



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ECONOMÍA**

---

---

**CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA Y VINCULACIÓN**

**SEMINARIO DE TITULACIÓN A DISTANCIA EN  
ECONOMÍA PÚBLICA**

**TÍTULO DEL ENSAYO**

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA ALIANZA PARA EL CAMPO  
EN EL ESTADO DE PUEBLA  
(2001-2005)**

**ENSAYO QUE PARA OBTENER  
EL TÍTULO DE LICENCIADO EN ECONOMÍA**

**PRESENTA**

Salvador Luis Schiavon Nuñez

Asesor: Lic. Miguel Ángel Jiménez Vázquez



México DF septiembre 2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Tabla de contenido

Índice de figuras .....	iv
Índice de cuadros .....	vi
Siglas .....	viii
Presentación .....	ix
Introducción.....	1
I.- Planteamiento del problema.....	1
II.- Hipótesis de Investigación.....	3
III.- Hipótesis Descriptivas .....	3
IV.- Objetivo de la Investigación .....	4
V.- Preguntas de investigación .....	4
VI.- Metodología.....	5
VII.- Población objeto de estudio .....	6
VIII.- Estratificación .....	6
IX.- Recolección de datos e información .....	6
X.- Diseño muestral.....	7
XI.- Procesamiento de la información .....	8
XII.- Estructura del documento .....	8
Capítulo 1.....	10
Revisión de Literatura .....	10
1.1.- Antecedentes y diagnóstico del medio rural .....	10
1.2.- La Reforma Agraria .....	11
1.3. Antecedentes del sector agropecuario.....	13
1.4. Normas, objetivos y circunstancias.....	15
1.4.1. Alianza para el Campo y Ley de Desarrollo Rural Sustentable .....	16
1.4.2. Objetivo de la Alianza Contigo.....	17
1.4.2.1. Evaluación de la Alianza 1998-2005.....	17
1.5. Marco conceptual .....	18
1.5.1. El camino.....	18
1.5.2 El recuento .....	20
Capítulo 2.....	25
Caracterización del sector agropecuario estatal .....	25
2.1. Población urbana-rural .....	25
2.2. Importancia del PIB sectorial en el total estatal y nacional.....	26
2.3. Industria Agroalimentaria estatal. ....	27
2.3.1. Sector agroalimentario del Estado.....	29
2.3.2. Datos del sector agropecuario del Estado .....	30
2.4. Principales cadenas agropecuarias del Estado .....	30
2.5. Características de las unidades de producción rural.....	32
2.5.1. Cocientes locacionales; actividades agrícola y pecuaria en el Estado .....	33
2.6. Conclusión .....	35
Capítulo 3.....	38
Evolución de la Alianza. ....	38
Principales resultados y avance físico financiero (2001-2005).....	38
3.1 Montos totales de la Alianza en su conjunto .....	38
3.1.1 Alianza frente al PIB(a) Estatal. ....	38
3.1.2. Alianza Estatal frente a Alianza nacional. ....	39
3.1.3. Monto acumulado de la Alianza en el Estado. ....	40
3.2. Cambios en la distribución de recursos por Programa.....	41
3.3. Evolución en la mezcla de recursos total y por programas .....	42

3.4. Importancia de la Alianza en la política estatal.....	45
3.5. Distribución por tipo de productor en la aplicación de recursos.....	47
3.6. Evolución de la cobertura geográfica y de productores.....	49
3.6.1 Cobertura geográfica.....	49
3.6.2 Cobertura de beneficiarios de la Alianza 2001-2005.....	52
3.7. Principales metas alcanzadas por programas.....	55
3.8. Apreciaciones sobre los aspectos abordados por la Alianza: cambios obtenidos ..	57
Capítulo 4.....	59
Principales resultados sobre procesos.....	59
4.1. Estructura de la Alianza.....	59
4.2. La Alianza en temas específicos.....	60
4.2.1. Fortalecimiento de los cuerpos colegiados.....	65
4.2.2. Avances en el proceso de descentralización en el estado de Puebla.....	66
4.3. Pluriactividad, como tema específico de la evaluación.....	67
4.4. Avances en la adopción de la estrategia del Programa.....	70
4.4.1. La similitud en conceptos y líneas estratégicas.....	70
4.4.2. Integralidad de la Alianza.....	72
4.4.2.1. Integralidad en la Alianza.....	72
4.4.2.2. Integralidad dentro de los programas de la Alianza.....	73
4.5. Origen y estructura de la Alianza.....	74
4.5.1 Ley de Desarrollo Rural Sustentable.....	74
4.5.2 Nacimiento de la Alianza.....	74
4.5.3 Articulación entre los Programas de AC.....	75
4.5.4 Orientación del Programa Alianza Contigo.....	75
4.6. El futuro de la Alianza.....	76
4.7. Prospectiva.....	76
Capítulo 5.....	79
Principales resultados sobre indicadores de impactos.....	79
5.1. Impactos en indicadores de primer nivel: ingreso y empleo.....	79
5.1.1 Ingreso.....	79
5.1.2 Empleo.....	85
5.2 Segundo nivel de análisis de impactos.....	86
5.2.1 Inversión y capitalización.....	86
5.2.2 Producción y productividad.....	87
5.2.3 Cambio tecnológico.....	88
5.2.4 Reconversión productiva.....	90
5.2.5 Integración de cadenas agroalimentarias.....	90
5.3. Estudio especial sobre impactos.....	91
5.3.1. Ingreso y empleo.....	91
5.3.2. Ingreso y monto de los apoyos del Programa.....	92
5.4. Visión de conjunto.....	95
Capítulo 6.....	99
Principales conclusiones y recomendaciones.....	99
6.1. Conclusiones sobre hipótesis.....	99
6.2. Correspondencia entre la problemática subsectorial y la respuesta del Programa.....	100
6.2.1. Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno.....	101
6.2.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa.....	103
6.2.3. Principales impactos.....	107
6.3. Recomendaciones.....	109

6.3.1. Entorno y resultados del Programa.....	109
6.3.2. Gestión del Programa en temas relevantes .....	110
6.3.3. Impactos.....	112
Bibliografía .....	114
Anexos .....	117
Método de muestreo para la evaluación estatal del programa Fomento Ganadero ....	117
Estructura de Alianza para el campo en el Estado de Puebla.....	123

## Índice de figuras

		Pág.
Figura 1.	Aportación porcentual al PIB de la división agropecuaria, silvicultura y pesca. Nacional y estatal a precios corrientes	25
Figura 2.	Aportación porcentual al PIB de la división agropecuaria, silvicultura y pesca. Nacional y estatal a precios constantes (Año base 1993) Período 1999-2004	26
Figura 3.	Unidades industriales de alimentos y bebidas por ramas seleccionadas de actividad económica en Puebla 2003	27
Figura 4.	Valor de la producción agropecuaria estatal 2000-2004 a precios constantes año base 2000	31
Figura 5.	Cocientes locacionales de la actividad agrícola en el Estado de Puebla	32
Figura 6.	Cocientes locacionales de la actividad pecuaria en el Estado de Puebla	33
Figura 7.	Evolución de la Alianza y sus programas (2001-2005)	39
Figura 8.	Cambios en la distribución de recursos del PAC, TCMA del período de 2001 a 2005	40
Figura 9.	Participación porcentual PAC	41
Figura 10.	Inversiones del PFA en Puebla 2001-2005 (Año base 2005=1)	42
Figura 11.	Mezcla de recursos, aportación de beneficiarios y aportación gubernamental 2005	44
Figura 12.	Programas de la Alianza y la Política Sectorial Estatal	45
Figura 13.	Evolución del número de beneficiarios e inversión del PDR por ejercicio del PDR	48
Figura 14.	Tipo de beneficiarios apoyados por cada programa para el ejercicio 2005 (distribución porcentual)	47
Figura 15.	Inversión por DDR, PAPIR 2001-2005, términos porcentuales	49
Figura 16.	Derrama Distrital del PFA en Puebla 2001-2005	50
Figura 17.	Cumplimiento de metas físicas (número de beneficiarios), de los programas de la Alianza para el Campo, 2005	55
Figura 18.	Cumplimiento de metas financieras de los Programas de la Alianza para el Campo, 2005	55

		Pág.
Figura 19.	Pluriactividad del núcleo familiar según tipo de productor por Programa	67
Figura 20.	Principales actividades fuera de la UP familiar desempeñadas por la población joven por Programa	68
Figura 21.	Tasa de Crecimiento en el ingreso bruto del PDR y por actividad	78
Figura 22.	Incremento en el ingreso bruto por nivel de marginación	79
Figura 23.	Incremento en el ingreso bruto y sus variables, con y sin PRODESCA	80
Figura 24.	Destino de la producción en actividades no agropecuarias	81
Figura 25.	Efecto del PFG en los costos unitarios de producción por actividad productiva y tipo de productor	84
Figura 26.	Ingreso y progreso tecnológico, 2003	87
Figura 27.	Índices de nivel tecnológico existentes antes (AA) y después (DA) del apoyo en UPP	88
Figura 28.	Incrementos en el ingreso y empleo de apoyos de mecanización por tipo de productor	89
Figura 29.	Incrementos en el ingreso y empleo de apoyos en mecanización por tipo de productor	90
Figura 30.	Incremento en el ingreso y empleo de apoyos de riego por tipo de productor	91
Figura 31.	Incremento en el ingreso según monto de apoyo en mecanización	92
Figura 32.	Incrementos en el ingreso según monto de apoyo en riego	92
Figura 33.	Ingreso, capitalización y monto de apoyo en mecanización	93
Figura 34.	Ingreso, capitalización y monto de apoyo en riego	94

## Índice de cuadros

		Pág.
Cuadro 1.	Producción bruta total/Activos totales de la industria agroalimentaria estatal según giro principal 2003.	28
Cuadro 2.	Participación del sector agroalimentario en el PIB estatal (base a precios de 1993) para los años 2001-2002	28
Cuadro 3.	Principales cadenas agropecuarias según área de cultivo e inventario ganadero estatal.	29
Cuadro 4	Principales cadenas agropecuarias según aportación al valor de la producción agropecuaria estatal año 2004.	30
Cuadro 5.	Comparativo del PIBA y Alianza para el Campo en Puebla a precios corrientes en miles de pesos.	37
Cuadro 6.	Inversión de la APC en el Estado de Puebla con respecto al Presupuesto total de la APC (miles de pesos)	38
Cuadro 7.	Inversión del Programa PFG por fuente de aportación y TCMA	42
Cuadro 8.	Evolución de la participación gubernamental federal y estatal	43
Cuadro 9.	Beneficiarios de AC 1996-2003 de los programas DR, FG y FA	46
Cuadro 10.	Evolución de la distribución porcentual de la inversión por DDR	50
Cuadro 11.	Programas de Alianza en el Estado 2000-2005	51
Cuadro 12.	Número de veces que han sido apoyados, 2000 al 2005	52
Cuadro 13.	DDR con mayor distribución de la inversión gubernamental de la Alianza durante el 2000 al 2005	53
Cuadro 14.	Municipios con mayor distribución de inversión gubernamental de Alianza durante el 2000 al 2005	53
Cuadro 15.	Municipios con menor distribución de inversión gubernamental de Alianza durante el 2000 al 2005	54
Cuadro 16.	Comentarios de los entrevistados sobre la pluriactividad y complementariedad de sus ingresos	69
Cuadro 17.	Comportamiento del ingreso bruto y sus variables por actividad productiva	83
Cuadro 18.	Cambio tecnológico por componente de apoyo PFA 2003	88



		Pág.
Cuadro 19	Ingreso bruto (IB) de Alianza para el Campo 2003 (Miles de pesos)	95 y 106
Cuadro 20.	Ingreso bruto (IB) de Alianza para el Campo 2002 (Miles de pesos)	96 y 107

## Siglas

APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDRS	Comité de Desarrollo Rural Sustentable
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEMADER	Centro Multidisciplinario de Apoyo al Desarrollo Rural
CODESA	Corporación de Desarrollo Agropecuario, S.A. de C.V.
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación
FOACAP	Fondo Alianza para el Campo Poblano
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa para el campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
RENRUS	Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable
SAGARPA	Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural pesca y Alimentación
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SNIDRUS	Sistema Nacional de Información de Desarrollo Rural Sustentable
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UAFAO	Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOEP	Unidad Técnica Operativa del Estado de Puebla

# Presentación

El presente documento fue realizado por el postulante Salvador Luis Schiavon Nuñez, quien es el responsable de la calidad y contenido de éste documento.

En la elaboración del presente ensayo, fue esencial la asesoría brindada por el Profesor, Lic. Miguel Ángel Jiménez Vázquez, a quien agradezco infinitamente todas sus atenciones y enseñanzas, además de la paciencia mostrada hacia un servidor.

Dentro del seminario de titulación impartido por el Lic. Miguel Ángel, se desarrollo una interesante amistad con uno de los compañeros, el Lic. Juan Fernando Romero, de Jalapa, Veracruz, quien siempre me impulsó a seguir adelante, además de interesantes discusiones y enseñanzas. También mi agradecimiento.

A mi esposa, la Dra. Mónica García Zaráin y a nuestros seis hijos, Gaby, Sergio, Abraham, Aarak, Salvador y Anuar, por su comprensión y apoyo.

Y a todos los que me han acompañado en esta vida, gracias.

## Introducción

El Programa Alianza para el Campo inició a fines del año 1996, como una de las respuestas del gobierno mexicano ante el contexto que significó la fuerte crisis producto de la devaluación e inflación ocurrida a finales de 1994, la cual causó una serie de desequilibrios en la economía de nuestro país, en un contexto de profunda descapitalización de las unidades de producción rural y fuerte rezago tecnológico de los agricultores mexicanos; condiciones que los ponían en clara desventaja frente a sus competidores externos, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que entró en vigencia dos años antes del inicio de la Alianza para el campo.

Así, dentro de la actual política sectorial, Alianza para el Campo es el principal instrumento orientado a fomentar las actividades productivas en el medio rural, por ello, a través de un análisis retrospectivo del la Alianza para el Campo, que involucra el período de 2001 al 2005, se analizarán los principales programas que la conforman: Programa de Desarrollo Rural, Programa de Fomento Ganadero y el Programa de Fomento Ganadero, mismos que se han aplicado en el Estado de Puebla. Dicho análisis se concentra a su vez (Medición de impactos) en los años 2002, 2003 y 2005, utilizando las encuestas que dentro de la Evaluación de dichos Programas, se realizaron a una muestra de beneficiarios de la Alianza en los años antes mencionados.

### I.- Planteamiento del problema

El Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, incluye algunos de los principales aspectos que afectan al sector agroalimentario mexicano, entre lo que destaca:

“La pobreza extrema de muchas comunidades en el medio rural y la existencia de problemas regionales de cohesión social no podrán ser resueltas con un enfoque simple de fomento agropecuario y pesquero basados en solo conseguir “aumentar los rendimientos unitarios”. La pobreza rural es causa y efecto del bajo desempeño de la estructura socio-productiva del sector, por lo que se requiere de políticas públicas que rebasen el ámbito de fomento a la producción primaria y arriben al desarrollo rural integral, con una visión compartida de los tres órdenes de Gobierno y con la participación incluyente y comprometida de los actores sociales. Se extrema la convicción de que el despegue del sector rural debe usar también estrategias, enfoques y programas que no necesariamente inciden en actividades limitadas acciones agropecuarias y de pesca.”

Ante esta situación, el Programa Sectorial 2001-2006, propone:

1. Promover el desarrollo en zonas rurales marginadas, con una visión no limitada a la actividad agropecuaria.

2. Enfoque territorial del desarrollo. Utilizar la microcuenca, subcuenca y cuenca como espacios de atención integral.
3. Privilegiar el apoyo a los productores que más lo necesitan
4. Optimizar cada uno de los eslabones de las cadenas productivas para que el productor retenga una mayor parte del valor agregado que genera<sup>4</sup>. Fortalecer las cadenas productivas para beneficiar a los productores agropecuarios.
5. Fortalecer el federalismo, para que los planes y programas respondan a la problemática nacional, regional y local.
6. Impulsar la diversificación de las fuentes de empleo e ingreso en el medio rural, que incluyan las no agropecuarias, además de apoyar la reconversión productiva en las regiones que lo ameriten.
7. Sumar los esfuerzos de todas las dependencias involucradas en el desarrollo rural. Vinculación de programas y acciones institucionales.
8. Establecer un mecanismo abierto y permanente de concertación de acciones con las organizaciones sociales.
9. Mantener estrecho contacto con el Poder Legislativo para establecer y mantener actualizado un marco jurídico que propicie certeza y visión de largo plazo a las políticas sectoriales. Elevar a política de estado las acciones las acciones de Gobierno, los instrumentos y los recursos presupuestales destinados al ámbito rural.
10. Preservar y mejorar los recursos naturales y la diversidad con base en buenas prácticas de producción agropecuaria y la venta de servicios ambientales.

Para los propósitos del presente estudio, se tomarán solamente las seis primeras políticas enumeradas, por estar ellas mayormente vinculadas a los objetivos del programa Alianza para el Campo.

Con los resultados de la investigación, se pretende sustentar las bases para el diseño de un modelo para el reordenamiento de la Alianza para el Campo, partiendo del principio de que sin hacer cambios radicales en la estructura del Programa y respetando la normativa, se logre un mejor resultado en su gestión y sin conceptos distintos al objetivo para el que fue creado el programa. Al proponer el reordenamiento de la Alianza para el Campo, ésta se refuerza con un esquema integrado en cuatro ejes temáticos, que facilitaría un modelo de vinculación que integre o vincule sus acciones para el mejor aprovechamiento de los recursos económicos.

<sup>2</sup> Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006

## II.- Hipótesis de Investigación

Con el fin de reactivar el medio rural y elevar la producción agropecuaria, desde el año 1996, el gobierno federal, los estados (Estado de Puebla) y los productores, han instituido diversos mecanismos de apoyo financiero, tecnológico y capacitación a través del Programa Alianza para el Campo (APC). Sin embargo, a pesar del notable esfuerzo puesto en ello, no se ha logrado impulsar un crecimiento dinámico del medio rural que impacte en el PIB agropecuario estatal. Con base en esto, se plantea que la definición de un modelo de reordenamiento para la Alianza para el Campo y una política de desarrollo rural en esta materia, apoyaría de manera más efectiva la reactivación y capitalización del medio rural.

## III.- Hipótesis Descriptivas

**H1:** Con base en la opinión del productor, los apoyos económicos y de asesoría del programa Alianza para el Campo que recibe el productor agropecuario, agrupados en los Programas de Fomento Ganadero, Fomento Agrícola y Desarrollo Rural y cuyos principales componentes de apoyo son: mecanización, riego, equipamiento rural, sistema de agronegocios pecuarios, sistema de agronegocios de traspatio familiar, capacitación y extensión, programa lechero, mejoramiento genético, semilla, transferencia de tecnologías, entre otros, influyeron en el mejoramiento de la productividad y el incremento de los ingresos.

**H2:** Con base en la percepción del productor, el cambio tecnológico producto de la aplicación del componente de apoyo otorgado por los Programas de la Alianza para el Campo, fue determinante para lograr un incremento en sus ingresos producto del Programa.

**H3:** Con base en la percepción del productor, el monto de apoyo otorgado por los Programas de la Alianza para el Campo, fue determinante para lograr un incremento en sus ingresos producto del Programa.

**H4:** Con base en la percepción del productor, la capacitación otorgada por los Programas de la Alianza para el Campo, fue determinante para lograr un incremento en sus ingresos producto del Programa.

**H5:** La tasa de recurrencia de los beneficiarios, al solicitar cada año los apoyos del Programa de la Alianza para el Campo, es significativa durante el periodo de estudio.

**H6:** La pluriactividad que se despliega en las unidades familiares de los beneficiarios de la Alianza para el Campo, es significativa y relevante.

**H6-1:** La pluriactividad que se despliega en las unidades familiares de los beneficiarios de la Alianza para el Campo, es una oportunidad de mejora para los beneficiarios de la Alianza.

#### **IV.- Objetivo de la Investigación**

A partir de la opinión de los productores encuestados, conocer cuál ha sido el impacto, por Programa, en los ingresos agropecuarios y no agropecuarios del medio rural en el Estado de Puebla en los años 2002 y 2003 y a partir de las entrevistas a funcionarios y operadores de los Programas, analizar los procesos operativos de la APC. Además sistematizar la información disponible del periodo 2001-2005, para visualizar el comportamiento de la APC y sus Programas de inversión, (FG, FA y DR). Con base en los puntos anteriores, proponer un modelo de reordenamiento alternativo para la APC, que coadyuve al desarrollo y crecimiento del medio rural en el Estado.

#### **Objetivos específicos**

**Objetivo 1.-** Determinar el principal problema que presenta el medio rural en el Estado de Puebla, para situarlo dentro de la problemática que la Alianza para el Campo pretende solucionar.

**Objetivo 2.-** Determinar si los apoyos que ofrece el programa de Alianza para el Campo a los productores agropecuarios, de acuerdo a la opinión del productor han influido en mejorar sus ingresos.

**Objetivo 3.-** Determinar qué aspectos o elementos de los apoyos que se le otorgaron, tuvo influencia en el incremento de los ingresos del productor beneficiado.

**Objetivo 4.-** Determinar la existencia de pluriactividad y su dinámica al interior de la unidad familiar en relación a la Unidad Productiva Rural de los beneficiarios del Estado de Puebla del Programa Alianza para el Campo.

**Objetivo 5.-** Determinar el nivel de influencia que generaron los apoyos otorgados por conducto de los programas Alianza para el Campo a los productores rurales en el Estado de Puebla, hacia su capitalización.

#### **V.- Preguntas de investigación**

**1.-** ¿El productor percibe que el apoyo que otorgan los Programas de la Alianza para el Campo, realmente determina un factor para el incremento en sus ingresos?

**1.1.-** ¿Si por el contrario, aún recibiendo el apoyo que otorgan los Programas de la Alianza para el Campo el productor percibe que no determinan un factor para el incremento en sus ingresos?

**2.-** ¿El cambio tecnológico logrado, gracias al apoyo que otorgan los Programas de la Alianza para el Campo, es un factor determinante para el incremento de sus ingresos?

**2.1.-** ¿Si por el contrario, aún con cambio tecnológico logrado, gracias al apoyo que otorgan los Programas de la Alianza para el Campo, este no es un factor determinante para el incremento de sus ingresos?

**3.-** ¿El monto de apoyo otorgado por los Programas de la Alianza para el Campo, es determinantes para el incremento de los ingresos en los beneficiarios?

**3.1.-** ¿Si por el contrario, el monto de apoyo otorgado por los Programas de la Alianza para el Campo, no es determinantes para el incremento de los ingresos en los beneficiarios?

**4.-** ¿La capacitación otorgada por los Programas de la Alianza para el Campo, fue determinante para lograr un incremento en los ingresos producto del Programa?

**4.1.-** ¿Si por el contrario, la capacitación otorgada por los Programas de la Alianza para el Campo, no resultó determinante para lograr un incremento en los ingresos producto del Programa.

**5.-** ¿La pluriactividad que se despliega en las unidades familiares de los beneficiarios de la Alianza para el Campo, es significativa y relevante para los ingresos de la familia?

**5.1.-** ¿Si por el contrario, la pluriactividad que se despliega en las unidades familiares de los beneficiarios de la Alianza para el Campo, es poco significativa y relevante para los ingresos de la familia?

**5.1.-** ¿La pluriactividad que se despliega en las unidades familiares de los beneficiarios de la Alianza para el Campo, es una importante oportunidad de mejora en los ingresos para los beneficiarios de la Alianza?

**5.1.1.-** ¿Si por el contrario, la pluriactividad que se despliega en las unidades familiares de los beneficiarios de la Alianza para el Campo, no es una oportunidad de mejora para los beneficiarios de la Alianza?

## **VI.- Metodología.**

El presente estudio es una investigación no experimental, de carácter cualitativo y cuantitativo, a la vez que transversal y transeccional, con medición para los ejercicios 2003 y 2005 de la Alianza, aplicando metodología cuantitativa a los datos recolectados sobre la muestra determinada para hacer inferencias, así como correlaciones. Se recolectan datos en dos momentos determinados (2003 y 2005).



## VII.- Población objeto de estudio

La población objeto de estudio son los beneficiarios que se encuentran registrados en el Padrón de cada uno de los Programas de inversión de la Alianza para el Campo, años 2002 y 2005, considerando que el estudio es transversal.

La investigación se efectúa en el contexto del medio rural, específicamente a los productores agropecuarios y no agropecuarios en el Estado de Puebla y que fueron beneficiados por los Programas de Alianza en los años, 2003 y 2005, habiendo estratificado a la población de estudio, según tipología FAO en:

## VIII.- Estratificación

### TIPOS DE PRODUCTORES

VARIABLE	TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV	TIPO V
<b>Escolaridad</b>	con estudios de primaria (1 a 6 años)	Con estudios de secundaria (7 a 9)	Con estudios de preparatoria (10 a 12)	Con estudios de licenciatura (13 a 16)	Licenciatura concluida y más (17 ó más)
<b>Superficie equivalente</b>	Hasta 3 Ha	Más de 3 y hasta 10	Más de 10 y hasta 50	Más de 50 y hasta 100	Más de 100 has.
<b>Bovino equivalente</b>	Hasta 5 cabezas	Más de 3 y hasta 10	Más de 10 y hasta 50	Más de 50 y hasta 100	Más de 100 cabezas
<b>Valor de los activos productivos</b>	Hasta 5,000 pesos	Más de 25,000 y hasta 100,000	Más de 5,000 y hasta 25,000	Más de 100,000 y hasta 500,000	Más de 500,000 pesos
<b>Orientación al mercado</b>	Vende hasta el 20% de su producción	Vende más del 20 y hasta el 40%	Vende más del 40 y hasta el 60%	Vende más del 60 y hasta el 80%	Vende más del 80 y hasta 100% de su producción

Para el presente estudio se utilizó un esquema de estratificación de productores diseñado por la Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (UA-FAO), que es lo suficientemente amplia y flexible para cubrir a los diferentes tipos de productores beneficiados por los Programas de la Alianza.

## IX.- Recolección de datos e información

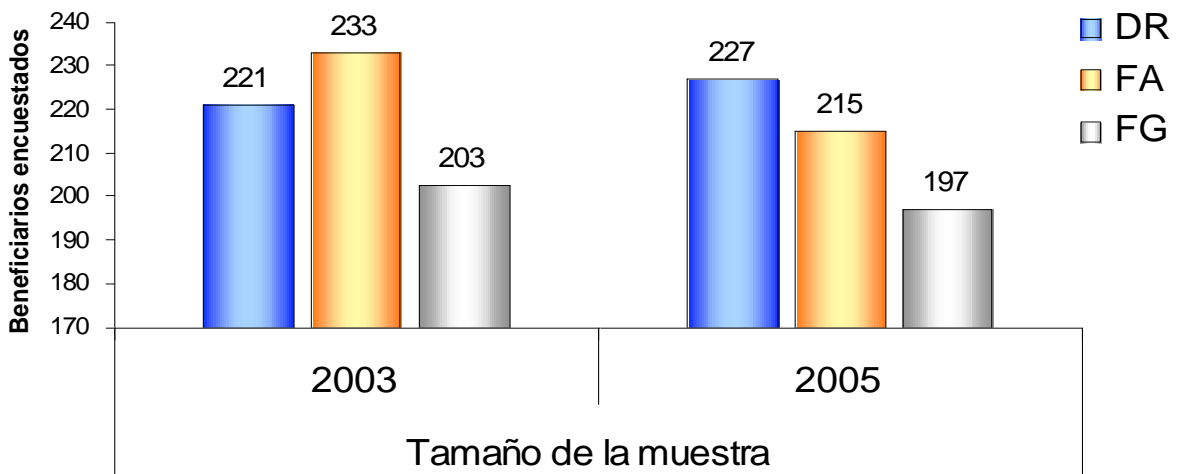
Para la recolección de datos, se diseñaron 4 instrumentos. El primero se refiere al perfil de los productores y se desprende de las bases de datos que contienen los padrones de beneficiarios; esto es, su identidad, dirección, actividad actual, cabezas de ganado, tierra para producir y tipo de tenencia de la tierra; el segundo instrumento que se desprende de las encuestas aplicadas, intenta captar la opinión de cada productor encuestado en

relación a una serie de indicadores que íntegra cada variable del modelo teórico de estudio; el tercer instrumento lo constituyeron Cédulas de Información Verificable que se construyeron para cada Programa a partir de las fuentes de datos oficiales en donde se asientan en forma sistémica, los datos relevantes de la operación y diseño de los Programas y por último, el cuarto instrumento lo constituyeron entrevistas semiestructuradas a funcionarios y operadores de los respectivos Programas de la Alianza para el Campo.

## X.- Diseño muestral

El diseño de la muestra para la determinación de beneficiarios a encuestar, se estableció de acuerdo al documento “Método de Muestreo para la Evaluación Estatal de Alianza para el Campo 2005”, diseñada por la FAO. El cual consistió en un muestreo aleatorio simple, que permite asegurar la representatividad de la información, derivada de las encuestas a beneficiarios del Estado de Puebla y porque satisface las condiciones básicas de precisión y confiabilidad para garantizar la utilidad de los resultados de la evaluación, con ahorro en tiempo y recursos.

### Tamaños de encuesta por el Método de Muestreo Aleatorio Simple



Programas	2003		2005	
	Población	Muestra	Población	Muestra
FG	1,481	203	734	197
DR	18,843	221	17,497	227
FA	3,941	233	2,719	215

Para los años de referencia, 2003 y 2005, se realizaron un total de 1,297 cuestionarios a productores beneficiados de los programas FA, FG Y DR; correspondiendo 652 al ejercicio 2003 y 635 a productores beneficiarios del ejercicio 2005. En cuanto a entrevistas a Funcionarios de los Programas, se realizaron alrededor 90 entrevistas.

## XI.- Procesamiento de la información

La información obtenida de las encuestas aplicadas a los beneficiarios y entrevistas a otros actores, fue capturada en el sistema Lotus Notes, para su posterior procesamiento a partir de las bases de datos generadas en el sistema, ulteriormente se exportaron al programa Excel, en donde se realizaron pruebas de consistencia, cuadros de salida, frecuencias, promedios, gráficos y el propio cálculo de indicadores por tipología, componente y actividad.

Se procedió al estudio estadístico de los Indicadores de Impacto de los Programas y con los cuales se espera responder primeramente si las variables de un grupo (Indicadores de segundo nivel) permiten predecir las variables en el otro grupo (Indicadores de primer nivel) y con esto encontrar las relaciones entre los dos conjuntos de variables.

Esta información fue utilizada en la elaboración de cada uno de los capítulos del informe de evaluación. Obteniéndose así un informe con seis capítulos y un resumen ejecutivo para cada Programa de la Alianza.

## XII.- Estructura del documento

El trabajo realizado en la presente investigación, queda plasmado en este documento, el cual se integra de seis capítulos. Después de **esta introducción**, viene el **primer capítulo**, donde se analiza y discute la literatura que constituye el fundamento para la construcción del marco teórico y el enfoque sobre las variables que integran el modelo de estudio.

En el **segundo capítulo**, mediante una caracterización del sector agropecuario, se identifican algunos factores condicionantes al desempeño de las actividades apoyadas por el Programa a través del análisis de las tendencias relevantes para el entorno productivo y comercial del medio rural en el estado de Puebla.

En el **capítulo tercero** se visualiza el alcance registrado por la Alianza para el Campo en su conjunto en el Estado de Puebla y se pretende, en forma retrospectiva, identificar algunos aspectos de importancia para equiparar y permitir una apreciación comparativa del Programa (Programas de inversión únicamente) en el periodo analizado, 2001-2005.

En el **capítulo cuarto** se efectúa un análisis continuo de la evolución que han mostrado durante los últimos años los aspectos identificados como relevantes en la gestión de los Programa de la Alianza (Desarrollo Rural, Fomento Agrícola y Fomento Ganadero) durante el período 2001-2005 en el Estado. Se pone énfasis en el ejercicio 2005, que es

el evaluado y, con el fin de lograr mayor oportunidad, se incluirá cierto análisis del ejercicio 2006.

En el **capítulo cinco** se estiman los impactos generados por las inversiones apoyadas por la Alianza. Este capítulo constituye la parte medular del presente estudio al medir el efecto en el ingreso de los beneficiarios de los Programas y además, su contraste con otros indicadores.

Finalmente, en el **capítulo seis**, se concluye, con base en los planteamientos medulares desarrollados en los capítulos precedentes y se plasman algunas recomendaciones para mejorar la eficacia y los impactos del Programa en el Estado.

El documento integra además un apartado de **anexos**, en donde se incluye información de apoyo, misma que permite abundar en los conceptos que se consideraron importantes, así como descripciones gráficas o tablas que describen específicamente resultados por indicadores y demás información utilizada en el estudio.

# Capítulo 1

## Revisión de Literatura

En este capítulo se hace una breve revisión de los antecedentes del medio rural en nuestro país, así como la presentación de un marco conceptual con algunos aspectos presentes en la literatura sobre el tema.

### 1.1.- Antecedentes y diagnóstico del medio rural

Las políticas públicas que se han venido aplicando en el campo mexicano y en el Estado de Puebla en los últimos años, tienen los siguientes rasgos centrales:

- Reestructuración agraria y la modificación del artículo 27 constitucional
- Reducción o modificación de la participación estatal que incluye la transferencia de la comercialización y producción de insumos y servicios al mercado
- Eliminación, reducción o reorientación de subsidios a la producción
- Apertura comercial, expresada principalmente en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC), en el Acuerdo recién firmado con la Unión Europea y acuerdos bilaterales (Más de cincuenta).
- Una política social, que fue primero parcialmente la lógica del PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), luego PROGRESA y finalmente ya Oportunidades (Programa de Educación, Salud y Alimentación)
- Una Ley de Desarrollo Rural sustentable y uno de sus principales instrumentos: la Alianza para el Campo.

Es muy probable que de entre los puntos arriba señalados, el aspecto más importante o por lo menos detonador en un principio y que permitió la sustitución gradual o parcial de las políticas de corte intervencionista-proteccionista-paternalista, fue sin duda el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual, aunque lleva en su título la palabra "Comercio" en realidad es mucho más, es la punta de lanza de una orientación más amplia del desarrollo orientado a los mercados y a la desregulación. "El TLCAN contiene 22 capítulos, varios apéndices y dos "acuerdos colaterales". Sin embargo, el programa entero de reducción de aranceles que ofrece el TLCAN está descrito en una sola sección de un solo capítulo....Las demás secciones del acuerdo, más prolijas,

describen un proceso de mayor alcance de la integración y la desregulación en la economía continental”<sup>1</sup>.

Retornando al punto que nos ocupa, la población rural, una de las más impactadas por estos procesos, ha visto modificarse profundamente las condiciones de producción (existe una gran heterogeneidad productiva), de tecnología, integración a mercados, las condiciones del trabajo y emprendimiento rural y para bien o para mal, la calidad de vida de la población del medio rural. Todo ello se expresa en el siguiente diagnóstico elaborado por la Secretaría de Desarrollo Rural del estado de Puebla:

- En la entidad, más del 30 % de la población vive en el medio rural dispersa en 6 mil 296 comunidades menores a 2 mil 500 habitantes, que representan el 96 % del total.
- La Población Económicamente Activa (PEA) del sector primario es de 462 mil 234 sujetos, de los cuales el 30 % no recibe ingresos, el 31% recibe menos de un salario mínimo y solo el 13 % recibe más de dos salarios mínimos;
- El 80 % de los productores agropecuarios son de autoconsumo, 15 % están en proceso de transición productiva y 5% corresponde a empresarios del campo.”
- La agricultura dependiente del temporal, con parcelas pequeñas que promedian 2.5 hectáreas por productor,
- Altos costos de producción conjugados con bajos rendimientos, escasa organización y poco acceso a capacitación, asistencia técnica, tecnología y financiamiento;
- Reducido valor agregado a los productos del campo debido a la falta de centros de acopio y procesamiento, que obliga a los productores a vender sus materias primas a precios muy bajos sin posibilidades de ingresar a los mercados por no poder conjuntar los volúmenes de calidad que estos demandan.
- La ganadería es extensiva con razas criollas, poco manejo y baja productividad no obstante contar con áreas como avicultura y porcicultura con alto nivel de tecnificación e integración.
- La erosión del suelo, la pérdida de altas cantidades de agua hacia el mar y los siniestros por sequía, lluvias, plagas y heladas son parte importante de los factores que inciden negativamente en el campo.
- Las actividades rurales continúan presentando desequilibrios a lo largo del territorio estatal, a pesar de su potencial productivo y de las posibilidades de comercialización en diversos nichos de mercado.<sup>2</sup>

## 1.2.- La Reforma Agraria

En México se realizó una reforma agraria. De una estructura de propiedad rústica altamente concentrada a principios de la centuria, pasó en la actualidad a la formación de los ejidos, comunidades y propiedades privadas. La redistribución de la tierra significó en aquellos tiempos, una transformación de la propiedad territorial, de las formas de

---

<sup>1</sup> Basil, “Buzz” Hargrove, “Evaluación de una década. Efectos y nuevas posibles direcciones”, Foreign Affairs en Español, Vol. 4 Num. 1 2004 ITAM, Pág. 28-29 México.

<sup>2</sup> Comparecencia del Secretario de Desarrollo Rural, Ing. Alberto Jiménez Merino, ante el Congreso del Estado de Puebla, [www.sdr.pue.gob.mx](http://www.sdr.pue.gob.mx) [contacto.sdr@puebla.gob.mx](mailto:contacto.sdr@puebla.gob.mx), Puebla Pue a 10 de octubre 2006

producción y sobre todo de las formas de ser y correlacionarse tanto entre los individuos como y sobre toda las cosas entre las personas y el Estado, con todas las implicaciones que ello conlleva.

La Reforma Agraria ha sido un proceso desarrollado en fases, cada una de ellas con propósitos diferenciados. Del mero reparto de la tierra, la reforma agraria pasó a la colonización del territorio, la ampliación de la frontera agrícola, la pretendida modernización tecnológica de la producción y a la organización de los productores. Igualmente, propició el surgimiento de estructuras burocráticas que sustentaron las políticas de corte intervencionista-proteccionista-paternalista con sistemas crediticios, de seguro, de comercialización y abasto. Cada una de estas etapas generó cambios legislativos e institucionales para tratar de cumplir sus propósitos.

La demografía rural actual, con un Estado de Bienestar en crisis, presenta circunstancias radicalmente distintas a las habidas al inicio del reparto, destaca el fenómeno del envejecimiento de los liderazgos y los sujetos de derecho, frente a la relativa juventud de los individuos que con mayor frecuencia trabajan la tierra.

El proceso distributivo de la tierra pretendió resolver problemas de justicia social e ineficiencia productiva, pero la evidencia señala que se está lejos de lograrlo. Uno de los efectos perversos de dicha reforma, fue “amarrar” a la población a la tierra y con ello, conservar una población rural fuertemente dispersa y atomizada, con cada vez mayor fraccionamiento de la propiedad rural. Por lo menos esta es la hipótesis que sostiene José Gomes de León para explicar porque esa extraña relación que existe en México entre el crecimiento económico y demográfico que ha ocasionado que nuestro país, en comparación a otros países de similar desarrollo, la tasa de fecundidad no haya disminuido en forma similar; como causal, el autor cita a Alba y Potter (F. Alba y J. Potter, 1986, “Population and development in México”, *Population and Development Review*, 12(1): 47-75) “Sostienen (Estos autores) que muchas de las políticas de desarrollo que tuvieron lugar durante la época de expansión sostenida de la economía mexicana –entre 1940 y 1970- se compaginaron idóneamente con el crecimiento de la población, y aún lo propiciaron. Tal fue el caso de la reforma agraria y de la política agrícola”.<sup>3</sup> Y que ha significado la existencia de una Población Económicamente Activa (PEA) del sector primario que oscila en un 25% del total y que un sorprendente 29% de población viva en asentamientos rurales de menos de 2500 habitantes en el Estado de Puebla (INEGI).

Hasta la década de los cincuenta la población en el medio rural era de más del cincuenta y siete por ciento del total de la población, para los setentas el promedio bajo al cuarenta y dos por ciento, en la actualidad es del veinticinco punto cuatro por ciento. Estos índices de población están fuera de los estándares mundiales para países promedio al de México, lo anterior es uno de los efectos del reparto agrario, el cual de manera literal amarró al campesino a la tierra impidiendo el fenómeno de migración hacia los medios urbanos, la cual es una característica de la modernidad ausente.

Ahondando sobre el tema, un reciente estudio parametrizado denominado “Evaluación de Oportunidades de Agronegocios del Estado de Puebla” en el que se analizaron diversas

---

<sup>3</sup> León, José Gómez de. “Retos y oportunidades demográficas del futuro de la población” de la compilación “México 2003. Nuevo siglo, nuevo país”. Julio A. Millan B. y Antonio Alonso Concheiro, Coordinadores. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 2000. p 81-82.

series de datos para hallar alguna correlación significativa que explicara la existencia de municipios con alto puntaje en oportunidades de agronegocios, la única correlación con alguna significancia fue con la densidad poblacional, es decir, las mayores oportunidades de agronegocios en el medio rural guarda relación con la densidad de población, no parece ser casual que los municipios más pobres, presentan la mayor dispersión poblacional.

La reforma al artículo 27 Constitucional, puede ser vista desde esta perspectiva como un intento de frenar los posibles efectos perversos de la reforma agraria.

### 1.3. Antecedentes del sector agropecuario

Una revisión retrospectiva nos permite ver la evolución del sector primario. Así tenemos que a mitad de los años veinte, este sector aportaba la cuarta parte del PIB (Producto Interno Bruto) total, y se le considera además como el mayor empleador, ya que contribuía aproximadamente con el 70% de la población económicamente activa, aproximadamente 3.6 millones de trabajadores (Banamex, 1990). Para 2000, el sector agropecuario solo contribuyó con el 6% del PIB y absorbió casi la cuarta parte del empleo.

A partir de la segunda década del siglo veinte, (BANXICO, 1995), durante el lapso 1921-1935, la tasa promedio de crecimiento anual del sector agrícola fue del 5.1%, superior a la del 3.4% de la propia economía en su conjunto. De 1940 a 1955 se da el crecimiento más dinámico, creando una tenue base exportadora que sirve para financiar el desarrollo nacional.

Entre 1946 y 1971, un cuarto de siglo de crecimiento constante lo llamamos desarrollo estabilizador y que para algunos fue el “milagro económico mexicano”, aunque parece ser que este milagro fue en prácticamente en todos los países del mundo occidental e incluso muchos de ellos lograron crecer más rápido que México.

Sin embargo, la situación cambia radicalmente en los años ochentas (Quiebre del Estado de Bienestar y las políticas de corte intervencionista-proteccionista-paternalista) donde los niveles de productividad se estancan, y sobrevienen años de déficit en la balanza comercial agropecuaria.

A partir de los 70 empieza a haber créditos internacionales abundantes y de fácil contratación, el aumento en los precios internacionales del petróleo genera una gran cantidad de petrodólares de origen árabe que buscan con ansias en donde colocarse. Es en este momento cuando para algunos gobiernos como el nuestro, con economías agotadas y cerradas, sin capacidad competitiva, pueden endeudarse para seguir creciendo hasta 1981, cuando Estados Unidos decide reducir su inflación elevando sus tasas de interés y las economías como la nuestra, endeudadas, caen en crisis. Viene la década perdida.

Después de la década perdida y según el Consejo Nacional Agropecuario (2000), el gobierno adoptó políticas encaminadas a la modernización del campo, consistentes en cambios en el marco jurídico, con la reforma del artículo 27 Constitucional, programas de apoyo directos tales como *Procampo*, *apoyos a la inversión y productividad como Alianza para el Campo*, se generan perspectivas por el nuevo régimen de comercio exterior al



intensificarse la apertura y por ello se amplían las posibilidades de exportación de ciertos cultivos, cuya producción es muy competitiva.

Para el año 2000, se tienen nuevos indicadores económicos, en donde se resalta, que en el campo vive la cuarta parte de la población del país y se genera entre el 6 y 7% del producto interno bruto. El sector agropecuario está considerado, como la principal ocupación en las áreas rurales, pero no tiene la capacidad de aportar los ingresos demandados por el 25% de la población nacional que vive en el medio rural.

En base a esto, se desarrolló una propuesta del gobierno Federal (2000-2006) para incrementar la competitividad de la actividad agropecuaria, a través de apoyos hacia cinco áreas estratégicas<sup>4</sup>:

**Financiamiento.-** Reconstruir la banca de desarrollo, promover el sistema de financiamiento alternativo e instrumentar una política monetaria que asegure la disminución de las tasas de interés.

**Desarrollo tecnológico.-** El sector rural presenta un rezago tecnológico muy fuerte. En consecuencia se promoverá la investigación científica y tecnológica, pero sobre todo, se buscará que el productor tenga acceso a la tecnología eficiente y competitiva para aplicar de inmediato a la solución de problemas o iniciar una nueva actividad productiva.

**Comercio exterior.-** Apoyo y asesoría a los productores, para abrir nuevos mercados externos, y desde luego, la defensa de los intereses de los productores, cuando se presenten prácticas desleales de otros países, que afecten los intereses de nuestros productores nacionales.

**Calidad.-** Promover la adopción de normas de calidad, que apoye a la identidad de los productos mexicanos como símbolo de calidad y prestigio.

**Mercado.-** Al ser la comercialización “el Talón de Aquiles” del sector agropecuario, se impulsarán comercializadoras de productos orientadas al mercado cliente. Hacer reingeniería eliminando la burocracia y mejorar los servicios.

En esta perspectiva, se puede apreciar, que la iniciativa del nuevo gobierno contenía cierta claridad y que pretendía apoyar al campo mexicano, por lo que posteriormente en este capítulo, se abordará la tendencia del campo mexicano ante la perspectiva del tratado de libre comercio (México-EFTA) y la propuesta del Gobierno Federal hacia un desarrollo integral del campo mexicano.

Finalmente, para el periodo 2006-2007, y en el primer documento oficial emitido por el gobierno federal del Presidente Felipe Calderón y enviado al Congreso de la Unión dentro del Presupuesto de la nación, encontramos lo que pareciera ser una mejor definición de las prioridades nacionales en relación al sector.

**“La estrategia para combatir la pobreza tiene dos frentes. Primero, generar un crecimiento económico más elevado y una mayor creación de empleo. Esta es la única forma de reducir la marginación de manera permanente. Segundo, la expansión de los**

---

<sup>4</sup> Propuesta del Gobierno Federal.- Presidencia de la República, Vicente Fox Quezada, : “Propuestas para un desarrollo integral del campo mexicano”, Noviembre de 2000

programas sociales para atacar la pobreza y **mejorar las capacidades** de los individuos”.<sup>5</sup>

#### 1.4. Normas, objetivos y circunstancias

La nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue aprobada prácticamente por unanimidad en la Cámara de Diputados el 15 de diciembre del 2002. En ella se contempla impulsar un desarrollo integral que abarque todas las actividades económicas del medio rural y no sólo lo estrictamente agropecuario. Lo anterior responde a un hecho real, la mayor parte de los ingresos que se generan en muchas comunidades rurales ya no proceden únicamente de las actividades agropecuarias, existen muchas otras fuentes de ingreso, incluidas por supuesto las remesas económicas que se envían del extranjero. Este es un mérito indiscutible de la nueva ley, atiende la nueva realidad de la economía en los sectores no urbanos.

Otro aspecto relevante de la nueva ley es que establece un sistema de estructuras e instrumentos de planeación que pretenden fortalecer el federalismo e incrementar la eficiencia y la eficacia de las acciones del desarrollo rural sin generar nuevas y mayores cargas burocráticas, ello a través del Programa Especial Concurrente.

El eje central de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable es el Programa Especial Concurrente, el cual debe integrar y concertar las propuestas sobre los diversos aspectos del desarrollo rural integral.

Este Programa especial Concurrente se opera, por una parte, por medio de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable, la cual será el marco de coordinación de acciones de las dependencias del Ejecutivo Federal. Y por la otra, por el Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable, con expresiones correlativas en las entidades federativas (Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable); los distritos de desarrollo rural (Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable) y en los municipios (Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable). Con este programa especial concurrente se articulan todas las dependencias federales bajo la dirección de la SAGARPA y los distintos niveles: federal, estatal y municipal.

Según la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en términos del Programa Especial Concurrente, los Consejos Estatales, Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, darán prioridad a las solicitudes de los proyectos productivos en que participen como fuentes de apoyo económico más de una dependencia del Gobierno Federal, identificando específicamente su participación para ser complementarios y evitar duplicidad de acciones. Con esta acción se busca otorgar apoyos con mezcla de recursos para hacerlos más integrales y de mayor proyección.

Con la disposición de establecer estos esquemas organizativos se pretende mejorar la eficacia en la administración pública y sobre todo evitar la dispersión de esfuerzos y recursos destinados al campo a través de la participación activa del sector rural para la

---

<sup>5</sup> Criterios Generales de Política Económica, 2006-2007, Presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa, p113.

mejor asignación de los recursos. Todo ello a través del establecimiento mecanismos de coordinación que no impliquen la creación de nuevas instituciones o cargas burocráticas.

#### 1.4.1. Alianza para el Campo y Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La nueva ley incorporó medidas para incrementar la productividad y competitividad, con una gama coherente de disposiciones que incluye, entre otras, asignación sustancial de recursos para revertir la descapitalización que sufre el campo; la generación y transferencia de tecnología mediante procedimientos de validación e información; el desarrollo de un mercado moderno con planeación de la producción y concertación con arbitraje entre los diferentes agentes a lo largo de las cadenas productivas; así como esquemas de financiamiento y administración de riesgos con el aprovechamiento sinérgico de las ventajas de la Banca de Fomento, la Privada y la Social.

Uno de los principales mecanismos utilizados para cumplir con lo arriba mencionado es sin duda el Programa Alianza para el Campo, el cual es el principal instrumento orientado a fomentar la producción agropecuaria y estimular la economía rural. Esa importancia se refleja, entre otras cosas, en el monto de su presupuesto anual, ya que en 2002 se invirtieron más de 10,700 millones de pesos, considerando la suma de los aportes del Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los productores.

La Alianza surgió a fines de 1995 y comenzó a operar en 1996, en un contexto marcado por la creciente influencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre la economía mexicana. Así, al momento de anunciar su nacimiento se definió que sus principales 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 productos del campo”. Para lograr estos objetivos se estableció la necesidad de incrementar la productividad para lo cual se planteó “facilitar el acceso a nuevas tecnologías, fomentar la capitalización del campo y promover la calidad de los recursos humanos a través de la capacitación”. De esta manera se estableció que la Alianza buscaría impactar sobre la producción y productividad, el ingreso de los productores, la capitalización de sus unidades productivas, la innovación tecnológica y la capacitación.

Para ello se establecieron tres grupos básicos de programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural. También se establecieron los programas de Sanidad e Inocuidad Agropecuaria, orientados a fortalecer las condiciones sanitarias en que se desarrolla la producción, Investigación y Transferencia de Tecnología que busca elevar el nivel tecnológico de las actividades productivas, y otros programas orientados a temas específicos como la promoción de exportaciones y el desarrollo de un sistema de información.

Con el paso del tiempo, los programas se multiplicaron hasta llegar a 40 en el año 2000, generando duplicación de acciones y una enorme dispersión en esfuerzos y recursos, en parte causadas por las presiones de sectores de productores que exigían una atención específica y privilegiada para el sistema-producto en torno al cual estaban organizados.

Uno de los efectos de la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable sobre los programas de la Alianza 2003 es establecer objetivos comunes a la Alianza y no una suma de objetivos por cada programa y regresar al planteamiento original de operar en solo cuatro programas y no los cuarenta del 2000.

La nueva ley otorga el marco para la correcta aplicación de las políticas públicas con respecto al desarrollo integral de los núcleos rurales, ha generado mecanismos como la Alianza que permiten operar recursos con objetivos más claros y es en este documento donde tratamos de visualizar si ello es cierto.

#### **1.4.2. Objetivo de la Alianza Contigo**

Objetivo general. Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, para el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo.

Objetivos específicos. La Alianza para el Campo busca Impulsar el desarrollo rural con una visión más amplia a la actividad agropecuaria y silvícola, considerando para ello la aplicación de cuatro líneas estratégicas: a) La reconversión productiva; b) integración de las cadenas agroalimentarias y de pesca; c) atención a grupos y regiones prioritarias; y d) la atención a factores críticos.

##### **1.4.2.1. Evaluación de la Alianza 1998-2005**

Fue en 1998 cuando la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA), decidió realizar la evaluación externa de la Alianza para el Campo y acordó con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la participación de este organismo internacional en el proceso. Posteriormente, el Congreso de la Unión normó la evaluación externa de la Alianza y estableció su obligatoriedad en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La obligatoriedad de la evaluación externa de los programas de la Alianza se estableció para así estar en condiciones de retroalimentar la toma de decisiones de los responsables de la política sectorial a nivel nacional y estatal, a partir de una visión externa, crítica y objetiva que contribuya a otorgar mayor efectividad al logro de sus objetivos.

El proceso de evaluación se inicia con la selección y contratación de empresas, despachos o instituciones ajenas a la SAGARPA quienes realizan con independencia de criterio, la evaluación de los programas. Se inicia con encuestas y entrevistas tanto a beneficiarios como a otros actores participantes de la Alianza (proveedores, funcionarios, técnicos operadores, etc.). Con la información colectada se determinan y miden los impactos que la aplicación de los recursos de la Alianza presenta en las Unidades Productivas. Por último, se obtienen las conclusiones y recomendaciones de la

evaluación, en las que se destacan los logros alcanzados, los problemas identificados y se plantean propuestas para la readecuación del programa.

De acuerdo con los lineamientos definidos por SAGARPA, la FAO se encarga del diseño de la metodología de evaluación, el soporte técnico y capacitación a los evaluadores estatales y la realización de las evaluaciones nacionales. En cada delegación se establece un Comité Técnico Estatal de Evaluación, presidido por el Delegado Estatal de la SAGARPA y como secretario su homólogo estatal y está integrado por representantes de productores, académicos y otros funcionarios, además de un coordinador estatal, quien es el encargado de dirigir, supervisar, calificar y coordinar los trabajos de la evaluación, aparte de la selección y contratación y pago a las entidades evaluadoras.

## 1.5. Marco conceptual

“Pobre México, tan lejos de dios y tan cerca de los Estados Unidos”; “El niño Dios te escribió un establo, y los veneros de petróleo el Diablo”.

Los viejos y nuevos dilemas en nuestro país parecieran oscilar, definirse o marcarse en torno a un viejo apotema y una clásica poesía; la primera, un dicho atribuido a Porfirio Díaz, da la impresión de penitencia a la que debemos resignarnos, mientras que la segunda, una poesía de Ramón López Velarde, más bien parece una advertencia no siempre asumida.

A lo largo nuestra historia la relación tanto con dios como con el vecino del norte ha llegado a los extremos de generar conflictos armados, asonadas, y reyertas, así como también fuertes divisiones de conciencia y creencias, las más de las veces exageraciones y extremismos sin sustento firme, pero que aún continúan presentes en muchas formas ideológicas y que impiden o por lo menos entorpecen la posibilidad para encontrar los caminos del desarrollo y por otra parte, desde antaño padecemos la confusión entre riqueza y recursos que nos llevó al extremo de que un presidente dijera, en el punto máximo de su opulencia, que debíamos acostumbrarnos a administrar la abundancia, cuando los precios del petróleo parecían establecer una tendencia permanente a la alza. La evidencia sugiere (Andrés Oppenheimer), que la abundancia de recursos naturales es más una maldición para los pueblos que una bendición<sup>6</sup>.

### 1.5.1. El camino

En realidad no es tan sencillo un cambio sustancial en el mejoramiento del Campo Mexicano, ya que actualmente se enfrenta a la competencia desigual entre productores de diferentes países involucrados en el TLCAN. Así, mientras en México el campo recibe como apoyo una aportación que representa el 1.6% de sus ingresos, los productores de

---

6 Oppenheimer, Andrés *“La maldición de las materias primas”*  
<http://www.rionegro.com.ar/arch200509/09/imp.o09j01.php>

Canadá y Estados Unidos reciben del gobierno un apoyo que representa entre el 18 y 23% de sus ingresos.

La situación que prevalece a raíz del acuerdo comercial ha provocado que varios sectores prácticamente desaparezcan del campo mexicano. En tan solo siete años, las tierras dedicadas al cultivo del arroz desaparecieron debido a un menor precio de este cereal en el mercado internacional. En el mismo sentido se tiene el caso de la papa, la cual ha sido víctima de la apertura comercial y del dumping en que incurren productores de otros países, aún con las cuotas compensatorias que aplica el gobierno mexicano como protección.

La modernización del Campo Mexicano, la generación de empleos y el lograr mayores ingresos, no parece en el corto plazo una realidad en México, máxime si se continúa haciendo lo de siempre. “El desarrollo no comienza con las mercancías, sino con la gente y su educación, organización y disciplina. Sin estos tres requisitos todos los recursos permanecen como un material latente, sin descubrir....Todo país, no importa lo desbastado que estuviera, , que haya tenido un alto grado de educación, organización y disciplina, produjo un *milagro económico*”<sup>7</sup>

Estas tres categorías, educación-organización y disciplina, son sin duda la mejor base para la adopción y consecución del cambio tecnológico necesario para dar al capital físico un sentido y pertinencia en su efecto en el incremento a los ingresos “Los resultados demuestran que solamente la adopción de tecnologías agrícolas nuevas aumenta los ingresos de los hogares proveniente de la parcela familiar, en 26 por ciento (en los hogares que usan tracción animal) y 58 por ciento (en los que usan tracción manual), y que la adopción de ambas nuevas tecnologías (agrícolas y del hogar) conduce a un incremento adicional del ingreso familiar de 11-12 por ciento.”<sup>8</sup>

Aunque siempre ha estado presente el extensionismo agropecuario en los programas de desarrollo, los resultados no siempre o casi nunca han resultado alentadores. “Uno de los problemas más serios de la extensión pública agrícola es la falta de incentivos adecuados para que los agentes atiendan bien a los clientes. El cliente es el agricultor y, la mayoría de los servicios de extensión no han tenido una fuerte orientación de “servir al cliente”. Esto se ha traducido en inoportunidad de los servicios, falta de respuestas adecuadas a los problemas específicos del agricultor –que pueden ser diferentes a los previstos por los investigadores- y, en los peores casos, carencia total de atención a la mayoría de los agricultores.”<sup>9</sup> Es significativo que todo mundo esté de acuerdo en el tema de la capacitación, sin embargo, en la mayoría de los casos se le entiende como algo adjunto o subordinado al capital físico.

Es más indicativo la importancia de la capacitación, sin embargo, varios teóricos han alertado que el problema no es en sí, el reconocimiento de su importancia, sino su situación dentro de dicho orden, es decir, en la mayoría de las veces se le ve como algo adjunto o como apoyo al capital físico, sin embargo, como bien lo señala Patricio Bianchi al retomar a North. D.C. “De acuerdo con North, el desempeño de una economía es una

---

<sup>7</sup> Schumacher, E. F. “Lo pequeño es Hermoso”. Ed. ORBIS SA. Barcelona España, 1983, p 174

<sup>8</sup> Norton, Roger D. “Política de desarrollo agrícola, conceptos y principios” Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 2004, P. 453

[www.fao.org/docrep/007/y5673s/y5673s.htm](http://www.fao.org/docrep/007/y5673s/y5673s.htm)

<sup>9</sup> Idem, P 469

función de dos variables: las instituciones y la tecnología. La literatura reciente se ha centrado en la contribución de la tecnología para el incremento de la productividad, y el resultado más relevante en términos de la nueva teoría del crecimiento es que la innovación del capital físico constituye solamente una parte de la historia, porque la acumulación del conocimiento es el meollo genuino del desarrollo.”<sup>10</sup>

### 1.5.2 El recuento

Durante el Desarrollo Estabilizador la política fiscal se concentró en mantener un adecuado equilibrio entre el gasto y el ingreso, de manera que el déficit resultara manejable. Dice Don Antonio Ortiz Mena refiriéndose a la política económica esbozada en el Programa de Política Económica Nacional 1958-1964 “Dicho gasto, por su parte, debía responder fundamentalmente a la necesidad de que el Estado coadyudara a la solución de problemas económicos y sociales de gran importancia nacional”.<sup>11</sup> La política agropecuaria durante la época del Desarrollo Estabilizador se concentró en elevar la producción y productividad de los cultivos básicos e incrementar la oferta de productos exportables para aumentar la disponibilidad de divisas; para lograr dichos objetivos se utilizaron el reparto agrario, la política de los precios de garantía, el financiamiento, la comercialización e investigación. Con el desarrollo estabilizador, como se le denominó en México, o también llamado, industrialización vía sustitución de importaciones, se lograron los objetivos, los cuales eran congruentes con una alta explosión demográfica y una economía mundial estable con crecimiento y sin inflación, como ya se mencionó anteriormente. Pero el problema aparece cuando las condiciones cambian y entonces el modelo de sustitución de importaciones, que en términos prácticos se trata de una economía cerrada que crece con recursos propios y por ende no compite con el resto del mundo, es incapaz de soportar el crecimiento del consumo de la población y por lo cual, para producir más debe importar maquinaria e insumos en forma creciente agotando la riqueza nacional y que para sostener el ritmo, a partir de los setentas recurrió en forma indiscriminada a los empréstitos internacionales con el resultado de que diez años más tarde la economía nacional quebraría en forma estrepitosa, debiendo pagar los platos rotos con programas restrictivos.

Además de lo anterior mencionado, políticas públicas erráticas, golpes de timón y visiones egocéntricas, agudizaron la problemática. Cuando Luís Echeverría asumió el poder dijo, para tranquilidad de los mexicanos, que a partir de ese momento la economía se manejaría desde los Pinos. Así fue, y así nos fue.<sup>12</sup> Durante el desarrollo estabilizador, la economía la operaba el gabinete económico encabezado por la Secretaría de Hacienda y de alguna manera se encontraba fuera de los vaivenes políticos. Así pasamos de la intervención estatal mesurada y equilibrada a la injerencia desproporcionada, centralizada y sujeta al humor presidencial.

De esta forma se puede afirmar que el modelo simplemente se agotó en parte por sus excesos y en parte por no ver que la economía mundial había cambiado. El problema fundamental es que había un modelo que funcionó mientras la economía mundial era

---

<sup>10</sup> Bianchi Patrizio y millar Lee M, “Innovación y territorio” Ed. Tus, México 1999, P.29-30

<sup>11</sup> Antonio Ortiz Mena, “El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones sobre una época”, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pág. 42.

<sup>12</sup> Gabriel Zaid, “La economía presidencial”

estable, con inflación controlada y recursos naturales que parecían inagotables, pero se desgastó y al eliminarlo no se ha podido construir un nuevo modelo que opere dentro de la incertidumbre y la competitividad.

Así, después del ajuste para recuperar la estabilidad macroeconómica y la realización de reformas estructurales de apertura comercial, liberalización financiera y desregulación de la década de los noventas que permitieron la eficiencia del sector privado, se requiere una segunda ola de reformas (tan cuestionadas por un sector de la política mexicana), a fin de lograr una mayor eficiencia del sector público y contrarrestar las tendencias a la exclusión del desarrollo, permitiendo un crecimiento económico con mayor equidad. Para ello se requiere tener el suficiente sustento teórico y económico, una visión fresca y congruente con los tiempos modernos, con el papel del Estado y de las políticas públicas. Porque la transformación del sistema económico mundial ha provocado profundas modificaciones en el marco macroeconómico y en las condiciones de inserción internacional y por ello el progreso económico y social presenta determinantes inéditas y exige nuevas orientaciones para impulsar una dinámica de crecimiento dentro del marco de interdependencia entre los países, restricciones monetarias y fiscales.

Así en la actual óptica sobre el papel del Estado en el desarrollo económico y social se debe superar la falsa antinomia: estado versus mercado y por el contrario, se debe reconocer la utilidad del Estado para desarrollar los mercados y mejorar su eficiencia. En realidad, tal discordancia entre estado y mercado corresponde más bien a posturas ideológicas o situaciones de fe, que al análisis económico. Referente a este tema nos dice Stiglitz (premio nobel de economía), “Si hay fallos importantes en el mercado (competencia imperfecta, información imperfecta, mercados incompletos, externalidades, bienes públicos y paro),..., debe intervenir el Estado. Sin embargo deben hacerse dos importantes observaciones” y el autor puntualiza las condiciones para dicha intervención estatal: “En primer lugar, hay que demostrar que existe, al menos en principio, una forma de intervenir en el mercado que mejora el bienestar de alguna persona sin empeorar el de ninguna persona, es decir, de realizar una mejora en el sentido de Pareto y, en segundo lugar, hay que demostrar que el propio proceso político real y la estructura burocrática de una sociedad democrática son capaces de corregir el fallo del mercado y de lograr una mejoría en el sentido de Pareto”.<sup>13</sup>Lo anterior, traducido a lenguaje popular significa “El camino al infierno está empedrado de buenas intenciones”.

Fue en estas condiciones previas cuando la economía se del país se internacionalizó y el problema es que lo que funcionó para una economía cerrada se convierte en lastre en procesos abiertos de economía globalizada y aún, en el nuevo siglo, aunque el país ha iniciado reformas estructurales de su economía seguimos conservando varios de esos frenos del pasado. El año 1986 marca la inclusión de México al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio) y con ello se inicia un proceso que alcanza su máxima expresión con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Tratado “que va mas allá de lo que un tratado de libre comercio prevé, ya que contiene disposiciones y disciplinas de las cuales no existían precedentes en tratados internacionales; en el TLC no hay excepciones sectoriales, como en el caso del sector

---

<sup>13</sup> Joseph E. Stiglitz, “La economía del sector público”, tercera edición, 2000, España, Antonio Bosch Editor, p 105



agropecuario, donde se elimina la totalidad de las restricciones para el comercio en esa área”.<sup>14</sup>

En conclusión, este país ha realizado mayormente las reformas que permiten la operación del sector privado en un marco macroeconómico seguro, pero aún están pendientes las reformas que inserten el desempeño del sector público en la modernidad y la eficiencia. Esto se ve reflejado en que la nación y las empresas mexicanas siguieron perdiendo competitividad en 2004, según el reporte del Foro Económico Mundial.

“De acuerdo con el Informe sobre Competitividad Global 2004-2005 difundido ayer, México retrocedió del lugar 47 al 48 en el Índice de Competitividad Global (GCI), que evalúa el entorno macroeconómico, la calidad de las instituciones públicas y el nivel de preparación tecnológica e innovación de las 104 economías que conforman la muestra.”<sup>15</sup>

Pero no sólo México bajó en la lista del GCI, sino que fue superado por un país africano (Botswana) que hasta hace pocos años era de los más pobres del mundo y al respecto el analista Andrés Oppenheimer se pregunta ¿Qué está haciendo Botswana que no está haciendo América Latina?, y el mismo contesta: “Botswana está creciendo sostenidamente a uno de los ritmos de expansión económica más altos del mundo desde su independencia en 1966. Gracias a una disciplina fiscal férrea y políticas económicas responsables, ha pasado de ser uno de los países más pobres del mundo a un país de ingresos medios. Tiene un producto per cápita de casi \$8,800 al año, más que Brasil y casi tanto como México”.<sup>16</sup> Y líneas abajo agrega el autor para reforzar la opinión: “El secreto de Botswana, según los economistas, ha sido no dar grandes bandazos políticos, ni cambiar constantemente las reglas de juego a los inversionistas. La certidumbre ha alentado las inversiones”.<sup>17</sup>

Dicen que no hay nada peor que algo hecho a medias, se han ejecutado reformas estructurales importantes, habilitado la democracia, firmado acuerdos de libre comercio con casi todo el mundo pero no las reformas que posibiliten la inserción a la modernidad de México y sobre todo del sector público. Podemos los mexicanos acceder a todos los foros internacionales sin ser tachados de régimen autoritario, estamos en capacidad de comerciar con casi todos los países del orbe, pero no estamos generando la competitividad para utilizar plenamente las dos condiciones anteriores. De seguir así, podremos comerciar con todos pero no venderles nada.

Escuchando a los pobres

A lo largo de los años, se han realizado múltiples y diversos estudios acerca de la pobreza, muchos de ellos excelentes, sin embargo y por paradójico que pudiera parecer, pocas veces se les ha preguntado su opinión acerca del tema a los principales expertos, es decir, a los pobres. Por ello la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con Josefina Vázquez Mota como titular, desplegó una encuesta que bajo el título “Lo que dicen los pobres” pretendió acercar a los pobres a las decisiones de política pública.

---

14 Héctor Moreira Rodríguez, “Entendiendo el TLC”, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1995, Pág. 12- 13.

15 Ulises Hernández, “El Universal” Jueves 14 de octubre de 2004, [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)

16 Andes Oppenheimer, “Miami Herald”, 17 de octubre 2004

[www.miami.com/mld/elnuevonews/columnists/andres\\_oppenheimer](http://www.miami.com/mld/elnuevonews/columnists/andres_oppenheimer)

17 Ídem.

En cuanto al sector rural destaca los siguientes resultados “Al separar a la población por su ubicación en zonas urbanas y rurales, se encuentran algunas diferencias interesantes. La más sobresaliente es que mientras que en zonas urbanas 21.4 por ciento de los entrevistados considera que existen pobres porque "no trabajan lo suficiente", el porcentaje en zonas rurales es de 16 por ciento. Por otra parte, mientras que en zonas rurales 33 por ciento opina que existen pobres ya sea porque en el mundo siempre hay ricos y pobres, o por voluntad de Dios, en zonas urbanas la proporción es de 24 por ciento”<sup>18</sup>. El fatalismo sobre la condición económica y la menor confianza en el esfuerzo propio de los pobladores del medio rural revelan en parte la falta de oportunidades de negocio existentes o percibidas y es muy probable que ese sea uno de los elementos centrales de la problemática rural, es decir, no solo es cuestión de dinero o capital, el problema va mucho más allá. Por ello las acciones de política social deben tomar en cuenta la idiosincrasia y cultura de la población a quien pretende beneficiar. Por ejemplo, reconocer que para muchos de los pobres, la pobreza es un destino casi inevitable, implica que tendrá que hacerse un esfuerzo adicional para involucrarlos en acciones de corresponsabilidad, reforzar los mecanismos de participación social para tomar decisiones.”<sup>19</sup>

De la misma encuesta se desprende<sup>20</sup> otro concepto de importancia trascendental para el diseño de las políticas públicas, el nivel de confianza de los pobres entre las instituciones y la familia. “En cuanto a la familia, se les preguntó a quién deben recurrir cuando hay que mejorar el lugar donde viven: el 58.4 por ciento contestó que a la familia, mientras que el 13.2 por ciento dijo que al gobierno”. En otras preguntas en el mismo sentido se repite la respuesta aunque en diferentes proporciones, pero en todas, la familia, inspira mayor confianza por sobre las instituciones. Esto lleva a una de las conclusiones centrales del estudio “No hay que apostarle todo a la organización comunitaria, ni tampoco al individualismo; un punto intermedio es la familia: La comunidad no es por sí mismo un agente sólido de protección social para los pobres. Por otra parte, se reconoce que la familia es el soporte más valioso”.<sup>21</sup>

Finalmente, a partir de los años 90, la evolución de los Programas de Política Pública se encuentra enmarcada en dos grandes vertientes: por una parte, el pedido por parte de una sociedad más exigente con el uso de los recursos escasos, de que el gasto público cuente con una mayor racionalidad, eficiencia y equidad en el desempeño e impactos de dichos programas; por la otra y derivado de lo anterior, los programas públicos se han hecho más complejos y especializados, lo cual impone la necesidad de un modelo que permita abordar y analizar el gasto público y sus diferentes sentidos de eficiencia, equidad y eficacia. Al respecto, Joseph E. Stiglitz<sup>22</sup> propone un decálogo para el análisis de los programas de gasto público:

1. Identificar una necesidad, el origen de la solicitud del programa público.

---

<sup>18</sup> Szekely, Miguel, Coordinador. “Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza”, “Szekely Miguel, “Mitos y realidades sobre la pobreza” Cap. dos P 63, primera edición, Secretaría de Desarrollo Social y editorial, Miguel Ángel Porrua. México, 2005.

<sup>20</sup> Ídem. Dieterlen, Paulette. “¿Qué piensan los pobres sobre si mismos?” Capítulo. cuatro P 147.

<sup>21</sup> Ídem. Szekely, Miguel, “Conclusiones” P 480.

<sup>22</sup> Joseph E. Stiglitz, “La economía del sector público”, tercera edición, 2000, España, Antonio Bosch Editor, p 309.

2. Identificar el fallo del mercado (si existe) y averiguar si lo que se pretende es modificar la distribución actual de la renta o mejorar la provisión de un bien preferente.
3. Identificar otros programas que pudieran resolver los problemas observados.
4. Al averiguar y evaluar los efectos de otros programas, prestar atención a la importancia de algunos rasgos.
5. Identificar las respuestas del sector privado.
6. Identificar cómo afectan los distintos programas a la eficiencia económica.
7. Identificar las consecuencias distributivas de los distintos programas.
8. Identificar las disyuntivas entre la equidad y la eficiencia.
9. Determinar el grado en que los distintos programas posibles cumplen los objetivos propuestos.
10. Identificar como influye el proceso político en la formulación y ejecución de los programas políticos.

El análisis debe prestar especial atención a la disyuntiva entre la equidad y la eficiencia, ya que a veces los programas pueden generar mejoras en el sentido de Pareto, mejorando el bienestar de algunas personas sin perjudicar a ninguna otra, pero a la vez los sistemas impositivos más progresivos pudieran reducir los incentivos marginales para trabajar. Esta disyuntiva entre la equidad y la eficiencia es un planteamiento central en la evaluación de cualquier programa de carácter público.

En consecuencia, los programas y proyectos públicos deben ser evaluados empleando la técnica de Análisis de Costo-Beneficio Social. Dicha técnica, examina la relación entre costos y beneficios derivados de un proyecto, expresando ambos componentes en términos monetarios y que adquiere el nombre de "social" por su diferencia de una evaluación financiera convencional, ya que incorpora el costo de oportunidad real de los recursos empleados en los proyectos, es decir, añade al análisis privado, aquellos costos y beneficios que no se reflejan en las transacciones de mercado. Este tipo de evaluación permite valorar de manera amplia los proyectos y así evitar en la medida de lo posible los riesgos planteados por Stiglitz en líneas anteriores.

Y por último se deben realizar diagnósticos focalizados con metodología universalmente aceptada, tal y como por ejemplo el sistema de "Marco Lógico" para identificar las áreas de oportunidad a la par de identificar la tipología de beneficiarios y el cálculo de los perfiles de pobreza. Cumpliendo con estos tres elementos, los programas y proyectos serán ejecutados más por criterios técnico-científicos, que por la simple apreciación.

## Capítulo 2

### Caracterización del sector agropecuario estatal

En este capítulo se realiza una breve caracterización del sector rural en el estado de Puebla, en donde se describen los principales aspectos que se afectan al entorno y que de alguna manera interrelacionan o tienen que ver con la Alianza para el campo.

#### 2.1. Población urbana-rural

El Estado de Puebla cuenta con una extensión territorial de 33,919 km<sup>2</sup> y una población de 5.38 millones de habitantes (INEGI 2005, II Censo de Población y Vivienda), En la entidad se ubica el 8.1% de la población rural del país, ocupando el cuarto lugar nacional en cuanto a población rural se refiere, después de los estados de Veracruz, Chiapas y Oaxaca.

La población urbana es aquella que vive en comunidades de 2 500 y más habitantes y como rural aquella con un número menor a esta cifra. El Estado de Puebla está conformado por 217 municipios, de los cuales, actualmente 89 son completamente rurales y en ellos residen más de 1.6 millones de habitantes. La población rural muestra tendencias de disminución, en 1990 el 35.7% de la población estatal habitaba en localidades de menos de 2,500 habitantes, diez años más tarde representaron el 31.6%. De donde se deduce que la intensidad de urbanización es similar a la nacional, ya que en 1990 alrededor de 29 de cada cien habitantes del país se ubicaba en un área rural, mientras que en el 2000 fue de 25 de cada cien.

Por el tamaño de sus localidades, Puebla presenta un claro predominio rural, pues el 99.6% de sus 6,556 poblados tienen menos de 15,000 habitantes. El 80.4% de las localidades son asentamientos de menos de 500 residentes y allí habitan casi 525 mil poblanos, que representan un poco más del diez por ciento del total; en contraste en las dos urbes mayores de cien mil habitantes se concentra el 29% de los poblanos. Puebla es entonces una entidad en la que interactúan sociedades rurales y urbanas. Puede decirse que 4 de cada diez habitantes se asienta en 24 ciudades y 6 de cada diez reside en el medio rural (Ver cuadro siguiente).

El Estado de Puebla presenta una clara tendencia de urbanización, sin embargo, al interior existe un gran número de municipios con un acentuado predominio de población rural. En el año 2000, ochenta y nueve municipios presentaron un índice de ruralidad del 100%, mientras que el promedio estatal de ruralidad se situó en 62.5% del total de municipios.

De 217 municipios que conforman la entidad, 141 se clasifican entre los de mayor índice de marginación y en estos se concentra el 37.9% de los habitantes del Estado, localizándose principalmente en las Sierras Norte, Nororiental y Negra, así como en la Región Mixteca. Por otra parte, de un total de 6 mil 348 comunidades registradas en la

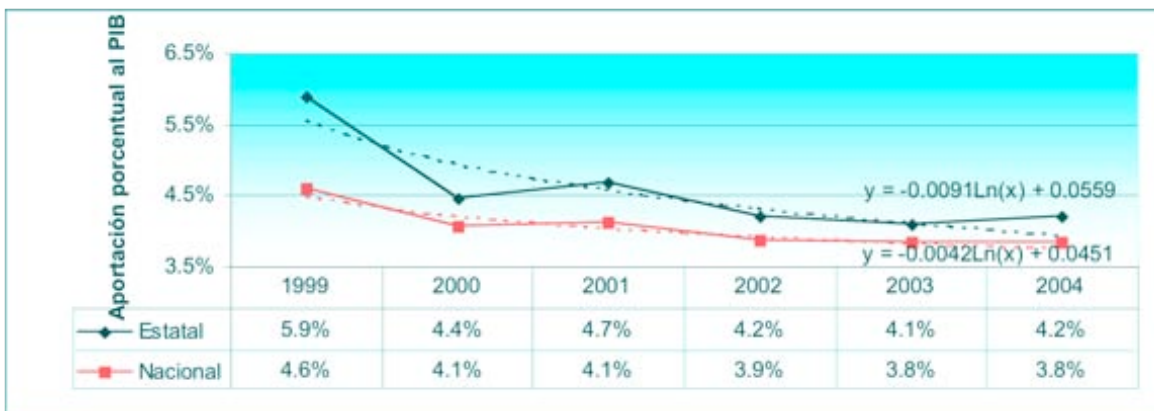
entidad, 5 mil 989 son rurales (96.34 % del total). De estas últimas el 80.4% tienen menos de 500 habitantes, lo cual indica alta dispersión poblacional en el medio rural.

La población económicamente activa ocupada en la entidad es de cerca de 2.2 millones, dedicándose el 28.5% de esta Población Económicamente Activa (PEA) a actividades de la rama de agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza (INEGI, 2005). La distribución geográfica de esta PEA y de la población rural permite apreciar que en 108 municipios del Estado la PEA de la rama de agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza representa más del 50% de la PEA total municipal, hecho que denota una concentración de la PEA primaria en estos municipios, la importancia de la actividad primaria en el ingreso de la población rural y a su vez implica que estos municipios son altamente vulnerables a los cambios en las condiciones que afectan a la actividad agropecuaria y que repercuten en más de la mitad de su PEA.

## 2.2. Importancia del PIB sectorial en el total estatal y nacional

La aportación de la gran división “Agropecuaria, silvicultura y pesca” dentro del PIB en el Estado es proporcionalmente mayor que la registrada en el nivel nacional. En el período 1999-2004 esta aportación al PIB estatal a precios corrientes se ha reducido en forma proporcionalmente mayor que su similar nacional (Figura 1). De acuerdo con estas tendencias la aportación agropecuaria, silvícola y pesquera al PIB, en el Estado y en el país, se ubicarían en valores equivalentes a principios del año 2008 en caso, claro, de no cambiar dichas propensiones.

**Figura 1. Aportación porcentual al PIB de la división agropecuaria, silvicultura y pesca. Nacional y estatal a precios corrientes (1999-2004)**



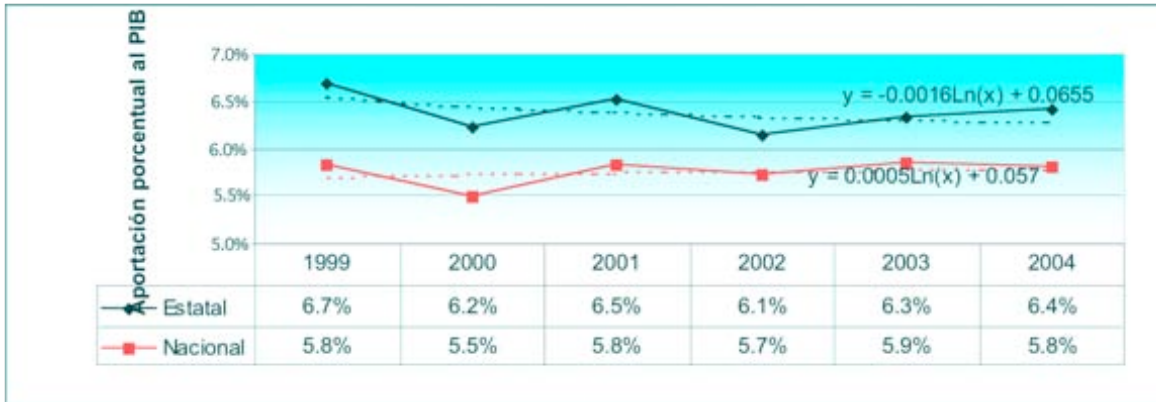
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica. INEGI. Fecha de consulta 14-abril-2006.

El análisis de estos mismos indicadores en términos reales, muestra que la aportación de la gran división “Agropecuaria, silvicultura y pesca” al PIB estatal -Año base 1993- (Figura 2), presenta en realidad una mínima tendencia a la disminución, mientras que su similar nacional presenta una mínima tendencia al crecimiento. De tal forma que de continuar

estas tendencias, ambos indicadores se ubicarían en valores equivalentes en el largo plazo.

**Figura 2. Aportación porcentual al PIB de la división agropecuaria, silvicultura y pesca. Nacional y estatal a precios constantes (Año base 1993)**

**Periodo 1999 - 2004**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica. INEGI. Fecha de consulta 14-abril-2006.

Para la correcta interpretación de estos indicadores es necesario considerar que la aportación al PIB de la gran división “Agropecuaria, silvicultura y pesca” al PIB estatal - Año base 1993- realmente ha crecido de 1999 a 2004 un 3.3%. Mientras que el PIB total del Estado creció un 7.8%, por lo que la tendencia a la reducción en el ámbito estatal se explica por la mayor escala en las otras divisiones que la registrada en la división “Agropecuaria, silvicultura y pesca”.

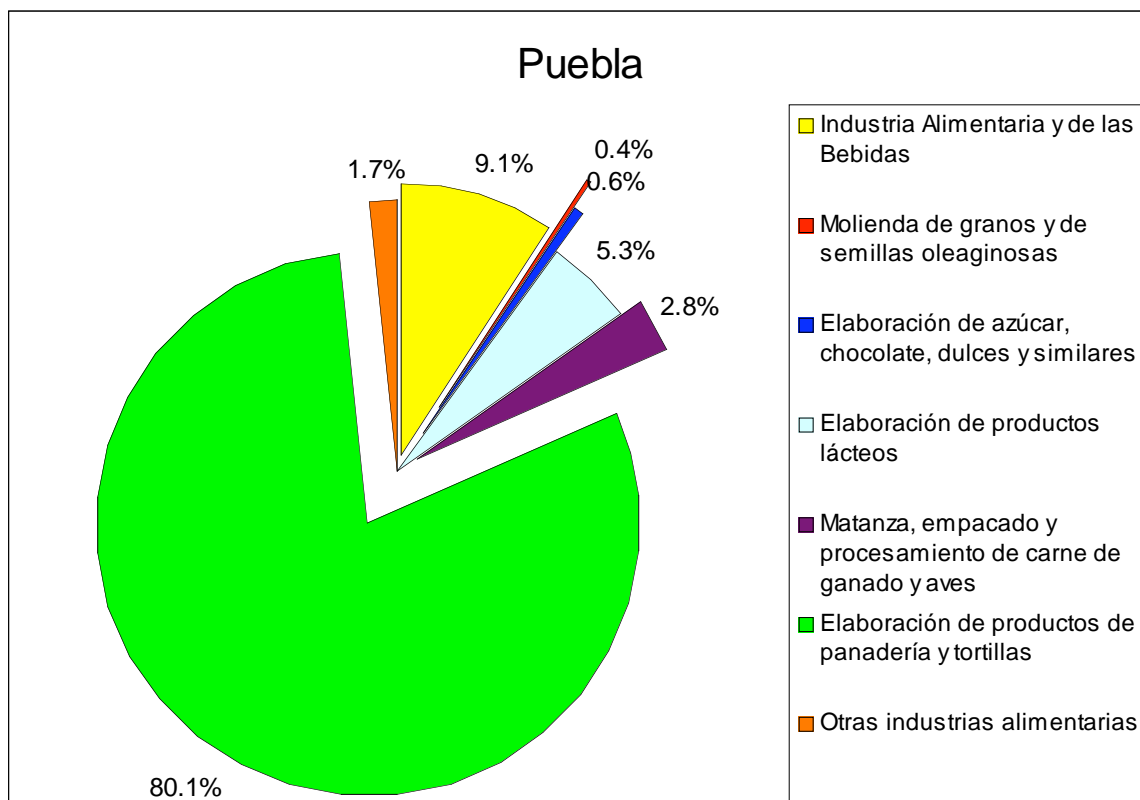
INEGI, 2006. Banco de Información Económica. Sistema de consulta electrónica en línea. [dgcnesyp.inegi.gob.mx/bdiesi/bdie.html](http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/bdiesi/bdie.html)

### 2.3. Industria Agroalimentaria estatal.

Durante el año 2003 se registraron en el Estado 9,679 unidades económicas relacionadas con la industria agroalimentaria, que representaron el 4.0% del total nacional (INEGI, 2005). En promedio el personal ocupado total en esta industria fue de 7.88 en el Estado, mayor que 6.35 del promedio nacional y la producción bruta total de esta industria estatal representó el 4.4% de su similar nacional, hecho que muestra una mayor eficiencia en la utilización de activos fijos por parte de la industria estatal ya que éstos últimos representan el 3.4% del total de activos fijos de la industria agroalimentaria nacional.

En esta industria estatal predominan pequeñas unidades destinadas a la elaboración de productos de panadería y tortillas (80.1%), sin embargo, la actividad que ocupa más personal es la industria alimentaria y de bebidas que emplea al 55.4%, la cual es también la que genera una mayor producción bruta total a la cual aporta el 60.1% y cuenta con el 56.7% de los activos totales de este sector en el Estado.

**Figura 3. Unidades industriales de alimentos y bebidas por ramas seleccionadas de actividad económica en Puebla 2003**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2006.

El dinamismo de esta industria en el Estado puede ser apreciado al considerar la generación de la producción bruta total (PBT) respecto de sus activos totales (AT), esta proporción PBT/AT muestra de alguna manera la eficiencia en la utilización de sus activos para la generación de valor en cada giro empresarial:

**Cuadro 1. Producción bruta total/Activos totales de la industria agroalimentaria estatal según giro principal 2003**

Giro	PBT/AT	Unidades
Preparación y envasado de pescados y mariscos	6.8	Nd
Elaboración de azúcar, chocolate, dulces y similares	5.7	58
Conservación de frutas, verduras y guisos	3.8	Nd
Industria Alimentaria y de las Bebidas	3.6	882
Matanza, empackado y procesamiento de carne de ganado y aves	3.2	274
Elaboración de productos de panadería y tortillas	2.6	7,752
Otras industrias alimentarias	2.3	163
Elaboración de productos lácteos	2.2	510
Molienda de granos y de semillas oleaginosas	1.7	40
<b>Promedio estatal</b>	<b>3.5</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2006.

Como puede apreciarse los mayores valores PBT/AT se registraron en los giros que involucraron procesos de transformación e industriales más complejos en la elaboración de productos con mayores niveles de transformación y por ende con mayor valor agregado. También es de considerarse la mayor cantidad de unidades que se ubican abajo del promedio del indicador PBT/AT, lo cual pudiera ser resultado de la orientación emprendedora de los inversionistas hacia la micro y mediana empresa, en función de las oportunidades locales y el capital inicial requerido, aunque por el momento no se cuenta con elementos documentales que permitan sostener esta aseveración.

### 2.3.1. Sector agroalimentario del Estado.

El desglose de la participación al PIB primario por rama de actividad se muestra en la siguiente tabla, en la cual se revela la importante contribución de la ganadería en años recientes.

**Cuadro 2. Participación del sector agroalimentario en el PIB estatal (base a precios de 1993 para los años 2001-2002)**

Año	Producto Interno Bruto Estatal						
	Primario a=b+c+d+e	Agrícola (b)	Ganadería (c)	Silvicultura (d)	Caza y Pesca (e)	Alimentos, bebidas y tabaco (f)	Agroalimentario (a+f)
2001	6.53	2.44	3.04	1.01	0.04	19.52	26.05
2002	6.20	2.32	3.75	0.08	0.05	21.41	27.61

FUENTE: Elaborado con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI

#### Una visión desde otro ángulo es la que nos proporciona este cuadro:

- Cuando se suma el sector de alimentos, bebidas y tabaco (que aunque corresponde formalmente al sector industrial, quizás habría que revisar la pertinencia de tal ubicación) con el sector primario, nos da otro perfil de la importancia de estos dos sectores fuertemente entrelazados, quienes aparte de tener un crecimiento real, significan un mundo de posibilidades de crecimiento en el medio rural.
- Cuando se analiza la distribución por sectores, destaca la ganadería, tanto por su peso específico, como por su crecimiento.
- Estos son dos aspectos que se debe tener presente a la hora de definir políticas sectoriales en el Estado.



### 2.3.2. Datos del sector agropecuario del Estado

Para el año agrícola 2004, el Centro de Estadística Agropecuaria (CEA-SAGARPA, 2005) registró una superficie estatal dedicada a la agricultura de 926,551 ha, de las cuales 143,123 ha fueron en cultivos bajo riego y 783,427 ha en cultivos de temporal, esta superficie representó el 4.24% de superficie agrícola nacional.

Por su lado, la actividad ganadera estatal contó con un inventario registrado en el año 2003 de poco más de 1.8 millones de cabezas de bovino equivalentes. La ganadería de la entidad ocupa un lugar importante en la actividad ganadera nacional, ya que el inventario pecuario estatal representó dentro del nacional el 20.1% de ave-huevo y 6.7% de ave-carne, el 8.3% de bovino-leche, el 7.6% de porcino, el 16.6% de caprinos, el 6.4% de ovinos y el 6.4% de colmenas Participación del sector agroalimentario en el PIB estatal (base a precios de 1993).

### 2.4. Principales cadenas agropecuarias del Estado

Las principales cadenas agropecuarias del Estado, considerando el área ocupada por los principales cultivos y en el caso de la actividad ganadera, con base en el inventario pecuario, son las siguientes:

**Cuadro 3. Principales cadenas agropecuarias según área de cultivo e inventario ganadero estatal**

Agrícolas según área de cultivo (% del total estatal año 2004)	Pecuarias según inventario ganadero 2003 (Cabezas de bovino equivalentes % del total estatal)
Maíz-grano (60%)	Bovino-carne (25.5%)
Café cereza (8%)	Porcino (19.6%)
Frijol (6.7%)	Ave-huevo (16.5%)
Cebada-grano (2.7%)	Caprino (13.2%)
Naranja (1.8%)	Bovino-leche (9.5%)
Alfalfa verde (1.8%)	Ave-carne (9.3%)
Cacahuete (1.7%)	Ovino (4.6%)
Haba grano (1.7%)	Abeja (1.2%)
Elote (1.6%)	Guajolote (0.5%)
Sorgo grano (1.4%)	

Fuente: Elaboración propia con datos del CEA-SAGARPA, 2005. Factores de conversión: caprino 0.167, guajolote 0.020, ovino 0.200, porcino 0.333, ave carne 0.010, bovino carne 1.000, ave huevo 0.010, bovino leche 1.000, abeja 0.200

En esta priorización de las principales cadenas agropecuarias del Estado, es necesario considerar también los resultados de la actividad productiva en cada una de las actividades, por lo cual, conforme a la aportación al valor de la producción agropecuaria modifica el orden de importancia de las principales cadenas:

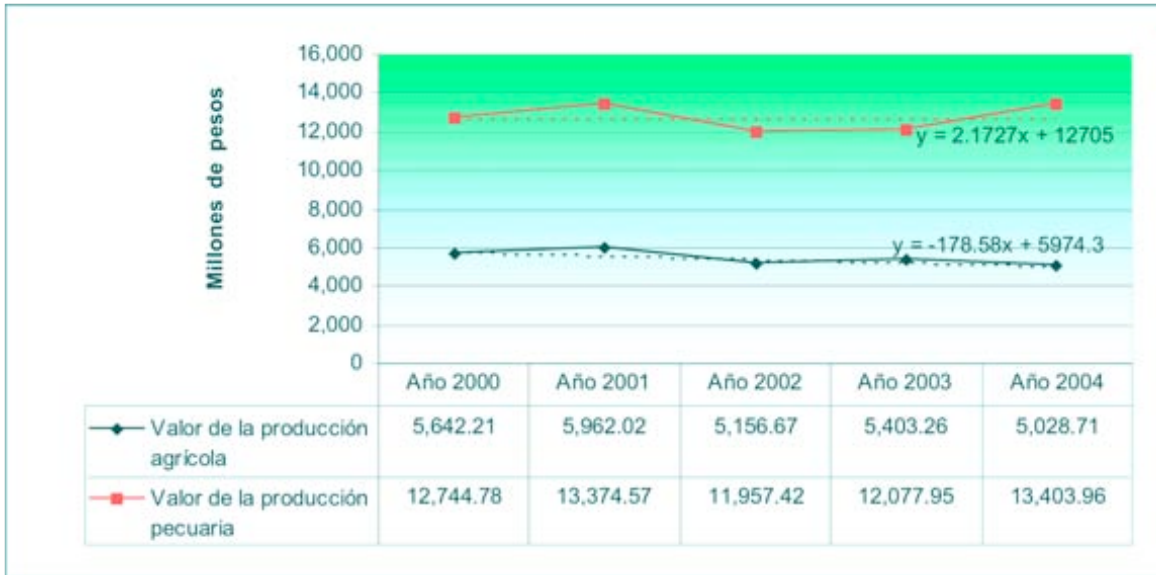
**Cuadro 4. Principales cadenas agropecuarias según aportación al valor de la producción agropecuaria estatal año 2004**

<b>Agrícolas (% del valor de la producción agrícola estatal)</b>	<b>Pecuarias (% del valor de la producción pecuaria total estatal)</b>
Maíz grano (26.0%)	Ave-huevo (26.6%)
Caña de azúcar de uso industrial (8.4%)	Ave-carne (17.1%)
Café cereza (7.8%)	Ave- en pie (15.8%)
Alfalfa verde (5.4%)	Porcino-carne (9.8%)
Gladiola –gruesa- (3.5%)	Porcino- en pie (8.6%)
Frijol (3.0%)	Bovino-leche (7.7%)
Naranja (2.5%)	Bovino-en pie (5.2%)
Tomate verde (2.2%)	Bovino-carne (4.8%)
Elote (2.2%)	Caprino-carne (0.8%)
Papa alpha (2.1%)	Ovino-carne (0.7%)
Limón persa (2.1%)	Miel (0.5%)
	Cera (0.1%)

Fuente: Elaboración propia con datos del CEA-SAGARPA, 2005.

En el periodo 2000-2004 el valor de la producción agrícola se ha reducido en términos reales en un -2.38% anual, mientras que el valor de la producción pecuaria se ha incrementado 1.3% anual.

**Figura 4. Valor de la producción agropecuaria estatal 2000-2004 a precios constantes año base 2000**



Fuente: Elaboración propia con datos del CEA-SAGARPA y Banxico.

En el caso de la actividad agrícola, se explica por una reducción en la superficie cultivada que se redujo un 11.88% del año 2001 al 2004, y que repercutió en una reducción del volumen y valor de la producción agrícola en un 18.55% en ese mismo periodo. Mientras que por su parte, en el caso pecuario, el inventario prácticamente se mantuvo en los mismos niveles, pero es en el precio medio rural de la producción donde se registraron incrementos importantes entre los cuales destacan: en carne en canal ovino 9.6%, caprino 9.0% y ave 6.2%; en ganado en pie ovino 8.5%, caprino 7.7% y bovino 6.5%; y en otros productos huevo 10.1%, lana 8.1% y miel 7.2%.

En este sentido, el Estado en cumplimiento a lo establecido en la LDRS ha promovido la creación de comités estatales de Sistema-Producto, cuyo proceso de conformación partió de la selección de las cadenas agroalimentarias prioritarias para la política agropecuaria del Estado, utilizando como criterios, su participación en el PIB agropecuario estatal, la población ocupada en la actividad, su potencial económico y las demandas de las organizaciones de productores. Estos elementos fueron analizados mediante un ejercicio participativo de planeación en el proceso de diseño de la política agropecuaria estatal, de tal forma que las cadenas prioritarias forman parte explícita del PED 2005-2011 en su programa estratégico denominado "Cadenas Agroalimentarias". Como resultado, el Gobierno del Estado ha definido 39 cadenas agroalimentarias prioritarias. Este tema se vuelve a abordar en el capítulo tres.

## 2.5. Características de las unidades de producción rural

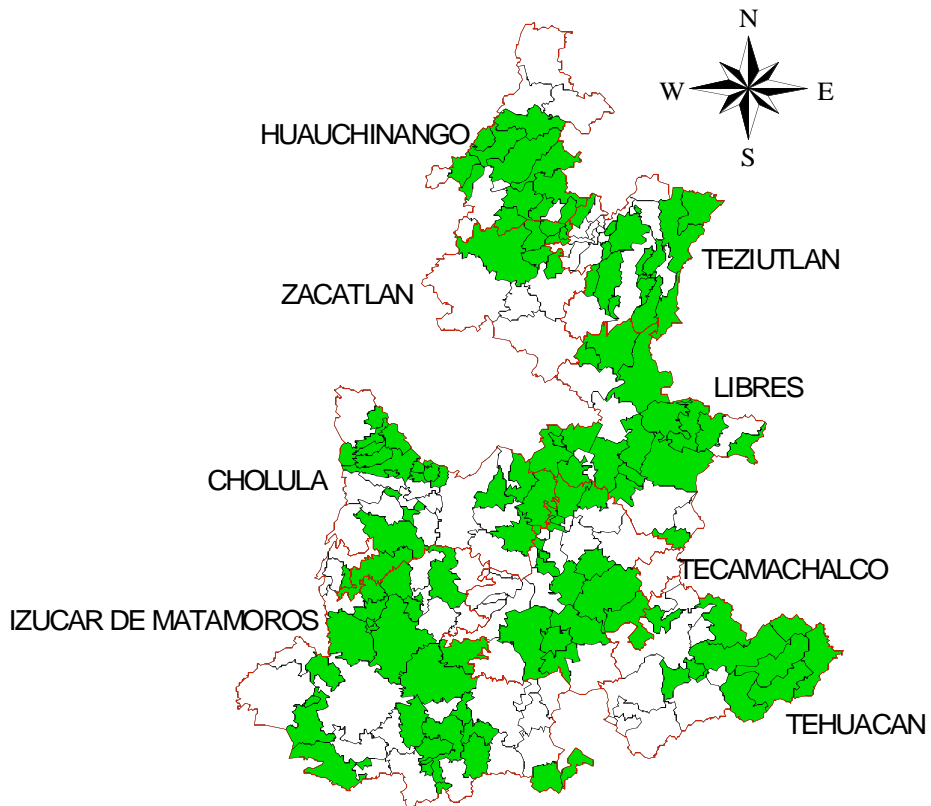
Actualmente no se dispone de información reciente que permita una caracterización de las UPR agropecuarias del Estado, ya que la información disponible corresponde al

Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1991 de INEGI. No obstante, estimaciones de la actual administración estatal respecto a la superficie promedio que es utilizado en actividades productivas por productor son de 3.4 ha para el caso de ejidatarios y de 4.9 ha para propietarios privados. Al respecto, es evidente que se registra en el Estado una amplia presencia del minifundio.

### 2.5.1. Cocientes locacionales; actividades agrícola y pecuaria en el Estado

Para analizar la importancia regional de la actividad agrícola y pecuaria en el Estado, a continuación se presentan sus cocientes locacionales, los cuales comparan la participación porcentual de un sector particular (agrícola o pecuario) en el municipio, con la participación porcentual del mismo sector en el Estado. El valor del cociente mayor a 1 significa que esta región es relativamente más importante en términos del sector analizado, en las figuras siguientes se muestran aquellos municipios con valores locacionales agrícolas o pecuarios mayores a uno.

**Figura 5. Cocientes locacionales de la actividad agrícola en el Estado de Puebla**

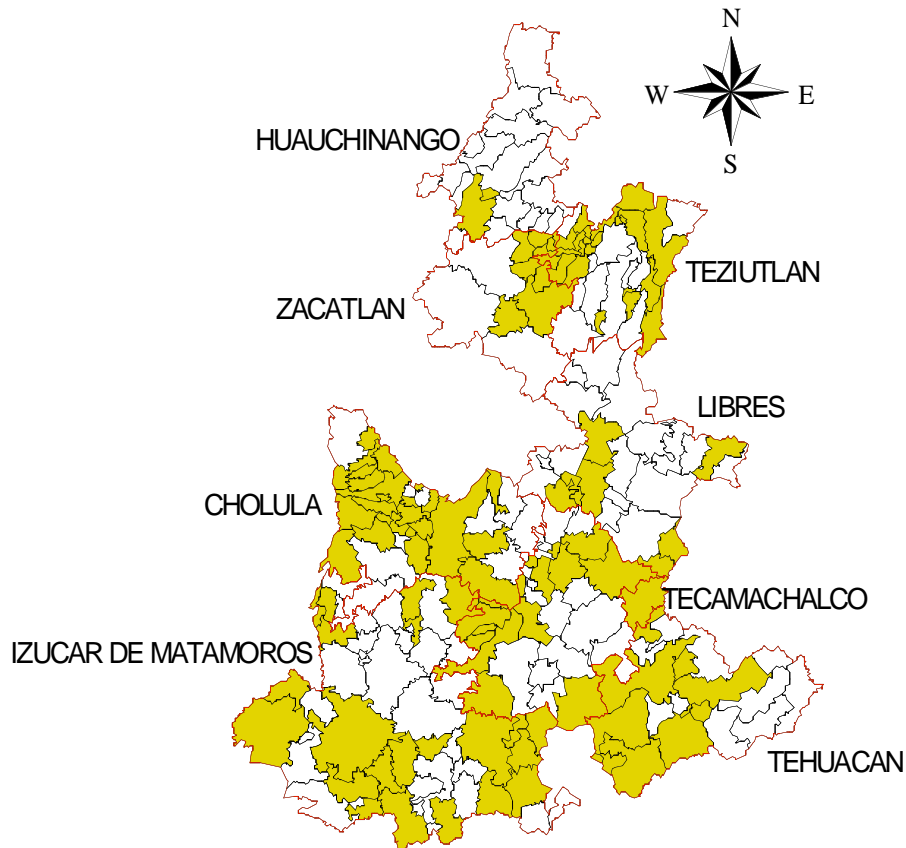


Fuente: Elaboración propia con datos de la FUPPUE, 2003.

Como resultado de estos indicadores locacionales es posible apreciar la predominancia agrícola en el ámbito municipal en 122 municipios, que se ubican en orden de importancia en los DDR de Izúcar de Matamoros (23), Cholula (21), Libres (17), Tecamachalco (16), Teziutlán (15), Huauchinango (12), Tehuacán (10) y Zacatlán (8).

Por otro lado, la predominancia de la actividad ganadera es la siguiente:

**Figura 6. Cocientes locacionales de la actividad pecuaria en el Estado de Puebla**



Fuente: Elaboración propia con datos de la FUPPUE, 2003. FUPPUE, 2003. Estudio de estratificación de productores rurales del Estado de Puebla. Puebla, México, 2003.

Donde es posible apreciar que predomina en 108 municipios, que se ubican en orden de importancia en los DDR de Cholula (24), Teziutlán (20), Izúcar de Matamoros (21), Teziutlán (20), Tecamachalco (16), Zacatlán (9), Tehuacán (8), Libres (8) y Huauchinango (2).

## 2.6. Conclusión

La creación de riqueza está intrínsecamente relacionada a un mayor valor agregado de los productos. Hay actividades que generan dinero, no necesariamente riqueza. Mayor capacitación, producción de bienes más sofisticados y mejor aprovechamiento de los recursos escasos parecen ser la llave.

El PIB del sector primario se ha retasado un poco con respecto a su contraparte nacional, lo cual se traduce en que las causas del estancamiento del sector primario se encuentran, en parte explicadas por el difícil entorno nacional e internacional, pero fundamentalmente en situaciones propiamente locales.

La proporción de la población rural en el Estado, contrasta fuertemente con los índices nacionales y no se diga con los estándares internacionales en países de mediano desarrollo. Además de lo anterior, el problema se agrava por la enorme dispersión en localidades menores a 2500 habitantes, una Población Económicamente Activa (PEA) con bajos niveles técnicos y remunerativos y muy escaso nivel educativo en el medio rural.

Mucha población y poco PIB agropecuario, se traduce necesariamente en que exista un desplazamiento hacia otras fuentes de ingreso no agropecuarias y que ha generado lo que se conoce como pluriactividad rural, es decir, muchos productores complementan sus ingresos provenientes del sector agropecuario con otras actividades, incluyendo la migración. Esto habla de que el viejo concepto de economía familiar campesina se ha venido modificando por las circunstancias.

Cada región o distrito presenta características muy propias, por lo que se requiere políticas públicas diferenciadas, existe potencial para un uso más racional de suelo y agua con la incorporación de nuevas tecnologías y lo que es sin duda el reto más importante es la alta pulverización de la tierra en el Estado.

Una visión desde otro ángulo es la que nos proporciona cuadro de PIB primario y alimentos:

- Cuando se suma el sector de alimentos, bebidas y tabaco con el sector primario, nos da otro perfil de la importancia de estos dos sectores fuertemente entrelazados, quienes aparte de tener un crecimiento real, significan un mundo de posibilidades de crecimiento en el medio rural.
- Cuando se analiza la distribución por sectores, destaca la ganadería, tanto por su peso específico, como por su crecimiento.
- Estos son dos aspectos que se debe tener presente a la hora de definir políticas sectoriales en el Estado.

Los puntos críticos del entorno son los siguientes:

- De acuerdo con las estimaciones del índice de marginación por entidad federativa, Puebla se encuentra entre las nueve entidades que tienen grado de marginación alto

- El peso relativo del sector primario, en el valor del PIB estatal, fue de alrededor del 6.7% durante 1993-2001.
- Sin embargo, la población en el medio rural que habita en comunidades de menos de 2500 habitantes, abarcó en el 2000 al 31.7% de la población total.
- Pero si se considera como población rural a aquella que habita en comunidades de menos de 15,000 habitantes, entonces la población del medio rural, en 2005, llega a 2, 653,300 habitantes que equivalen al 48% de la población total del Estado.
- Además, según datos de INEGI, la población económicamente activa en el 2000, en el sector primario es de 464,879 personas, 27.9% de la población ocupada en el Estado.
- Dividiendo el PIB agropecuario con el total de la Población Económicamente Activa (PEA) del Estado en el 2000, nos da un ingreso per cápita de a precios constantes de 6,935 pesos por persona económicamente activa y el mismo indicador, pero a precios corrientes nos da un percápita de 17,929 pesos.
- La pulverización de la tierra está por encima del promedio nacional, en promedio es menor a 5 hectáreas.

Contra cualquiera de los porcentajes arriba mencionados: 31.7, 48 o 31.4 por ciento que se quiera contrastar el PIB agropecuario, 6.7%, este no alcanza, la cobija es insuficiente. Alta pulverización de la tierra, de los ingresos y bajos niveles educativos, de capital e inversión aderezan el cóctel.

Por último y como complemento a la problemática descrita anteriormente y que menciona una serie de aspectos y situaciones que enmarcan las carencias; Michael E. Porter, en su reciente libro “Ventaja Competitiva” desglosa los factores que inciden en los costos de las empresas en nueve aspectos que a continuación se describen:

1. **Economía de Escala.** La dimensión en la que una actividad podría ser más eficiente en su desempeño.
2. **Aprendizaje.** Toda actividad implica un aprendizaje de habilidades, tecnologías, innovaciones o más y la posibilidad de hacerlo y la rapidez para llegar a ello, son factores que afectan los costos.
3. **Capacidad Instalada.** Cuando se está actuando a plena capacidad instalada, los costos unitarios tienden a disminuir, porque el capital fijo se aprovecha al 100% o cercano a él.
4. **Nexos (Cadenas).** Los costos suelen ser afectados por la manera en que una actividad se relaciona con su misma cadena u otras cadenas, tanto productivas como de consumidores.
5. **Interrelaciones.** La relación entre distintas unidades de un mismo negocio, tiene un impacto directo en los costos, pueden existir subsidios cruzados.
6. **Integración.** Se refiere a la integración de las partes de un negocio, una buena integración, disminuye los costos.
7. **Oportunidad.** Ser pionero en una actividad o entrar cuando ya se está en plena competencia, incide sobre los costos.

- 8. Políticas discrecionales.** Diversas pequeñas acciones y decisiones que individualmente parecieran no tener impacto, pero que sumadas si son determinantes en los costos
- 9. Ubicación.** Este es uno de los aspectos más conocidos que inciden en los costos.
- 10. Factores institucionales.** Se refiere a lo que los economistas llaman “Coste de transacción” y que según diversos estudios, son de los que más determinan y afectan los costos de una actividad.

Todos estos factores están presentes en el medio rural, afectando los costos y la competitividad del mismo, las políticas públicas tienen mucho que hacer al respecto.



## Capítulo 3

### Evolución de la Alianza.

#### Principales resultados y avance físico financiero (2001-2005)

Este capítulo pretende visualizar el alcance registrado por la Alianza para el Campo, en su conjunto, en el Estado de Puebla. Se pretende en forma retrospectiva identificar aspectos de importancia para identificar y permitir una apreciación comparativa en el periodo analizado.

#### 3.1 Montos totales de la Alianza en su conjunto

##### 3.1.1 Alianza frente al PIB(a) Estatal.

Un punto de referencia es crucial para establecer un juicio acerca de la dimensión de algo, por ello se estructuró el siguiente cuadro para equiparar la inversión de la Alianza y el PIB agropecuario en el Estado.

**Cuadro 5. Comparativo del PIBA y Alianza para el Campo en Puebla a precios corrientes en miles de pesos (1996-2004).**

Montos En Miles De pesos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>PIBA</b>	6,554,921	7,245,265	8,270,935	9,621,853	8,335,167	9,371,113	8,806,054	9,420,347	10,405,024
<b>Alianza para el Campo</b>	67,530	98,600	109,392.	146,500	183,000	218,820	221,665	252,096	279,217
<b>Por ciento</b>	<b>1.03</b>	<b>1.36</b>	<b>1.32</b>	<b>1.52</b>	<b>2.19</b>	<b>2.33</b>	<b>2.52</b>	<b>2.68</b>	<b>2.68</b>

Fuente: Informes Finales de APC y Sistema de Cuentas Nacionales de México 2001

Resulta interesante observar que los recursos presupuestales de la Alianza, mantienen una creciente equivalencia con respecto al Producto Interno Bruto del sector primario en el Estado, tendencia que se manifiesta con fuerza a partir del 2002 con más del 2% de equiparación con el PIB(a) hasta 2004, en que por segundo año consecutivo llega este indicador a un 2.68%. Como no se tiene aún el dato 2005 del PIB, no podemos inferir para ese año.

### 3.1.2. Alianza Estatal frente a Alianza nacional.

Una de las preguntas que siempre se plantea en las evaluaciones de Alianza es definir si la dimensión de los recursos de la Alianza para el Estado es la adecuada, por ello se obtuvo el porcentaje que representa la Alianza con respecto al PIB agropecuario en el Estado. Es notable el incremento de los recursos de la Alianza en comparación al PIB agropecuario; que de representar apenas el 1.03%, con respecto a este, en 2003 la Alianza, sin contar con la aportación de los productores, representó una inversión equivalente al 2.68% del PIB agropecuario estatal.

**Cuadro 6. Inversión de la APC en el Estado de Puebla con respecto al Presupuesto total de la APC (miles de pesos)**

<b>Año/ INPC</b>	<b>Total APC (1)</b>	<b>APC Puebla (2)</b>	<b>Participación (2)/ (1) (%)</b>	<b>Participación Gov. del Edo. (3)</b>	<b>Participación (3)/ (2) (%)</b>
<b>1996</b>	<b>1'880,236</b>	<b>67,530</b>	<b>3.59</b>	<b>26,356</b>	<b>39.03</b>
<b>1997</b>	<b>2'918,462</b>	<b>98,600</b>	<b>3.38</b>	<b>48,300</b>	<b>48.99</b>
<b>1998</b>	<b>3'512,715</b>	<b>109,392</b>	<b>3.11</b>	<b>43,832</b>	<b>40.07</b>
<b>1999</b>	<b>4'512,966</b>	<b>146,500</b>	<b>3.25</b>	<b>70,000</b>	<b>47.78</b>
<b>2000</b>	<b>4'737,530</b>	<b>183,000</b>	<b>3.86</b>	<b>94,000</b>	<b>51.37</b>
<b>2001</b>	<b>6'312,842</b>	<b>218,820</b>	<b>3.47</b>	<b>70,513</b>	<b>32.22</b>
<b>2002</b>	<b>8'664,765</b>	<b>221,665</b>	<b>2.54</b>	<b>52,514</b>	<b>23.82</b>
<b>2003</b>	<b>5,991,018</b>	<b>252,096</b>	<b>4.21</b>	<b>51,000</b>	<b>20.23</b>
<b>2004</b>	<b>6,843,395</b>	<b>279,217</b>	<b>4.08</b>	<b>50,000</b>	<b>17.90</b>
<b>2005</b>	<b>7,465,427</b>	<b>290,390</b>	<b>3.89</b>	<b>50,000</b>	<b>17.21</b>

Fuente: Elaboración propia con información documental del Programa.

Nota: Las cantidades se refieren a la aportación federal y estatal, ya que no siempre se tiene la aportación de los productores ni los productos financieros.

- El promedio de participación estatal en la Alianza nacional hasta 2001 fue de 3.53%, lo cual coincide cercanamente con la participación del PIBA estatal sobre el nacional.

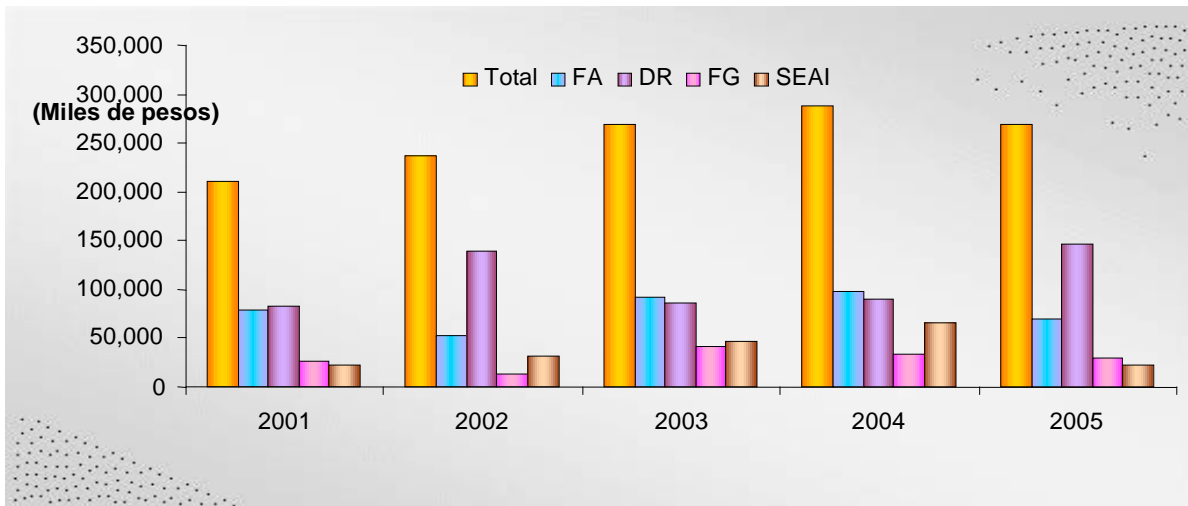
- La aportación estatal en 2002 para sostener la tendencia histórica de participación en la Alianza Nacional debía haber ascendido a 77,002 miles de pesos.
- A partir del 2001 se ha presentado una dramática disminución en los recursos que el Estado aporta a la APC, mientras que la aportación federal ha mantenido incremento.

Los recursos de la Alianza han sostenido una tendencia creciente, aunque cada vez con mayor soporte por parte del Gobierno Federal y menos la aportación de su contraparte. El peso de la Alianza en el Estado sobre el total nacional de la Alianza se ha conservado en estándares normales con el tiempo. Se debe revisar el esquema original de la Alianza. Para asignar responsabilidades, participaciones y derechos de los participantes en ella.

### 3.1.3. Monto acumulado de la Alianza en el Estado.

Durante los últimos cinco años de la operación de la Alianza en el estado de Puebla, esta ha efectuado una inversión acumulada de 1, 261,168 miles de pesos, a través de sus cuatro programas fundamentales (FA, FG, DR y SEIA<sup>23</sup>) y sin sumar la aportación de los productores beneficiados, Figura 7.

**Figura 7. Evolución de la Alianza y sus programas (2001-2005)**



Fuente: Finiquitos financieros del PAC 2001-2004, y avance financiero 2005.

En el cuadro anterior se observa una tendencia creciente y constante en cuanto los recursos disponibles año con año de la Alianza, aunque también se aprecia que el monto total de recursos de la Alianza antes señalado (\$1,262.68 miles de pesos) no se ha distribuido entre los Programas y los años de referencia con cierta consistencia, sino que

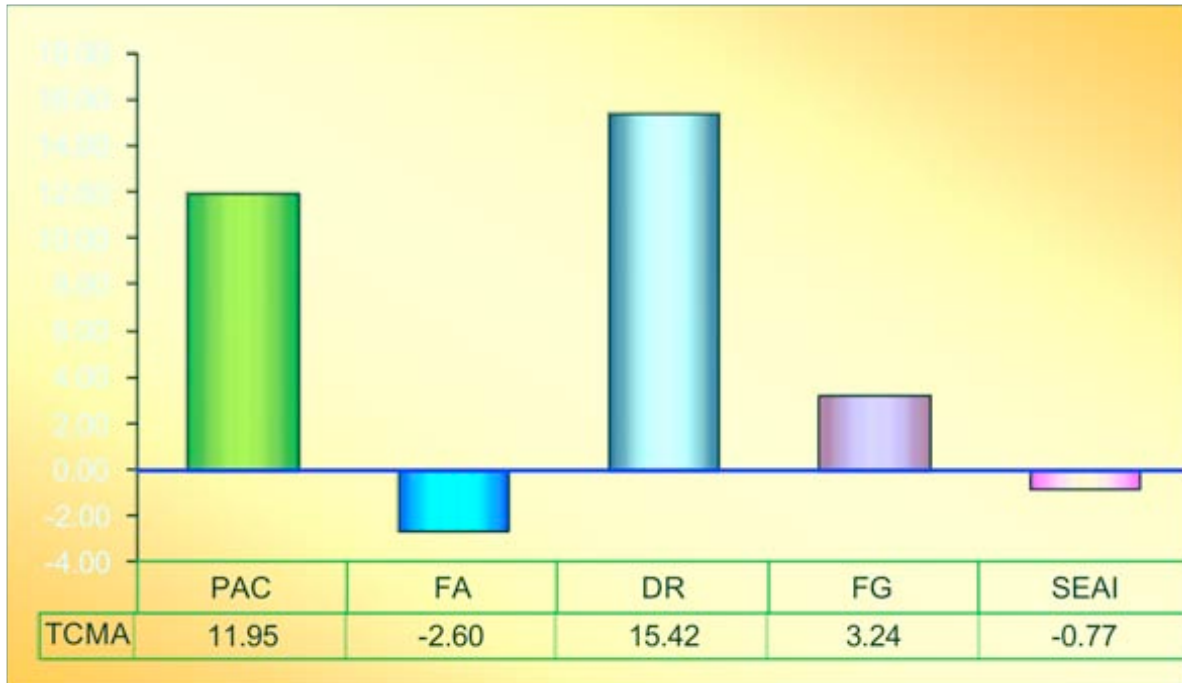
<sup>23</sup> Sanidad e inocuidad agroalimentaria

tal variabilidad nos lleva a pensar que no se presenta de igual manera en las características del medio rural. Es decir, si cada uno de los Programas representa de alguna manera a un sector específico del medio rural, ganadero, agricultor, productores de bajos recursos y no agropecuarios, es de suponer que las características de la problemática del entorno a las que los Programas de la Alianza buscan ayudar a solucionar no cambian de forma drástica, sería de esperar que la dimensión de los recursos que se allegan a los mismos, no varíen en tal dimensión.

### 3.2. Cambios en la distribución de recursos por Programa

Durante estos últimos cinco años, la Alianza ha presentado en su presupuesto un incremento promedio anual del 11.95%. Es de llamar la atención como el Programa Desarrollo Rural ha presentado un dinamismo mayor con respecto a su asignación presupuestal, pues su incremento promedio anual ha sido del 15.42% promedio. Sin embargo, como ya se había mencionado atrás, el problema es la consistencia de las inversiones en los Programas.

**Figura 8. Cambios en la distribución de recursos del PAC, TCMA del período de 2001 a 2005**



Fuente: Finiquitos financieros del PAC 2001-2004, y avance financiero 2005.

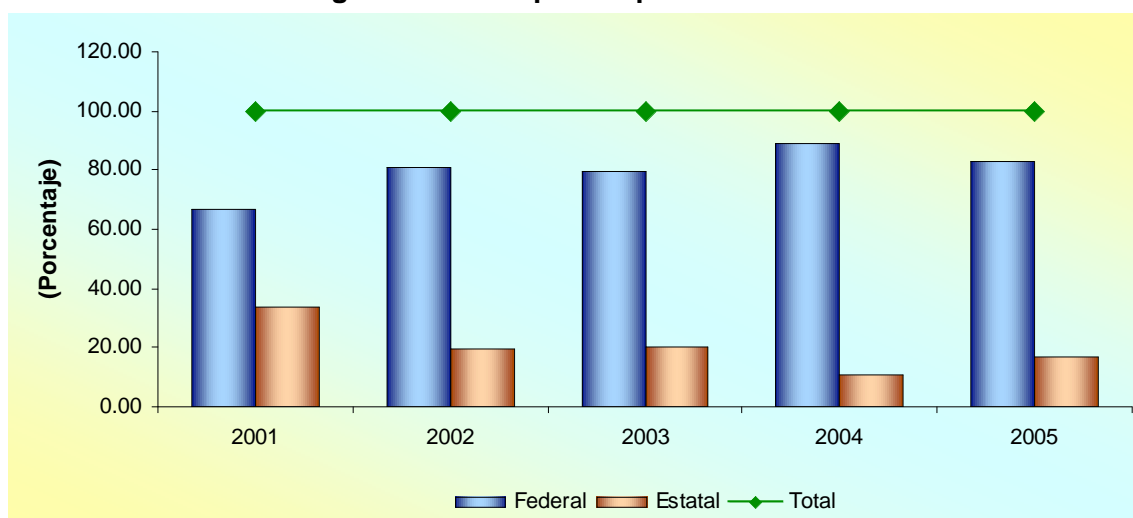
Para el caso de los Programas de Fomento Agrícola y Sanidades, el panorama es completamente contrario, ya que el presupuesto de ambos se ha visto reducido, decreciendo en promedio el 2.6 y 0.77%, respectivamente.

Como se había señalado anteriormente, la mezcla de recursos de la Alianza en el estado no ha mantenido una constante a lo largo de los años de su operación, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

### 3.3. Evolución en la mezcla de recursos total y por programas

En lo referente a la mezcla de recursos, la evolución de los últimos cinco años muestra como, en el ámbito de participación porcentual, la inversión federal ha significado entre el 66 y 89% del total de la inversión (federal y estatal), de la Alianza (Figuras 9) mientras que la de los productores ha oscilado en un 40% aproximadamente.

**Figura 9. Participación porcentual PAC**



Fuente: Finiquitos financieros del PAC 2001-2004, y avance financiero 2005

En el **análisis por Programa**, en todos es mayor la participación monetaria federal, especialmente en los Programas de Fomento Agrícola y Fomento Ganadero. De hecho es notoria la disminución del presupuesto estatal destinado a estos programas.

El **Programa de Fomento Ganadero** es un Programa de co-inversión tripartita, que opera bajo un esquema federalizado. Bajo esta estrategia, el gobierno federal transfiere recursos públicos y funciones al gobierno estatal, lo que supone una mayor participación y responsabilidad del gobierno estatal, sin embargo al hacer un análisis de los montos otorgados por cada participante (Federal, estatal y productores), durante los últimos 5 años, lo que puede observarse es que las aportaciones de cada una de las partes han presentado un incremento desigual, mientras la aportación federal y de los productores presentan TCMA crecientes (20.42% y 28.21%, respectivamente<sup>24</sup>), la aportación estatal resulta decreciente.

<sup>24</sup> En términos nominales.

**Cuadro 7. Inversión del PFG por fuente de aportación y TCMA**

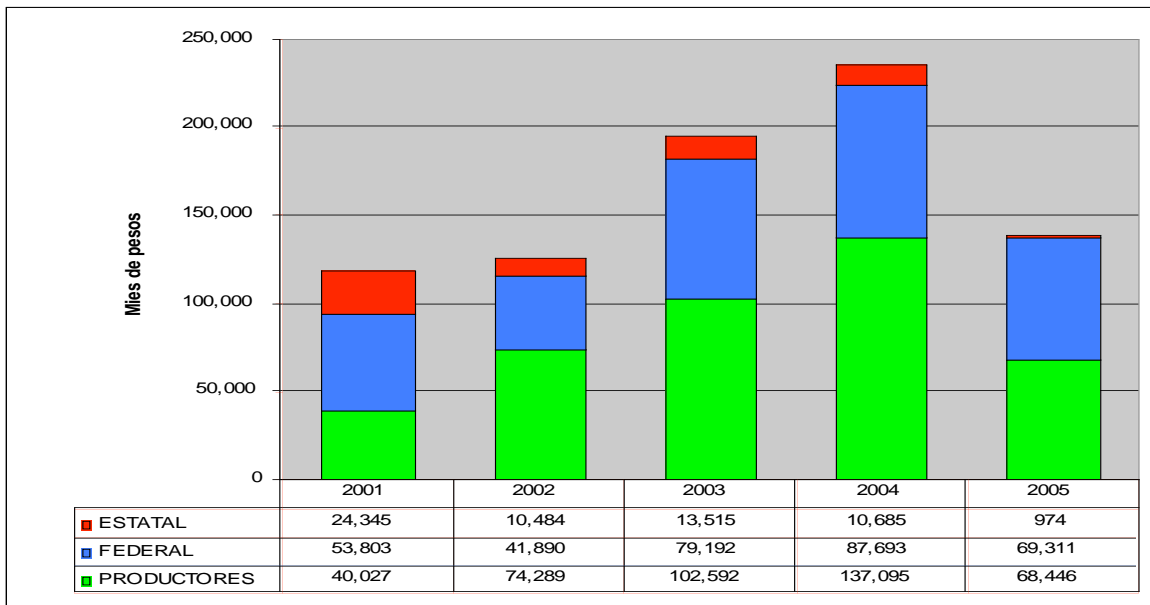
Ejercicio	Federal		Estatal		Productores	
	Nominal	Real <sup>a)</sup>	Nominal	Real <sup>a)</sup>	Nominal	Real <sup>a)</sup>
2001	13,000,000	10,750,505	13,000,000	10,750,505	9,213,880	7,633,703
2002	11,450,000	9,903,988	2,175,000	1,881,325	11,364,002	9,829,601
2003	35,969,127	32,884,556	6,333,691	5,790,538	39,802,818	36,389,484
2004	28,625,056	27,212,716	4,831,067	4,952,706	30,447,873	28,945,597
2005	27,345,000	27,345,000	2,192,000	2,192,000	24,899,981	24,899,981
<b>TCMA</b>	20.42	26.28	-35.91	-32.80	28.21	34.38

Fuente: CEMADER, S.C., con base en Avances y Cierres financieros del PFG, 2001-2004 y avance financiero 2005 (Para 2005 monto convenido).  
a) a pesos del 2005.

En el análisis de la evolución presupuestaria por subprograma, se observó que dada la naturaleza de los componentes apoyados por el subprograma DG, evidentemente es al que mayor presupuesto se ha destinado (Durante los últimos 4 años a ocupado entre el 85 y el 94% del presupuesto total de Programa de Fomento Ganadero), lo que pone de manifiesto la pertinencia del subprograma DG como respuesta al contexto estatal relacionado con la falta de acceso de los productores a fuentes de financiamiento para la inversión y capitalización de sus UPP25,

Durante el periodo 2001-2005 se ha invertido en el **Programa de Fomento Agrícola** más de 840 millones de pesos (Año base 2005=1), de los cuales el 51.9% corresponde a las aportaciones de los productores, el 40.8% a las aportaciones federales y sólo el 7.4% a aportaciones estatales.

**Figura 10. Inversiones del PFA en Puebla 2001-2005 (Año base 2005=1)**



Fuente: Años 2001 a 2004 FOACAP. Cierres financieros de la APC. Año 2005 Anexo Técnico del PFA. Incluye al subprograma de investigación y transferencia de tecnología.

<sup>25</sup> De acuerdo con el contexto desarrollado en el capítulo 1 de esta evaluación.

En el periodo 2001-2005 la estructura de recursos gubernamentales del Programa ha dependido fundamentalmente de las aportaciones federales, la información disponible indica una clara tendencia del Estado a destinar sus recursos en otros programas agrícolas fuera de la Alianza.

En lo concerniente al **Programa de Desarrollo Rural**, la participación porcentual del gobierno estatal en los recursos destinados a dicho programa es mayor, llegando a significar entre el 11y el 26% del presupuesto total del Programa (Figura 10).

**Cuadro 8. Evolución de la participación gubernamental federal y estatal en el Programa de Desarrollo Rural**

Ejercicio	Aportación (\$)			Participación estatal (%)
	Federal	Estatal	Total	
2001	60,931,600	22,125,200	83,056,800	26.64
2002	108,780,852	30,574,560	139,355,412	21.94
2003	70,879,370	14,900,609	85,779,979	16.55
2004	79,419,619	10,595,663	90,015,282	11.77
2005	123,640,000	23,800,000	147,440,000	16.14

Fuente: Finiquitos financieros del PAC 2001-2004, y avance financiero 2005

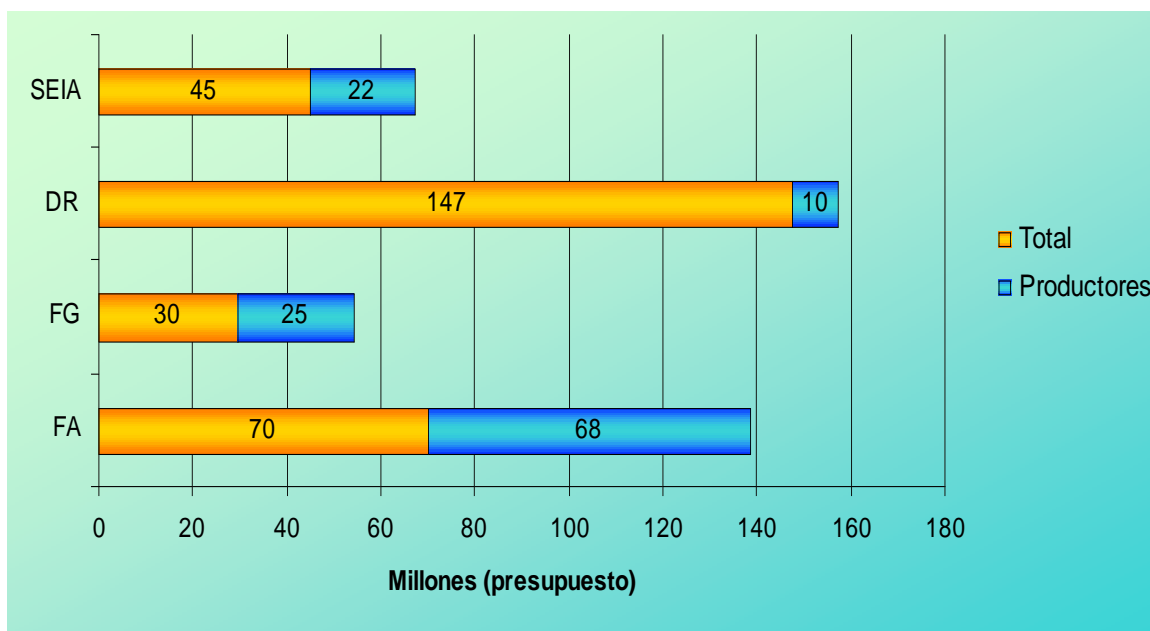
En el caso del Programa de SEAI (Sanidad e inocuidad agroalimentaria), la participación monetaria federal y estatal ha sido equitativa, por cada peso que aporta el gobierno federal, el estatal aporta otra cantidad igual.

En el análisis por Programa, se obtuvo que en los Programas de Fomento Ganadero y Fomento Agrícola, los montos aportados por los beneficiarios, son casi de la misma magnitud que el que aportan las instancias gubernamentales (federal y estatal), lo que indica un avance importante en términos de la participación y corresponsabilidad de los tres niveles (Dos públicos y uno privado) involucrados en desarrollo de los programas.

En Programas como el de Desarrollo Rural y el de Sanidades, las aportaciones de los beneficiarios son considerablemente menores a las aportadas por las instancias federal y estatal, especialmente en el caso del programa de Desarrollo Rural.

Hablando específicamente del ejercicio 2005, es altamente notorio como el Programa descansa básicamente en las aportaciones federal y estatal (tal y como se aprecia en la figura 11), la aportación de los beneficiarios de este programa, corresponde al 6.62% de la inversión total del Programa de Desarrollo Rural.

**Figura 11. Mezcla de recursos, aportación de beneficiarios y aportación gubernamental 2005**



Fuente: Avance financiero de la Alianza al 27 de julio de 2006 (Montos programados).

Nota: la inversión total incluye las aportaciones federal y estatal.

La distribución de recursos entre aportación gubernamental y productores en el caso del Programa de Desarrollo Rural es correspondiente con su lógica propia; En el caso de Fomento Agrícola, sobrepasa en mucho a los demás programas en cuanto porcentaje de aportación de los productores, situación que se explica en parte por los componentes de mecanización.

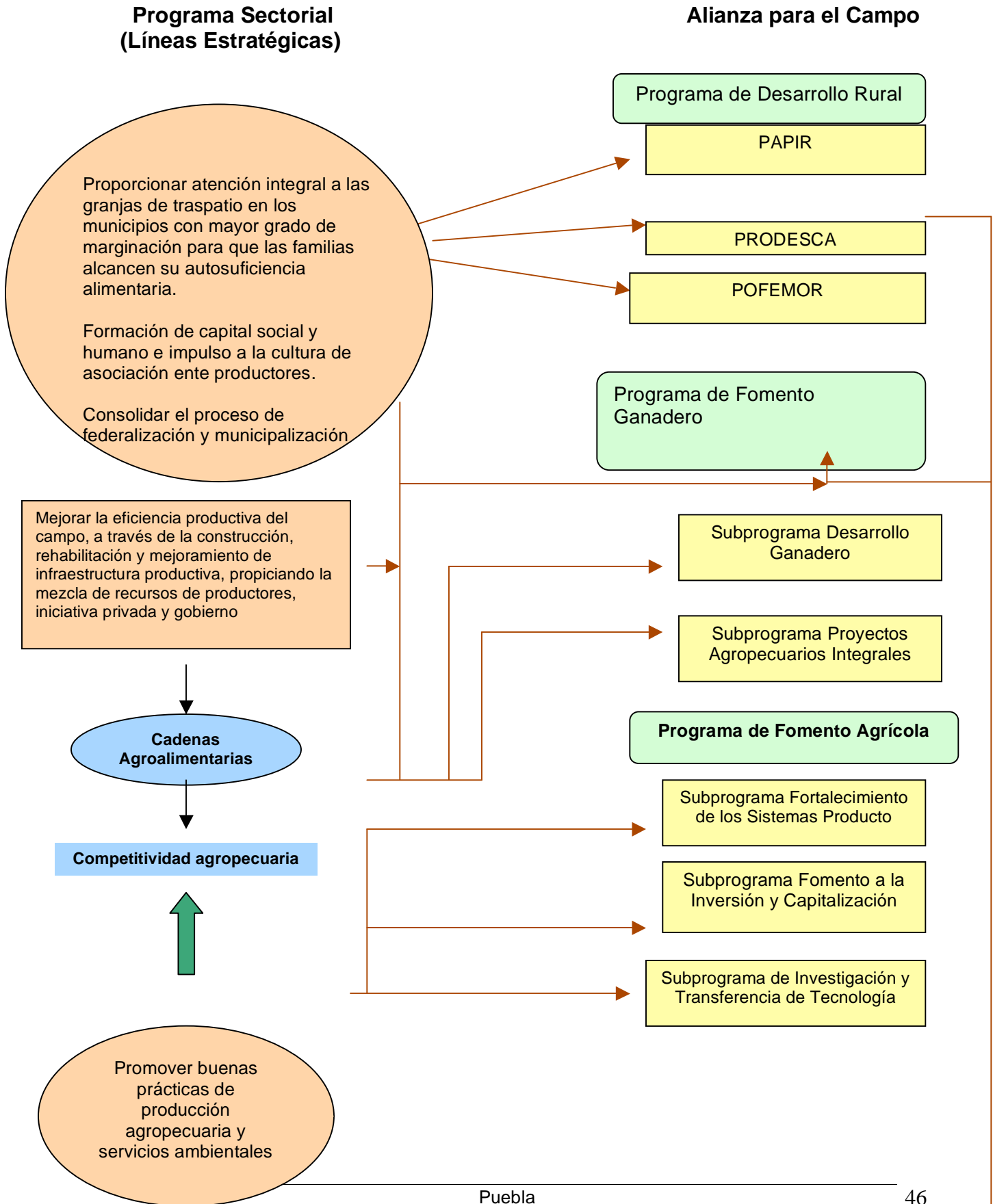
### 3.4. Importancia de la Alianza en la política estatal.

Este tema se tratará nuevamente en el siguiente capítulo, por ahora se presenta un análisis de la correspondencia entre la Política Sectorial del Estado y los Programas de la Alianza para el campo. Para ello se presenta un diagrama (Figura 12).

Uno de los aspectos de mayor relevancia en las políticas públicas y que en ocasiones se pierde de vista a la hora de hacer análisis, es el encuadre de estas dentro de las grandes líneas de política pública. Cuando no hay correspondencia entre las líneas mayores y las menores, significa que algo está fallando y aunque el origen de la Alianza es de orden federal, es también uno de los Programas más federalizados, por lo que su concordancia con las políticas estatales es de crucial importancia.



Figura 12. Programas de la Alianza y la Política Sectorial Estatal

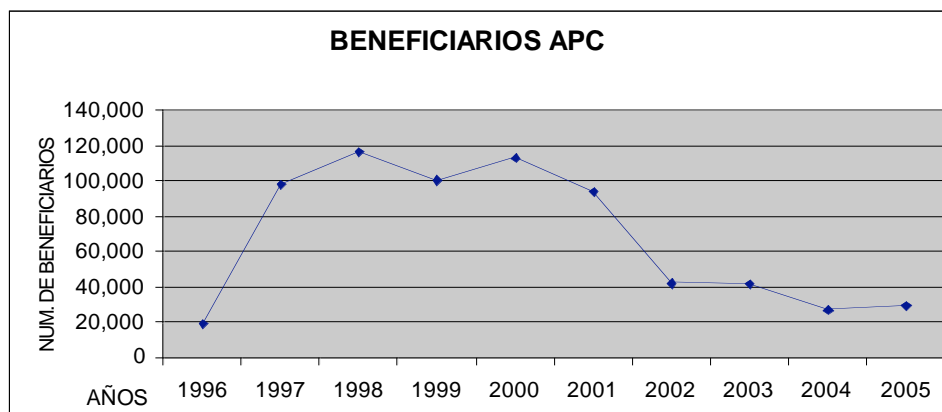


En el diagrama anterior se puede observar con claridad la correspondencia que guarda la Política Sectorial Estatal con la propia Alianza y como está última se encuadra con la política estatal. Sin embargo ello no se traduce en automático en mayor participación económica del Estado dentro de la Alianza, ya que el Estado prefiere operar sus propios Programas.

### 3.5. Distribución por tipo de productor en la aplicación de recursos.

**Cuadro 9. Beneficiarios de AC 1996-2005 de los programas DR, FG y FA**

La evolución del número de resultados parece ser muy atípica a juzgar por los resultados del cuadro inferior, la caída en su número es muy pronunciada para tan corto periodo de tiempo.



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>BENEFICIARIOS APC</b>	19,506	98,691	117,178	100,878	113,579	94,403	42,390	41,856	27,079	29,661

Fuente: Anexos Técnicos 1996-2004 (los datos del ejercicio 2004 son estimados).

Esta disminución en el número de beneficiarios significa y dado la que los recursos de la Alianza se han incrementado en esos años, una mejor asignación en cuanto monto de apoyo se refiere. Sin embargo, la drástica disminución de beneficiarios de la Alianza no es tan real, existen algunos factores que la explican:

- La existencia de muchos Programas en la Alianza, recordemos que llegó a tener más de 40, muchos beneficiarios aparecían duplicados en varios.
- Mayor dispersión de componentes de apoyo.
- Menor control en la conformación de grupos.
- El uso de los llamados tianguis tecnológicos como mecanismo para asignar componentes.

Aún hoy, en términos estrictos, el número de beneficiarios reportados en los avances físicos no corresponde a la cantidad real de beneficiarios de la Alianza. Muchos productores, para superar los requisitos, conforman grupos simulados para cumplir con los requisitos, pero el beneficiario en realidad es uno sólo. Ejemplo de ello es el de los tractores, como la normativa solicita un determinado número de hectáreas, el beneficiario

les pide a amigos, compadres y familiares que le firmen su solicitud, así el número de beneficiarios son todos los que firmaron y quien hace uso del beneficio es una sola persona.

Este factor arriba señalado, condiciona de sobremanera los resultados de la evaluación de la Alianza, ya que en la metodología de encuestas de evaluación, se estableció que cuando la muestra seleccione a un beneficiario de un grupo simulado y manifieste que no utiliza el apoyo, se considere cero impacto y no sea sustituido por otro beneficiario como sucedía antes, impactando en forma negativa los resultados generales del Programa.

Conforme a lo que se presenta en los avances físicos de la Alianza, los Programas como Fomento Ganadero y Fomento Agrícola, han centrado sus esfuerzos al apoyo de beneficiarios catalogados como “Productores de Bajos Ingresos en Transición” y “Resto de Productores”, de manera especial en los últimos, ya que el 95 y 75% respectivamente, de los recursos otorgados fueron asignados a este tipo de productores.

**Figura 13. Tipo de beneficiarios apoyados por cada programa para el ejercicio 2005 (distribución porcentual)**

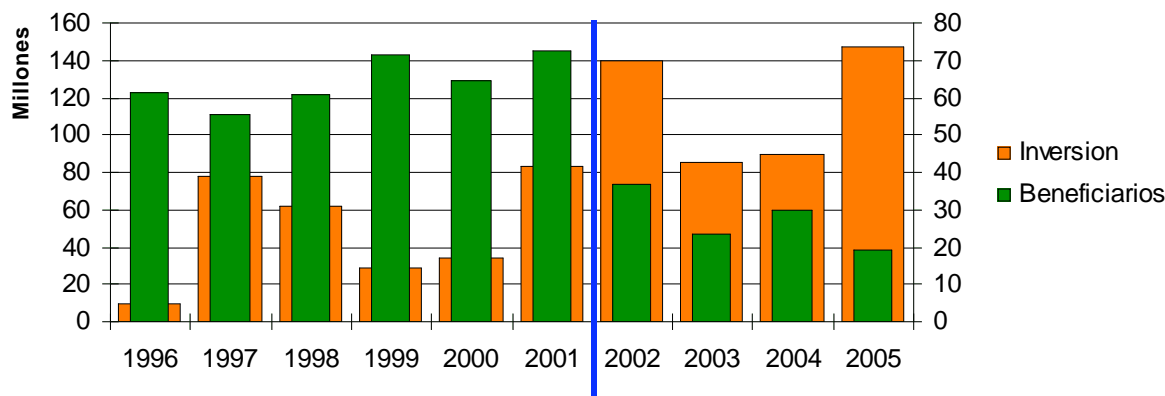


Fuente: Avance financiero de la Alianza al 27 de julio de 2006 (Montos programados).

En el caso del **Programa de Desarrollo Rural**, tenemos que prácticamente el 100% de sus recursos fueron otorgados a productores identificados como “Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas”

En un análisis comparativo de la inversión y el número de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural (desde sus inicios en 1996 al 2005), sus resultados muestran que hay una evolución inversa en ambos, mientras la inversión aumentó a un ritmo del 39.99% anual, el del número de beneficiarios disminuyó a una TCMA del 13.41%. Lo anterior, efecto del rediseño y reagrupación de los distintos programas que integraban la estrategia de Desarrollo Rural del PAC en el 2002 (Figura 14).

**Figura 14. Evolución del número de beneficiarios e inversión del PDR por ejercicio del PDR**



Fuente: CEMADER, S. C., con base en cierres físicos y financieros del Programa, 1996-2004 y avance físico 2005 (Con metas convenidas), a marzo de 2006.

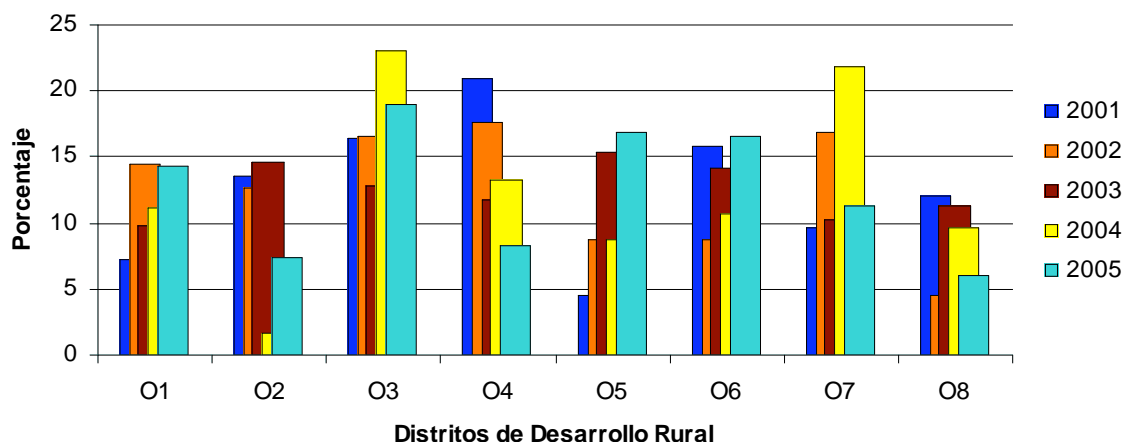
La característica anterior, ha provocado que la evolución del subsidio promedio por beneficiario otorgado por el Programa de Desarrollo Rural, presente una tendencia inversa a la evolución en el número de beneficiarios apoyados por el Programa a partir del ejercicio 2002.

### 3.6. Evolución de la cobertura geográfica y de productores

#### 3.6.1 Cobertura geográfica

En lo referente a la distribución de la inversión del **Programa de Desarrollo Rural**, en una revisión de la evolución del período de 2001 al 2005, se obtuvo que los DDR a los que se les ha asignado una mayor inversión, son los de Teziutlán, Zacatlán e Izúcar de Matamoros, que coincidentemente son los que tienen mayor número de municipios con niveles altos y muy altos de marginación, (figura 15).

**Figura 15. Inversión por DDR, PAPIR 2001-2005, términos porcentuales**



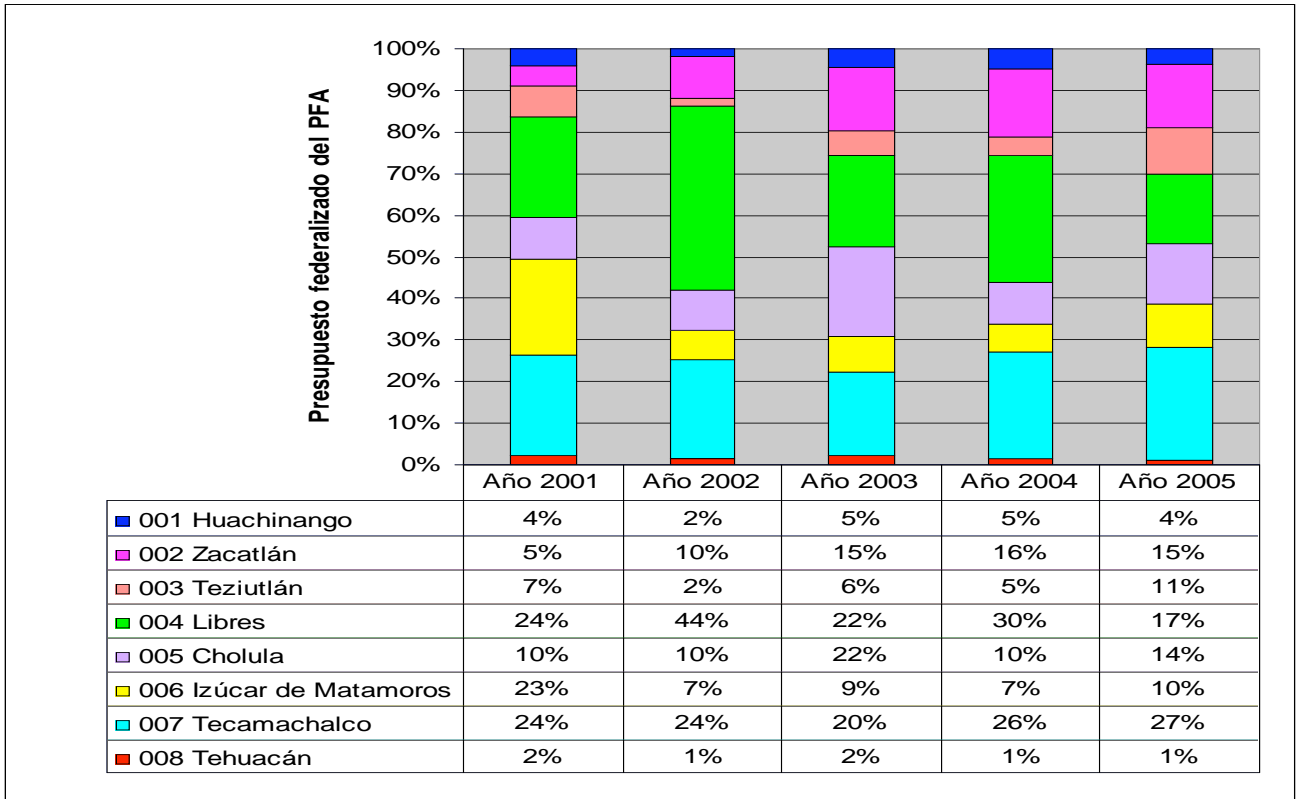
Fuente: CEMADER, S. C., con base en bases de datos del Programa 2001-2005.  
 Nota: 2005, con avances a marzo de 2006.

Sin embargo, en la figura anterior se observa pronunciada variación en los apoyos del Programa hacia los Distritos de Desarrollo Rural, lo normal sería menor variación año con año, ya que las condiciones intrínsecas de cada uno de esos Distritos no son muy factibles que cambien de manera tan drástica. Las explicaciones a este fenómeno no son claras, sin embargo parece que ha existido, sobre todo en años anteriores, un fuerte ingrediente de discrecionalidad y ocurrencia de los responsables del Programa.

Para el **Programa de Fomento Agrícola**, en congruencia con la distribución de la superficie agrícola en el Estado, la aplicación de los recursos federalizados en el ámbito regional se aplicó principalmente en los DDR 004 Libres, 005 Cholula, 007 Tecamachalco y 006 Izúcar de Matamoros, ya que estos DDR en su conjunto tienen el 68% de la superficie agrícola estatal.

Contrariamente a lo visto en el caso del Programa de Desarrollo Rural, el Programa de Fomento Agrícola, presenta variaciones más suaves en los transcurso de los años, ello habla de un a mejor consistencia en el tiempo y espacio.

**Figura 16. Derrama Distrital del PFA en Puebla 2001-2005**



Fuente: Años 2001 a 2004 FOACAP. Cierres financieros de la APC. Año 2005 Avance físico del PFA.

En el caso del **Programa de Fomento Ganadero**, la evolución de la distribución geográfica de la inversión, ha beneficiado prácticamente a los ocho DDR's de la entidad, de manera significativa a los DDR's de Huauchinango, Zacatlán, Teziutlán y Tecamachalco, (Cuadro 10)

**Cuadro 10. Evolución de la distribución porcentual de la inversión del PFG por DDR**

DDR	Porcentaje				
	2001	2002	2003	2004	2005
01. Huauchinango	17.2	6.8	16.56	19.1	15.08
02. Zacatlán	22.2	8.2	9.55	12.3	12.41
03. Teziutlán	14.3	6.8	15.72	14	15.96
04. Libres	10.8	16.2	8.92	8.5	18.26
05. Cholula	7.0	9.7	6.86	12.7	15.38
06. Izúcar de Matamoros	7.2	5.1	8.15	6.6	6.68
07. Tecamachalco	18.5	44.3	21.29	16.4	8.75
08. Tehuacán	2.8	2.9	12.95	10.4	7.47

Fuente: CEMADER, S.C., con bases de datos del PFG, 2001-2005. (2005 con avances a abril de 2006).

En este caso del Programa de Fomento Ganadero, igualmente como en el anterior Programa se observa una distribución a través de los años sin mucho sobresalto y que incluso en el 2005 se ve una distribución entre los Distritos mucho más equilibrada.

La diferencia entre la distribución geográfica de los apoyos entre los Programas de Fomento y el de Desarrollo pudieran contener una señal, que posiblemente la influencia de los beneficiarios sea más determinante en los primeros que en este último.

### 3.6.2 Cobertura de beneficiarios de la Alianza 2001-2005

En el Estado de Puebla, aparte del cumplimiento de realizar las evaluaciones de los Programas de la Alianza, se realizan otras evaluaciones de interés para el Estado, una de ellas, que se denominó Evaluación Ex-Ante de la Alianza Contigo 2006 en Puebla y que aún está en curso, realizó un análisis de la información de las bases de datos de los beneficiarios de la Alianza para el Campo en el estado de Puebla, durante el periodo comprendido del 2000 al 2005, como parte de dicho trabajo y aportó resultados interesantes.

Primero se agruparon los Programas de la Alianza de solo aquellos que se enfocan a apoyar inversiones en activos y que han operado en el estado en el periodo 2001-2005, se resaltan con negritas los tres Programas que actualmente persisten.

El estudio agrupó las bases de datos de los Programas antes señalados y se realizó una limpieza de datos por categoría (nombre, municipio y concepto de apoyo), evitando con ello la duplicación de registros en el sistema (homónimos y/o espacios). Una vez que se obtuvo una base limpia con el menor número de errores, se ordenó alfabéticamente por apellidos del beneficiario, quedando 44,845 registros, mismos que corresponden a los productores apoyados en el periodo indicado.

**Cuadro 11. Programas de Alianza en el Estado 2000-2005**

PROGRAMA	AÑOS
APÍCOLA	2001
IMPULSO A LA PRODUCCIÓN DE CAFÉ	2001
CAMPESINOS DEL FUTURO	2001-2002
CULTIVOS ESTRATÉGICOS	2000-2001
<b>DESARROLLO RURAL</b>	2002-2003-2004-2005
DESARROLLO EN ZONAS RURALES MARGINADAS	2000-2001
<b>FOMENTO AGRÍCOLA</b>	2003-2004-2005
FERTI-IRRIGACIÓN	2000*
<b>FOMENTO GANADERO</b>	2003-2004-2005
GANADO MEJOR	2000
HORTICULTURA ORNAMENTAL	2001
HORTICULTURA	2000
INFRAESTRUCTURA BÁSICA GANADERA	2001
KILO POR KILO	2001
LECHERO	2000-2001-2002
MECANIZACIÓN	2000-2001

PROGRAMA	AÑOS
MEJORAMIENTO GENÉTICO	2000-2001-2002
MANEJO INTEGRAL DE SUELO Y AGUA	2002
MUJERES EN DESARROLLO RURAL	2001
APOYO A LA INVERSIÓN RURAL	2002
APOYO AL DESARROLLO RURAL	2001
POST-COSECHA	2001
PRADERAS	2000
RECUPERACIÓN DE TIERRAS DE PASTOREO	2001-2002
TECNIFICACIÓN DEL RIEGO	2000
TECNIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN	2002
TECNIFICACIÓN DEL RIEGO	2001
Contempla datos de componentes: ferti-irrigación y tecnificación de la agricultura de riego por bombeo	

En la identificación del número de veces que un productor ha sido beneficiario se encontró que el 27.4% recibió más de una vez apoyo, pudiendo ser del mismo o diferentes programas, mientras que el 72.6% fue apoyado una vez desde el 2000 al 2005, Cuadro 12. Los resultados de esta parte del estudio fueron los siguientes:

**Cuadro 12. Número de veces que han sido apoyados, 2000 al 2005**

CASOS	NÚMERO DE VECES QUE RECIBIÓ APOYO DE ALIANZA	%
22,970	1	72.570
6,254	2	19.759
1,312	3	4.145
668	4	2.110
203	5	0.641
113	6	0.357
75	7	0.237
24	8	0.076
12	9	0.038
8	10	0.025
4	11	0.013
4	12	0.013
3	13	0.009
1	14	0.003
1	17	0.003
<b>31,652</b>	<b>TOTAL</b>	<b>100.000</b>

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos del 2000 al 2005 de la Alianza.

Esta parte de la referida evaluación en curso revela que contra lo que algunos pensaban, el número de productores que una y otra vez obtienen apoyos de la Alianza no es significativo.



**Los tres Distritos de Desarrollo Rural** de los ocho existentes en la Entidad, en que se ha ejercido un porcentaje mayor del presupuesto en los programas de la Alianza son Libres, Zacatlán y Tecamachalco, Cuadro 13.

**Cuadro 13. DDR con mayor distribución de la inversión gubernamental de la Alianza durante el 2000 al 2005**

DDR	INVERSIÓN	% DE INVERSIÓN TOTAL
LIBRES	88,680,067	9.7
ZACATLÁN	69,996,562	7.6
TECAMACHALCO	43,750,297	4.8

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos del 2000 al 2005 de la Alianza.

En estos datos se observa que a través de los años no ha existido una concentración tal de recursos que pudiera significar “desproporción” alguna.

En cuanto a **los diez municipios más apoyados** en el periodo de análisis, se observa que Chignahuapan y Libres son a los que se les asignó casi el 8% de la inversión de Alianza en el Estado. Estos municipios absorbieron el 24% de la inversión gubernamental, Cuadro 4. Sin embargo, la cobertura del programa ha sido hacia 217 municipios que conforman al Estado, claro que los que fueron principalmente atendidos se debe al potencial productivo de la región y a que las solicitudes fueron presentadas en tiempo y forma de acuerdo a la normatividad establecida.

**Cuadro 14. Municipios con mayor distribución de inversión gubernamental de Alianza durante el 2000 al 2005**

MUNICIPIO	INVERSIÓN GUBERNAMENTAL (\$)	% DE INVERSIÓN
CUYOACO	15,095,145	1.65
IXTACAMAXTITLAN	15,150,378	1.65
GUADALUPE VICTORIA	16,059,877	1.75
XICOTEPEC	17,331,313	1.89
AQUIXTLA	19,028,398	2.08
TECAMACHALCO	21,568,369	2.35
SAN NICOLAS BUENOS AIRES	21,942,802	2.39
PALMAR DE BRAVO	22,181,928	2.42
LIBRES	35,582,244	3.88
CHIGNAHUAPAN	35,817,786	3.91

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos del 2000 al 2005 de la Alianza.

Mientras que los **municipios que menor presupuesto** gubernamental del programa ejerció, y que representa un mínimo porcentaje de apoyo son los que se presentan en el cuadro 15. Estos municipios resultaron los menos apoyados debido al tipo de inversión que fue solicitada, es decir recibieron apoyo de programas que atienden a la demanda y no a través de proyectos integrales, como es el caso de kilo por kilo, PADER y PAPIR,

entre otros, y que de cierta forma el recurso se disemina. Otra causa a la que se le puede atribuir que sean los menos apoyados, es porque no solicitan apoyos por desconocimiento del programa Alianza.

**Cuadro 15. Municipios con menor distribución de inversión gubernamental de Alianza durante el 2000 al 2005**

MUNICIPIO	INVERSIÓN GUBERNAMENTAL (\$)	% DE INVERSIÓN
SAN FRANCISCO CHINANTE	160	0.00002
CHIAUTZINGO	315	0.00003
VISTA HERMOSA	318	0.00003
BARRIO SAN MARCOS	320	0.00003
EL TERRERO	320	0.00003
LAS PALMAS	320	0.00003
SAN MIGUEL	320	0.00003
TECOLAPA	320	0.00003
TECUAUTILÁN	320	0.00003
TEPOXMATLA	320	0.00003

Fuente: Elaboración propia con base en base de datos del 2000 al 2005 de la Alianza.

Este tipo de agrupamientos se van a analizar en cuanto a su correspondencia con otros indicadores, marginalidad, PEC y PIB municipal, y además, con los resultados de otra evaluación igualmente en curso en el Estado, denominada "Evaluación de la Oportunidad de Agronegocios del estado de Puebla" y que sin duda arrojará información relevante a la Alianza y al desarrollo del medio rural, poblano.

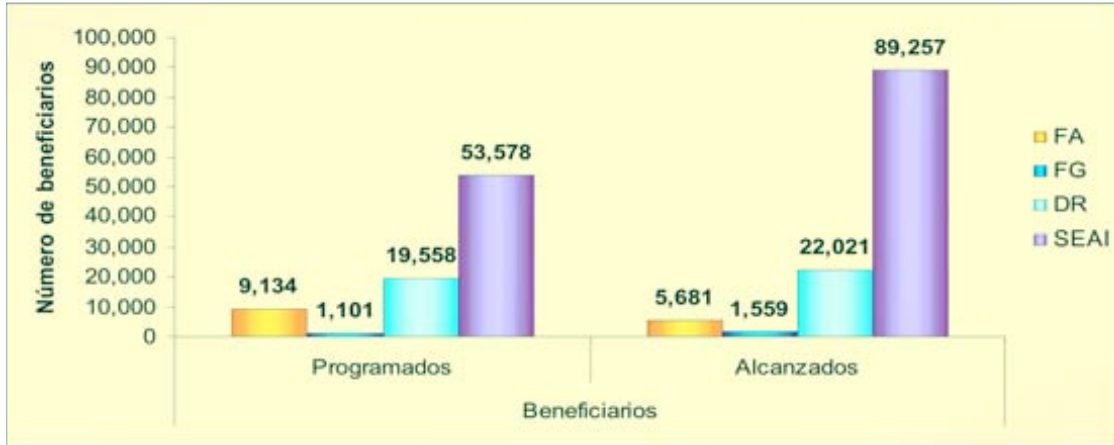
### 3.7. Principales metas alcanzadas por programas

De acuerdo con el avance físico de la Alianza para el ejercicio 2005 (al 27 de julio de 2006), entre los cuatro principales programas de la Alianza se tiene contemplado el apoyo a 83,371 beneficiarios, incluidos Sanidades, por ello el número tan alto. Hasta la fecha del último avance físico en total, la Alianza había rebasado en 42.15% las metas programadas<sup>26</sup>. Los programa cuyas metas, con respecto al número de beneficiarios a apoyar, se vieron rebasadas fueron; Programa de Fomento Ganadero con el 41% más de beneficiarios, Programa de Desarrollo Rural con 12% más de beneficiarios y SEAI con el 66% más de productores apoyados (Figura 17).

En lo que refiere al **Programa de Fomento agrícola**, este es que mayor atraso presentó, dado que sólo ha cumplido con el 62.19% de la meta programada.

<sup>26</sup> Número de beneficiarios a apoyar.

**Figura 17. Cumplimiento de metas físicas (número de beneficiarios), de los programas de la Alianza para el Campo, 2005**

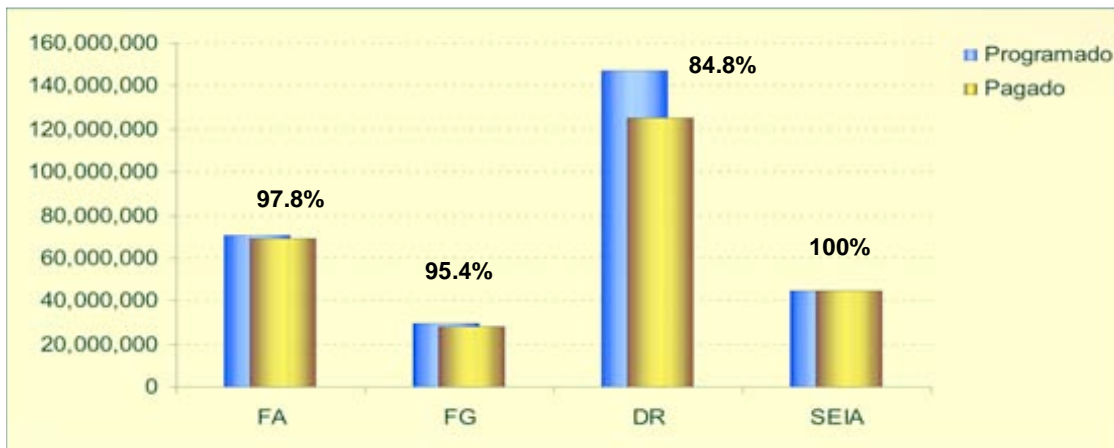


Fuente: Avance físico de los programas de la Alianza para el Campo 2005, al 27 de julio de 2006.

En lo que a metas financieras se refiere, los cuatro principales programas, en su conjunto, tiene una meta financiera establecida de \$292,330,358, al 27 de julio del 2006, se había cumplido con el 91.47% de ésta.

Los programas de mayor avance fueron: SEAI, que ha ejercido el total de su presupuesto, Programa de Fomento Agrícola y Programa de Fomento Ganadero con un cumplimiento del 97.8 y 95.4% respectivamente.

**Figura 18. Cumplimiento de metas financieras de los Programas de la Alianza para el Campo, 2005**



Fuente: Avance financiero de los programas de la Alianza para el Campo 2005, al 7 de septiembre de 2006.

En un análisis por tipo de instancia participante (federa y estatal), se observó que ambas presentan avances similares en los 5 distintos programas.

Un elemento fundamental en el cumplimiento de las metas financieras, es la oportunidad con la que los beneficiarios hacen efectivos los apoyos. En este sentido, el programa que mayor problemática presentó es el de Programa de Desarrollo Rural, ya que sólo se ha hecho efectivo el 5.6% de lo programado como aportación de beneficiario.

Contrario a lo que sucede con las metas físicas, el Programa de Fomento Agrícola, es el de mayor avance con respecto a la aportación de los beneficiarios, teniendo el 94.9% de avance con respecto a la aportación económica de los productores apoyados.

### **3.8. Apreciaciones sobre los aspectos abordados por la Alianza: cambios obtenidos**

Los recursos de la Alianza mantienen su tendencia creciente y además, en los últimos años equivalen a un 2.6% del Producto Interno Bruto agropecuario en el estado. Sería interesante poder comparar esta participación sobre el PIB con otros programas de capitalización en otros estados o países, para saber si este es alto, bajo o qué, ya que ello permitiría fijar una referencia ideal sobre el PIB en el estado con respecto a este tipo de programa.

El origen de la Alianza fue lo que su propio nombre indica, una Alianza entre las dos instancias de gobierno y los productores, aunque ahora se empieza a agregar, aunque en forma tímida, los gobiernos municipales. El hecho de que el Estado no mantenga sus contribuciones porcentuales al Programa es preocupante, es necesario señalar que para 2006 las aportaciones estatales ya registraron un aumento y que si bien es insuficiente, podría marcar una tendencia hacia su recuperación.

Las aportaciones federales guardan una relación con el total de la Alianza y que significan un 3.4% en promedio, lo cual coincide con la participación del Producto Interno Bruto de las actividades primarias en el estado con su contraparte nacional.

Revisar los procedimientos de asignación de apoyos y sobre todo los requisitos para acceder a ellos evitando la conformación de grupos simulados que ocasionan que los indicadores de evaluación del Programa tiendan a ser menores y que el número de beneficiarios no corresponda a la realidad

El Programa de Desarrollo Rural, con el transcurso de los años se ha llegado a especializar en la atención de los dos primeros tipos de productores arriba definidos y que corresponden al tipo I y un poco al II de la definición de Tipología de Productores de FAO, mientras que los Programas de Fomento Agrícola y Ganadero se especializan cada vez más en la atención de productores tipología II y III y menos con los tipos II y IV de la misma.

La tipología de FAO, es más completa que usada en las Reglas de Operación de la Alianza, la cual tiene elementos muy tradicionales en su definición, fundamentalmente en la cantidad de tierra o cabezas de ganado que poseen las unidades de producción agropecuarias. La de FAO considera otros elementos como la escolaridad de los beneficiarios. Sin embargo, este criterio es insuficiente y parcial en las circunstancias actuales, ya que sólo una parte de los ingresos de las familias rurales proviene de la UPR y este tema se abordará ampliamente en el siguiente capítulo, pero se menciona por su implicación en la asignación de beneficiarios por el Programa de la Alianza y que impide comparar correctamente la evolución de la Alianza.

La problemática estatal del medio rural es diversa, difícil y compleja, en el capítulo anterior se han repasado los principales aspectos que la definen y muestran el tamaño del reto por resolver. El Programa Alianza Contigo ha evolucionado en cuanto a mejor y más

precisa definición de objetivos, metas y ejes de acción; además se ha simplificado en su diseño, recobrando el número de programa con los que inicialmente se generó.

En términos de inversión, la Alianza en el Estado, a pesar de no mantener la inversión estatal a la par de su contraparte federal, ha crecido en comparación tanto del PIB agropecuario estatal como del monto total de la Alianza nacional.

La focalización de beneficiarios. La cual se desarrollo sin el uso del Estudio de Estratificación desarrollado en el Estado, ha sido correspondiente con los objetivos trazados en el Estado; Desarrollo Rural con los productores tipo I y II según la tipología FAO y PBIZM según las Reglas de Operación y los Programas de Fomento con los demás tipos de productores.

No se observan líneas lógicas a través de los años en la distribución de recursos entre los programas de la Alianza, los recursos varían cada año de manera amorfa y esto indica que se debe trabajar para mejorar los referentes a la hora de asignar los recursos presupuestales, esto se abordará en el siguiente capítulo.

El número de beneficiarios que han sido apoyados una vez o máximo dos, es relativamente alto, no se percibe un gran número de beneficiarios que repitan año con año. Resta averiguar si esos que repiten año con año, son quienes obtienen mayores montos de apoyo.

A partir de 2002, el Programa Alianza reconvinó la enorme dispersión de programas en que se hallaba inmerso, además de mejorar la asignación de apoyo por beneficiario y evitar la enorme dispersión de muchos apoyos, pero de poco valor. Esto brinda una excelente plataforma para relanzar el programa hacia su madurez y consolidación.

Existe un significativo encuadramiento entre la Política Sectorial Estatal y los Programas de la Alianza en el Estado.

## Capítulo 4

### Principales resultados sobre procesos

En este capítulo se realiza un análisis continuo de la evolución que han mostrado durante los últimos años los aspectos identificados como relevantes en la gestión de los Programa de la Alianza durante el período 2001-2005 en el Estado. Se pone énfasis en el ejercicio 2005, que es el evaluado y, con el fin de lograr mayor oportunidad, se incluirá cierto análisis del ejercicio 2006.

#### 4.1. Estructura de la Alianza.

Se estableció un arreglo institucional en cada entidad federativa, en este caso el Estado de Puebla y el Gobierno Federal consistente en:

- Reforzamiento del Consejo Estatal Agropecuario, como instancia de concertación política y de toma de decisión, integrado por representantes de los productores, de los gobiernos federal y estatal, presididos por éste último.
- Un fondo fiduciario, en este caso el Fondo Alianza para el Campo Poblano (FOACAP) creado por el gobierno estatal para administrar conjuntamente las aportaciones de la Federación y del Estado.
- Y la Fundación Produce, para impulsar la investigación aplicada y la transferencia tecnológica.

La Alianza Contigo cuenta con **objetivos en lo general** y en lo específico, amén de que cada uno de sus programas tienen a su vez objetivos particulares. Destaca por su importancia el siguiente objetivo general de la Alianza Contigo:

- Impulsar el establecimiento de los agronegocios en el medio rural y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores como para diversificar las fuentes de empleo en el campo.

En las Reglas de Operación de la Alianza se establecen cuatro objetivos específicos.

- Fomentar la inversión rural de los productores, principalmente a través de proyectos que les permitan incrementar su productividad y rentabilidad en los diferentes tramos de la cadena productiva, mediante el otorgamiento de apoyos para la capitalización de sus unidades de producción.
- Establecer esquemas para el desarrollo de las capacidades de la población rural, para el mejoramiento de los procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales, mediante apoyos para servicios de capacitación, asistencia técnica, consultoría y de proyectos para apropiación de tecnologías.

- Fortalecer la organización de las unidades de producción rural (UPR) para su incorporación a la apropiación de valor agregado, mediante la entrega de apoyos para su consolidación organizativa y empresarial.
- Fortalecer y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad del sector agroalimentario y pesquero, a nivel regional y estatal, sin distinción de estratos sociales para mejorar la calidad de los productos favoreciendo su acceso a los mercados interno y externo.

Los objetivos específicos de la Alianza se resumen en cuatro aspectos; inversión, capacitación, organización y sanidad e inocuidad.

Uno de los cambios de la Alianza, que se deriva de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es cuando en las Reglas de Operación se establece que la Alianza busca impulsar el desarrollo rural con una visión más amplia a la actividad agropecuaria y silvícola., la aplicación de cuatro líneas estratégicas:

- El desarrollo de cadenas productivas.
- El desarrollo de territorios regionales;
- La promoción a grupos prioritarios,
- Y la atención a factores críticos como suelo y agua, entre otros.

Por vez primera se considera a las actividades no agropecuarias como susceptibles de apoyo y se considera.

#### 4.2. La Alianza en temas específicos.

En este apartado se presentan aquellas características de la gestión de la Alianza que son relevantes para el análisis y que proceden fundamentalmente de los Programas de Desarrollo Rural, Fomento Agrícola y Fomento Ganadero, siempre en ese orden para facilitar su visualización. Los temas se van entreverando para así facilitar su comprensión.

La **atención a grupos y regiones prioritarias** corresponde al Programa de Desarrollo Rural en el Estado; el 66% de su presupuesto se destinó a los denominados grupos prioritarios; mientras que a zonas de alta marginación el 71% de dicha cuenta los cuales no suman 100 porque se intercalan. Estas cifras superan lo establecido como mínimo en las Reglas de Operación.

En el marco de los dos lineamientos anteriores, la SDR focalizó recursos del Programa de Desarrollo Rural a través del Programa para la Seguridad Alimentaria Estatal (PESA estatal) y de las Cadenas Productivas Agropecuarias. El PESA – FAO.

En cuanto a la **focalización de apoyos**, se tiene que en el año de 2004, se llevó a cabo la elaboración de un Estudio de Estratificación de Productores, a partir del cual se planeó la realización de un software<sup>27</sup> que permitiera clasificar a los productores mediante la captura de variables relacionadas con las características y estadísticas productivas y sociales de sus UPR. Pese al gran avance que lo anterior significa, esto no ha sido

---

<sup>27</sup> Compatible y enlazable con el SISER.

utilizado para la selección de beneficiarios<sup>28</sup>, por lo que la focalización sigue dándose conforme a los tipos de productor establecidos en las Reglas de Operación.

### **Desarrollo de capacidades**

En el **Programa de Desarrollo Rural**, el desarrollo de capacidades se encuentra a cargo del Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), que viene funcionando desde el año 2000, que a partir de ese año ha avanzado en el desarrollo de capacidades, de manera paulatina pero insuficiente; en 2005 los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) consolidados y contratados fueron 112, número reducido para atender las necesidades de los 217 municipios del Estado, que en su mayoría tienen un sector rural extenso, con grandes necesidades de formación y desarrollo de capacidades técnicas y organizativas.

Los servicios profesionales proporcionados por el PSP se encuentran altamente valorados por los beneficiarios apoyados. Sin embargo, se encontró un muy modesto avance en el mercado de los servicios profesionales (no se encontraron evidencias de productores que estén pagando los servicios de los técnicos contratados con sus propios recursos).

El **Programa de Fomento ganadero** opera el desarrollo de capacidades a través del Subprograma Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), mismo que fue bien valorado por los beneficiarios en aspectos relacionados con la organización y la producción<sup>29</sup>. Sin embargo se encontró que aún existen debilidades en la capacidad profesional de los promotores DPAI, en temas tales como: la comercialización, el desarrollo empresarial y la integración de cadenas agroalimentarias.

Se presentaron avances en materia de seguimiento, evaluación y supervisión de los servicios prestados por los promotores DPAI, así como en temas concernientes con la situación laboral y perfil de los promotores y coordinadores DPAI. Se detectó un mayor interés en el Estado por mejorar la calidad y pertinencia de los servicios proporcionados por este subprograma, sin embargo no se ha logrado consolidar el mercado de los servicios profesionales. Además el DPAI tiene aún como tema pendiente su vinculación con instancias de investigación y transferencia de tecnología, que de acuerdo a las entrevistas con coordinadores y promotores DPAI esta es nula.

El **Programa de Fomento agrícola** no cuenta con un esquema propio de desarrollo de capacidades, por lo cual, para subsanar esta deficiencia, a partir de las Reglas de Operación 2003, se posibilitó establecer el apoyo a través del Subprograma PRODESCA del Programa de Desarrollo Rural. El enlace de ambos programas no ha sido aplicado integralmente en la entidad, dada las particularidades de cada uno de ellos.

Es posible concluir que difícilmente será posible vincular ambos programas, bajo las condiciones restrictivas en el presupuesto del Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), hasta en tanto se convengan oficialmente partidas presupuestales específicas, se establezcan esfuerzos operativos entre las coordinaciones de ambos programas o bien se diseñe un esquema propio de desarrollo de capacidades.

La **consolidación de la organización económica**, es un objetivo de los principales programas de la Alianza, pero sólo es un tema específico del Programa de Desarrollo Rural (PDR) a través del Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización

---

<sup>28</sup> El software no ha sido utilizado por problemas técnicos, aún no se ha logrado enlazar el paquete con el SISER.

<sup>29</sup> En los productores apoyados con DPAI, los incrementos en el ingreso bruto, la producción y la productividad fueron notoriamente más altos que aquellos productores sin DPAI.



Rural (PROFEMOR), mismo que en el ejercicio 2005 se concentró en la atención de sólo seis organizaciones económicas: tres de primer nivel y otras tres de segundo nivel, y a las que se apoyó principalmente con equipos de cómputo. El Subprograma en cuestión, implementó a su vez, acciones de capacitación y giras de intercambio de experiencias entre representantes de organizaciones, también ha realizado procesos de difusión en los municipios. El fomento empresarial en el medio rural del Estado ha tenido poco impacto en la consolidación de organizaciones de carácter regional, sin embargo, para 2006 se aprecia un mayor interés por darle vitalidad y presencia a este aspecto de apoyo de la Alianza

A pesar de ser, la organización de los productores, una de las estrategias esenciales para el logro de sus objetivos y de que se establece la atención preferencial a la demanda de apoyos de productores organizados, sería de esperarse que un porcentaje importante de sus recursos fuese asignado a la organización de productores, sin embargo esto no fue así, la asignación presupuestal resultó ser poco significativa en comparación con el número y monto de solicitudes individuales apoyadas. Esto se pudiera explicar, en parte por los aspectos culturales de los productores que los hacen reacios a la organización y en la otra, porque la estructura programática de los programas Programa de Fomento Agrícola y Programa de Fomento Ganadero, no consideran acciones específicas para la inducción o consolidación de organizaciones económicas de productores.

Así por ejemplo, se encontró que más de la mitad de los productores que solicitaron apoyo a través de una organización, señalaron que esta fue constituida únicamente para acceder al apoyo. No se detectaron evidencias concretas que permitan relacionar directamente acciones de los programas con la organización de productores. Cabe aclarar que para el ejercicio 2006 se vislumbra una mejor atención a estos factores.

El proceso de la estrategia **de integración de cadenas y en la consolidación de los Comités Sistema Producto** es uno de las líneas prioritarias de atención en el Estado que recae fundamentalmente en los Programas de Fomento Agrícola y de Fomento Ganadero. Dicho procedimiento partió de la selección de las cadenas agroalimentarias prioritarias para la política agropecuaria del Estado, utilizando criterios como: población ocupada, potencial económico y las demandas de las organizaciones de productores, mismos que fueron analizados mediante un ejercicio participativo de planeación, de tal forma que forman parte explícita del PED 2005-2011 en su programa estratégico denominado "Cadenas Agroalimentarias".

Mediante este procedimiento, se han definido 39 cadenas agroalimentarias prioritarias en el Estado y se ha procurado que parte de las inversiones de la Alianza se apliquen en las actividades poscosecha como acopio, empaque, transformación u otras que incurren en su integración. Con todo, pese a que los Anexos Técnicos plasman la distribución presupuestal en torno a la estrategia de integración de cadenas, en los hechos, los apoyos brindados por los Programas se han enfocado preponderantemente a la actividad primaria.

En la integración de los CSP, predominan los representantes de productores primarios (Generalmente son líderes de grupos muy identificados y que poco representan los intereses de los productores fuera de su círculo), y aún no son reconocidos por la mayoría de los productores a los cuales representan. Por lo que la representatividad se identifica como parcial. Lo anteriormente expuesto, en si no es grave, salvo que esta situación se

extienda por más tiempo, ya que es de esperar que en la medida que exista una consolidación de dichos CSP, la representatividad y participación de todos los eslabones que la conformen se sustente de mejor forma. . Al respecto se puede establecer que, la participación de los órganos colegiados previstos en la LDRS, de autoridades, productores y agentes relacionados en las cadenas productivas de interés estatal, se encuentra en proceso de mejora.

Mientras que el Programa de Fomento Agrícola, contempla una partida presupuestal pare el concepto de “consolidación y fortalecimiento de cadenas agroalimentarias”, el Programa de Fomento Ganadero no lo hace así, provocando que ha tres años de haberse constituido los CSP, la vinculación de los CSP pecuarios con otros CSP regionales y/o nacionales sea nula, y que sólo uno (el de ovinos), de los seis CSP cuente con un Plan Rector.

En lo referente a la calidad de los **Planes Rectores** se califica como regular, ya que poco se observó en su contenido, un diagnóstico de los problemas y necesidades en torno a otros eslabones diferentes al de la producción primaria, además de la falta de un “plan de acción” en el que se establezcan responsabilidades claras para cada uno de los integrantes de los CSP (sólo se manejan a nivel de dependencias).

Una prioridad establecida en las Reglas de Operación, consiste en el llamado **enfoque de proyectos**, donde en el ejercicio 2005, los tres principales Programas de la Alianza, Programa de Desarrollo Rural, Programa de Fomento Ganadero y Programa de Fomento Agrícola, superaron con creces los mínimos establecidos para cada uno de ellos en cuanto a inversiones sustentadas por proyectos.

En relación a la calidad de los proyectos, para el caso de Programa de Desarrollo Rural, se cuenta con información puntual de la Unidad Técnica Operativa del Estado de Puebla (UTOEP), de donde se deduce (Y varios de estos aspectos podrían ser aplicables a Programa de Fomento Agrícola y Programa de Fomento Ganadero) que éstos tuvieron las siguientes características:

- Un 40% de ellos estuvieron bien sustentados y fueron autorizados.
- El 60% se regresaron para solventar alguna corrección. En ocasiones tardaron hasta cuatro meses para corregir los proyectos, para entonces el recurso ya se estaba ejerciendo y esos proyectos quedaron fuera, los recursos fueron reasignados.
- Un 35% de los proyectos municipales llegaron a tiempo, 65% llegaron dos días antes de la fecha límite para cerrar la ventanilla.
- Los proyectos del PESA FAO llegaron 15 días tarde.

Algunas insuficiencias detectadas en la operación del Programa de Desarrollo Rural por la vía de los proyectos son las siguientes:

- La elaboración del proyecto en muchos casos solo sirve para cubrir un requisito formal para otorgar el recurso.
- Se da el caso de que algunos CMDRS alteran las actas para beneficiar a personas allegadas a sus integrantes o llegan a tomar acuerdos no apegados a la normatividad.
- Se aprueban algunos proyectos que no corresponden a la visión de la seguridad alimentaria y cadenas productivas agropecuarias.
- Existen actas firmadas solamente por el presidente municipal y el DDR.

- Aparecen solicitudes en las que las firmas de las personas que las presentan no coinciden con las de su credencial de elector.
- Existen algunos casos de personas que continuamente son beneficiarias de manera directa o por medio de familiares.

Es difícil encontrar de manera generalizada **proyectos exitosos**, pero nuevamente se pueden señalar algunos ejemplos del Programa de Desarrollo Rural: en el año 2005 se reportaron 21 proyectos exitosos en las reuniones de la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS) en el Estado, mientras que en el ejercicio 2006, se presentaron 24 proyectos a dicha red, lo que indica que se avanza en el mejoramiento de la calidad de los proyectos.

Lo que se observa en los tres Programas referidos, es que la asignación de recursos a través de proyectos, no garantiza la rentabilidad del mismo, ni su impacto económico y social. Cuando se les preguntó a los beneficiarios si consideran al proyecto como algo útil, contestan que sí, pero si se pregunta si lo utilizan o le dan seguimiento, la respuesta es no. Dado lo anterior es necesario fortalecer la calidad de los proyectos aprobados y garantizar el seguimiento técnico en su aplicación además de convertirlo en una herramienta de planeación, más que en un simple requisito.

Es importante resaltar que se han acordado<sup>30</sup> montos mínimos de inversión para establecer como requisito la presentación de un proyecto, estas cantidades están determinadas en función al tipo de apoyo solicitado. No obstante, no se ha establecido una diferenciación por tipo de productor, sobre todo cuando se observan apoyos a productores de muy bajos ingresos, bajos niveles de capitalización y bajo o nulo nivel tecnológico

Por último, se observó con respecto al tema de los proyectos, que en los nuevos criterios de selección de solicitudes, no se establece un criterio de clasificación y ponderación que permita dar preferencia a aquellas solicitudes acompañadas de un proyecto.

Uno de los aspectos que contempla el Programa de Desarrollo Rural, derivado de la LDRS, es lo concerniente a los **apoyos no agropecuarios**, mismos que no han sido aceptados del todo por los funcionarios operativos y directivos y no se ha adoptado esta política con suficiente claridad o decisión. Esto viene al caso porque la proporción de apoyo a las actividades no agropecuarias ha venido disminuyendo al grado de que en el 2005 fue 8.86% del total de apoyos del Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) por tipo de actividad, que contrasta con el 42% que se otorgó en el 2001. Las actividades no agropecuarias incluyen principalmente actividades domésticas: molinos de nixtamal, tortillerías, panaderías, artesanías, carpinterías, y el establecimiento de servicios de Internet entre otras.

Las actividades no agropecuarias son importantes en el medio rural, como una fuente de empleo e ingreso, por lo que es importante generar capacitación no formal a los operadores del Programa de Desarrollo Rural en temas de factores que inciden en el desarrollo rural, que es mucho más amplio que el campo agropecuario.

El Programa de Fomento Agrícola, contiene una línea de acción denominada **reconversión productiva**, en ella se consideran componentes que coadyuvan en los

---

<sup>30</sup> Práctica que se lleva a cabo desde el ejercicio 2003.

esfuerzos de diversificación productiva de los productores o en la mejora de sus procesos productivos.

La magnitud de los resultados del Programa en este tema, depende del comportamiento en la demanda de apoyos. Pues mientras el Estado asignó en 2005, recursos a esta área que representaban el 75.7% del Subprograma de Fomento a la Inversión y Capitalización, durante la operación del mismo, la atención a solicitudes que no consideran la reconversión productiva como tal, rebasaron con mucho las expectativas del Programa.

Uno de los elementos relativamente recientes en el Estado, es la **operación municipalizada**. Los primeros Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) se empezaron a formar en 2002 con la participación directa, de los técnicos Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). Actualmente en cada uno de los 217 municipios de la entidad opera un CMDRS y se busca por parte de las autoridades estatales y federales, que éstos funcionen como instancias de planeación y dictaminación de proyectos en el ámbito municipal.

Por otra parte, los Planes Municipales de Desarrollo Rural se iniciaron en el Estado en 2003 con 19 Planes validados en los CMDRS, en 2006 existen 166 diagnósticos municipales y 47 Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, de los cuales 26 planes han sido validados.

En la **instrumentación de la estrategia de la municipalización** se observaron problemas de coordinación entre las instancias participantes en la operación del Programa de Desarrollo Rural, lo que ha derivado en deficiencias en la selección de proyectos, en la oportunidad de la asignación de los recursos y su aplicación conforme a criterios de prioridad institucional. El proceso de municipalización se enfrentó a problemas tales como: el desinterés de los municipios por aportar recursos de su presupuesto para la complementación de la inversión en proyectos apoyados por el Programa de Desarrollo Rural y la utilización de los recursos del Programa en cuestiones de tipo político.

#### 4.2.1. Fortalecimiento de los cuerpos colegiados

Los cuerpos colegiados son las instancias colectivas, participantes en la operación y gestión del Programa de Desarrollo Rural encargadas de la planeación, la programación, la revisión y el dictamen, en ellos participan representantes de instituciones federales, estatales y municipales, así como de organizaciones de productores.

Los cuerpos colegiados son:

El Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) cuya función primordial es la de analizar y definir las políticas y estrategias para el desarrollo rural sustentable de la entidad. Durante el ejercicio 2005 el CEDRS realizó 4 reuniones a las que asistieron en promedio 47 personas, en representación de las dependencias que lo conforman.<sup>31</sup>. En lo que respecta al funcionamiento y consolidación de dicho Consejo, cabe destacar por lo observado en las actas de las sesiones desde su inicio hasta la más reciente de 2006, se percibe mejora continua en su representatividad, formalidad y proceso de operación.

---

<sup>31</sup> Cédula de información verificable, mayo de 2005.

Después del CEDR, cada uno de los programas que integran la Alianza para el Campo cuenta con su propio órgano colegiado. Así para el Programa de Desarrollo Rural esta la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), para el Programa de Fomento Agrícola se encuentra el Comité Técnico Agrícola (COTECA), y finalmente, para el Programa de Fomento Ganadero existe el Comité Técnico de Ganadería (COTEGAN). Todos los anteriores son cuerpos colegiados cuyas principales funciones son las de analizar y definir criterios para la asignación de recursos de los diferentes programas de la Alianza, analizar las solicitudes y decidir sobre la aprobación o rechazo de las mismas; formalizar la aprobación de solicitudes de la Alianza a partir del análisis realizado previamente en otras instancias.

#### 4.2.2. Avances en el proceso de descentralización en el estado de Puebla

En el Estado de Puebla, como en la mayoría de los estados del país, desde el año 1996, la SAGARPA y el Gobierno del Estado signaron un Convenio de Colaboración para la operación de los programas de la Alianza para el Campo, con base en dicho acuerdo, cada dependencia desarrolla funciones determinadas; normativas en el caso de SAGARPA y operativas en el caso del Gobierno del estado (SDR). La estructura institucional para operar la Alianza ha registrado cambios durante los últimos años, al incorporarse la participación de los gobiernos municipales, a través del Programa de Desarrollo Rural, con lo cual tres estructuras correspondientes a diferentes ámbitos de autoridad y de gobierno, con autonomía e independencia relativa en cuanto a sus competencias políticas, territoriales y constitucionales participan dentro de la Alianza.

El origen de este proceso institucional, deviene desde la misma LDRS, donde se establece la necesidad de descentralización y federalización de las políticas públicas correspondientes al sector, llegando incluso hasta el ámbito municipal; esta nueva orientación también es recomendada a su vez por organismos internacionales y nacionales<sup>32</sup>, Sin embargo, una mayor federalización de la estructura institucional, implica mayor coordinación e interrelación entre entes diferentes, lo que convierte su accionar en algo más complejo y difícil de operar. Por lo que los actores de este proceso, requieren otorgar mayor atención en el proceso de descentralización institucional. Por otra parte es verdad que a pesar de las dificultades, es de esperarse un mayor involucramiento de los tres órdenes de gobierno a través de la Alianza, incrementen la corresponsabilidad del desarrollo del medio rural.

La mayoría de los funcionarios directivos y operativos tanto de la Delegación Estatal de la SAGARPA como de la SDR opinan favorablemente acerca de la descentralización, federalización y municipalización de la Alianza y en particular del Programa de Desarrollo Rural; destacando ventajas como las siguientes: a) la estructura respondería plenamente

---

<sup>32</sup> Los gobiernos federal, estatal y municipal realizan acciones tendientes a una mayor institucionalización del PDR en cumplimiento de lo establecido en la LDRS sobre la operación de los programas de la Alianza en el ámbito municipal, considerando a los DDR como la unidad básica de planeación para el desarrollo regional y a privilegiar el papel de los CMDRS para el desarrollo municipal.

Las tendencias de política para el desarrollo rural, en el ámbito internacional y nacional, privilegian la descentralización, la federalización, municipalización y el fortalecimiento del enfoque territorial del desarrollo, lo regional, lo local, como ámbitos de planeación y ejecución de los programas y acciones de desarrollo. Funcionarios y expertos del Banco, Mundial, de la FAO en América Latina, del IICA, de la Universidad de California Berkely, RIMISP y de la SAGARPA, así lo expresan, entre ellos, personalidades como: José María Caballero, Gustavo Gordillo de Anda, Rafael Echeverri, Alan de Janvry, Alejandro Schejtman, y Antonio Ruíz. Ver bibliografía.

a las necesidades del Estado y a la ejecución de las políticas y programas previstos en el PED, b) se unificarían los criterios de operación, c) la estructura respondería a una sola línea de mando, y d) la operación de los programas de apoyo al campo y al desarrollo rural sería más expedita, eficiente y eficaz<sup>33</sup>.

Los funcionarios entrevistados, a su vez, insisten en que es prioritario poner mayor atención y voluntad al proceso de municipalización, ya que se perciben algunas insuficiencias e inercias negativas, de cierta manera explicable, dado lo reciente de esta modalidad, pero que de no corregirse, podría eliminar todos los posibles beneficios de dicho proceso de institucionalización. Algunas observaciones al proceso de municipalización son: a) el desinterés de los municipios por aportar recursos de su presupuesto para la complementación de la inversión y b) el utilizar los apoyos en cuestiones políticas. Ante tal situación, los CMDRS pueden ser espacios de decisión colectiva que contribuyan a mejorar el proceso institucional de la municipalización.

### 4.3. Pluriactividad, como tema específico de la evaluación

Mediante una encuesta complementaria (Muy limitada por ser de carácter agregado, ya que no es recomendable cuestionarios muy largos y pesados para una encuesta) a las propias de la evaluación estatal, se integraron las características y composición de las actividades productivas que realiza el núcleo familiar de los beneficiarios de la Alianza para el Campo y a la cual se denominó "pluriactividad".

La pluriactividad puede considerarse como una forma de combate a la pobreza<sup>34</sup>, a la cual recurre el núcleo familiar para satisfacer sus necesidades, ocupándose a los miembros de la familia con posibilidades de trabajar en empleo rural no agrícola (ERNA).

Los resultados generales de pluriactividad (ERNA) obtenidos indican que entre los beneficiarios de la Alianza para el Campo, buena parte de sus núcleos familiares recurren a la pluriactividad: 65.9% en el Programa de Desarrollo Rural, 63.4% en el Programa de Fomento Agrícola y 57% en el Programa de Fomento Ganadero. En este sentido destaca que en el Programa de Desarrollo Rural, donde es atendida la población más vulnerable (PBI en zonas marginadas) es donde también se registra la mayor presencia de pluriactividad para complementar su ingreso familiar.

Los resultados de pluriactividad entre los diferentes tipos de productores en los programas sectorizados<sup>35</sup> de Programa de Fomento Ganadero y Programa de Fomento Agrícola puede apreciarse la pluriactividad en una línea más suave, mientras que en Programa de Desarrollo Rural, la línea de resultados de pluriactividad es más quebrada.

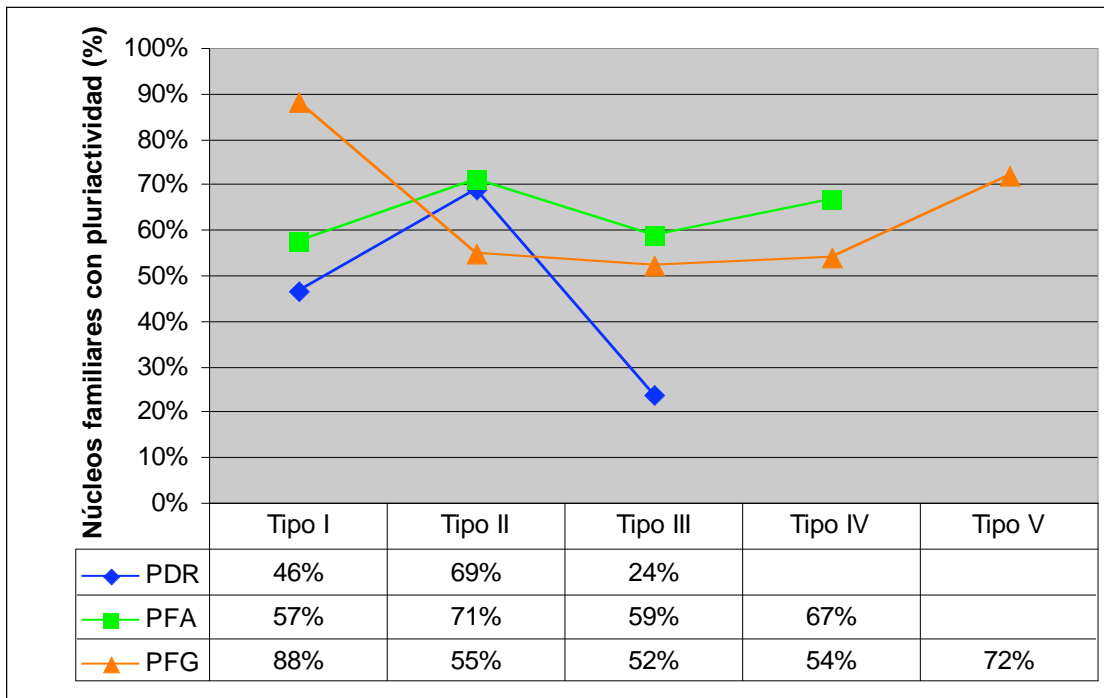
---

<sup>33</sup> La Delegación Estatal de la SAGARPA opina favorablemente sobre la realización de la transferencia de la estructura de los CADER y DDR al gobierno estatal, pero la interrogante que se formula es ¿Quién pagará los salarios y los costos de operación? Los Jefes de Distrito y los Jefes de CADER también se expresan favorablemente sobre la necesidad de la integración de estas estructuras a la SDR, y consideran que una parte importante de sus tareas se dedican a la Operación de la Alianza, que es función de la SDR.

<sup>34</sup> Perfil de Estrategia de Desarrollo Rural. BID. Diciembre 2003. [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

<sup>35</sup> En la ganadería y agricultura respectivamente, no así el PDR que apoya actividades primarias y otras actividades no agropecuarias.

**Figura 19. Pluriactividad del núcleo familiar según tipo de productor por Programa**

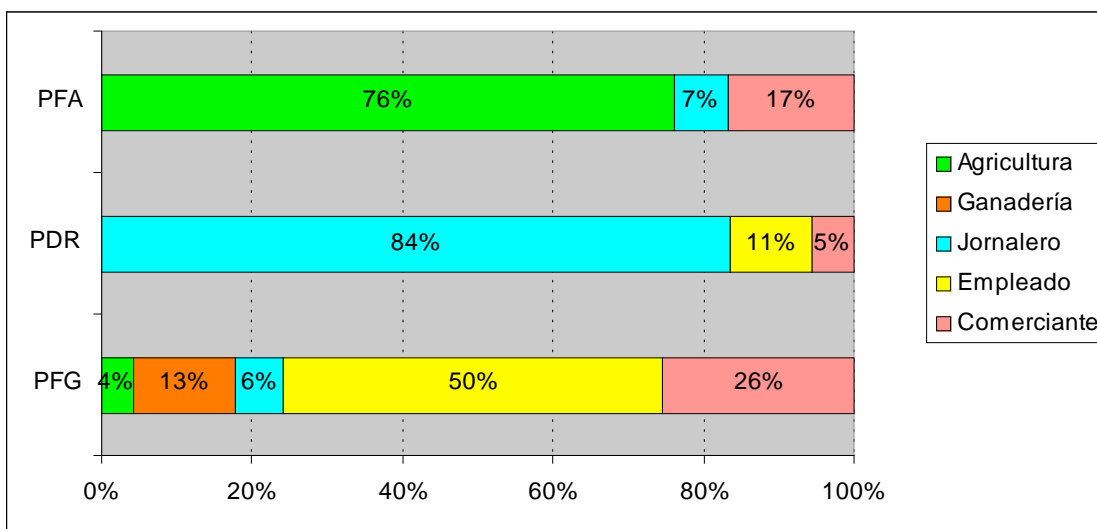


Fuente: Encuesta adicional a beneficiarios y base de datos de la Evaluaciones Estatales de la APC 2005.

El comportamiento entre productores beneficiarios de los distintos tipos de programas se muestra un tanto errática, ello puede ser causa de las limitantes del cuestionario aplicado, ya que como fue un agregado al cuestionario aplicado en la evaluación de los Programas de Alianza, no pudo ser muy amplio, so pena de sobrecargar demasiado la encuesta con más preguntas.

El efecto de la pluriactividad en la población joven de los núcleos familiares, es muy significativa, porque nos puede indicar las tendencias futuras y algo que además se observó, es que guarda relación directa con la actividad principal de la unidad de producción familiar.

**Figura 20. Principales actividades fuera de la UP familiar desempeñadas por la población joven por Programa**



Fuente: Encuesta adicional a beneficiarios y base de datos de la Evaluaciones Estatales de la APC 2005.

La población joven que trabaja de los núcleos familiares del Programa de Fomento Agrícola realiza actividades fuera de la UPR principalmente en actividades agrícolas (76%), en el caso del Programa de Fomento Ganadero sus actividades principales son como empleados (50%), mientras que en el caso de Programa de Desarrollo Rural lo realizan como jornaleros (84%). Nuevamente destaca el Programa de Desarrollo Rural donde se reitera que atiende a la población más vulnerable, en zonas marginadas, inclusive sin tierra, y donde por ende las posibilidades de empleo no agropecuario son limitadas.

La importancia relativa del ERNA como fuente de empleo o como fuente de ingresos está fuertemente condicionada, por una parte, por las potencialidades del desarrollo de la propia agricultura y por otra, a la magnitud y calidad de los activos (capital humano, capital físico, capital financiero, capital social, capital natural) de los hogares rurales.

La presencia de pluriactividad en las familias rurales, es un fenómeno que, hasta donde se sabe, no había sido investigado con anterioridad en el Estado, pero que debe ser considerado por las entidades estatales y federales. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su Art. 159 indica que debe considerarse la "pluriactividad distintiva de la economía campesina" como un elemento básico de planeación del "Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable". Lo anterior, podrá permitir establecer sinergias entre los diferentes programas gubernamentales que concurren en el medio rural, basando sus expectativas en el desarrollo integral de las familias rurales como objetivo primordial, y donde las mejoras en vivienda, salud, producción, empleo, etc., forman parte integral de ese beneficio.

Diagnósticos participativos por cadena productiva y a partir de ahí se ha establecido las prioridades por actividad productiva a pesar de ello, no se ha dado una planeación si entendemos por planeación es establecimiento de prioridades y el ejercicio de recursos.



### **Cuadro 16. Comentarios de los entrevistados sobre la pluriactividad y complementariedad de sus ingresos:**

El ingreso que les genera el campo es poco.

Trabajan su unidad productiva y cuando hay oportunidad de emplearse como jornalero lo hacen ya que en la región escasea la mano de obra.

La unidad productiva la complementan con actividades comerciales.

Viven al día ya que no poseen mucho capital pero tienen ingresos por venta de lechoncitos y de algún borrego pero es temporal.

Cultiva jitomates y engorda borregos y marranos.

En esta comunidad la actividad principal son las artesanías.

La agricultura no es una actividad primordial.

Ayuda el entorno familiar con otros ingresos.

Vive prácticamente de jornalero lo que le da el campo es para sustento familiar.

- . Necesitan más inversión para que sus hijos se queden a trabajar aquí y no salgan a buscar trabajo en otro lado.
- . Están muy desorganizados y sus productos se los pagan muy baratos.
- . Falta asesoría y apoyo en la gestión de recursos.
- . Requieren de capacitación para hacer cadenas productivas.

Estos son algunos de los comentarios que reportaron los encuestadores y que les hacía la gente entrevistada sobre el tema de la pluriactividad. Lo primero que se deduce de ellas, es que el tema es central en sus vidas, es una alternativa de ingresos y se ha constituido en un modo de vida.

#### **4.4. Avances en la adopción de la estrategia del Programa**

En una revisión de las características, objetivos y estrategias de los distintos programas que integran la Alianza para el Campo, así como del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, se hizo evidente la existencia de una similitud de los conceptos que intentan guiar y fomentar el desarrollo agropecuario y rural de la entidad. Lo anterior ha permitido, que a nivel estatal, los distintos programas que integran la Alianza para el Campo hayan sido apropiados y dirigidos para atender sus prioridades en términos del desarrollo rural y agropecuario (Plasmadas en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011). No obstante el grado de apropiación del Programa, no es congruente con la disponibilidad del Estado a mejorar sus aportaciones, las cuales han sido drásticamente reducidas en los últimos 5 años, aunque para el ejercicio 2006 se muestra un ligero incremento a dicha aportación estatal.

##### **4.4.1. La similitud en conceptos y líneas estratégicas.**

Las principales características, objetivos y líneas estratégicas que se contemplan en los Programas de la Alianza están a su vez contenidos o entrelazados con el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 (Ver diagrama capítulo anterior) como son:

- La atención a grupos y regiones prioritarias está contempladas en el Plan Estatal de Desarrollo aunque de forma separada, por un lado la “Atención a grupos rurales prioritarios” y por otra “Impulso del desarrollo agrícola, de acuerdo con las condiciones de cada región del estado”;
- El desarrollo de capacidades se encuadra de forma más integral al ser asociadas a las cadenas “Formación de capital humano y social en estrecha relación con las cadenas de valor agropecuarias” y en particular con “Creación de un sistema estatal de educación, investigación, extensionismo y capacitación para el campo”;
- La consolidación de la organización económica a través de “Promoción, impulso y consolidación de organizaciones económicas de productores”;
- Operación municipalizada del Programa y el fortalecimiento institucional bajo la forma de “Consolidación del proceso de federalización y municipalización de la atención al campo”.

Sin embargo, el fomento a actividades no agropecuarias, contemplado desde la LDRS y en las Reglas de Operación, es un rubro que no ha perneado a nivel estatal, e incluso me atrevería a señalar que tampoco en el nivel federal.

En el plan Estatal de Desarrollo no se contempla, por lo menos en forma evidente, el tema de las actividades no agropecuarias, dicho Plan se circunscribe a las definiciones de política sectorial solamente; el desarrollo rural se reduce a las actividades propiamente agropecuarias y aunque se contempla al campo, como un motor de la economía, no se enlaza a este con las actividades no agropecuarias en el medio rural. En general, y de acuerdo a las opiniones vertidas en entrevistas a funcionarios operativos y directivos, existe la resistencia a ver a las actividades no agropecuarias como elemento esencial en el desarrollo rural, ya que la mayoría de ellos considera que las acciones propias del sector se reducen a lo agropecuario y si bien, a través del Programa de Desarrollo Rural se otorgan apoyos a este tipo de actividades no agropecuarias, ello se hace porque así lo marcan las Reglas de Operación, pero no como sentido de apropiación.

Esta situación acerca de las actividades no agropecuarias, refleja lo que de alguna manera, según diversos estudios y conclusiones de agencias internacionales, se continúa discutiendo. Todas ellas coinciden en que las actividades no agropecuarias son trascendentales para incidir en el crecimiento y apoyar la reducción de la pobreza, sin embargo no coinciden en su dimensión sectorial, tal y como se desprende de la siguiente conclusión a la que arribó un estudio de BID en 2003: “En cuanto al papel de la agricultura en la economía rural, se confirma que el desarrollo agropecuario continúa siendo clave para el desarrollo rural, aunque se reconoce, también con distinta intensidad según las agencias, la creciente importancia de las actividades rurales no agrícolas y la necesidad de incorporar el objetivo de diversificación económica en las estrategias, políticas y programas de desarrollo rural.”<sup>36</sup> Por este motivo, se requiere de un proceso de discusión institucional para definir la situación y perspectiva y sentido de apropiación de las actividades no agropecuarias como complemento y sinergia de las acciones agropecuarias en la entidad.

---

<sup>36</sup> Perfil de Estrategia de Desarrollo Rural – Banco Interamericano de Desarrollo – Borrador Diciembre 03 – Anexo 1, Pág. 3

#### 4.4.2. Integralidad de la Alianza

Cuando una organización, sea pública o privada alcanza un determinado tamaño en el que sea imposible que una sola persona realice las actividades inherentes a la misma, surge la necesidad de subdividir en el todo en partes que cuenten con cierto grado de especialización, dividir el todo en partes con el objetivo de facilitar su operación, trae de suyo otro problema, ¿Cómo lograr que las partes en que se dividió esa estructura, funcione como un todo integrado? Y ese es el meollo del asunto.

Ahora bien, cuando hablamos de la necesidad de integración de un organismo, significa que existió una disgregación previa en agrupamientos de características similares, o por lo menos así debió haber sido. La mayoría de las veces esta separación dentro de una estructura, que en este caso es la Alianza, supone lograr mayor eficiencia por la especialización de sus partes, pero que si no se logran integrar produce superposiciones, repeticiones o vacíos, haciendo que la suma del esfuerzo de las partes sea menor a su resultado total esperado.

En resumen, las partes de un todo se separan o diferencian para lograr una especialización que mejore el enfoque, actuación, desempeño y resultados; pero la diferenciación plantea el reto de coordinar a las partes con el fin de que dicha integración genere un resultado final que sea mayor a la suma de sus partes, es decir, la integración debe lograr potenciar los resultados de las partes. Un organismo posee integralidad en sentido amplio, cuando es capaz de sumar los beneficios de la separación y de la coordinación.

En cuanto a la Integralidad de las acciones que comprende la Alianza, esta se puede observar en dos niveles: primero entre los diferentes programas que conforman la Alianza y segundo, dentro de los propios programas, ya que algunos de ellos comprenden a su vez otros subprogramas.

##### 4.4.2.1. Integralidad en la Alianza.

En principio tenemos el Programa de Desarrollo Rural, que se ha especializado en atender a los productores y regiones menos favorecidos, conteniendo un subprograma que otorga apoyos agrícolas, ganaderos y no agropecuarios ( Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)), luego se encuentran los programas de Fomento Agrícola (PFA) y Ganadero (Programa de Fomento Ganadero) con cierta especialización sectorial y por otra parte se encuentran los Programas de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, que a la vez contienen temáticas y objetivos especializados, como son Salud Animal, Sanidad Vegetal, Inocuidad de Alimentos y sanidad Acuícola. Por último y como caso especial, se tiene que un subprograma, aunque oficialmente está contenido dentro del Programa de Fomento Agrícola, en realidad opera fuera de y con un diseño totalmente diferente, mismo que funciona bajo la directriz de la Fundación Produce.

El gran problema que una y otra vez se manifiesta en las evaluaciones de la Alianza en el Estado, es la falta de integración de los diferentes programas que la conforman. La integralidad entre los programas de la Alianza no es mayor a su propia integración que viene implícita en la suma de sus partes y que deviene de la especialización

complementaria de sus acciones y objetivos. Mientras no exista un programa rector o algún elemento coordinador que cumpla las funciones de vector de acciones, la Alianza no superará este problema reiteradamente mencionado de falta de integración.

En resumen, Entre los programas de la Alianza no se percibe integralidad mayor a la que los mismos contemplan, es decir, a la propia especialización que cada uno de ellos contiene y que es muy probable que esta falta de integración entre los programas de la Alianza radique en buena parte en lo que sería la otra cara de la moneda, que de origen, no fue dividida la Alianza de la mejor manera posible y que por ello sea tan difícil lograr su integración.

#### 4.4.2.2. Integralidad dentro de los programas de la Alianza.

Al interior de los programas de la Alianza sucede algo similar en lo referente a la integración de acciones y subprogramas de la Alianza. En este contexto tenemos por ejemplo, que el Programa de Desarrollo Rural busca generar inversiones productivas que incentiven el desarrollo de capital físico Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR); capital humano Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y capital social Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), que visto así, se observa integralidad, pero a la hora de su análisis resulta que aunque se registran avances en la integración de los mismos, esta se observa de forma tangible en la articulación entre los subprogramas PRODESCA y PAPIR de manera limitada en algunos proyectos productivos en diez municipios, mas no son experiencias generalizables.

En relación a la inducción de inversiones productivas con un enfoque integral, en Puebla se apoyan proyectos de producción para la seguridad alimentaria que integran componentes agrícolas, pecuarios y no agropecuarios, pero su escala económica es limitada<sup>37</sup>, cabe destacar que dicha integración se registra solo en algunos municipios del estado.

En cuanto a innovación se refiere, la operación de la Alianza a partir del ejercicio 2006<sup>38</sup>, se desarrolla a través de un sistema de selección de solicitudes en el que se establecen prioridades de acuerdo al tipo de productor<sup>39</sup>, a la región y la cadena de valor agrícola o pecuario. Esta innovación en la operación de la Alianza, evidencia los esfuerzos de los funcionarios (especialmente de la parte estatal), por hacer de la Alianza, una herramienta capaz de dar respuesta a las prioridades de la política estatal.

Si bien no se han creado áreas institucionales específicas fuera de las consideradas en las Reglas de Operación, si se ha mantenido una constante reestructuración de procedimientos y coordinación en las áreas participantes, que implica desde las ventanillas habilitadas por el Estado, las coordinaciones de Subprogramas, Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) y DDR, así como el Comité Técnico Agrícola Estatal, el Comité Técnico Ganadero, la Comisión de Desarrollo Rural y el FOACAP.

---

<sup>37</sup> Las inversiones promedio de PAPIR por beneficiario en 2005 fueron de \$9,713; en 2004 fue de \$2,860 y en 2003 de \$2,636, lo que evidencia su limitada influencia en el desarrollo de proyectos integrales.

<sup>38</sup> Como repuesta a los resultados obtenidos en la evaluación 2004 del PFG.

<sup>39</sup> Se refiere al tipo de solicitud (grupal, individual, grupo de trabajo informal).

#### 4.5. Origen y estructura de la Alianza.

Han transcurrido nueve años desde que inicio el Programa Alianza para el Campo y además de asistir en estos momentos en que se redacta este documento, al cambio sexenal de gobierno. Así que este es buen momento para reflexionar acerca de la Alianza, su encuadre en la política agropecuaria y su consistencia propia y el futuro del mismo.

##### 4.5.1 Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable aprobada el 15 de diciembre del 2002 contempla impulsar un desarrollo integral que abarque todas las actividades económicas del medio rural y no sólo lo estrictamente agropecuario. Este es un mérito indiscutible de la nueva Ley.

Otro aspecto relevante de la nueva Ley es que establece un sistema de estructuras e instrumentos de planeación que pretenden fortalecer el federalismo e incrementar la eficiencia y la eficacia de las acciones del desarrollo rural, ello a través del Programa Especial Concurrente, eje central de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el cual debe integrar y operar a través de los Consejos Estatales, Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Quedando establecido además que SAGARPA será cabeza de sector en dicho programa.

Uno de los principales mecanismos utilizados para cumplir con lo arriba mencionado es sin duda el Programa Alianza para el Campo, el cual es el principal instrumento de política pública orientado a fomentar la producción agropecuaria y estimular la economía rural.

##### 4.5.2 Nacimiento de la Alianza.

En 1994 México firma su primer tratado de libre comercio con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, después y con el transcurso de los años, llegarían a más de 50 tratados comerciales. Este nuevo paradigma de apertura comercial con la nación más poderosa del orbe, amén de los demás tratados comerciales, nos introdujo de lleno a la competitividad económica mundial, reflejo del cambio de época que vivimos. La era de la informática apareció en el horizonte con un primer microprocesador inventado en el garaje de una casa, pronto invadió el mundo, lo interconectó y por consiguiente lo globalizó. Para bien o para mal el cambio de época ya está. Es en este contexto de cambio surge, en 1996, la Alianza para el Campo.

Sin embargo su primer objetivo, “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 productos del campo” encuadraba más en una economía cerrada que busca fundamentalmente la autosuficiencia alimentaria del país. Mientras que los elementos que definen la competitividad como el aprovechamiento de las ventajas

competitivas, la formación de clúster, los nichos de mercados, la diferenciación de los productos, la innovación tecnológica, las cadenas agroalimentarias, el marketing y aspectos como empaque, presentación, etiquetado, promoción comercial etc. no eran muy significativos para aquellos modelos de baja competitividad.

Así se puede concluir que la Alianza nació enfocada a resolver problemas de una realidad que se estaba eclipsando, ignorando el cambio de época que emergía en el mundo.

#### **4.5.3 Articulación entre los Programas de AC**

Otro aspecto del cual se ha hablado mucho en distintas evaluaciones es lo concerniente a la necesidad de mayor Integralidad de la Alianza, misma que como se vio líneas arriba al presente capítulo, es la consecuencia directa de la división en especialidades de un organismo o institución

Lograr la articulación de los Programas de la Alianza es difícil, existe un problema de origen, nació como un dossier de programas con una tendencia inicial hacia la dispersión (llegó a tener más de 40 programas), y que acertadamente, a partir del 2001 se ha ido revirtiendo dicha tendencia, retornando en el ejercicio 2004 a sus programas originales.

Uno de los graves pendientes, es el lograr la agregación de la Alianza en un esquema integral que permita otorgarle mayor cuerpo y mejor operación en el tiempo y el espacio, para responder de manera adecuada a los nuevos paradigmas del cambio de época.

#### **4.5.4 Orientación del Programa Alianza Contigo.**

En su origen, la preocupación central de Alianza para el Campo fue la de fomentar la producción y productividad en la fase primaria de la actividad, para ello se definió un conjunto de programas basados en un enfoque de respuesta a demandas, que proveían bienes de capital e insumos y servicios clave para generar una oferta más abundante de alimentos y materias primas, que creciera a ritmos superiores a los de la población. Los rasgos más característicos de esta etapa fueron el elevado número de programas, la dispersión de componentes de apoyo y un marcado énfasis en los aspectos productivos por sobre los de mercado.

A partir del 2002 se lleva a cabo la reordenación de los programas de Alianza para el Campo bajo una nueva visión que busca impulsar los agronegocios y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, para incrementar el ingreso de los productores y diversificar las fuentes de empleo en el campo.

#### 4.6. El futuro de la Alianza

##### **Dos riesgos presentan la Alianza para estos tiempos:**

- Continuar la tendencia de falta de aportación de fondos del gobierno estatal, aunque hay indicios de que esto se revierta en un futuro próximo. Situación que parece contravenir el compromiso del gobierno federal, estatal y de los productores para constituir una Alianza.
- El segundo riesgo, tiene que ver con una actitud característica de este país, pareciera que todo renace cada seis años, tratando de reinventar todo sin valorar o evaluar aciertos o tendencias. Los Programas de la Alianza deben ser valorados en el proceso de maduración en que se encuentran.

#### 4.7. Prospectiva

Existen problemas de origen en la Alianza, primero, esta surgió como una respuesta (apresurada, pienso yo) del estado mexicano a la globalización de la economía, se establecieron objetivos generales más apegados a una economía cerrada y no a una abierta a la competencia mundial; se realizó además un dossier de programas dando la impresión de ser solo un engrapado de los mismos; muchos programas se fueron subdividiendo sin control en muchos otros (llegando a 40) y no siempre con objetivos específicos y congruentes con el objetivo general de la Alianza.

Han Transcurrido nueve años desde el inicio de la Alianza, muchas modificaciones, arreglos y cambios ha registrado la Alianza, algunos para bien y otros no tanto. Pero a final de cuentas es un Programa en proceso de maduración, con experiencias y capital propio. Hay que ver que reforzar los que ha funcionado bien y reestructurar lo que no da resultados.

Haciendo un ejercicio de prospectiva, la manera en que veo al programa alianza para el campo es el siguiente:

Agrupar en cuatro áreas temáticas los diferentes programas.

- Programa base o de Desarrollo
- Programas de fomento u otorgamiento de apoyos
- Programas de sanidades
- Programas de conocimiento.

Y al interior de cada área o programa propuesto

##### 1. Programa base o de Desarrollo

- PRODESCA (Desarrollo de capacidades)
- PROFEMOR (Organización social y empresarial)

- PAPIR (Vector y localizador de apoyos)

Este último programa dejaría de otorgar apoyos y se concentraría en buscar, seleccionar, localizar y orientar los apoyos que producto del desempeño de los otros dos programas se determinen y validen. Además a Profesor se le agregaría el subprograma de fortalecimiento de los sistema-producto ya PRODESCA se adicionaría el subprograma DEPAI.

## 2. Programas de fomento u otorgamiento de apoyos

- Fomento Ganadero (Sin DEPAI)
- Fomento Agrícola (Sin FSP y sin ITT)
- Fomento Actividades no Agropecuarias.

## 3. Programas de sanidades.

## 4. Programas de conocimiento

- ITT
- SNIDRUS
- CTEE.

### **Operación de Alianza reestructurada**

El denominado programa Base o de Desarrollo Rural, se enfoca a atender en forma preferencial a las zonas marginadas y a los productores de mayor pobreza en tres temas sustanciales. El desarrollo de capacidades, la organización de los productores y la búsqueda y consecución de apoyos a sus actividades propias.

De esta manera, el actual Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural(PRODESCA) se convierte en el eje de la capacitación y desarrollo de habilidades productivas y empresariales, para ello debe absorber el subprograma DPAI, que actualmente está asignado en el programa Fomento Ganadero. Diversos estudios y evaluaciones han hecho hincapié en la importancia de la educación, capacidades y habilidades de los habitantes del medio rural como palanca del desarrollo, pero estas acciones permanecen un tanto difusas, el objetivo del programa es acercar a los productores del medio rural, agropecuarios y no agropecuarios a sus propias instancias de capacitación o a cualquier otra existente, pudiendo establecer para ello convenios o enlaces con ONG, universidades u otras instancias.

El subprograma PROFEMOR se convierte en el eje de la organización de los productores del medio rural y así atiende otro de los grandes problemas del medio rural, la falta de organización. A este, se le adiciona a su vez el Subprograma de Fortalecimiento a los Sistema-producto, ya que de alguna manera, representan ante todo otro eje de organización de los productores a través de la cadena agroalimentaria a la que están adscritos.



El subprograma conocido como Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), es el que soportaría la mayor transformación, ya que dejaría de otorgar apoyos para actividades ganaderas, agrícolas y no agropecuarias, dejando estas acciones a los programas de fomento, quienes están especializados en otorgar tales apoyos y se enfocaría a atacar uno de los aspectos que los economistas llaman “costes de transacción”; es decir, a los productores del medio rural y sobre todo los de menos recursos, carecen normalmente de información, comunicación y capacidad de orientación. Por ello, Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) se dedicaría a buscar, localizar y orientar sobre los apoyos existentes, dentro y fuera de la Alianza, para satisfacer las necesidades de los productores y/o sus proyectos y serviría por ello mismo, como aje conductor de la integralidad de la Alianza y viendo más allá, del mismo Programa Especial Concurrente.

Los **Programas de Fomento** serían tres, los dos existentes, más uno de Actividades no agropecuarias; con la aclaración de que DEPAI, Fortalecimiento de los Sistema producto e Investigación y transferencia de tecnología, saldrían de los programas de Fomento.

Los **Programas de Sanidades** corresponderían el otro grupo y por el momento no propongo ninguna reestructura.

Por último, un establecer un área que concentre aquello que se especializa en el **conocimiento**, la evaluación, los estudios, la información, la innovación y que estaría conformado por las siguientes áreas o programas: ITT (Fundación Produce), CTEE (Evaluación) y Sistema nacional de Información Rural (Información). Buscar algún esquema de intercambio y manejo de información.

## Capítulo 5

### Principales resultados sobre indicadores de impactos

En este capítulo se estiman los impactos generados por las inversiones apoyadas por la Alianza en los programas Programa de Desarrollo Rural, Programa de Fomento Ganadero y Programa de Fomento Agrícola.

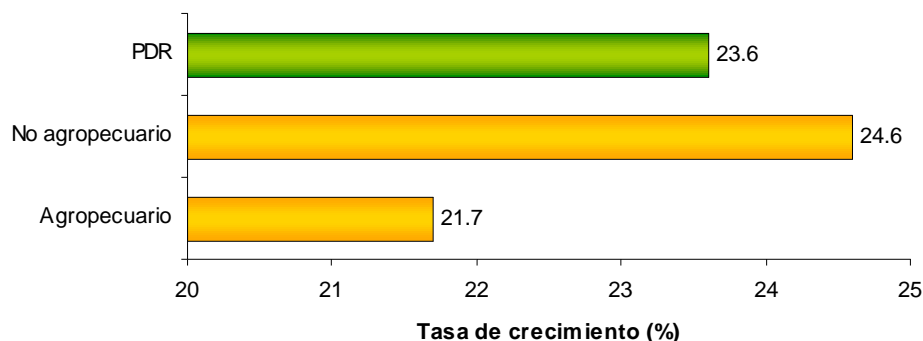
#### 5.1. Impactos en indicadores de primer nivel: ingreso y empleo.

##### 5.1.1 Ingreso

Elevar el ingreso de los agricultores constituye uno de los objetivos principales de la Alianza y en este apartado se presentan y discuten los cambios en el ingreso bruto de los productores que recibieron apoyos del Programa. El ingreso bruto es el ingreso total monetario, sin deducción de costos de producción.

El **Programa de Desarrollo Rural** y en particular el subprograma Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), según los resultados de la encuesta aplicada a beneficiarios 2003, sólo el 33.3% de los productores apoyados registró cambios positivos en los ingresos brutos, con un incremento debido al Programa del 23.6% promedio para aquellas actividades que aún continúan.

**Figura 21. Tasa de Crecimiento en el ingreso bruto del PDR y por actividad**



Fuente: CEMADER, S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios 2003.

Resulta muy significativo que el mayor impacto en los ingresos, de aquellos que registran cambio positivo, se observe en las actividades no agropecuarias; sector que no siempre es reconocido y valorado dentro del programa de desarrollo Rural.

El **Programa de Fomento Agrícola**, según los resultados de la encuesta aplicada a beneficiarios 2003, sólo el 43.4% de los productores apoyados registró cambios positivos en los ingresos brutos, con un incremento debido al Programa del 127.6% promedio para aquellas actividades que aún continúan.

Este resultado se explica fundamentalmente por un aumento promedio de la escala de producción del 121.7%, dado a que la superficie cultivada se incremento en un 92.5%; es decir que casi se duplicó, mientras que el rendimiento se incremento sólo en un 15.2%.

Lo que indican estos números es que el Programa está fomentando mayormente la extensión de la superficie sembrada y no los aumentos en los rendimientos, que sería lo más deseable.

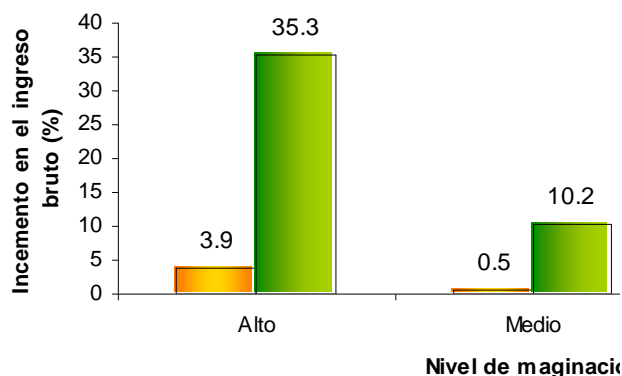
El **Programa de Fomento Ganadero** según los resultados de la encuesta aplicada a beneficiarios 2003, sólo el 58.6% de los productores apoyados registró cambios positivos en los ingresos brutos, con un incremento debido al Programa del 12.8% promedio para aquellas actividades que aún continúan.

Este resultado se obtuvo como un efecto directo de incrementos promedio del 12.2% en la producción, 0.63% en rendimientos, y del 0.64% en los precios de los productos pecuarios.

#### Particularidades del indicador de Ingreso del Programa de Desarrollo Rural

La relación existente entre incremento del ingreso y el nivel de marginación en el Programa de Desarrollo Rural nos revela que fue diferenciada en las diferentes actividades que apoya, ver Figura 24.

**Figura 22. Incremento en el ingreso bruto por nivel de marginación**



Fuente: CEMADER, S. C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios 2003.

El bajo efecto del Programa en productores de localidades de alta marginación apoyados para actividades agrícolas, se podría explicar porque estos productores fueron apoyados con traspato. Por lo que sería posible que el efecto pudiera presentarse más en términos

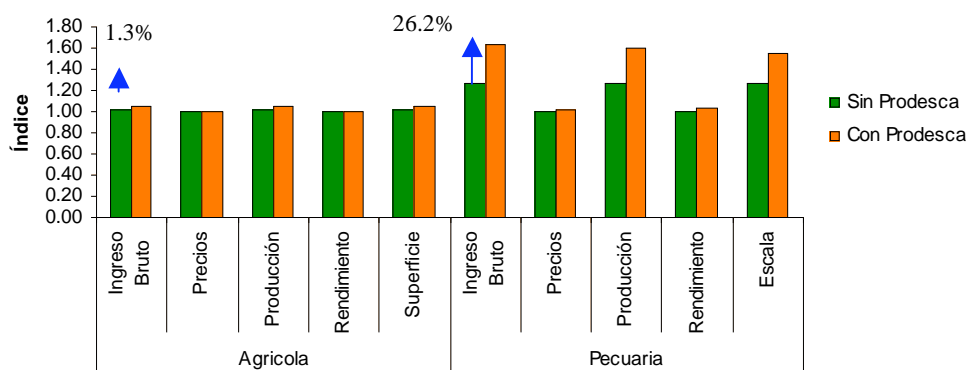
de un mayor y mejor consumo de alimentos, que en términos de un incremento en el ingreso bruto.

Sin embargo y aquí se abre un paréntesis interesante. Se está desarrollando en el Estado un estudio base, sobre el Programa de Seguridad Alimentaria estatal y que según los datos preliminares, reporta que la población beneficiaria de dichos programas está consumiendo más calorías de lo recomendable y que además existen marcados excesos de algunos nutrientes y faltantes de otros tantos. De confirmarse estos indicativos provisionales, estaríamos más ante un problema de mal balance nutricional, que de escasez de alimento.

Por todo lo anterior expuesto, el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) del Estado decidió realizar una evaluación específica sobre el tema de los traspatios y que se enlace y coordine con el estudio base que inició el Ing. Jesús Najar Arias, Jefe del Departamento de Capacitación de la SDR en Puebla, buscando aprovechar la sinergia que se pueda establecer entre dicho estudio y la evaluación realizada por este Comité.

**PRODESCA en relación a Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR).** El 13.36% de los beneficiarios de este subprograma recibió el apoyo PRODESCA y con el fin de saber si la capacitación está generando efectos positivos, se llevó a cabo un comparativo del ingreso bruto promedio con y sin, PRODESCA.

**Figura 23. Incremento en el ingreso bruto y sus variables, con y sin PRODESCA**



Fuente: CEMADER, S. C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios 2003.

El incremento en el ingreso bruto de las actividades pecuarias mayor, 26.2% en promedio, en productores que recibieron el apoyo PRODESCA, con respecto a quienes no lo recibieron. Situación contraria en las actividades agrícolas, donde esta misma diferencia entre quienes fueron apoyados por PRODESCA y los que no, fue de 1.3% solamente.

Este doble efecto contradictorio del Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), puede conducir a varias lecturas que ponen en entredicho la viabilidad de este subprograma. No obstante, hay que admitir que en referencia a

anteriores evaluaciones del programa, es primera vez que se registra un impacto positivo en el ingreso y eso podría indicar que el PRODESCA ha mejorado su actuar.

El Ingreso por actividades se disgrega porque el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) apoya por igual, actividades pecuarias, agrícolas y no agropecuarias, registrando lo siguiente:

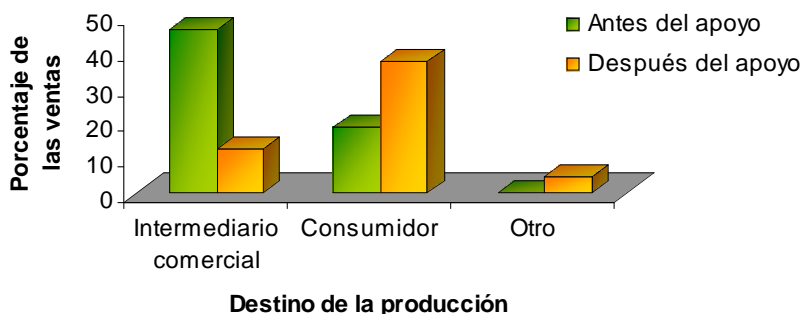
En las actividades pecuarias, el 30.8% de los beneficiarios apoyados por el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), reportan incremento en el ingreso por efecto del Programa y en estos productores, el aumento en el ingreso bruto fue de 62% en promedio.

En las **actividades agrícolas**, el 13% de los beneficiarios apoyados por el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), reportan incremento en el ingreso por efecto del Programa y en estos productores, el aumento en el ingreso bruto fue de 9.3% en promedio.

En las **actividades no agropecuarias**, 50% de los beneficiarios apoyados por el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), reportan incrementos en el ingreso como efecto del Programa del 5.9% en promedio. Sin embargo, tal cifra debe ser tomada con reserva, dado que el número de observaciones en la encuesta fue de 10, por lo cual la inferencia que de ella se deduce no cuenta con suficiente firmeza.

La otra mitad de beneficiarios de Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) obtuvieron apoyos destinados a las actividades domésticas<sup>40</sup> y que por lo tanto no es factible de presentar impactos en el ingreso. El 50% de los beneficiarios que se mencionaron anteriormente y que si reportan ingresos, obtuvieron apoyos para negocios de bienes y servicios tales como: talleres de costura, cafés Internet, carpinterías y tortillerías.

**Figura 24. Destino de la producción en actividades no agropecuarias**



Fuente: CEMADER, S.C., Con base en la encuesta aplicada a beneficiarios 2003.

Por último, las **actividades no agropecuarias** reportan un efecto interesante en cuanto destino de las actividades, que quizás se podría interpretar como una especie de

<sup>40</sup> Molinos de nixtamal manuales, tortilleras manuales y cómales gas.

reconversión productiva, pero no estamos seguros, sin embargo se menciona porque podría ser de interés en un futuro, averiguar algo más al respecto.

**La visión de conjunto** por actividades de Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) 2003, revela que los resultados son bajos, aunque mejores que en años pasados, ahora bien, se puede pensar que donde mejor resultados se obtuvieron, fue en actividades no agropecuarias, ya que aunque el incremento de ingresos es pequeño, si actuó sobre todos los beneficiarios, aunque este resultado es con reserva, según lo explicado con anterioridad.

### ***Particularidades del indicador de Ingreso del Programa de Fomento Agrícola.***

En cuanto a **componente de apoyo** se refiere, el mayor impacto en el ingreso está relacionado con el componente de mecanización, con una tasa de crecimiento en el ingreso de 22.7% promedio, motivado por un aumento en los niveles de producción del 22.2%. Este comportamiento es atribuible principalmente, y esto es importante, a que la superficie cosechada se amplió.

Los **productores del Tipo II** fueron los que registraron mayores impactos favorables en el ingreso, el cual se incrementó en un 36.2%, principalmente debido a que su superficie cosechada se amplió. Este tipo de productores, el principal al cual se ha orientado el Programa de Fomento Agrícola, representó el 50.8% de los beneficiarios y el hecho de que registra los mayores impactos en el ingreso permite reafirmar la congruencia de esta orientación en su diseño.

**La rama productiva** donde los apoyos del Programa permitieron obtener mayores incrementos en el ingreso, corresponde a hortalizas, donde el rendimiento de los cultivos aumentó en promedio un 53.6%. Esto fue debido fundamentalmente a que la superficie cultivada cambió de una superficie promedio por productor de 6.17 ha a 8.51 ha, después del apoyo. Todo lo anterior permitió a los productores de esta rama (Hortalizas) incrementar sus ingresos en un 129.7%. Cabe hacer mención, que esta rama impactó de forma decisiva en el valor del indicador de ingreso del Programa en general.

El mayor **incremento en los rendimientos de cultivo** (15.5%) lo registró el componente de riego, cuyo efecto implicó que el ingreso de estos productores se incrementara en un 18.8% en promedio.

**Aclaración**, debido al escaso número de observaciones, producto del muestreo simple, no es posible realizar una inferencia válida y significativa respecto al comportamiento del ingreso de los beneficiarios de apoyos en los siguientes niveles: componente invernaderos (4 casos), componente poscosecha (3 casos), ni para las ramas de producción primaria de frutales y/o plantaciones, forrajes, ornamentales y otras especies vegetales.

Esto último nos limita en cuanto capacidad de comparación para poder tomar decisiones, por lo cual, el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) determinó iniciar una evaluación puntual y específica sobre invernaderos, ya que se considera uno de los principales componentes impulsados en el Estado.

De lo que **se puede concluir**, es que el componente mecanización promueve la ampliación de la superficie instalada, más que el rendimiento, el riego es el que mayor impacta en los rendimientos y que la rama productiva de mayor impacto en el ingreso fueron las hortalizas. Esto claro con la salvedad explicada anteriormente.

**Particularidades del indicador de Ingreso del Programa de Fomento Ganadero.**

Tomando en consideración el **tipo de componente**, el de mejoramiento genético es el que mayor impacto presentó, elevando el ingreso bruto en un 17% promedio.

**Cuadro 17. Comportamiento del ingreso bruto y sus variables por actividad productiva**

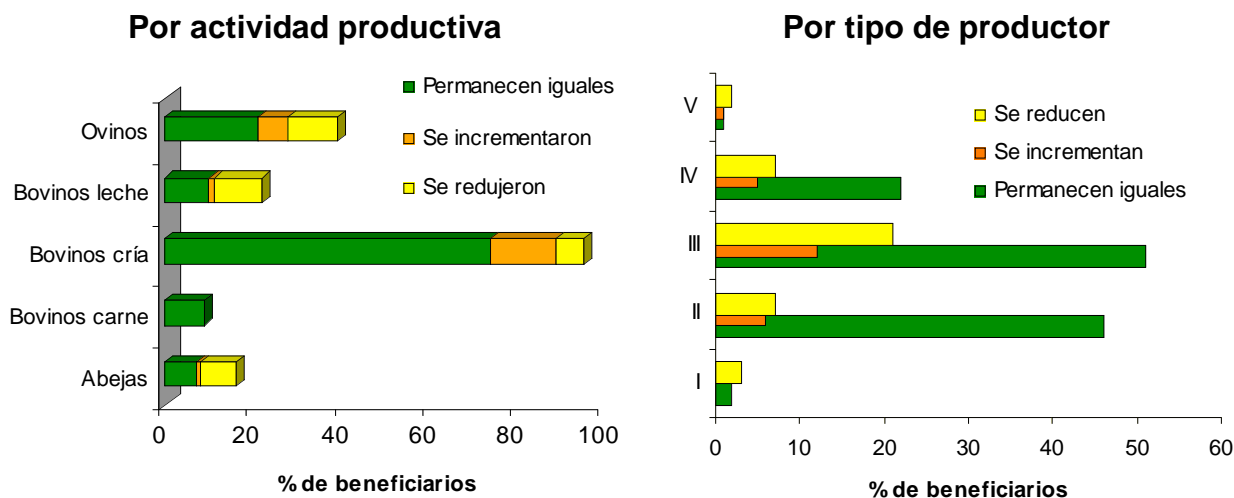
Actividad productiva	Tasa de crecimiento (%)				
	Ingreso bruto	Precio	Producción	Rendimiento	Escala
Bovinos cría	11.0	1.8	9.0	0.3	8.7
Bovinos carne	2.32	0.0	2.3	0.0	2.3
Bovinos leche	8.67	0.2	8.4	2.1	7.2
Ovinos	46.5	2.3	56.2	3.6	60.5
Abejas	18.5	0.2	16.6	0.6	21.3

Fuente: CEMADER, S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios 2003.

Por **especie productiva**, se observaron incrementos en el ingreso bruto en todas las actividades, con resultados significativos en ovinos (46.5%), actividad en la que además se observó el mayor impacto en términos de productividad por unidad animal.

La **reducción de costos** es un aspecto fuertemente relacionado con la competitividad del sector, sin embargo solo en el 21% de los beneficiarios, el Programa provocó una reducción de costos unitarios.

**Figura 25. Efecto del PFG en los costos unitarios de producción por actividad productiva y tipo de productor**



Fuente: CEMADER, S.C., con base en encuesta aplicada a beneficiarios 2003 del PFG.

En cuanto al efecto del Programa de Fomento Ganadero en los costos de producción unitarios, **en beneficio del incremento del ingreso neto**, se puede señalar que cuando menos el 67.2% de los productores pueden recibir efectos positivos del Programa: en el 8.6% por reducción de costos, en el 12.4% por reducción de costos e incremento en el ingreso bruto, en el 34.9% por estabilidad en costos e incremento en ingreso bruto, y en el 11.3% restante por un crecimiento mayor en el ingreso bruto que en el observado en los costos de producción.

**En un análisis de conjunto**, puede señalarse que los incrementos en el ingreso de una parte de los productores, son el resultado de (Por orden de importancia), mejoras sustanciales en los niveles de producción, de incrementos en la productividad (Aunque aún son modestos los cambios), y de estabilidad en los costos de producción.

### 5.1.2 Empleo

El empleo es otro indicador de primer nivel en la Alianza, mismo que se mide en empleos equivalentes, o sea que se recaba la información de cada beneficiario en cuanto al incremento de jornales (8 horas) que registró la actividad apoyada y después se multiplica este por 270, que se supone, son los días efectivos trabajados durante un año laboral, y al resultado se le considera un empleo equivalente, ya que en sí, no es una persona empleada físicamente, sino la suma de jornales que pueden presentarse en cada una de las UPR beneficiadas.

Hecha la anterior aclaración, tenemos que para el **Programa de Desarrollo Rural, específicamente Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) 2003**, se estimó una inferencia, sobre el total de la población beneficiaria, con una generación de 791 empleos equivalentes a causa del Programa, lo que constituyó un incremento del 12%. Ahora bien, por la naturaleza del programa tenemos que nueve de



cada diez empleos generados recaen en familiares y que no necesariamente son retribuidos, por lo menos directamente con dinero en efectivo.

Mientras que para el **Programa de Fomento Agrícola 2003**, se estimó una inferencia, sobre el total de la población beneficiaria, con la generación de 364 empleos equivalentes a causa del Programa, lo que constituyó un incremento del 6.5% del empleo equivalente. Que en promedio, por cada \$381,126.00 de inversión en componentes del Programa (apoyo federal y estatal más la aportación de los productores) se generó, un empleo equivalente.

En el caso del **Programa de Fomento Ganadero**, se estimó una inferencia, sobre el total de la población beneficiaria, con la generación de 10 empleos equivalentes, lo cual es sumamente modesto, sin embargo es menester aclarar que la generación de empleo no es un objetivo directo del Programa.

Dado los impactos limitados en esta área, no se disgrega la información como se hizo en el capítulo anterior.

## 5.2 Segundo nivel de análisis de impactos

### 5.2.1 Inversión y capitalización

Una de las principales líneas de acción de los Programas de la Alianza, consiste en fomentar la capitalización de las UPR, otorgando apoyos que impactan en el valor de sus activos prácticamente desde el momento de recibirlos.

En el **Programa de Desarrollo Rural** se tiene que el 74.7% de los beneficiarios 2003 registraron incremento del 49% en su capital como consecuencia del Programa. Se observa además que por cada peso que invierte el Programa, el productor aporta una inversión de 3 pesos en promedio.

Cabe señalar que sin el apoyo del Programa de Desarrollo Rural el 81% de los productores apoyados en 2003 no hubiesen podido realizar la inversión, lo que implica que hay un 19% de productores beneficiados, para los que el apoyo del Programa significa más un ahorro, que un apoyo a la capitalización.

En el **Programa de Fomento agrícola** se tiene que el 87.1% de los beneficiarios 2003 registraron incremento del 53.5% en su capital como consecuencia del Programa. Se observa además que por cada peso que invierte el Programa, el productor aporta una inversión de 1.5 pesos en promedio.

En el **Programa de Fomento Ganadero** se tiene que el 77.1% de los beneficiarios 2003 registraron incremento del 17% en su capital como consecuencia del Programa. Se observa además que por cada peso que invierte el Programa, el productor aporta una inversión de 1.5 pesos en promedio.

Cabe señalar que sin el apoyo del Programa de Fomento Ganadero el 87% de los productores apoyados en 2003 no hubiesen podido realizar la inversión, lo que implica que hay un 14% de productores beneficiados, para los que el apoyo del Programa significa más un ahorro, que un apoyo a la capitalización.

**Este indicador de inversión y capitalización**, sería de esperar que registrara impactos en cantidades más cercanas al 100%, ya que se puede decir que se da en automático, porque el apoyo otorgado es un “bien de capital”. Ese margen faltante para llegar al total, expresa generalmente aquellos apoyos que o bien no fue recibidos o que ya no se conservan en la UPR; y en la mayoría de lo primero, son los llamados grupos simulados, donde un productor busca integrar un grupo pero sólo él obtiene el beneficio.

### 5.2.2 Producción y productividad

Las variables de producción y productividad se analizan con la finalidad de conocer el impacto del apoyo del Programa en la ampliación de la escala de producción y de la adopción de mejores tecnologías, por lo que se examinan los cambios en las unidades de producción y rendimientos.

El comportamiento de la producción está en función de dos variables; por un lado del *tamaño del hato* para actividades pecuarias (número de cabezas) o *superficie* para actividades agrícolas (hectáreas) y por otro el nivel de rendimientos por unidad, los cuales reflejan la productividad obtenida.

El **Programa de Desarrollo Rural 2003 en actividades pecuarias** reporta que de los beneficiarios de actividades pecuarias con crecimientos en la producción por efecto del Programa, se registró un incremento promedio del 60% en la producción, lo anterior como efecto de un incremento en la escala de producción de casi 55% promedio y de sólo el 3% promedio, en los rendimientos por unidad animal.

En contraste, el **Programa de Desarrollo Rural 2003 en actividades agrícolas** reporta que los beneficiarios de actividades pecuarias con crecimientos en la producción por efecto del Programa, registraron un incremento promedio del 2.7% en la producción, lo anterior como efecto de un incremento en la escala de producción de casi 2.4% promedio y de sólo el 0.28% promedio, en los rendimientos por unidad agrícola. Lo anterior es básicamente resultado del tipo de apoyo otorgado en las actividades agrícolas (principalmente apoyos a traspatio).

El **Programa de Fomento Agrícola**, reporta que los beneficiarios de actividades pecuarias con crecimientos en la producción por efecto del Programa, registraron un incremento promedio del 21.3% en la producción, lo anterior como efecto de un incremento en la escala de producción de casi 16.7% promedio y de sólo el 3.9% promedio, en los rendimientos por unidad animal. Con base en lo anterior es posible inferir que gracias a los apoyos del Programa la superficie cultivada por los productores beneficiados se amplió aproximadamente en un equivalente 4,000 ha en un ciclo.

El **Programa de Fomento Ganadero**, reporta que los beneficiarios de actividades pecuarias con crecimientos en la producción (87.6%) por efecto del Programa, registraron un incremento promedio del 12.2% en la producción, lo anterior como efecto de un

incremento en la escala de producción de casi 11.4% promedio y de sólo el 0.6% promedio, en los rendimientos por unidad animal.

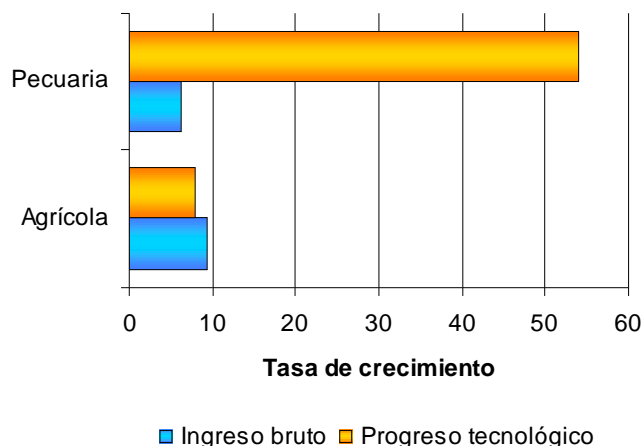
### 5.2.3 Cambio tecnológico

Este indicador cuantifica, en grado comparativo, las mejoras en el sistema de producción utilizado por los productores, entre la situación previa y posterior al apoyo, las cuales son resultado del uso de nuevas tecnologías por los apoyos recibidos.

La incorporación y adopción de nuevas tecnologías para la producción, debe incidir directamente en la capacidad de los productores para aumentar su productividad y disminuir los costos de producción e incrementar el ingreso.

Por lo anterior, en el caso del **Programa de Desarrollo Rural, en particular Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) 2003**, llama poderosamente la atención los siguientes resultados que se pueden observar en la siguiente figura:

**Figura 26. Ingreso y progreso tecnológico, 2003**



Fuente: CEMADER, S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios 2003.

El análisis de conjunto de los resultados del ingreso y el progreso tecnológico, nos puede inducir la conclusión de que no hay relación entre el ingreso y la innovación, lo cual implica que en la siguiente evaluación se revise este aspecto.

Para el caso del **Programa de Fomento Agrícola** tenemos que este registró un cambio global del indicador de cambio tecnólogo del 0.14 antes del apoyo a 0.28 después del apoyo, donde la escala indica que el valor 1 correspondería al mayor nivel tecnológico. En términos generales el cambio tecnológico promedio inducido por los apoyos del Programa de Fomento Agrícola entre los productores beneficiados, fue limitado.

Resulta interesante visualizar el cambio tecnológico por componente, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 18. Cambio tecnológico por componente de apoyo PFA 2003**

Concepto	Índice de cambio tecnológico			
	Invernadero	Material vegetativo	Sistema de riego	Mecanización
A. Índice tecnológico antes del apoyo (AA)	0.22	n.d.	0.13	0.46
B. Índice tecnológico después del apoyo (DA)	0.64	n.d.	0.75	0.47
C. Cambio tecnológico (B - A)	0.42	n.d.	0.62	0.01
D. Observaciones	4	1	40	151

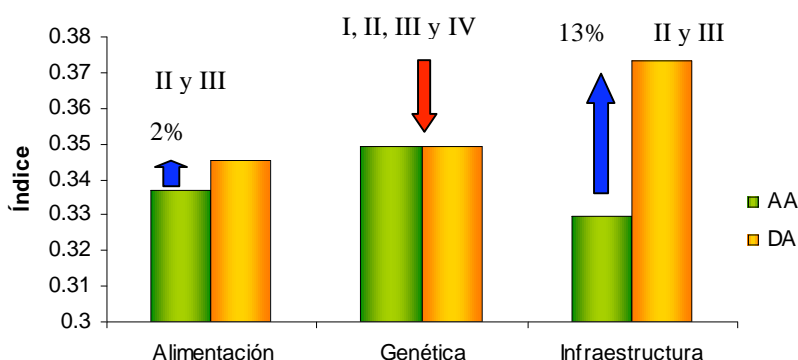
Fuente: Entrevistas a beneficiarios del PFA 2003. Cuadro de salida de las herramientas informáticas para el cálculo de indicadores proporcionadas por la UA/FAO.

Revisando **por componentes**, este indicador debe casi la totalidad de su aporte al componente de riego. Este es un punto revelador.

Para el caso del **Programa de Fomento Ganadero** tenemos que este registró un cambio global del indicador de cambio tecnológico del 0.33 (Nivel antes del apoyo), a 0.34 (Nivel después del apoyo), donde la escala indica que el valor 1 correspondería al mayor nivel tecnológico. En términos generales el cambio tecnológico promedio inducido por los apoyos del Programa de Fomento Ganadero fue sólo para el 3% de los productores beneficiados, fue insuficiente.

Resulta interesante visualizar el **cambio tecnológico por componente**, tal y como se muestra en el siguiente cuadro, donde se observa que el efecto del cambio tecnológico se observa prácticamente en un solo componente, infraestructura.

**Figura 27. Índices de nivel tecnológico existentes antes (AA) y después (DA) del apoyo en UPP**



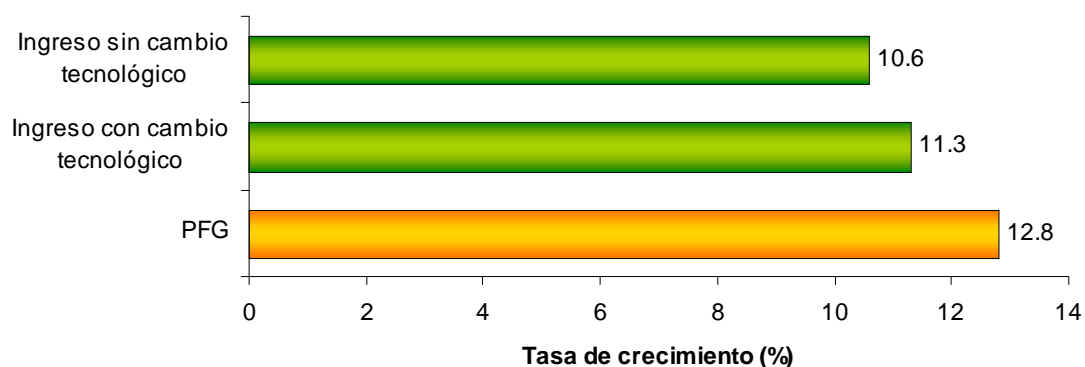
Fuente: CEMADER, S.C., Con base en la encuesta a beneficiarios 2003.

Nota: Los tipos de productores que se observan en la parte superior de cada barra son en las que se observaron los mejores impactos, a excepción del de genética que es donde no los hubo.

Destaca como el Programa de Fomento Ganadero ya no está teniendo efectos con componentes destinados al mejoramiento genético (Semovientes, semen y embriones). Donde el índice de nivel tecnológico no cambia, dado que la gran mayoría de los productores ya contaban en su UPP con componentes similares a los apoyados. Esta característica se observó en todos los tipos de productores.

Un punto a destacar resulta cuando se realiza un análisis de **cruce de variables** del ingreso bruto e innovación tecnológica; los resultados mostraron que sólo el 2.3% de los productores con cambio tecnológico observaron efectos positivos sobre su indicador de ingreso bruto.

**Figura 28. Incremento en el ingreso bruto promedio, con y sin cambio tecnológico**



Fuente: CEMADER, S.C., Con base en la encuesta a beneficiarios 2003.

Nota: El monto promedio de apoyo es la inversión realizada por el gobierno federal y estatal.

Lo anterior muestra nuevamente pero en otro Programa, que pareciera no haber relación directa entre el indicador de cambio tecnológico y el ingreso bruto.

#### 5.2.4 Reconversión productiva

La reconversión productiva de las actividades agrícolas es una línea estratégica de la política sectorial y para valorar este índice, se detectaron y analizaron las unidades de producción donde los productores señalaron haber cambiado de cultivo gracias a los apoyos recibidos

El **Programa de Desarrollo Rural 2003**, en cuanto a actividades agrícolas se refiere, el 13% de los productores para actividades agrícolas que conservan el apoyo, realizó cambio de cultivo; de éstos, el 63% decidió dejar de producir granos, especialmente maíz amarillo y blanco, para dedicarse a la producción de frutales.

El **Programa de Fomento Agrícola** por su parte, logró que un 4% de los beneficiarios realizaran una reconversión productiva, los cuales cambiaron de cultivo en el 70.4% de su superficie cultivada. Esta reconversión en los casos observados, tuvo lugar principalmente de la rama de granos a hortalizas y de la rama de forrajes a frutales.

#### 5.2.5 Integración de cadenas agroalimentarias

Una de las estrategias de la Alianza, es la incorporación de las unidades de producción a los procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios, con el

objetivo de asegurar el acceso, preferencia y permanencia de sus productos en el mercado

En el caso de beneficiarios Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) 2003, sólo el 4% de los beneficiarios solicitaron apoyos relacionados con la transformación y acopio, y el 2% lo hicieron para el año 2005.

A este respecto, el **Programa de Fomento Ganadero**, ha canalizado muy pocos recursos hacia componentes de posproducción<sup>41</sup>. En la muestra realizada para esta evaluación, sólo el 1% de los beneficiarios recibió este tipo de apoyos, lo cual contrasta con el hecho de que para los ejercicios 2003 y 2005, los recursos asignados para este tipo de componentes fueron del 13 y 15 % respectivamente.

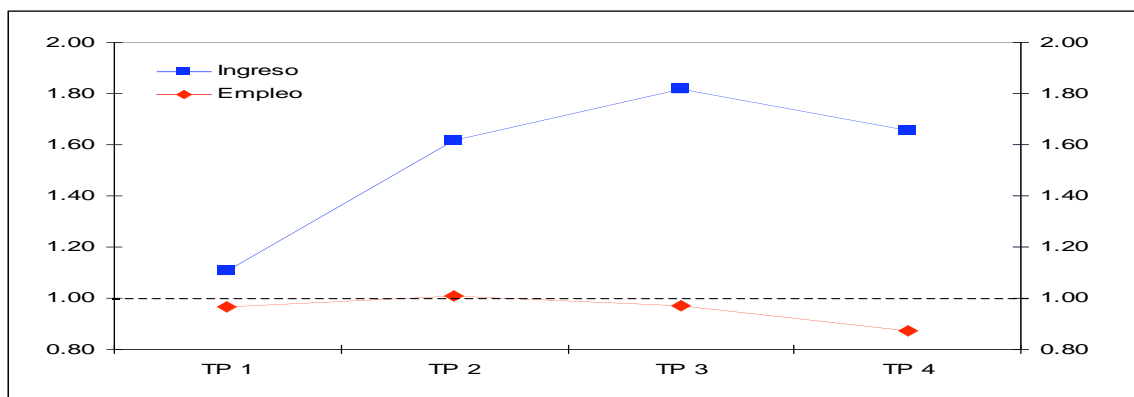
### 5.3. Estudio especial sobre impactos

A continuación se presenta un análisis del comportamiento de los indicadores de primer nivel obtenidos por los productores beneficiarios del Programa de Fomento Agrícola 2003, en los principales componentes de apoyo (mecanización y riego), y su relación con algunos indicadores de segundo nivel con los cuales se detectó un comportamiento significativo.

#### 5.3.1. Ingreso y empleo

Existe un comportamiento entre los indicadores de primer nivel que indica que entre los diferentes tipos de productores y a mayor incremento en el nivel de ingresos, el incremento en el empleo es prácticamente nulo y ambos parecen comportarse en forma independiente.

**Figura 29. Incrementos en el ingreso y empleo de apoyos de mecanización por tipo de productor**



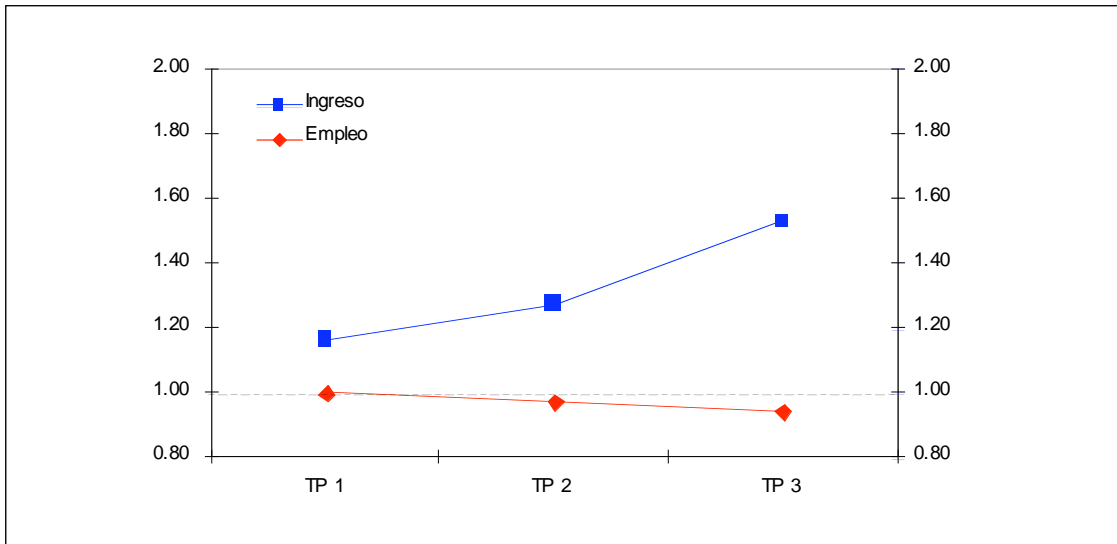
Fuente: Entrevistas a beneficiarios del PFA 2003.

<sup>41</sup> Como se muestra en el cuadro 23 del capítulo 2.

Como se ha indicado, buena parte de los beneficios de los componentes de mecanización es el mejorar los sistemas de producción y reemplazar los servicios de mecanización contratados por los productores con servicios propios. Por lo que el empleo generado prácticamente es el mismo, y en algunos casos es reemplazado por labores mecanizadas. También es necesario considerar que por unidad de superficie la reducción en el empleo es compensada con una ampliación en la superficie cultivada por parte de los productores.

Este comportamiento de los mismos indicadores es similar entre los beneficiarios de los componentes de riego, los cuales se presentan en forma gráfica a continuación.

**Figura 30. Incrementos en el ingreso y empleo de apoyos de riego por tipo de productor**



Fuente: Entrevistas a beneficiarios del PFA 2003. No incluye a productores tipo IV por falta de representatividad.

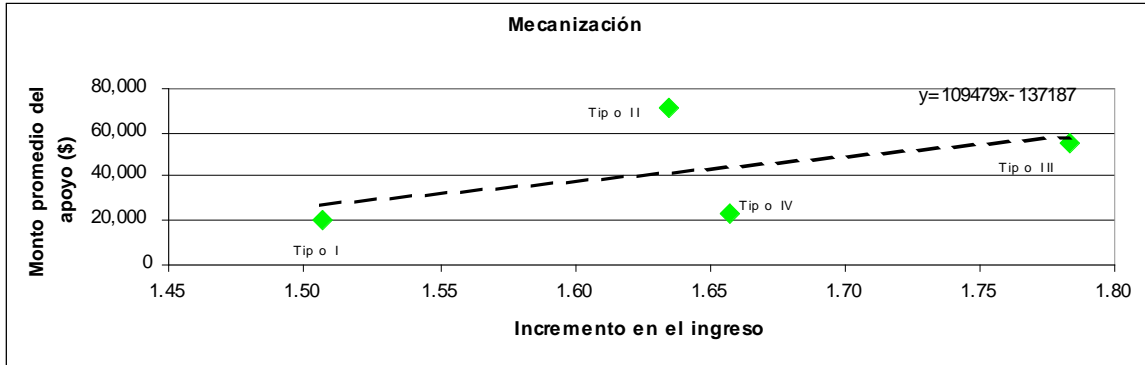
Este comportamiento del impacto en el empleo generado por los apoyos del Programa, debe de tomarse en cuenta para que su indicador no sea considerado para cuantificar los beneficios del mismo, ya que se reitera que los apoyos del Programa están mejorando los sistemas de producción y por ende, parte de esa eficiencia puede ser la mecanización de actividades realizadas manualmente.

### 5.3.2. Ingreso y monto de los apoyos del Programa

El incremento en el ingreso refleja una correspondencia directa con el monto del apoyo del Programa (Apoyo Alianza más aportación de productores). En el caso de apoyos del componente de mecanización, la línea de tendencia indica que en promedio los productores que recibieron apoyos por lo menos tuvieron en promedio impactos favorables en el empleo del 50.6% (ya que es el valor mínimo promedio obtenido por los

beneficiarios del Programa de Fomento Agrícola y corresponde a productores Tipo I), y que conforme a los incrementos en el apoyo sus similares en el ingreso fueron directamente proporcionales.

**Figura 31. Incremento en el ingreso según monto de apoyo en mecanización**

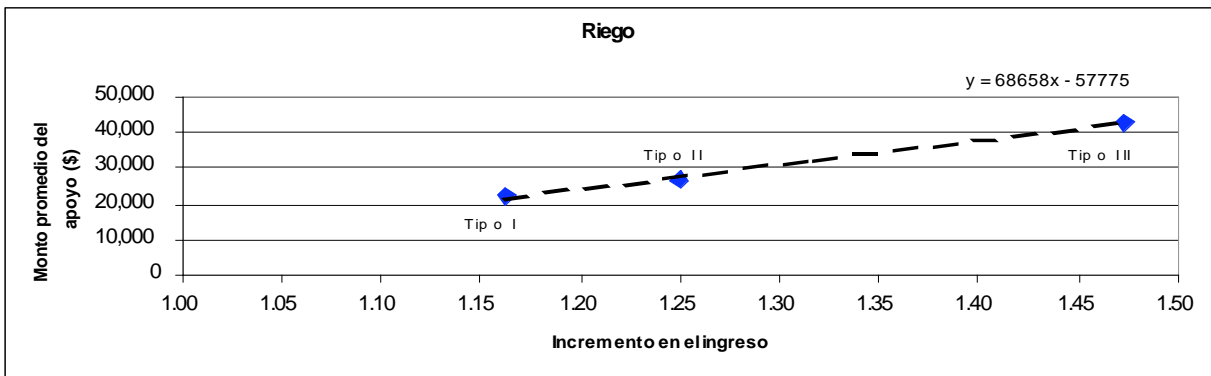


Fuente: Entrevistas a beneficiarios del PFA 2003.

En el componente de mecanización y en promedio cada incremento del apoyo en \$10,000.00 repercutió en un 9.14% de incremento en los ingresos.

Al respecto puede apreciarse que los productores tipos I y III, se encuentran sobre la línea de tendencia lo cual significa que la proporción “monto del apoyo: incremento en el ingreso” es proporcional entre ambos, no así productores tipo II donde el incremento en el ingreso creció menos que proporcionalmente al monto de apoyo, en otras palabras el incremento en el ingreso creció menos entre productores tipo II aunque tuvieron los mayores montos promedio de apoyo. Los productores tipo IV, tuvieron un incremento promedio del ingreso respecto del monto de apoyo superior al promedio, por lo que es posible afirmar que los apoyos otorgados a este tipo de productores tienen un impacto en el ingreso superior al obtenido por productores tipo I, II y III.

**Figura 32. Incrementos en el ingreso según monto de apoyo en riego**



Fuente: Entrevistas a beneficiarios del PFA 2003.

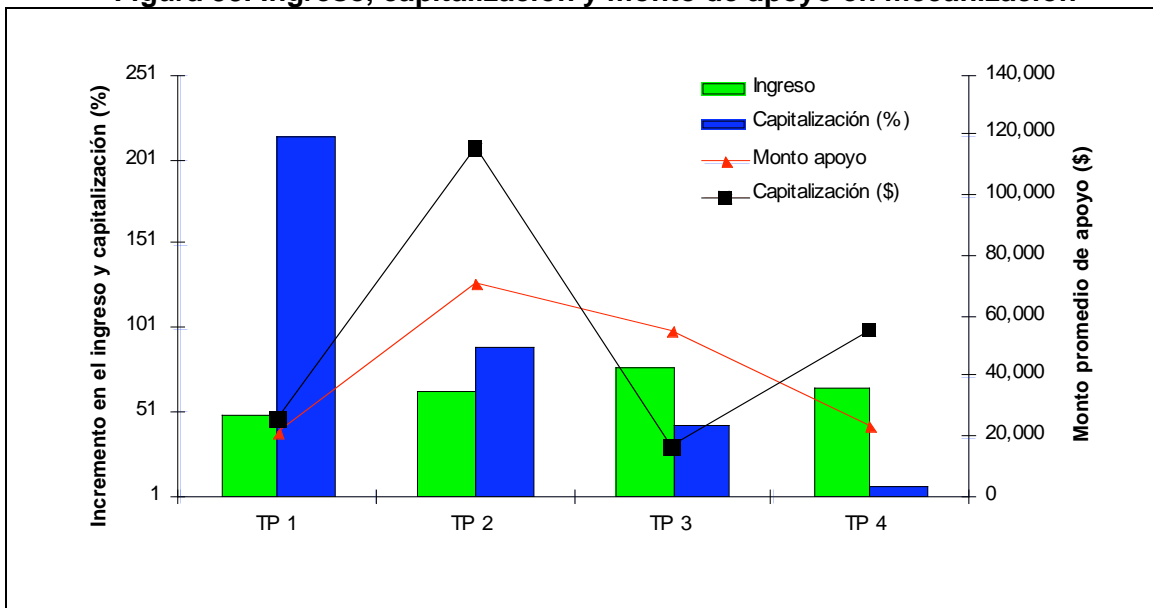


Los apoyos en el componente de riego, también reflejaron un comportamiento directamente proporcional en estas mismas variables, en promedio y de acuerdo con la línea de tendencia los incrementos de \$10,000.00 en los apoyos del Programa se relacionaron con incrementos del 14.6% en el ingreso.

### Ingreso, capitalización y monto del apoyo

Al analizar el impacto que tienen los apoyos de mecanización sobre el ingreso de los productores y la capitalización de sus unidades de producción, nuevamente se reafirma el hecho de que este tipo de componentes representa por sí mismos una capitalización al ser bienes de capital, y que como se ha señalado anteriormente los mayores impactos en la capitalización se obtienen entre los productores de bajos ingresos, ya que si bien el apoyo promedio por productor es el menor, este es significativamente importante respecto al capital disponible entre los productores de bajos ingresos. Esto también define porqué conforme aumenta el tipo de productor, se reduce el nivel de capitalización, y junto con la complementariedad del apoyo en la unidad de producción para hacer más eficiente el proceso de producción, explica porqué aumenta el impacto en el ingreso.

**Figura 33. Ingreso, capitalización y monto de apoyo en mecanización**



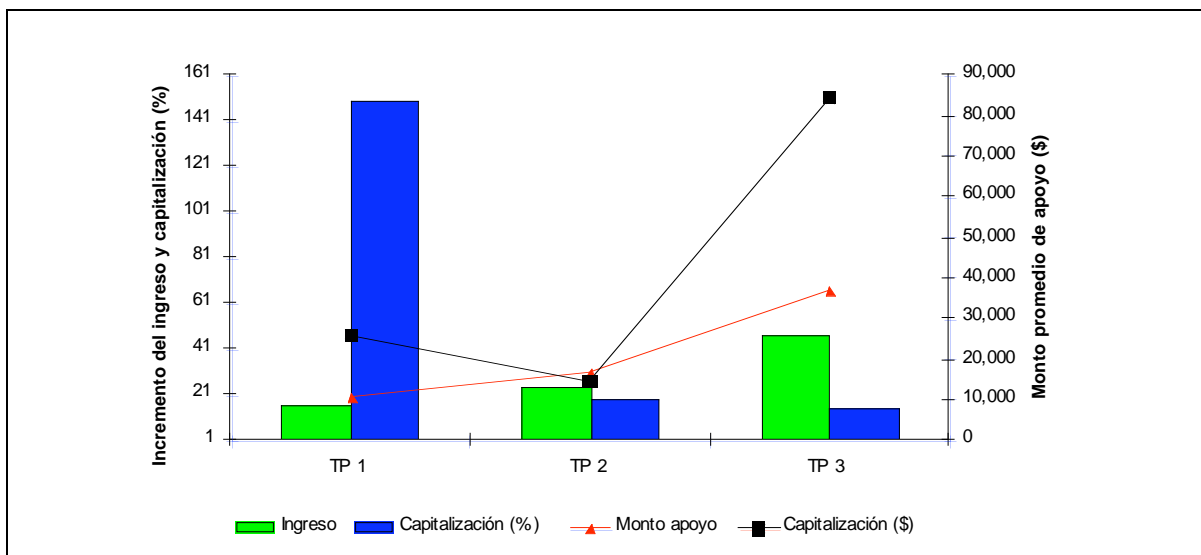
Fuente: Entrevistas a beneficiarios del PFA 2003.

Como puede apreciarse, el factor determinante del grado de capitalización obtenido por los beneficiarios gracias a los apoyos del Programa, no es el monto del apoyo, siendo la tipología a la cual pertenecen y que obviamente está en función de la magnitud y características de sus UPR.

En cuanto a los apoyos en el componente de riego, igualmente el mayor efecto benéfico en el ingreso y capitalización es entre productores de bajos ingresos, los productores tipo I aunque registran el menor monto promedio de apoyo reportan mayores beneficios, esto puede explicarse en la mejora del régimen hídrico de sus tierras y en la nueva infraestructura que se adiciona a sus bienes de producción, entre otros tipos de productores los impactos en capitalización e ingreso se van reduciendo, probablemente

debido a que en la muestra de beneficiarios los apoyos han correspondido a mejoras o cambios en los sistemas de riego que disponían previamente.

**Figura 34. Ingreso, capitalización y monto de apoyo en riego**



Fuente: Entrevistas a beneficiarios del PFA 2003.

En conclusión, el impacto en el ingreso y en la capitalización de los productores, depende en gran medida del valor e integración de sus unidades de producción así como de su capacidad productiva.

Aparentemente los apoyos entregados a los productores de bajos ingresos generan los mayores impactos proporcionalmente a su unidad de producción y capacidad productiva, pero en realidad también son en términos monetarios los menores (Ver numeral 4.2.1) siendo en promedio de \$25,624.00 la capitalización obtenida.

En este sentido, es importante recalcar la estrategia del Programa a apoyar grupos de productores organizados para que puedan acceder a apoyos más altos en torno a proyectos de inversión integrales, lo cual permitirá enfrentar la descapitalización de los productores mediante la suma de esfuerzos e integración de unidades de producción de mayor tamaño.

#### 5.4. Visión de conjunto

##### Sobre el ingreso

- Con relación a la evaluación 2005, el Programa de Desarrollo Rural reporta que un 33% de los beneficiarios 2003 lograron un incremento en sus ingresos brutos del 23.6%, situación que aunque modesta, contrasta con la anterior evaluación (2004), donde no se reportó ningún incremento de los ingresos de los beneficiarios 2002.

- En un análisis de conjunto, puede señalarse que los incrementos en el ingreso bruto de los productores con reporte positivo son el resultado de, por orden de importancia:
  1. Mejoras en los niveles de producción (Por aumento de cabezas de ganado o tierra cultivada).
  2. Incrementos en la productividad (Aunque aún son modestos los cambios).
  3. Reducción en los costos de producción (en mucha menor medida).
- Se estimó el valor actual bruto de la inversión de los Programas de la Alianza, para ello, se utilizó el indicador que define el por ciento de beneficiarios que registraron algún cambio en su ingreso bruto y por otra, el porcentaje de incremento en el ingreso bruto de los productores que obtuvieron un incremento. Se aclara que este cálculo es sólo de carácter indicativo, ya que no se trata de los llamados “datos duros”, pero sirven para dar una idea del valor actual de la inversión realizada en los beneficiarios 2003.

**Cuadro 19. Ingreso bruto (IB) de Alianza para el Campo 2003**  
(Miles de pesos)

Programa	Beneficiarios con cambio en (IB)	Porcentaje de incremento de (IB) en beneficiarios con cambio	Inversión de Alianza 2002 gubernamental	Valor Bruto de la inversión al momento de la encuesta (mayo, 2006) a precios corrientes
<b>PAPIR (PDR)</b>	33%	23.6%	55,566.97	59,894.52
<b>Fomento a la Inversión y Capitalización (PFA)</b>	43%	12.7%	74,000.00	78,041.14
<b>Desarrollo Ganadero (PFG)</b>	56%	12.8%	39,802.81	43,454.73
<b>Totales</b>			<b>169,369.78</b>	<b>181,390.39</b>

Fuente: Composición propia sobre la base de informes estatales de evaluación 2005 y cálculos propios.

- El valor bruto de la inversión de la Alianza que aparece en la última columna del cuadro es sólo un aproximado, pero nos da una idea del valor de la inversión dos años después de haberse realizado. Es necesario señalar que este valor bruto es sin deflactar, ni aplicar depreciación y tampoco impacto inflacionario, pero nos da una idea de lo que vale la inversión de la Alianza en su valor bruto.
- El mismo procedimiento se aplicó a los beneficiarios 2002, en la evaluación del ejercicio 2004

**Cuadro 20. Ingreso bruto (IB) de Alianza para el Campo 2002  
(Miles de pesos)**

Programa	Beneficiarios con cambio en (IB)	Porcentaje de incremento de (IB) en beneficiarios con cambio	Inversión de Alianza 2002 gubernamental	Valor Bruto de la inversión al momento de la encuesta (mayo, 2004) a precios corrientes
Desarrollo Rural (PAPIR)	0.98	-0.15%	97,381.00	97,238
Fomento Agrícola	1.22	8.50%	30,512.00	31,082.00
Fomento ganadero	1.32	9.50%	13,645.00	14,062.00
<b>Totales</b>			<b>141,538.00</b>	<b>142,382.00</b>

Fuente: Composición propia sobre la base de informes estatales de evaluación 2004 y cálculos propios.

- Y los resultados saltan a la vista. Los resultados 2002 fueron de mucho menor impacto que 2003, todo parece indicar que se avanza.
- El efecto del Programa de Desarrollo Rural en productores de localidades de alta marginación apoyados, resultó de doble efecto, pues mientras en actividades pecuarias reportó efectos positivos, en las de origen agrícola el efecto fue pobre y esto último se podría explicar porque estos productores fueron apoyados con traspatio. Por lo que sería posible que el efecto pudiera presentarse más en términos de un mayor y mejor consumo de alimentos, que en términos de un incremento en el ingreso bruto.
- Del Programa de Fomento Agrícola, se puede resaltar que el componente de mecanización promueve la ampliación de la superficie instalada, más que el rendimiento; el riego es el que mayor impacta en los rendimientos y que la rama productiva de mayor impacto en el ingreso fueron las hortalizas. Se aclara que no fue posible comparar todo, porque las observaciones de la muestra fueron para algunos componentes y ramas fueron muy reducidas.

### Relación de indicadores de ingreso y segundo nivel

- Cuando se compara la relación incremento del ingreso bruto contra capitalización, parece no existir una relación causal entre el primero con el segundo.
- Cuando se cruza la información entre cambio tecnológico e ingreso bruto parece igualmente no existir una relación lineal.
- Donde sí se presenta una relación aparentemente causal es entre el indicador de producción y productividad y el ingreso bruto, pero aún ahí no se observa una relación muy directa.
- Sin embargo, un factor que parece más determinante es el monto de apoyo, así por ejemplo, en el caso del componente riego por cada \$10,000.00 pesos del monto de

apoyo, el ingreso bruto se incrementó en un 14.6%. Y en el caso de mecanización, por cada \$10,000.00 de apoyo, el ingreso se incrementó un 9.14% en promedio.

- El incremento en los ingresos reportados en el Programa Fomento Agrícola se debe en su mayoría al incremento del doble de la superficie sembrada con respecto al ciclo anterior, pero lo que no sabemos es que tan sustentable sea ese indicativo, ya que pudiera ser que después de un tiempo, se regrese a la extensión sembrada con anterioridad.
- Aparentemente los apoyos entregados a los productores de bajos ingresos generan los mayores impactos proporcionalmente a su unidad de producción y capacidad productiva; pero en realidad también son en términos monetarios los menores (Ver numeral 4.2.1) siendo en promedio de \$25,624.00 la capitalización obtenida. En este sentido, es importante recalcar la estrategia del Programa a apoyar grupos de productores organizados para que puedan acceder a apoyos más altos en torno a proyectos de inversión integrales, lo cual permitirá enfrentar la descapitalización de los productores mediante la suma de esfuerzos e integración de unidades de producción de mayor tamaño.
- Cuando se contrasta el efecto en el ingreso bruto de aquellos beneficiarios del Programa PAPIR entre quienes recibieron el apoyo PRODESCA, con respecto a quienes no lo recibieron. El efecto fue contradictorio, ya que el incremento en el ingreso bruto de las actividades pecuarias mayor, en productores que recibieron el apoyo PRODESCA, con respecto a quienes no lo recibieron. Situación contraria en las actividades agrícolas, donde esta misma diferencia entre quienes fueron apoyados por PRODESCA y los que no, fue prácticamente nulos. Este doble efecto contradictorio del Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), puede conducir a varias lecturas que pudieran poner en entredicho la viabilidad de este subprograma.

## Capítulo 6

### Principales conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones que se presentan a continuación, describen los resultados obtenidos en las pruebas de las hipótesis e hipótesis derivadas, los cuales son considerados relevantes para el estudio y para dar cumplimiento a los objetivos específicos fijados para cada una de las hipótesis y respuesta a las preguntas de investigación. Además se presentan las conclusiones y sugerencias, que se derivaron a partir de los efectos de la incidencia del entorno de las actividades apoyadas, resultados y tendencias de las inversiones apoyadas, evolución de la gestión del Programa y evaluación de impactos.

Las presentes conclusiones proporcionan la adopción de medidas correctivas para la toma de decisiones de los responsables de la política sectorial en el ámbito estatal, para la adopción de medidas de mejora que incidan en una operación más eficiente y en un mayor impacto de los recursos públicos invertidos en el Programa.

Bajo esta consideración, se discute lo siguiente:

#### 6.1. Conclusiones sobre hipótesis.

**Constructo1:** Con base en la opinión del productor, los apoyos económicos y de asesoría del programa Alianza para el Campo que recibe el productor agropecuario, agrupados en los Programas de Fomento Ganadero, Fomento Agrícola y Desarrollo Rural, si influyeron en el mejoramiento de la productividad y/o ingresos; pero no en todos los beneficiarios y tampoco en la misma magnitud.

**Constructo2:** Con base en la percepción del productor, el cambio tecnológico producto de la aplicación del componente de apoyo otorgado por los Programas de la Alianza para el Campo, si fue determinante para lograr un incremento en sus ingresos en aquellos beneficiarios que reportan mejora en sus ingresos.

**Constructo3:** Con base en la percepción del productor, el monto de apoyo otorgado por los Programas de la Alianza para el Campo, si fue determinante para lograr un incremento en sus ingresos producto del Programa.

**Constructo4:** Con base en la percepción del productor, la capacitación otorgada por los Programas de la Alianza para el Campo, no fue determinante para lograr un incremento en sus ingresos producto del Programa.

**Constructo5:** La tasa de recurrencia de los beneficiarios, al solicitar cada año los apoyos del Programa de la Alianza para el Campo, no es significativa durante el periodo de estudio.

**Constructo6:** La pluriactividad que se despliega en las unidades familiares de los beneficiarios de la Alianza para el Campo, si es significativa y relevante. Además las evidencias del presente estudio indican que la pluriactividad es un elemento poco valorado en su justa dimensión, su mejor visualización permitirá estructurar mejores apoyos en un futuro para la Alianza para el Campo.

**Constructo6.1:** En consecuencia, la pluriactividad que se despliega en las unidades familiares de los beneficiarios de la Alianza para el Campo, es una oportunidad de mejora para los beneficiarios de la Alianza y se desprende que es urgente su incorporación dentro de los proyectos de la Alianza para el Campo.

## 6.2. Correspondencia entre la problemática subsectorial y la respuesta del Programa

### Complejidad de la estructura productiva agropecuaria estatal

La estructura productiva estatal presenta múltiples aristas, desde una profunda diversidad geográfica, hasta niveles de tecnología y productividad extremos, pasando por diferencias significativas en los niveles de ingreso, capital y formación humana. La población objetivo que atiende el Programa es amplia, pero se señala en sus Reglas de Operación, que tendrá preferencia la población de menores ingresos y que se asienten en sectores de muy alta y alta marginación.

Para atender tal diversidad en la entidad, La Alianza requiere de una enorme flexibilidad en su capacidad de atención y respuesta a las demandas del medio rural, para ello, el proceso de apropiación del mismo por parte del Estado, ha abierto la posibilidad de que el Programa, en concordancia con las políticas públicas del Estado, desarrolle acciones diferenciadas al interior de las distintas regiones y de los diferentes estratos de productores.

Se observó, a través de la muestra de productores beneficiados, que el impacto del Programa en general fue positivo aunque bastante mejorable. Posiblemente se va en el camino correcto, ya que los indicadores de esta evaluación muestran visibles mejoras con respecto a la evaluación del año anterior.

Estos elementos permiten suponer que el Programa va por el camino correcto y que en su evolución futura se reforzarán los sustentos del trato diferenciado, certeza de ello es que para el año 2006, se ha establecido un esquema de calificación de solicitudes a través de variables predefinidas que las clasifica en forma inmediata al momento de su recepción.

### Descapitalización de las UPR

La superficie promedio utilizada por los productores en sus actividades resulta escasamente suficiente para satisfacer las necesidades básicas del núcleo familiar y no

permite la generación de excedentes que amplíen la capacidad de inversión de los productores, lo cual ha derivado paulatinamente en una descapitalización de las UPR. En respuesta, el Programa apoya directamente la inversión en bienes de capital, de tal forma que representan una capitalización directa de las UPR.

Los resultados obtenidos por los productores gracias a los apoyos del Programa en bienes productivos reflejan impactos inmediatos en la capitalización de las UPR y la incorporación de recursos financieros, vía apoyos del Programa, implica una inmediata ampliación de su capacidad de inversión.

### 6.2.1. Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno

**Los recursos de la Alianza en comparación al PIB agropecuario:** Se observa que los recursos presupuestales de la Alianza, mantienen una creciente equivalencia con respecto al Producto Interno Bruto del sector primario en el Estado, tendencia que se manifiesta con fuerza a partir del 2002 con más del 2% de equiparación con el PIB(a) hasta 2004, en que por segundo año consecutivo llega este indicador a un 2.68%. Como no se tiene aún el dato 2005 del PIB, no podemos inferir para ese año.

**Los recursos de la Alianza en el Estado en comparación a la Alianza nacional:** Se observa una participación muy constante de la APC en el Estado y la APC nacional, con un 3.53% en promedio, lo cual coincide cercanamente con la participación del PIBA estatal sobre el nacional.

**Aportación Estado versus Federación:** A partir del 2001 se presenta una dramática disminución en los recursos que el Estado aporta a la APC, mientras que la aportación del Estado llegó a su máximo en el 2000, con poco más de la mitad del presupuesto, este ha disminuido hasta representar un 17.21%. Aunque se espera que este sea su punto más bajo e inicie una recuperación en los próximos años.

Durante los últimos cinco años de la operación de la Alianza en el estado de Puebla, esta ha efectuado una **inversión acumulada de \$1,261.68 miles de pesos**, a través de sus cuatro programas fundamentales (FA, FG, DR y SEIA<sup>42</sup>) y sin sumar la aportación de los productores beneficiados

**La distribución del monto total de recursos de la Alianza** no se ha mantenido cierta consistencia y tal variabilidad nos lleva a pensar que no se corresponde de igual manera en las características del medio rural. Es decir, si cada uno de los Programas representan de alguna manera a un sector específico del medio rural, ganadero, agricultor, productores de bajos recursos y no agropecuarios, es de suponer que las características de la problemática del entorno a las que los Programas de la Alianza buscan ayudar a solucionar no cambian de forma drástica, sería de esperar que la dimensión de los recursos que se allegan a los mismos, no varíen en tal dimensión.

En lo referente a la **mezcla de recursos**, la evolución de los últimos cinco años muestra como, en el ámbito de participación porcentual, la inversión federal ha significado entre el 66 y 89% del total de la inversión (federal y estatal), de la Alianza (Figuras 9) mientras que la de los productores ha oscilado en un 40% aproximadamente.

---

<sup>42</sup> Sanidad e inocuidad agroalimentaria



Durante estos últimos cinco años, la Alianza ha presentado en su **presupuesto un incremento promedio anual** del 11.95%. Es de llamar la atención como el Programa Desarrollo Rural ha presentado un dinamismo mayor con respecto a su asignación presupuestal, pues su incremento promedio anual ha sido del 15.42% promedio. Sin embargo, como ya se había mencionado atrás, el problema es la consistencia de las inversiones en los Programas.

En términos estrictos, el **número de beneficiarios** reportados en los avances físicos no corresponden a la cantidad real de beneficiarios de la Alianza. Muchos productores, para superar los requisitos, conforman grupos simulados para cumplir con ellos, pero el beneficiario en realidad es uno sólo. Ejemplo de ello es el de los tractores, como se solicita un determinado número de hectáreas, el beneficiario les pide a amigos, compadres y familiares que le firmen su solicitud, así el número de beneficiarios son todos los que firmaron y quien hace uso del beneficio es una sola persona.

Conforme a lo que se presenta en los **avances físicos de la Alianza**, los Programas como Fomento Ganadero y Fomento Agrícola, han centrado sus esfuerzos al apoyo de beneficiarios catalogados como “Productores de Bajos Ingresos en Transición” y “Resto de Productores”, de manera especial en los últimos, ya que el 95 y 75% respectivamente, de los recursos otorgados fueron asignados a este tipo de productores.

La característica anterior, ha provocado que la evolución del subsidio promedio por beneficiario otorgado por el Programa de Desarrollo Rural, presente una tendencia inversa a la evolución en el número de beneficiarios apoyados por el Programa a partir del ejercicio 2002.

En la identificación del **número de veces que un productor ha sido beneficiario** se encontró que el 72.57% de los beneficiarios de los Programas de apoyos directos en bienes de capital recibió una vez apoyo, el 19.75% lo recibió dos veces en distinto año, pudiendo ser del mismo o diferente Programa y únicamente el 7.68% recibió tres o más apoyos durante ese lapso de tiempo.

La **distribución geográfica** de los apoyos. En el caso de los Programas FG y FA, estos guardan proporción con las zonas identificadas como productoras; mientras que en el caso DR, aunque también guarda cierta correlación entre apoyos otorgados y zonas identificadas como principales productoras, muestra alguna variación, la cual se pudiera atribuir a los llamados apoyos a la demanda.

La **tipología definida en las Reglas de Operación** tiene elementos muy tradicionales en su definición, se basa fundamentalmente en la cantidad de tierra o cabezas de ganado que poseen las unidades de producción agropecuarias. Sin embargo, este criterio es insuficiente y parcial en las circunstancias actuales, ya que sólo una parte de los ingresos de las familias rurales proviene de la explotación de la tierra y los recursos naturales.

La **tipología de FAO**, es más completa que usada en las Reglas de Operación de la Alianza, considera otros elementos como la escolaridad de los beneficiarios. Sin embargo, este criterio es también insuficiente y parcial en las circunstancias actuales, ya que sólo una parte de los ingresos de las familias rurales proviene de la UPR y este tema se abordará ampliamente en el siguiente capítulo, pero se menciona por su implicación en la

asignación de beneficiarios por el Programa de la Alianza y que impide comparar correctamente la evolución de la Alianza.

Esto significa que en la **elaboración de la tipología** de los productores rurales, se deberían tomar en consideración también las fuentes de ingreso de las familias, que suelen ser muy variadas. Y que como se vio en el primer capítulo, la pluriactividad es una realidad en el medio rural, y debe ser contemplada siempre ya que de lo contrario se estará hablando de una realidad que dejó de ser hace tiempo.

### 6.2.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa

El esquema general de la orientación de la Alianza se puede sintetizar en tres puntos:

- Mejorar el ingreso y el empleo a través del impulso de agronegocios y de la competitividad de las cadenas agroalimentarias.
- Mediante cuatro objetivos específicos; Inversión, capacitación, organización y sanidad e inocuidad.
- A través de cuatro líneas estratégicas: cadenas productivas, regionalización, grupos prioritarios y factores críticos.

Aunque **la Alianza nació** para responder a los cambios del entorno socio económico, las inercias y la falta de evaluación y planeación hicieron que sus objetivos no correspondieran del todo al problema que pretendían resolver. La falta de integralidad y objetivos apropiados marcó la dirección que mantuvo la Alianza en la etapa inicial: dispersión, duplicidad e inadecuación a los tiempos de competitividad actual.

#### Temas específicos

La **atención a grupos y regiones prioritarias** corresponde al Programa de Desarrollo Rural en el Estado; el 66% de su presupuesto se destinó a los denominados grupos prioritarios; mientras que a zonas de alta marginación el 71% de dicha cuenta los cuales no suman 100 porque se intercalan. Estas cifras superan lo establecido en las Reglas de Operación.

En cuanto a la **focalización de apoyos**, se tiene que en el año de 2004, se llevó a cabo la elaboración de un Estudio de Estratificación de Productores, a partir del cual se planeó la realización de un software<sup>43</sup> que permitiera clasificar a los productores mediante la captura de variables relacionadas con las características y estadísticas productivas y sociales de sus UPR. Pese al gran avance que lo anterior significa, esto no ha sido utilizado para la selección de beneficiarios<sup>44</sup>, por lo que la focalización sigue dándose conforme a los tipos de productor establecidos en las Reglas de Operación.

---

<sup>43</sup> Compatible y enlazable con el SISER.

<sup>44</sup> El software no ha sido utilizado por problemas técnicos, aún no se ha logrado enlazar el paquete con el SISER.

## Desarrollo de capacidades

En el **Programa de Desarrollo Rural**, el desarrollo de capacidades (PRODESCA), ha avanzado en el desarrollo de capacidades, de manera paulatina aunque insuficiente; en 2005 los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) consolidados y contratados fueron 112, número reducido para atender las necesidades de los 217 municipios del Estado.

Los servicios profesionales proporcionados por el PSP se encuentran altamente valorados por los beneficiarios apoyados (No se encontraron evidencias de productores que estén pagando los servicios de los técnicos contratados).

El **Programa de Fomento ganadero** opera el desarrollo de capacidades (DPAI), mismo que fue bien valorado por los beneficiarios en aspectos relacionados con la organización y la producción<sup>45</sup>. Sin embargo se encontró que aún existen debilidades en la capacidad profesional de los promotores DPAI, en temas tales como: la comercialización, el desarrollo empresarial y la integración de cadenas agroalimentarias.

Se presentaron avances en materia de seguimiento, evaluación y supervisión de los servicios prestados por los promotores DPAI, así como en temas concernientes con la situación laboral y perfil de los promotores. Se detectó un mayor interés en el Estado por mejorar la calidad y pertinencia de los servicios. Además el DPAI tiene aún como tema pendiente su vinculación con instancias de investigación y transferencia de tecnología, que de acuerdo a las entrevistas con coordinadores y promotores DPAI esta es nula.

El **Programa de Fomento agrícola** no cuenta con un esquema propio de desarrollo de capacidades, por lo cual, para subsanar esta deficiencia, se posibilitó establecer el apoyo a través del Subprograma PRODESCA del Programa de Desarrollo Rural.

Es posible concluir que difícilmente será posible vincular ambos programas, bajo las condiciones restrictivas en el presupuesto del Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), hasta en tanto se convengan oficialmente partidas presupuestales específicas, se establezcan esfuerzos operativos entre las coordinaciones de ambos programas o bien se diseñe un esquema propio de desarrollo de capacidades.

La **consolidación de la organización económica**, es un tema específico del Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), implementó acciones de capacitación y giras de intercambio de experiencias entre representantes de organizaciones, también ha realizado procesos de difusión en los municipios. El fomento empresarial en el medio rural del Estado ha tenido poco impacto en la consolidación de organizaciones de carácter regional, sin embargo, para 2006 se aprecia un mayor interés por darle vitalidad y presencia a este aspecto de apoyo de la Alianza

A pesar de ser, la organización de los productores, una de las estrategias esenciales para el logro de sus objetivos, se encontró que más de la mitad de los productores que solicitaron apoyo a través de una organización, señalaron que esta fue constituida únicamente para acceder al apoyo. No se detectaron evidencias concretas que permitan relacionar directamente acciones de los programas con la organización de productores. Cabe aclarar que para el ejercicio 2006 se vislumbra una mejor atención a estos factores.

El proceso de la estrategia **de integración de cadenas y en la consolidación de los Comités Sistema Producto**, se han definido 39 cadenas agroalimentarias prioritarias en

---

<sup>45</sup> En los productores apoyados con DPAI, los incrementos en el ingreso bruto, la producción y la productividad fueron notoriamente más altos que aquellos productores sin DPAI.

el Estado y se ha procurado que parte de las inversiones de la Alianza se apliquen en las actividades poscosecha como acopio, empaque, transformación u otras que incurren en su integración. Con todo, pese a que los Anexos Técnicos plasman la distribución presupuestal en torno a la estrategia de integración de cadenas, en los hechos, los apoyos brindados por los Programas se han enfocado preponderantemente a la actividad primaria.

En la integración de los CSP, predominan los representantes de productores primarios (Generalmente son líderes de grupos muy identificados y que poco representan los intereses de los productores fuera de su círculo), y aún no son reconocidos por la mayoría de los productores a los cuales representan. Por lo que la representatividad se identifica como parcial. Lo anteriormente expuesto, en si no es grave, salvo que esta situación se extienda por más tiempo, ya que es de esperar que en la medida que exista una consolidación de dichos CSP, la representatividad y participación de todos los eslabones que la conformen se sustente de mejor forma. . Al respecto se puede establecer que, la participación de los órganos colegiados previstos en la LDRS, de autoridades, productores y agentes relacionados en las cadenas productivas de interés estatal, se encuentra en proceso de mejora.

Mientras que el Programa de Fomento Agrícola, contempla una partida presupuestal para el concepto de “consolidación y fortalecimiento de cadenas agroalimentarias”, el Programa de Fomento Ganadero no lo hace así.

En lo referente a la calidad de los **Planes Rectores** se califica como regular, ya que poco se observó en su contenido, un diagnóstico de los problemas y necesidades en torno a otros eslabones diferentes al de la producción primaria, además de la falta de un “plan de acción” en el que se establezcan responsabilidades claras para cada uno de los integrantes de los CSP.

Una prioridad establecida en las Reglas de Operación, consiste en el llamado **enfoque de proyectos**, donde en el ejercicio 2005, los tres principales Programas de la Alianza, Programa de Desarrollo Rural, Programa de Fomento Ganadero y Programa de Fomento Agrícola, superaron con creces los mínimos establecidos para cada uno de ellos en cuanto a inversiones sustentadas por proyectos.

Con relación a la **calidad de los proyectos**, para el caso de Programa de Desarrollo Rural, se cuenta con información puntual de la Unidad Técnica Operativa del Estado de Puebla (UTOEP), de donde se deduce:

- Un 40% de ellos estuvieron bien sustentados y fueron autorizados.
- El 60% se regresaron para solventar alguna corrección.
- Un 35% de los proyectos municipales llegaron a tiempo, 65% llegaron dos días antes de la fecha límite para cerrar la ventanilla.
- Los proyectos del PESA FAO llegaron 15 días tarde.

En **proyectos exitosos**, el Programa de Desarrollo Rural: en el año 2005 se reportaron 21 proyectos exitosos en las reuniones de la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS) en el Estado, mientras que en él ejerció 2006, se presentaron 24 proyectos a dicha red, lo que indica que se avanza en el mejoramiento de la calidad de los proyectos.

La **asignación de recursos a través de proyectos**, no garantiza la rentabilidad del mismo, ni su impacto económico y social. Cuando se les preguntó a los beneficiarios si consideran al proyecto como algo útil, contestan que sí, pero si se pregunta si lo utilizan o le dan seguimiento, la respuesta es no.

Con respecto al tema de los proyectos, que en los nuevos criterios de selección de solicitudes, no se establece un criterio de clasificación y ponderación que permita dar preferencia a aquellas solicitudes acompañadas de un proyecto.

Uno de los aspectos que contempla el Programa de Desarrollo Rural, derivado de la LDRS, es lo concerniente a los **apoyos no agropecuarios**, mismos que no han sido aceptados del todo por los funcionarios operativos y directivos y no se ha adoptado esta política con suficiente claridad o decisión. Esto viene al caso porque la proporción de apoyo a las actividades no agropecuarias ha venido disminuyendo al grado de que en el 2005 fue 8.86% del total de apoyos del Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) por tipo de actividad, que contrasta con el 42% que se otorgó en el 2001.

Uno de los elementos relativamente recientes en el Estado, es la **operación municipalizada**. Actualmente en cada uno de los 217 municipios de la entidad opera un CMDRS y se busca por parte de las autoridades estatales y federales, que éstos funcionen como instancias de planeación y dictaminación de proyectos en el ámbito municipal.

Por otra parte, los Planes Municipales de Desarrollo Rural se iniciaron en el Estado en 2003 con 19 Planes validados en los CMDRS, en 2006 existen 166 diagnósticos municipales y 47 Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, de los cuales 26 planes han sido validados.

En la **instrumentación de la estrategia de la municipalización**. El proceso de municipalización enfrentó problemas tales como: el desinterés de los municipios por aportar recursos de su presupuesto para la complementación de la inversión en proyectos apoyados por el Programa de Desarrollo Rural y la utilización de los recursos del Programa en cuestiones de tipo político.

Los resultados generales de pluriactividad (ERNA) obtenidos indican que entre los beneficiarios de la Alianza para el Campo, buena parte de sus núcleos familiares recurren a la pluriactividad: 65.9% en el Programa de Desarrollo Rural, 63.4% en el Programa de Fomento Agrícola y 57% en el Programa de Fomento Ganadero. En este sentido destaca que en el Programa de Desarrollo Rural, donde es atendida la población más vulnerable (PBI en zonas marginadas) es donde también se registra la mayor presencia de pluriactividad para complementar su ingreso familiar

## **Prospectiva de la Alianza**

Problemas de origen; La Alianza surgió como un Dossier de Programas y la separación entre estos Programas no fue un acto deliberado y planeado. Ahora, las evaluaciones reportan la necesidad de mayor integración de las acciones que se derivan de la misma Alianza. Pero la integralidad es la otra cara de la separación de las partes en secciones o áreas especializadas; por tanto, es difícil integrar lo que no está separado de la mejor manera. Por todo lo anterior, se impone la necesidad de reestructurar la Alianza,

manteniendo y mejorando su encuadre con la política sectorial del Plan Nacional de Desarrollo en primera instancia y con el Plan Estatal de Desarrollo.

### 6.2.3. Principales impactos

#### Sobre el ingreso

- Con relación a la evaluación 2005, el Programa de Desarrollo Rural reporta que un 33% de los beneficiarios 2003 lograron un incremento en sus ingresos brutos del 23.6%, situación que aunque modesta, contrasta con la anterior evaluación (2004), donde no se reportó ningún incremento de los ingresos de los beneficiarios 2002.
- En un análisis de conjunto, puede señalarse que los incrementos en el ingreso bruto de los productores con reporte positivo, son el resultado de Por orden de importancia:
  1. Mejoras en los niveles de producción (Por aumento de cabezas de ganado o tierra cultivada).
  2. Incrementos en la productividad (Aunque aún son modestos los cambios).
  3. Reducción en los costos de producción (en mucha menor medida).
- Se estimó el valor actual bruto de la inversión de los Programas de la Alianza, para ello, se utilizó el indicador que define el por ciento de beneficiarios que registraron algún cambio en su ingreso bruto y por otra, el porcentaje de incremento en el ingreso bruto de los productores que obtuvieron un incremento. Se aclara que este cálculo es sólo de carácter indicativo, ya que no se trata de los llamados “datos duros”, pero sirven para dar una idea del valor actual de la inversión realizada en los beneficiarios 2003.

**Cuadro 19. Ingreso bruto (IB) de Alianza para el Campo 2003  
(Miles de pesos)**

Programa	Beneficiarios con cambio en (IB)	Porcentaje de incremento de (IB) en beneficiarios con cambio	Inversión de Alianza 2002 gubernamental	Valor Bruto de la inversión al momento de la encuesta (mayo, 2006) a precios corrientes
<b>PAPIR (PDR)</b>	33%	23.6%	55,566.97	59,894.52
<b>Fomento a la Inversión y Capitalización (PFA)</b>	43%	12.7%	74,000.00	78,041.14
<b>Desarrollo Ganadero (PFG)</b>	56%	12.8%	39,802.81	43,454.73
<b>Totales</b>			<b>169,369.78</b>	<b>181,390.39</b>

Fuente: Composición propia sobre la base de informes estatales de evaluación 2005 y cálculos propios

- El valor bruto de la inversión de la Alianza que aparece en la última columna del cuadro es sólo un aproximado, pero nos da una idea del valor de la inversión dos años después de haberse realizado. Es necesario señalar que este valor bruto es sin deflactar, ni aplicar depreciación y tampoco impacto inflacionario, pero nos da una idea de lo que vale la inversión de la Alianza en su valor bruto.
- El mismo procedimiento se aplicó a los beneficiarios 2002, en la evaluación del ejercicio 2004

**Cuadro 20. Ingreso bruto (IB) de Alianza para el Campo 2002  
(Miles de pesos)**

Programa	Beneficiarios con cambio en (IB)	Porcentaje de incremento de (IB) en beneficiarios con cambio	Inversión de Alianza 2002 gubernamental	Valor Bruto de la inversión al momento de la encuesta (mayo, 2004) a precios corrientes
Desarrollo Rural (PAPIR)	0.98	-0.15%	97,381.00	97,238
Fomento Agrícola	1.22	8.50%	30,512.00	31,082.00
Fomento ganadero	1.32	9.50%	13,645.00	14,062.00
<b>Totales</b>			<b>141,538.00</b>	<b>142,382.00</b>

Fuente: Composición propia sobre la base de informes estatales de evaluación 2004 y cálculos propios.

- Y los resultados saltan a la vista. Los resultados 2002 fueron de mucho menor impacto que 2003, todo parece indicar que se avanza.
- El efecto del Programa de Desarrollo Rural en productores de localidades de alta marginación apoyados, resultó de doble efecto, pues mientras en actividades pecuarias reportó efectos positivos, en las de origen agrícola el efecto fue pobre y esto último se podría explicar porque estos productores fueron apoyados con traspatio. Por lo que sería posible que el efecto pudiera presentarse más en términos de un mayor y mejor consumo de alimentos, que en términos de un incremento en el ingreso bruto.
- Del Programa de Fomento Agrícola, se puede resaltar que el componente de mecanización promueve la ampliación de la superficie instalada, más que el rendimiento; el riego es el que mayor impacta en los rendimientos y que la rama productiva de mayor impacto en el ingreso fueron las hortalizas. Se aclara que no fue posible comparar todo, porque las observaciones de la muestra fueron para algunos componentes y ramas fueron muy reducidas.

#### **Relación de indicadores de ingreso y segundo nivel**

- Cuando se compara la relación incremento del ingreso bruto contra capitalización, parece no existir una relación causal entre el primero con el segundo.

- Cuando se cruza la información entre cambio tecnológico e ingreso bruto parece igualmente no existir una relación lineal.
- Donde sí se presenta una relación aparentemente causal es entre el indicador de producción y productividad y el ingreso bruto, pero aún ahí no se observa una relación muy directa.
- Sin embargo, un factor que parece más determinante es el monto de apoyo, así por ejemplo, en el caso del componente riego por cada \$10,000.00 pesos del monto de apoyo, el ingreso bruto se incrementó en un 14.6%. Y en el caso de mecanización, por cada \$10,000.00 de apoyo, el ingreso se incrementó un 9.14% en promedio.
- El fuerte incremento en los ingresos reportados en el Programa Fomento Agrícola se debe en su mayoría al incremento del doble de la superficie sembrada con respecto al ciclo anterior, pero lo que no sabemos es que tan sustentable sea ese indicativo, ya que pudiera ser que después de un tiempo, se regrese a la extensión sembrada con anterioridad.
- Aparentemente los apoyos entregados a los productores de bajos ingresos generan los mayores impactos proporcionalmente a su unidad de producción y capacidad productiva; pero en realidad también son en términos monetarios los menores (Ver numeral 4.2.1) siendo en promedio de \$25,624.00 la capitalización obtenida. En este sentido, es importante recalcar la estrategia del Programa a apoyar grupos de productores organizados para que puedan acceder a apoyos más altos en torno a proyectos de inversión integrales, lo cual permitirá enfrentar la descapitalización de los productores mediante la suma de esfuerzos e integración de unidades de producción de mayor tamaño.
- Cuando se contrasta el efecto en el ingreso bruto de aquellos beneficiarios del Programa PAPIR entre quienes recibieron el apoyo PRODESCA, con respecto a quienes no lo recibieron. El efecto fue contradictorio, ya que el incremento en el ingreso bruto de las actividades pecuarias mayor, en productores que recibieron el apoyo PRODESCA, con respecto a quienes no lo recibieron. Situación contraria en las actividades agrícolas, donde esta misma diferencia entre quienes fueron apoyados por PRODESCA y los que no, fue prácticamente nula. Este doble efecto contradictorio del Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), puede conducir a varias lecturas que pudieran poner en entredicho la viabilidad de este subprograma.

### **6.3. Recomendaciones**

#### **6.3.1. Entorno y resultados del Programa.**

Como se señaló en el primer capítulo, siguiendo a Michael E. Porter, se presentan recomendaciones para cada uno de los factores que desglosa este autor y que el Programa podría actuar y aquellos en que se corresponden más al mercado.



1. **Economía de Escala.** Apoyos a proyectos integrales que posicionen a todo un sector de una región, a un nivel más adecuado de economía de escala.
2. **Aprendizaje.** El desarrollo de capacidades es uno de los aspectos centrales en que la Alianza debiera incidir en forma directa.
3. **Capacidad Instalada.** Los apoyos en bienes de capital y la capacitación, son activos para esta área de atención.
4. **Nexos (Cadenas).** Esta debe ser la principal tarea de los Sistema-Producto.
5. **Interrelaciones.** El desarrollo de capacidades.
6. **Integración.** El desarrollo de capacidades.
7. **Oportunidad.** El desarrollo de capacidades.
8. **Políticas discrecionales.** El desarrollo de capacidades.
9. **Ubicación.** El mercado.
10. **Factores institucionales.** Este es un factor que requiere se asuma SDR y Sagarpa, como cabeza de sector, por medio de la Alianza, ello implica la adopción cabal de la estrategia del Desarrollo Rural, utilizar las herramientas institucionales como el Programa Especial Concurrente, el Consejo Estatal de Desarrollo Rural, Sustentable y sus equiparables distritales y municipales, los Sistemas Producto y demás herramientas para incidir en disminuir los costos de transacción que afectan al medio rural.

Este desglose sirve para visualizar la importancia de dos aspectos fundamentales en la competitividad del medio rural, el desarrollo de capacidades empresariales y productivas y los factores institucionales. Es ahí donde se deben centrar los esfuerzos de la Alianza, debe ser convertida a esta en un esquema de desarrollo y no una otorgadora de apoyos.

### 6.3.2. Gestión del Programa en temas relevantes

#### Sobre la mejor integración de la Alianza:

Cuatro áreas temáticas; cuatro programas.

- Programa base o de Desarrollo
- Programas de fomento u otorgamiento de apoyos
- Programas de sanidades
- Programas de conocimiento.

#### Programa base o de Desarrollo

- PRODESCA (Desarrollo de capacidades)
- PROFEMOR (Organización social y empresarial)
- PAPIR (Vector y localizador de apoyos)

PAPIR deja de otorgar apoyos y se concentraría en buscar, seleccionar, localizar y orientar los apoyos que determinen y validen PRODESCA Y PROFEMOR y encontrar programas que los apoyen. Además a PROFEMOR se le agregaría el subprograma de

fortalecimiento de los Sistema-Producto y a PRODESCA se añadiría el subprograma DEPAI.

Programas de fomento u otorgamiento de apoyos

- Fomento Ganadero (Sin DEPAI)
- Fomento Agrícola (Sin FSP y sin ITT)
- Fomento Actividades no Agropecuarias.

Programas de sanidades.

- Quedan igual

Programas de conocimiento o información.

- ITT
- SNIDRUS
- CTEE.
- U otros que manejen, operen y sistematicen conocimientos e información.

### **Operación de Alianza reestructurada**

El denominado programa Base o de Desarrollo Rural, se enfoca a atender en forma preferencial a las zonas marginadas y a los productores de mayor pobreza en tres temas sustanciales. El desarrollo de capacidades, la organización de los productores y la búsqueda y consecución de apoyos integrales a sus actividades propias.

De esta manera, el actual Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) se convierte en el eje de la capacitación y desarrollo de habilidades productivas y empresariales, para ello debe absorber el subprograma DPAI, que actualmente está asignado en el programa Fomento Ganadero. Diversos estudios y evaluaciones han hecho hincapié en la importancia de la educación, capacidades y habilidades de los habitantes del medio rural como palanca del desarrollo, pero estas acciones permanecen un tanto difusas, el objetivo del programa es acercar a los productores del medio rural, agropecuarios y no agropecuarios a sus propias instancias de capacitación o a cualquier otra existente, pudiendo establecer para ello convenios o enlaces con ONG, universidades u otras instancias.

El Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) se convierte en el eje de la organización de los productores del medio rural y así atiende otro de los grandes problemas del medio rural, la falta de organización. A este, se le adiciona a su vez el Subprograma de Fortalecimiento a los Sistema-producto, ya que de alguna manera, representan ante todo otro eje de organización de los productores a través de la cadena agroalimentaria a la que están adscritos.

El subprograma conocido como Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), es el que soportaría la mayor transformación, ya que dejaría de otorgar apoyos

para actividades ganaderas, agrícolas y no agropecuarias, dejando estas acciones a los Programas de Fomento, quienes están especializados en otorgar tales apoyos y se enfocaría a atacar uno de los aspectos que los economistas llaman “costes de transacción”; es decir: los productores del medio rural y sobre todo los de menos recursos, carecen normalmente de información, comunicación y capacidad de orientación. Por ello, (PAPIR) se dedicaría a buscar, localizar y orientar sobre los apoyos existentes, dentro y fuera de la Alianza, para satisfacer las necesidades de los productores y/o sus proyectos, como aje conductor de la integralidad de la Alianza y viendo más allá.

Los **Programas de Fomento** serían tres, los dos existentes, más uno de Actividades no agropecuarias; con la aclaración de que DEPAI, Fortalecimiento de los Sistema producto e Investigación y Transferencia de Tecnología, saldrían de los Programas de Fomento.

Los **Programas de Sanidades** corresponderían el otro grupo y por el momento no propongo ninguna reestructura.

Por último, establecer un área que concentre aquello que se **especializa en el conocimiento, la evaluación, los estudios, la información, la innovación** y que estaría conformado por las siguientes áreas o programas: ITT (Fundación Produce), CTEE (Evaluación) y Sistema nacional de Información Rural (Información). Buscar algún esquema de intercambio y manejo de información.

El proceso de desarrollo sustentable del medio rural no puede lograrse con una suma de hechos aislados, es un proceso complejo e interconectado fundamentalmente con los mercados y la competitividad.

- El ascenso social y económico de los productores del ámbito rural está determinado en gran medida por la existencia de cadenas de integración a los mercados y fundamentalmente a la venta de sus productos, así como a la consecución de mejores tecnologías, innovaciones, apoyos a su actividad, el conocimiento y la posibilidad de captar las oportunidades de negocio.
- El ascenso social y económico de los pobladores del medio rural está determinado por un complejo entramado de redes sociales que están íntimamente ligadas al mundo urbano y en particular a los mercados.
- El mercado no es sólo algo físico, es más bien una construcción social con redes, acuerdos, costumbres, normas etc. en donde una determinante de éxito de los productores está en su capacidad de articularse con el mercado.

El cambio de época reclama que las instituciones, su gente y sus procesos se adapten lo más pronto posible a ella, de ahí sus posibilidades.

### 6.3.3. Impactos

Finalmente, el factor que parece incidir mayormente en el ingreso de los productores, es el monto de apoyo.

- Una de las limitantes mencionadas por los productores es la carencia de recursos para aportar su parte, por ello es importante buscar y coordinar fuentes de financiamiento.
- La organización de los productores es otro factor que potencia los montos de apoyo, un bien complejo de uso común, permite a las partes acceder a sus beneficios.

Es necesario revisar la forma de presentar y utilizar los proyectos, estos deben ser más sencillos y eficaces y sobre todo, ser un traje a la medida.

Los Sistema-Producto se deben acercar más a su sentido original, incrementar el valor del producto y la red de valor de los productores; no necesariamente el valor agregado. Además de prevenir burocratización.

## Bibliografía

BANCO NACIONAL DE MÉXICO (1995) Departamento de negocios, con datos de la economía mexicana en cifras 1990 (documento policopiado) Indicadores Económicos del Banco de México, Publicados por el Grupo Financiero Banamex-Accival. Enero de 1995.

Bianchi Patrizio; millar Lee M, “*Innovación y territorio*” Ed. Tus, México 1999, P. 301

Basil, Buzz” Hargrove, “*Evaluación de una década. Efectos y nuevas posibles direcciones*”, Foreign Affairs en Español, Vol. 4 Núm. 1 2004 ITAM, P. 25-38, México.

CONAPO, *Indicadores Demográficos Básicos 2000*. Página Web: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores.htm>

Encuestas a Beneficiarios de la Alianza para el Campo, estas se encuentran en el Comité Técnico estatal de Evaluación de Puebla, Delegación de SAGARPA en Puebla, 26 norte 1202, ED. “A”, Col Humboldt, Puebla, Puebla.

Evalalianza. Página Web: <http://www.evalalianza.org.mx/>

FAO-SAGARPA, *Guía Metodológica para la Evaluación Estatal: Programa Fomento Agrícola 2005*. <http://www.evalalianza.org.mx/> México 2005.

FAO-SAGARPA, *Guía Metodológica para la Evaluación Estatal: Programa Fomento Ganadero 2005*. <http://www.evalalianza.org.mx/> México 2005

FAO-SAGARPA, *Guía Metodológica para la Evaluación Estatal: Programa Desarrollo Rural 2005*. <http://www.evalalianza.org.mx/> México 2005.

Fox Quezada, Vicente: Presidente de México “*Hacia la dignificación y el engrandecimiento de la vida rural*”. En reunión con el Consejo Nacional Agropecuario, 1º. de marzo de 2000.

Gobierno del Estado de Puebla. *Plan Estatal de Desarrollo Puebla 2005-2011*. Página Web <http://www.puebla.gob.mx/>

Gobierno del Estado de Puebla. *Informe de Competitividad – Puebla 2004* México, 2004. <http://www.puebla.gob.mx>

INEGI, *Anuario Estadístico del Estado de Puebla 2004*. Página Web: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/aee04/estatal/pue/index.htm>

INEGI, *Censo Económico de Puebla*. Página Web: [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/1999/estatal/pue1rd.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/economicos/1999/estatal/pue1rd.pdf)

INEGI, *XII Censo General de población y Vivienda 2000*. Página Web: <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=701>

INEGI, 2006. *El sector alimentario en México. Edición 2005*. Serie de estadísticas sectoriales. Aguascalientes, México, 2006

Informes Estatales de Evaluación Externa de los Programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural; Subprogramas de Salud Animal e Investigación y Transferencia de Tecnología de la Alianza Contigo 2004. <http://www.evalalianza.org.mx/>

Informes Estatales de Evaluación Externa de los Programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural de la Alianza Contigo 2005. <http://www.evalalianza.org.mx/>

Mena Ortiz, Antonio. “*El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones sobre una época*”, ED Fondo de Cultura Económica, México, 2000, Pág. 218.

Merino, Jiménez Alberto, *Comparecencia del Secretario de Desarrollo Rural ante el Congreso del Estado de Puebla*, [www.sdr.pue.gob.mx](http://www.sdr.pue.gob.mx) contacto.sdr@puebla.gob.mx, Puebla Pue., a 10 de octubre 2006 SDR Puebla.

Moreira Rodríguez, Héctor. “*Entendiendo el TLC*”, ED. Fondo de Cultura Económica, México 1995, Pág. 229.

Norton, Roger D. “*Política de desarrollo agrícola, conceptos y principios*” *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*, Roma, 2004, P. 453  
[www.fao.org/docrep/007/y5673s/y5673s.htm](http://www.fao.org/docrep/007/y5673s/y5673s.htm)

Oppenheimer, Andrés. *Hay que seguir el ejemplo de Botswana*. Viernes, 22 de Octubre de 2004 Economía y Negocios, El Mercurio, Columnista de.  
<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=60810&tipo=100>

Oppenheimer, Andrés “*La maldición de las materias primas*” 9 de septiembre del 2006.  
<http://www.rionegro.com.ar/arch200509/09/imp.o09j01.php>

Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 SAGARPA. Página Web  
<http://www.sagarpa.gob.mx/dlg/puebla/agricultura/index.html>

Propuesta del Gobierno Federal.- Presidencia de la República: “*Propuestas para un desarrollo integral del campo mexicano*”, Noviembre de 2000.  
<http://pnd.presidencia.gob.mx/>

SAGARPA-Gobierno del Estado, *Anexos Técnicos de los Programas correspondientes, a los años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005*. Documentos policopiados.

SAGARPA-Gobierno del Estado, *Cierres Físico-financieros correspondientes, a los años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005*. Documentos policopiados.

SAGARPA. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Página Web:  
<http://pnd.presidencia.gob.mx/>

SAGARPA. *Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006*. México, D. F. 2001.

SAGARPA, *Reglas de Operación de Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios 2003 y readecuaciones 2004*.  
<http://www.sagarpa.gob.mx>

SAGARPA, *Sistema de Información Agropecuaria de Consulta 2005*. Página Web:  
<http://www.siea.sagarpa.gob.mx/sistemas/siacon/SIACON.html>

SAGARPA-Gobierno del Estado, *Addendum de los Programas, correspondientes a los años 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005*. Documentos policopiados.

Schumacher, E. F. "Lo pequeño es Hermoso". ED. ORBIS SA. Barcelona España, 1983, p 174.

Stiglitz, Joseph E. "La economía del sector público", tercera edición, 2000, España, Antonio Bosch Editor, p 738.

## Anexos

### Anexo 1

#### ***Método de muestreo para la evaluación estatal del programa Fomento Ganadero***

Aquí se describe el diseño muestral que se empleó para la evaluación del programa Fomento Ganadero 2005.

##### **1. Unidades de análisis**

Las unidades de análisis utilizadas en la evaluación del programa Fomento Ganadero 2005 fueron:

**Unidad de producción rural (UPR).** La UPR conforma la *unidad de observación* de la evaluación de Alianza para el Campo 2005. La UPR se define como el conjunto formado por los predios, terrenos o parcelas con o sin actividad agrícola, ganadera o forestal que se encuentren en un mismo municipio; los animales criados por su carne, leche, huevo, piel, miel o para trabajo que se posean, independientemente de su ubicación, así como los elementos de producción disponibles para estas actividades, siempre que en el año agrícola todo esto se haya manejado bajo una misma administración y que al menos uno de los predios, terrenos o parcelas esté ubicado fuera de los límites de las Áreas Geoestadísticas Básicas Urbanas del INEGI.

**Beneficiarios.** Los beneficiarios del programa Fomento Ganadero, constituyen la *unidad de muestreo*, mismos que se utilizan para efectos de selección.

##### **2. Diseño muestral**

Para la Evaluación del programa Fomento Ganadero 2005 se utilizó el método de muestreo aleatorio sistemático, el cual es una forma sencilla de realizar un muestreo y de obtener información confiable. El método de muestreo aleatorio sistemático es comparable al método de muestreo aleatorio simple. Sin embargo, el primero permitirá la verificación de la selección de la muestra.

El marco muestral se integró con los beneficiarios del Subprograma de Desarrollo Ganadero 2003 y 2005

##### **Determinación del tamaño de muestra**

Se definió el tamaño de muestra de beneficiarios a ser encuestados de acuerdo al método de muestreo determinado por la UA-FAO;



Para estimar el tamaño de muestra se tomo en cuenta el nivel de confiabilidad, el nivel de precisión y la dispersión de la variable utilizada como referente para determinar la variabilidad de la población. Con base en estos parámetros se estimó el valor de **teta** que es el parámetro que se utilizo para determinar el tamaño de la muestra.

$$\theta = Z_{\alpha}^2 * \frac{\sigma^2}{e_p^2}$$

Donde:

- $\sigma^2$  es la varianza de la variable considerada.
- $e_p^2$  es el error de precisión o radio del intervalo de estimación.
- $Z_{\alpha}^2$  es la medida estandarizada del riesgo de errar en la estimación.

Para la estimación de los parámetros teta para la evaluación del programa de Fomento Ganadero en 2003 y 2005 se consideró un nivel de confiabilidad de 95%, un nivel de precisión que mantuviera una distancia aceptable entre el estimador y el verdadero parámetro, y la varianza de superficie equivalente, cabezas equivalentes y nivel de capitalización de la UPR como referente para estimar la variabilidad de las poblaciones en el programa de Fomento Ganadero.

Con los elementos antes mencionados se estimaron los parámetros **teta** para el programa de Fomento Ganadero para los años 2003 y 2005, mismos que se presentan a continuación en el cuadro siguiente.

Estado	Ejercicio	Fomento Ganadero ( <b>teta</b> )
Puebla	2003	234.7
	2005	269.8

Con el valor de **teta** proporcionado y el número definitivo del total de beneficiarios incluidos en el marco muestral, se obtuvo el tamaño de la muestra aplicando la siguiente fórmula:

$$n_{ij} = \frac{\theta_{ij}}{1 + \left( \frac{\theta_{ij}}{N_{ij}} \right)}, \quad i = FG \quad j = 2003, 2005.$$

Donde:

- $n_{ij}$  es el tamaño de muestra del programa  $i$  ( FG,) en el año  $j$  (2003, 2005)
- $N_{ij}$  es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral del PFG en cada año (2003, 2005)

Siguiendo el procedimiento, se determina el número de beneficiarios a ser encuestados en el programa aplicando la siguiente fórmula:

$$n_{FG} = \frac{\hat{e}_{i1FG}}{1 + \frac{\hat{e}_{FG}}{N_{FG}}}$$

Números fraccionarios con decimales mayores o iguales a 0.50 se redondearon al número entero inmediato superior. Por ejemplo si  $n_{FG} = 220.8 \rightarrow$  se redondea a 221.

Números fraccionarios con decimales menores o iguales a 0.49 se redondearon al número entero inmediato inferior. Por ejemplo si  $n_{FG} = 220.4 \rightarrow$  se redondea a 220.

El tamaño total de la muestra es igual a la suma de los tamaños de la muestra de beneficiarios de 2005 y de la muestra de beneficiarios de 2003.

### Muestra para beneficiarios 2003

Población N	Teta	1 + (teta / N)	Tamaño de muestra "n"	k = N/n	Número aleatorio = na	s = na * (k-1) + 1
1,481	234.7	1.158	203	7.3	0.90424	6.7
		<b>Reemplazos "20% de n"</b>	41	36.1	0.38946	14.7

### Muestra para beneficiarios 2005

Población N	Teta	1 + (teta / N)	Tamaño de muestra "n"	k = N/n	Número aleatorio = na	s = na * (k-1) + 1
734	269.8	1.368	197	3.7	0.15837	1.4
		<b>Reemplazos 20% de n"</b>	39	18.8	0.02517	1.4

### Procedimiento para seleccionar a los beneficiarios a ser encuestados

Una vez determinado el tamaño de muestra ( $n_{ij}$ ) para el programa de Fomento Ganadero, los beneficiarios que habrían de encuestarse se seleccionan a partir del listado completo de beneficiarios del programa correspondiente (del marco muestral). Con el objeto de que la selección fuera verificable se realiza una selección sistemática, cuyo procedimiento se describe a continuación:

- i. Se ordenó alfabéticamente la relación de beneficiarios por apellido y se les numera de manera progresiva.

- ii. A continuación se calculó un coeficiente “ $k$ ”, que resulta de dividir el número total de beneficiarios del programa ( $N_{ij}$ ) entre el tamaño de muestra calculado ( $n_{ij}$ ). El coeficiente “ $k$ ” es un paso o intervalo que se requiere en la selección sistemática de una muestra:

$$k = \frac{N_{ij}}{n_{ij}}$$

Para efectos de redondeo, cualquier valor entre 1 y 2 se redondeó a 2. A partir de 2, el redondeo se hizo en la forma acostumbrada, es decir, redondeando al número entero más cercano, por ejemplo: 5.49  $\rightarrow$  5 y 5.53  $\rightarrow$  6.

- iii. Se seleccionó aleatoriamente un número entero “ $s$ ” que se ubique en el intervalo abierto comprendido entre cero y “ $k$ ”, es decir, sin incluir al cero y a “ $k$ ”.
- iv. A partir del número entero “ $s$ ”, se inició la selección directa y sistemática, dentro del marco muestral, de los beneficiarios a encuestar. De manera que las unidades a seleccionar fueron:  $s$ ,  $s+k$ ,  $s+2k$ ,  $s+3k$ ,  $s+4k$ ,...hasta llegar a completar las “ $n$ ” necesarias.

La inclusión de un número aleatorio “ $s$ ” en el patrón  $s$ ,  $s+k$ ,  $s+2k$ ,  $s+3k$ ,  $s+4k$ ,... garantizó igual probabilidad de selección para toda la población. De esta forma, fue posible obtener una muestra con un comportamiento similar al de una muestra aleatoria simple, con la ventaja de que el muestreo sistemático permite la verificabilidad de la selección de la muestra.

### **Reemplazos**

Se estableció un listado adicional de reemplazos equivalente al 20% del tamaño de la muestra total. Este listado se obtuvo continuando con el procedimiento indicado para la selección de la muestra (lo que podría implicar volver a recorrer la lista de beneficiarios) o bien iniciar un procedimiento para la selección de beneficiarios a partir de un número aleatorio “ $s$ ” diferente al que se utilizó inicialmente.

## ALIANZA PARA ELCAMPO 2005: ESTADO DE PUEBLA

## Aplicación de recursos, número de solicitudes atendidas y de beneficiarios

## Finiquito físico con fecha de corte 30 de junio de 2006

Programa		Unidad de medida y/o concepto	Solicitudes Comprometidas	Solicitudes Pagadas	
<b>TOTAL APC 2005</b>					
<b>Fomento Agrícola</b>		<b>Total</b>	<b>788</b>	<b>737</b>	
Fomento a la Inversión y Capitalización	Total	No. Proyectos	610	559	
		Hectárea	1,590	711	
Manejo Integral de Suelo y Agua	Suma	No. Proyectos	43	20	
		Hectárea	1,590	711	
	Sistema de Riego	No. Proyectos	43	20	
		Hectárea	1,590	711	
	Rehabilitación y cons. del suelo	No. Proyectos			
		Hectárea			
Tecnificación de la Producción	Suma	No. Proyectos	303	296	
	Equipamiento para la producción	Ha. Mecanizada			
		Tractor	64	64	
		Cosechadora de Caña	6	6	
		Implementos Especializados para Labranza de Conservación (sembradora de precisión, sembradora tradicional, alzadora, despigadoras de jamaica, fumigadoras.)	76	76	
		Implementos Convencionales	157	150	
		Suma	No. Proyectos	124	123
	Equipamiento para el manejo postcosecha	Const. de Infraestructura	19	19	
		Adquisición de maq. y equipo para acondicionamiento.	103	102	
		Const. de infraest. para el manejo refrigerado de prod. agrícolas	0	0	
		Equipo de transporte post-cosecha	2	2	
Suma	No. Proyectos	118	98		
Invernaderos	Establecimiento	118	98		
	Rehabilitación				
	Modernización				
Fomento productivo y reconversión productiva	Fomento a la producción y	Suma	No. Proyectos	22	22
		Plantas Producidas (Mat Veg.)			
		Plantas adquiridas (Mat. Veg.)			
		Paquetes tecnológicos			