



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Nacional Desarrollo Rural

MÉXICO

México, Octubre 2003



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

Informe de Evaluación Nacional
Desarrollo Rural

MÉXICO

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

CONSULTORES NACIONALES

María de Jesús Santiago Cruz

José de Jesús Acosta Rivera

SISTEMAS

Emilio Morales Torres
Soledad Rodríguez Partida

ADMINISTRACION

Maria Eugenia Barajas Montoya



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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo

Secretario

Ing. Antonio Ruiz García

Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar

Coordinador General de Enlace y Operación

Ing. José de Jesús Romo Santos

Director General de Apoyos para el Desarrollo Rural

Dr. Horacio Santoyo Cortés

*Director General de Servicios
Profesionales para el Desarrollo Rural*

Ing. Roberto Cedeño Sánchez

*Director General de Programas Regionales
y Organización Rural*

Ing. Víctor Celaya del Toro

*Director General de Estudios para
el Desarrollo Rural*

MVZ. Renato Olvera Nevárez

Director General de Planeación y Evaluación

Tabla de contenido

| | |
|---|-----------|
| Resumen ejecutivo | 1 |
| Capítulo 1 Introducción | 11 |
| 1.1. La Alianza para el Campo | 11 |
| 1.2. La evaluación de la Alianza para el Campo | 12 |
| 1.3. Metodología de evaluación..... | 13 |
| 1.4. Contenido del informe | 14 |
| Capítulo 2 Características del grupo de programas | 15 |
| 2.1. Características del grupo de programas 2002 | 15 |
| 2.1.1. <i>Introducción</i> | 15 |
| 2.1.2. <i>Programas del grupo y modalidades de operación</i> | 15 |
| 2.1.3. <i>Objetivos comunes, sinergias y superposiciones entre programas</i> | 16 |
| 2.1.4. <i>Población objetivo y criterios de elegibilidad</i> | 17 |
| 2.1.5. <i>Componentes de apoyo</i> | 18 |
| 2.1.6. <i>Análisis del cambio en las características del grupo 2003</i> | 19 |
| 2.2. Evolución del grupo de programas de desarrollo rural 1996–2003..... | 19 |
| 2.2.1. <i>Cambios relevantes en la composición, orientación y objetivos del grupo de programas</i> | 19 |
| 2.2.2. <i>Inversión y número de beneficiarios del grupo de programas en relación al total de la APC 1996-2002</i> | 20 |
| 2.2.3. <i>Distribución de la inversión por componente e inversión real promedio por beneficiario del grupo</i> | 21 |
| 2.3. Desempeño del grupo de programas | 22 |
| 2.3.1. <i>Cumplimiento de metas de beneficiarios y financieras</i> | 22 |
| 2.3.2. <i>Cobertura geográfica de los apoyos</i> | 22 |
| 2.4. Tipología de beneficiarios del grupo 2002..... | 23 |
| 2.4.1. <i>La metodología</i> | 23 |
| 2.4.2. <i>Los beneficiarios</i> | 23 |
| Capítulo 3 Diagnóstico de la Economía Rural..... | 25 |
| 3.1. Introducción | 25 |
| 3.2. El sector agropecuario en la economía nacional..... | 25 |
| 3.3. Principales problemas que afectan el desempeño de la economía rural | 25 |
| 3.3.1. <i>Antecedentes</i> | 25 |
| 3.3.2. <i>Disparidades económicas y sociales</i> | 26 |
| 3.3.3. <i>Población rural sin tierra</i> | 27 |
| 3.3.4. <i>Bajo nivel de ahorro</i> | 28 |
| 3.3.5. <i>Las cadenas agroalimentarias de alta inclusión social</i> | 29 |
| 3.3.6. <i>La capacitación</i> | 29 |
| 3.3.7. <i>La organización económica</i> | 30 |
| 3.4. La situación de la economía rural y los grupos prioritarios en la economía nacional | 30 |
| 3.4.1. <i>Algunos aspectos de la economía rural de las zonas marginadas</i> | 31 |

| | |
|---|-----------|
| 3.4.2. <i>Indicadores sociales</i> | 32 |
| 3.4.3. <i>Uso de recursos naturales</i> | 33 |
| 3.4.4. <i>Las restricciones en el desempeño económico</i> | 34 |
| 3.5. <i>Convergencia de las instituciones y programas de fomento</i> | 35 |
| 3.6. <i>Análisis de correspondencia</i> | 36 |
| 3.6.1. <i>Atención a municipios altamente marginados</i> | 36 |
| 3.6.2. <i>Disminución de las disparidades</i> | 37 |
| 3.6.3. <i>Atención a la población rural sin tierra</i> | 38 |
| 3.6.4. <i>La capacitación</i> | 38 |
| 3.6.5. <i>La organización</i> | 39 |
| 3.6.6. <i>Las cadenas productivas</i> | 39 |
| Capítulo 4 Evaluación de procesos en los programas de desarrollo rural | 41 |
| 4.1. <i>Diseño</i> | 41 |
| 4.1.1. <i>Diseño del grupo de programas en el ámbito federal</i> | 41 |
| 4.1.2. <i>Adecuación y caracterización del diseño en el ámbito estatal</i> | 44 |
| 4.2. <i>Planeación y Normatividad</i> | 45 |
| 4.3. <i>Arreglo institucional</i> | 46 |
| 4.3.1. <i>El Arreglo institucional: visión federal</i> | 46 |
| 4.3.2. <i>El Arreglo institucional: visión estatal</i> | 47 |
| 4.3.3. <i>Establecimiento de los Consejos Municipales, Distritales y Regionales de Desarrollo Rural Sustentable</i> | 47 |
| 4.3.4. <i>La consolidación organizativa</i> | 49 |
| 4.3.5. <i>El fomento empresarial</i> | 51 |
| 4.4. <i>Operación</i> | 52 |
| 4.4.1. <i>Operación: Visión federal</i> | 52 |
| 4.4.2. <i>Operación en el ámbito estatal</i> | 52 |
| 4.5. <i>Seguimiento y evaluación</i> | 63 |
| 4.6. <i>Análisis de conjunto</i> | 63 |
| Capítulo 5 Evaluación de resultados e impactos | 67 |
| 5.1. <i>Difusión, oportunidad y calidad de los apoyos</i> | 67 |
| 5.1.1. <i>La difusión de los programas</i> | 67 |
| 5.1.2. <i>Los apoyos a la demanda libre y vía proyecto</i> | 68 |
| 5.1.3. <i>La oportunidad y la calidad del apoyo</i> | 68 |
| 5.2. <i>Selección de proveedores en desarrollo rural 2002</i> | 69 |
| 5.3. <i>Permanencia del apoyo y capitalización de la unidad de producción</i> | 70 |
| 5.4. <i>Desarrollo de capacidades</i> | 72 |
| 5.5. <i>Capitalización de la unidad productiva y tendencia de los beneficiarios a capitalizarse</i> | 73 |
| 5.6. <i>Desarrollo de organizaciones</i> | 75 |
| 5.7. <i>Productividad e ingreso</i> | 76 |
| 5.7.1. <i>Cambio en producción y productividad agrícola</i> | 76 |
| 5.7.2. <i>Cambio en el ingreso agrícola y pecuario</i> | 77 |
| 5.8. <i>Conversión productiva</i> | 78 |
| 5.9. <i>Cambio Tecnológico</i> | 79 |
| 5.10. <i>El empleo</i> | 83 |
| 5.10.1. <i>Contribución al empleo en actividades agrícolas</i> | 83 |
| 5.10.2. <i>Contribución al empleo en actividades pecuarias</i> | 85 |
| 5.10.3. <i>Contribución al empleo en actividades no agropecuarias</i> | 86 |
| 5.11. <i>Cadenas de valor</i> | 87 |

| | |
|---|-----------|
| Capítulo 6 Conclusiones y Recomendaciones | 89 |
| 6.1. Sobre el diseño..... | 89 |
| 6.2. Sobre la población objetivo | 91 |
| 6.3. Sobre la operación de los programas de desarrollo rural..... | 92 |
| 6.4. Sobre los impactos del Programa de Apoyos a los Proyectos de Inversión Rural | 95 |

Índice de cuadros

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Metas físicas y financieras de los programas de desarrollo rural (en millones de pesos para el dato financiero)..... | 4 |
| Cuadro 2. Distribución de la inversión por componente e inversión real promedio por beneficiario del grupo | 21 |
| Cuadro 3. Recursos programados y ejercidos 2002 (millones de pesos mexicanos) | 22 |
| Cuadro 4. Nivel de uso del apoyo según tipo de beneficiario | 71 |
| Cuadro 5. Desarrollo de Capacidades a través del programa PAPIR-APC 2002..... | 72 |
| Cuadro 6. Capitalización de la UPR 2002..... | 73 |
| Cuadro 7. Cambio Tecnológico en Actividades Agrícolas 2002 | 80 |
| Cuadro 8. Cambio Tecnológico en Actividades Pecuarias 2002 | 81 |

Índice de figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. Inversión y número de beneficiarios del grupo de programas en relación al total de la APC 1996-2002 | 20 |
| Figura 2. México 2000: Ingreso promedio mensual de las familias rurales, por decil (pesos corrientes)..... | 26 |
| Figura 3. Población ocupada por sector de actividad y grupo de municipios..... | 31 |
| Figura 4. Población ocupada según posición en el trabajo, por grupo de municipios..... | 32 |
| Figura 5. Uso del suelo por tipo de municipio | 33 |
| Figura 6. Tenencia de la tierra por tipo de municipio | 34 |
| Figura 7. Situación del financiamiento y asistencia técnica por tipo de municipios..... | 35 |
| Figura 8. Apoyos a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) 2002 por municipio | 37 |
| Figura 9. Distribución de fondos totales de APC 2002 en Desarrollo Rural, por tipo de beneficiario | 38 |
| Figura 10. Apoyos PAPIR- APC 2002 | 38 |
| Figura 11. La consolidación organizativa | 50 |
| Figura 12. Las acciones realizadas vistas por los Técnicos PROFEMOR | 51 |
| Figura 13. Percepción sobre algunas de las funciones de la UTOE | 54 |
| Figura 14. Calificación del desempeño del CECADER | 57 |
| Figura 15. El desempeño de los PSPs en PRODESCA..... | 60 |
| Figura 16. Desempeño del PRODESCA en la percepción de algunos actores | 60 |
| Figura 17. Acceso a los apoyos PAPIR 2002, por tipo de beneficiario | 68 |
| Figura 18. Calificación a la Asistencia Técnica en el Programa PAPIR- APC 2002 | 69 |
| Figura 19. Razones que influyen en la selección de los proveedores..... | 70 |
| Figura 20. Beneficiarios que conservaban el apoyo recibido en el momento de la encuesta, 2000 y 2002 | 71 |
| Figura 21. Nivel de uso del apoyo recibido, por tipo de productor | 72 |

| | |
|---|----|
| Figura 22. Participación del apoyo recibido en el capital de la UPR, 2002 y 2000 | 74 |
| Figura 23. Tendencia de cambio en los activos de la UPR 2000 y 2002 | 75 |
| Figura 24. Organización de los beneficiarios | 75 |
| Figura 25. Cambio en la producción por el efecto superficie y el efecto rendimiento en los Proyectos Agrícolas 2000 y 2002..... | 77 |
| Figura 26. Cambio en la producción por el efecto número de cabezas y el efecto rendimiento en los Proyectos Ganaderos 2000 y 2002 | 77 |
| Figura 27. Cambio en el ingreso por el efecto cantidad y el efecto rendimiento en proyectos agrícolas y ganaderos | 78 |
| Figura 28. Conversión Productiva: Participación de las actividades apoyadas por PAPIR 2002 en el ingreso de los beneficiarios | 78 |
| Figura 29. Cambio Tecnológico en Actividades Agropecuarias por Tipo de Productor | 79 |
| Figura 30. Uso de fertilizantes orgánicos 2002 | 81 |
| Figura 31. Participación en campañas sanitarias por tipo de productor 2002 | 82 |
| Figura 32. Incorporación de nuevas prácticas en proyectos agrícolas 2000 y 2002 | 82 |
| Figura 33. Incorporación de nuevas prácticas en proyectos pecuarios 2000 y 2002 ... | 83 |
| Figura 34. Efectos positivos en el empleo agrícola permanente 2002..... | 84 |
| Figura 35. Efectos positivos en el empleo agrícola eventual..... | 84 |
| Figura 36. Efectos positivos en el empleo pecuario permanente 2002 | 85 |
| Figura 37. Efectos positivos en el empleo pecuario eventual 2002 | 85 |
| Figura 38. Generación de empleo permanente en proyectos no agropecuarios 2002 . | 87 |
| Figura 39. Generación de empleo eventual en los proyectos no agropecuarios 2002 . | 87 |
| Figura 40. Índice de integración de cadenas de valor..... | 88 |

Índice anexos

| | |
|------------------------|-----|
| Anexo Capítulo 2 | 105 |
| Anexo Capítulo 4 | 107 |
| Anexo Capítulo 5 | 109 |

Siglas

| | |
|------------|---|
| APC | Alianza para el Campo |
| ASERCA | Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria |
| ANPT | Promoción de Agroproductos no Tradicionales |
| CADER | Centro de Apoyo al Desarrollo Rural |
| CDR | Comisión de Desarrollo Rural |
| CECADER | Centro de Calidad para el Desarrollo Rural |
| CDRS | Consejos de Desarrollo Rural Sustentable |
| CMDRS | Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población |
| COPLADEMUN | Consejo para la Planeación del Desarrollo Municipal |
| DDR | Distrito de Desarrollo Rural |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FOFAE | Fideicomiso de Distribución de Fondos |
| FOMMUR | Fondo de Microfinanciamiento a las Mujeres Rurales |
| FONAES | Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad |
| IFR | Institución Financiera Rural |
| INCA Rural | Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática |
| LDRS | Ley de Desarrollo Rural Sustentable |
| MDR | Mujeres en el Desarrollo Rural |
| OPBI | Otros Programas para Productores de Bajos Ingresos |
| PAC | Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos |
| PADER | Programa de Apoyo al Desarrollo Rural |
| PAPIR | Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural |
| PATMIR | Programa de Asistencia Técnica para el Microfinanciamiento Rural |
| PCE | Programa de Capacitación y Extensión |
| PDPSZRM | Programa Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PEAT | Programa Elemental de Asistencia Técnica |
| PEN | Programa de Ejecución Nacional |
| PER | Programa de Equipamiento Rural |
| PESPRO | Programa de Extensionismo y Servicios Profesional |
| PRODESCA | Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural |
| PRODEFOR | Programa de Desarrollo Forestal |
| PRODEPLAN | Programa de Plantaciones Forestales Comerciales |
| PROFECA | Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras Agropecuarias del Sector Rural |
| PROFEDER | Programa del Fondo Especial de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y al Desarrollo del Capital Humano |
| PROFEMOR | Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural |
| PROMUSAG | Programa de la Mujer en el Sector Agrario |
| PSP | Prestadores de Servicios Profesionales |

| | |
|---------|--|
| RENRUS | Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable |
| SAGAR | Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |
| SERFIR | Servicios Financieros Rurales |
| SINDER | Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral |
| SISER | Sistema de Información del Sector Rural |
| UPR | Unidad de Producción Rural |
| USD | Dólares Norteamericanos |
| UTOE | Unidad Técnica Operativa Estatal |
| UTON | Unidad Técnica Operativa Nacional |

Resumen ejecutivo

En este documento se presentan los principales resultados de la Evaluación Nacional de los programas de desarrollo rural de Alianza para el Campo (APC) 2002. El documento consta de seis capítulos, a lo largo de los cuales se tratan los elementos centrales de los programas, de los procesos y de sus impactos en los beneficiarios.

Antecedentes

Los programas de desarrollo rural APC 2002 se distinguen por la perspectiva amplia e integral del desarrollo rural que presentaron. Su diseño significó la reunión conceptual de tres aspectos fundamentales en el desencadenamiento de procesos de desarrollo rural: la formación del capital físico (expresado en inversiones), la formación de capital humano (la capacitación) y la formación de capital social (a través de la organización). El planteamiento de 2002 significó un avance fundamental respecto a 2001, pues el desarrollo rural dejaba de ser un fenómeno que sería atacado a través de programas puestos en estancos separados, inconexos y a veces hasta duplicados.

Formalmente, los programas de desarrollo rural de APC 2002 se orientarían a

“fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar, a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; a incorporar procesos de transformación y agregación de valor; al desarrollo de capacidades en el medio rural; y a promover y apoyar la participación de los productores y sus organizaciones, entre otros” (Reglas de Operación 2002. Diario Oficial, 15 de marzo 2002, p. 161).

Este objetivo se buscó alcanzar a través de programas base y programas específicos. Tres fueron los programas base, mismos que serían el eje conceptual en la estrategia de desarrollo rural: el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

Los programas específicos fueron dos: el Programa del Fondo Especial de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y al Desarrollo del Capital Humano (PROFEDER) y el denominado Otros Programas para Productores de Bajos Ingresos (OPBI). Los programas base operaron en la modalidad de ejecución nacional y ejecución federalizada. El mecanismo para acceder a los apoyos de ejecución nacional fue a través de fondos concursables. De los programas específicos, uno, el PROFEDER fue de ejecución nacional únicamente y el otro, el OPBI de ejecución federalizada.

Un rasgo distintivo en la operación de los programas de desarrollo rural APC 2002 fue que se favorecería la asignación de los recursos para la inversión rural a través de proyectos de inversión que debían presentar los solicitantes. En este contexto se tendría la relación entre dos de los programas base: el PAPIR y el PRODESCA. Este último programa coadyuvaría, entonces, a hacer más eficiente, oportuna y ajustada a las condiciones de la población objetivo, la distribución de los recursos, al mismo tiempo que buscaría formar capacidades en la población beneficiaria, para la producción y la comercialización de la producción.

El otro rasgo importante de destacar es que a través del PROFEMOR se fomentaría la participación de la población en la toma de decisiones, donde el instrumento elegido sería la formación y la consolidación de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable. El PROFEMOR tuvo en 2002 tres componentes: el Fortalecimiento Institucional, la Consolidación Organizativa y el Fomento Empresarial.

En el componente de Consolidación Organizativa operaron en 2002 las Instituciones Financieras Rurales (IFRs). La función de estas instituciones es relevante para apoyar procesos de desarrollo rural, pues buscan fomentar y movilizar el ahorro rural. El concepto operó en 2002 en zonas de alta marginación, con una perspectiva de mediano plazo.

El presente documento se inscribe en la Evaluación Nacional de los programas de desarrollo rural. El documento conjuga los ámbitos cualitativo y cuantitativo de la evaluación, apoyándose en el análisis de informaciones recabadas en visitas de campo por los evaluadores nacionales, así como en la base de datos generada con el levantamiento de encuestas a beneficiarios y a los principales actores de los programas en todo el país, además de la revisión de los documentos pertinentes relativos a los programas mencionados y a la situación de la economía rural mexicana. El análisis de la información, principalmente la que se refiere a los impactos del programa PAPIR, se hace con el apoyo de una tipología de productores que distingue cinco grupos, los cuales se diferencian entre sí en cinco aspectos: en la escolaridad, la superficie equivalente, el inventario pecuario, los activos y el acceso al mercado.

El planteamiento

Los programas de desarrollo rural APC 2002 tuvieron como marco la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Los tres programas base 2002 dirigirían su atención a unidades de producción rural, a grupos prioritarios (mujeres, indígenas, jóvenes y personas de la tercera edad) que se encontraran en las regiones y municipios con los mayores índices de marginación y listados en el Anexo I de las Reglas de Operación 2002, así como a aquella población rural que reuniera los requisitos de elegibilidad, según el apartado 4.2 de esas mismas Reglas.

La operación de los programas de desarrollo rural APC 2002 implicó procesos complejos, pues incorporó nuevos actores, nuevas instituciones y nuevas y diversas modalidades de relaciones entre ellos. Se generaron así situaciones inéditas que en cada entidad federativa se resolvieron de manera propia, permeadas por el tejido y los arreglos institucionales que pudieron establecerse.

La operación de los programas de desarrollo rural 2002 consideró también la presencia de actores ya existentes en los programas de desarrollo rural anteriores a 2002, pero bajo nuevos roles. Tal fue el caso de los Vocales de Programas, que en 2002 se transformaron en operadores de los nuevos programas y que con frecuencia conservaron la inercia de situaciones anteriores. Esto se expresaría en los resultados alcanzados en 2002 y constituyó también una limitante para aprovechar las diversas posibilidades que ofrecían los nuevos programas de desarrollo rural.

Los programas de desarrollo rural de APC 2002 involucraron procesos con funcionamientos disímiles y problemáticas diversas entre estados. El análisis de los resultados finales y los impactos de los programas han de verse en el contexto de las

interrelaciones entre los diferentes actores de los programas, de los que participaron en el diseño, la planeación, la ejecución y la entrega de los programas.

Los actores de los programas

En el funcionamiento de los programas de desarrollo rural de APC 2002 contribuyeron actores federales y estatales, en participación individual o en cuerpos colegiados. Por su importancia en la definición de las políticas, la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) debía jugar un papel central. Este organismo funcionaría como cuerpo colegiado, con la presencia de actores federales y estatales relacionados con la parte normativa y operativa de los programas de desarrollo rural. El otro cuerpo colegiado es el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (FOFAE), quien debía aplicar la normatividad en el manejo de los recursos.

Los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) y los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) serían dos ventanillas de recepción de solicitudes y debían preseleccionarlas. La Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), de reciente creación en 2002, se ocuparía de hacer un seguimiento administrativo y técnico derivado de los acuerdos de la CDR, además de revisar y validar las solicitudes. La UTOE podría ser un organismo público o privado.

En estrecha comunicación con la UTOE y la CDR hay otro actor importante: el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER). Este actor sería en 2002 “responsable del aseguramiento de la calidad de los servicios profesionales, a través de la supervisión de las actividades y la evaluación del desempeño y de los productos generados por los PSPs que participan en el PRODESCA” (Guía Normativa de los Programas de Desarrollo Rural 2002, p. 19). Las funciones de supervisión y evaluación las realizaría el CECADER a través de “supervisores”.

Los otros actores de los programas de desarrollo rural APC 2002 fueron los Coordinadores Municipales y Distritales, quienes darían vida y coordinación a los Consejos Municipales y Distritales. En estos consejos se buscaría la participación de la población objetivo en la toma de decisiones.

De la interrelación de todos los actores mencionados dependería que los programas cumplieran con su objetivo y se entregara a los beneficiarios un producto puntual, oportuno y ajustado a las condiciones de la población rural objetivo, con proyectos o apoyos que tuvieran los mejores impactos y desencadenaran procesos de desarrollo rural.

Las metas físicas y financieras en desarrollo rural de APC 2002

Los programas de desarrollo rural de APC 2002 absorbieron el 36% del presupuesto total de APC de ese año, incluyendo la aportación de los productores. Al interior de los programas de este grupo, el PAPIR fue el más importante, pues significó el 73.3% del total de los recursos. El siguiente en importancia fue el PRODESCA, con el 17.6% del presupuesto y el PROFEMOR con el 6.7%. El restante 2.4% se destinó al Programa de Otros Productores de Bajos Ingresos (OPBI). Hasta el 31 de julio de 2003 se había ejercido el 87% de lo reprogramado por el gobierno federal y el 83% del gobierno estatal.

Respecto a las contribuciones entre el gobierno federal y el estatal, la tarea del desarrollo rural fue en 2002 una tarea principalmente llevada a cabo con fondos federales, pues

hicieron el 75% del total del dinero público reprogramado para aplicar al desarrollo rural en APC 2002.

Cuadro 1. Metas físicas y financieras de los programas de desarrollo rural (en millones de pesos para el dato financiero)

| METAS FINANCIERAS | FUENTE | PAPIR | | PRODESCA | | PROFEMOR | | OPBI | Total |
|----------------------|-----------|----------------|--------------|----------------|-------------|------------------|-------------|--------------|------------------|
| | | Federal | Nacional | Federal | Nacional | Federal | Nacional | | |
| | | Ejecución | | Ejecución | | Ejecución | | | |
| | | Federal | Nacional | Federal | Nacional | Federal | Nacional | | |
| REPROGRAMADO | SAGARPA | 1,126.8 | 0.0 | 408.3 | 0.0 | 152.2 | 0.0 | 37.0 | 1,724.3 |
| | GOB. EDO. | 369.2 | 0.0 | 138.9 | 0.0 | 49.7 | 0.0 | 6.2 | 564.0 |
| | TOT_GOB | 1,495.9 | 0.0 | 547.2 | 0.0 | 201.9 | 0.0 | 43.3 | 2,288.3 |
| | PRODUCT. | 791.5 | 0.0 | 2.3 | 0.0 | 7.5 | 0.0 | 32.5 | 833.8 |
| | TOTAL | 2,287.5 | 0.0 | 549.5 | 0.0 | 209.4 | 0.0 | 75.7 | 3,122.1 |
| PAGADO | SAGARPA | 1,032.0 | 320.3 | 337.0 | 31.7 | 129.0 | 29.5 | 25.4 | 1,904.9 |
| | GOB. EDO. | 318.2 | 0.0 | 110.1 | 0.0 | 39.7 | 0.0 | 2.5 | 470.5 |
| | TOT. GOB | 1,350.2 | 320.3 | 447.0 | 31.7 | 168.7 | 29.5 | 27.9 | 2,375.4 |
| | PRODUCT. | 758.7 | 0.0 | 1.7 | 0.0 | 4.3 | 0.0 | 18.6 | 783.4 |
| | TOTAL | 2,108.9 | 320.3 | 448.7 | 31.7 | 173.0 | 29.5 | 46.5 | 3,158.8 |
| BENEFICIARIOS | | 592,384 | | 505,780 | | 1,338,200 | | 1,270 | 2,437,634 |

Fuente. Elaborado con base en información de la Coordinación General de Delegaciones. SAGARPA, Avances al mes de julio de 2003. En los datos financieros del PRODESCA se incluyeron las cifras del RENDRUS y del Programa de Agroproductos no Tradicionales.

El dato sobre el número de beneficiarios ascendió en 2002 a un total de 2.4 millones. Hay que tener presente que en el caso de PROFEMOR se atendieron principalmente organizaciones, por lo que el número de beneficiarios reportados es alto en relación con los demás programas. El universo de atención se localizó en las 32 entidades federativas mexicanas.

Los procesos en el marco de los programas de desarrollo rural

En el análisis del camino andado en 2002 han de destacarse algunos aspectos. Por una parte, que en ese año el diseño de los programas incluyó nuevos actores e instancias en el proceso de desarrollo rural de APC. Igualmente y aunque los programas anteriores tenían ya antecedentes sobre el acceso a los apoyos por la vía de los proyectos, en el año 2002 se quiso imprimir grandes acentos a esa modalidad. De esta manera también, el mercado de servicios profesionales para los beneficiarios de los programas adquiriría un papel central en el proceso de desarrollo rural.

Por otra parte, el reagrupamiento de programas de desarrollo rural que venían operando antes de 2002, la puesta en marcha de nuevas instancias y la intervención de otros actores en el proceso, volverían más complejo al proceso de desarrollo rural.

La importancia de la Evaluación de los procesos en 2002 reside en que permite ver algunos de los riesgos en el funcionamiento de los programas de desarrollo rural de APC, da cuenta de posibles distorsiones en la consecución de los objetivos y llama la atención sobre aspectos que, aunque consistentes en el planteamiento, en la operación podrían

estar tomando cursos diferentes y estarían conduciendo a distorsiones o a resultados no buscados. En el marco de esas reflexiones es que hay que leer el papel actual de la CDR, la UTOE, el CECADER y los Consejos y Coordinadores Municipales o Distritales.

La selección de los beneficiarios presentó en 2002 rasgos semejantes a los habidos en años anteriores. La presentación de un proyecto y la consistencia y pertinencia de éste no siempre tuvieron el papel central como criterios de decisión en la concesión de los apoyos. En este resultado intervinieron las capacidades existentes, tanto para hacer los proyectos, como para jerarquizarlos y para dictaminarlos.

El papel jugado por los diversos actores del programa fue incompleto y se incurrieron en repeticiones de acciones, en retrasos en el trámite de las solicitudes y en falta de comunicación entre las diversas instancias involucradas en la operación de los programas. El camino recorrido por las solicitudes incluyó el paso por instancias, donde la revisión fue formal y de carácter normativo, antes que buscar la generación de un proceso de desarrollo rural equilibrado, buscando la atención a los grupos prioritarios y a la restante población objetivo.

Ese desempeño de los actores dio también origen a inconsistencias entre la población objetivo de los programas y la asignación de los fondos disponibles. Las instancias de planeación de las políticas se convirtieron con frecuencia en instancias de trámites y se restringieron a revisar documentos. Los municipios considerados como altamente marginados y que deberían haber recibido la mayor atención, recibieron aproximadamente el 15% de los fondos distribuidos en el más grande de los programas, el PAPIR. Y por lo que se refiere a los grupos prioritarios, no existió la posibilidad de operacionalizar el concepto, ante la falta de una estratificación de la población, que permitiera dirigir oportunamente los apoyos en la dirección precisa. Igual puede decirse sobre la atención a las cadenas de alta inclusión social, acción con la que se pretendía llegar a la población objetivo. Ese concepto fue vago en las instancias que deberían ponerlo en práctica.

El mercado de los servicios profesionales orientó la oferta de servicios a la entrega de servicios aislados, frecuentemente con falta de capacidad técnica y sin asegurar el seguimiento del proyecto de inversión, limitando así los resultados y los impactos. Por su parte, la supervisión de la calidad de los servicios profesionales con frecuencia fue realizada fuera del tiempo en que habría servido para incrementar los impactos del proyecto, convirtiéndose así en una supervisión formal de documentos. Hubo muestras de incapacidad de respuesta del CECADER, tanto por el tiempo que tardó la supervisión, como por la forma de llevarla a cabo.

Respecto al fortalecimiento institucional, el nacimiento y subsistencia de los Consejos, tanto los Municipales, como los Distritales, ha dependido del PROFEMOR. En el funcionamiento de los Consejos existen otros problemas institucionales que están aún por resolver, como son la superposición entre el Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo Rural Sustentable, aparte de dar a los Consejos la posibilidad real de resolver problemas concretos.

El fortalecimiento institucional a través de los Consejos enfrentó en 2002 además otros retos importantes, tanto para lograr la participación de todos los actores y lograr la representatividad en los consejos, como para lograr un funcionamiento equilibrado en la toma de decisiones y en el flujo de información entre representante y representados. Un

problema generalizado en el PROFEMOR fue la deserción de coordinadores municipales, ocasionada con frecuencia por desórdenes técnico-administrativos, con repercusiones negativas para los coordinadores, en términos de retrasos en sus pagos. Otro problema de los Coordinadores es la información incompleta sobre sus procesos de trabajo, ante quién deben rendir cuentas, cuáles son los trámites para acceder al pago, además de que con frecuencia los presidentes municipales o los jefes de distrito los consideran como un empleado más, que podría asumir tareas que ese jefe les defina.

La Consolidación Organizativa fue un componente que si bien trajo beneficios, hay que considerar que el esfuerzo realizado, aunque importante, no es suficiente para que las organizaciones puedan convertirse en agentes económicos relevantes y se inserten en condiciones más favorables en el mercado. Trabajos adicionales se requerirían también en la selección y seguimiento de las organizaciones que reciban apoyo, pues hay que considerar que los recursos públicos son escasos y que deben asignarse de manera eficiente. El Fomento Empresarial, propuesto para los cuadros directivos de las organizaciones, requeriría también de un replanteamiento, ya que aparte de que algunos de sus componentes se traslapan con otros programas de desarrollo rural, este componente de PROFEMOR tampoco tiene un seguimiento adecuado que permita establecer metas y parámetros claros a alcanzar con esos apoyos.

En el marco del PROFEMOR operaron en 2002 las Instituciones Financieras Rurales (IFRs). La función de estas instituciones ha sido importante para apoyar procesos de desarrollo rural, pues buscan fomentar y movilizar el ahorro rural. El concepto operó en 2002 en zonas de alta marginación, con una perspectiva de mediano plazo. La operación de este programa registró matices entre la Huasteca y Chiapas. En ambos casos se ha tenido como base un diagnóstico inicial, pero una de las diferencias estriba en el enfoque seguido para llegar a la población objetivo. En la Huasteca se ha llegado a socios en lo individual y en Chiapas a través de las organizaciones. Esta última modalidad podría incurrir en vicios y perpetuar las tutorías que ya en ocasiones ejercen las organizaciones sobre la población organizada, aparte de que puede dejar de lado a la población no organizada.

Uno de los retos de las IFRs es actuar en un mundo rural lleno de desconfianza por experiencias pasadas respecto a cajas de ahorro, otro problema es motivar a la población objetivo al ahorro, en un contexto de limitaciones. En ese sentido ha de reconocerse los enfoques ya puestos en marcha a través de planes de ahorro ajustados a las condiciones de esa población. Otro de los retos para las IFRs es movilizar productivamente el ahorro captado, favoreciendo el crecimiento de la economía rural local, tarea en la que se requerirían acciones interinstitucionales complementaciones.

Los impactos del los Apoyos a las Inversiones Rurales

El análisis de los impactos se hizo a partir de los objetivos que los programas de desarrollo rural APC 2002 plantearon. En este Informe se incluyeron también algunos datos referentes a los apoyos concedidos en el año 2000 a PADER, con el fin de poder establecer resultados actuales y tendencias de comportamiento de los impactos en los apoyos de desarrollo rural de APC.

La lectura de los impactos 2002 debe hacerse con la consideración de que las inversiones generalmente dejan sentir un impacto apenas en el mediano plazo y aún cuando se tratara de una inversión en el corto plazo, la expresión captada en la encuesta aplicada en

la evaluación pudo haber sido incompleta, pues el tiempo de funcionamiento del proyecto no alcanzaba el año de vida.

En términos generales, cabe notar que todos los indicadores que expresaron el cambio entre la situación antes y después del apoyo, tuvieron un cambio en dirección positiva, con magnitudes diversas. En el cotejo de desempeño de indicadores para 2000 y 2002 se han detectado tendencias que permitirían hacer inferencias sobre las necesidades de reforzamientos en los apoyos y en la reorientación entre tipos de beneficiarios, con miras a alcanzar los mejores resultados.

El índice de permanencia del apoyo es de 86% para los apoyos recibidos en 2002. El nivel de uso del apoyo en los programas de desarrollo rural APC 2002 difiere entre tipos de productores, situándose en los extremos el tipo I, donde aproximadamente el 60% de los productores usó el apoyo en aproximadamente un 60% de su capacidad y el tipo V, donde el 50% de los beneficiarios aprovechó el apoyo hasta en el 85% de su capacidad, aproximadamente. Es decir, que los beneficiarios del tipo I estarían dejando de aprovechar y hacen sólo un uso parcial del apoyo. Las causas pueden estribar en la selección del proyecto, o en la selección de los beneficiarios. Este dato estaría también, en todo caso, haciendo referencia a la inexistencia de condiciones (de asesoría, de infraestructura, de capital humano, físico o social) y que estaría limitando el aprovechamiento total de los apoyos.

El indicador sobre la tendencia a capitalizarse a raíz del apoyo recibido mostró un proceso positivo, pero incipiente. Los resultados de este indicador podrían estar haciendo alusión a las condiciones iniciales del beneficiario, a su iniciativa, a la importancia que concede al apoyo como eje de sus actividades, a las posibilidades físicas de capitalizarse y al incentivo que puede tener para hacerlo. Hay que tener presente también que en algunos proyectos esa tendencia a capitalizarse se podría expresar con un desfase, en el mediano plazo.

Las actividades con cuya práctica los beneficiarios registraron los mayores incrementos en el ingreso fueron, en las agrícolas, la producción de hortalizas, en las pecuarias el aprovechamiento del ganado bovino y en las actividades no agropecuarias, las actividades de transformación como la producción de tortillas y los talleres de costura. Los estratos de productores más dinámicos a este respecto fueron los ubicados en el I, V y II, en ese orden. En el estrato I, con el apoyo en la producción de hortalizas y costura, en el estrato V con actividades pecuarias en ganado bovino y el estrato II con actividades no agropecuarias, las tres arriba mencionadas.

Los programas de desarrollo rural de APC 2002 generaron empleo y contribuyeron al arraigo de familiares en la unidad de producción. Por lo que respecta al empleo permanente, fue importante la generación de puestos para familiares, donde el 78% de beneficiarios del tipo III dijo haber creado un puesto de trabajo de esa naturaleza, seguido por el 75% de beneficiarios en el tipo II, el 57% de los beneficiarios del tipo I y el 27% de los beneficiarios del tipo IV. Los beneficiarios del tipo V no generaron empleo familiar.

En el caso del empleo eventual adquirió mayor importancia el empleo no familiar. Son los beneficiarios del tipo IV los que en mayor proporción generaron empleos eventuales. En efecto, el 51% de ellos creó por lo menos un empleo eventual. El 47% de los beneficiarios del tipo III, el 35% de los beneficiarios del tipo II y el 5% de los beneficiarios del tipo I también lo hicieron. Los beneficiarios del V no generaron empleos eventuales.

El cambio tecnológico se registró tanto en las actividades agrícolas, como en las pecuarias. Se consideraron en total 10 posibilidades de nuevas prácticas agropecuarias. Los resultados indican que fueron los beneficiarios del tipo I los que en mayor medida incorporaron en su sistema de producción por lo menos una nueva práctica después de recibido el apoyo de APC. En efecto, en promedio el 10% de los beneficiarios del tipo I incorporó por lo menos una nueva práctica de las 10 posibles consideradas. Para los demás beneficiarios los datos son los siguientes: el 7% del tipo II, el 6% del tipo III y V y el 5% del tipo IV.

Recomendaciones

Las recomendaciones hechas en este documento se orientaron en varios sentidos. Por una parte, sobre el proceso de difusión y selección de los beneficiarios, para que los programas alcancen con mayor precisión a la población objetivo, por la otra, para hacer el proceso más eficiente, disminuyendo las instancias de revisión formal de las solicitudes.

Se ha fundamentado también la pertinencia de atender y dar importancia a la distribución de los apoyos de PAPIR con base en proyectos, pues es ese un medio para mejorar la asignación de los recursos. Para ello, sin embargo, se requerirá mayor coordinación entre dos de los programas fundamentales: el PAPIR y el PRODESCA, con una selección y capacitación de los oferentes de servicios profesionales, ajustada y orientada a los propósitos del desarrollo rural que persigue APC. Igualmente, en las recomendaciones se fundamentó la necesidad de que se instituyan mecanismos de reorientación de la oferta en el mercado de los servicios profesionales, pues la modalidad del “pago por servicio” a los PSPs, podría “marginar” de esos servicios a potenciales beneficiarios de zonas alejadas, que por su ubicación no son atractivas para los PSPs, a pesar de los pagos diferenciales que se establecen en las Reglas de Operación.

Un lugar importante en las recomendaciones lo ocupó la supervisión de la calidad de los servicios profesionales en el marco del PRODESCA y proporcionados actualmente por el CECADER. Se han complementado algunos puntos, pues ya las Reglas de Operación 2003 han incorporado elementos valiosos para corregir algunas de las distorsiones que estuvieron presentes en la operación de 2002. Algunas recomendaciones adicionales que se consideraron son: i) La pertinencia de abrir y licitar el servicio de supervisión, definiendo el perfil requerido y asegurando la solvencia para la realización de la actividad; ii) Repensar el criterio de selección de los supervisores, buscando la calificación, la autoridad, la solvencia y el manejo ético de la supervisión; iii) La necesidad de agilizar y hacer más eficiente la toma de decisiones entre las instancias relacionadas directa, o indirectamente con la supervisión, asegurando el flujo de información entre la instancia que supervisa, la que opera los programas de desarrollo rural y la que define los lineamientos; iv) La necesidad de que los beneficiarios ocupen mayores espacios y tomen un papel más activo en la supervisión de los servicios profesionales que reciben.

Respecto al PROFEMOR se vio la necesidad de que este programa promueva actividades que incidan con mayor fuerza en el desempeño participativo y democrático de los consejos, tanto los municipales como los distritales, en la toma de decisiones colectivas. Tales actividades pueden ser cursos de capacitación para todos los miembros de los consejos, igual que la difusión a la población representada, sobre el funcionamiento de los consejos, de su papel, su ámbito de actividades y de su pertinencia. Por lo que corresponde a los Coordinadores Municipales y Distritales, también se vio la importancia de que el PROFEMOR atienda los posibles problemas administrativos y de capacitación de los coordinadores, que actualmente estarían frenando su desempeño.

Se presentó también en las recomendaciones la importancia de que las Instituciones Financieras Rurales (IFRs) interactúen con los otros programas de desarrollo rural. Se vio la pertinencia y la necesidad de conjugar esfuerzos en forma orientada y con objetivos comunes principalmente con el PAPIR, encaminando los esfuerzos de ahorro de la población y buscando promover ese ahorro para posibilitarles el acceso a los apoyos de PAPIR.

Finalmente, y en el contexto de una estrategia global de desarrollo rural de APC se vio la necesidad de analizar la pertinencia de conceder apoyos diferenciados a la población rural objetivo. Vista la población rural objetivo como una población agrupada en estratos con diferentes capacidades, potencialidades y necesidades, los apoyos tendrían que ser diversos, pero todos en la mira de aprovechar las fortalezas en recursos humanos y naturales existentes.

Capítulo 1

Introducción

1.1. La Alianza para el Campo

La Alianza para el Campo es uno de los principales instrumentos de la política agropecuaria y de desarrollo rural de México y el más importante en el fomento a la producción. Esta importancia se expresa, entre otras cosas, en un presupuesto anual que excede los 10 mil millones de pesos considerando la suma de los aportes del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de 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. En ese marco, 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”* ⁽¹⁾.

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: de fomento agrícola, fomento ganadero y desarrollo rural. También se establecieron los programas de sanidad agropecuaria, orientados a fortalecer las condiciones sanitarias en que se desarrolla la producción, el de 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 de cada grupo se multiplicaron hasta llegar a 40 el año 2000, lo que generó la duplicación de acciones⁽²⁾ y una enorme dispersión de esfuerzos y recursos, en parte a causa de las presiones de sectores de productores que exigían una atención específica y privilegiada para el sistema-producto en torno al cual estaban organizados. Cada año las Reglas de Operación definieron objetivos específicos para cada uno de los numerosos programas, pero hasta el año 2001 estas Reglas nunca definieron objetivos comunes para toda la Alianza, lo que contribuyó a la dispersión y diluyó el gran objetivo de contribuir a que los productores se inserten en mejores condiciones en una economía abierta.

¹ Discurso del Presidente Ernesto Zedillo del 31 de octubre de 1995, en el que anunció oficialmente el nacimiento de la Alianza para el Campo.

² Un caso ilustrativo fue la existencia de un programa de Mejoramiento Genético y otro de Ganado Mejor, ambos orientados al mismo objetivo. Otro caso era el de los programas de Fertirrigación y de Tecnificación de la Agricultura de Riego por Bombeo. En ambos casos estos programas operaron hasta el año 2000 y a partir de 2001 fueron fusionados.

Las Reglas de Operación 2002 por primera vez establecieron objetivos generales para toda la Alianza, los que están orientados a incrementar el ingreso y diversificar las fuentes de empleo. Además se establecieron como objetivos específicos fomentar la inversión rural, apoyar el desarrollo de capacidades de la población, fortalecer la organización de las unidades de producción rural y avanzar en la sanidad e inocuidad agroalimentaria. El objetivo general definido para 2003 mantiene su orientación hacia el empleo y el ingreso, y a los objetivos específicos se añadió el de fomentar la organización económica campesina. Para lograr estos objetivos en 2002 se establecieron como estrategias la integración de cadenas agroalimentarias, la atención a grupos y regiones prioritarias y la atención a factores críticos como suelo y agua, a las que en 2003 se agregó la reconversión productiva.

De esta manera en 2002 comenzó un proceso de rediseño que fue radical en los programas de desarrollo rural, que tuvo el carácter de reagrupamiento de programas en el caso de fomento agrícola y que recién se inició en 2003 en el caso de fomento ganadero. Este rediseño se profundiza en las Reglas de Operación de la Alianza 2003 y se caracteriza por la concentración de los programas en ejes de apoyo (inversión, desarrollo de capacidades, cadenas de valor) en reemplazo de la dispersión en un gran número de programas, la asignación de mayor prioridad a la población marginada y a productores de bajos ingresos, un mayor acento en el desarrollo de capacidades y la revalorización del apoyo a actividades rurales no agropecuarias. Sin embargo, la operativización de estos lineamientos es incipiente y todavía requiere un impulso sustancial para plasmarse plenamente.

En síntesis, en la historia de la Alianza hay un primer momento en el que se define su orientación general, una segunda etapa que va de 1996 a 2001 en la que se da un proceso de dispersión, y un tercer momento que comienza en 2002 caracterizado por un serio esfuerzo por concentrar las energías y los recursos en ejes claramente definidos.

De cualquier manera, la Alianza para el Campo sigue en el centro de la política para el desarrollo agropecuario y rural, lo que justifica plenamente su evaluación externa como mecanismo de retroalimentación a los tomadores de decisiones.

1.2. La evaluación de la Alianza para el Campo

El 1998, la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR, actualmente 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 este proceso. Posteriormente la evaluación de la Alianza fue normada por la Cámara de Diputados que estableció su obligatoriedad en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La finalidad de esta evaluación es 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 busca contribuir a una mayor efectividad en el logro de los objetivos de la Alianza.

La evaluación se realizó a nivel estatal y nacional. En este informe se analiza el cumplimiento de los objetivos y de las metas físicas y financieras del programa, se evalúan los procesos que acompañaron el diseño, la planeación y la operación considerando lo establecido en las Reglas de Operación del año 2002, y se establecen los

impactos económicos y sociales resultantes de la aplicación de los recursos. La evaluación se basó en la verificación en campo realizada por los evaluadores mediante encuestas y entrevistas a beneficiarios y a otros actores. A partir de la información colectada se presentan 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⁽³⁾.

A partir de los lineamientos definidos por SAGARPA, la FAO tiene a su cargo el diseño de la metodología de evaluación, el soporte técnico y capacitación a los evaluadores estatales y la realización de las evaluaciones nacionales.

El presente documento es el informe de evaluación nacional de los programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo que fueron operados en 2002, y fue elaborado por FAO en cumplimiento de los compromisos asumidos con SAGARPA.

1.3. Metodología de evaluación

La metodología de evaluación fue acordada entre SAGARPA y FAO, considerando los requerimientos de las distintas áreas de la Secretaría, el mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación y las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002.

La evaluación de los programas de Desarrollo Rural se realizó con base en entrevistas a funcionarios del Gobierno Federal, revisión de información documental, visitas de los evaluadores nacionales a estados seleccionados, encuestas a productores beneficiarios y entrevistas a otros actores.

Al inicio de la evaluación se entrevistó a funcionarios de la Subsecretaría de Desarrollo Rural para conocer sus percepciones acerca del diseño, la planeación y la operación de los programas, y sus expectativas respecto de la evaluación. Estas reuniones además permitieron identificar información documental y definir un conjunto de estados a ser visitados.

Los evaluadores visitaron 9 estados que fueron seleccionados en acuerdo con SAGARPA, buscando que estuviera representada la diversidad de condiciones institucionales, agroclimáticas y geográficas existentes en el país, y las distintas condiciones socioeconómicas de los productores. De esta manera se seleccionaron y visitaron los estados de Veracruz, Sinaloa, Chihuahua, San Luis Potosí, Puebla, Chiapas, Yucatán, Guerrero y Jalisco.

Durante las visitas a los estados se realizaron entrevistas a funcionarios de los gobiernos estatales, de las delegaciones de SAGARPA, de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), de modo que este trabajo incluyó a los niveles directivo y operativo. También se sostuvieron reuniones con miembros de Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) del PRODESCA, Coordinadores Municipales y Distritales del PROFEMOR, dirigentes de organizaciones de productores, proveedores y otros actores locales. Finalmente se realizó trabajo de campo que permitió observar en terreno

³ Este enfoque de la evaluación y contenido del informe se definieron en estricta observancia del Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2002.

inversiones y proyectos apoyados por la Alianza y conocer las percepciones de los productores.

Como parte de la evaluación se realizó una encuesta nacional a beneficiarios de la Alianza 2002 y 2000, de modo que el 80% de los encuestados fueron beneficiarios del año 2002 y el 20% del 2000. Se incorporaron beneficiarios del 2000 para explorar la permanencia y sostenibilidad de las inversiones realizadas hace tres años y también porque muchas inversiones apoyadas el año 2002 todavía no maduraron debido al corto tiempo transcurrido entre la recepción del apoyo y la realización de la encuesta

Las encuestas fueron realizadas por los evaluadores estatales contratados en cada estado, de modo que en este ámbito las evaluaciones estatales y la evaluación nacional parten de una base de información común. Los evaluadores estatales utilizaron un cuestionario único elaborado por FAO, lo que permitió la agregación de bases de datos a nivel nacional, su análisis y el cálculo de indicadores en los que se basa el análisis de impactos de este informe. De esta manera se aplicaron encuestas a 8,333 beneficiarios de Desarrollo Rural en 29 de los 32 estados de la República⁽⁴⁾. Los beneficiarios encuestados fueron seleccionados mediante muestreo aleatorio con 95% de confianza.

El análisis de los indicadores de impacto se realizó a nivel agregado para el grupo de programas y por tipos de productores, para lo que se estableció una tipología considerando la escolaridad el tamaño de la superficie y el inventario pecuario, el valor de los activos y el porcentaje de la producción destinada al mercado. Se privilegió el análisis basado en la tipología de productores porque en la evaluación de la Alianza 2001 se comprobó que distintos tipos de productores registran impactos diferentes aún cuando reciben los mismos apoyos.

Los evaluadores estatales también realizaron 1,202 entrevistas a funcionarios estatales, PSP, Coordinadores Municipales y Distritales, miembros de Consejos Municipales y Distritales, dirigentes de organizaciones de productores, proveedores y otros actores involucrados en la operación de los programas, en las que se incluyeron preguntas abiertas y cerradas. FAO elaboró los cuestionarios utilizados en todos los estados, de modo que al utilizarse cuestionarios comunes fue posible agregar la información colectada en bases de datos nacionales que, al ser procesadas, brindaron importantes insumos para este informe nacional de evaluación de los programas de Desarrollo Rural correspondientes a la Alianza para el campo 2002.

1.4. Contenido del informe

El presente informe consta de seis capítulos, el primero de los cuales es esta Introducción. El capítulo 2 presenta las características del grupo de programas evaluados, su evolución desde 1996, el cumplimiento de metas en 2002 y la tipología de beneficiarios. El capítulo 3 es un diagnóstico de la economía rural, que se constituye en el marco de referencia para el análisis realizado a lo largo de todo el documento. En el capítulo 4 se presentan los resultados de la evaluación de procesos y en el capítulo 5 los de la evaluación de impactos. Finalmente, en el capítulo 6 se plantean las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

⁴ El Distrito Federal, Baja California y Veracruz comenzaron tarde la evaluación estatal, lo que impidió que se incluyan las encuestas de esos estados en el análisis nacional.

Capítulo 2

Características del grupo de programas

El objetivo del presente capítulo es presentar las características de los programas de desarrollo rural de Alianza para el Campo 2002. Para cumplir tal fin, a lo largo del capítulo se presentarán primeramente los componentes de los programas de desarrollo rural y sus modalidades de operación, sus objetivos y sus complementariedades. El siguiente apartado trata la evolución de los programas de desarrollo rural dentro de APC, desde 1996 hasta el 2002, tanto en su comportamiento de atención a beneficiarios, como de su participación en el presupuesto total de Alianza. Seguidamente se analiza el comportamiento de los programas de desarrollo rural en el año 2002, en cumplimiento de metas financieras y físicas. El capítulo termina con la presentación de la tipología de productores que recibieron en 2002 los apoyos de APC.

2.1. Características del grupo de programas 2002

2.1.1. Introducción

Las acciones encaminadas al desarrollo rural del año 2002 se enmarcaron en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (Diario Oficial, 07 de diciembre de 2001) y se inscribieron en la búsqueda de un uso más eficiente de los recursos públicos, de la generación de empleo e ingreso rurales.

La política de desarrollo rural en México se orientó, así, a

“fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar, a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; a incorporar procesos de transformación y agregación de valor; al desarrollo de capacidades en el medio rural; y a promover y apoyar la participación de los productores y sus organizaciones, entre otros” (Reglas de Operación 2002. Diario Oficial, 15 de marzo 2002, p. 161).

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales, Pesca y Alimentación (SAGARPA) dirigió su atención al desarrollo rural en el contexto de los programas nacionales de Alianza para el Campo.

2.1.2. Programas del grupo y modalidades de operación

Los programas de desarrollo rural de Alianza para el Campo 2002 (APC) tuvo dos componentes centrales: uno que incluye a los *programas base* y el otro que agrupa a los *programas específicos de apoyo a organizaciones rurales y a productores de bajos ingresos en el medio rural* (Reglas de Operación 2002. p. 161).

En el año 2002 existieron tres programas base:

- i) el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)
- ii) el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y
- iii) el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

En el componente de los programas específicos de apoyo a la población rural para el año 2002 se ejercieron dos programas principales:

- i) el Fondo Especial de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y al Desarrollo de Capital Humano (PROFEDER) y
- ii) el de Otros Programas para Productores de Bajos Ingresos (OPBI).

Los programas de desarrollo rural operó en 2002 bajo dos modalidades: como programas federalizados y como programas de ejecución nacional.

En los programas PAPIR y PRODESCA existieron simultáneamente las dos modalidades de operación, mientras que en el PROFEMOR algunos componentes operaron en una o en dos modalidades, simultáneamente. Así, el componente de “consolidación organizativa” fue tanto de ejecución federalizada como de ejecución nacional, el componente de “fortalecimiento institucional” únicamente fue de ejecución federalizada y el componente de “fomento empresarial” sólo de ejecución nacional (Reglas de Operación 2002, pp. 165, 168, 170-172).

En los programas específicos, el PROFEDER fue de ejecución nacional y el programa de Otros Productores de Bajos Ingresos (OPBI) fue de ejecución federalizada (Reglas de Operación 2002, 173-174).

2.1.3. Objetivos comunes, sinergias y superposiciones entre programas

El planteamiento de los programas de desarrollo rural de Alianza para el Campo consideró dirigir su atención en 2002 hacia tres aspectos fundamentales del mundo rural mexicano: las áreas estratégicas de las regiones marginadas, las cadenas productivas y los grupos prioritarios (Reglas de Operación 2002, pp. 161-162).

Tanto los programas base, como los programas específicos, los de ejecución federalizada, como los de ejecución nacional, deberían ir encaminados para lograr un desarrollo rural incluyente y sustentable. Los programas base que plantea APC para el desarrollo rural consideran la formación de capital físico (PAPIR), capital humano (PRODESCA) y capital social (PROFEMOR), ingredientes necesarios que potenciarían el aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del medio rural, en su propio beneficio.

En la integración de los tres programas base se tendría, por lo tanto, la construcción de capital físico a través de proyectos productivos con miras a generar una base productiva y apoyar la reconversión productiva, en un contexto de desarrollo regional, que generaría empleo e ingreso a la población objetivo. La construcción de capital humano tomaría la forma de desarrollo de capacidades en la población rural, para mejorar sus procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales. El capital social se atendería a través del fomento a la organización económica, con el fin de apoyar la apropiación del

valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, incrementar la participación social y fomentar la autogestión de la población objetivo.

Los programas de desarrollo rural de APC presentó objetivos, por lo tanto, que buscarían generar un proceso de desarrollo rural sobre bases sólidas, que atenderían la inversión, la capacitación y la organización.

En una visión de conjunto, de los programas base y los programas específicos que integraron los programas de desarrollo rural de APC 2002, llaman la atención dos puntos:

- a) Uno, que los programas específicos parecerían traslaparse con los programas base en sus objetivos, tal parece ser el caso entre el PROFEDER y el PROFEMOR, en su modalidad de consolidación organizativa (Reglas de Operación 2002, pp. 172 y 174). Otro ejemplo es el programa de Otros Programas para Productores de Bajos Ingresos (OPBI), pues los objetivos que el programa persigue bien pudieron ser cubiertos con el PAPIR (Reglas de Operación 2002, pp.165 y 176).
- b) Dos, la presencia simultánea de las dos modalidades de operación, tanto la de ejecución federalizada, como la de ejecución nacional, parecería generar confusión o ventajas para aquellos solicitantes con mayor información, pues no se presenta una clara definición o información sobre los casos en que sea una o la otra la forma más adecuada o para cuáles sujetos es propia una o la otra modalidad de operación (Reglas de Operación 2002, pp.165-177).

2.1.4. Población objetivo y criterios de elegibilidad

Los programas base dirigirían su atención en 2002 a unidades de producción rural, a grupos prioritarios (mujeres, indígenas, jóvenes y personas de la tercera edad) que se encuentren en las regiones y municipios que presentan los mayores índices de marginación⁽⁵⁾, en la clasificación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y CONAPO, así como a aquella población rural que reúna los requisitos de elegibilidad, según el apartado 4.2 de las Reglas de Operación 2002, p. 162).

Los programas específicos tendrían como población objetivo, en el caso de PROFEDER, a las organizaciones sociales con representatividad nacional o regional, legalmente constituidas y que no tengan fines de lucro; en el caso del programa OPBI, la definición de la población objetivo alude también a la definición del apartado 4.2 de la Reglas de Operación, aunque el giro productivo debería preferentemente el cultivo de cebada del altiplano, piña, uva y guayaba, entre otros, de ser prioridad estatal (Reglas de Operación 2002, pp. 174 y 177).

⁵ Se consideran a comunidades de hasta 2,500 habitantes ó de hasta 5,000, si se tratara de grupos prioritarios (Reglas de Operación 2002, p. 163).

Tanto los programas base, como los programas específicos de desarrollo rural de APC 2002 tuvieron formalmente un amplio espectro en su población objetivo, que según la definición explícita antes dicha y aumentada con el apartado 4.2 de las Reglas de Operación 2002, pudieron dar cabida a una población rural de ricos y pobres, de población rural marginada y población no marginada⁶). Aunque esta situación se habría intentado impedir, al definir en las Reglas de Operación que en los programas de desarrollo rural al menos el 70% de los recursos se canalizarían a las regiones y municipios con mayores índices de marginación. Sin embargo, dada la heterogeneidad de la economía y la población rural, igual pueden encontrarse en municipios marginados estratos de población no marginada, y que de acuerdo a la definición del apartado 4.2 de las Reglas de Operación podrían ser sujetos de apoyo, como fue el caso en el año 2002, y que los evaluadores nacionales pudieron constatar.

2.1.5. Componentes de apoyo

Los programas de desarrollo rural de APC 2002 concedieron tres tipos de apoyos, en el contexto de los tres programas base:

- Para la formación de capital físico, que sirviera a la producción primaria, la reconversión productiva, la transformación y/o la comercialización. En este rubro se apoyaría la adquisición de todo bien de capital, con excepción de la tierra. Este punto considera, asimismo dar apoyo para la creación de fondos de garantía líquida, con el fin de facilitar el acceso de los productores organizados a fuentes formales de financiamiento, para el desarrollo de su proceso productivo, de acopio, acondicionamiento, transformación y comercialización (PAPIR).
- Para la realización de proyectos productivos de desarrollo, solicitados por grupos u organizaciones económicas. Este componente incluye, además, una amplia gama de apoyos adicionales. Tales son: apoyos para la consultoría y la capacitación a empresas rurales que lo soliciten; apoyos para promover la transferencia de tecnología, la conservación de recursos naturales, el desarrollo regional y la integración de cadenas productivas. En este rubro también habría la posibilidad de apoyar la organización y asistencia a eventos de capacitación. Han de mencionarse también los apoyos para la supervisión de los servicios profesionales y el control de calidad que llevaría a cabo un organismo especial formado para tal fin; los apoyos para la organización de eventos para promover agroproductos no tradicionales y finalmente, los apoyos para sufragar los gastos de asistencia a reuniones de intercambio, de carácter distrital, regional, estatal y a la Reunión

⁶ La definición de la población objetivo de APC en el apartado 4.2 establece tres estratos, en los cuales pueden incorporarse individuos o grupos de individuos con alguna forma de organización. La amplitud de la definición al interior de los estratos puede verse a continuación: aunque el primer estrato se refiere a productores de bajos ingresos en zonas marginadas, en poblaciones no mayores a 2,500 habitantes, con una dotación de hasta 10 hectáreas de riego ó 20 hectáreas de temporal, con hasta 20 cabezas de ganado mayor ó 100 de ganado menor ó hasta 25 colmenas, ubicados en municipios considerados de alta y muy alta marginación, el segundo estrato se refiere a productores de bajos ingresos en transición en cualquier comunidad y municipio, que incluye a personas físicas o morales de hasta 20 hectáreas de riego o 40 hectáreas de temporal, con hasta 70 cabezas de ganado mayor en las regiones tropicales y hasta 50 cabezas de ganado mayor en el resto del país, o sus equivalente en especies menores, cuando se dediquen preponderantemente a la ganadería. El tercer estrato incluye al "resto de productores", es decir "a toda persona física o moral que de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural, en cualquier comunidad y municipio, y que en función de sus sistemas de producción y actividad productiva cuente con superficies y cabezas de ganado mayores a las establecidas para los productores de bajos ingresos..." (Reglas de Operación 2002. Diario Oficial 15 de marzo 2002 (Segunda Sección) 102, apartado 4.2.

Nacional de Intercambio de Experiencias Exitosas de Desarrollo Rural Sustentable (PRODESCA).

- Para el fortalecimiento institucional, la consolidación organizativa y el fomento empresarial (PROFEMOR).

2.1.6. Análisis del cambio en las características del grupo 2003

Los programas de desarrollo rural de APC 2003 conservan en esencia el planteamiento de APC 2002 en lo que se refiere a objetivos, programas y población objetivo. Los apoyos se orientarán a través de los tres programas base ya conocidos para 2002: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

La población objetivo que el programa de desarrollo rural considera atender en 2003 tiene una definición más amplia que en 2002, ya que se incluye a los productores “*de bajos ingresos en zonas marginadas, no marginadas y en transición (...) y en apoyo a la competitividad del resto de productores*” (Reglas de Operación 2003. Diario Oficial de la Federación, 25 de julio 2003, p. 57). Existirán también las modalidades de atención a la demanda individual y en grupo, a través de fondos de ejecución nacional o federalizada.

Un punto que es pertinente mencionar es que la aprobación de las solicitudes en 2003 exigirá reunir varias compatibilidades: que sea congruente con los planes de los Consejos Municipales y Estatales de Desarrollo Rural, que tenga factibilidad e impacto respecto a cambio tecnológico, organización, integración de cadena y comercialización y que posibilite la concurrencia de recursos y complementariedad entre los subprogramas del programa de desarrollo rural (Reglas de Operación 2003, p. 60).

2.2. Evolución del grupo de programas de desarrollo rural 1996–2003

2.2.1. Cambios relevantes en la composición, orientación y objetivos del grupo de programas

La Alianza para el Campo inició con programas orientados hacia la agricultura y la ganadería y con un solo programa dirigido a productores de escasos recursos llamado Programa de Equipamiento Rural (PER); agregándose posteriormente a la propuesta de desarrollo rural el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT) y el Programa de Capacitación y Extensión (PCE), constituyendo ambos el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINDER).

El propósito fundamental de los programas del SINDER era brindar servicios de asistencia técnica a partir de la identificación de necesidades por medio de diagnósticos (PCE), así como de incrementar la producción y productividad de los granos básicos en áreas de alto y muy alto potencial productivo (PEAT); en tanto que en el caso del PER se trataba de fomentar la inversión productiva y la capitalización de las unidades de producción rural. En el caso del PCE y del PER se esperaba que los proyectos elaborados por los extensionistas recibieran financiamiento del PER-PADER, pero excepcionalmente y a iniciativa de algunos estados fue que pudo darse esta relación.

Hasta el año 2000, los Programas PADER, MDR, PCE, PEAT, PDPSZRM, CAFÉ, HULE, CACAO, Agroindustria Primaria, PROFECA, FOMMUR, PATMIR dibujaron la visión del desarrollo rural del gobierno mexicano.

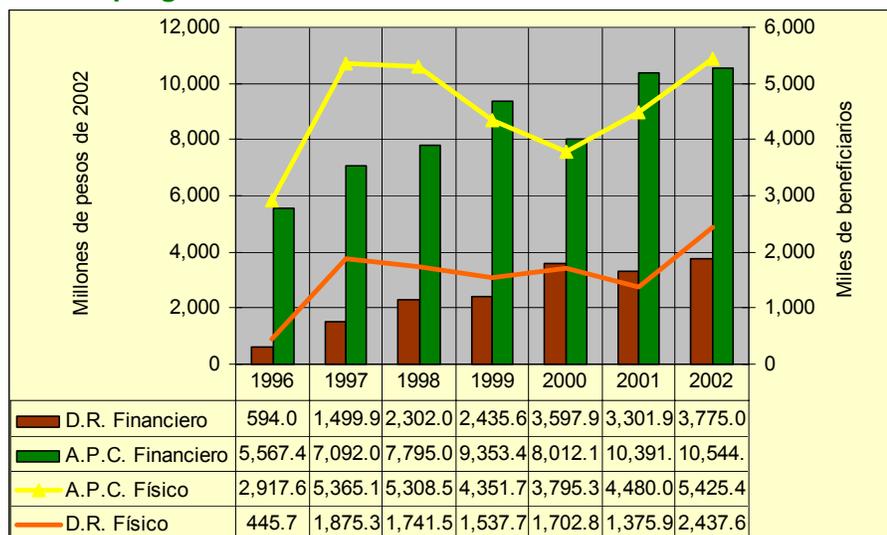
En el año 2002 el gobierno federal replanteó las acciones dirigidas al campo y agrupó las acciones de los diversos programas en los programas base de desarrollo rural.

El Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) agrupó el componente de inversión de los programas PADER, MDR, CAFÉ y PDPSZRM. El Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) integró el componente de servicios profesionales de los programas CAFÉ, MDR, PESPRO y PDPSZRM.

Entre los objetivos del Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) se encuentra el de mejorar la estructura interna y la profesionalización de las organizaciones en los aspectos contables y administrativos, que era uno de los objetivos del PROFECA; otro de sus componentes se orienta a la creación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (Consejo Mexicano, Estatal, Distrital y municipal); en tanto que otro componente importante es la continuación de las acciones de fortalecimiento de los sistemas de microfinanciamiento rural promovidas por el PATMIR (véase Cuadro A.2.1.).

2.2.2. Inversión y número de beneficiarios del grupo de programas en relación al total de la APC 1996-2002

Figura 1. Inversión y número de beneficiarios del grupo de programas en relación al total de la APC 1996-2002



Fuente. Elaborado con base en información de la Coordinación General de Delegaciones. SAGARPA, avances al mes de julio de 2003.

En 1996 los programas de desarrollo rural representaron casi el 11% de los recursos aplicados en los programas de Alianza para el Campo y con ellos se benefició al 15.3% de los productores participantes en ese año. En el siguiente año el monto de recursos destinados a desarrollo rural se duplicó en relación a Alianza; en 1998 los recursos significaron casi el 30% del total de la APC; en 1999 la proporción disminuyó 3 puntos y en el año 2000 se destinó la mayor cantidad de recursos financieros a los programas de desarrollo rural (prácticamente el 45% del total de Alianza). En 2001 el porcentaje disminuyó a aproximadamente el 32% y en el año 2002 la proporción de recursos destinados a los programas de desarrollo rural fue de 35.8%.

Aunque en su primer año de operación la población atendida con los programas de desarrollo rural fue la menor durante todo el periodo (15.3%), de 1997 a 1999 participaron en estos programas entre 33% y 35% de los beneficiarios totales de Alianza. Incrementa este porcentaje a casi el 45% en 2000 y 2002, mostrándose una disminución en el número de productores atendidos en 2001.

2.2.3. Distribución de la inversión por componente e inversión real promedio por beneficiario del grupo

Cuadro 2. Distribución de la inversión por componente e inversión real promedio por beneficiario del grupo

| Programa | Componente | U.M. | En Z. M. | En transición | Resto de P. | Benef. Total | Inversión T. | Inversión / Benef., miles de \$ | |
|-----------------------|---|-------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|--------------------|---------------------------------|-------------|
| PAPIR | Suma | Proy. | 310,273 | 172,137 | 109,974 | 592,384 | 2,880,652.7 | 4.86 | |
| | Organizados | Proy. | 114,759 | 32,658 | 0 | 147,417 | 1,438,152.9 | 9.76 | |
| | Atención a la Demanda | Proy. | 85,540 | 29,505 | 0 | 115,045 | 1,122,204.8 | 9.75 | |
| | Ejec. Nacional | Proy. | 109,974 | 109,974 | 109,974 | 329,922 | 320,295.0 | 0.97 | |
| PRODESCA | Suma | Proy. | 286,610 | 155,802 | 63,368 | 505,780 | 574,390.9 | 1.14 | |
| | Promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos de Desarrollo | Proy. | 173,450 | 69,819 | 0 | 243,269 | 417,258.8 | 1.72 | |
| | Consultoría y capacitación a empresas rurales | Proy. | 37,092 | 12,703 | 0 | 49,795 | 85,730.7 | 1.72 | |
| | Programas especiales de desarrollo de capacidades | Proy. | 9,487 | 8,791 | 1 | 18,279 | 31,470.8 | 1.72 | |
| | Ejec. Nacional | Proy. | 63,287 | 63,288 | 63,288 | 189,863 | 31,732.0 | 0.17 | |
| | Promoción de agroproductos no tradicionales | Proy. | 568 | 240 | 29 | 837 | 1,633.2 | 1.95 | |
| | Participación en RENDRUS | Evento | 2,726 | 961 | 50 | 3,737 | 6,565.5 | 1.76 | |
| PROFEMOR | Suma | Proy. | 538,473 | 418,304 | 381,423 | 1,338,200 | 236,823.9 | 0.18 | |
| | Ejec. Nacional | Proy. | 381,423 | 381,423 | 381,423 | 1,144,269 | 29,506.0 | 0.03 | |
| | Fortalecimiento Institucional | Consejo Regional | | 11,690 | 4,000 | 0 | 15,690 | 16,792.7 | 1.07 |
| | | Consejo Distrital | | 20,537 | 700 | 0 | 21,237 | 22,805.0 | 1.07 |
| | | Consejo Municipal | | 39,027 | 7,001 | 0 | 46,028 | 49,134.3 | 1.07 |
| | Consolidación Organizativa | Proy. | | 85,796 | 25,180 | 0 | 110,976 | 118,585.8 | 1.07 |
| | | Org. < 3 años | | 47,848 | 7,030 | 0 | 54,878 | 58,640.7 | 1.07 |
| | | Org. > 3 años | | 37,948 | 18,150 | 0 | 56,098 | 59,945.1 | 1.07 |
| OPBI | | Proy. | 1,088 | 182 | 0 | 1,270 | 83,177.0 | 65.49 | |
| Total D. Rural | | | 1,136,444 | 746,425 | 554,765 | 2,437,634 | 3,775,044.5 | 1.55 | |

Fuente. Elaborado con base en información de la Coordinación General de Delegaciones. SAGARPA, avances al mes de julio de 2003.

2.3. Desempeño del grupo de programas

La evaluación de los programas de desarrollo rural de APC 2002 tiene como marco de análisis los programas base. A continuación se hace referencia al comportamiento observado en 2002.

2.3.1. Cumplimiento de metas de beneficiarios y financieras

Hasta el 31 de julio de 2003 el Comité Técnico de Desarrollo Rural había liberado el apoyo para el 62% de los beneficiarios comprometidos. Llama la atención que es el PRODESCA el programa en donde apenas se había liberado el apoyo para el 51% de los beneficiarios comprometidos. Los estados en donde este programa muestra menos del 60% de lo programado son, en orden de importancia, Chiapas, Oaxaca y Baja California Sur.

**Cuadro 3. Recursos programados y ejercidos 2002
(millones de pesos mexicanos)**

| METAS FINANCIERAS | FUENTE | PAPIR | | PRODESCA | | PROFEMOR | | OPBI | TOTAL |
|--|--------------|-----------------|---------------|----------------|--------------|------------------|--------------|--------------|------------------|
| | | Federal | Nal | Federal | Nal | Federal | Nal. | Federal | |
| REPROGRAMADO | SAGARPA | 1,126.77 | 0.00 | 408.32 | 0.00 | 152.20 | 0.00 | 37.02 | 1,724.31 |
| | GOB. EDO. | 369.16 | 0.00 | 138.86 | 0.00 | 49.71 | 0.00 | 6.23 | 563.96 |
| | PRODUCT. | 791.52 | 0.00 | 2.29 | 0.00 | 7.49 | 0.00 | 32.48 | 833.78 |
| | TOTAL | 2,287.45 | 0.00 | 549.47 | 0.00 | 209.40 | 0.00 | 75.73 | 3,122.05 |
| PAGADO | SAGARPA | 1,032.01 | 320.29 | 337.00 | 31.73 | 128.99 | 29.51 | 25.38 | 1,904.91 |
| | GOB. EDO. | 318.16 | 0.00 | 110.09 | 0.00 | 39.70 | 0.00 | 2.55 | 470.49 |
| | PRODUCT. | 758.74 | 0.00 | 1.74 | 0.00 | 4.28 | 0.00 | 18.64 | 783.40 |
| | TOTAL | 2,108.91 | 320.29 | 448.82 | 31.73 | 172.97 | 29.51 | 46.57 | 3,158.81 |
| METAS FÍSICAS (Beneficiarios) | | 592,384 | | 505,780 | | 1,338,200 | | 1,270 | 2,437,634 |

Fuente: SAGARPA. Avance Financiero de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de Alianza Contigo 2002. 31 de julio 2003.

Según el cuadro anterior, en los programas de ejecución federalizada, la SAGARPA había pagado hasta el 31 de julio de 2003 el 90% del total comprometido para el ejercicio 2002 en los tres programas base.

2.3.2. Cobertura geográfica de los apoyos

Tanto los programas base, como los programas específicos de desarrollo rural de Alianza 2002 estarían destinados a las 32 entidades federativas mexicanas. Una excepción la constituye únicamente el programa de OPBI, pues en este caso los apoyos se destinarían a los productores que preferentemente se dedicaran a la producción de cebada del altiplano, piña uva y guayaba (Reglas de Operación 2002, pp. 165-177).

2.4. Tipología de beneficiarios del grupo 2002

2.4.1. La metodología

El objetivo de la tipología de productores es agrupar a la población en estratos homogéneos, de tal manera que las características prevaecientes en cada estrato caractericen a esos productores y los diferencie del resto.

La tipología muestra una identificación socioeconómica de los productores rurales que reciben los apoyos de la Alianza para el Campo. Con el apoyo de la tipología se puede hacer un análisis comparativo de los impactos por tipo de productor, así también, se pueden formular recomendaciones que potencien los efectos deseados en la población objetivo. Las variables incluidas para determinar los tipos de productores se encuentran especificadas en el cuadro A.2.2.

2.4.2. Los beneficiarios

El 86% de los participantes en el PAPIR 2002 se concentró en los tipos I a III (véase cuadro A.2.3. y Figura A.1).

Más del 90% de quienes emplearon el apoyo en actividades de transformación fueron productores del tipo I y II; en tanto que aproximadamente el 93% de quienes aplicaron el apoyo en actividades relacionadas con los servicios fueron también productores de los tipos I y II. El 25% de quienes señalaron haber utilizado el apoyo en actividades pecuarias fueron productores del tipo I, el 58% de quienes aplicaron el apoyo en actividades de esta clase fueron productores de los tipos II y III.

Un comportamiento similar ocurre con quienes destinaron el apoyo hacia actividades agrícolas. En este caso se encontraron el 74% de los beneficiarios agrupados en los tipos II y III.

Capítulo 3

Diagnóstico de la Economía Rural

3.1. Introducción

El diagnóstico de la economía rural que aquí se presenta incluye algunos signos que se han considerado fundamentales para vislumbrar el marco en donde actúan los programas de desarrollo rural de APC 2002.

Este capítulo incluye algunos datos básicos del sector agropecuario de la economía nacional, con el fin de tener el contexto macroeconómico de la economía rural. En el siguiente apartado se tratarán algunos de los principales problemas que afectan el desempeño de la economía rural mexicana en su conjunto, problemas que tienen repercusiones y se relacionan con el funcionamiento de los programas de desarrollo rural de APC. Posteriormente se presentará una caracterización somera de los municipios altamente marginados, que contienen a la población objetivo de los programas de APC 2002 y que están definidos en el Anexo 1 de las Reglas de Operación. Esta caracterización se incluye con fines de hacer en un capítulo posterior, el análisis de correspondencia entre la situación de los municipios prioritarios y los instrumentos que APC aplica al dirigirse a esta población objetivo. En el apartado final del presente capítulo se menciona la concurrencia de instituciones públicas que directamente inciden en el desarrollo rural mexicano.

3.2. El sector agropecuario en la economía nacional

El sector agropecuario mexicano genera actualmente alrededor del 5% del Producto Interno Bruto y el 2.5% del valor de las exportaciones. A pesar de su reducida contribución al PIB, el sector agropecuario tiene una gran importancia económica y social, principalmente por la población que absorbe⁽⁷⁾ y la importancia de sus productos en la canasta básica. Adicionalmente, las grandes disparidades económicas y sociales que existen en México, se reflejan en detrimento de la población rural, cuya ocupación se ubica en una parte importante en el sector agropecuario. Así, la pobreza rural es un componente central en la pobreza presente en México, principalmente la pobreza extrema.

3.3. Principales problemas que afectan el desempeño de la economía rural

3.3.1. Antecedentes

El desempeño de la economía rural se ve inmerso en una situación cuyo funcionamiento depende de factores del contexto local, regional y nacional. Factores económicos, sociales y políticos inciden sobre la unidad de producción rural e incentivan o

⁷ En el sector agropecuario se encuentra aproximadamente un cuarto de la población económicamente activa

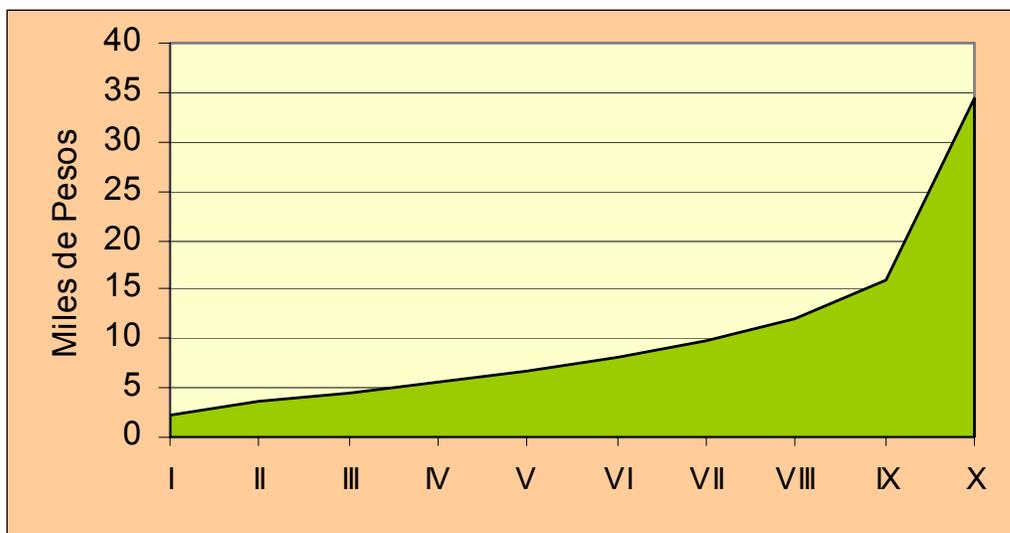
desincentivan su desempeño económico. Las expresiones de pobreza, marginación y desigualdad de la población rural son el resultado de esos factores.

Existe una brecha en los ingresos de la población, en detrimento de la población rural. Hay una relación de 1 a 4 entre el ingreso rural promedio y el ingreso urbano promedio de la población trabajadora⁽⁸⁾. Esta situación refleja profundas desigualdades, tanto en niveles de vida, en acceso a información de utilidad para el desempeño económico y en el aprovechamiento de oportunidades. Esa diferencia de ingresos refleja y a su vez influye en la formación de capital físico, de capital humano y de capital social, elementos necesarios para la producción y para el desempeño económico de la población rural.

3.3.2. Disparidades económicas y sociales

La población rural mexicana es heterogénea. Una expresión de la heterogeneidad es la distribución y la composición del ingreso rural. Para el año 2000 el ingreso promedio del decil X, el más rico de la población rural, era 16 veces superior al ingreso promedio del decil I, el más pobre. El decil más rico tuvo en el año 2000 el 34% del ingreso rural total generado, mientras que el decil más pobre se apropió únicamente del 2% del ingreso total rural.⁽⁹⁾

Figura 2. México 2000: Ingreso promedio mensual de las familias rurales, por decil (pesos corrientes)



Fuente: Elaborado con base en: INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000.

Los datos promedio también esconden desigualdades y cabe esperar que al interior de todos los grupos de población comprendida en los deciles existan grandes disparidades. Así se entiende que con esos niveles de ingreso mensual promedio y a pesar de ellos, sea en áreas rurales donde más de la mitad de la población se considere como en situación de pobreza, la mayoría de ellos viviendo en pobreza extrema.⁽¹⁰⁾

Al interior de cada decil de la población rural se ubican agentes económicos de diversa naturaleza, con actividades dentro de la producción primaria, secundaria o de servicios.

⁸ SAGARPA. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, p.18.

⁹ INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000.

¹⁰ Revista Claridades Agropecuarias, Núm. 108, Agosto 2002, p. 65.

Para los productores agropecuarios hay un rasgo que atraviesa a todos los estratos y es la diversificación de las fuentes de ingreso.

Los tres principales rubros del ingreso rural son: ingreso agropecuario, ingreso por actividades no agropecuarias e ingreso por venta de mano de obra. En un estudio hecho sobre productores ejidales se ha constatado que las fuentes de ingreso no agropecuario aumentan su participación en relación inversa a la superficie en explotación agropecuaria que tiene el productor.⁽¹¹⁾

La composición del ingreso rural es ilustrativa de la situación económica cambiante que se vive en el mundo rural. La composición actual del ingreso refleja también la baja capacidad del sector agropecuario mexicano para absorber en condiciones favorables a la población rural. Para el año 2000, en promedio para la población económicamente activa rural, el 48% del ingreso monetario de los hogares rurales provino de la venta de mano de obra⁽¹²⁾. Otro dato que resulta interesante es que en promedio para la población rural el 18% del ingreso monetario provino de transferencias, principalmente de los programas públicos que operan en áreas rurales.⁽¹³⁾

La heterogeneidad en la población y en los productores rurales presenta grandes retos en el diseño de la política general y sectorial de desarrollo rural, pues requiere de instrumentos adecuados, que puedan aprovechar el potencial de cada grupo de población, pero también que tengan presente las limitantes, de tal manera que se logre una asignación eficiente de los escasos recursos que existen para el desarrollo rural.

3.3.3. Población rural sin tierra

Además de los productores agropecuarios, que complementan su ingreso con otras actividades, una parte importante de la población rural actual ya no tuvo acceso a la propiedad de la tierra. En efecto, de la población económicamente activa de áreas rurales, el 50% carece de la tierra como medio de producción⁽¹⁴⁾ y ha de dedicarse a la venta de su mano de obra para la obtención de un ingreso. La participación de esta población en el mercado de trabajo lleva el sello de su incipiente dotación de capital humano y su escaso capital social, componentes que serían necesarios para colocarlos en una posición de ventaja en la obtención de ingresos y de niveles de vida satisfactorios.

Los programas de desarrollo rural de Alianza para el Campo han declarado como propósito querer atender a la población rural, independientemente de que posea o carezca del activo tierra. Esta situación da cabida, por lo tanto, a proyectos productivos de servicios o de actividades en donde no se requiera el activo tierra.

En el contexto de fomento a las cadenas agroalimentarias que Alianza 2002 buscó, también habría sido posible encontrar cabida para esa población, propiciando su integración en actividades complementarias para integrar la cadena. Sin embargo, los

¹¹ Según datos oficiales, en productores de menos de 2 hectáreas el 70% del ingreso total proviene de actividades no agropecuarias (SAGARPA. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, p.18).

¹² Llama la atención, sin embargo, que para el decil IX esta cifra alcanzó el 55%, mientras que para el decil I fue únicamente de 28% y para el decil II de 38%. Esta situación podría leerse en el sentido de que la población rural de este decil se inserta en condiciones desfavorables en el mercado de trabajo, lo que le significaría bajas remuneraciones. INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000.

¹³ La situación entre deciles se invierte respecto a las transferencias, pues en el decil I, del total del ingreso monetario, el 37% provino de transferencias, para el decil IX fue de 17% y para el decil X del 12% del total de su ingreso (INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2000).

¹⁴ SAGARPA. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. ídem.

apoyos solicitados y los proyectos presentados para su aprobación por Alianza 2002, como se verá más adelante, se han quedado mayormente en las actividades agropecuarias. Ha faltado así, la operacionalización de un concepto integral de desarrollo local, territorial o regional, que no se limite a las actividades agropecuarias.

3.3.4. Bajo nivel de ahorro

Un aspecto importante en los programas de desarrollo rural ha sido la participación del beneficiario en el financiamiento del proyecto. Esa participación trae repercusiones importantes para el funcionamiento mismo del proyecto, pues al hacer co-partícipes a los beneficiarios en los activos y en el capital de la empresa, favorece una apropiación del proyecto por los beneficiarios y cuida su operación. Pero la aportación requerida ha sido también un punto frecuente de ataque a la forma de operación de los programas de desarrollo rural de Alianza, con el argumento de que la población rural no tiene capacidad de ahorro. Por lo que, beneficiarios potenciales que habrían necesitado los apoyos de Alianza se ven excluidos, pues no cuentan con los medios para participar en la empresa, en el momento en que son requeridos.

Algunos beneficiarios cuyo proyecto ya habría sido seleccionado para recibir los apoyos de PAPIR, por ejemplo, habrían perdido la oportunidad por la falta de la contribución que en su momento se habrían comprometido. Por ejemplo, según datos nacionales para 2002, aproximadamente el 8% de los beneficiarios seleccionados para recibir el apoyo de los programas de desarrollo rural APC 2002 dijeron tener problemas para aportar la contribución establecida como parte de los fondos del proyecto presentado.

El fenómeno de la falta de la canalización y formación del ahorro privado antes descrito podría leerse como una expresión de la falta de ahorro en la población rural. Podría leerse también, sin embargo, como la incapacidad para captar el pequeño ahorro que pudiera generarse a lo largo del tiempo, por la población rural, debido a la inexistencia de un sistema financiero rural acorde a las condiciones de esa población.

Es indiscutible la utilidad de captar y movilizar el ahorro rural. En relación con los programas de desarrollo rural de Alianza para el Campo, la existencia de formas adecuadas para movilizar el ahorro rural ofrecerían grandes posibilidades de participación para aquellos grupos de población en condiciones precarias. Ese ahorro facilitaría la aportación de los fondos en el momento oportuno, pues abriría la posibilidad no sólo de tener la cantidad requerida para acceder a algún apoyo de Alianza si se buscara, también podría prever eventualidades familiares, o bien, movilizar el ahorro para la constitución de empresas sociales, que contribuyan a la capitalización de la economía rural.⁽¹⁵⁾

El problema del ahorro rural y la forma de orientarlo han sido puntos siempre presentes en la agenda de la política sectorial. Las acciones realizadas hasta ahora en el marco de APC 2002, aunque son parciales y algunas están aún en sus inicios, han ido abriendo una brecha que, con la orientación adecuada, tendrían el potencial para apoyar el proceso de desarrollo rural.⁽¹⁶⁾

¹⁵ La presencia de ahorro rural ha sido discutida y con frecuencia negada por diversos científicos sociales. Es cierto que la capacidad de ahorro puede ser relativamente pequeña y que sólo podría darse si se mantiene un nivel de consumo estable, dejando múltiples necesidades de la población rural sin satisfacer y manteniendo una disciplina en los patrones de consumo. Sin embargo, no es irreal pensar en la existencia de ese ahorro rural, de otra forma, ¿Cómo pueden explicarse las fiestas religiosas, por ejemplo en comunidades rurales? Sobre los servicios financieros rurales puede consultarse también la siguiente página: ver www.fao.org/docrep/005/y2006s/y2006s0c.htm#bm12.1, capítulo 8.

¹⁶ Se trata de las Instituciones Financieras Rurales que operan en las Huastecas y en el estado de Chiapas.

3.3.5. Las cadenas agroalimentarias de alta inclusión social

Alianza para el Campo 2002 consideró como una línea estratégica el desarrollo de cadenas productivas y el apoyo a grupos prioritarios en áreas rurales.

Los programas de desarrollo rural de APC 2002 fueron concebidos para la población rural de municipios marginados. El marco de acción de los programas debía ser el de las cadenas agroalimentarias de alta inclusión social. Y ese concepto pareciera ser el adecuado para orientar los apoyos, pues sería el marco económico en que se desenvuelve gran parte de la población, por ejemplo en la producción de maíz, frijol, ganadería de traspatio, entre otros. El funcionamiento de los apoyos en el contexto de las cadenas agroalimentarias podría abarcar a amplios grupos poblacionales en las actividades económicas centrales de la población rural, que en el contexto de fomento a las cadenas productivas significaría reducir los costos de transacción que se relacionan con la producción y la comercialización. El fomento a las cadenas productivas significaría, por lo tanto, eficientar la actividad económica y aumentar el ingreso de la población involucrada.

Pero el concepto de las cadenas agroalimentarias, aunque en algunas entidades federativas pareciera estar más claro que en otras, fue más frecuente encontrar una comprensión difusa y una falta de operacionalización del concepto, para llevarlo como línea de acción en la selección y operación de los proyectos productivos de desarrollo rural. Ese fenómeno se reflejó en proyectos productivos incompletos, que con frecuencia carecían de un planteamiento operativo para la comercialización y el abastecimiento de insumos, en el espíritu de reducir costos y aumentar los ingresos de la población partícipe de los proyectos productivos. Aparte de ello, y como un resultado de la falta de permeabilidad y apropiación del concepto de cadenas productivas, se presentó, con frecuencia, una dispersión de los apoyos, que ocasionalmente y por casualidad pudieron haber caído en las cadenas de alta inclusión social y haber funcionado con el objetivo de fortalecer algún eslabón de la cadena agroalimentaria, con miras a hacer más eficiente el uso de los recursos y aumentar los niveles de ingreso rural.

3.3.6. La capacitación

Actualmente existen grandes diferencias entre los niveles de educación formal que tiene la población rural y la que muestra la población urbana. En el año 2000 el 22% de la población mayor de 15 años tenía primaria completa, pero sólo el 12% había absuelto el nivel secundario. Hay aún una parte importante de la población que no sabe leer ni escribir, pues en el año 2000 ascendió a 21% de la población mayor de 15 años.⁽¹⁷⁾

Es así que la población rural puede verse como una población con urgentes necesidades de educación y capacitación. Es una tarea larga y compleja, que no puede ser abordada ni unilateralmente, ni por un solo agente, ni sólo por un año.

En el contexto de la operación de los programas de desarrollo rural de APC 2002, el nivel de educación adquiere relevancia, pues significaría para los destinatarios de Alianza una condición favorable para acceder a información, tanto económica, como de índole más amplia. La educación significaría para los productores también ventajas para analizar paquetes tecnológicos, para supervisar acciones y para conducir alguna empresa, por ejemplo.

¹⁷ INEGI. XII Censo General de Población 2000.

La baja capacitación de la población rural puede reflejarse en múltiples situaciones. En la producción agropecuaria, por ejemplo, se refleja en los reducidos niveles de productividad que tienen los productores, en el manejo que hacen de su empresa, en la búsqueda y acceso a la información, entre otros.

Por la complejidad de las necesidades de capacitación, por los requerimientos específicos, y por la dispersión de la población rural y de los grupos prioritarios, el abordaje de esta carencia necesita ser integral, con un concepto de mediano a largo plazo, orientado a llenar los vacíos, que de no hacerse, repercutirían permanentemente en la vida cotidiana de los productores y trabajadores rurales, en sus niveles de ingreso y en sus niveles de vida.

3.3.7. La organización económica

La población rural ha sido con frecuencia organizada con fines políticos. Muchas veces la organización ha sido sólo formal y ha funcionado como un grupo de interés o de presión política.

Las ventajas de la organización económica parecieran ser evidentes, pues disminuyen los costos de transacción y podrían procurar ventajas de operación en las actividades agropecuarias y no agropecuarias, al reducir costos y mejorar los términos de negociación para la comercialización y el abasto.

Aunque los programas de desarrollo rural de APC 2002 parecieran partir de esa lógica al requerir o favorecer a grupos organizados para la concesión de los apoyos, se ha dado como un supuesto válido, que las organizaciones constituidas para la obtención de los apoyos, funcionarían en el manejo de los apoyos. Y ese supuesto no necesariamente es un supuesto real en la vida cotidiana del mundo rural.

Ante una organización económica improvisada, entre una población que aparte de tener el interés común de obtener el apoyo de Alianza no tiene otro interés común, las ventajas de la organización económica como unidad de manejo en los apoyos, no ha mostrado las ventajas esperadas.

La formación de las organizaciones económicas sí pueden tener ventajas, pero para que ello sea así no es suficiente pedir como requisito que la población esté organizada, es necesario hacer un seguimiento, pero más aún, construir la capacidad para el manejo de conflictos al interior de los grupos organizados, encaminar las acciones económicas con la participación de todos los elementos de la organización y sacar las ventajas a la organización económica para la producción y para el acceso a mercados.

3.4. La situación de la economía rural y los grupos prioritarios en la economía nacional

Las Reglas de Operación 2002 definen una atención prioritaria a *“UPR mujeres, jóvenes e indígenas y personas de la tercera edad habitantes de regiones y municipios que presentan los mayores índices de marginación...”*.⁽¹⁸⁾ De esta manera, de los recursos

¹⁸ Reglas de Operación 2002, p. 162. En el mismo Anexo de las Reglas de Operación se establece una relación de municipios, los clasificados como A, que son los municipios marginados y con mayores índices de marginación y los municipios clasificados como B, llamados resto de los municipios marginados.

asignados para desarrollo rural por APC, “al menos el 70% deberá canalizarse a las regiones y municipios definidos en el Anexo 1...” (Reglas de Operación 2002, p. 162).

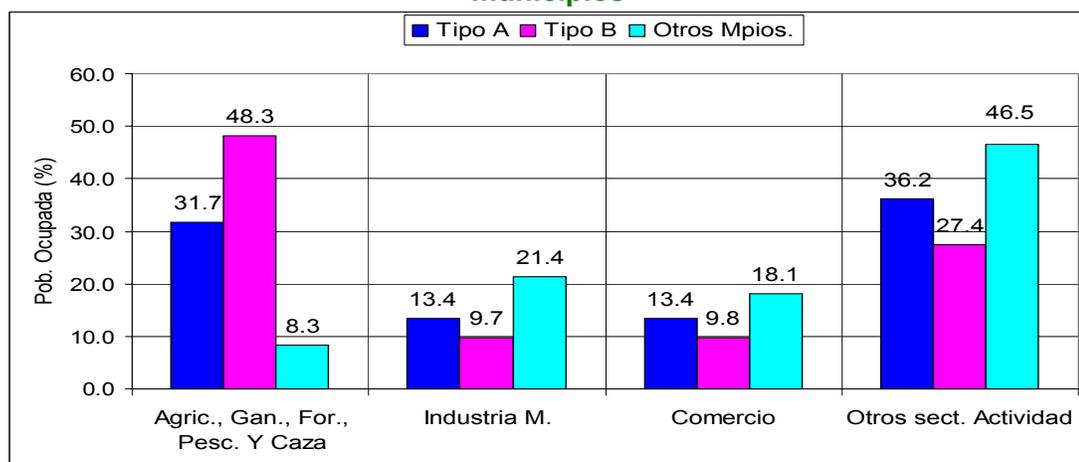
3.4.1. Algunos aspectos de la economía rural de las zonas marginadas

Los programas de desarrollo rural APC debían conceder atención prioritaria a los municipios listados en el Anexo 1 de las Reglas de Operación y clasificados como de alta marginación, o municipios tipo A. En ese mismo anexo se encuentran los municipios tipo B, que se clasifican como el resto de municipios marginados. En el año 2002 los municipios tipo A fueron 679 en total, cantidad que significó el 28% del total de municipios existentes en el país. El total de municipios B fue de 874, cantidad que equivalió al 36% del total de los municipios mexicanos.

Según datos oficiales censales, en el año 2000 se tuvo en los municipios tipo A, los de mayor importancia para los programas de desarrollo rural, un *pib per cápita* anual de USD \$ 1873, el nivel más bajo del país⁽¹⁹⁾.

La estructura ocupacional en los municipios tipo A muestra un dato fundamental para el diseño de los programas de desarrollo rural: que únicamente el 32% de la población económicamente activa se desempeñó en el sector agropecuario. Como se ve en la representación gráfica de la estructura ocupacional, el comercio y otras actividades, donde se incluyen principalmente los servicios y la producción de artesanías, han ganado importancia como fuente de ingresos para esta población. Para los municipios tipo B la situación es semejante, aunque en ellos el sector agropecuario absorbe todavía aproximadamente a la mitad de la población económicamente activa.

Figura 3. Población ocupada por sector de actividad y grupo de municipios

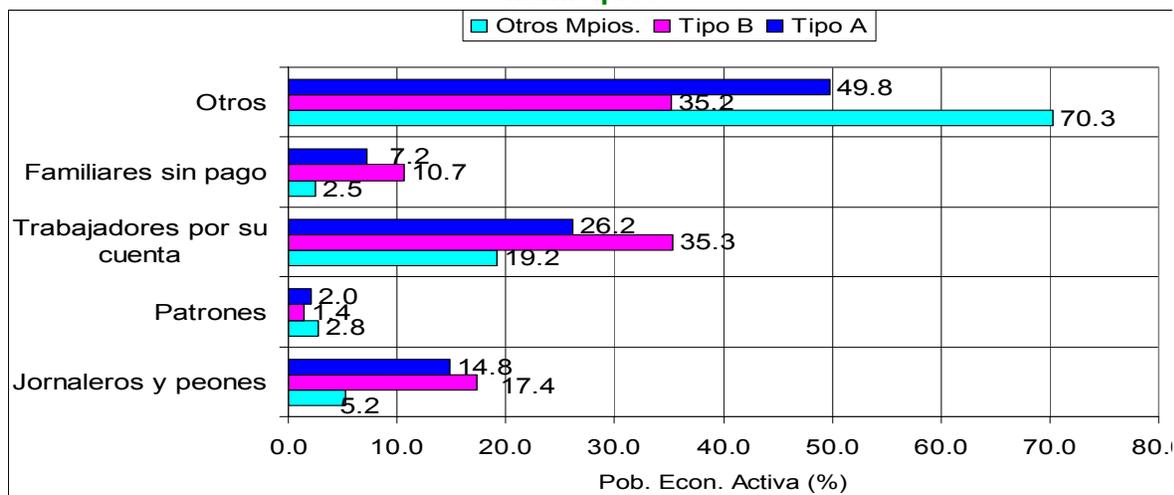


Fuente. Elaborado de acuerdo a la clasificación de municipios de atención prioritaria de la SAGARPA (Reglas de operación de la Alianza para el Campo 2002) y con datos del Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI

¹⁹ Este nivel, según el dato reportado por INEGI en el Censo General de Población 2000, se explica por el hecho de que el 50% de la población económicamente activa de los municipios tipo A recibían hasta dos salarios mínimos y el 27% de la población económicamente activa no recibía remuneración alguna.

Acorde con esa situación, únicamente cerca de un tercio de la población económicamente activa de los municipios tipo A y B se clasificó como trabajadores por su cuenta, rubro en el que estarían incluidas las unidades de producción rural. Los otros rubros, como son jornaleros, patrones y empleados, pueden apreciarse en la figura correspondiente.

Figura 4. Población ocupada según posición en el trabajo, por grupo de municipios



Fuente. Elaborado de acuerdo a la clasificación de municipios de atención prioritaria de la SAGARPA (Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002) y con datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI

La estructura ocupacional prevaleciente tiene importancia, pues indica el potencial, las capacidades, o las restricciones con las que se enfrentaría el funcionamiento de los proyectos de desarrollo rural.

En el análisis del ingreso de la población rural de los municipios tipo A y B es importante tener en cuenta la distribución sectorial de la ocupación, así como la posición en el trabajo. Un factor adicional que tiene importancia en la composición del ingreso es el de transferencias, tanto gubernamentales, como de las remesas por concepto de migración. Así, en los municipios tipo A se concentra el 12.2% de los hogares del país que reciben remesas y el 13.8% de los hogares en que alguna persona de la familia emigró a Norteamérica en los últimos cinco años antes del año 2000 ⁽²⁰⁾.

3.4.2. Indicadores sociales

En cuanto a la escolaridad de los habitantes de los municipios tipo A y B, en ellos se concentra el 26% y el 17% de la población que no recibió instrucción escolar o que no concluyó la primaria, respectivamente. En estos municipios sólo el 17% logró concluir la educación básica. Datos semejantes se observan en los municipios tipo B ⁽²¹⁾.

Otro dato de interés y que tiene que ver con la población objetivo de los programas de desarrollo rural de APC, en el rubro de grupos prioritarios, es que en los municipios tipo A se encuentra el 55% de la población que habla alguna lengua indígena, mientras que en los municipios tipo B se ubica el 30%.

²⁰ INEGI. XII Censo de Población 2000.

²¹ En los municipios tipo B se concentró el 24% y el 22% de quienes no recibieron algún tipo de instrucción o que no concluyeron la primaria, respectivamente.

3.4.3. Uso de recursos naturales

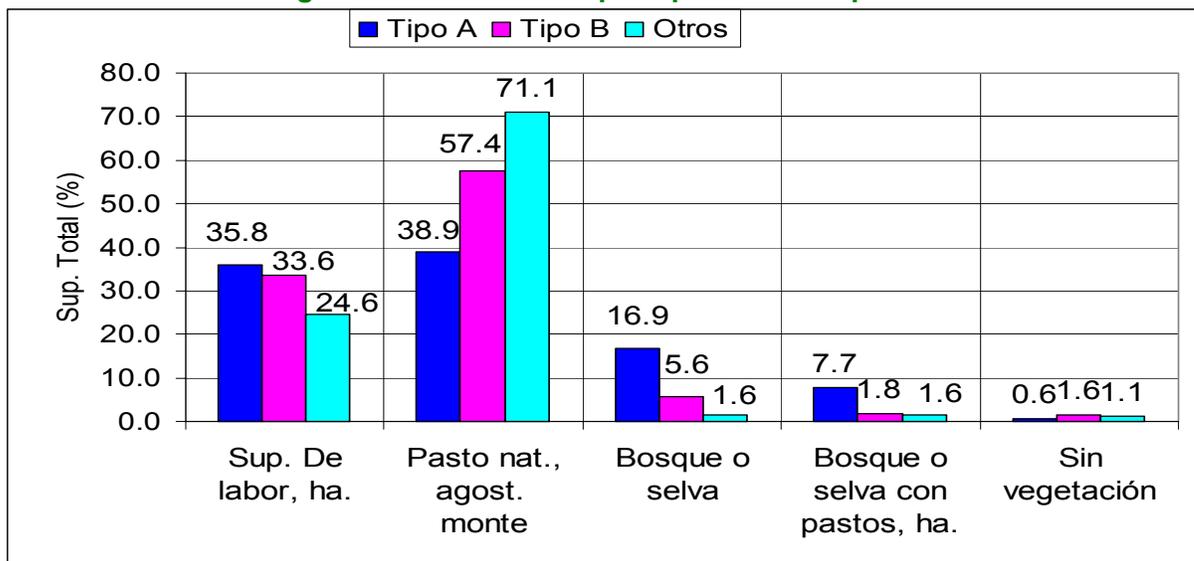
Según el VII Censo Agropecuario Agrícola Ganadero y Forestal, el censo más reciente a este respecto, en los municipios tipo A aproximadamente el 36% de la superficie total era de labor, el 40% eran terrenos con pasto natural; el 17% de los suelos eran bosques o selvas y el 10% de los suelos no tenían cobertura vegetal. Esto querría decir que la capacidad para actividades agrícolas está restringida por este acervo de recursos, que es de un tercio del total de la superficie disponible.

En los municipios tipo B la proporción de tierras de labor era similar a los del tipo A, sólo que los suelos con pasto o agostadero cubrían 18% más de la superficie total de las U.P.R., lo que supone una orientación de los suelos hacia actividades eminentemente ganaderas.

La tenencia de la tierra indica una importancia semejante para terrenos ejidales y privados y en un lugar secundario se encuentran los terrenos comunales. Las proporciones respectivas son de 41%, 43% y 16%.

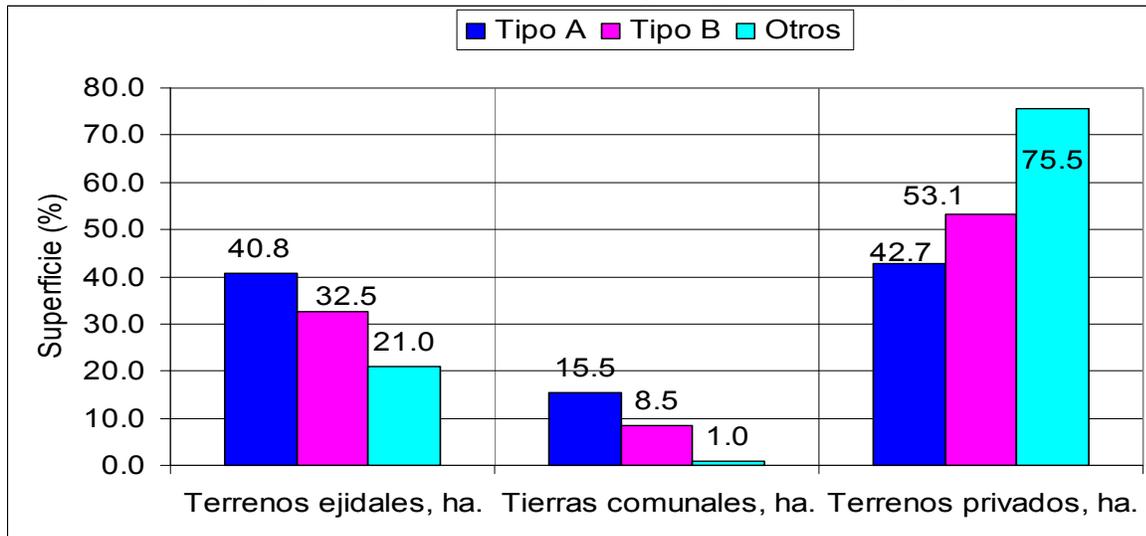
Las actividades económicas en los municipios tipo A y B se llevan a cabo en forma individual. En efecto, por lo que a las actividades agropecuarias se refiere, más del 80% de las unidades de producción rural, no estaban afiliadas a organizaciones de productores y tampoco realizaban actividades en grupos organizados para la producción.

Figura 5. Uso del suelo por tipo de municipio



Fuente. Elaborado de acuerdo a la clasificación de municipios de atención prioritaria de la SAGARPA (Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002) y con datos del VII Agrícola y Ganadero 1991. INEGI

Figura 6. Tenencia de la tierra por tipo de municipio



Fuente. Elaborado de acuerdo a la clasificación de municipios de atención prioritaria de la SAGARPA (Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002) y con datos del VII Agrícola y Ganadero 1991. INEGI

3.4.4. Las restricciones en el desempeño económico

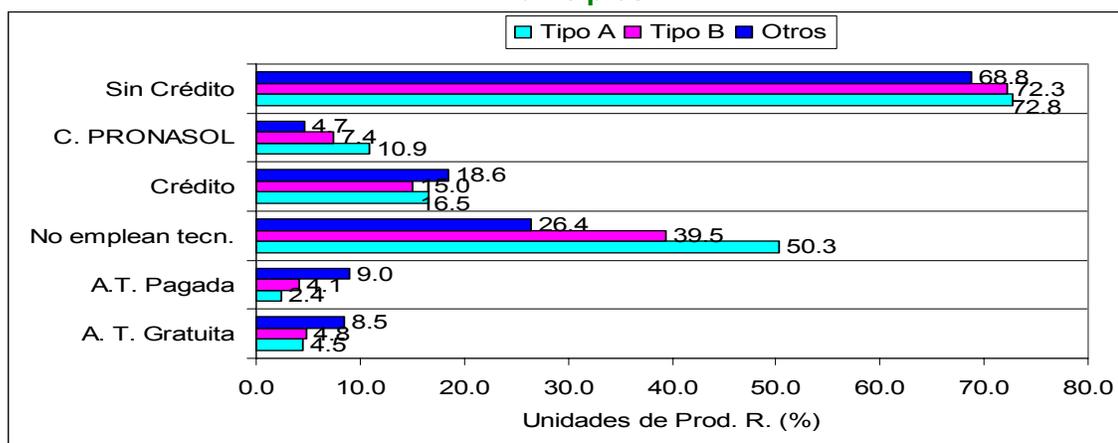
Las actividades agropecuarias en los municipios tipo A y B enfrentan situaciones que implican altos costos de transacción y que, por lo tanto contravienen la eficiencia y los ingresos que esos productores perciben.

Así, por ejemplo, respecto al financiamiento para la producción, en 1991 más de dos terceras partes del total de las unidades de producción rural no utilizaron ningún tipo de crédito para la realización de sus actividades agropecuarias y menos del 5% de ellas empleaban asistencia técnica, principalmente asistencia técnica gratuita ⁽²²⁾.

En las actividades agropecuarias se aplicaba en los municipios tipo A escasamente la fuerza mecánica, pues sólo en el 11% de las unidades de producción rural se llevaban a cabo las labores con tractor, en el 33% se empleaba tracción animal y en el 52% no empleaban ni tractores, ni tracción animal, ni una combinación de ambas.

²² De las unidades de producción que empleaban alguna tecnología el 31% empleaba semilla mejorada, el 13% empleaba árboles injertados en sus plantaciones, 70% empleaba fertilizantes químicos, 38%, empleaba fertilizantes orgánicos y el 46% empleaba pesticidas.

Figura 7. Situación del financiamiento y asistencia técnica por tipo de municipios



Fuente. Elaborado de acuerdo a la clasificación de municipios de atención prioritaria de la SAGARPA (Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002) y con datos del VII Agrícola y Ganadero 1991. INEGI

La conjugación, entonces, de una economía agrícola con restricciones en su funcionamiento, tanto de recursos físicos, como de recursos financieros, se refleja en bajos niveles de productividad. Así, para los municipios tipo A se registraban los siguientes rendimientos promedio: en arroz 1.2 ton/ ha, en frijol 0.4 ton/ ha y en maíz 1.0 ton/ha. Estos rendimientos son 30%, 33% y 17% menores al rendimiento nacional promedio para esos cultivos.

3.5. Convergencia de las instituciones y programas de fomento

Existen múltiples programas públicos que actualmente operan teniendo como población objetivo a la población rural. Ese hecho puede significar oportunidades para la población rural que busca apoyos para desarrollar alguna empresa, pueden incrementarse los fondos disponibles para la economía rural, fortaleciendo así el proceso de desarrollo rural. Entre las secretarías de estado que tienen programas paralelos y con fines similares a los de Alianza para el Campo, se encuentra la misma SAGARPA, la Secretaría de Economía, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Desarrollo Social⁽²³⁾.

El aprovechamiento de las oportunidades potenciales que ofrecen los numerosos programas de apoyo requiere, sin embargo, articulación, coordinación y complementariedad entre las diversas instancias, de tal manera que se potencien los resultados.

²³En la SAGARPA estarían, por ejemplo, algunos programas que actualmente se encuentran administrados por ASERCA. En la secretaría de economía podría citarse como ejemplo el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) y / ó el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES). En la secretaría de la reforma agraria, se encuentra, por ejemplo el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos (PAC), y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG). En la secretaría del medio ambiente y recursos naturales se encuentra el Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN) y el Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR), entre otros. En la secretaría de desarrollo social podemos citar múltiples programas, como ejemplo se toman los siguientes: el Programa para el Desarrollo Local en la modalidad de Microregiones y Zonas de Alta Marginación, el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, en su modalidad de Proyectos Productivos y de Fondos Regionales (Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación).

Sin embargo, con frecuencia lo que se observa en las áreas rurales es una difusión incompleta de los programas, la presencia de objetivos similares perseguidos por diferentes secretarías, dejando huecos sin atender, o aún el trabajo conjunto de diversas fuentes de financiamiento, sin coordinación y sin atacar problemas de fondo.

Los programas de desarrollo rural de Alianza para el Campo tienen grandes objetivos respecto a la formación de capital físico, humano y social, y ofrece un marco amplio para colaboraciones interinstitucionales coordinadas, colaboración que puede coadyuvar, tanto a enriquecer el enfoque, los recursos humanos y financieros para desencadenar procesos de desarrollo rural.

Para evitar duplicidades de esfuerzos, asignaciones ineficientes de recursos, pérdidas de capital humano y financiero y lograr el objetivo del desarrollo rural, se requieren compromisos institucionales, en donde el centro de la atención sea elevar el nivel de vida de la población rural, sobre todo de aquella que atentan la prevalencia de la dignidad humana.

3.6. Análisis de correspondencia

Los programas de desarrollo rural de APC 2002 presentaron en sus objetivos los propósitos de atender problemas centrales de las unidades de producción rural mexicanas: la falta de inversiones, la falta de capacidades en la población para incorporar innovaciones tecnológicas en la producción, en la transformación de la producción y para la comercialización. Las carencias de capital social se enfocarían buscando promover la organización y el fortalecimiento institucional, con el fin de lograr la participación equitativa de la población rural en los procesos de gestión y decisión. Explícitamente, los programas de desarrollo rural buscarían dirigirse a la población de municipios altamente marginados, inclusive a aquella que no tenía acceso a la tierra.

El lugar central que desarrollo rural de APC 2002 concedía a los municipios altamente marginados se reflejó en el 70% de los recursos de estos programas que deberían dirigirse a dichos municipios, establecidos en el Anexo 1 de las Reglas de Operación.

Respecto a la correspondencia entre programas de desarrollo rural de APC 2002 y la problemática presente en los municipios destinatarios, pueden anotarse las siguientes observaciones:

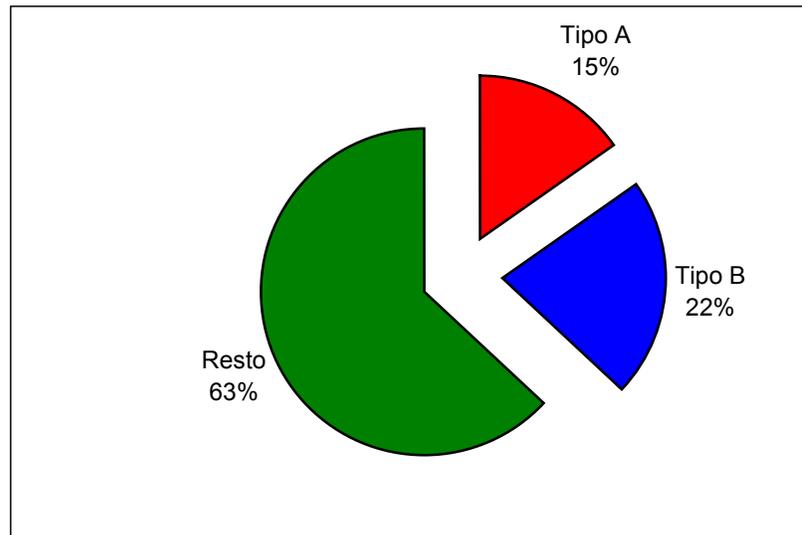
3.6.1. Atención a municipios altamente marginados

Los municipios altamente marginados ocuparon un lugar secundario en la distribución de los recursos PAPIR de Alianza para el Campo 2002. Con base en las encuestas levantadas a la muestra representativa de la población beneficiaria PAPIR 2002 ubicada en los municipios altamente marginados puede verse que la importancia de los fondos totales de APC para estos municipios fue secundaria.

En efecto, la importancia de los fondos federales y estatales asignados en 2002 llegaron al 15% del total de PAPIR 2002. Si se agregaran los municipios tipo B, que se clasifican en las Reglas de Operación 2002 como el resto de municipios marginados, se tendría el 37% de los recursos PAPIR 2002.

Cabe mencionar que de los recursos aplicados en los programas de desarrollo rural, los de ejecución federalizada son los más importantes. Dentro de ellos, PAPIR ocupa el 85% del total de recursos que desarrollo rural de APC 2002 destinó a la población rural. Por lo tanto, la aplicación de recursos de Alianza para el Campo parece no ir acorde con la agudeza de la situación en los municipios altamente marginados.

Figura 8. Apoyos a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) 2002 por municipio



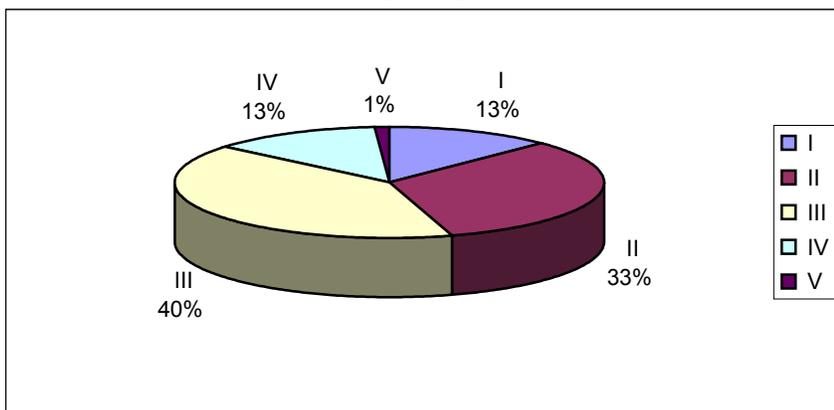
Fuentes: Reglas de Operación 2002. INEGI. XII Censo General de Población. Encuesta para la Evaluación de APC 2002.

3.6.2. Disminución de las disparidades

Para atacar las disparidades al interior de la población sería necesario que los apoyos a los estratos más desfavorecida incidieran de manera definitiva en la economía rural, de tal manera que se buscara un crecimiento autosostenido y de largo plazo. Bajo esas condiciones podría aspirarse a la disminución de las brechas actuales existentes.

Con base en los datos del PAPIR, se observa que los montos destinados por tipo de productor y monto por beneficiario, no favorecen al estrato I, donde se ubicarían los productores en situación más desfavorecida.

Figura 9. Distribución de fondos totales de APC 2002 en Desarrollo Rural, por tipo de beneficiario

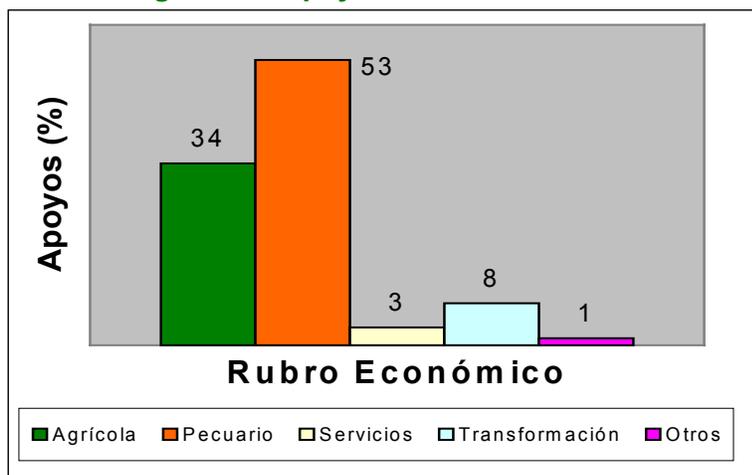


Fuente: Elaborado con base en las Encuestas a Beneficiarios PAPIR 2002.

3.6.3. Atención a la población rural sin tierra

En 2002 PAPIR apoyó proyectos de diversa naturaleza, se nota sin embargo una atención prioritaria a proyectos de carácter agropecuario.

Figura 10. Apoyos PAPIR- APC 2002



Fuente: Encuesta a Beneficiarios PAPIR 2002

Partiendo de la situación presentada en apartados anteriores, en donde se vio que en los municipios prioritarios tipo A únicamente el 32% de la población económicamente activa se ocupa en el sector agropecuario, ello sugeriría que en la atención a la población de estos municipios tendrían que diseñarse proyectos que involucren otras actividades, como pueden ser de transformación de la producción primaria, o servicios a la producción, comercialización o servicios en general.

3.6.4. La capacitación

Hay una carencia aguda de educación formal e informal en la población rural. En los programas de desarrollo rural APC 2002 se concedió atención especial a este aspecto.

Esta capacitación se ha visto en un amplio espectro, pues incluye la formación de capacidades para la producción, la administración, la gestión y la comercialización.

La capacitación así prevista es susceptible de complementarse, dado el papel fundamental que la capacitación juega en los procesos de desarrollo rural. Una complementación de instituciones que enfoquen un programa de capacitación integral, continuo y de largo plazo puede ser un factor trascendental para detonar o fortalecer los procesos de desarrollo rural.

Hasta el momento del levantamiento de las encuestas para la evaluación 2002 los resultados que se habían obtenido revelan aún una incipiente formación de capacidades para la innovación tecnológica, capacidades administrativas o de gestión. Esta situación estaría indicando la necesidad de reforzar la capacitación y en su caso ajustar las formas de llevarla a cabo.

3.6.5. La organización

Una de las formas de acceso a los programas de desarrollo rural es a través de grupos organizados. La trascendencia de la organización es visible, pues puede jugar un papel central en la disminución de costos de transacción y con ello en aumentar los ingresos de los beneficiarios. Y la necesidad de organización es clara, pues como se vio en anteriores apartados, más del 80% de los productores rurales realiza actividades en forma individual.

En los programas de desarrollo rural es el PROFEMOR el que tiene encomendada la formación de capital social, a través del fortalecimiento institucional y la consolidación organizativa. Sin embargo, el hecho de que dentro de los programas de desarrollo rural de APC 2002 se abriera un espacio especial al fortalecimiento de la organización es un avance que necesita ser fortalecido, aprovechando su existencia para incidir y potenciar la organización que se pide cumplir como requisito a los beneficiarios para acceder a los apoyos, hecho que hasta ahora no ha sucedido, como pudo verse en el indicador correspondiente en otros apartados de este documento.

En referencia a otras situaciones de carencias, como son la necesidad de organización y la participación en cadenas agroalimentarias con miras a incrementar el ingreso de la población rural, se observa en los programas de desarrollo rural APC 2002 que, aunque contempladas en el diseño, la operacionalización del concepto, así como los impactos, han sido apenas perceptibles.

3.6.6. Las cadenas productivas

Aunque formalmente el concepto de las cadenas productivas es un componente importante en el diseño de los programas de desarrollo rural, ha faltado un enfoque explícito que operacionalice el concepto.

Como se ha visto antes, la población rural de los municipios marginados está inmersa en un complejo de actividades económicas, donde las actividades no agropecuarias ocupan un lugar prioritario como fuente de ocupación. En ese contexto es necesario que la constitución y el enfoque que se aplique a las cadenas tenga presente esa situación y rebase el concepto agropecuario.

Capítulo 4

Evaluación de procesos en los programas de desarrollo rural

El objetivo de este capítulo es el análisis de los procesos en los programas de desarrollo rural de APC 2002. Este análisis se presentará desglosado en cinco aspectos, mismos que componen la estructura de los programas de desarrollo rural APC: el diseño, la planeación y normatividad, el arreglo institucional, la operación de los programas y el seguimiento que se lleva a cabo⁽²⁴⁾. En un apartado final de este capítulo se analizará el conjunto de los cambios en los procesos de 2002 a 2003.

4.1. Diseño

4.1.1. Diseño del grupo de programas en el ámbito federal

Con los programas de desarrollo rural de Alianza para el Campo se aspiraba a

“fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar; a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; a incorporar procesos de transformación y agregación de valor; al desarrollo de capacidades en el medio rural; y a promover y apoyar la participación de los productores y sus organizaciones (...).”⁽²⁵⁾

Alianza persiguió, entonces, por lo menos cinco propósitos simultáneamente: capitalizar a los productores, promover para que se incorpore valor a la producción primaria, desarrollar capacidades en el medio rural, fomentar la participación de los productores y sus organizaciones y promover el manejo sustentable de los recursos naturales.

El planteamiento es amplio e incluye propósitos para atacar problemas centrales de la economía rural, como son la falta de capitalización, de capacitación, de una participación organizada y hacer frente al deterioro creciente de los recursos naturales. Por la magnitud del problema y de las tareas pendientes, se requerirían grandes esfuerzos por parte de los actores involucrados en los programas de desarrollo rural, igual que una actividad coordinada para atacar simultáneamente los problemas detectados. Como se irá viendo en las líneas siguientes de este capítulo, hubo con frecuencia un divorcio entre diseño y operación de los programas.

Adicionalmente, el diseño de los programas consideró dos ejes principales, sobre los que se llevaría a cabo el cumplimiento de los objetivos: el de las cadenas productivas de alta inclusión social y el de la concesión de los apoyos a través de proyectos productivos integrales (Reglas de Operación 2002, p.161).

²⁴ La metodología de selección para la muestra de actores se encuentra en la Guía Metodológica para la Elaboración de los Informes Estatales de la Evaluación 2002.

²⁵ Reglas de Operación 2002. En: Diario Oficial (Segunda Sección), Viernes 15 de marzo de 2002, p. 161.

La población objetivo de los programas base de desarrollo rural estaría constituida por

“UPR, mujeres, jóvenes e indígenas y personas de la tercera edad habitantes de regiones y municipios que presentan los mayores índices de marginación relacionados en el Anexo 1 y población rural de otros municipios que reúna los requisitos de elegibilidad, ya sea de manera individual u organizada, conforme a lo establecido en el capítulo 4.2 de estas reglas de operación” (Reglas de Operación 2002, p. 162).”

La población objetivo podría acceder a los apoyos del programa PAPIR por la vía de la demanda libre o de la demanda a través de proyectos productivos, podría ser en forma individual o grupal.

De los tres componentes de desarrollo rural, el PAPIR proveería la capitalización, que debería ser concreta, real, ajustada a las necesidades y a través de proyectos integrales. Los proyectos integrales serían cumplidos con el PRODESCA, a través de prestadores de servicios profesionales (PSPs). Las exigencias puestas en este componente fueron altas: formar capacidades en la población elegida para reconocer oportunidades económicas atractivas, formar también capacidades en esa población para mejorar sus procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales y para cuidar los recursos naturales.⁽²⁶⁾

En el papel complementario para que el PSP cumpla la tarea prevista, intervendría otro actor institucional importante: el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), pues él se responsabilizaría *“del aseguramiento de la calidad de los servicios profesionales”*.⁽²⁷⁾

El proceso de desarrollo rural es uno, es multifacético, es consecuente y debe ser integral. Así se desprende también de los componentes previstos en los programas de desarrollo rural de APC. En la formulación de los programas tiene un lugar por separado cada uno de los componentes y no se estableció una secuencia explícita entre actividades, ni se establecieron condicionamientos entre ellas, tal vez por la obviedad. Pero esa situación generó en ocasiones una interpretación *sui generis* de los componentes, y en la práctica no necesariamente fueron vistas como complementarios o partes de un todo, habiéndose generado así productos por separado e independientes uno de otro, como pudo constatarse durante las visitas de campo de los evaluadores nacionales⁽²⁸⁾. Este fenómeno no pudo evitarse, aún con la presencia del Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), institución que el diseño de los programas de desarrollo rural previeron para vigilar la calidad de los servicios profesionales de quienes llevarían a la práctica el componente PRODESCA.

El tercer componente de desarrollo rural es el PROFEMOR, el cual está encaminado a la formación del capital social. Con este componente se promovería la organización y la gestión, que debían traducirse en una mejoría de la capacidad de negociación, de gestión

²⁶ Los componentes del apoyo en PRODESCA se desglosa en tres partes: una, la promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos de desarrollo, dos, la consultoría y capacitación a empresas rurales y tres, los programas especiales de desarrollo de capacidades, las cuales se esperaba apoyarían la realización eficiente del componente PAPIR (Reglas de Operación 2002, pp. 168-171).

²⁷ El CECADER debería garantizar la elegibilidad de los PSP, coordinar su capacitación, supervisar y evaluar sus actividades y desempeño en el marco del PRODESCA, así como validar el pago a dichos PSPs, realizar su registro e informar de los avances y desempeño a la Comisión de Desarrollo Rural (Reglas de Operación 2002, p. 164).

²⁸ Esto se aplica fundamentalmente a PRODESCA, en el componente de apoyo a PAPIR, vía la promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos de desarrollo

y de toma de decisiones de la población rural. Este componente tiene, entonces, una relación estrecha con el funcionamiento de las cadenas productivas, al promover la participación organizada de las UPRs en la apropiación de valor agregado. Fue también responsabilidad del PROFEMOR la facilitación de sinergias entre las organizaciones económicas y de servicios financieros rurales (Reglas de Operación 2002, p.171) ⁽²⁹⁾.

Acorde con el proceso de federalización, el diseño de desarrollo rural APC 2002 consideró dos niveles: el normativo, que estaría a cargo de la Federación y el operativo, que lo llevarían a cabo los estados. Ambas instancias estarían presentes en la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), junto con los otros actores institucionales que se relacionan con el medio rural. Desde la CDR se vigilaría que los programas de desarrollo rural se realizaran para atender los problemas apremiantes de cada estado en materia de desarrollo rural. Justamente es en el proceso de federalización, en donde se involucra tanto a distritos como a municipios en el proceso de desarrollo rural, que el PROFEMOR adquiere también relevancia.

Los fondos con los que operaría desarrollo rural APC 2002 provendrían de tres fuentes: la Federación, el estado y los beneficiarios. Respecto a la participación de la Federación y los estados, la Federación aportaría hasta 75% y los estados deberían aportar al menos el 25%. Los programas base se llevarían a cabo tanto en la forma de ejecución federalizada, como en la forma de ejecución nacional.

En 2002 se concedieron apoyos en la modalidad de “fondos concursables” para proyectos del PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR que, por sus características, rebasaban las posibilidades de ser atendidos satisfactoriamente en las entidades federativas. Los componentes de apoyo fueron los mismos que se establecieron para los programas federalizados.

Para acceder a los apoyos se establecieron periodos de recepción y dictamen de las solicitudes, que fueron calificadas por una Unidad Técnica Operativa Nacional (UTON). Para la revisión y dictamen de las solicitudes se recurrió al apoyo de especialistas en ámbitos agropecuarios y no agropecuarios. El fallo sobre la solicitud era comunicado a la organización solicitante y en caso de ser positivo se establecía un convenio en el que se precisaban las obligaciones y responsabilidades que adquiriría la organización beneficiada.

En la mayor parte del proceso el contacto entre los solicitantes (generalmente organizaciones de productores económicas o sociales) y la UTON fue directa, por lo que la posibilidad de intervención de las Delegaciones de la SAGARPA en el monitoreo, opinión o dictamen sobre los proyectos fue reducida.

Respecto a la forma en que fueron operados estos recursos cabe acotar lo siguiente:

La operación centralizada de los recursos de ejecución nacional limitó el seguimiento y monitoreo de los proyectos aprobados en cuanto a la aplicación de los fondos y los resultados obtenidos; la posibilidad de corregir proyectos mal orientados o que se alejaran del objeto para el cual fueron elaborados se perdió al quedar las delegaciones estatales, en la mayoría de los casos, relegadas sólo a la supervisión final de los proyectos.

²⁹ El PROFEMOR previó apoyos para el fortalecimiento institucional, para la consolidación organizativa y para el fomento empresarial.

Por otro lado, este tipo de apoyos fue aprovechado por organizaciones que tuvieron acceso privilegiado a la información; ya sea por la facilidad de conocerla a través de la red o por las relaciones con funcionarios que les facilitaron el conocimiento de este tipo de apoyos.

La distinción entre recursos de ejecución nacional y federalizados pudiera alcanzar mejores resultados si en su diseño se considerara un diagnóstico de las principales áreas de atención en términos de desarrollo organizacional y de capacidades de los habitantes del medio rural; de esta forma, una vez identificados los problemas a atender, para la aplicación de estos recursos podrían establecerse metas y plazos a cumplir.

Respecto al diseño de los programas de desarrollo rural cabrían las siguientes reflexiones:

La población objetivo es amplia y prácticamente puede caber toda la población rural en la definición, situación que se puede constatar cuando se ve lo que esa población comprende, según el apartado 4.2 de las Reglas de Operación⁽³⁰⁾. Esta característica en la definición de la población objetivo parecería promover una dispersión en la atención, y que al permitirse esa amplitud, finalmente los criterios de decisión podrían favorecer a aquellos pobladores rurales con mejores capacidades de información, de negociación y de acercamiento a las fuentes de decisión en la concesión de los apoyos de Alianza para el Campo. Esa amplitud en la definición también puede promover la permanencia de brechas profundas entre la población rural, al favorecer a capas relativamente privilegiadas de la población rural y a los que se han convertido ya en *clientes* de Alianza⁽³¹⁾, dejando de lado a los que de por sí ya se encuentran en pobreza extrema. Las Reglas de Operación 2003 abren más el espectro de la población objetivo, como ya se mencionó en el capítulo 2.

La realización de los programas de desarrollo rural en el marco de las cadenas productivas de alta inclusión social y con base en proyectos productivos integrales podría haber asegurado atacar dos puntos cruciales: abarcar a la población mayoritaria y conceder los apoyos con una base sólida, misma que se pretendía asegurar vía proyectos productivos integrales. Pudo constatarse, sin embargo, que el diseño así planteado no previó la operacionalización de las cadenas productivas “de alta inclusión social” y en el mejor de los casos el cumplimiento de ese objetivo se dejó en el entendimiento de quienes elaborarían los proyectos productivos integrales.

En efecto, durante la visita de campo que los evaluadores nacionales realizaron en diversos estados, el concepto de cadenas de “alta inclusión social” era ajeno y cuando existía era vago, o bien se pensaba que en las áreas rurales, dada la pobreza existente, todas las cadenas serían de alta inclusión social, por lo que cualquier proyecto que se apoyara quedaría en ese ámbito.

4.1.2. Adecuación y caracterización del diseño en el ámbito estatal

El diseño de los programas de desarrollo rural de APC sigue siendo una tarea principalmente de la Federación. Aunque la posición de la contraparte estatal a este respecto varía entre estados, y no necesariamente es aceptada, también es cierto que las instancias estatales no parecieran tener interés en abrir un camino para hacer oír sus

³⁰ Véase el capítulo 2, apartado 2.1.4

³¹ Así pudo ser constatado por los evaluadores nacionales en las visitas de campo.

contrapropuestas. Durante las visitas de campo de los evaluadores nacionales pudo observarse que sólo casualmente las instancias estatales tenían observaciones concretas sobre el diseño de los programas, y rara vez estas instancias presentaron tales observaciones ante la Federación. Y cuando se dio el caso, la presentación se hizo por vías diversas, generalmente informales, al no existir un camino establecido, o un lugar en donde pudieran hacer presentes sus observaciones.

La inserción de los programas de desarrollo rural de APC en las economías estatales, para que persiguiera el fin de potenciar el logro de metas establecidas en un plan estatal de mediano o largo plazo, es actualmente excepcional. Ello pareciera estar en relación en los estados mexicanos con la no existencia o la imprecisión de un plan de desarrollo rural estatal de mediano y largo plazo. Por lo tanto, los esfuerzos que significa APC se han visto disminuidos y los recursos que lleva se han visto aplicados con dispersión y por ende, sin desplegar todo el potencial posible.

En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y acorde con el proceso de federalización, el diseño de los programas de desarrollo rural APC 2002 concedió un lugar importante al fortalecimiento de la capacidad institucional de las instancias de representación de la población rural en los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable. Se consideró, así, la formación de consejos municipales, distritales y regionales, con capacidad de opinar, asesorar y dirigir, pero no de ejecutar, ni de sancionar.⁽³²⁾

4.2. Planeación y Normatividad

Los programas de desarrollo rural de APC 2002, se ubican en un contexto que carece de esquemas de planeación que sirvan de marco de referencia a las acciones puntuales y las inscriban en una visión regional y sectorial de mediano y largo plazos.

No existen planes de mediano plazo que constituyan un eslabón intermedio que vincule los planteamientos, enfoques y objetivos del programa sectorial. No existe, por lo tanto, el eslabón intermedio que debería traducir y expresar en forma de planes y estrategias los diagnósticos compartidos entre los diversos actores y que incluyan las metas y los requerimientos presupuestarios multianuales.

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

En las actuales condiciones la planeación es reemplazada por la programación presupuestaria anual que se realiza en función de la demanda histórica y de los recursos disponibles. A nivel estatal solamente se definen metas anuales en los Anexos Técnicos, pero no se cumple con la norma de que el Consejo Estatal Agropecuario haga la planeación estratégica y defina la distribución de los recursos. En los niveles distrital, municipal y local el proceso de planeación, aunque ya establecido en la norma, en la práctica cuando existe, es incipiente o definitivamente inexistente.

³² Véase la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En: Diario Oficial de la Federación, 07 de diciembre 2001, Capítulo IV. El papel de estos consejos sería eminentemente normativo.

La identificación de la población objetivo, su caracterización y cuantificación es una condición indispensable para orientar los apoyos y acciones de los programas de fomento rural. Aunque las Reglas de Operación establecen que se debe llevar a cabo un estudio de estratificación en cada entidad federativa, hasta el presente no existe una tipología para establecer prioridades y para orientar las acciones. Una excepción podría tenerse en el esfuerzo que condujo a la integración del Padrón Nacional de Productores de Café.

4.3. Arreglo institucional

4.3.1. El Arreglo institucional: visión federal

En los programas de desarrollo rural de APC 2002 se prevén instancias federales y estatales en su funcionamiento. El organismo que conjugaría la presencia de todas ellas sería la Comisión de Desarrollo Rural (CDR).

La Comisión de Desarrollo Rural tendría su marco de acción a partir de los lineamientos establecidos por el Consejo Estatal Agropecuario. Es la CDR quien debería tomar un papel protagónico en el diseño de las políticas de desarrollo rural de la entidad, en la coordinación de los programas, en el análisis y dictamen de las solicitudes de apoyo, en la autorización de los pagos y en la integración de los anexos técnicos.⁽³³⁾

El procedimiento previsto para la toma de decisiones incluyó en 2002 actuaciones paralelas de instancias federales y estatales. Sin embargo, en el proceso de federalización se contemplaban crecientes espacios, no sólo a instancias estatales, sino también distritales y municipales, a través de los Consejos.

Después de la Comisión de Desarrollo Rural vendría la liberación de los fondos autorizados, acción que se cubriría en el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de la Distribución de Fondos (FOFAE). Esta instancia firmaría, entonces la autorización de los apoyos que recibiría el beneficiario. Los canales de comunicación al destinatario final serían tarea de las instancias estatales.

En el proceso que las solicitudes de apoyos de los programas de desarrollo rural recorren para ser autorizados, éstas atraviesan por instancias federales y estatales, desde la recepción hasta la liberación y la comunicación a los beneficiarios de los apoyos. Llama la atención que en este proceso los actores e instancias se repiten, por lo menos en dos de los pasos centrales, en la CDR y en el FOFAE, obligando así a que las solicitudes recorran fases en donde serán revisadas por las mismas personas más de una vez. Sin embargo, un análisis objetivo del proceso permitiría ver que el “valor agregado” al proceso de selección, que incidiera en una planeación y asignación de recursos eficiente, es escaso, como pudo constatarse en las visitas de campo de los evaluadores nacionales. El paso por los diferentes comités, consejos, unidades técnicas y fondos, en la mayoría de los casos es un trámite, y cuando se incorporan correcciones, éstas son de orden formal y no afectan esencialmente el proceso, ni actúan para la mejor orientación de los recursos, o la consecución más completa y eficiente de los objetivos de desarrollo rural.

³³ SAGARPA. Guía Normativa de los Programas de Desarrollo Rural 2002, p. 16-17.

4.3.2. El Arreglo institucional: visión estatal

En el año 2002 se incorporó la instancia denominada Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), en el proceso de desarrollo rural. Este organismo sería de apoyo a la CDR y se encargaría de asuntos técnicos y administrativos relacionados con la revisión y ejecución de las solicitudes aprobadas.⁽³⁴⁾

En el ámbito estatal adquiere, junto con la UTOE y la CDR, el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER) un papel fundamental. Juntos compartirían la responsabilidad en el funcionamiento de los programas de desarrollo rural de APC.

El CECADER aseguraría que el componente PRODESCA, el cual abarcaba la capacitación y puesta en marcha de los proyectos productivos integrales y que era un eje central en el diseño de los programas de desarrollo rural, funcionara con calidad y fuera pertinente. En el apartado dedicado a la operación del programa, se retomará este punto.

Por lo que corresponde a los actores centrales, los beneficiarios o sus organizaciones, su presencia como actor del desarrollo rural está prevista en el Consejo Estatal Agropecuario. En este Consejo se daría la conjugación de intereses con los otros actores y allí se negociarían los espacios buscados. Otros espacios formales y explícitos de relación con los actores de los programas de desarrollo rural no están previstos. El funcionamiento del Consejo Estatal Agropecuario, sin embargo, se reúne a convocatoria del gobierno estatal, por lo que una reunión formal donde se llevaran a cabo las negociaciones de espacios estaría condicionada a la convocatoria.⁽³⁵⁾

Finalmente, el funcionamiento general del programa estaría siendo observado por la Contraloría Social, a través de la cual se podrían incorporar correcciones al proceso, de ser necesarios.

4.3.3. Establecimiento de los Consejos Municipales, Distritales y Regionales de Desarrollo Rural Sustentable

Los consejos de desarrollo rural están previstos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.⁽³⁶⁾

Los consejos de desarrollo rural sustentable, tanto los municipales como los distritales, fueron constituidos, generalmente, a iniciativa de la SAGARPA. Su integración formal en la práctica se llevó a cabo con base en una convocatoria hecha a los actores involucrados en el proceso de desarrollo rural: representantes de productores, representantes de la población rural y representantes de los gobiernos federal y estatal.

Los consejos ofrecerían el marco para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos federales y estatales destinados a las inversiones

³⁴ La UTOE se encargaría de "los asuntos administrativos derivados de la planeación y operación de los programas, es decir, de la integración y resguardo de expedientes, revisión y validación de solicitudes y proyectos productivos, emisión de informes de seguimiento físico y financiero, contratación de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), por cuenta y orden de los beneficiarios, pago y comprobación de gastos, entre otras" (Reglas de Operación 2002, p. 164).

³⁵ Según informaciones obtenidas en las visitas de campo, en algunos estados esas reuniones estuvieron ausentes en el año 2002, por lo que la conjugación de intereses de los productores y organizaciones tuvo que haberse dado en otros foros.

³⁶ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, p.140.

productivas⁽³⁷⁾. Dado que los consejos reunirían la participación de actores involucrados en la economía y sociedad, sería el lugar en donde se buscaría conciliar los intereses de la sociedad, se perseguiría una asignación eficiente de los recursos que buscara el equilibrio económico y social.

Hasta agosto de 2002 se presentaba un panorama heterogéneo respecto al avance en la constitución de los consejos. En las visitas de campo de los evaluadores nacionales pudo constatar que, formalmente, los Consejos Municipales se habían constituido en mayor proporción a lo que lo habían hecho los distritales⁽³⁸⁾. En la percepción de los Coordinadores Municipales, quienes jugaron un papel importante en la constitución de los consejos, los principales problemas a vencer en la instalación de los Consejos fueron el desconocimiento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) entre los actores e instancias y la conciliación de intereses entre los actores participantes (véase la Figura A 4.1).

La dinámica seguida en 2002, tanto en la constitución de los consejos, en su funcionamiento y en la importancia concedida para la toma de decisiones con la participación de los actores económicos y sociales parecen ser eventos que son altamente dependientes de la voluntad política, principalmente la que muestra el presidente municipal⁽³⁹⁾.

La pertenencia o no, así como la contribución o no al funcionamiento de los consejos es una tarea que exige compromiso social de los actores involucrados. Por otra parte, las contribuciones de los consejos al proceso de desarrollo rural también está definida por el marco normativo en el que operan, por la definición de sus atribuciones y sus limitaciones para ejecutar, sancionar o corregir acciones. En ese contexto, hay que tener presente que los consejos cumplen una labor fundamentalmente de “aconsejar”.

Un acontecimiento que aún en las fases iniciales de los consejos revela el compromiso existente entre los consejeros es su asistencia, regular, parcial u ocasional a las reuniones de trabajo, reuniones que, según el caso, podían ser esporádicas o regulares, con baja o alta asistencia o con alternancia de unos y otros actores, según las reuniones. La presencia continua de los actores y su participación activa, así como la coordinación misma de las actividades del Consejo parecieran ser dos problemas presentes que afectan la operación de los Consejos (véase la Figura A 4.2).

El otro aspecto que es fundamental en la operación de los consejos es la representatividad de los actores, no únicamente en el sentido de que estén presentes los que deben estar⁽⁴⁰⁾, que su voz esté presente en las decisiones, pero fundamentalmente, que los representados hagan oír su voz en el Consejo, a través de sus representantes, tarea que es posible siempre que exista un canal de información y comunicación entre

³⁷ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, p. 140

³⁸ En la práctica parecía haber confusión sobre si deberían constituirse consejos en todo el estado o sólo en los municipios prioritarios, por lo que se pudieron constatar ambas situaciones durante las visitas de campo de los evaluadores nacionales.

³⁹ Así se confirma con la observación de los casos en donde los consejos municipales han iniciado funciones exitosamente, como pudieron constatarlo los evaluadores nacionales durante las visitas de campo. Esa fue también una de las conclusiones del Encuentro de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, organizado por SAGARPA – INCA Rural, en la ciudad de México, del 27 al 28 de marzo de 2003.

⁴⁰ La constitución y operación de los consejos ha sido diversa entre estados y regiones. En el caso de los consejos municipales, por ejemplo, pudo constatar que durante las visitas de campo de los evaluadores nacionales, que aún convocatoria a los actores a participar no siempre fue transparente, pues en ocasiones esa tarea quedó a discreción de los presidentes municipales.

representantes y representados. El cumplimiento de estas condiciones no es automática y con frecuencia aún están ausentes en los consejos, como pudieron constatarlo los evaluadores nacionales.

Pero el funcionamiento de los Consejos exige no sólo la coordinación de la agenda, sino también una definición de prioridades y el establecimiento de una jerarquía de los temas a tratar, así como el seguimiento a los acuerdos tomados. Esta tarea está prevista en APC 2002, pues sería una tarea abordada por el componente PROFEMOR, a través de los coordinadores municipales. Hasta el mes de julio y agosto de 2003, durante las visitas de campo de los evaluadores nacionales, el cumplimiento de este objetivo enfrentaba problemas tanto de capacitación, de definiciones, de informaciones y de administración. Los técnicos PROFEMOR que se encontraban en esta tarea, con frecuencia identificaban su servicio como una tarea para la UTOE ó para el Presidente Municipal y algunas de sus tareas las identificaban y las hacían para obtener una calificación del INCA Rural. Los diagnósticos municipales elaborados en 2002 aún no habían sido tomados como eje para las acciones de desarrollo municipal y no siempre contaban con la especificidad necesaria para ser tomados como tales.

Otro problema común en el funcionamiento de las coordinaciones municipales, como pudieron constatarlo los evaluadores nacionales, fueron las dificultades de los Coordinadores PROFEMOR para sobrevivir en el cumplimiento de su tarea, y ello en el sentido textual del término, ya que la liberación de sus honorarios por lo general llevaba 03 meses de retraso en el mejor de los casos, en ocasiones podía ser de hasta 08 meses⁽⁴¹⁾.

Ello habría provocado una deserción considerable de estos técnicos, que según la situación, pudieron haber sido sustituidos o no, para el cumplimiento de las funciones en las coordinaciones municipales respectivas. Casos semejantes pudieron constatarse con los coordinadores distritales, cuando éstos existían.

El porvenir de los Consejos está inmerso en una red compleja de situaciones, que incluye aspectos institucionales, políticos, financieros y de capacidades humanas (véase la Figura A 4.3). La compatibilidad de esos factores indicará el rumbo y el paso que seguirán los Consejos.

4.3.4. La consolidación organizativa

Como componente del PROFEMOR, este apoyo buscó fortalecer la estructura interna y la administración de las organizaciones económicas, con el fin de promover su inserción en las cadenas productivas en términos de provecho para las organizaciones. Este componente se llevó a cabo en la modalidad de ejecución federalizada y de ejecución nacional, donde el criterio de división entre una y la otra fue que las organizaciones de primer nivel, o de desarrollo incipiente, podrían aprovechar los apoyos de ejecución

⁴¹ Los Coordinadores Municipales, particularmente los que se desempeñaron en los lugares más apartados, en ocasiones carecían de información inclusive sobre la forma, el momento y la instancia encargada de hacer el dictamen, con el que se liberarían sus pagos. Esos técnicos a veces no conocían a su supervisor, como tampoco el supervisor conocía el trabajo que ellos realizaban, como pudieron observarlo los evaluadores nacionales durante las visitas de campo. Llegaron a presentarse casos en donde, ante la insistencia de los técnicos con la UTOE para la realización del pago, después de un retraso de 3 a 8 meses, según el caso, la UTOE recomendaba a los técnicos buscar a su supervisor para que extendiera el dictamen. Como expresión de la confusión prevaleciente, algunos técnicos no sabían si acudir al CECADER o al INCA Rural, para buscar al supervisor.

federalizada y las organizaciones de segundo y tercer nivel, los apoyos de ejecución nacional.

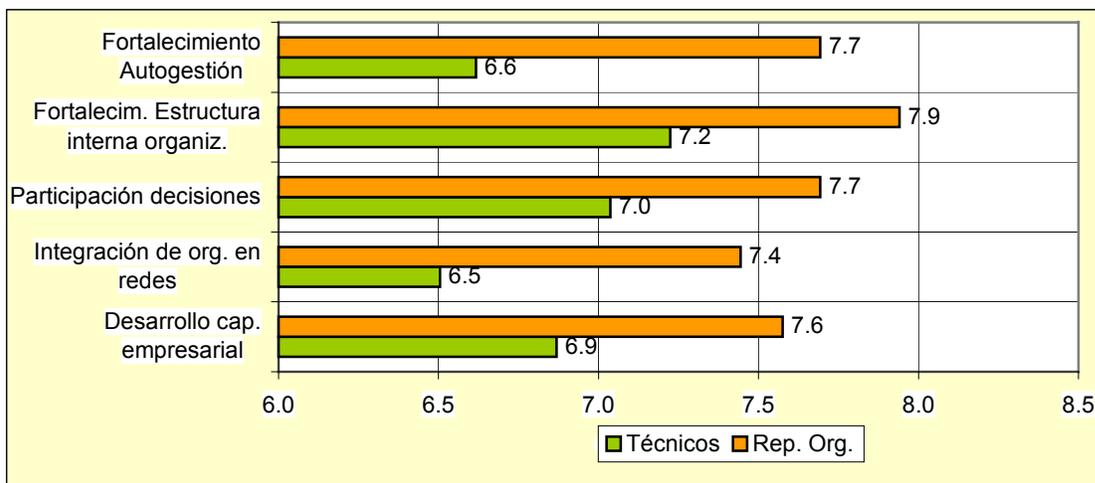
Durante el trabajo de campo pudieron los evaluadores nacionales constatar tres acontecimientos: i) que las organizaciones que obtuvieron los apoyos en la modalidad de ejecución federalizada se enteraron de la posibilidad del apoyo de manera informal y generalmente por su cercanía a las instancias de trámite y/ ó decisión⁽⁴²⁾ ; ii) que en los apoyos de ejecución nacional existen experiencias heterogéneas, principalmente en lo que respecta a la selección de los beneficiarios, la viabilidad y la sostenibilidad de los proyectos apoyados y iii) que no existe un seguimiento sobre el destino, la aplicación y/ ó los resultados del apoyo.

En la percepción de los representantes de las organizaciones beneficiarias de primer nivel, los apoyos contribuyeron a un avance en la situación global de las organizaciones, particularmente en el aspecto financiero, contable y fiscal⁽⁴³⁾.

Otro de los propósitos centrales que PROFEMOR perseguía era fortalecer a las organizaciones para que entraran en términos favorables a las cadenas productivas. En este punto, los propios representantes de las organizaciones calificaron los resultados 2002 con reservas, como se desprende de la calificación promedio concedida a la meta de “integración de las organizaciones en redes micro-regionales, regionales o por rama productiva”. El otro aspecto que llama la atención es que la percepción de los logros es más modesta en el caso de los técnicos PROFEMOR, que de los representantes de las organizaciones (véase la Figura 11).

Respecto a los apoyos de ejecución nacional pudo notarse que con frecuencia se destinaron fondos a organizaciones que de cualquier manera habrían dispuesto de recursos propios para realizar los cambios requeridos en su organización. Ello significaría, entonces, que las acciones a las que se destinó el apoyo se habrían realizado, con o sin PROFEMOR 2002.

Figura 11. La consolidación organizativa



Fuente: Encuestas a otros actores de los programas de desarrollo rural APC 2002

⁴² En la encuesta aplicada a los Representantes de Organizaciones de primer nivel, beneficiarias de PROFEMOR, las ventanillas de recepción de las solicitudes recibieron una calificación de 6.5, en una escala de 1 a 10, en la promoción que hacen de los programas.

⁴³ Estos datos provienen de las encuestas aplicadas a los Representantes de Organizaciones de primer nivel.

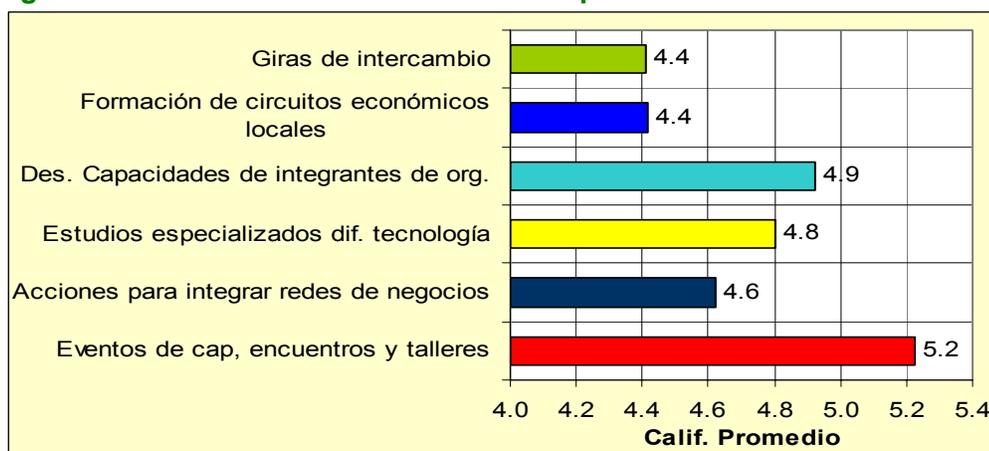
La situación antes dicha es importante y estaría indicando que otra selección de los beneficiarios podría haber incrementado el efecto total logrado en los recursos destinados a las organizaciones. Y aquí es pertinente mencionar que la selección de los beneficiarios podría estar relacionada con la difusión de los programas de ejecución nacional y el acceso de las organizaciones a la información respectiva. En efecto, como pudo constatarse en las visitas de campo de los evaluadores nacionales, aquellas organizaciones que accedieron a los fondos de ejecución nacional lo hicieron muchas veces aprovechando su cercanía a las instancias de decisión y/ ó de información.

Los proyectos PROFEMOR de ejecución nacional para la consolidación organizativa en 2002 fueron 210 en total, con un monto total asignado de 25.8 millones de pesos. Hubo una gran variedad entre ellos, oscilando entre \$37,800.00 a \$300,000.00 por proyecto ⁽⁴⁴⁾. Una característica compartida por todos ellos, por los proyectos pequeños y por los grandes, fue que ninguno tuvo seguimiento sobre el destino de los fondos concedidos, la aplicación y los resultados obtenidos.

4.3.5. El fomento empresarial

Este componente de PROFEMOR de Ejecución Nacional se orientó a “fortalecer los cuadros directivos y administrativos de los grupos prioritarios, organizaciones económicas y financieras e instancias de representación de la población rural” (Reglas de Operación 2002, p. 173).

Figura 12. Las acciones realizadas vistas por los Técnicos PROFEMOR⁴⁵



Fuente: Encuestas a otros actores de los programas de desarrollo rural APC 2002

En el diseño de este componente no se prevén mecanismos de seguimiento a las acciones realizadas, por lo que quedan como acciones aisladas y sin articulación con otros componentes de apoyo del mismo PROFEMOR o de otros programas base de desarrollo rural de APC.

⁴⁴ En total se asignaron 29.5 millones de pesos a un total de 254 proyectos PROFEMOR de ejecución nacional, incluyendo los apoyos concedidos para la consolidación organizativa y para el fomento empresarial. Hubo una gran variación entre proyectos, con un mínimo autorizado de \$6,800.00 a un monto máximo de \$300,000.00 por proyecto. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Relación de Beneficiarios de los Programas Base de Desarrollo Rural 2002, Situación al 14 de junio de 2003.

⁴⁵ Calificación posible de 1 a 10, donde 10 es excelente.

En 2002 este componente fue juzgado por actores relacionados con el programa como un componente con escasos logros (véase la Figura 10).

4.4. Operación

4.4.1. Operación: Visión federal

Hasta el 31 de julio de 2002 se tenía un avance financiero en promedio del 87% en los programas de desarrollo rural APC 2002. El ejercicio de los tres componentes de los programas base se encontraba por encima del 80%, no así uno de los programas específicos, el OPBI, en el que en promedio se tenía un avance financiero de 65% y en el que dos entidades federativas mostraban el mayor atraso, de las 8 que recibieron tales apoyos: Oaxaca y Yucatán, con el 53% y 13%, respectivamente⁽⁴⁶⁾.

En la operación de los programas de desarrollo rural ha sido una constante en el tiempo lo inoportuno en la radicación de los recursos de Alianza. En el 2002 se mantuvo este problema, con las repercusiones en la pérdida de oportunidades y en la pérdida de eficiencia de las inversiones, que en el mejor de los casos permitirán aprovechar las inversiones hechas con un período de retraso.

La tarea del desarrollo rural es competencia de tres instancias: la federal, la estatal y los productores. Respecto a la participación federal y estatal, llama la atención que el desarrollo rural continúa siendo una tarea que mayormente lleva a cabo la parte federal. La aportación estatal se ha mantenido, con algunas excepciones, en el mínimo establecido por la norma vigente.

En la operación de los programas de desarrollo rural no se constatan cambios esenciales entre la operación habida en 2001 y 2002, pues se han mantenido los cuellos de botella de años anteriores, principalmente en el sentido de que la contraparte estatal argumenta incapacidad de actuar ante la incertidumbre de las reglas de operación. Esa incapacidad ha involucrado una inmovilidad de la contraparte estatal, por lo que el proceso apenas se inicia cuando los recursos federales pueden ejercerse en el estado.

4.4.2. Operación en el ámbito estatal

La operación de los programas de desarrollo rural APC 2002 implicó procesos complejos, pues incorporó nuevos actores, nuevas instituciones y nuevas y diversas modalidades de relaciones entre ellos. Se generaron así situaciones inéditas que en cada entidad federativa se resolvieron de manera propia, permeadas por el tejido y los arreglos institucionales que pudieron establecerse.

La operación de los programas de desarrollo rural 2002 consideró también la presencia de actores ya existentes en los programas de desarrollo rural anteriores a 2002, pero bajo nuevos roles. Tal fue el caso de los Vocales de Programas, que en 2002 se transformaron en operadores de los nuevos programas y que con frecuencia conservaron la inercia de situaciones anteriores. Esto se expresaría en los resultados alcanzados en 2002 y constituyó también una limitante para aprovechar las diversas posibilidades que ofrecían los nuevos programas de desarrollo rural.

⁴⁶ SAGARPA. Avance Financiero de los Programas Federalizados de Alianza Contigo 2002.

Los programas de desarrollo rural de APC 2002 involucraron procesos con funcionamientos disímiles entre estados. El análisis de los resultados finales y los impactos de los programas han de verse en el contexto de las interrelaciones entre los diferentes actores de los programas, de los que participan en el diseño, la planeación, la ejecución y la entrega de los programas.

Como se vio en apartados anteriores, los programas de desarrollo rural APC 2002 tuvieron tres componentes: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, que buscarían la capitalización de las unidades de producción rurales (UPR), preferentemente de aquellas ubicadas en municipios marginados y de grupos prioritarios, conjugando la capacitación y la organización.

Los componentes PAPIR y PRODESCA van estrechamente relacionados y buscarían dar solidez a los proyectos productivos que se financiarían con los apoyos de Alianza para el Campo. La Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) adquiriría un papel de importancia, por su relación con la Comisión de Desarrollo Rural, con los beneficiarios, por la revisión y el resguardo de los expedientes, con los PSPs, por la administración de los fondos destinados a PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR y con el CECADER, quien daría la instrucción para liberar los pagos correspondientes a PRODESCA y PROFEMOR. En esta constelación adquiriría relevancia el papel del Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), como organismo cuya función sería asegurar la calidad de los servicios requeridos para conseguir la solidez y buscar el mayor impacto de los proyectos productivos.

La UTOE

El desempeño de la UTOE fue en 2002 diverso. Pudo en algunos casos haber un cumplimiento simultáneo de las funciones técnicas y administrativas, ó haberse dedicado más a funciones administrativas con sus propios recursos humanos y subcontratar el apoyo técnico para el cumplimiento de las otras funciones⁽⁴⁷⁾. En los casos en los que la UTOE asumió directamente la revisión de los proyectos, con frecuencia ésta se restringió a ver que los solicitantes cumplieran los criterios de elegibilidad, en menoscabo de la aplicación de criterios respecto a la pertinencia económica y social de la solicitud y del proyecto.

Pero aún la elegibilidad de los beneficiarios con frecuencia se hizo sin una consideración explícita de los grupos prioritarios. La prioridad de estos grupos, aunque contemplada en el diseño de los programas, los órganos de decisión con frecuencia parecieron entenderla como una recomendación, por lo que su inclusión o exclusión dependía del compromiso social de los actores sociales involucrados en el proceso. En otro apartado se abundará sobre este particular.

La UTOE tuvo también un papel importante por otros motivos. Entre ellos, porque fue el conducto por el que se presentan los proyectos y solicitudes ya “seleccionadas” ante la CDR, organismo que debía hacer el dictamen final. Esta situación exigiría de la UTOE un papel objetivo e independiente, lo cual no siempre se habría cumplido, según la

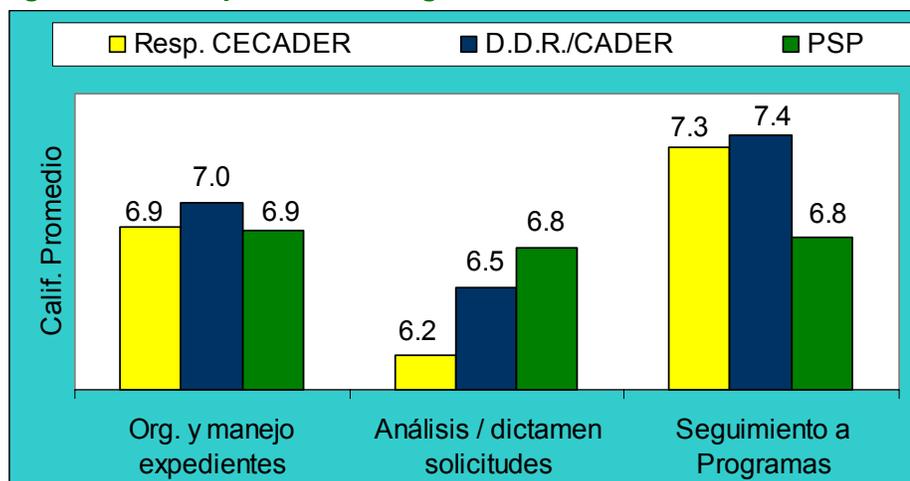
⁴⁷ Un ejemplo sobresaliente en este aspecto fue el estado de Chiapas, en donde la UTOE, como una entidad estatal y con sus propios esfuerzos, entendió su papel únicamente como una entidad administrativa y de trámite. Las funciones técnicas que de la UTOE se esperaban en la revisión y dictamen de los proyectos presentados, fue cumplida con el apoyo de despachos especializados. En este caso, el despacho empleó criterios de validación financiera en los expedientes, independientemente de que hubiesen sido seleccionados por los consejos municipales por la pertinencia local y social del proyecto.

información que los evaluadores nacionales obtuvieron con frecuencia de otros actores sociales relacionados. Por el contrario se atribuían decisiones a la UTOE en función de compromisos, sea con el gobierno del estado y/ ó con despachos o, en lo individual, con algunos Prestadores de Servicios Profesionales. En este contexto sobresale la necesidad de que el SISER funcione y procure transparencia al proceso, sobre el registro de las solicitudes, el orden cronológico de llegada, las características de la solicitud y los datos adicionales necesarios, que apoyarían un proceso transparente de selección.

La UTOE, según el marco normativo 2002, debía realizar el pago a los Prestadores de Servicios Profesionales, previo dictamen del CECADER. Esta acción generó tensiones, que aunque directamente involucraba sólo a la UTOE y a los PSPs, con frecuencia se vieron envueltos otros actores relacionados con los programas. El manejo de este conflicto tuvo particularidades en cada estado, procurando una negociación entre las partes, o aumentando la distancia entre ellos, como pudieron observar los evaluadores nacionales durante las visitas de campo. Pero el retraso en el pago o en la realización de las acciones encomendadas a la UTOE pudo deberse también a la exclusividad del director de la UTOE, quien podía desempeñar un puesto adicional al propio de la UTOE, como pudieron constatarlo los evaluadores nacionales durante las visitas de campo.

El año 2002 fue el primer año en que la UTOE cumplió funciones en el nuevo contexto que significaron los programas de desarrollo rural, como tal, hubieron actuaciones incompletas y débiles en algunas funciones, como lo percibieron también otros actores directamente relacionados con la UTOE.

Figura 13. Percepción sobre algunas de las funciones de la UTOE⁴⁸



Fuente: Encuestas a otros actores de los programas de desarrollo rural APC 2002

Un funcionamiento más fluido de los programas de desarrollo rural requerirá de ajustes y de cambios, que permitan que este importante actor de la operación de los programas de desarrollo rural APC cumpla más ampliamente el papel que se le tiene encomendado.

⁴⁸ La escala de calificaciones va de 1 a 10, donde 10 es excelente.

EL CECADER

Las Reglas de Operación de desarrollo rural APC 2002 previeron la presencia de un organismo que se responsabilizaría de la calidad de los servicios profesionales, a través de la supervisión de las actividades y evaluación del desempeño y de los productos generados por los prestadores de servicios que participan en el PRODESCA⁽⁴⁹⁾. El CECADER adquiriría, así, una responsabilidad fundamental en el éxito de los proyectos elaborados y presentados para su apoyo en PAPIR, por lo tanto, también en los impactos que se generaran a través de los proyectos aprobados de APC 2002. Ha de recordarse aquí que esos prestadores de servicios deberían cubrir un perfil, que incluía una previa capacitación y certificación por el INCA Rural.

El CECADER supervisaría o “acompañaría” la calidad en el trabajo de los prestadores de servicios PRODESCA, a partir de tres componentes de su actuación, incluidos en el rubro de “promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos de desarrollo” (Reglas de Operación 2002, p. 169). Ha de reconocerse en este contexto que el CECADER tomaría implícitamente un importante papel en la “profesionalización” en el mercado de servicios profesionales, en la consolidación de una cultura por la calidad en la oferta de los servicios.

Por separado, las acciones que los PSPs realizarían y el CECADER supervisaría o “acompañaría”, se desglosaban en tres “servicios”: i) la promoción, integración de grupos e identificación de proyectos; ii) el diseño del proyecto productivo, que incluía la estrategia comercial, de abasto y técnico-administrativo del proyecto productivo, así como la evaluación económica, de riesgo y en su caso, ambiental y iii) la gestión e implementación, que abarcaba la gestión de los recursos ante terceros, la negociación con proveedores, así como el seguimiento de la inversión (Reglas de Operación 2002, p. 169).

Cinco aspectos llaman la atención en la supervisión de los servicios que realizó el CECADER:

- i) Uno, que la supervisión de los servicios generalmente sucedió a destiempo, como pudieron constatarlo los evaluadores nacionales durante las visitas de campo⁽⁵⁰⁾.

Este argumento se refiere a que la supervisión sucedió fuera del tiempo en que podría haber servido para corregir posibles deficiencias en los servicios prestados por los PSPs a los beneficiarios, supervisión que de haber sido oportuna pudo haber reorientado el funcionamiento de los proyectos y haber potenciado los impactos. Es en ese contexto que tendría sentido la supervisión de los servicios profesionales en los proyectos de desarrollo rural y no como una acción útil per se, susceptible de realizarse en cualquier momento, sin relación alguna con el funcionamiento del proyecto⁽⁵¹⁾.

⁴⁹ SAGARPA. Guía Normativa de los Programas de Desarrollo Rural 2002, P. 19

⁵⁰ Esta aseveración es independiente del hecho que los programas de desarrollo rural iniciaron “tarde”, por lo que se presentaba un desfase cronológico para todas las actividades de los programas de desarrollo rural de APC 2002. Respecto a las causas que pudieran explicar el retraso de la supervisión por el CECADER, seguramente que las hubieron de diversa naturaleza, algunas previstas y otras no, algunas inmersas en las relaciones y el complejo tejido institucional de la operación de los programas, otras ubicadas en el proceso mismo de la supervisión. De cualquier manera, todas ellas incidieron definitivamente en el resultado obtenido.

⁵¹ La supervisión del CECADER se convirtió, entonces, en una supervisión de hechos consumados y sirvió para proporcionar una calificación al PSP en la realización del “servicio”, donde el castigo sería, en el caso de que el PSP no subsanara la observación, el no pago del servicio, pero sin que ello tuviera una influencia definitiva en la marcha del proyecto.

- ii) Dos, que el equipo de supervisores del CECADER fue tomado del mismo universo en donde se encontraban los prestadores de servicios del PRODESCA, es decir, el universo en donde se ubicaban quienes elaboraron los proyectos que los supervisores examinarían. Esta situación originó tensiones entre los supervisores y los supervisados⁽⁵²⁾.
- iii) Tres, que la relación entre el CECADER la CDR y la UTOE fue compleja. Por los ámbitos de acción que involucró, dos de ellas, el CECADER y la UTOE se vieron envueltos en una dinámica en que sus acciones podrían favorecerse u obstacilizarse mutuamente. La CDR jugó también un papel central, pudiendo exigir al CECADER el cumplimiento expedito de la supervisión, o bien relegando su actuación a un papel secundario⁽⁵³⁾.

A este respecto hay dos situaciones que llaman la atención: Una, que el nexo entre CECADER y UTOE fue el PSP, y ese actor podía cumplir simultáneamente funciones idénticas en una y otra de las instituciones, ante la falta de normas que lo impidieran.

Es el caso cuando la UTOE generó la figura del *formador* o *tutor* para hacer por su cuenta un seguimiento de las acciones de los PSPs y de los proyectos de PAPIR 2002, esos actores cubrieron simultáneamente funciones de supervisores en el CECADER⁽⁵⁴⁾.

- iv) Cuatro, que la supervisión estuvo influida por el perfil del supervisor, mismo que se expresaría tanto en su capacidad y conocimiento del objeto a supervisar, como en el trato profesional hacia el supervisado. Esta situación derivaría en supervisiones con diferentes grados de exigencia.
- v) Cinco, que la agrupación regional del CECADER significó retrasos, pues implicaba una logística que pudiera subsanar la operación a distancia⁽⁵⁵⁾.

⁵² Las tensiones tomaron diversas formas. Por ejemplo en la falta de reconocimiento de autoridad, pues supervisores y supervisados reclamaban la misma capacidad. Pero una situación expresada con frecuencia, es que los prestadores de servicios veían una posibilidad de plagio de sus trabajos, pues los supervisores recibían los archivos magnéticos de los proyectos a revisar, y dado que a la vez esos supervisores eran prestadores de servicios, podrían aprovechar esos proyectos elaborados, para presentarlos bajo su autoría en la primer ocasión que tuvieran. Adicionalmente, algunos PSPs argumentaban un trato discriminatorio por parte de los supervisores, de quienes reclamaban que su actuación no era profesional pues con sus dictámenes estarían aprovechaban la ocasión para ajustar cuentas pasadas.

⁵³ La relación entre CDR y CECADER, y entre UTOE y CECADER fue diversa y estuvo influida por las relaciones personales pre-existentes, o por la percepción del papel del CECADER. En ocasiones hubo un rechazo total a la intervención del CECADER para realizar la supervisión de los servicios profesionales en el estado, en otros se dio un acato y en otros hubo aceptación.

⁵⁴ Este caso fue observado por los evaluadores nacionales en el estado de Puebla.

⁵⁵ La división del país en “seis regiones CECADER” y la exigencia de actores estatales como la CDR respecto a la supervisión orilló ocasionalmente a que el CECADER llevara a cabo la “supervisión de la supervisión”. El fin de esta última era corregir algunas deficiencias del proceso original de supervisión.

La supervisión de la supervisión estuvo contemplada por el CECADER inicialmente, sin embargo, después se optó por llevar a cabo una “evaluación de la supervisión” en cada entidad federativa, con el objeto de que el CECADER conociera de otras fuentes las particularidades en el cumplimiento de las funciones que este actor tenía encomendadas.

En todo caso, lo que habría que resaltar es que ni la supervisión original, ni la evaluación de la supervisión fueron funcionales al desempeño de los proyectos PAPIR, que sería uno de los motivos centrales de la existencia del CECADER.

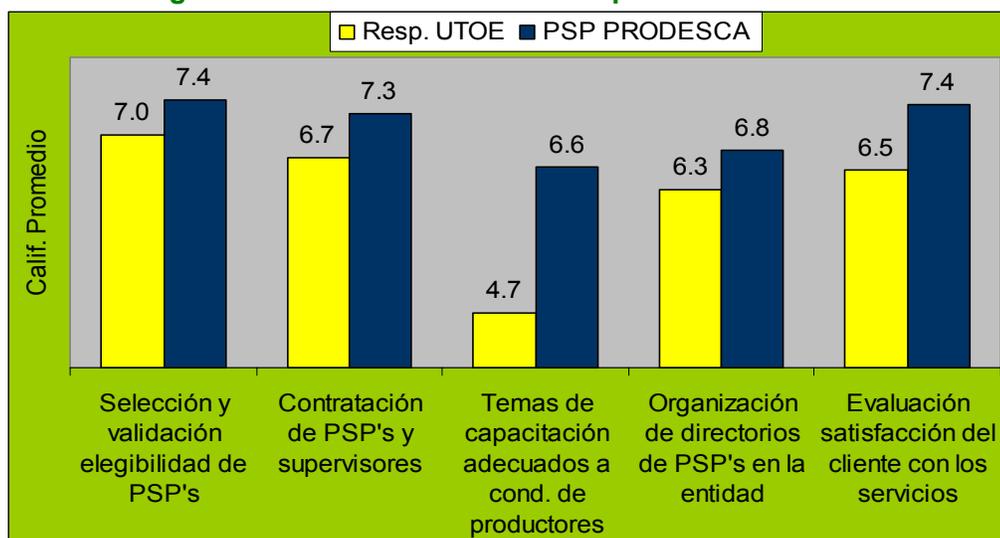
Aparte de lo anterior, el hecho de que la supervisión estuviera fuera de la entidad despertó en ocasiones recelo y desconfianza, pues, como se argumentaba, la supervisión era hecha por extraños, que no conocerían la verdadera situación del estado.

El CECADER presentó su dictamen sobre los servicios desempeñados por los PSPs a la CDR y a la UTOE, procedimiento que era un requisito para liberar los pagos a los prestadores de servicios. Sin embargo, ese dictamen no siempre fue reconocido con la autoridad suficiente por la UTOE y en ocasiones originó que la UTOE a su vez revisara, por lo menos uno de los tres servicios que el CECADER debía calificar, que era, el diseño del proyecto productivo ⁽⁵⁶⁾.

La situación presentada arriba pone de manifiesto las dificultades que enfrentó la operación del proceso de supervisión. Muchas de esas dificultades se derivaron de las relaciones interinstitucionales que la supervisión implicaba, situación que pone de manifiesto la necesidad de construir capacidades y hacer el tejido institucional funcional a los propósitos de los programas de desarrollo rural, de tal manera que los actores del desarrollo rural dirijan sus acciones para alcanzar el objetivo de los programas.

Por la percepción de actores estrechamente relacionados con el CECADER en 2002, el desempeño de las funciones encomendadas a este actor tendría aún un amplio margen de mejoría ⁽⁵⁷⁾.

Figura 14. Calificación del desempeño del CECADER



Fuente: Encuestas a otros actores de los programas de desarrollo rural APC 2002

Es imprescindible que las dificultades que estuvieron presentes en la operación 2002 puedan subsanarse, de otra manera, el principio que anima a la supervisión quedaría rebasado por las distorsiones que se generaron en la práctica.

⁵⁶ Una consecuencia inmediata de esa acción fue el retraso adicional de los pagos a los PSPs. Esta situación pudo ser observada por los evaluadores nacionales en el estado de Yucatán.

⁵⁷ En la gráfica se expresa la calificación dada al CECADER en una escala de 1 a 10, donde 10 es excelente.

Los PSPs

La tercera pieza fundamental en la operación de desarrollo rural APC 2002 fueron los prestadores de servicios profesionales, los PSPs. El papel de estos actores reviste particular importancia, pues de su trabajo depende gran parte del éxito de los programas de desarrollo rural y de los impactos que tengan los apoyos.

Los PSPs se ubican en una posición estratégica, pues son el nexo de los productores con los operadores y administradores de los programas de desarrollo rural. La tarea de los prestadores de servicios incluye la promoción e integración de grupos, la identificación y el diseño de proyectos productivos, la gestión de recursos, la implementación del proyecto y el seguimiento de las inversiones. Asimismo, los PSPs se encargarían de dar capacitación y consultoría a empresas rurales ya en funcionamiento (Reglas de Operación 2002, p. 169).

El pago a los prestadores de servicios se haría por producto o “servicio” prestado, previo dictamen aprobatorio del CECADER. Además, el pago estaría en función del número de socios implicados en cada acción, de la prioridad del grupo atendido, del nivel de marginación y del tamaño de la población en donde se ubicara el grupo atendido. El diseño parece oportuno, pues eliminaría vicios que programas anteriores de desarrollo rural traían consigo. Pero en la operación 2002 los resultados han sido heterogéneos. Caben las siguientes observaciones:

- i) Capacitación. Para la realización de las tres tareas fundamentales que los PSPs abordarían en el nuevo marco del desarrollo rural previsto en las Reglas de Operación 2002, el INCA Rural habría proporcionado la capacitación necesaria. Sin embargo, la tarea a realizar por los PSPs en la elaboración del proyecto y el manejo de los grupos de productores, o la gestión ante instancias gubernamentales, pudo sobrepasar la capacidad del INCA Rural para llevarla a cabo. En efecto, las habilidades requeridas para el éxito del proyecto son múltiples e involucran, desde la adquisición de nuevos conocimientos para la elaboración de los proyectos, hasta la modificación de actitudes, manejo de conflictos, de información y de relaciones sociales. En la percepción de los PSPs sobre la capacitación recibida, los resultados son también modestos (ver Figura A 4.4).

El proyecto, como instrumento base para la concesión de los apoyos, no tomó en 2002 el papel central, ni como instrumento de discriminación, ni como criterio en la asignación de los recursos PAPIR. Más bien parecería haber sido un requisito a cumplir dentro de la documentación que el solicitante debía presentar. Así, en la revisión que los evaluadores nacionales hicieron de algunos proyectos elaborados por los PSPs y aprobados por las instancias correspondientes, pudieron notarse algunas particularidades. Una, que la derivación de la idea de proyecto no necesariamente se desprendía del diagnóstico elaborado por el prestador de servicios. Dos, que el planteamiento financiero del proyecto fue considerado como un requisito, sin que tuviera una connotación real, que reflejara el comportamiento de las variables involucradas en el tiempo. Tres, que no se notaban claras diferencias entre un proyecto aprobado y otro rechazado.

- ii) Pago por producto. Este incentivo ocasionó que se cumplieran tareas explícitas, por las que se recibiría el pago establecido. El común denominador fue el

cumplimiento de esas tareas y a la vez, la falta de seguimiento de la inversión ⁽⁵⁸⁾, pues el último “servicio” que consideraba un pago fue la puesta en marcha del proyecto. Por lo tanto, salvo la existencia de un compromiso personal especial del PSP, quienes vigilaron que el proyecto funcionara fueron los beneficiarios, sin contar con la asesoría y el seguimiento. Por lo que, si los beneficiarios tenían algún problema posterior a la puesta en marcha, generalmente no tenían un interlocutor para expresar su queja ⁽⁵⁹⁾.

Adicionalmente, ante los incentivos previstos, según grupo atendido y ubicación, se han generado situaciones artificiales en la creación de grupos considerados prioritarios, en la presentación de proyectos con beneficiarios pertenecientes a grupos prioritarios, que son sólo de membrete o que se incluyen como “prestanombres” y en la atención a municipios clasificados como marginados, por ejemplo. El mercado ha orientado las acciones hacia las actividades mejor remuneradas y ha faltado el control para constatar la veracidad de los proyectos, para sancionar y/ ó para buscar el equilibrio que oriente las acciones hacia un proceso de desarrollo rural equilibrado. Una actividad adicional en la que los PSPs comparten responsabilidades, es que han abrigado también proyectos artificiales que siendo de una persona, o una familia, en el papel hacen aparecer a más socios, para que aumente la probabilidad de aprobación del proyecto, igual que la remuneración que ellos reciben. Ante la falta de compromiso, de ética y de responsabilidad ó de sanciones, el mercado orienta.

Otra situación que se ha presentado es que, ante las señales del mercado y ante la posibilidad de que los PSPs se desempeñen simultáneamente en diversas actividades, el atractivo de los municipios aislados, que son generalmente los de más alta marginación, desaparece, por el alto costo de oportunidad que implica para aquellos PSPs ubicados en municipios centrales. Ello es así, pues trabajar en esos municipios de difícil acceso significa más tiempo e impide combinar actividades, dentro y fuera de Alianza para el Campo. La situación se dificulta también por el hecho de que la distribución de los PSPs no se localiza de manera uniforme en los estados.

- iii) Originalidad y pertinencia de los proyectos. En la revisión de las propuestas de proyectos por los prestadores de servicios podría constatarse una “especialización” en algún rubro específico. Esa situación podría ser de ventaja, pues indicaría que el PSP conoce el campo. Sin embargo, la situación está relacionada más bien con el aprovechamiento de economías de escala por parte de los PSPs, quienes elaboran un proyecto y ese lo repiten con otros grupos, aún cuando no corresponda a la necesidad del grupo involucrado. Se ha generado así una “clonación” de proyectos, en vista de la facilidad con que ello puede hacerse y de la posibilidad de ganar dinero con el mínimo esfuerzo.

⁵⁸ Hubieron también otras variantes. Por ejemplo que los PSP realizaran la tarea que más incentivos les procuraba, independientemente de que esas tareas correspondieran al mismo proyecto, por lo que no se excluía la posibilidad de que se dejaran proyectos truncos.

⁵⁹ En ocasiones, por lo explícito de las tareas, o la falta de seriedad de los PSPs, ellos descargan cualquier responsabilidad relacionada con el proyecto, una vez que se hizo la entrega recepción del objeto del proyecto. Si existe alguna falla en el funcionamiento, los beneficiarios tienen como única contraparte al PSP, por lo que, ante la irresponsabilidad de ellos, pueden generarse pérdidas totales de los apoyos de Alianza, como fue observado por los evaluadores nacionales en las visitas de campo.

El acompañamiento del PRODESCA al PAPIR fue parcial en 2002, a juzgar por la proporción de proyectos elaborados por los PSPs en el marco del PRODESCA que recibieron financiamiento por el PAPIR y que en promedio ascendió a un tercio del total de proyectos elaborados por los PSPs.

Figura 15. El desempeño de los PSPs en PRODESCA

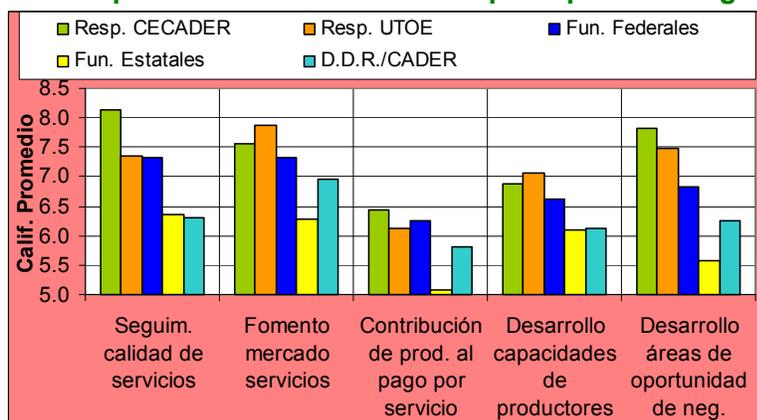


Fuente: Encuestas a otros actores de los programas de desarrollo rural APC 2002

Otro acontecimiento notable en 2002 fue que el nexo principal de los PSPs en la búsqueda de fuentes de financiamiento para sus proyectos fue PAPIR- APC. En promedio sólo el 5% de los PSPs entrevistados había aprovechado fuentes diferentes de financiamiento. El cambio que ha significado la remuneración por servicios podría conducir a mayor eficiencia en la realización de las tareas, exige, sin embargo un compromiso social, de tal manera que las acciones que los prestadores de servicios realicen se ubiquen también a favor de un proceso de desarrollo rural equilibrado. Ese compromiso social no siempre estuvo presente en 2002.

El PRODESCA como programa base de desarrollo rural APC 2002 tiene importantes funciones que cumplir, para llevar a cabo la formación de capacidades que tiene encomendadas. Su cumplimiento en 2002 fue apreciado con diferencias por algunos actores que estuvieron estrechamente relacionados con este programa, como puede verse en la siguiente figura. Llama la atención que las calificaciones más altas fueron dadas por el CECADER. Igualmente, otro acontecimiento notable es que la modalidad de pago por servicios fue la actividad con las menores calificaciones –entre 5 y 6 aproximadamente- concedidas por todos los actores incluidos en la figura.

Figura 16. Desempeño del PRODESCA en la percepción de algunos actores



Fuente: Encuestas a otros actores de los programas de desarrollo rural APC 2002

Las Instituciones Financieras Rurales (IFRs)

Las IFRs fueron en 2002 un componente del Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), agrupadas bajo las acciones de Consolidación Organizativa y de ejecución nacional. A través de las IFRs se buscó

“(otorgar) servicios de asistencia técnica, organización y capacitación microfinanciera, que permita alianzas formales con proveedores especializados para el desarrollo de capacidades institucionales y comunitarias de manera integral, a fin de fomentar innovaciones financieras que prioricen la movilización de ahorro y permitan la diversificación de opciones, la ampliación de cobertura y surgimiento de procesos microrregionales para el desarrollo y formación de instituciones financieras rurales” (Reglas de Operación 2002, p. 173).

El funcionamiento de las IFRs ofrecen la posibilidad de fomentar el hábito del ahorro, de movilizar el ahorro rural y de financiar actividades que pueden desencadenar procesos de desarrollo rural. La actividad de las IFRs ofrece, entonces, importantes perspectivas, pues involucra a la población en municipios altamente marginados y en actividades esenciales en el proceso del desarrollo rural.

Las IFRs que operaron en 2002 se ubican en el concepto abarcado anteriormente por el Programa de Asistencia Técnica para el Microfinanciamiento Rural (PATMIR). El manejo actual de las IFRs contiene un concepto que ha dado prioridad a la constitución de una nueva institución financiera, bajo una figura legal de Cooperativa, conocida como Servicios Financieros Rurales (SERFIR). Esta institución opera actualmente en los municipios marginados de las Huastecas (potosina, hidalguense y veracruzana) y del estado de Chiapas.

El concepto SERFIR considera la captación del ahorro y su movilización, bajo el principio de una cooperativa. Los socios de la cooperativa adquieren derechos y obligaciones. El primer deber de todo socio es pagar su membresía. Un derecho central es la posibilidad de obtener préstamos de la cooperativa. Adicionalmente, el proyecto de las IFRs considera el otorgamiento de asesoría a las cajas rurales existentes en la región de operación. En el año 2002, sin embargo, esta operación tomó un lugar secundario en las operaciones.

El funcionamiento de los SERFIRs ha implicado el diseño de condiciones de ahorro y de préstamo ajustadas a poblaciones de bajos ingresos, como lo es la población objetivo que tienen las IFRs. El servicio de las IFRs se provee a partir de tres puntos, establecidos bajo criterios de mercado y de infraestructura: *sucursales* establecidas en centros poblacionales medianos; *puntos de servicio*, establecidos en lugares donde se ha detectado capacidad de ahorro, aunque de menor tamaño que los lugares donde están las sucursales y *SERFIR móvil*, que estaría para movilizar el ahorro en lugares aún menores y donde se prevé que SERFIR iría a recoger ese ahorro de los lugares más alejados ⁽⁶⁰⁾.

⁶⁰ Esta particularidad en la operación está en una fase incipiente. Dado que es una actividad que implica confianza entre el ahorrador y el SERFIR, puede funcionar sólo bajo condiciones especiales, donde ya se ha generado esa confianza. En el estado de Chiapas esta operación, se piensa hacer principalmente con organizaciones.

SERFIR de las Huastecas y SERFIR de Chiapas han operado previa realización de un diagnóstico en la región objetivo. Algunas de las diferencias de operación entre ambas serían la forma de acercamiento a la población objetivo, la definición de prioridades, el trabajo mayoritario con personas físicas o con personas morales y la prioridad entre la captación de ahorro ó la movilización de ese ahorro.

Así, en las Huastecas se ha seguido un trabajo de acercamiento a la población objetivo, a través de promotores, que ha involucrado acciones aún de visitas domiciliarias, casa por casa, para informar y obtener socios de la cooperativa. En Chiapas se ha trabajado también con promotores, pero el acercamiento ha sido mayoritariamente a través de organizaciones, con personas morales como socios, o con personas físicas pero a través de la organización. Y esa misma forma de acercamiento y de trabajo principalmente con organizaciones explica que sea en Chiapas donde se ha iniciado ya el trabajo con SERFIR móvil, pues la organización actúa como aval o es la que da confianza para actuar bajo esta modalidad.

En la definición de prioridades, en las Huastecas se ha preferido un abordaje simultáneo de la región objetivo, considerando como primera prioridad a las comunidades más pequeñas (de 100 a 150 familias). En Chiapas el abordaje ha sido de comunidades mayores a menores. En las Huastecas se tuvo un universo de 42 municipios, mismos que han sido abordados en su totalidad. En Chiapas el universo es de 67 municipios, habiéndose abordado 47 hasta julio de 2003. Respecto a las funciones de captación de ahorro y su movilización, en Chiapas hasta el momento se constatan principalmente actividades de captación, mientras que en las Huastecas el funcionamiento de ambas actividades ha corrido paralelamente.

La promoción del ahorro rural y su movilización para desencadenar procesos de desarrollo rural implica retos y exige requisitos. Uno de los retos es llegar a la población objetivo y motivarla para el ahorro, actividad que ha necesitado vencer desconfianzas, a raíz de las experiencias negativas que la población rural ha tenido a este respecto⁽⁶¹⁾. Uno de los requisitos es movilizar productivamente el ahorro generado, pero además, movilizarlo en las áreas rurales. De otra forma se generaría un proceso de transferencia de ahorro, que frenaría el proceso de desarrollo local rural. Así, por ejemplo, las IFRs podrían tener la capacidad de reconocer un proyecto productivo que deba ser financiado, pero su capacidad para motivar la generación de un proyecto de ese tipo es menor, pues invadiría formalmente su ámbito de actividades. Para ello se necesitaría de acciones interinstitucionales complementarias.

SERFIR lleva hasta el presente un año de operación y está contemplado para tres años. La actividad de SERFIR es relevante, pues como se ha dicho, dirige sus actividades hacia temas centrales del desarrollo rural. El reto permanente a vencer es el logro de la sustentabilidad económica, paralelo con una eficiente asignación de los recursos, manteniendo su papel como factor catalizador de procesos de desarrollo rural.

⁶¹ En las dos regiones, en las Huastecas y en los municipios de operación en Chiapas la población ha tenido experiencias negativas recientes, con fraudes que han involucrado a grandes grupos de la población.

4.5. Seguimiento y evaluación

El seguimiento administrativo de la operación de desarrollo rural APC 2002 muestra deficiencias. No existe aún un sistema único de información para el seguimiento de avances físicos y financieros. El Sistema de Información del Sector Rural (SISER) funciona parcialmente, por lo que el problema de la obtención de información oportuna sigue existiendo. Los problemas que el SISER tiene siguen siendo de falta de infraestructura informática y de comunicación en los DDR y CADER.

Por lo que respecta al seguimiento técnico a los apoyos y proyectos, éste ha sido ocasional y parcial. Por lo común los operadores no acompañan a los beneficiarios después de la elaboración de las actas de entrega recepción y en ocasiones los apoyos se otorgan sin la verificación de que se usen adecuadamente. Es frecuente también que los operadores sólo conozcan los proyectos en el papel.

Un sistema de información y seguimiento ofrece bondades para aumentar la eficiencia de las inversiones. Un mejor seguimiento de corto y mediano plazo permitiría, por ejemplo:

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

4.6. Análisis de conjunto

El diseño de los programas de desarrollo rural APC 2002 considera tres piezas fundamentales para desencadenar el proceso de desarrollo rural: la capitalización de las unidades de producción rural, la generación de capacidades para la producción, la administración, la gestión y la organización de los productores para mejorar sus términos de negociación y de inserción en la economía rural. Estas tareas se realizarían a través de tres programas base: el PAPIR, el PRODESCA y el PROFEMOR.

El diseño contempla, por lo tanto, tres piezas centrales, de cuya interacción se esperaría el desencadenamiento o reforzamiento de procesos de desarrollo rural. Aunque las tres piezas consideradas son fundamentales y tienen importancia propia, es la articulación entre ellas la que buscaría potenciar los resultados y los impactos de los objetivos perseguidos en los programas de desarrollo rural. En 2002 la operación de los programas en las entidades federativas mantuvo aún una incipiente articulación, podría observarse, no obstante, un continuo fortalecimiento del PAPIR a través de PRODESCA, y que la consolidación de las organizaciones, apoyada por el PROFEMOR, también redundará en impactos positivos en las cadenas productivas en que se inserta la economía rural.

En el análisis del camino andado en 2002 han de destacarse también otros aspectos. Por una parte, que en ese año el diseño de los programas incluyó nuevos actores e instancias en el proceso de desarrollo rural de APC. Igualmente y aunque los programas anteriores tenían ya antecedentes sobre el acceso a los apoyos por la vía de los proyectos, el año 2002 imprimió grandes acentos a esa modalidad. De esta manera también, el mercado de servicios profesionales para los beneficiarios de los programas adquiriría un papel central en el proceso de desarrollo rural.

Por otra parte, el reagrupamiento de programas de desarrollo rural que venían operando antes de 2002, la puesta en marcha de nuevas instancias y la intervención de otros actores en el proceso, y que con miras a buscar la integralidad, volverían más complejo al proceso de desarrollo rural. Todo ello necesita y conllevaría una etapa de aprendizaje.

La Evaluación 2002 tendría que verse en ese contexto. La importancia de 2002 reside, entonces, en que en ese año se sientan las bases, cuya operación se espera que conduzca y desencadene procesos de desarrollo rural incluyente y participativo, que contribuya a elevar los niveles de vida de la población rural. La importancia de la Evaluación 2002 también reside en que ella muestra algunos de los riesgos en el funcionamiento, da cuenta de posibles distorsiones en la consecución de los objetivos y llama la atención sobre aspectos que, aunque consistentes en el planteamiento, en la operación podrían estar tomando cursos diferentes y estarían conduciendo a distorsiones o a resultados no buscados. En el marco de esas reflexiones es que hay que leer el papel actual de la CDR, la UTOE, el CECADER ó los Consejos Municipales o Distritales. Ese es el marco también en el que hay que analizar el proceso de selección de los beneficiarios y los apoyos que preve Alianza para el Campo, o los resultados sobre la formación de capacidades en el medio rural.

Con base en los resultados de 2002 puede verse que el alcance de la población objetivo en los programas de desarrollo rural se presentó como incompleto o difuso, pues las Reglas de Operación dieron un marco muy general y prácticamente incluyen a toda la población rural mexicana. Las Reglas de Operación 2003 se mantienen en la misma línea. Esta situación estaría conduciendo a que la selección sea difusa y no conceda la importancia necesaria a eliminar las disparidades y desequilibrios que se observan en la economía rural. Puede estar conduciendo también a que entre los beneficiarios se incluyan a grupos no marginados que habitan en municipios marginados y que se deje de lado a grupos marginados que se ubiquen en municipios no marginados.

Por otra parte, el proceso de federalización gozó en 2002 del apoyo formal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, buscando alcanzar los niveles municipales. Hasta julio 2003, sin embargo, la constitución y el trabajo de los Consejos Municipales y Distritales era formal, aunque débil aún, pues su funcionamiento enfrentaba dificultades importantes, de carácter normativo y operativo, facilitado u obstaculizado, según la importancia que las instancias gubernamentales correspondientes le concedieran en cada entidad federativa. Entre las dificultades centrales que podrían afectar el fortalecimiento institucional de los Consejos, como órganos de representación, podrían citarse los traslapes derivados de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley de Planeación, respecto al papel de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y los Consejos para la Planeación del Desarrollo Municipal. Aparte, que los Consejos “aconsejan” y sus atribuciones para solucionar problemas concretos, para ejecutar y sancionar, está limitada.

En el plano operativo, el funcionamiento de los Consejos enfrentó en 2002 también otros retos, como fueron lograr la motivación de los actores del desarrollo local para participar, lograr la representatividad al interior del consejo, el flujo de información entre representantes y representados, así como el funcionamiento colegiado de los consejos.

El funcionamiento del PROFEMOR y particularmente el trabajo de fortalecimiento institucional en órganos de representación tuvo mejores resultados en situaciones donde, previo a la formación del Consejo existía ya una red de relaciones sociales preestablecida, de trabajos conjuntos y de confianzas mutuas, situaciones que permitieron un trabajo más fácil. De esta manera, el entramado social que implica el funcionamiento

de los Consejos y que rebasa la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, es un ingrediente que facilita u obstaculiza, según el caso, el funcionamiento de esos cuerpos colegiados después de su establecimiento formal. Ello es parte de la infraestructura social que no siempre está garantizada en el mundo rural, que requiere de la negociación entre actores y que ante posiciones no institucionales, puede dificultar el funcionamiento de los cuerpos de representación social, como son los Consejos Municipales o Distritales.

Cuando la población rural tiene alguna tradición en el manejo de cuerpos colegiados, sea por la vía social o económica, cuando ese cuerpo colegiado ha servido para canalizar demandas y distribuir recursos públicos, o programar acciones, los Consejos tienen mejores perspectivas.

Los apoyos concedidos en los programas de desarrollo rural APC 2002 fueron con recursos de ejecución nacional y de ejecución federalizada. Faltó, sin embargo, una clara línea divisoria entre ellos, que fuera del conocimiento generalizado de todos los beneficiarios potenciales. Dado que los apoyos de ejecución nacional involucran normalmente apoyos de mayor cuantía por proyecto, deberían orientarse al fortalecimiento de líneas estratégicas nacionales, en el contexto de los programas base de desarrollo rural, o ser complementarios a ellos, además de incluir los criterios e instancias de selección acordes. Para procurar mejores resultados sería también pertinente incorporar un proceso de seguimiento a los apoyos concedidos y de su alcance de la población objetivo, situación que hasta 2002 no estuvo contemplada. Los recursos públicos son escasos y es necesario vigilar continuamente el costo de oportunidad de esos recursos, así como la consecución de los objetivos de los programas de desarrollo rural de APC 2002.

Los programas de desarrollo rural APC 2002 tuvieron un programa de formación de capital humano, el PRODESCA, que se llevaría a cabo bajo una modalidad inédita para programas gubernamentales: el pago por productos, o servicios. Aunque el planteamiento es atractivo y ofrecería corregir errores prevalecientes en ese campo, su operación encontró diversos problemas, algunos originados en el diseño, otros a raíz de las señales equivocadas dadas por el mercado de servicios profesionales, o por la falta de un control de calidad de los servicios, tanto por el cliente receptor de esos servicios y/ ó como por la instancia prevista para ello: el CECADER.

La supervisión de calidad de los servicios es necesaria y contribuye a lograr un proceso ordenado en el funcionamiento del mercado de los servicios profesionales. Se requiere, sin embargo, que ese control sea oportuno, eficiente y funcional. Para que así suceda, es fundamental el papel que juegan algunos de los actores involucrados en el proceso de desarrollo rural, en primer lugar los beneficiarios. Cuando los beneficiarios no cuentan con la información necesaria sobre sus derechos y obligaciones, o sobre los parámetros de comparación que les permita conocer la calidad de los servicios recibidos, adquiere un papel importante la CDR, pues es este órgano el que tendría que vigilar que el proceso de desarrollo rural esté orientado para procurar calidad y equilibrio. Ese papel de la CDR como cuerpo colegiado, que actúe para reorientar la supervisión de los servicios, puede ser muy importante.

El desarrollo del mercado de servicios profesionales ha seguido pasos diferentes entre entidades federativas. Un rasgo pareciera ser, sin embargo, común a muchos de ellos, y es que la oferta de servicios profesionales tendería a concentrarse y/ ó prefirió las áreas adyacentes o de fácil acceso a partir de los principales núcleos urbanos. Este rasgo pudo ser seguramente reforzado con el diseño del PRODESCA, programa que previó la

“liberación” de los PSPs, promoviendo la entrega de productos o “servicios” al beneficiario. De esta manera, aquellas zonas alejadas o de difícil acceso registraron con frecuencia sólo visitas esporádicas, algunas veces ni siquiera las necesarias para hacer el proyecto ajustado a las condiciones de los beneficiarios y de su contexto, sin mencionar el seguimiento del proyecto, acción que aunque formalmente prevista, no tuvo en 2002 los instrumentos necesarios para garantizarlo. Con base en las observaciones hechas en campo por los evaluadores nacionales podría decirse que las mejores condiciones para garantizar el seguimiento del proyecto lo presentaron los proyectos grandes, donde los beneficiarios tenían ya resultados positivos o perspectivas de tenerlos, de modo que una relación de beneficio-costos les indicaba la pertinencia de contratar en forma “privada” la asesoría posterior a la puesta en marcha del proyecto.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos

Este capítulo tiene como objetivo presentar los principales resultados e impactos de los programas de desarrollo rural APC 2002, así como mostrar la tendencia observada en ellos respecto a 2000. Los resultados se muestran con el apoyo de indicadores que se inscriben en el contexto del objetivo fundamental que persiguen los programas de desarrollo rural de APC 2002, el cual fue enunciado con oportunidad en el capítulo 2.

Los datos numéricos que expresan los impactos y resultados se obtuvieron a partir de la base de datos generada con las encuestas aplicadas a beneficiarios PAPIR en 2002 y a beneficiarios PADER en 2000, en el marco de la evaluación estatal en 29 de las 32 entidades federativas⁽⁶²⁾.

Las encuestas contienen información sobre la situación antes y después del apoyo, por lo que dan cuenta de los cambios habidos, coincidentes con el funcionamiento de los apoyos recibidos en el marco de los programas de desarrollo rural APC.

5.1. Difusión, oportunidad y calidad de los apoyos

5.1.1. La difusión de los programas

A juzgar por los beneficiarios de PAPIR 2002, este programa fue difundido principalmente de forma oral⁽⁶³⁾. Así se desprende del hecho que cerca de la mitad de los beneficiarios (43%) se enteraron de la existencia del programa por comunicaciones verbales entre conocidos y por pláticas o reuniones con funcionarios (23%)⁽⁶⁴⁾. A pesar de la existencia de medios escritos, es una minoría la que se enteró por carteles (5%), o a través de las ventanillas (17%). Por las formas de difusión mayoritarias, puede desprenderse la existencia de una cierta “selectividad” o de “casualidad” para enterarse del programa. Esta situación se reflejará necesariamente en la composición de la población beneficiaria, y en la posible exclusión de grupos poblacionales que, aún estando dentro de la población elegible, no tienen acceso a la información y, por lo tanto, no son sujeto de apoyo.

⁶² En 2002 se aplicaron 6991 encuestas, de ellas en 5559 casos se trató de beneficiarios que recibieron el apoyo. En el resto, es decir, en 1432, aunque registrados como beneficiarios, hasta el momento de la encuesta no habían recibido el apoyo. Para el año 2000 se tuvieron 1342 encuestas, de las cuales 799 fueron beneficiarios que habían recibido el apoyo, 543 no lo recibieron. El análisis de los indicadores de impacto se hizo con los datos de los beneficiarios que sí recibieron el apoyo, tanto en 2002, como en 2000. La metodología para la obtención de los indicadores se encuentra en el documento “*Guía para el Cálculo y Análisis de Indicadores. Alianza para el Campo 2002*” elaborado por el equipo FAO.

⁶³ De los otros programas, el PRODESCA va paralelo y generalmente llega a los beneficiarios con PAPIR. El PROFEMOR se relaciona con organizaciones y las formas de difusión también dependerían de la tradición oral y de formas escritas.

⁶⁴ Es interesante notar que excepcionalmente, 40% de los productores del estrato V se enteró por pláticas con funcionarios.

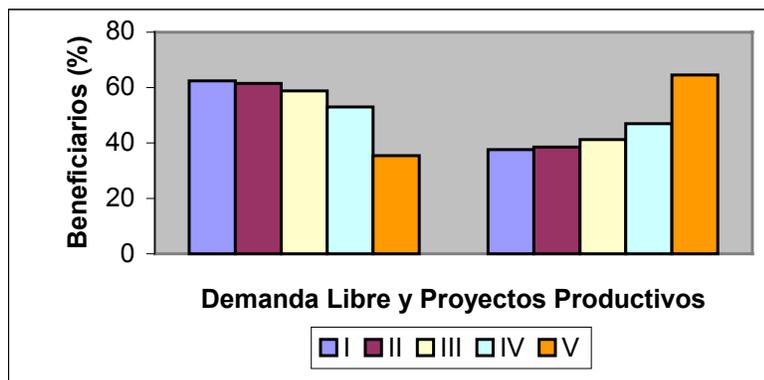
5.1.2. Los apoyos a la demanda libre y vía proyecto

Los apoyos PAPIR 2002 se distribuyeron bajo dos modalidades: por la vía de la demanda libre (60%) y a través de proyectos productivos (40%). La diferencia formal entre estas dos vías es que en el caso de la demanda libre el apoyo concedido pudo haber sido un apoyo puntual, sin que existiera un planteamiento sobre el acceso a los insumos, al mercado, ó sobre el financiamiento adicional que podría requerir la empresa iniciada, o también sobre la visión en el tiempo que tendría el apoyo una vez en funcionamiento.

En los apoyos concedidos en PAPIR 2002 se observa un comportamiento interesante, pues son los beneficiarios pequeños quienes en mayor medida accedieron a los apoyos por la vía de la demanda libre, caso en el que estuvieron aproximadamente el 60% de esos beneficiarios (Figura 17). Ese hecho estaría reflejando que los beneficiarios pequeños se relacionan en menor medida con el mercado de los servicios profesionales, sea por la escasa información que tuvieran sobre la existencia de ese mercado, o por la falta de atractivo que este tipo de beneficiarios podría representar para los PSPs.

En los apoyos concedidos por la vía de un proyecto, hay una participación creciente entre beneficiarios, mientras se pasa del tipo I, al II y así hasta el tipo V. Hay una relación inversa de comportamiento entre el tipo V y el I en la vía de acceso al apoyo.

Figura 17. Acceso a los apoyos PAPIR 2002, por tipo de beneficiario



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002.

5.1.3. La oportunidad y la calidad del apoyo

Según los juicios emitidos por los beneficiarios PAPIR encuestados, el 86% de ellos recibieron con oportunidad el apoyo solicitado, aunque no con la calidad buscada ⁽⁶⁵⁾ ni con la asesoría técnica en el momento requerido o con la capacidad necesitada. En efecto, los beneficiarios PAPIR 2002 calificaron este último componente con 6.7, la calificación más baja concedida en el rubro de calidad del apoyo ⁽⁶⁶⁾.

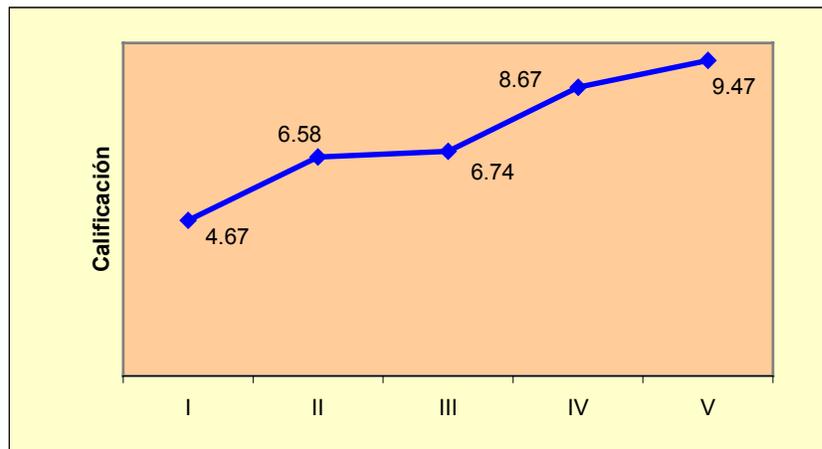
⁶⁵ Según el apoyo recibido, que pudo ser de maquinaria, construcciones, animales o plantas, el beneficiario tuvo la opción de contestar además sobre la asesoría técnica recibida con el apoyo. La escala de calificación va de 1 a 10, donde 10 es excelente.

⁶⁶ La calificación promedio para el componente maquinaria fue la más alta, habiendo alcanzado 8.9.

Una acotación que es necesario hacer es que el acompañamiento de PRODESCA con PAPIR se hizo fundamentalmente en el caso de los apoyos concedidos por la vía de un proyecto. Por lo tanto, la asesoría técnica en los apoyos vía la demanda libre formalmente no estaría contemplada por el PAPIR, aunque el beneficiario pudiera haber buscado otra asesoría independiente. La calificación dada a la asesoría técnica estaría mostrando, entonces, la percepción de los beneficiarios en total y no sería una calificación al PRODESCA.

En el marco de los apoyos vía proyecto, con acompañamiento del PRODESCA, la calificación concedida a la asesoría técnica podría también tener relación con el aspecto ya tratado en el capítulo 4, referido a la modalidad de pago por productos a los prestadores de servicios profesionales. Esta modalidad significó con frecuencia dejar de lado el seguimiento de las inversiones realizadas con PAPIR. Como también se mencionó en el capítulo 4, el mercado ha orientado la conducta hacia las actividades más remunerativas y ha tendido a dejar de lado a los municipios más alejados, que por las características, podrían ser también los más marginados. Llama así la atención que la calificación que los beneficiarios dan a la asesoría técnica se relaciona directamente con el tipo de productor (Figura 18). Esta situación denotaría que los productores de los niveles más bajos estarían careciendo de la asistencia técnica, o la estarían recibiendo alejada de sus necesidades.

Figura 18. Calificación a la Asistencia Técnica en el Programa PAPIR- APC 2002

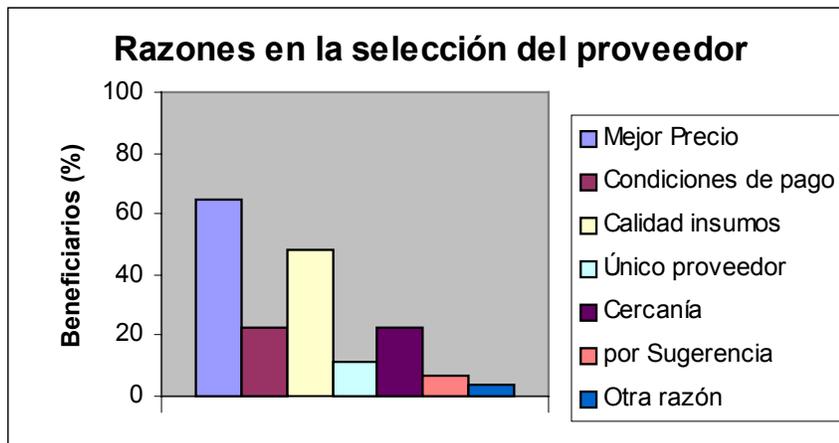


Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002.

5.2. Selección de proveedores en desarrollo rural 2002

Los apoyos de APC llegan a los beneficiarios a través de proveedores, quienes hacen concreto el apoyo concedido. Los beneficiarios no siempre disponen de la información para tomar decisiones, con frecuencia porque la obtención de esa información conlleva costos que no pueden sufragar, por lo que no tienen elementos de decisión sobre la calidad y el precio del producto, o sobre la confiabilidad del proveedor. Esa situación originaría que los beneficiarios enfrenten restricciones para hacer una elección eficiente de los proveedores.

Figura 19. Razones que influyen en la selección de los proveedores



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002.

En efecto, en el año 2002 únicamente el 40% de los beneficiarios del programa de desarrollo rural seleccionó él mismo al proveedor. En el 60% restante la selección fue hecha por algún otro actor, entre los más importantes: no sabe quién (23%), por un funcionario (14%) y por la organización de productores donde el beneficiario pertenece (14%). Cuando son los beneficiarios los que seleccionan al proveedor, el precio y la calidad parecen ser los criterios predominantes.

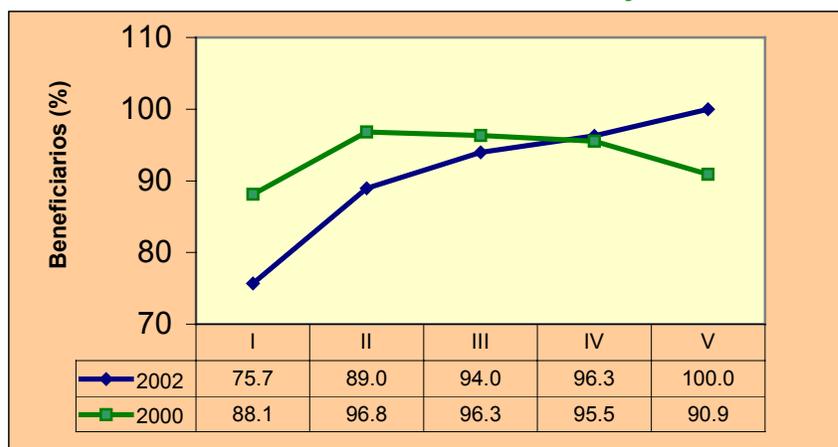
El análisis de esta variable por tipo de beneficiario indica una relación inversa entre nivel de productor y selección del proveedor, es decir, que los productores del tipo I son los que mayormente dejan en las manos de otro actor la selección del proveedor. Esta situación estaría indicando, entonces, que los beneficiarios de desarrollo rural de APC 2002 mientras en menores niveles se encuentran, actúan menos como sujetos de decisión en aspectos que incidirán definitivamente en el funcionamiento de los apoyos recibidos.

5.3. Permanencia del apoyo y capitalización de la unidad de producción

En el programa de desarrollo rural se tuvo en 2002 un índice de permanencia del apoyo de 89%. Este dato es ponderado por los pesos relativos de cada uno de los cinco tipos de beneficiarios de la tipología. En el caso de los beneficiarios que ya no tenían el apoyo en el momento en que las encuestas se aplicaron, las causas de esa situación fueron, según el apoyo recibido, que el beneficiario se comió el apoyo, lo vendió o el apoyo no funcionó. Visto por tipo de productor, son los productores del tipo I quienes absorben el 50% del total de casos en donde el apoyo ya no está en funcionamiento.

En una comparación del comportamiento de esta variable en 2000 y 2002 llama la atención que en 2002 fue ligeramente mayor la proporción de beneficiarios que se deshicieron del apoyo recibido, situación preocupante, si se considera que el tiempo transcurrido fue menor. En el nivel de uso del apoyo se observa una tendencia idéntica, con excepción del tipo V de beneficiarios. El contexto de esta situación podría ser que el beneficiario 2002 estaría aún “construyendo” las condiciones que le permitirían usar el apoyo en todo su potencial. Por tipo de productor hay un hecho a destacar, que ya estuvo presente en 2002 y es que el nivel de uso del apoyo va en orden ascendente, según se pasa del nivel I al V de beneficiarios. Esta situación podría estar dando una referencia a la pertinencia de los apoyos recibidos.

Figura 20. Beneficiarios que conservaban el apoyo recibido en el momento de la encuesta, 2000 y 2002



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000

Cuadro 4. Nivel de uso del apoyo según tipo de beneficiario

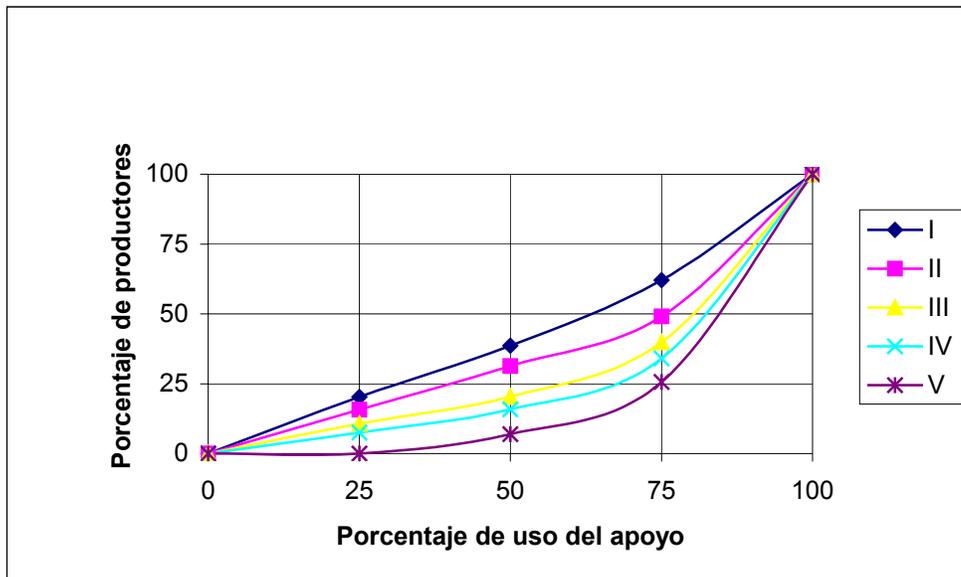
| Beneficiarios | 2000 | 2002 |
|---------------|------|------|
| I | 73.9 | 69.1 |
| II | 79.8 | 75.5 |
| III | 83.4 | 81.8 |
| IV | 86.1 | 85.3 |
| V | 90.4 | 91.6 |

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2002 y 2000

El porcentaje de uso del apoyo en 2002 por tipo de beneficiario puede apreciarse en la siguiente figura. Un hecho que es que el porcentaje de los beneficiarios del tipo V que aprovechan el apoyo hasta en 50% es insignificante, mientras que en el tipo I es aproximadamente el 40%. Al contrario, la mayoría de los beneficiarios del tipo V se ubican entre los que usaron el apoyo en más del 75% de su capacidad, contrario al caso de los beneficiarios del tipo I.

El aprovechamiento del apoyo por tipo de beneficiario seguramente está relacionado con los accesos complementarios que se requieren para mantener en funcionamiento el apoyo: infraestructura, asesoría técnica, recursos financieros, entre otros. Puede obedecer también a la adecuación del apoyo recibido a las necesidades y capacidades de esa población para aprovecharlo.

Figura 21. Nivel de uso del apoyo recibido, por tipo de productor



Fuente: Elaboración propia con base en las Encuestas para la Evaluación APC 2002

5.4. Desarrollo de capacidades⁶⁷

El desarrollo de capacidades en el marco de los programas de desarrollo rural de APC 2002 se expresó de diversas maneras, tanto en la adquisición de conocimientos para la innovación tecnológica en la producción, para el manejo administrativo de la unidad de producción, o en habilidades para la gestión.

Cuadro 5. Desarrollo de Capacidades a través del programa PAPIR-APC 2002

| | |
|-----------------|-------|
| Innovación | 0.016 |
| Administrativas | 0.023 |
| Gestión | 0.002 |
| Generales | 0.014 |

Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios 2002

La formación de capacidades en los beneficiarios PAPIR 2002 es incipiente, como puede verse en el cuadro anterior. Esta situación se traduce para los beneficiarios 2002 en falta de conocimientos, o de su aplicación, que pudieran servir para cambiar los métodos de producción (capacidades de innovación), o de incorporar acciones administrativas en la unidad de producción rural (UPR) para hacer registro de su contabilidad, de su

⁶⁷ Este indicador da cuenta de los conocimientos y habilidades que el productor adquirió a raíz del proyecto apoyado por PAPIR 2002. El valor máximo de este indicador es de 1 y el mínimo es de 0.

Ha de tenerse presente que el dato sobre desarrollo de capacidades se refiere a toda la población beneficiaria de PAPIR y que la influencia de PRODESCA se da en el marco de un proyecto de inversión, por lo que la incidencia del PRODESCA se da directamente en aquellos beneficiarios que recibieron el apoyo vía proyecto elaborado por PRODESCA.

producción, o también en falta de habilidades de gestión que permitiera a los beneficiarios buscar y obtener información conducente a mejorar sus condiciones de compra y venta, o de financiamiento y de organización productiva.

Sin embargo, si se coteja la situación de 2002 con los cambios en esta variable reportada por beneficiarios 2000, hay una mejor respuesta en 2002 ⁽⁶⁸⁾ en los tres rubros citados anteriormente, principalmente en las habilidades de gestión. Sin embargo, los débiles cambios de 2002 dejarían preguntas abiertas sobre si el propósito de desarrollar capacidades del PRODESCA está siguiendo la estrategia adecuada.

5.5. Capitalización de la unidad productiva y tendencia de los beneficiarios a capitalizarse

El proceso de capitalización a partir de los apoyos de desarrollo rural de APC 2002 puede verse desde dos perspectivas. Una es por la importancia de la participación del apoyo en el capital de la UPR, expresado en la relación porcentual que existe entre el monto total del apoyo y el valor total de los activos de la UPR⁽⁶⁹⁾. La otra perspectiva es por la tendencia de cambio en los activos de la UPR como respuesta al apoyo recibido⁽⁷⁰⁾.

Cuadro 6. Capitalización de la UPR 2002

| Tipo de productor | Participación en el capital, % | Tendencia de cambio en los activos |
|-------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| I | 25.71 | 1.0069 |
| II | 17.01 | 1.0018 |
| III | 13.08 | 1.0009 |
| IV | 12.86 | 1.0024 |
| V | 12.38 | 1.0078 |

Fuente: Elaborado con base en las encuestas para la Evaluación 2002

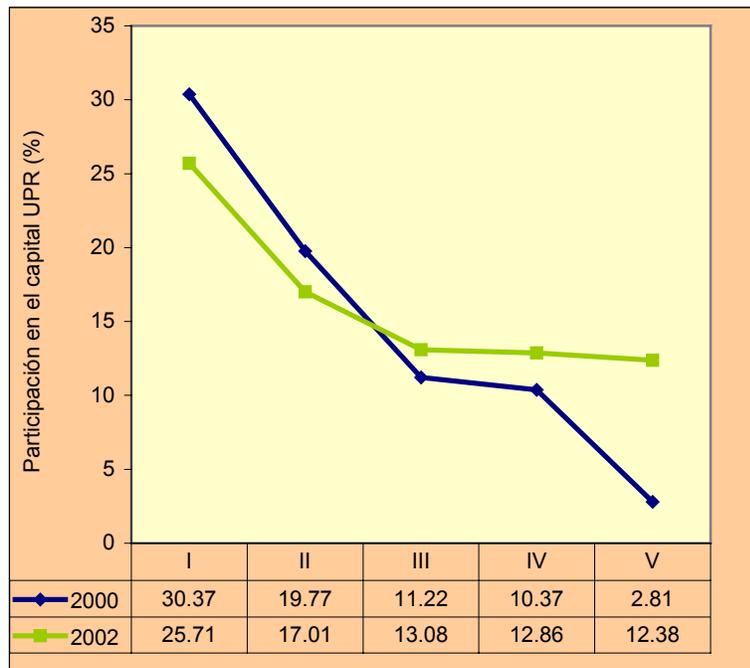
La participación del apoyo en el capital de la UPR de los beneficiarios PAPIR 2002, ó PADER 2000 presenta dos características interesantes. Por una parte, que la importancia del apoyo en los activos de la UPR entre los beneficiarios del tipo I es mayor de lo que es en el tipo II y así sucesivamente. Por otra parte, que los pequeños beneficiarios recibieron un apoyo relativamente menor en 2002 de lo que fue en 2000. Dado que los cambios entre 2000 y 2002 de esta variable son particularmente notables en los beneficiarios de los tipos I y V, podrían haberse presentado diversas situaciones que explicarían este cambio. Una podría ser que la capacidad de obtención de apoyos en los tipos del III al V fue mayor en 2002, también que tuvieron mejores oportunidades económicas y mayor información para iniciar algún proyecto de mayores montos. Cualquiera que sea el factor que explique ese comportamiento, cabría esperar que esta situación significaría una mayor distancia entre beneficiarios pequeños y grandes, en el período 2000-2002.

⁶⁸ Véanse las figuras A 5.1 a A 5.3 en el anexo.

⁶⁹ Se excluye el valor del activo tierra de la UPR. En la variable apoyo recibido por el beneficiario se incluyen los tres componentes: el federal, el estatal y la aportación del beneficiario.

⁷⁰ El valor del indicador puede ser menor, igual o mayor a la unidad. La tendencia a la capitalización será mayor mientras mayor sea el valor del indicador.

Figura 22. Participación del apoyo recibido en el capital de la UPR, 2002 y 2000



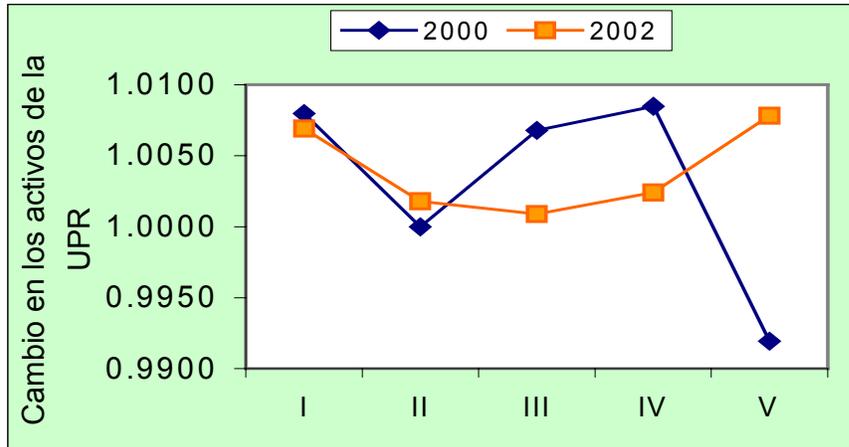
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000

Por otra parte, se espera que el apoyo recibido desencadene efectos en la UPR, por ejemplo, que las inversiones hechas motiven otras inversiones, sea como inversiones complementarias y que esas inversiones se encaminarían a potenciar el aprovechamiento del apoyo recibido. O bien que el apoyo recibido posibilitaría al beneficiario para incursionar en otras áreas, lo que igualmente significaría una capitalización de la UPR.

Hay que tener presente que el apoyo recibido por los beneficiarios se inserta en una dinámica socioeconómica específica en la UPR. Igualmente, no hay que olvidar que la UPR recibe simultáneamente otras influencias, por ejemplo, las expectativas de mercado, o los costos de transacción que le significa la nueva actividad iniciada con el proyecto de inversión. Todos esos factores interactúan y pueden dar como balance un resultado positivo o negativo, mayor o menor, respecto a la tendencia en el cambio de los activos de la UPR.

Otro aspecto que debe incluirse en el análisis de la tendencia de cambio en los activos de la UPR es que, dado que son nuevas inversiones, podría existir un “desfase”, en el sentido de que se expresarían con un retraso en el tiempo. Esa podría ser una explicación de la situación para 2000, que muestra valores mayores a los de 2002.

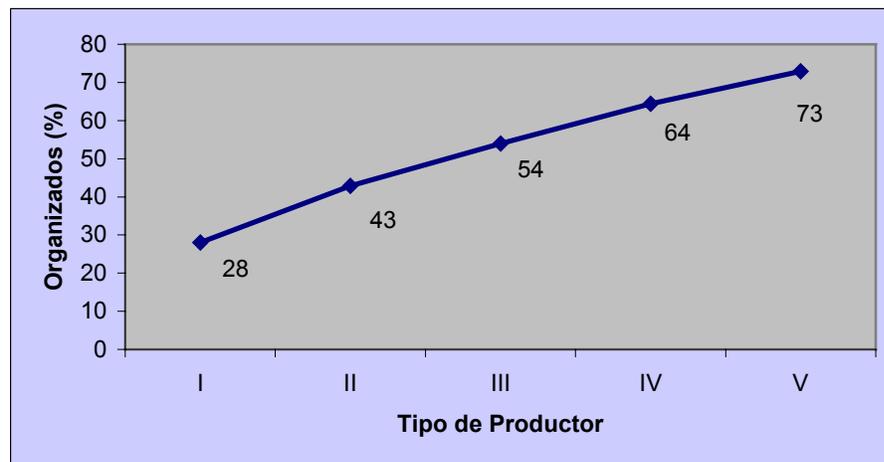
Finalmente, cualquiera que sea la magnitud del cambio provocado, sea por PAPIR 2002 ó PADER 2000, sin duda que también podría estar relacionada con la importancia del apoyo como eje de las actividades económicas en la UPR y donde los efectos desencadenados podrían ser mayores cuando el apoyo recibido se ubique en la actividad principal de la UPR.

Figura 23. Tendencia de cambio en los activos de la UPR 2000 y 2002

Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000

5.6. Desarrollo de organizaciones

Los beneficiarios del programa de desarrollo rural de APC 2002 presentaron diferentes niveles de organización. Como característica se nota una frecuencia mayor de organización en los estratos más altos de productores. Este es un elemento importante, pues a través de la organización podría el productor adquirir ventajas para insertarse en una cadena productiva y disminuir los costos de transacción. Igual puede una organización ofrecer a los beneficiarios los medios para buscar la información pertinente que incida positivamente en su proceso de producción y en su nivel de ingreso. La organización podría verse, entonces, como un factor positivo para mejorar el desempeño de las UPR. Interesante resulta, sin embargo, constatar que la contribución de esas organizaciones fue mínima para gestionar apoyos, entrar a mercados, obtener economías de escala o agregar valor a la producción, pues de un valor posible de 0 a 1, este indicador registró una magnitud de 0.04.

Figura 24. Organización de los beneficiarios

Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

Por otra parte, la incidencia del programa de desarrollo rural APC 2002 en la organización fue positiva, aunque, por el valor del indicador podría hablarse de estabilidad en la organización⁽⁷¹⁾ entre antes y después del apoyo, pues el indicador tomó un valor de 1.1. Ha de tenerse presente que con frecuencia la organización por grupos de beneficiarios se ha hecho como un trámite para cumplir el requisito que permite acceder con más facilidad a los apoyos y se ha dejado de aprovechar los beneficios potenciales que significa la organización en el proceso productivo y de acceso a mercados, pues la organización podría posibilitar ventajas y reducción de costos de transacción.

5.7. Productividad e ingreso

5.7.1 Cambio en producción y productividad agrícola

Los apoyos de PAPIR-APC 2002 se orientaron principalmente a actividades agrícolas, pecuarias y en menor medida a actividades no agropecuarias, entre las que se encuentran las actividades de servicios y de transformación. El análisis del impacto de esas inversiones en 2002 tiene que ser visto con dos acotaciones: una, que existen inversiones cuyo impacto en producción e ingreso puede ser imperceptible en el primer año, pues podría tratarse de una nueva actividad, en cuyo caso, los beneficiarios atravesarían por una fase inicial de aprendizaje, situación en la que un bajo impacto no significaría el fracaso de una inversión; dos, que aún en los casos en que se trate de inversiones de impactos inmediatos, en el momento de levantarse la información para la evaluación 2002, muchas inversiones tenían menos de un año en funcionamiento, debido a que la entrega de los apoyos con frecuencia se lleva a cabo hacia fin de año o inicios del siguiente de la fecha en que se autorizan.

Por lo que respecta a los efectos en la producción, éstos se originaron por dos vías, por cambios en la superficie y por cambios en el rendimiento, en este último caso se hablaría de un uso más eficiente de los recursos, mientras que en el primer caso se estaría extendiendo la frontera, usando más recursos para incrementar la producción.

En un cotejo de la situación entre 2000 y 2002 en los proyectos agrícolas pueden destacarse tres situaciones. Una, que en 2002 el efecto rendimiento superó al efecto superficie, con mayor claridad en el caso de los beneficiarios del tipo III y V. Dos, que la expresión del efecto rendimiento en 2002 se manifestó en crecimiento, al pasar del tipo I al tipo II, de allí al III y luego al V. Tres, que en 2002 la proporción de beneficiarios que registró cambios por alguno de esos efectos es menor al habido en 2000. Esta última situación podría deberse a que en 2002 aún no estaban expresados totalmente los efectos al momento de levantarse la información.

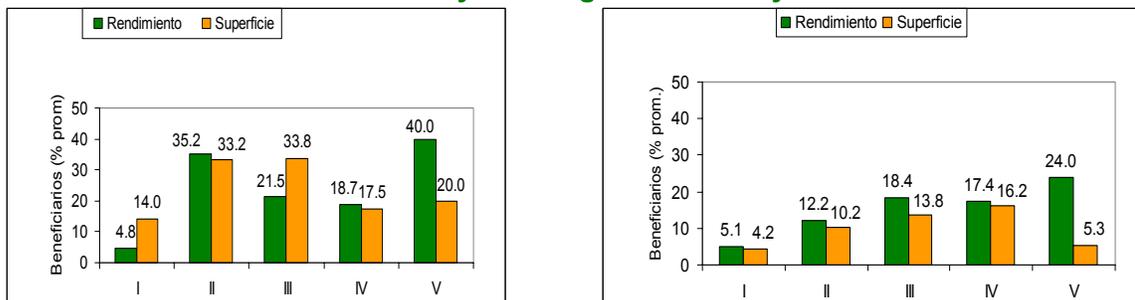
En los proyectos ganaderos se presentó la situación inversa, pues tanto en 2002 como en 2000 predominó para todos los tipos de beneficiarios el efecto cantidad sobre el efecto rendimiento. Por lo anterior, la lectura de estos resultados conduciría a pensar que el cambio tecnológico no se ha expresado aún como factor principal de incremento en la

⁷¹ Así se desprende del indicador que mide la variación en la organización y que coteja las situaciones de organización antes y después del apoyo.

El valor del indicador resulta del cociente de dividir el total de beneficiarios que pertenecían a una organización después del apoyo entre los que pertenecían ya antes del apoyo. Cuando el indicador toma el valor de 1 se habla de un nivel estable en la organización, creciente si es mayor a 1 y decreciente si es menor a 1.

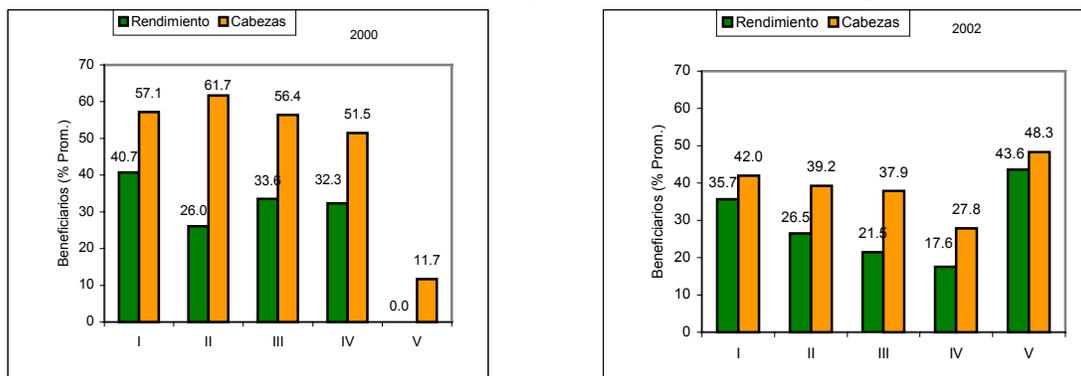
producción, y que las innovaciones tecnológicas como factor de cambio en los proyectos de desarrollo rural tendrían aún un amplio margen de acción.

Figura 25. Cambio en la producción por el efecto superficie y el efecto rendimiento en los Proyectos Agrícolas 2000 y 2002



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000

Figura 26. Cambio en la producción por el efecto número de cabezas y el efecto rendimiento en los Proyectos Ganaderos 2000 y 2002



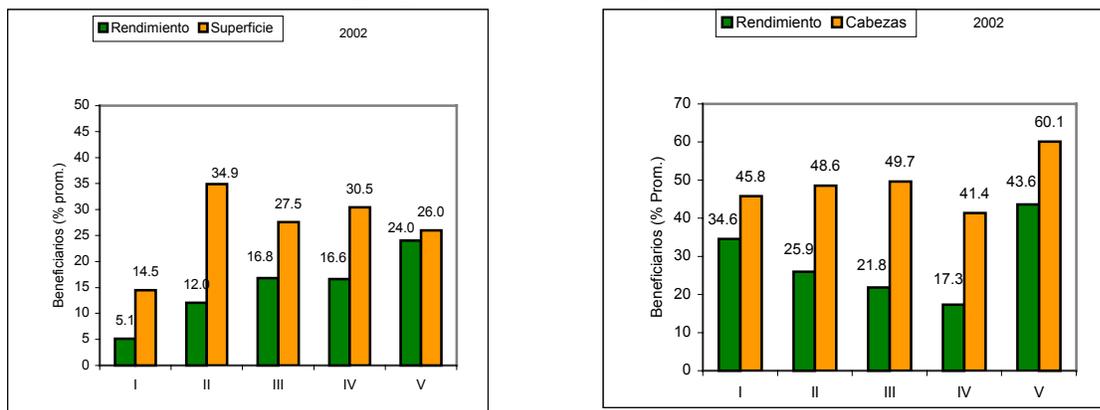
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000

5.7.2. Cambio en el ingreso agrícola y pecuario

En el año 2002 pudieron registrarse cambios en los ingresos de todos los beneficiarios de proyectos PAPIR-APC 2002, aunque esos cambios en el ingreso, según informaciones de los beneficiarios, provinieron mayormente por el incremento en superficie o número de cabezas y en menor medida por los rendimientos. En el caso de los proyectos agrícolas fueron los beneficiarios con proyectos de cultivos de hortalizas, frutales y ornamentales los que principalmente consiguieron los incrementos (ver Figura A.5.4 y Figura 27).

En los proyectos ganaderos, son los beneficiarios con proyectos productivos de ganado menor, como son ovinos, caprinos y aves de engorda, y donde están comprendidos principalmente beneficiarios de los tipos I a III, quienes en mayor medida registraron esos cambios (ver Figura A.5.5).

Figura 27. Cambio en el ingreso por el efecto cantidad y el efecto rendimiento en proyectos agrícolas y ganaderos



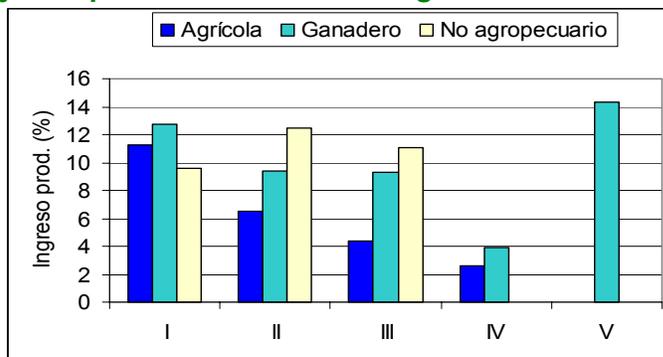
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000

5.8. Conversión productiva⁷²

Visto de conjunto para todos los beneficiarios de PAPIR 2002, las actividades pecuarias fueron las que aportaron los mayores cambios en el ingreso de los beneficiarios después del apoyo, seguidos de las actividades no agropecuarias y en tercer lugar de las actividades agrícolas.

Las tres actividades económicas antes dichas contribuyeron a incrementos en los ingresos de los beneficiarios de tipo I, II y III de PAPIR 2002. En el caso de los beneficiarios de tipo IV y V, se hacen presentes los proyectos agrícolas y pecuarios únicamente. Este resultado está seguramente relacionado con la mezcla de proyectos por estrato y por la experiencia que los beneficiarios pudieran tener en la actividad en donde recibieron el apoyo, pero ese resultado podría también tener relación con la existencia de factores complementarios en cada tipo de productor y que harían aumentar los efectos en el ingreso, por ejemplo el conocimiento del mercado y la pertenencia a una cadena productiva, entre otros, que son elementos que harían reducir los costos de transacción.

Figura 28. Conversión Productiva: Participación de las actividades apoyadas por PAPIR 2002 en el ingreso de los beneficiarios



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

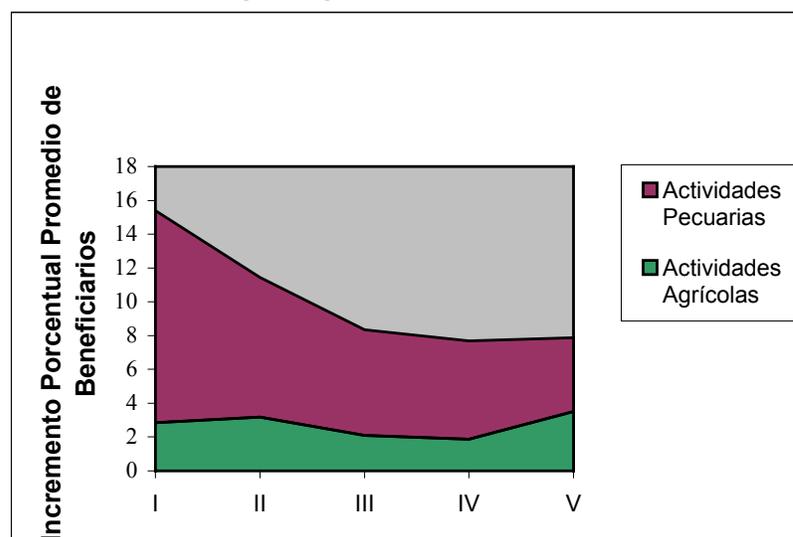
⁷² Este indicador se ha expresado en función de la proporción del ingreso total del beneficiario que significó la actividad desempeñada con el proyecto PAPIR, sea que se haya tratado de una nueva actividad, o de una actividad ya existente en la UPR, en cuyo caso se trataría del incremento habido a raíz del proyecto PAPIR.

5.9. Cambio Tecnológico

Los componentes del cambio tecnológico se han agrupado entre los que inciden en las labores agrícolas y las que se refieren a las actividades pecuarias. En las labores agrícolas, los componentes considerados son el uso de semillas, plántulas, fertilizantes, manejo y control de plagas y enfermedades, sistema de riego, mecanización y labores de control. En las labores pecuarias los componentes son la calidad de los animales, la infraestructura y el equipo, así como las actividades de prevención y control sanitario ⁽⁷³⁾.

Vistas las actividades agropecuarias en conjunto, pueden detectarse dos acontecimientos: uno, que los beneficiarios de apoyos pecuarios son los que en mayor proporción incorporaron cambios tecnológicos; dos, que los beneficiarios del tipo I son los más dinámicos a este respecto, seguidos del estrato II, III, IV y V, en ese orden. En el caso de las actividades agrícolas el orden se ve ligeramente alterado por el hecho de que el tipo V de beneficiarios en total registró relativamente los mayores cambios y el tipo II de beneficiarios registró un cambio relativamente mayor a los del tipo I.

Figura 29. Cambio Tecnológico en Actividades Agropecuarias por Tipo de Productor



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

En los siguientes cuadros se desglosan los componentes del cambio tecnológico, tanto para las actividades agrícolas, como para las actividades pecuarias.

Para el cambio tecnológico en las actividades agrícolas en el marco de los proyectos PAPIR 2002 pueden destacarse dos hechos. Por una parte, que por número de beneficiarios, las actividades con mayores cambios fueron la incorporación de prácticas de control sanitario agrícola y la incorporación de riego, principalmente de riego por goteo; por la otra parte, que para los productores del tipo V sólo tuvo atractivo la incorporación

⁷³ El procedimiento para saber los cambios habidos con el apoyo de APC consistió en encontrar el incremento promedio en beneficiarios que después del apoyo habían cambiado prácticas en alguno o en todos los componentes de cada rubro que incluye el cambio tecnológico, agrícola y pecuario. Por esta razón, en el componente agrícola, por ejemplo, pudiera haber predominancia en alguno de los rubros, junto con otros que no hubiesen registrado modificaciones entre la situación después del apoyo. Lo mismo puede decirse del componente pecuario.

de tres prácticas: uso de semilla mejorada, el manejo de plagas y enfermedades y la incorporación de prácticas de control sanitario agrícola.

Cuadro 7. Cambio Tecnológico en Actividades Agrícolas 2002

(Promedio de beneficiarios que incorporaron prácticas)

| Tipo de Productor | Semilla | Plántula | Fertilizantes | Manejo Plagas y enfermedades | Riego | Mecanización | Control Sanitario Agrícola |
|-------------------|---------|----------|---------------|------------------------------|-------|--------------|----------------------------|
| I | 2.27 | 1.17 | 1.64 | 2.35 | 2.58 | 1.72 | 3.83 |
| II | 1.83 | 1.18 | 2.01 | 3.01 | 3.54 | 1.00 | 4.84 |
| III | 0.83 | 0.94 | 1.60 | 0.55 | 2.21 | 3.26 | 2.76 |
| IV | 0.72 | -0.14 | -0.86 | 1.57 | 1.14 | 5.44 | 3.72 |
| V | 2.08 | 0.00 | 0.00 | 6.25 | 0.00 | 0.00 | 12.50 |

Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

Respecto a la incorporación de prácticas de control sanitario ha de notarse que en el tipo de beneficiarios V alcanzó su máxima expresión. Esta situación puede leerse en el contexto de dos eventos: uno, la facilidad para incorporar tales prácticas y dos, que la incorporación de esas prácticas está estrechamente relacionada con la racionalidad de la acción para el beneficiario⁽⁷⁴⁾.

En las actividades pecuarias se registraron cambios mayores a los habidos en las agrícolas.

Un hecho que llama la atención es que en el estrato V de productores hubieron principalmente cambios en las actividades de prevención y control sanitario. En efecto, del total de actividades que componen este rubro⁽⁷⁵⁾ el 4.4% de los beneficiarios en promedio dijo haber incorporado en su proceso de producción alguna de la actividades consideradas. Por otra parte, los beneficiarios del tipo V detectaron una disminución en el rubro de infraestructura y equipo, lo que podría estar indicando que después del apoyo hay beneficiarios que ya no cuentan con equipo para la realización de las actividades que este rubro comprende, lo cual podría entenderse que hubieron apoyos en el incremento del hato, pero que ese apoyo provocó insuficiencia de las instalaciones existentes antes del apoyo.

⁷⁴ La facilidad de incorporación se refiere a que, con frecuencia, la incorporación de prácticas de control sanitario es el resultado de una consulta del beneficiario en las casas de venta de agroquímicos. Por el lado de la relación beneficio-costos, ésta se hará siempre que resulte atractiva para el productor y le signifique un beneficio mayor que el costo, o le ayude a disminuir pérdidas potenciales. En este sentido cabe esperar que los productores del tipo V, quienes tendrían los mayores nexos con el mercado, verían en la incorporación de tales prácticas el medio para evitar pérdidas y lo harían porque tienen un resultado positivo en la relación beneficio- costo.

⁷⁵ Uso de vacunas, pruebas diagnósticas de laboratorio, eliminación de animales infectados, participación en campañas sanitarias notificando a las autoridades sobre la presencia de plagas y/ o enfermedades, combate de enfermedades, limpieza y desinfección de instalaciones, uso de suplementos alimenticios, desparasitación interna y/ o externa, rotación de potreros y praderas.

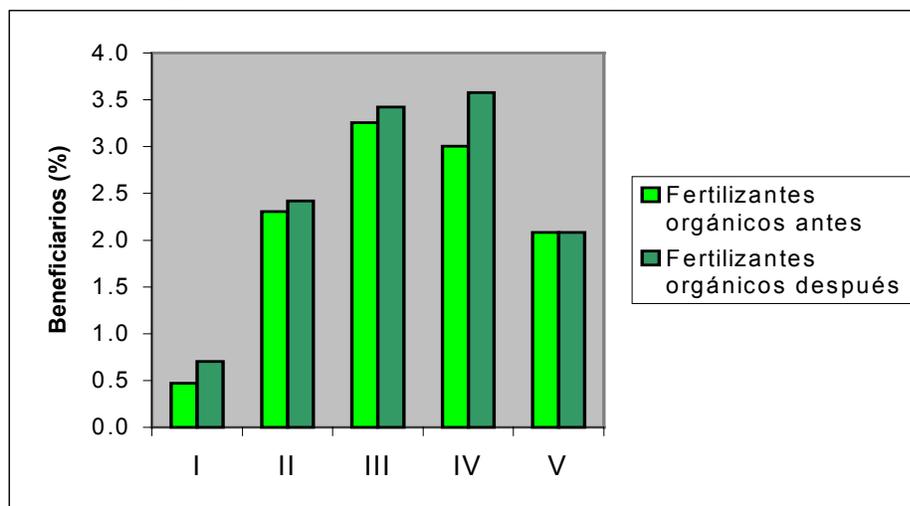
Cuadro 8. Cambio Tecnológico en Actividades Pecuarias 2002
(Porcentaje promedio de beneficiarios que incorporaron prácticas)

| Tipo de Productor | Calidad Genética (Pecuaría) | Infraestructura Y Equipo | Prevención y Control Sanitario Pecuario |
|-------------------|-----------------------------|--------------------------|---|
| I | 5.9 | 2.8 | 3.8 |
| II | 3.8 | 1.9 | 2.6 |
| III | 2.4 | 1.8 | 2.1 |
| IV | 2.8 | 1.7 | 1.3 |
| V | 0.5 | -0.5 | 4.4 |

Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

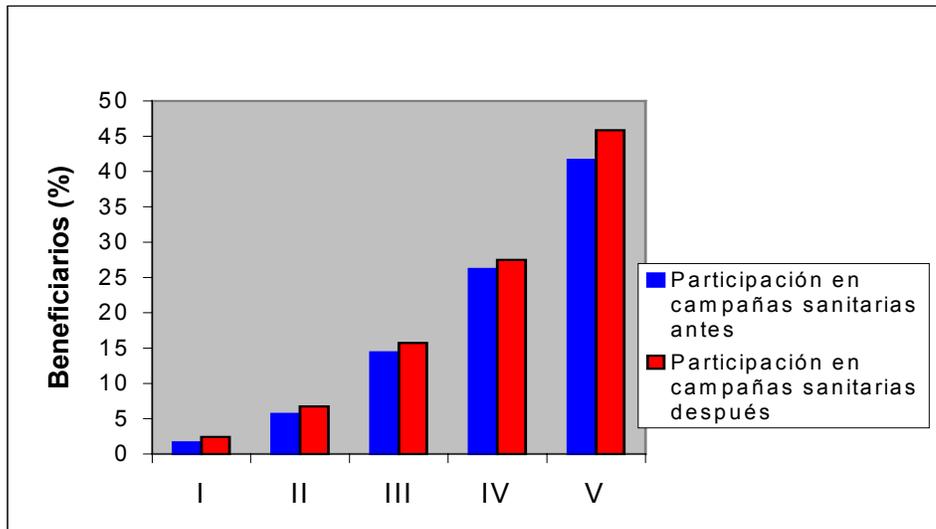
Es pertinente reiterar que la información presentada en los dos cuadros anteriores se refiere al incremento en el número de beneficiarios que después del apoyo realizaban las prácticas agrícolas o pecuarias ya mencionadas. Esa información hay que matizarla por el hecho de que entre los tipos de productores existían diferencias iniciales y que esas diferencias en ningún caso lograron subsanarse, aún cuando después del apoyo el comportamiento de los beneficiarios de los tipos I y II fue más dinámico que el resto. Como ejemplo puede verse lo sucedido con la incorporación de fertilizantes orgánicos, o con la participación en campañas sanitarias, en los apoyos pecuarios.

Figura 30. Uso de fertilizantes orgánicos 2002



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

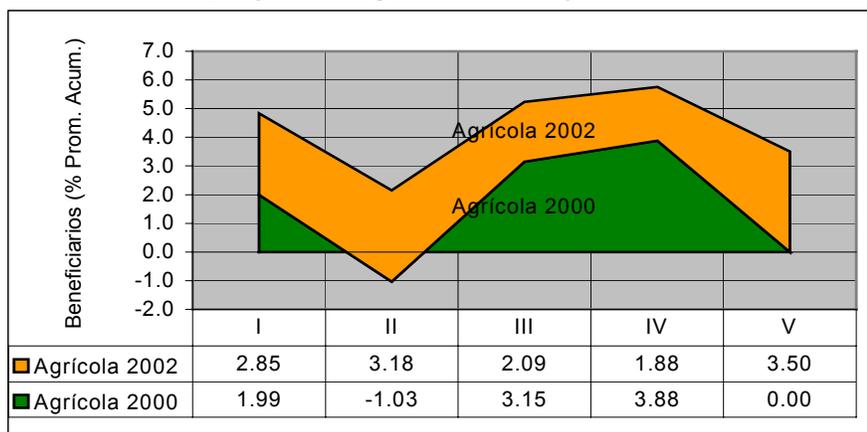
Figura 31. Participación en campañas sanitarias por tipo de productor 2002



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

La incorporación de nuevas prácticas, sea en proyectos agrícolas o pecuarios ha tenido diferentes comportamientos, con un saldo positivo para el año 2002. En particular puede observarse que en los proyectos agrícolas de PADER 2000 y PAPIR 2002 los beneficiarios de los tipos III y IV perdieron dinamismo en 2002, respecto a los comportamientos observados en 2000. Así por ejemplo, en 2000 el 3.15% de los beneficiarios del tipo III realizó alguna nueva actividad que incorporaba algún cambio tecnológico en el proceso productivo, mientras que en el año 2002 fue únicamente el 2.09%.

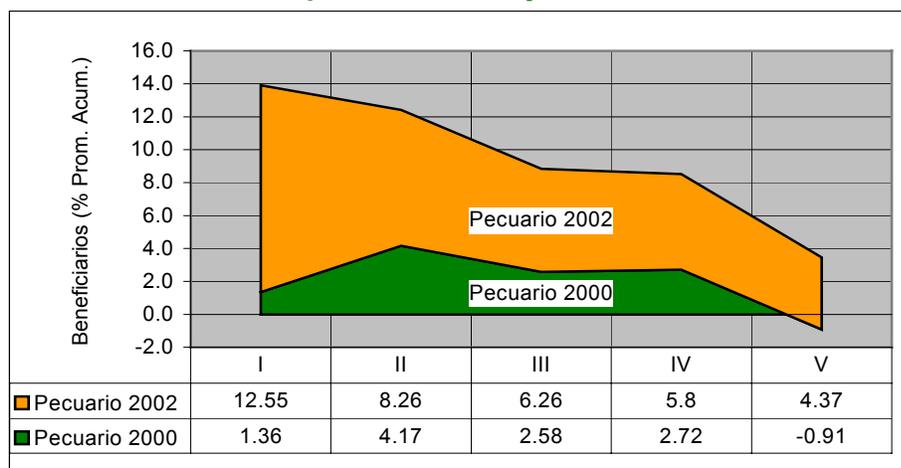
Figura 32. Incorporación de nuevas prácticas en proyectos agrícolas 2000 y 2002



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000

Otra es la situación en los proyectos pecuarios, pues todos los tipos de beneficiarios mostraron un mejor desempeño en 2002.

Figura 33. Incorporación de nuevas prácticas en proyectos pecuarios 2000 y 2002



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000

5.10. El empleo

Los programas de desarrollo rural APC 2002 incluyeron como una parte central el fomento a la formación de capital (PAPIR) a través de proyectos productivos, que consideraron el inicio de una actividad o la continuación de alguna ya existente. Con estos proyectos se buscó aumentar el empleo y el ingreso de la población rural.

5.10.1. Contribución al empleo en actividades agrícolas⁷⁶

La contribución de PAPIR 2002 al empleo se presenta a continuación en forma agrupada. En el rubro de actividades agrícolas se incluyen los proyectos de hortalizas, plantaciones y/ o frutales, cultivos agroindustriales, granos y semillas, forrajes y praderas y otras especies vegetales. La generación de empleo es diversa en cada rubro, pero los beneficiarios que tuvieron proyectos con hortalizas y/ o frutales, son los que mayormente dijeron haber generado algún puesto de trabajo, permanente o eventual.

En los proyectos forestales, con la producción de maderables y no maderables no se registró generación de empleo, seguramente porque, cuando existe, la generación de empleo por estos cultivos se refleja en el largo plazo y porque su generación sigue un patrón no equiparable en tiempos y magnitudes a los productos agrícolas.

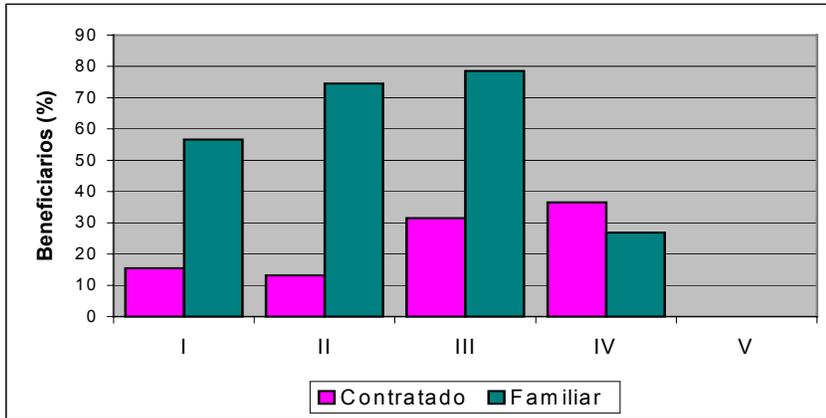
Así, por ejemplo, en el caso del estrato I aproximadamente el 15% de los productores habría generado empleos permanentes y el 55% de los beneficiarios dijo haber generado puestos permanentes para familiares. En este último caso se habría contribuido al arraigo familiar en la unidad de producción coincidente con el apoyo de Alianza para el Campo.

Son los tipos de beneficiarios I, II y III los que mostraron los comportamientos más dinámicos. Llama la atención que en la creación de puestos permanentes predomina la

⁷⁶ La construcción de la gráfica sobre los efectos positivos en el empleo, tanto el empleo permanente, como el eventual, se basa en el porcentaje de beneficiarios que dijeron haber generado nuevos puestos de trabajo en el marco de los proyectos PAPIR, entre antes y después de recibido el apoyo.

creación de empleos familiares, mientras que en los empleos eventuales, son más importantes los empleos contratados no familiares. Es un comportamiento que estaría indicando que con el apoyo se favoreció el arraigo de familiares y pudieron además contratarse algunos puestos para trabajos eventuales de la unidad de producción.

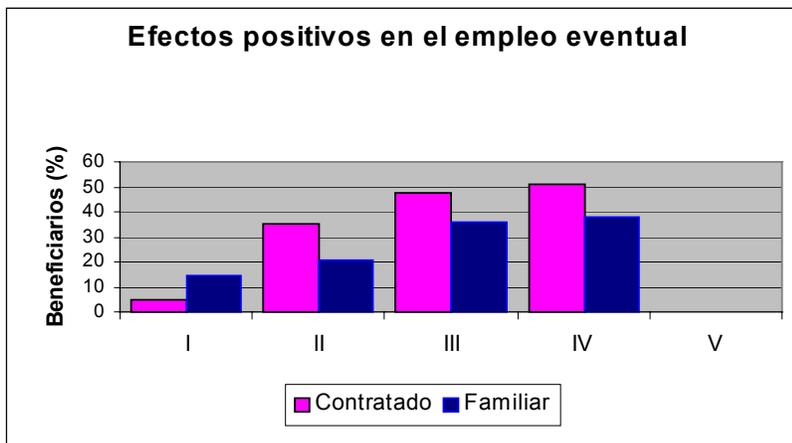
Figura 34. Efectos positivos en el empleo agrícola permanente 2002



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

En el cotejo de la generación de empleo en proyectos agrícolas en PADER 2000 y PAPIR 2002 se observan tendencias semejantes, aunque de menor cuantía en 2000 (ver Figura A 5.7), con la particularidad adicional que en ese año el tipo I de beneficiarios generó exclusivamente empleo permanente familiar. Por otra parte, ha de notarse que los beneficiarios PADER 2000, tipos III y IV mostraron comportamientos notablemente dinámicos en la generación de empleo contratado, tanto de carácter eventual, como permanente. Un hecho que llama la atención tanto en 2002 como en 2000 es que el tipo V no generó ninguna clase de empleo, ni permanente, ni eventual, ni familiar, ni contratado.

Figura 35. Efectos positivos en el empleo agrícola eventual

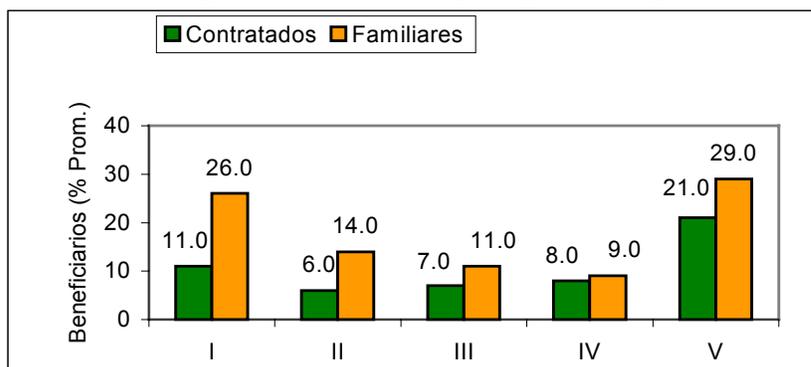


Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

5.10.2. Contribución al empleo en actividades pecuarias⁷⁷

Para los beneficiarios que recibieron apoyos pecuarios en promedio el 13% de ellos generaron empleo. Aquellos beneficiarios dedicados a la explotación de especies menores, como aves, porcinos y caprinos, tuvieron relativamente mejores resultados a este respecto (véase la Figura A 5.8).

Figura 36. Efectos positivos en el empleo pecuario permanente 2002

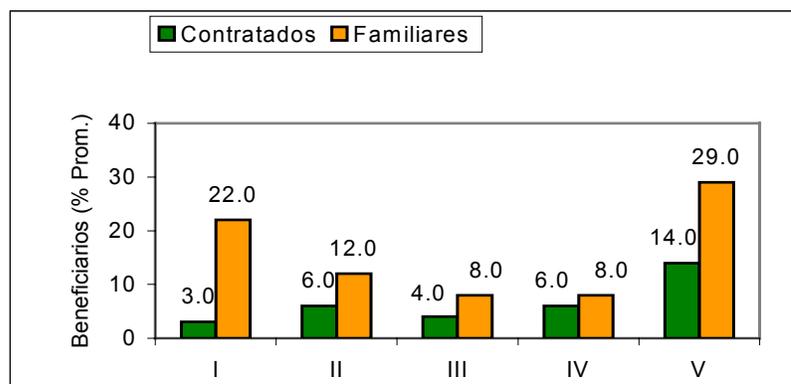


Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

Los beneficiarios tipo I y V que recibieron apoyos pecuarios mostraron los mejores desempeños, tanto en la generación de empleo para la mano de obra familiar, como para mano de obra contratada (véanse las figuras 36 y 37). Aunque los comportamientos fueron en estos estratos los más dinámicos de todos, hay que notar que en el tipo V, seguramente debido a la escala de producción en que estos productores se encuentran. Las repercusiones en el empleo contratado fueron proporcionalmente las mayores, tanto en la generación de puestos de trabajo permanentes como eventuales.

Hay que notar adicionalmente que un común denominador a todos los tipos de beneficiarios de proyectos pecuarios es la predominancia del empleo familiar generado, también que es relativamente mayor el número de beneficiarios que generaron empleos permanentes al de los que generaron puestos de trabajo eventuales.

Figura 37. Efectos positivos en el empleo pecuario eventual 2002



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

⁷⁷ En las actividades pecuarias se incluyen los apoyos concedidos para producción de bovinos de carne, bovinos de leche, bovinos de doble propósito, la producción de ovinos para carne y lana, caprinos para carne y leche, porcinos, aves de engorda y de postura, y abejas

La generación de empleos en los proyectos concedidos como PADER 2000 tiene una expresión coincidente en algunos puntos con los datos observados en PAPIR 2002, aunque con algunas diferencias importantes (véase las Figuras A 5.6 y A 5.7). Una particularidad notable es que los proyectos pecuarios 2000 muestran haber tenido un efecto en el empleo relativamente mayor que los proyectos 2002. Esta situación debe obedecer a la madurez y permanencia de los proyectos, que han logrado desarrollar su potencial y han generado más empleos. La otra particularidad de los apoyos 2000 es que el comportamiento de los beneficiarios tipo I es relativamente el más dinámico, mientras que los beneficiarios tipo V no generaron empleos permanentes contratados ni eventuales.

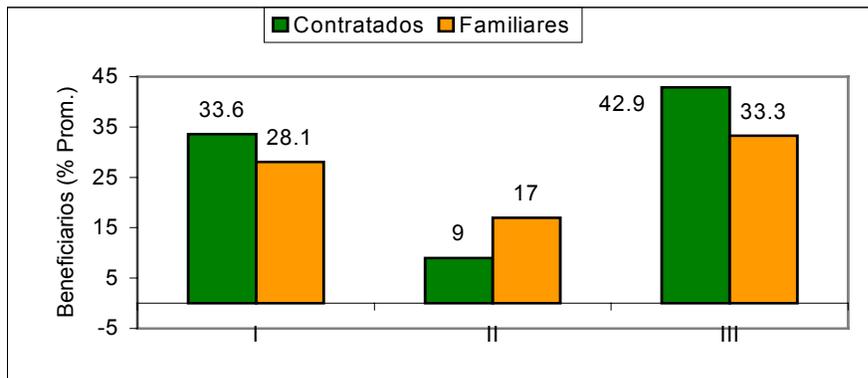
Se presenta, entonces una nueva dirección en los proyectos 2002, con efectos más favorables respecto al empleo, particularmente por parte de los beneficiarios del tipo V, que son los que en promedio reciben apoyos superiores a los otros tipos de beneficiarios. Por otra parte, el dinamismo mayor observado en 2000 es posible que llegue a expresarse en 2002 con un desfase, sin embargo, ello dependerá de las circunstancias económicas que esos apoyos encuentren y que influirán decisivamente en su comportamiento.

5.10.3. Contribución al empleo en actividades no agropecuarias

Las actividades no agropecuarias apoyadas por el PAPIR fueron diversas y abarcaron rubros desde la transformación de productos primarios hasta la producción de artesanías y talleres de costura. El efecto más importante del empleo por tipo de actividad se registró entre quienes se dedican a la fabricación de artesanías, luego en los establecimientos de estéticas y en menor medida en quienes realizaron actividades de panadería, abarrotes, mermeladas y quesos (véase Figura A 5.11).

Los beneficiarios de los tipos I, II y III son los que registraron los comportamientos más dinámicos en la generación de empleo. Una diferencia respecto a las actividades agropecuarias es que en las actividades no agropecuarias hay una ligera predominancia de los empleos contratados de carácter permanente, sobre los empleos familiares también permanentes, principalmente en los estratos I y III. Esta situación podría entenderse en un contexto en el que las actividades no agropecuarias exigirían alguna calificación para el desempeño en alguno de los rubros comprendidos, calificación que no siempre estaría presente en la mano de obra familiar, por lo que habría necesidad de recurrir a contratar mano de obra. Con ello se estaría incidiendo positivamente en el mercado de trabajo, principalmente en la demanda de mano de obra de aquella población cuyos nexos con la tierra y las actividades agropecuarias son seguramente más débiles.

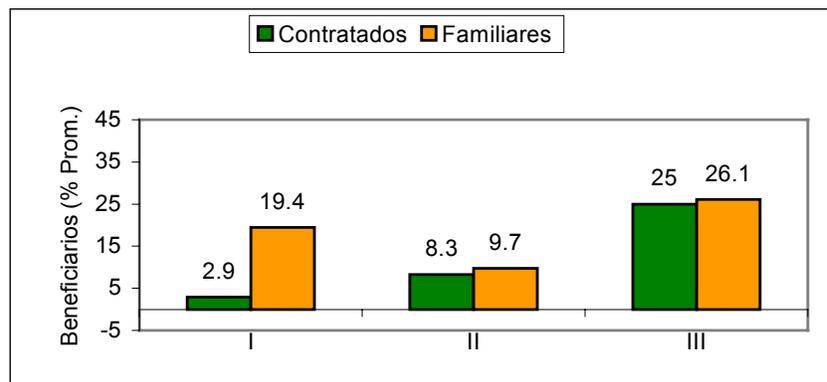
Figura 38. Generación de empleo permanente en proyectos no agropecuarios 2002



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

Los proyectos PAPIR 2002 generaron también empleos eventuales, aunque de relativamente menor cuantía que los empleos permanentes. Cabría esperar que los empleos eventuales se incrementarán a medida que los apoyos no agropecuarios puedan consolidarse. En todo caso, la demanda de los productos que estos proyectos generan, así como las expectativas de los beneficiarios incidirán en la generación de mayores empleos, tanto permanentes como eventuales.

Figura 39. Generación de empleo eventual en los proyectos no agropecuarios 2002

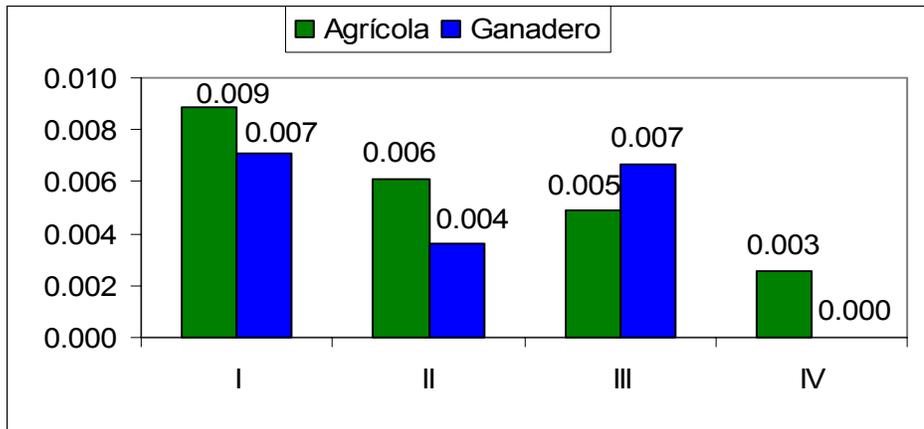


Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

5.11. Cadenas de valor

Este indicador mide el efecto del programa en el desarrollo de mercados para las actividades agropecuarias o el grado de integración de estas actividades a la cadena de valor de los diferentes bienes y servicios producidos por la unidad de producción. En cuanto al grado de integración se valoran los enlaces hacia atrás en el acceso y existencia de transacciones en insumos como en servicios. Por lo que respecta a los enlaces hacia delante, se consideran los eslabones de transformación y el destino final de la venta.

Figura 40. Índice de integración de cadenas de valor



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

Dado que el valor de este indicador se ubica en el eslabón de la producción primaria⁽⁷⁸⁾, es probable que la integración vertical hacia atrás se deba al efecto positivo en el empleo.

⁷⁸ Integrándose por el cambio en la provisión de insumos como semillas, agroquímicos, materiales, herramientas y equipos, mano de obra, transporte, servicios, conservación y refrigeración antes y después del apoyo.

Capítulo 6

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

6.1. Sobre el diseño

1. El diseño de los programas de desarrollo rural APC 2002 presenta una perspectiva amplia e integral del desarrollo rural. Este diseño significó la reunión conceptual de tres aspectos esenciales en el desencadenamiento del desarrollo rural: la formación del capital físico (expresado en inversiones), la formación de capital humano (la capacitación) y la formación de capital social (a través de la organización). El planteamiento de 2002 significó un avance fundamental respecto a 2001, pues el desarrollo rural dejaba de ser un fenómeno que sería atacado a través de programas puestos en estancos separados, inconexos y a veces hasta duplicados.

La presencia de apoyos para el desarrollo rural con recursos de ejecución nacional y con recursos de ejecución federalizada es pertinente y podría aprovecharse para fortalecer líneas estratégicas nacionales y promover la federalización. Bajo esta perspectiva es relevante la existencia de ambas líneas de apoyos, de otra manera podría dar lugar a duplicidades o a ventajas de acceso provocadas por informaciones asimétricas.

En el diseño de los programas de desarrollo rural se previeron, además, mecanismos para buscar un proceso de desarrollo rural participativo, incluyente y vigilado por instancias que asegurarían la calidad de los servicios esenciales en el desarrollo rural. Este diseño, que se inscribe y tiene como marco la Ley de Desarrollo Rural Sustentable buscaría, así, atacar los principales problemas de la población y la economía rural mexicanas, principalmente la de aquellos que se ubican en los municipios altamente marginados.

El diseño previó la interrelación de actores, cuya actuación sería fundamental en la operación de los programas y cuyos resultados deberían reflejarse en la entrega de un producto puntual, oportuno y ajustado a las condiciones de la población rural objetivo. Esos actores son: la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (FOFAE), el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), los Prestadores de Servicios Profesionales (PSPs), los Coordinadores Municipales y Distritales, los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER). La función de cada uno de esos actores debía estar coordinada con la de los otros para llevar a término la operación del programa, comprendiendo desde el diseño de las políticas de desarrollo rural a nivel estatal, administración del programa, la elaboración de proyectos, la recepción, revisión y dictamen y revisión de las solicitudes.

La Comisión de Desarrollo Rural tenía asignadas actividades fundamentales, como son el diseño de las políticas de desarrollo rural en la entidad y la coordinación y

apoyo de la operación de los programas, además de la selección de las solicitudes en ese contexto. La UTOE, que es constituida en 2002, se ocuparía de actividades técnicas y administrativas de los programas y ejecutaría los acuerdos de la Comisión de Desarrollo Rural. El FOFAE debía aplicar la normatividad para el manejo de los recursos y en ese contexto administraría esos recursos, mientras que el CECADER vigilaría la calidad de los servicios prestados a los beneficiarios en el marco de los apoyos concedidos.

Los PSPs intervendrían en el marco del PRODESCA y en apoyo al PAPIR. Su labor debía estar encaminada a formular proyectos ajustados a las condiciones de la población objetivo, aprovechando las potencialidades existentes y ajustándose a las limitaciones. Por su parte, los Coordinadores Municipales y Distritales jugarían un papel central en las actividades del PROFEMOR, apoyarían la constitución y consolidación de los Consejos Municipales y Distritales creados por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el fortalecimiento institucional para completar el proceso de Federalización y la participación de la población objetivo en la gestión y la toma de decisiones.

La relación entre los principales actores sociales del programa fue diversa, en ocasiones complementaria y en ocasiones de obstrucción. La comunicación entre las instancias federal y estatal también registró variaciones entre entidades federativas. Así, entre la CDR, la UTOE y el CECADER pudieron presentarse situaciones de rechazo o de alianzas, con resultados perjudiciales en ambos casos, en términos de agilidad del proceso, o de la búsqueda de calidad y de incrementar los impactos a los recursos empleados en el programa de desarrollo rural APC 2002.

Respecto al cumplimiento de las funciones asignadas a cada actor, puede decirse que ese cumplimiento fue diverso y generalmente incompleto, en ocasiones por falta de una capacidad individual de respuesta, en otras por falta de capacidades institucionales y en otras porque en la operación del programa predominaron cuestiones administrativas y de trámites. Fue frecuente que los impactos esperados de los programas se vieran reducidos por la “trampa de la normatividad”, es decir, que el cumplimiento de la norma y con ello el cumplimiento del “papeleo” fue prioritario a centrarse en los propósitos de lograr desencadenar un proceso de desarrollo rural incluyente y participativo.

2. Los programas de desarrollo rural de APC 2002 consideraron la formación de capital físico, de capital humano y de capital social en el medio rural, programas que funcionando como vías complementarias buscarían mejorar los niveles de vida de la población rural. Los tres programas serían el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

El PAPIR concedió apoyos para la inversión a través de solicitudes individuales o de grupo y, en una forma más elaborada, a través de proyectos. Esta característica en el funcionamiento a través de proyectos, que integra los servicios del otro programa, el PRODESCA, debía convertirse en el rasgo distintivo de los programas de desarrollo rural para la inversión física, buscando así el uso eficiente de los recursos y la detonación de procesos de desarrollo ajustados a las condiciones reales. Los ejecutores serían los PSPs.

El PROFEMOR buscaría lograr un desarrollo participativo e incluyente, fomentando la participación en órganos de representación, como los Consejos Municipales y Distritales, así como la consolidación de organizaciones de productores, para favorecer la participación de la población en el valor agregado, mejorando sus condiciones.

Los tres programas operaron en 2002 en la modalidad de ejecución federalizada y de ejecución nacional. La normatividad vigente no expresó con claridad quiénes eran candidatos de los apoyos de ejecución nacional. Se crearon así ventajas a quienes podían acceder a fuentes de información más completas, que les indicaran los detalles para acceder a esa modalidad.

3. Los vacíos que pueden constatarse en el diseño de los programas de desarrollo rural APC 2002 se refieren principalmente a tres aspectos:
 - No estuvieron previstos mecanismos de seguimiento en los proyectos PAPIR, que permitieran asegurar o incrementar la posibilidad de su funcionamiento en el tiempo;
 - La supervisión de la calidad de los servicios prestados por el PSP no fue para favorecer el impacto de los proyectos PAPIR apoyados, ni para mejorar la calidad en los servicios que proporcionan los PSPs. Esa supervisión se convirtió con frecuencia en una revisión de documentos tardía, o en el estudio de la satisfacción del cliente ante hechos consumados y sin posibilidad de corrección;
 - Faltaron mecanismos para “asegurar” o promover la participación activa de los beneficiarios como sujetos del desarrollo y como destinatarios de los servicios del PSP.
4. El diseño de los programas de desarrollo rural de APC ha sido tradicionalmente una tarea de la Federación, situación que en ocasiones ha generado reacciones negativas en las entidades federativas, bajo el argumento de llevar un proceso de federalización sin la participación de todos los actores involucrados.

Aunque la queja pareciera ser formal, pues con frecuencia no hay contrapropuestas en el diseño de los programas, tampoco se ha hecho uso de los márgenes que los estados tienen, ni tampoco los estados han hecho propuestas alternativas para generar nuevos espacios de expresión en sus propuestas.

6.2. Sobre la población objetivo

1. Las Reglas de Operación 2002 establecieron una prioridad en la atención a los municipios altamente marginados y a los grupos prioritarios vulnerables: las mujeres, los indígenas, la población de la tercera edad y los jóvenes.

Respecto a la atención a la población de los municipios altamente marginados, ello puede dar lugar a que no se atienda a la población rural objetivo, pues dada la heterogeneidad y las disparidades en el mundo rural mexicano, igual puede encontrarse población rural no marginada en municipios marginados que a la inversa, población rural marginada en municipios no marginados. La definición de la población objetivo presentada en las Reglas de Operación 2002 podría conducir a dispersiones, pues al mismo tiempo que se escribió de la atención especial a la población de

municipios altamente marginados, inmediatamente se amplió el concepto, dando cabida a toda la población rural, la población marginada y la población no marginada, al incluir a todos los municipios.

Por su parte, y respecto a los grupos prioritarios, en las instancias de decisión, donde se distribuyeron los apoyos, como en la CDR o en la UTOE, la atención a dichos grupos no fue un criterio central de selección en el momento de distribuir los fondos de los programas de desarrollo rural APC 2002. Faltó, entonces, el cumplimiento a las prioridades establecidas formalmente.

6.3. Sobre la operación de los programas de desarrollo rural

1. En algunas entidades federativas los recursos de desarrollo rural de APC llegaron a un contexto de planes estatales de desarrollo rural incompletos o incipientes. Esta situación se reflejó en la carencia de una jerarquización de prioridades temáticas, poblacionales y regionales. Faltó con frecuencia una definición precisa y la compatibilidad conceptual entre lo que decían las Reglas de Operación y lo que se operacionalizaba en los estados, tanto sobre los grupos prioritarios, como sobre las cadenas productivas de alta inclusión social. La consecuencia de no tener un plan estatal de desarrollo rural claro, con metas de corto, mediano y largo plazo, con jerarquías y prioridades, pudo provocar la dispersión en la orientación de los recursos hacia destinos no fundamentales para el proceso de desarrollo rural.
2. La difusión de los programas de desarrollo rural APC2002 se hizo principalmente de forma oral, y los medios masivos ocupan una posición relegada. Esta característica en la difusión permitió una “pre-selección” de los potenciales beneficiarios, pues la hizo depender de las redes sociales de los potenciales beneficiarios.

Alianza para el Campo ha generado también “clientes”, que son personas que por su acceso a la información o a círculos que manejan esa información, les permite conocer las posibilidades de apoyos cada año, dentro de APC.

3. Una característica en la operación de PAPIR 2002 fue la posibilidad que ofreció al abrir varias ventanillas de recepción de solicitudes, dando a los solicitantes una posibilidad de reducir sus costos de transacción al tramitar un apoyo de APC.

Sin embargo, la eficiencia respecto al tiempo de trámite de una solicitud, o a la comunicación de los resultados a los solicitantes no se vio afectada, conservando deficiencias de otros años.

En efecto, las solicitudes de los apoyos de desarrollo rural APC 2002 debieron recorrer el camino entre varias instancias: del CADER y/ o DDR a la UTOE, de allí a la CDR, luego al FOFAE, para regresar nuevamente a la UTOE. El valor agregado en cada instancia fue mínimo, pues la tarea hecha en cada instancia generalmente se limitó a revisar el cumplimiento de aspectos formales y de la documentación. Aparte, fue frecuente que la solicitud se “revisó” por las mismas personas pero en diferentes instancias.

Los principales criterios de rechazo a las solicitudes 2002 fueron semejantes a los de 2001. Por lo tanto, aunque la operación de PAPIR supuso tener como eje la distribución de los apoyos vía proyectos productivos, la pertinencia, consistencia,

rentabilidad e impactos del proyecto no fueron los criterios de rechazo de las solicitudes. La razón para ello fue, tanto la falta de recursos, como la incompleta formulación de los proyectos, la falta de capacidades, humanas y de tiempo del personal con esas responsabilidades en las instancias previstas para la revisión de las solicitudes y los proyectos, así también a la ausencia de un esquema que priorizara a favor de un desarrollo rural equilibrado.

4. El acompañamiento del PRODESCA con el PAPIR fue incompleto y tuvo diversas modalidades en tiempo y forma de acompañamiento. El núcleo del PRODESCA lo formaron los llamados prestadores de servicios profesionales (PSPs), quienes con base en los proyectos productivos que financiaría el PAPIR debían formar capacidades en la población rural involucrada en el proyecto, capacidades que les permitirían reconocer oportunidades de inversión atractivas, que les posibilitaría mejorar sus procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales y para cuidar los recursos naturales.

La formación de capacidades en la población fueran productivas, de administración o de gestión, fueron prácticamente inexistentes o apenas perceptibles. Cuatro problemas centrales se presentaron en la operación del PRODESCA: i) insuficiente capacitación de los PSPs para cumplir el cometido; ii) mecanismos de control incompletos ó inoportunos, para asegurar la puesta en práctica de proyectos con pertinencia económica y/ o social local, situación que permitió la clonación de proyectos, independientemente de su adecuación al contexto; iii) el pago por productos se expresó en la entrega de servicios aislados, en detrimento de una integralidad en el funcionamiento y en el seguimiento del proyecto y iv) el descuido relativo de poblaciones marginadas aisladas, quienes, a pesar de los pagos diferenciados y a favor de esos grupos previstos en las Reglas de Operación 2002, fueron relegadas a un segundo plano, debido al costo de oportunidad de los PSPs.

5. El diseño de los programas de desarrollo rural APC 2002 consideró la instancia denominada CECADER, prevista para la supervisión de los servicios relacionados con los proyectos PAPIR.

El cumplimiento de los objetivos del CECADER y su incidencia en el funcionamiento de PRODESCA y PAPIR se vio disminuida por las siguientes características: i) la supervisión tuvo retrasos, debidos a la falta de capacidades de respuesta y/ o a la falta del respaldo financiero de la propia entidad encargada de hacer la supervisión, que permitiera adelantar provisionalmente los medios que cubrieran los primeros costos de la supervisión, mientras recibían el subsidio público, para lograr el cumplimiento en tiempo y forma. Este retraso convirtió a la supervisión en un trámite para pagar a los autores de los servicios a revisar y no en el medio para mejorar la calidad de los servicios y aumentar su impacto; ii) los supervisores en algunos casos provinieron del mismo universo de los PSPs, por lo que la supervisión pudo no contener elementos adicionales para juzgar la calidad de los servicios supervisados, aparte de generar conflictos entre los PSPs; iii) la agrupación regional del CECADER y la falta de capacidad de respuesta reforzó el retraso en la supervisión y originó con frecuencia la “supervisión de la supervisión”, una vez hecha con elementos locales y otra con personal del centro regional respectivo.

Por otra parte, los mecanismos de comunicación del CECADER ocasionó que las partes interesadas, el CDR, la UTOE y los PSPs, no fueran directamente informadas o

informadas sólo a petición y después de una espera sobre los resultados de la supervisión.

Aunque las Reglas de Operación de Desarrollo Rural 2003 han incorporado cambios al marco normativo que subsanarían algunos puntos de la operación 2002, un aspecto que prevalece es la pregunta sobre la capacidad de respuesta de los CECADER para hacer la supervisión y asegurar la calidad del servicio, funcional a la búsqueda de mayores impactos.

6. La formación de capital social a través del PROFEMOR previó en 2002 el fortalecimiento institucional, la consolidación organizativa y el fomento empresarial, bajo las modalidades de ejecución nacional y de ejecución federalizada.

El papel de la SAGARPA fue definitivo en la constitución de los Consejos Municipales y Distritales, acción hecha en cumplimiento de la Ley de Desarrollo Rural. Hasta agosto de 2002 se presentaba un panorama heterogéneo respecto al avance en la constitución de los consejos, con predominancia de los consejos municipales sobre los distritales.

La subsistencia de los Consejos, tanto los Municipales, como los Distritales, ha dependido del PROFEMOR. En el funcionamiento de los Consejos existen además algunos problemas institucionales por resolver, como son la superposición entre el Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo Rural Sustentable, aparte de dar a los Consejos la posibilidad real de resolver problemas concretos.

El fortalecimiento institucional a través de los consejos mencionados enfrentó en 2002 retos importantes: i) la participación de los diferentes actores económicos y sociales locales en los consejos, así como la dinámica seguida en la toma de decisiones, son eventos dependientes de la voluntad política, principalmente de la que muestre el presidente municipal; ii) el equilibrio entre representatividad de los actores y la participación activa en la toma de decisiones es difícil o frágil; iii) el flujo de información entre representantes y representados no está institucionalizado y depende de la voluntad y compromiso de los representantes, con el riesgo de que el consejo se convierta en un grupo privilegiado con más acceso a información para uso personal; iv) hay deserción de coordinadores municipales, ocasionada con frecuencia por desórdenes técnico-administrativos, que les han significado vivir sin pago, en el mejor de los casos, por más de 3 meses; v) los técnicos PROFEMOR tienen información incompleta sobre sus procesos de trabajo, ante quién deben rendir cuentas, cuáles son los trámites para acceder al pago, además de que con frecuencia los presidentes municipales o los jefes de distrito los consideran como un empleado más, que podría asumir tareas que ese jefe les defina.

7. En el marco del PROFEMOR operaron en 2002 las Instituciones Financieras Rurales (IFRs). La función de estas instituciones es importante para apoyar procesos de desarrollo rural, pues buscan fomentar y movilizar el ahorro rural. El concepto operó en 2002 en zonas de alta marginación, con una perspectiva de mediano plazo.

La operación de este programa registró matices entre como opera en la Huasteca y en Chiapas. En ambos se ha tenido como base un diagnóstico inicial, pero una de las diferencias estriba en el enfoque seguido para llegar a la población objetivo. En la Huasteca se ha llegado a socios en lo individual y en Chiapas a través de las organizaciones. Esta última modalidad podría incurrir en vicios y perpetuar las tutorías

que ya en ocasiones ya ejercen las organizaciones sobre la población organizada, aparte de que puede dejar de lado a la población no organizada.

Uno de los retos de las IFRs es actuar en un mundo rural lleno de desconfianza por experiencias pasadas respecto a cajas de ahorro, otro problema es motivar a la población objetivo al ahorro, en un contexto de limitaciones. En ese sentido ha de reconocerse los enfoques ya puestos en marcha a través de planes de ahorro ajustados a las condiciones de esa población.

Otro de los retos para las IFRs es movilizar productivamente el ahorro captado, favoreciendo el crecimiento de la economía rural local, tarea en la que se requerirían acciones interinstitucionales complementaciones.

8. En la consolidación organizativa el PROFEMOR buscó eficientar la operación de organizaciones de productores. Por las experiencias encontradas en las visitas de campo podría decirse que los resultados son heterogéneos, y que esos resultados apuntarían hacia los criterios de selección de los proyectos a apoyar. Se encontraron organizaciones, por ejemplo, en las que el apoyo no era esencial para la organización, pues la organización habría tenido la capacidad de hacer los cambios aún sin el PROFEMOR. En otras, sobre todo en los proyectos de ejecución nacional, el apoyo parecía obedecer al acceso a información y relaciones de las organizaciones receptoras, con los actores que toman las decisiones en la distribución de los fondos.
9. La operación de los programas de desarrollo rural enfrentó un reto fundamental para cumplir con éxito el propósito buscado. Este reto fue lograr otorgar apoyos a proyectos con beneficiarios que reunieran el perfil necesario, de iniciativa y capacidades empresariales, para que pudieran aprovechar el apoyo de manera eficiente y pudieran generar ingresos que atacaran los niveles de pobreza rural prevalecientes. En la búsqueda de un desarrollo sustentable se requiere que en la población rural marginada, que vive las mayores carencias, se detecten las potencialidades humanas y que los proyectos se hagan aprovechando esas potencialidades, de tal manera que con esa participación activa y creativa la población rural sea sujeto de su propio desarrollo.

6.4. Sobre los impactos del Programa de Apoyos a los Proyectos de Inversión Rural

1. En la lectura de los impactos de los programas de desarrollo rural APC 2002 captados a través de las encuestas a los beneficiarios hay que tener presentes dos situaciones. Una, que hay proyectos cuyo impacto apenas se deja sentir en el mediano plazo. Dos, que aún en los proyectos en los que se esperarían impactos de corto plazo, la expresión del impacto pudo haber sido incompleta en el momento del levantamiento de la información, pues el tiempo de funcionamiento del proyecto apenas pudo haber rebasado el medio año.

El análisis de los impactos se hizo, tanto referido a la población beneficiaria total, como a esa población a través de una tipología que incluyó cinco tipos de productores. Esa tipología se basó en cinco variables: escolaridad, superficie equivalente, bovino equivalente, valor de los activos y orientación de la producción al mercado. De los cinco tipos de productores el I es el que registra los valores más bajos y el V los más altos.

Con las condiciones anotadas arriba, es pertinente notar que en términos generales todos los indicadores que expresaron el cambio entre la situación antes y después del apoyo muestran una dirección positiva, con cambios a veces de mayor, y en otras ocasiones, de menor magnitud.

2. El nivel de uso y el aprovechamiento de los apoyos concedidos a través de los programas de desarrollo rural APC 2002 registró un nivel promedio relativamente alto.

Un hecho notable es que el nivel de uso de los apoyos en el tipo I de beneficiarios es el menor y en el tipo V el mayor. Mientras en el tipo I aproximadamente el 60% de los beneficiarios usó el apoyo en aproximadamente el 60% de su capacidad, en el tipo V el 50% de los beneficiarios aprovechó el apoyo hasta en el 85% de su capacidad. Las causas pueden estribar en la selección del proyecto, o en la selección de los beneficiarios. Este dato estaría también, en todo caso, haciendo referencia a la inexistencia de condiciones (de asesoría, de infraestructura, de capital humano, físico o social) y que estaría limitando el aprovechamiento total de los apoyos.

Semejante situación se observa en el caso de la tendencia a capitalizarse a raíz del apoyo recibido. El indicador sobre la tendencia de cambio en los activos muestra situaciones ligeramente más favorables para el estrato I y el V, con valores de 1.0069 y de 1.0078, respectivamente. Los resultados de este indicador podrían estar haciendo alusión a las condiciones iniciales del beneficiario, a su iniciativa, a la importancia que conceda al apoyo como eje de sus actividades, a las posibilidades físicas de capitalizarse y al incentivo que puede tener para hacerlo. Hay que tener presente también que en algunos proyectos esa tendencia a capitalizarse se podría expresar con un desfase, en el mediano plazo, por ejemplo, y dependería de resultados en la producción del corto plazo.

3. El aprovechamiento de las organizaciones se ha limitado generalmente a la realización del trámite de solicitud para APC. No ha habido una formación de organizaciones económicas que actúen con el concepto de inserción favorable en las cadenas productivas, con encadenamientos hacia delante y hacia atrás en el proceso de producción, en la agregación de valor y en la comercialización y distribución de la producción. El índice de aprovechamiento de las organizaciones, tanto para el acceso a mercados, para lograr economías de escala, o para la innovación en la producción fue apenas perceptible, pues el indicador de aprovechamiento de las organizaciones tomó un valor de 0.03 en una escala de 0 a 1
4. Los cambios en el ingreso, tanto en apoyos agrícolas como pecuarios, respondieron a cambios en la producción. Los cambios en la producción se debieron mayormente a aumentos en el uso de recursos, antes que a aumentos en el rendimiento. Eso significaría el amplio campo que tiene la incorporación de innovaciones tecnológicas para hacer más eficiente el proceso productivo.
5. Las actividades con cuya práctica los beneficiarios registraron los mayores incrementos en el ingreso fueron, en las actividades agrícolas, en la producción de hortalizas, en las actividades pecuarias el aprovechamiento del ganado bovino y en las actividades no agropecuarias, las actividades de transformación como la producción de tortillas y los talleres de costura. Los tipos de productores más dinámicos a este respecto fueron los ubicados en el I, V y II, en ese orden. En el estrato I, con el apoyo en la producción de hortalizas y costura, en el estrato V con

actividades pecuarias en ganado bovino y el estrato II con actividades no agropecuarias, las tres arriba mencionadas.

6. El cambio tecnológico se registró principalmente en las actividades agrícolas y pecuarias. Visto por número de beneficiarios que incorporaron innovaciones tecnológicas, en las actividades agrícolas los tipos de beneficiarios más dinámicos fueron el tipo V, donde en promedio el 3.5 de beneficiarios incorporó alguna de las prácticas consideradas dentro del concepto de cambio tecnológico, seguido del tipo II, con el 3.1 en promedio de los beneficiarios, el tipo I con el 2.8 y el tipo IV con el 1.9%. En el caso de los beneficiarios con apoyos pecuarios, en el tipo I en promedio el 12.5 incorporó alguna de las prácticas. Los beneficiarios de los tipos II al V lo hicieron en menor proporción, hasta llegar al V con el nivel más bajo, que fue de 4.4%.

Existen considerables brechas iniciales entre los tipos de productores y esas brechas no pudieron ser disminuidas, a pesar del mayor dinamismo registrado en el tipo I y II.

7. Los programas de desarrollo rural de APC 2002 generaron empleo y contribuyeron al arraigo de familiares en la unidad de producción. Por lo que respecta al empleo permanente, fue importante la generación de puestos para familiares, donde el 78% de beneficiarios del tipo V dijo haber creado un puesto de trabajo de esa naturaleza, seguido por el 74% de beneficiarios en el tipo III y el 57% de los beneficiarios de los beneficiarios del tipo I. Los beneficiarios del tipo V no generaron empleo familiar.

En el caso del empleo eventual adquirió mayor importancia el empleo no familiar, donde el 51% de los beneficiarios del tipo IV generaron puestos de empleo eventual, el 47% de los beneficiarios del tipo III y el 35% de los beneficiarios del tipo II. Los beneficiarios del tipo V no generaron este tipo de empleo tampoco y en el caso de los beneficiarios del tipo sólo el 5% de los beneficiarios dijeron haber creado empleos eventuales.

7. RECOMENDACIONES

1. Los fondos destinados a los programas de desarrollo rural PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR son de ejecución federalizada y de ejecución nacional. Los fondos asignados en esta última modalidad actualmente no han tenido un seguimiento, con miras a lograr los impactos buscados.

Dado que los proyectos de ejecución nacional significan importantes recursos públicos para el desarrollo rural, es pertinente que se realicen acciones de diverso orden para hacer más eficiente y transparente su manejo, como las siguientes: i) de difusión generalizada, para que el acceso no se restrinja a aquellos con información privilegiada; ii) de selección de los proyectos, para que el impacto sea el mayor posible, dada la importancia de los recursos y iii) seguimiento, para evitar distorsiones en su uso, o en el alcance de la población objetivo. Las acciones de seguimiento podrían ser encomendadas a las delegaciones de la SAGARPA ubicadas donde se concedieron los apoyos.

2. Los programas de desarrollo rural deben definir con mayor precisión a su población objetivo o si la población objetivo es amplia, establecer apoyos diferenciados, según el tipo de productor. Esta acción tendría que ser coordinada con los otros programas de la Alianza para el Campo. De otra manera podrían

presentarse duplicidades, además de una distorsión en el alcance de la población objetivo y en la consecución de las metas de los programas de desarrollo rural de APC.

Es indispensable identificar a la población objetivo, para poder llegar a ella, esto evitaría que entre los beneficiarios de los programas de desarrollo rural de APC se encuentre población no marginada de municipios marginados y se deje de lado a población marginada de municipios no marginados. Sin embargo, lograr la información precisa sobre la estratificación de la población y su ubicación, es una tarea magna de mediano plazo y tendría que ser enfrentada por todas las secretarías involucradas en el medio rural y que dirigen recursos a esa población. Se requeriría, entonces, de una acción interinstitucional, con la participación de la SAGARPA, de la Secretaría de Economía, de Desarrollo Social y de la Reforma Agraria, que en coordinación con el INEGI podrían orientar esfuerzos a esta meta. Todos las dependencias antes mencionados conceden atención a la economía rural y tienen el propósito de atacar la pobreza rural. Es de esperar, entonces, que tengan interés en ubicar a la población objetivo, para lograr la mejor asignación de los recursos públicos.

Una solución de corto plazo tendría que provenir de las instancias inmediatamente relacionadas con la Alianza para el Campo, en una acción coordinada entre instancias federales y estatales. Se trata, entonces, de que las instituciones relacionadas con el desarrollo rural en las entidades federativas, en particular la Comisión de Desarrollo Rural, realice acciones con miras a obtener la información que le permita clasificar a la población objetivo y llegar a ella, en un plan de acciones con prioridades y jerarquías.

La existencia de una estratificación de la población rural permitiría orientar los apoyos de APC de tal manera que las disparidades económicas puedan subsanarse y no se profundicen.

3. Con base en esa estratificación y la ubicación de la población objetivo podría facilitarse la difusión oportuna y ajustada a la situación de esa población, sobre las fechas y las condiciones de acceso a los apoyos de APC.

Esa difusión tendría que ser oportuna en tiempo, y pensando que la población potencialmente beneficiaria tendría que eliminar posibles restricciones y obstáculos para conseguir los documentos requeridos (como son la cédula de identificación, la carta de representantes municipales y las cotizaciones, por ejemplo) y/ o conseguir recursos para las aportaciones monetarias propias requeridas para acceder a un apoyo de APC. Una estrategia de información oportuna y orientada a la población objetivo, que proporcione a potenciales beneficiarios la oportunidad de planear acciones tiene múltiples ventajas, una muy importante es que llegaría a quien debe llegar y evitaría la formación ó consolidación de una "*clientela base*" de APC, fenómeno que ya pudo observarse en 2002.

4. Para incrementar la eficiencia administrativa de APC es necesario agilizar el proceso de selección de las solicitudes.

Una manera de hacerlo es ejerciendo la división del trabajo entre las instancias participantes en el proceso, entre recepción y dictamen de las solicitudes. Así, las

ventanillas receptoras deberían aplicar la normatividad en la selección de las solicitudes, la UTOE debería seleccionar bajo criterios de viabilidad del proyecto y la CDR, instancia cuya competencia es diseñar la política de desarrollo rural estatal, con objetivos y metas de corto y mediano plazo, debería seleccionar y jerarquizar a los proyectos, para que se apoyen proyectos con pertinencia económica, social y ambiental y los apoyos concedidos desencadenen procesos de desarrollo rural, que logren un crecimiento local equilibrado e incrementen el nivel de vida de la población rural objetivo.

5. La economía rural se basa en actividades agropecuarias y actividades no agropecuarias, con una importancia creciente de estas últimas. Igualmente, la población rural sin tierra ha ido en continuo crecimiento y actualmente abarca una parte importante de la población económicamente activa rural total.

Esta situación apunta a la necesidad de diversificar el tipo de proyectos de desarrollo rural de APC que van orientados a la población rural. A su vez esto se relaciona estrechamente con la necesidad de que los PSPs, tengan un mayor espectro económico y dejen de tener como límite los proyectos agropecuarios.

La situación anterior tendría que contemplarse en los programas de capacitación que reciben los PSPs, para que se familiaricen con las particularidades de actividades no agropecuarias y puedan elaborar proyectos con posibilidades de éxito, no incursionar en ellos sin conocer el ámbito y conducir a fracasos, como ya hay casos en la experiencia de desarrollo rural de APC.

6. El proyecto, como base de análisis en la concesión de los apoyos, tiene potencial para contribuir a lograr una asignación eficiente de los recursos de APC. Por este motivo, es pertinente su presencia no sólo en los programas de desarrollo rural, sino de todos los programas de la Alianza para el Campo, particularmente en aquellos programas donde los montos de apoyo concedidos son relativamente grandes, aún respecto a los mayores apoyos concedidos en desarrollo rural de APC.

Los espacios concedidos a la demanda libre, sin embargo, deben continuar, principalmente para aquellos casos cuando el apoyo solicitado es puntual, de menor cuantía y contribuiría a llenar un vacío que el productor tiene y que requiere para trabajar con mayor eficiencia. Debe preverse que la elaboración del proyecto tiene un costo y que es necesario preservar el equilibrio entre magnitud del apoyo solicitado y el costo total de la elaboración del proyecto, incluyendo los costos de transacción que significan para el solicitante.

7. Pero para que el proyecto funcione como unidad de análisis y cumpla un papel en la asignación eficiente de los recursos y en el desencadenamiento de procesos de desarrollo rural, se necesita que el proyecto como instrumento de análisis sea de manejo generalizado por todos los actores involucrados en el proceso, desde los que hacen el proyecto, los que lo revisan, lo dictaminan y lo supervisan. Será necesario que todos esos actores conozcan sobre las bondades y los alcances del proyecto, sobre su connotación, su contribución en la asignación de los recursos, así como sus límites como instrumento de selección de los beneficiarios.

Para lograr ese conocimiento generalizado, podría ser necesario, según el caso, atender desde el reclutamiento del personal que cumplirá esas funciones, o, de

otra manera, prever el apoyo de cursos de capacitación cortos y puntuales, y/ o talleres para compartir la terminología y símbolos, que ayudarán a aplicar el mismo concepto en las actividades correspondientes, ya antes mencionadas.

8. En el mercado de servicios profesionales son necesarios mecanismos de ajuste, tanto para exigir calidad en la oferta de los servicios recibidos, como en la reorientación de la oferta hacia grupos de población objetivo. Una parte fundamental es considerar en el diseño del PRODESCA que el servicio del PSP debe ser integral y no de productos aislados, donde el compromiso termine cuando se ponga en marcha el proyecto.

Por otra parte, la modalidad de “pago por servicio”, así como la movilidad de los PSPs y su ubicación actual en los centros urbanos, ha orillado a que grupos de población con el perfil de la población objetivo de los programas de desarrollo rural queden fuera del ámbito de los PSPs, por el costo de oportunidad que para ellos significaría atender a beneficiarios de regiones aisladas.

Dado que las Reglas de Operación 2002 previeron pagos diferenciados por la atención a esa población, y que ello ocasionó distorsiones y desproporciones entre el monto del apoyo y el costo del proyecto, es necesario pensar en alternativas que permitan el acceso de esa población a los servicios de asistencia técnica o a la elaboración y presentación de un proyecto para acceder a los apoyos de APC.

Una posibilidad sería a través del servicio social remunerado, hecho con egresados de universidades, quienes aplicarían sus conocimientos técnicos y asistirían a la población beneficiaria de un proyecto hasta la consolidación de la actividad apoyada. Otra posibilidad sería favorecer desde APC paquetes de proyectos integrales que incorporaran una asesoría permanente integral y que podría despertar el interés de los PSPs, aún sin pagos diferenciales. En este contexto se precisaría que los beneficiarios tengan mecanismos sólidos de control de la oferta de los servicios profesionales, para exigir la asistencia técnica oportuna y de calidad, así como el seguimiento de sus proyectos.

9. La supervisión de la calidad en los servicios en el marco del PRODESCA es fundamental y debe fomentarse. Serían pertinentes algunas reflexiones sobre la conveniencia de incorporar la supervisión de la calidad a todos aquellos programas que ofrecen servicios profesionales dentro de los programas de Alianza para el Campo.

En las condiciones actuales, y con miras a que la actividad de supervisión se realice de manera oportuna, con la calificación necesaria y que sea funcional para mejorar el funcionamiento del proyecto y aumentar los impactos en el nivel de vida de los beneficiarios, sería pertinente repensar algunos aspectos. En las Reglas de Operación 2003 están incluidos ya elementos que tienden a mejorar el funcionamiento de la supervisión. Algunas recomendaciones adicionales serían:

- a. Abrir y licitar el servicio de supervisión, definiendo previamente el perfil requerido y asegurando la solvencia para la realización de la actividad. Con el fin de que la supervisión se realice en tiempo y forma, es necesario prever soluciones financieras para evitar que la institución supervisora sufra retrasos en su actividad de supervisión por la falta de recursos

financieros. La apertura y licitación de la supervisión podría tener ventajas también en la disminución de posibles costos de transacción que implica llevar a cabo la supervisión desde seis centros regionales para todo el país.

Por otra parte, la licitación, que podría ser anual o bianual, fomentaría la competencia y podría mejorar la calidad de la supervisión, además de que evitaría que se formaran grupos de presión, que podrían distorsionar la calidad que se busca.

- b. Es urgente que la supervisión evite los conflictos entre los supervisores y los supervisados, situación que debe tenerse presente en el momento de la selección de los supervisores, buscando la calificación, la autoridad, la solvencia y el manejo ético de la supervisión.
 - c. Con el fin de agilizar y hacer más eficiente la toma de decisiones, es necesario y apremiante el flujo de información entre la instancia que supervisa, la que opera los programas de desarrollo rural y la que define los lineamientos. En este sentido reviste la mayor importancia el funcionamiento del SISER.
10. Los beneficiarios deben jugar un papel central como sujetos del desarrollo, por lo tanto también como calificadoros de los servicios que reciben a través de los programas de desarrollo rural. La asesoría y los servicios complementarios que acompañan a los programas juegan un papel fundamental y coadyuvan a los resultados e impactos de los apoyos concedidos.

En este contexto adquiere relevancia la capacitación a los beneficiarios sobre sus derechos y obligaciones en el marco de los proyectos de desarrollo rural de APC, de tal manera que tengan un marco de referencia para calificar la asesoría y coadyunar a que ésta sea funcional e incremente los impactos del proyecto apoyado. La forma más rápida de proporcionarles esta asesoría podría ser de forma escrita, en el momento de entregarles el apoyo, o aún antes, con la documentación para solicitar el apoyo. Otra forma podría ser que en el taller previsto al inicio del proyecto, donde estarán presentes el CECADER y el PSP (Reglas de Operación 2003), esa capacitación sea un punto de la agenda.

Adicional a la información que reciban los beneficiarios, es pertinente que ellos tengan una instancia en donde puedan externar sus quejas e inconformidades por los bienes y servicios recibidos con los programas, instancias diferentes a quien les proporciona el servicio, que actualmente es su única contraparte. Sin embargo, para hacer eficiente el funcionamiento de este espacio es fundamental que la queja que se haga se haga con bajos costos de transacción para el beneficiario y que exista la posibilidad de atender y examinar oportunamente la queja y, en su caso, sancionar la acción.

Respecto a la mayor participación de los beneficiarios como sujetos del desarrollo, existen experiencias en desarrollo rural en donde el éxito de los proyectos productivos se ha incrementado cuando el pago por la asesoría técnica recibida ha estado directamente relacionada con los resultados del proyecto. Esta forma ha podido despertar incentivos para mejorar la calidad de los servicios prestados por los técnicos, ha significado también sanciones cuando los resultados no han sido

favorables. Esta idea podría ser examinada, y ver la pertinencia de su aplicación, con algunos o con todos los tipos de productores.

11. Los Consejos, tanto los Municipales como los Distritales, pueden constituirse en los medios de participación democrática de la población, en los asuntos públicos. Aparte de salvar los problemas institucionales que involucra dotar a los Consejos de atribuciones para que en su seno se puedan resolver problemas concretos, su aprovechamiento como órganos participativos y democráticos necesita ser formado. Así, hay que evitar desde el inicio que los Consejos se conviertan en “clubes”, donde los miembros de los Consejos por su posición tienen acceso a información privilegiada, que podrían usar para el beneficio personal.

Por la complejidad que implica el funcionamiento de los Consejos, por la multiplicidad de actores que contiene, así como por las variables sociales y políticas que inciden en su funcionamiento, sería de interés establecer algunos proyectos “piloto”, en regiones seleccionadas por su constelación de factores sociopolíticos. Estos proyectos piloto incrementarían el conocimiento sobre las condiciones que favorecen u obstaculizan la existencia de los consejos, así como sobre sus posibles contribuciones reales en la dinámica del desarrollo rural.

Serían de utilidad acciones concretas, como cursos de capacitación para todos los miembros de los consejos, igual que la difusión a la población representada, sobre el funcionamiento de los consejos, de su papel, su ámbito de actividades y de su pertinencia. Para evitar distorsiones tendría que haber un control social. Pero a falta de órganos formales de control, el flujo de información a los consejeros y a los representados, sobre los ámbitos de acción de los consejos y de los consejeros, así como de las acciones cumplidas y de la agenda de trabajo de esos Consejos, puede ser de provecho y contribuir a un proceso democrático y participativo.

El papel de los coordinadores PROFEMOR es importante y debe ser atendido con la seriedad del caso, tanto en lo que respecta a su capacitación, como a su funcionamiento.

En la parte de capacitación habrá que cuidar la inclusión de temas relacionados con el quehacer cotidiano de estos coordinadores, igual que su actualización a partir de las inquietudes que presenten los que ya estén en funciones.

El otro aspecto que requiere atención es el manejo administrativo de las funciones, atribuciones, contrapartes y los pagos a los coordinadores. En este aspecto es indispensable crear claridad sobre las funciones de los coordinadores, claridad para ellos y para los actores con los que su trabajo se relaciona directamente. Igualmente, es necesario prever los pagos puntuales para evitar deserciones que pueden afectar negativamente el desempeño y la continuidad de los Consejos. En este aspecto estaría involucrada la UTOE principalmente.

12. Las Instituciones Financieras Rurales (IFRs) podrían jugar un papel importante de apoyo al PAPIR, generando así mayores complementariedades entre los diferentes programas de desarrollo rural de APC.

Dado que las IFRs tienen entre sus objetivos fomentar el ahorro en la población rural en su universo de acción, que son los municipios altamente marginados, y

que interactúan con candidatos potenciales de los programas de desarrollo rural de APC, entonces, las IFRs podrían organizar planes especiales de ahorro con esa población, para que los fondos ahorrados, en su momento, permitieran a los ahorradores solicitar créditos para complementar los apoyos de APC, también para facilitar la aportación oportuna de los beneficiarios. Esas acciones permitirían a grupos de población acceder a apoyos de APC, que de otra forma no lo harían, por la falta de la contribución requerida por APC por parte del beneficiario, como requisito para acceder al apoyo.

13. En una estrategia global de desarrollo rural de APC debería analizarse la pertinencia de conceder apoyos diferenciados a la población rural, de tal manera que lo previsto ya en las Reglas de Operación pueda complementarse con los resultados que provendrían de una estratificación de la población rural, para conceder apoyos específicos a cada tipo de productores, que les permitieran potenciar sus ventajas, o subsanar sus desventajas para poder producir en forma eficiente y aprovechar los apoyos de la mejor manera.

Dado que la población rural es diversa y los rubros de actividad económica no se ubican únicamente en las actividades agropecuarias, los apoyos tendrían que ser diversos y no ser dirigidos sólo a la producción primaria agropecuaria, sino también incorporar con mayor definición la concesión de apoyos a la provisión de servicios complementarios a la producción, a la comercialización y a la distribución, con miras a disminuir los costos de transacción que enfrenta la economía rural.

Es pertinente pensar, entonces, en proyectos integrales, con un concepto de desarrollo local o regional, involucrando proyectos productivos, de transformación, comercialización y de servicios, con interrelaciones y donde el apoyo y la interacción de los proyectos desencadene procesos de desarrollo y aproveche las fortalezas en recursos humanos y naturales existentes en el marco de la economía rural.

Anexo

Capítulo 2

Cuadro A.2.1. Evolución de los programas de desarrollo rural⁷⁹

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|----------------|-----------|---------------------------|--|--|-------------------------------|---------------------------|----------|
| Capital físico | PER | PER, PDPSZRM | PADER, PDPSZRM, CAFÉ, HULE, CACAO, Agroindustria Primaria (Chih) | PADER, PDPSZRM, CAFÉ, HULE, CACAO, MDR | PADER, PDPSZRM, CAFÉ, MDR | PADER, PDPSZRM, CAFÉ, MDR | PAPIR |
| Capital humano | PCE, PEAT | PCE, PEAT, PDPSZRM | PCE, PEAT, PDPSZRM | PCE, PEAT, PDPSZRM, CAFÉ, MDR | PCE, MDR, PEAT, PDPSZRM, CAFÉ | PESPRO | PRODESCA |
| Capital social | PCE | PCE, PDPSZRM, MDR, FOMMUR | PCE, PDPSZRM, MDR, FOMMUR, PROFECA | PCE, PDPSZRM, MDR, FOMMUR, PROFECA, PATMIR | PROFECA, PATMIR, MDR, FOMMUR | PROFEMOR | PROFEMOR |

Fuente: Elaborado a partir de las Reglas de Operación de 1999 al 2002.

Cuadro A.2.2. Descripción de la tipología de beneficiarios

| Variable | Tipo I | Tipo II | Tipo III | Tipo IV | Tipo V |
|----------------------------------|-----------------------------------|--|---|---|-------------------------------------|
| Escolaridad | primaria terminada | secundaria terminada | con estudios de preparatoria | con licenciatura | licenciatura concluida y más |
| Superficie equivalente | Hasta 3 hectáreas | de 3 a 10 hectáreas | de 10 a 50 hectáreas | de 50 a 100 hectáreas | Más de 100 hectáreas |
| Bovino equivalente | Hasta 5 cabezas | Más de 5 y hasta 10 cabezas | Más de 10 y hasta 50 cabezas | Más de 50 y hasta 100 cabezas | Más de 100 cabezas |
| Valor de los activos productivos | Hasta 5 mil pesos | Más de 5 y hasta 25 mil pesos | Más de 25 y hasta 100 mil pesos | Más de 100 y hasta 500 mil pesos | Más de 500 mil pesos |
| Orientación al mercado | Vende hasta 20 % de su producción | Vende más de 20 y hasta el 40 % de su producción | Vende más de 40 y hasta 60 % de su producción | Vende más de 60 y hasta 80 % de su producción | Vende más del 80 % de su producción |

Fuente: Elaborado con base en la Metodología para determinar los Tipos de Productores, propuesta por la FAO. Nota: Las variables que caracterizan a cada uno de los tipos toman valores ponderados de tal forma que suman un total de puntos que definen a cada estrato. Por esta razón, el hecho de que un productor sea, por ejemplo, del tipo I, no implica que tenga que cumplir todos los atributos que toman las variables en este estrato.

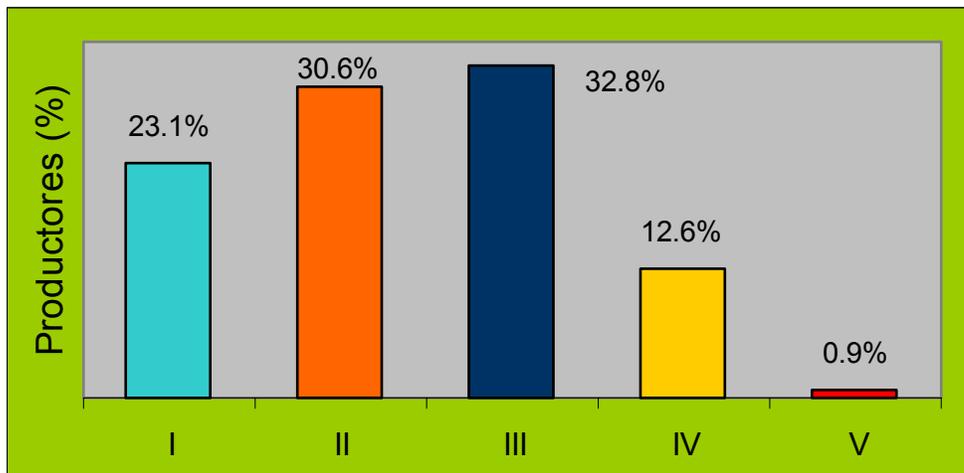
⁷⁹ En el glosario de este documento se encuentra el nombre completo de cada programa, cuyas iniciales aquí se incluyen.

Cuadro A.2.3. Tipología de beneficiarios PAPIR 2002

| ACTIVIDAD | | TIPO I | TIPO II | TIPO III | TIPO IV | TIPO V | Total |
|----------------|---|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|---------------|
| Agrícola | N | 246 | 596 | 783 | 233 | 13 | 1871 |
| | % | 13.1% | 31.9% | 41.8% | 12.5% | 0.7% | 100.0% |
| Forestal | N | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | % | 100% | 0% | 0% | 0% | 0% | 100% |
| Pecuaria | N | 757 | 809 | 981 | 465 | 35 | 3047 |
| | % | 24.8% | 26.6% | 32.2% | 15.3% | 1.1% | 100.0% |
| Servicios | N | 51 | 76 | 9 | 0 | 0 | 136 |
| | % | 37.5% | 55.9% | 6.6% | 0.0% | 0.0% | 100.0% |
| Transformación | N | 185 | 183 | 33 | 0 | 0 | 401 |
| | % | 46.1% | 45.6% | 8.2% | 0.0% | 0.0% | 100.0% |
| Otros | N | 38 | 29 | 5 | 1 | 0 | 73 |
| | % | 52.1% | 39.7% | 6.8% | 1.4% | 0.0% | 100.0% |
| Total | N | 1278 | 1693 | 1811 | 699 | 48 | 5529 |
| | % | 23.1% | 30.6% | 32.8% | 12.6% | 0.9% | 100.0% |

Fuente: Elaborado con base en las encuestas de beneficiarios PAPIR 2002.

Figura A.1. Distribución de los beneficiarios PAPIR 2002 de acuerdo a la tipología

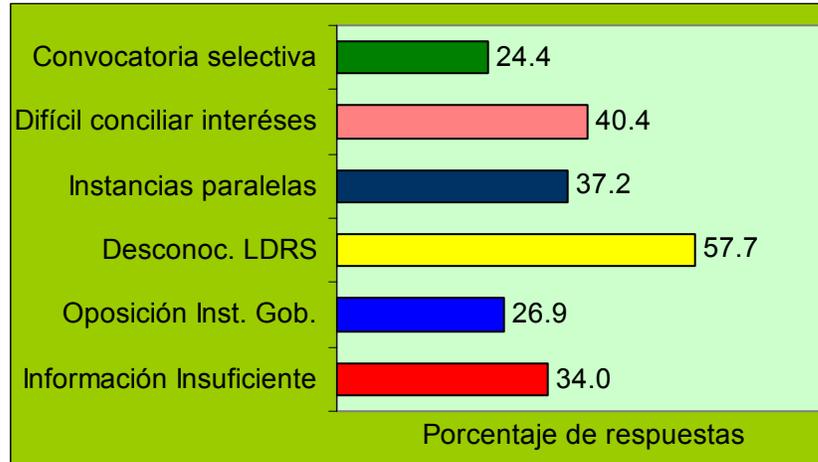


Fuente: Elaborado con base en las encuestas de beneficiarios PAPIR 2002.

Anexo

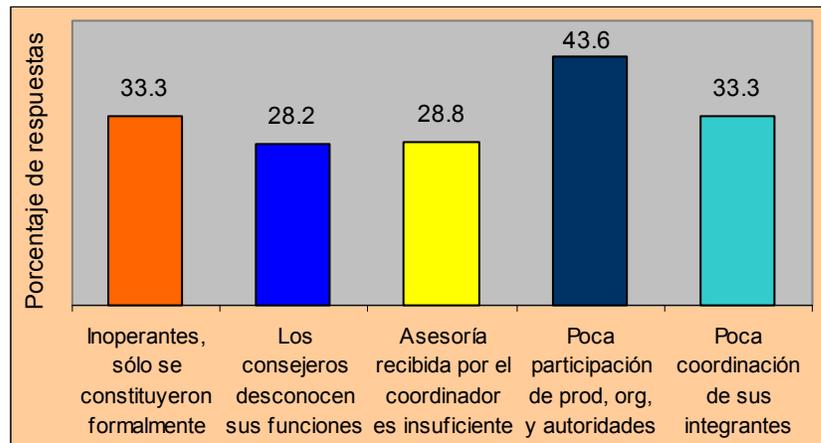
Capítulo 4

Figura A 4.1 Principales problemas para la instalación de los Consejos, según la percepción de los Coordinadores PROFEMOR



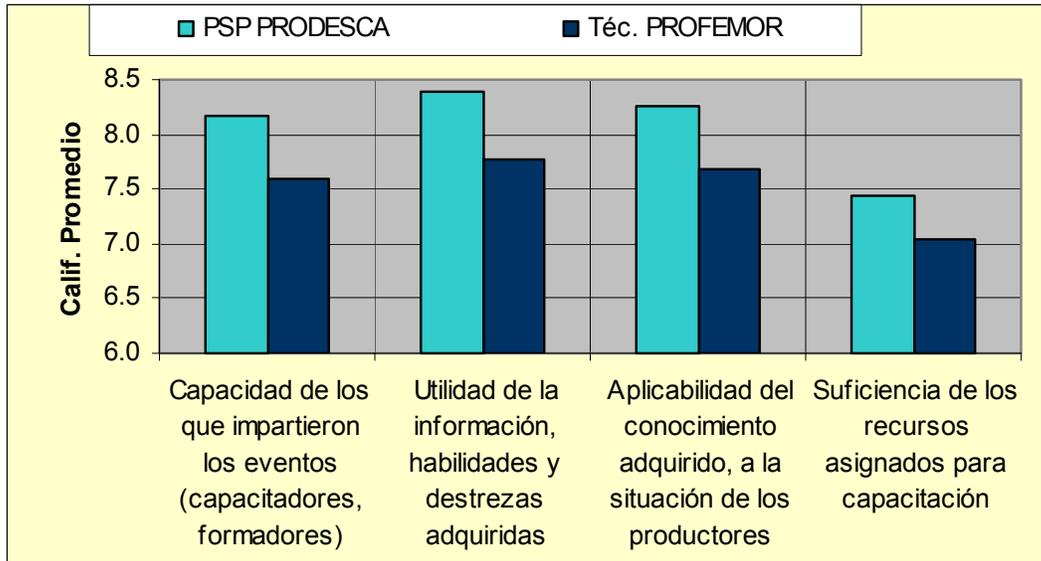
Fuente: Encuestas a otros actores de los programas de desarrollo rural APC 2002

Figura A 4.2 Principales problemas para la operación de los Consejos, según la percepción de los Coordinadores PROFEMOR



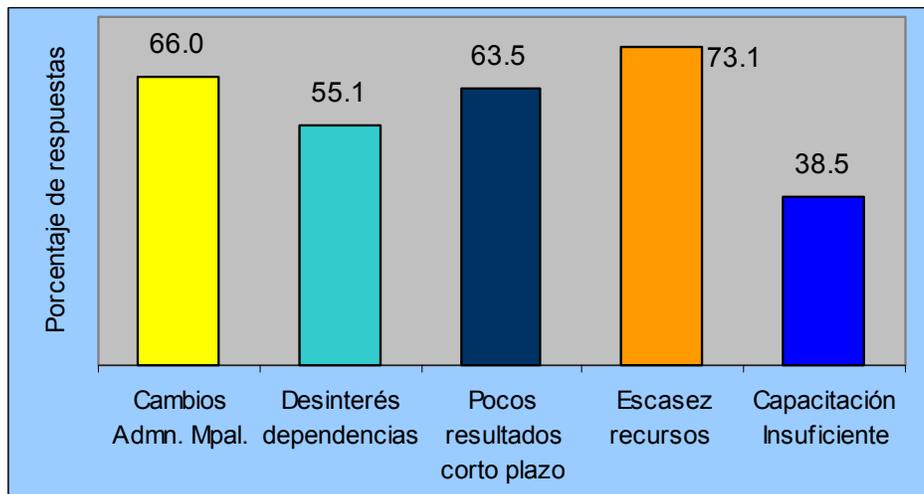
Fuente: Encuestas a otros actores de los programas de desarrollo rural APC 2002

Figura A 4.3 Principales problemas para la continuación de los Consejos, según la percepción de los Coordinadores



Fuente: Encuestas a otros actores de los programas de desarrollo rural APC 2002

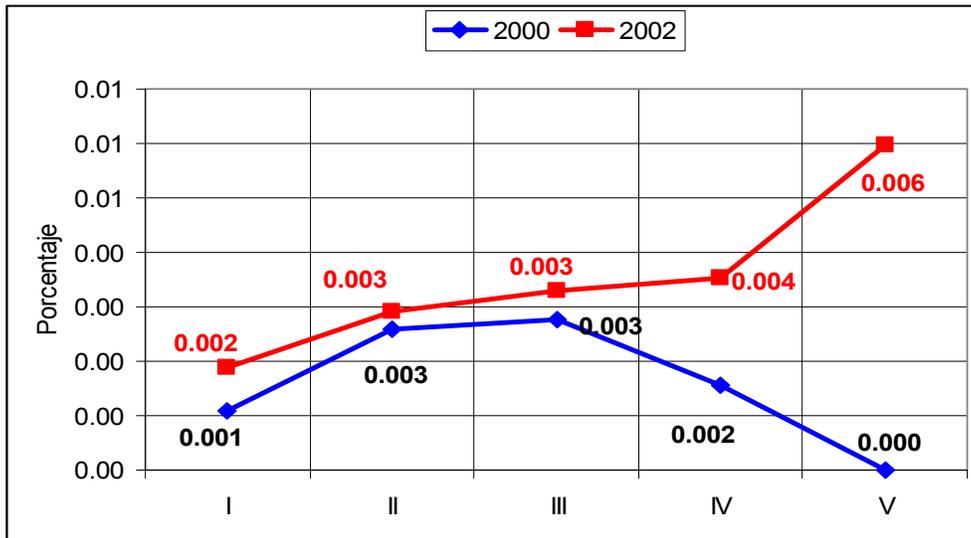
Figura A 4.4 Percepción de los PSP sobre la capacitación recibida



Fuente: Encuestas a otros actores de los programas de desarrollo rural APC 2002

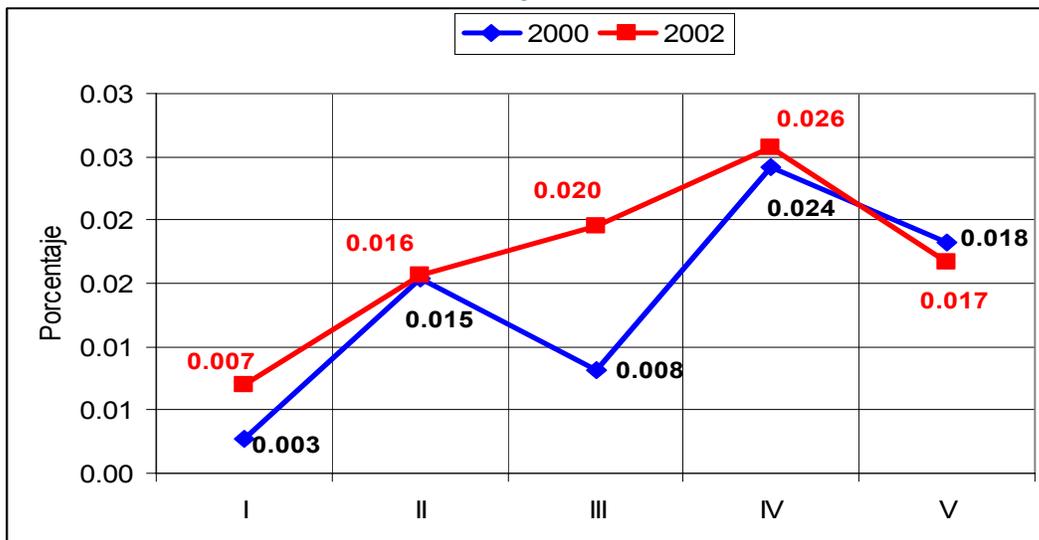
Anexo Capítulo 5

Figura A5.1 Desarrollo de capacidades de gestión de los beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000



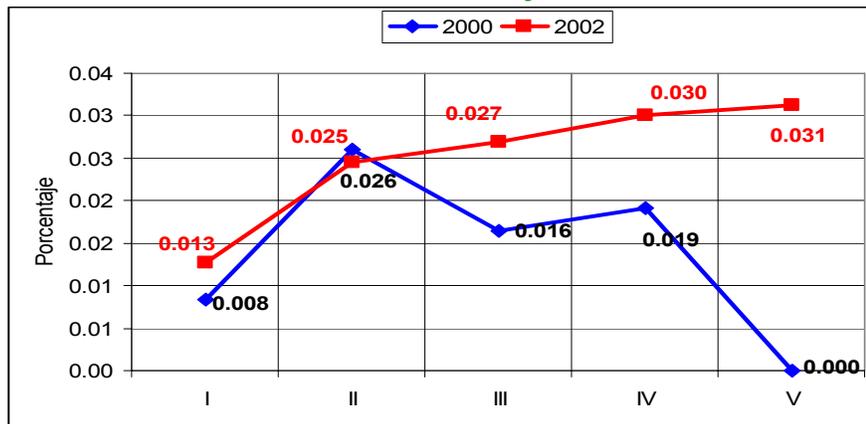
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000

Figura A5.2 Desarrollo de capacidades de innovación de los beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000



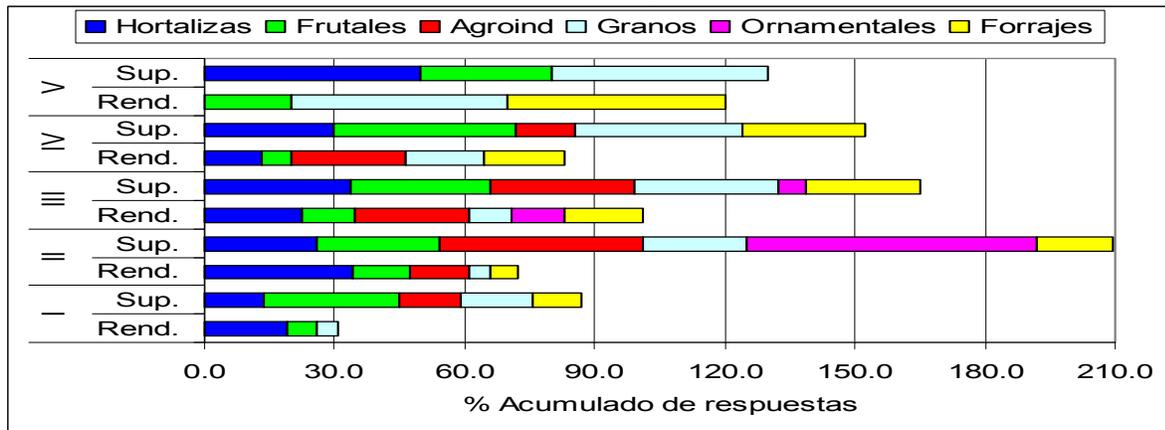
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000

A5.3 Desarrollo de capacidades administrativas de los beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000



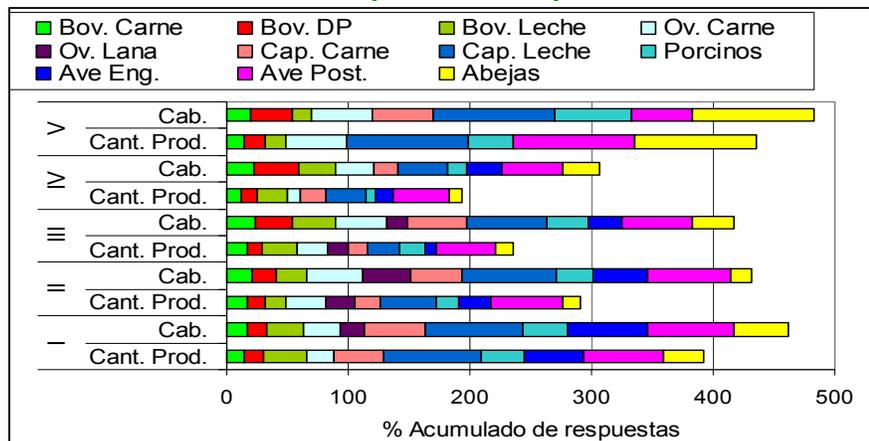
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002 y PADER 2000

Figura A5.4. Cambios en el ingreso debidos al aumento en superficie y en rendimiento, por rubro de producción 2002



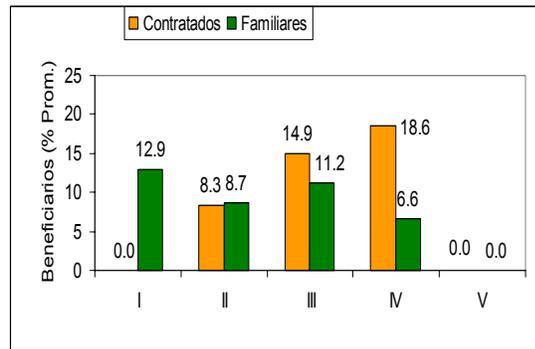
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

Figura A5.5. Cambios en el ingreso debidos al aumento en el número de cabezas y en el rendimiento, por rubro de producción 2002



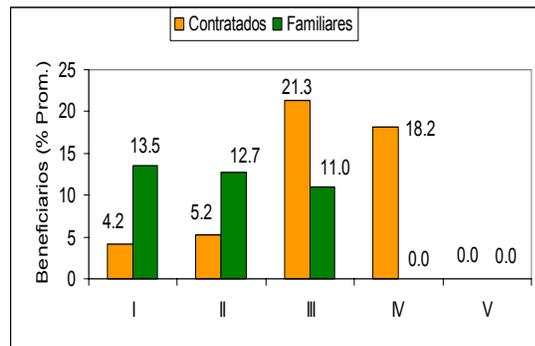
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

Figura A.5.6 Efectos positivos en el empleo permanente agrícola 2000



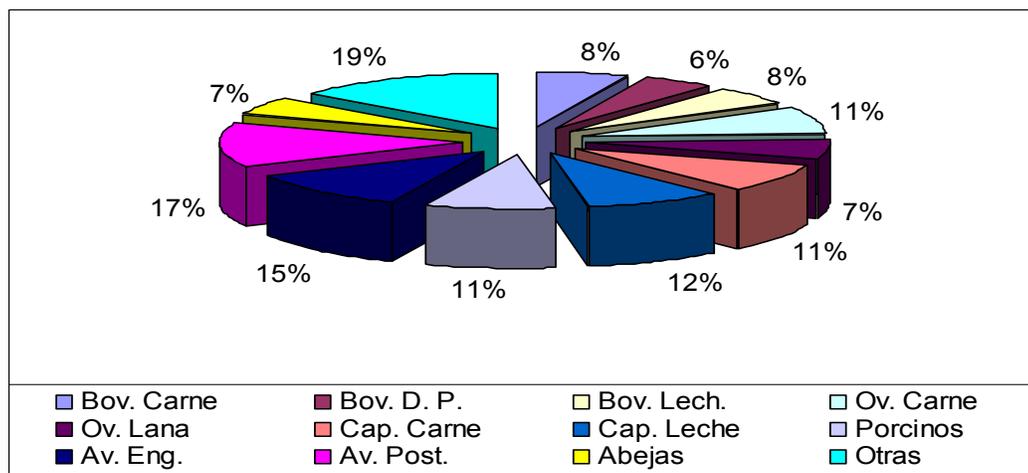
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PADER 2000

Figura A.5.7 Efectos positivos en el empleo eventual agrícola 2000



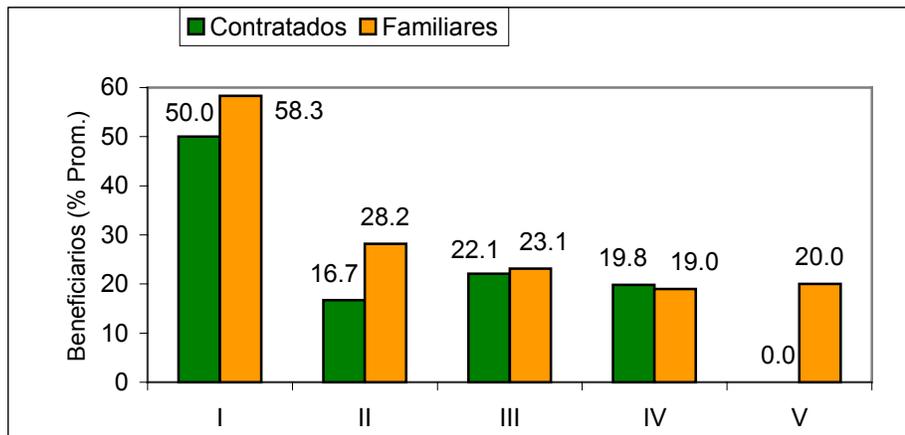
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PADER 2000

Figura A 5.8 Efectos positivos en el empleo por actividad pecuaria 2002



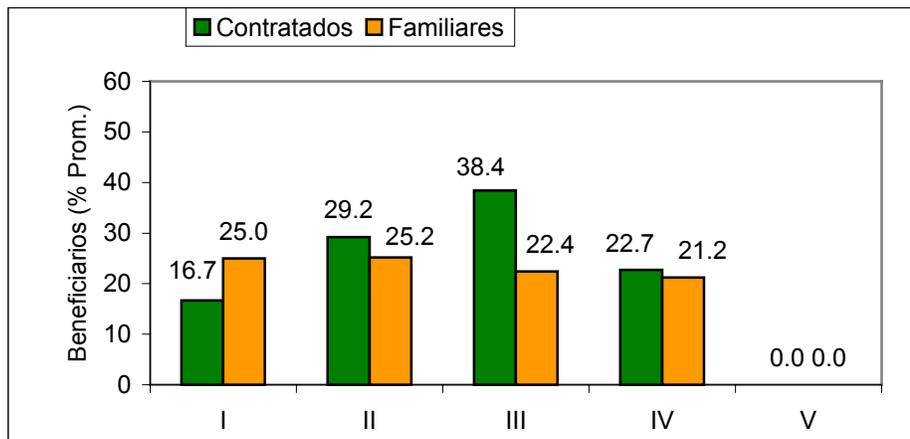
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

Figura A 5.9 Generación de empleo pecuario permanente 2000



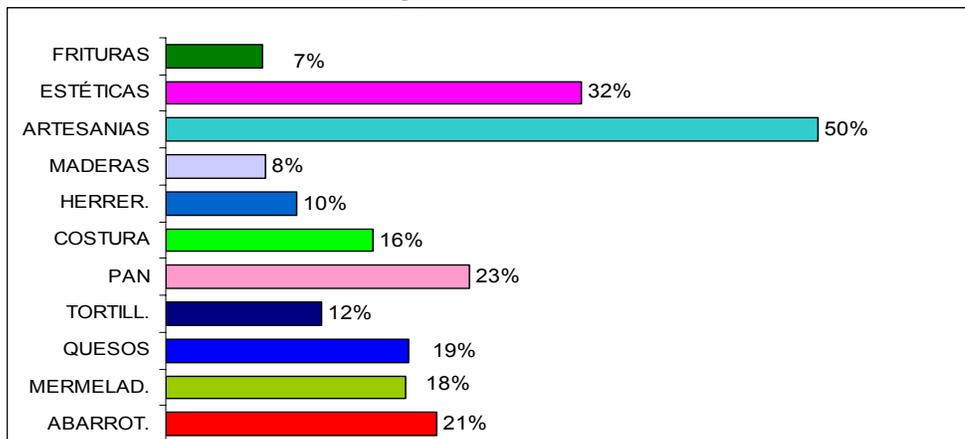
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PADER 2000

Figura A 5.10 Generación de empleo pecuario eventual 2000



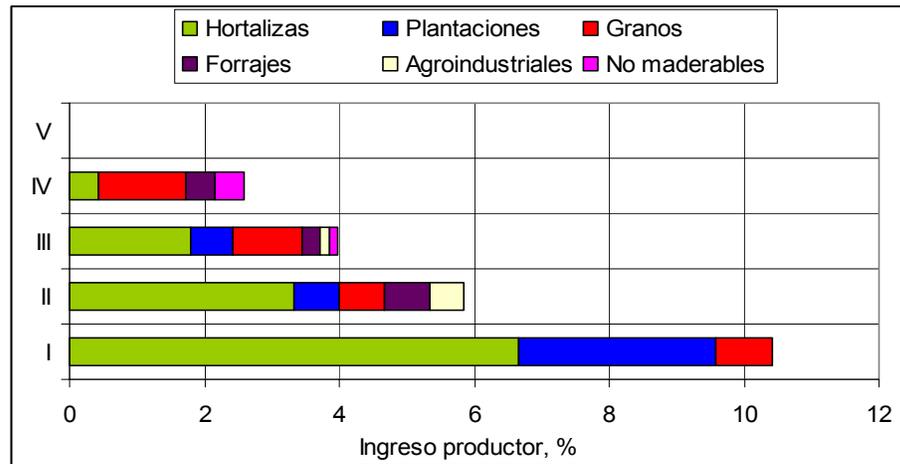
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PADER 2000

Figura A 5.11. Efectos positivos en el empleo por tipo de productor con actividades no agropecuarias 2002



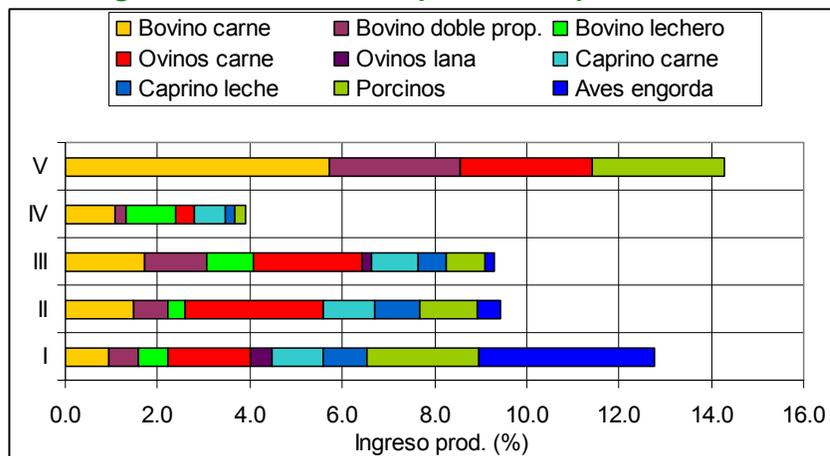
Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

Figura 5.12. Conversión productiva agrícola 2002



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002

Figura 5.13 Conversión productiva pecuaria 2002



Fuente: Elaborado con base en las encuestas a beneficiarios PAPIR 2002