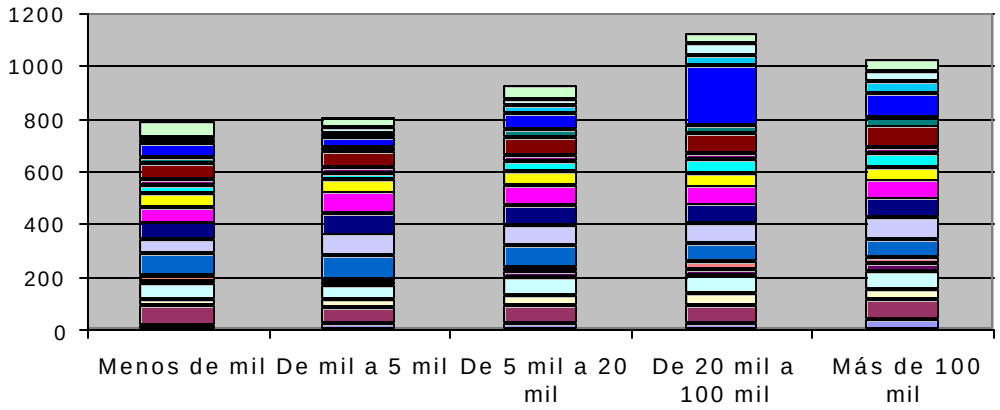
Figura 25. Respuesta de los indicadores por tipo de productor



Fuente: Encuestas.

Analizados los indicadores en conjunto, se advierte una clara tendencia en la mayoría de ellos a mejores resultados en la medida que se transita de los productores campesinos (tipos 1 y 2) a los transicionales y empresarios (tipos 3, 4 y 5), aunque en el caso del tipo 5 en varios indicadores existe una caída de los valores.

Figura 26. Respuesta de los indicadores por montos de los apoyos

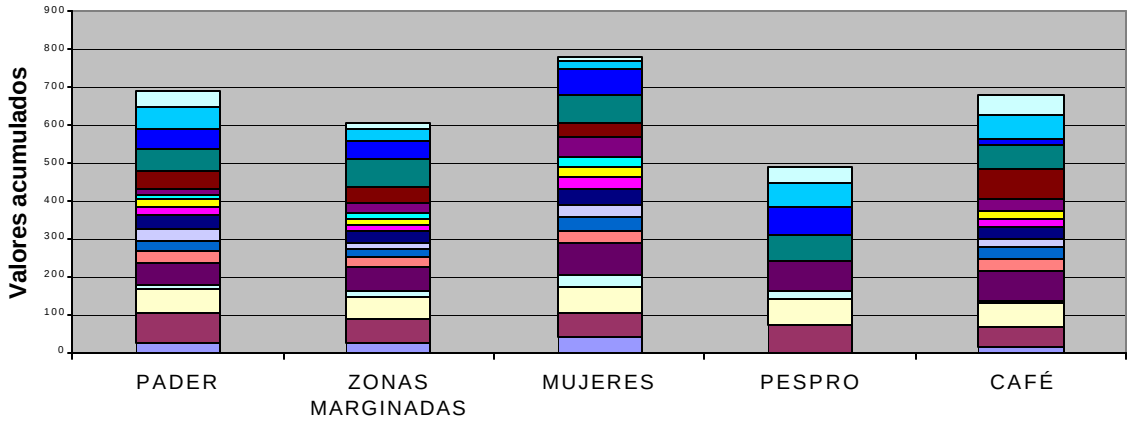


Fuente: Encuestas.

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

El componente que aparece mejor posicionado considerando el conjunto de los indicadores, es el de las campañas sanitarias aunque sus valores están probablemente influidos por la baja frecuencia que este componente presentó dentro de la muestra de desarrollo rural, ya que fue solo el 0.8% los casos considerados. Le siguen el componente de infraestructura y obras, que muestra ser consistentemente bien valorado, y el de materiales e insumos.

Figura 27. Respuesta de los indicadores por programa.



Fuente: Encuestas.

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

Capítulo 5

Recomendaciones

1. Apoyos diferenciados. Dada la respuesta diferencial de los distintos tipos de productores, los PBDR deben establecer una política de apoyos diferenciados en dos grupos:

1. Los productores transicionales y pequeños empresarios (tipo 3) para los que los programas tienen mejores desempeños, se deben continuar apoyando con el mismo esquema, reforzando:
    a. La asistencia técnica
    b. La planeación microempresarial
    c. Articulación por cadena (comercialización, tecnología y financiamiento)

2. Los productores campesinos (tipos 1 y 2) deberían tener una modalidad especial, ya que se encuentran en condiciones socio económicas más desfavorables, lo que en muchos casos limita las posibilidades de impactos de los programas.

Los productores tipos 4 y 5 no son elegibles y no deben ser apoyados por los programas de desarrollo rural.

Para los productores campesinos (Tipos 1 y 2) la nueva modalidad debería dar mayor énfasis en el apoyo para:

a. Fortalecimiento de organizaciones económicas de base, apoyo técnico a organización, gestión y seguimiento
b. Acompañamiento técnico continuo
c. Planeación descentralizada y participativa a nivel comunitario, municipal, micro regional y por Organizaciones Económicas de Base
d. Atención especial en desarrollo de capital humano, elaboración, gestión y seguimiento de proyectos.

2. Concentración de los recursos en apoyos de mayor monto. Los programas de desarrollo rural deben llevar a cabo un proceso de concentración recursos en proyectos multianuales articulados a programas (comunitarios, municipales, micro regionales, por cadena) de mediano plazo, que aunque reduzcan el número de beneficiarios busquen la transformación estructural de grupos de beneficiarios, con apoyos continuos sujetos a evaluaciones de impacto.

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

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

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

a. Basarse en diagnósticos participativos a distintos niveles (comunitarios, municipales, distritales, estatales, por organizaciones, por cadena productiva)
b. Definir metas de resultados e impactos y requerimientos presupuestales multianuales que permitan medir avances periódicos.
c. Elaborarse en consenso con los gobiernos estatales, organizaciones de productores y comités nacionales de los sistemas producto.
d. Articular los diversos instrumentos de política sectorial
e. Definir prioridades de inversión y los tipos de productores prioritariosElaborarse de manera descentralizada y participativa.

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

7. Desarrollo del modelo a través de experiencias piloto. Concentrar atención y recursos en un conjunto de municipios o micro regiones piloto, en los que se desarrolle y consolide plenamente el enfoque de proyectos y de planeación descentralizada. En base a la sistematización de esa experiencia, se facilitaría la aplicación del modelo al conjunto de la población objetivo.

8. Temporalidad de la operación. Ante los problemas de retrasos la operación de los programas, se recomiendan dos acciones:

1.Establecer que el periodo de operación de la Alianza inicia en junio y concluye en mayo del año siguiente, lo que permitiría ampliar los plazos de cada etapa

2.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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es fundamental articular los esquemas de apoyos a la transformación estructural de grupos de productores, con alternativas de manejo financiero de fondos de ahorro y crédito.

Es necesario establecer una relación clara entre el sector financiero convencional bancario y los sistemas de microfinanciamiento popular no bancario, a fin de que no exista competencia desleal y más bien se busque la complementariedad.

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

19. Difusión. Ampliar la cobertura de la difusión de los programas, para evitar asimetrías en el acceso a información.

20. Participación de los productores. 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.

Acelerar y profundizar el proceso de constitución de los Consejos Estatales, Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y transferirles real y efectivamente atribuciones y capacidades de decisión (con disposiciones explícitas en las normas y voluntad política).

Dar mayores facultades a los Consejos Municipales y Distritales, donde existe mayor representatividad de la organización de los productores campesinos pobres. Integrar los Consejos Estatales con representación de los Distritales y Municipales.

21. 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 UEP, 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.

22. Seguimiento 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.

23. Profundizar la federalización de la operación de la Alianza y de otros ámbitos de la política pública. Este proceso podría darse en las siguientes etapas:

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

Simultáneamente es necesario concretar la transferencia de los DDR y CADER a los gobiernos estatales y evitar la duplicidad de estructuras operativas locales.

24. Conservación de los Recursos Naturales. Se recomienda elaborar y desarrollar proyectos con fuerte contenido ambiental en las comunidades ubicadas dentro o vecinas a las principales Áreas Naturales Protegidas (ANP), la mayoría de las cuales están en los municipios prioritarios. En estas comunidades sería conveniente trabajar en estrecha vinculación con las direcciones y el personal técnico de las áreas protegidas, quienes pueden aportar a la elaboración, seguimiento y asistencia de proyectos, pero que con frecuencia no cuentan con recursos de inversión.

Para viabilizar la puesta en práctica de esta recomendación, se propone que se incorpore en la normatividad la disposición de que un porcentaje de los recursos de los programas de desarrollo rural de la Alianza sean aplicados a las comunidades que se encuentran o sean vecinas a las ANP. Una disposición así funcionaría como compensación para estas comunidades que generalmente son de las más marginadas, ante las restricciones en el uso de los recursos naturales que los decretos de las ANP les imponen.

25. Repensar globalmente la organización de la Alianza

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

En términos de asignación de responsabilidades esto implicaría lo siguiente:

La Subsecretaría de Desarrollo Rural establecería los criterios para aplicar apoyos diferenciados en atención a grupos prioritarios, fomentaría el desarrollo organizativo y el desarrollo de capacidades de los actores locales en lo referido a todos los programas de la Alianza para el Campo. Además esta Subsecretaría mantendría su responsabilidad sobre las líneas de inversión elegibles para el PAPIR.

La Subsecretaría de Agricultura emitiría los criterios técnicos para las inversiones de toda la Alianza en el área de su competencia, y normaría y supervisaría su aplicación.

La Coordinación General de Ganadería cumpliría iguales funciones en su área de competencia.

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

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 extensionimo 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.