



Evaluación Alianza Contigo 2003



SAGARPA

Informe de Evaluación Nacional **Programa Desarrollo Rural**

MÉXICO

OCTUBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Nacional **Programa Desarrollo Rural**



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

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

Evaluadoras

María de Jesús Santiago Cruz
Nuria Torroja Mateu

Análisis Estadístico

David Loyola Mandolini

Sistemas

Emilio Morales Torres

Soledad Rodríguez Partida

Administración

Ma. Eugenia Barajas Montoya
Robert Williams Carcamo Mallen

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	1
Introducción	9
Capítulo 1 El Programa de Desarrollo Rural	13
1.1. Marco de referencia.....	13
1.2 Las características del Programa de Desarrollo Rural 2003	14
1.2.1 El objetivo del Programa y sus destinatarios	14
1.2.2 Los subprogramas que integraron el Programa de Desarrollo Rural 2003	15
1.2.3 Las interrelaciones entre los subprogramas	18
1.2.4 Los actores del Programa	19
1.3 Evolución y comportamiento del Programa de Desarrollo Rural	20
1.3.1 El comportamiento del Programa entre 1996 y 2003	20
1.3.2 La participación de la Federación y los estados en el Programa de Desarrollo Rural	20
1.3.3 Las modalidades del Programa en 2003	21
1.3.4 Los beneficiarios y la inversión en 2003	22
1.3.5 La modalidad de Ejecución Nacional.....	23
1.3.6 Tipología de productores 2003	24
1.3.7 El cumplimiento de metas físicas.....	25
Capítulo 2 Contexto en que se desenvuelven las actividades que apoya el Programa de Desarrollo Rural	27
2.1 Características Generales del Sector Rural	27
2.1.1 Migración, envejecimiento y feminización.....	27
2.1.2 Población Indígena	28
2.1.3 Pobreza y marginación	28
2.1.4 Población y producción agropecuaria.....	30
2.1.5 Condición del empleo en el sector primario.....	31
2.1.6 Servicios profesionales en el medio rural	31
2.2 Marco institucional para la operación de Alianza	32
2.2.1 Políticas públicas y programas gubernamentales de fomento al desarrollo Rural	32
2.2.2 Alianza Contigo y la federalización	33
2.2.3 Desarrollo local, municipios y municipalización	34
Capítulo 3 Los procesos en el Programa de Desarrollo Rural	37
3.1 Las relaciones institucionales	37
3.2 La integralidad de la estrategia de desarrollo rural.....	39
3.3. Los procesos y la operación de PAPIR	39
3.3.1. El proyecto como herramienta para la asignación de los recursos de PAPIR.....	40
3.3.2 La selección de los beneficiarios	40
3.3.3 La orientación de las inversiones en función de una visión estratégica del desarrollo rural.....	42

3.3.4. La asignación de los recursos hacia regiones prioritarias	44
3.3.5. La supervisión y el seguimiento a las inversiones financiadas por PAPIR	45
3.4 Los procesos y la operación de PROFEMOR	46
3.4.1 Los consejos de desarrollo rural sustentable.....	47
3.4.2 El funcionamiento de los consejos.....	48
3.4.3 La municipalización en el Programa de Desarrollo Rural en 2004	50
3.4.4 La consolidación organizativa.....	52
3.5. Los procesos y la operación de PRODESCA.....	53
3.5.1. Los servicios del subprograma	53
3.5.2 Dinámica operativa	55
3.5.3 Complementariedad de PRODESCA con los otros subprogramas	57
3.5.4 Perfil Profesional y la Red Prestadores de Servicios Profesionales.....	58
3.5.5 CECADER: supervisión y taller de usuarios.....	60
3.5.6 Contribución al desarrollo del mercado de servicios profesionales	62
Capítulo 4 Los impactos del Programa de Desarrollo Rural	65
4.1 Impactos de PAPIR	65
4.1.1 El ingreso en las actividades apoyadas.....	65
4.1.2 El empleo	73
4.1.3. La reconversión productiva.....	78
4.1.4 Producción y productividad	80
4.1.5 Permanencia del apoyo y capitalización de la unidad de producción rural	82
4.1.6 Cambio tecnológico	83
4.1.7 La integración en cadenas productivas	85
4.1.8 Efectos de PAPIR sobre las organizaciones económicas apoyadas.....	86
4.1.9 Satisfacción con el apoyo	87
4.2 Los impactos de PROFEMOR.....	88
4.2.1 Impactos en el fortalecimiento municipal.....	88
4.2.2 Impactos en la consolidación organizativa	90
4.2.3 Las Instituciones Financieras Rurales	92
4.3 Los impactos de PRODESCA	96
4.3.1 Impactos en el desarrollo de capacidades de los beneficiarios.....	96
4.3.2 Impactos indirectos de PRODESCA sobre las inversiones físicas financiadas por PAPIR	98
4.3.3 Contribuciones al desarrollo de la oferta de servicios profesionales	101
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones	105
5.1 Conclusiones	105
5.1.1 La estrategia de desarrollo rural	105
5.1.2 La relación entre el gobierno federal y los estados	107
5.1.3 La asignación de los recursos y la población objetivo	108
5.1.4. El fortalecimiento institucional y la municipalización.....	109
5.1.5 La consolidación organizativa.....	111
5.1.6 Las Instituciones Financieras Rurales (IFR)	112
5.1.7 Desarrollo de Capacidades en el medio rural.....	112
5.1.8 Los impactos de PAPIR	114
5.1.9 Los Impactos de PRODESCA	116
5.1.10 Los Impactos de PROFEMOR.....	117
5.2 Recomendaciones	117

Índice de cuadros

Cuadro 1. Presupuesto del Programa de Desarrollo Rural 2003 y su distribución entre subprogramas, según modalidad de ejecución (millones de pesos de 2003) ..	22
Cuadro 2. Inversión y beneficiarios en la modalidad de ejecución federalizada 2003 (en porcentaje respecto al total) ..	22
Cuadro 3. Cumplimiento de metas, por subprograma y forma de acceso 2003 (porcentaje de productores beneficiados respecto a la meta establecida) ..	25
Cuadro 4. Producción Agrícola ..	30
Cuadro 5. Población ocupada en el sector primario según posición en el trabajo ..	31
Cuadro 6. Distribución de los beneficiarios PAPIR 2003, por grado de marginación de la localidad (%) ..	41
Cuadro 7. Cambios en el ingreso en la actividad apoyada respecto a su situación antes del apoyo, 2001 y 2003 ..	67
Cuadro 8. Cambios en el ingreso de apoyos agrícolas en las regiones prioritarias 2003 ..	68
Cuadro 9. Especies con mejores resultados en el ingreso de la actividad pecuaria apoyada 2003, por tipo de beneficiario ..	69
Cuadro 10. Cambios en el ingreso en la actividad pecuaria apoyada 2003, en regiones prioritarias ..	69
Cuadro 11. Cambios en el ingreso de la actividad apoyada y producción, según tipo de actividad 2003 ..	71
Cuadro 12. Beneficiarios y empleo 2003 ..	76
Cuadro 13. Participación en la generación de jornales, por tipo de beneficiario ..	78
Cuadro 14. Índice de reconversión 2001 y 2003 ..	78
Cuadro 15. Beneficiarios que registraron incrementos en producción, rendimiento y escala, como consecuencia de Alianza ..	81
Cuadro 16. Índice de nivel tecnológico ..	84
Cuadro 17. Contribución de Alianza al cambio tecnológico ..	84
Cuadro 18. Integración en cadenas productivas ..	85
Cuadro 19. Valoración de actores estatales sobre los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable ..	89
Cuadro 20. Organizaciones apoyadas en el marco de la Consolidación Organizativa 2003 ..	91
Cuadro 21. Incremento en el uso de herramientas administrativas y de gestión y su relación con Alianza ..	98
Cuadro 22. Incrementos en producción rendimiento y escala como consecuencia de PRODESCA ..	99

Índice de figuras

Figura 1. Recursos públicos y beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural 1996-2003 (Pesos de 2003) ..	20
Figura 2. Comportamiento de los recursos federales y estatales del Programa 1996-2003 (participación en porcentaje) ..	21
Figura 3. Distribución de los beneficiarios del Programa 2003, por tipo de productor (%) ..	24
Figura 4. Apoyos y aportación promedio por beneficiario (Pesos de 2003) ..	25
Figura 5. Localidades según grado de marginalidad y su población ..	29

Figura 6. Ley de Planeación	34
Figura 7. Ley de Desarrollo Rural Sustentable	35
Figura 8. Acceso de beneficiarios al Programa de Desarrollo Rural 2003, según grado de marginación	43
Figura 9. Distribución de recursos y beneficiarios, por grado de marginación.....	44
Figura 10. Beneficiarios 2003, según número de apoyos recibidos (%)	45
Figura 11. Proyectos beneficiados por PRODESCA 2003 por tipo de servicio.....	54
Figura 12. Proyectos beneficiados por PRODESCA 2002 por tipo de servicio.....	54
Figura 13. Financiamiento de proyectos diseñados con recursos PRODESCA	58
Figura 14. Resultados de la supervisión de diseño de proyectos	59
Figura 15. Resultados de la supervisión de puesta en marcha de proyectos	59
Figura 16. Oferta de Servicios Profesionales (Profesionista).....	62
Figura 17. Demanda de Servicios Profesionales (Productor rural)	62
Figura 18. Cambios en el ingreso mensual en la actividad apoyada, en números de salarios mínimos, 2001 y 2003	70
Figura 19. Cambios en producción e ingreso en la actividad agrícola apoyada 2003	72
Figura 20. Cambios en producción e ingreso en la actividad pecuaria apoyada 2003	72
Figura 21. Cambios en ventas y costos de actividades apoyadas en transformación agropecuaria 2003	72
Figura 22. Jornales generados por el Programa 2003	74
Figura 23. Generación de jornales, por tipo de actividad 2003	74
Figura 24. Jornales contratados por tipo de actividad	75
Figura 25. Generación de empleo, por tipo de beneficiario 2003.....	75
Figura 26. Composición de los jornales generados, por tipo de beneficiario (%).....	76
Figura 27. Comportamiento en la generación de empleo, por tipo de beneficiario 2001 y 2003	77
Figura 28. Índice de reconversión, por tipo de beneficiario	79
Figura 29. Participación en el empleo contratado generado en las actividades agrícolas, por tipo de beneficiario 2003.....	80
Figura 30. Beneficiarios con crecimiento en la producción, según grado de marginación.....	81
Figura 31. Razones por las que los beneficiarios ya no tienen el apoyo.....	82
Figura 32. Promedio de capitalización por tipo de productor, 2001	83
Figura 33. Porcentaje de organizaciones vigentes después del apoyo.....	86
Figura 34. Calificación asignada al PAPIR por componente	87
Figura 35. Forma de selección de las organizaciones económicas	92
Figura 36. Beneficiarios que siguen aplicando las técnicas aprendidas	97
Figura 37. Incremento en ingreso agropecuario.....	99
Figura 38. Jornales contratados	100
Figura 39. Forma en que los beneficiarios seleccionan a los PSP.....	102

Índice de anexos

Comentarios finales.....	125
Anexo 1: Tipología de beneficiarios.....	127
Anexo 2: Estructura de la población mexicana.....	129
Anexo 3: Municipios que no han recibido apoyo de Alianza	131
Anexo 4: Programas de apoyo a inversiones productivas en el gobierno federal.....	133
Anexo 5: Caso Guanajuato: Los servicios apoyados por PRODESCA.....	135
Anexo 6: Impactos del programa.....	137

Siglas

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CDRS	Consejos de Desarrollo Rural Sustentable
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPLADE	Consejo para la Planeación del Desarrollo Estatal
COPLADEM	Consejo para la Planeación del Desarrollo Municipal
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DGRV	Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura
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
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
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PEC	Programa Especial Concurrente
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesional

PIB	Producto Interno Bruto
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
RENDRUS	Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SERFIR	Servicios Financieros Rurales
SINDER	Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SPR	Sociedad de Producción Rural
SSS	Sociedad Cooperativa
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
UTON	Unidad Técnica Operativa Nacional

Resumen Ejecutivo

La evaluación Nacional del Programa de Desarrollo Rural se hizo a partir de cuatro ejes: el subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), el subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) y el análisis de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto.

La Evaluación Nacional incluyó el análisis cualitativo y el análisis cuantitativo. Se aprovecharon las bases de datos generados por la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003 y PADER 2001, así como la Encuesta a Otros Actores del Programa, que incluyó entrevistas a coordinadores de consejos municipales, presidentes municipales, prestadores de servicios profesionales, líderes y gerentes de organizaciones económicas apoyados por PROFEMOR y funcionarios directivos y operativos estatales del Programa.

El análisis cualitativo se apoyo en las informaciones obtenidas de entrevistas a funcionarios federales y estatales del Programa, a beneficiarios, miembros de consejos municipales, coordinadores de consejos, prestadores de servicios profesionales y gerentes de organizaciones apoyadas, durante las visitas de campo a ocho estados de la república mexicana.

Marco de referencia

El Programa de Desarrollo Rural se orientó en 2003 a *“fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar, a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; al desarrollo de proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación agregación de valor y generación de servicios; al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros”* (Reglas de Operación 2003, p. 56). El ejercicio del Programa fue en ejecución federalizada y en ejecución nacional. La modalidad federalizada absorbió el 87% de los recursos totales ejercidos por el Programa y el 76% de los beneficiarios.

La población objetivo del Programa son productores rurales de bajos ingresos, cuidando de dar *“atención especial a los grupos y regiones prioritarias, y a la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social”* (Reglas de Operación 2003, p.56). Como grupos prioritarios se consideran a las mujeres, los indígenas, los jóvenes, las personas de la tercera edad y los discapacitados. La denominación de regiones prioritarias se basa en la clasificación del Consejo Nacional de Población e incluye a localidades de alta y muy alta marginación (Reglas de Operación 2003, p.56).

El cumplimiento de las metas del Programa en 2003 respecto a beneficiarios, muestra que hasta el 25 de julio 2004 se había beneficiado al 85% del total programado.

Los datos del cuadro siguiente muestran un nivel de cumplimiento mayor en las zonas no marginadas que en las marginadas. En PAPIR se registraron datos relativamente más altos en los apoyos con proyecto, que en los de demanda libre. Por su parte, PRODESCA tenía pendiente de ejercer hasta el 25 de julio de 2004 recursos correspondientes al 25% de sus beneficiarios programados, mientras que PROFEMOR había llegado a un nivel de cumplimiento del 95%.

Cumplimiento de metas, por subprograma y forma de acceso 2003^{1]}
(porcentaje de productores beneficiados respecto a la meta establecida)

REGIÓN DE UBICACIÓN DEL BENEFICIARIO	TOTAL DEL PROGRAMA	PAPIR		PRODESCA	PROFEMOR*
		Demanda libre	Con proyecto		
Zonas marginadas	80.5	60.2	88.6	71.7	89.8
Zonas no marginadas	1.20	1.7	1.6	86.8	98.3
En transición	78.7	1.2	59.5	77.5	1.10
Resto de productores	8.5	0.3	18.9	1.3	0
Total	85.0	75.3	93.4	75.3	95.3

* Consolidación organizativa

Fuente: Elaborado con base en: SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. Avance Físico Nacional de los Programas Federalizados de Alianza Contigo 2003 al 25 de julio de 2004.

1] El dato de cumplimiento 2003 se refiere al rubro "productores beneficiados" contra los "productores por beneficiar" hasta el 25 de julio de 2004

El Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)

La operación de PAPIR en ejecución federalizada es responsabilidad de las entidades federativas. En este contexto el documento analiza el papel de dos de las instancias fundamentales en la operación: la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) y la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE). Los resultados de este análisis se presentan en el eje correspondiente a la estrategia de desarrollo rural.

El acceso a PAPIR en 2003 fue por dos vías, demanda libre y proyecto. Sus solicitantes fueron individuos y grupos de productores. El proyecto como instrumento de selección de beneficiarios ofrece el potencial de conducir a inversiones estratégicas que detonen procesos de desarrollo rural; el proyecto busca también ser un medio de capacitación, educación y promoción en el uso creciente del conocimiento técnico, comercial, gerencial y financiero para los beneficiarios.

Las solicitudes por la vía del proyecto han ido en continuo aumento en las entidades federativas, generando situaciones de exclusión para aquellos productores rurales con demandas de montos menores, demandas específicas y puntuales que podrían hacerse por la vía de la demanda libre. El mayor uso del proyecto como forma de acceso a PAPIR ha propiciado que se utilice de manera indiscriminada el servicio de diseño de proyectos de PRODESCA, apoyando incluso la formulación de proyectos pequeños y para rubros aislados. Actualmente el proyecto es un concepto con diferentes connotaciones: los beneficiarios lo ven con frecuencia como un requisito para acceder a apoyos de capitalización y no como un plan de negocios; para los PSP el proyecto es un documento, que se presentará a UTOE y CECADER, por lo que se tratará de ajustarlo a los requerimientos de estas instancias, dando lugar a que el PSP sea visto como gestor de recursos. Finalmente, para la UTOE el proyecto debe ser rentable y para el CECADER tendría que ser un proyecto participativo.

El aprovechamiento oportuno de todo el potencial que ofrece el proyecto requiere por lo menos de dos condiciones: a) la existencia de un plan de desarrollo rural, donde el proyecto aborde acciones en el marco de las líneas del plan y sea visto por el beneficiario, el PSP, la CDR, la UTOE y el CECADER como un instrumento para lograr inversiones con efectos multiplicadores y b) que el proyecto sirva como un plan de negocios, y donde se integre a la capitalización, la asistencia técnica y la organización.

En la selección de los beneficiarios juega la CDR el papel central. Por la orientación del Programa, en 2003 los solicitantes pertenecientes a grupos y localidades prioritarios tuvieron un trato preferencial en la selección. A pesar del esmero que las CDR han puesto para seleccionar a la población objetivo, sigue siendo este un punto frágil y con posibilidades de mejora, en cuyo alcance los estudios de estratificación de la población rural de cada estado serían un factor relevante para lograr el objetivo.

El criterio de selección por región y grupo prioritario, junto con el proyecto como instrumento capaz de detectar y acompañar inversiones estratégicas, son dos piezas centrales para que PAPIR destaque más su potencial como subprograma de capitalización en el medio rural.

Respecto a las cuatro áreas estratégicas de SAGARPA, PAPIR contribuyó principalmente en la atención a grupos y regiones prioritarias y en la reconversión productiva.

El Programa generó incrementos en el empleo y en el ingreso de los beneficiarios, tanto de los apoyos PAPIR 2003, como de PADER 2001. El desempeño en estas variables fue acompañado de cambios en la producción, en la reconversión productiva hacia hortalizas y en la aplicación del cambio tecnológico. Adicionalmente, los beneficiarios de PAPIR 2003 incrementaron la proporción de sus ventas al mercado, respecto a su situación del año anterior.

Los apoyos en rubros no agropecuarios tuvieron comparativamente los mejores desempeños en la generación de empleo, así como en la inclusión de grupos prioritarios. Respecto a los cambios en el ingreso, en las actividades agropecuarias destacan los incrementos provenientes de los apoyos pecuarios. En el caso de la capitalización, cambio tecnológico y reconversión productiva son los beneficiarios pequeños los que registraron los mayores cambios positivos.

Son relativamente pocos los productores que a la fecha ya no cuentan con los activos adquiridos con el apoyo del Programa, sólo el 13% de los beneficiarios 2001 se encuentra en esta situación y el 3% de 2003. Sin embargo, el nivel de uso de los apoyos es cercano a 65% para ambos años.

En términos generales, los beneficiarios se encuentran satisfechos con el programa y consideran aceptable la calidad de los servicios que recibieron.

El fortalecimiento de empresas y organización rural (PROFEMOR)

La evaluación de PROFEMOR incluyó tres vertientes: el fortalecimiento institucional, la consolidación organizativa y el funcionamiento de las Instituciones Financieras Rurales (IFR), las cuales operan en el marco del Programa de Asistencia Técnica para el Microfinanciamiento Rural (PATMIR).

En las dos primeras vertientes mencionadas se evaluaron las acciones en la modalidad federalizada; las IFR operan únicamente en modalidad de ejecución nacional, que fue la considerada.

Las acciones de PROFEMOR en el fortalecimiento institucional municipal son fundamentales, pues buscan establecer las bases para un desarrollo local participativo, a través del fortalecimiento a los consejos municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS). El fortalecimiento institucional trasciende, sin embargo, al Programa y a SAGARPA, en cuanto a las instituciones públicas que atienden el desarrollo rural.

En 2003 se continuaron las acciones iniciadas en 2002 para el fortalecimiento y consolidación de los consejos municipales y distritales (CMDRS y CDDRS). Se apoyaron

consejos ya constituidos y se formaron otros. PROFEMOR apoyó con el pago de los servicios profesionales de coordinadores en 1137 consejos municipales de regiones prioritarias y 147 consejos distritales. Adicionalmente se apoyó la adquisición de equipo informático para el mejor funcionamiento de los consejos.

Este subprograma registró logros expresados en documentos con diagnósticos municipales y planes de desarrollo municipal.

El análisis de la operación 2003 permite ver temas clave, cuya atención contribuirá a la consolidación de los consejos. Es necesario, en principio, lograr la legitimidad, que va aparejada con la representatividad de todos los grupos de interés del municipio, en los consejos. Otro punto es respecto a los diagnósticos y planes de desarrollo municipal, donde el contenido tendría que ser pertinente y operativo, ambos aspectos relacionados con el perfil, la calificación y la estabilidad de los coordinadores.

En 2004 se prevén acciones para la municipalización del Programa, en cuyo proceso se espera un papel central de los consejos en la conducción del desarrollo local. El proceso de municipalización trasciende a PROFEMOR y a SAGARPA, pues los consejos desempeñarán funciones en la toma de decisiones estratégicas y en la asignación de los recursos públicos para el desarrollo rural. Por su trascendencia, es imprescindible que la municipalización se lleve a cabo con el consenso de los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, ello traerá armonía y solidez en las acciones. Es también fundamental el desempeño y el interés del gobierno municipal, pues no puede haber municipalización sin él.

En la consolidación organizativa los apoyos de PROFEMOR buscaron fortalecer la estructura interna de las organizaciones. En 2003 se destinó aproximadamente el 36% del presupuesto a este rubro. Se apoyaron organizaciones de primero, segundo y tercer nivel.

El apoyo de PROFEMOR en esta vertiente consiste en el pago de servicios profesionales para la realización de actividades gerenciales en las organizaciones apoyadas. En 2003 esos servicios profesionales apoyaron principalmente el mejoramiento de los sistemas administrativos en las organizaciones, seguidos de apoyos para modernizar sistemas contables y para la elaboración de los estatutos jurídicos de las organizaciones.

El apoyo a las organizaciones económicas es relevante, por el papel que dichas organizaciones pueden desempeñar en el desarrollo rural. Es necesario, sin embargo, que estos apoyos se canalicen en función, por ejemplo, del desempeño, del acceso a mercados y / o de la iniciativa y capacidad de las organizaciones para llevar a cabo actividades innovadoras.

El apoyo a las Instituciones Financieras Rurales que operan en el marco de los Proyectos Regionales de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) la llevó a cabo PROFEMOR fomentando dichos servicios a poblaciones de regiones prioritarias, y buscando que las acciones de las IFR se lleven a cabo en apego a la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

El funcionamiento de las IFR en 2003 muestra resultados positivos. Para el éxito cabal de ellas es necesario lograr la autosustentabilidad financiera e institucional. La meta de la autosustentabilidad tendría que estar interiorizada en las IFR y ser buscada logrando metas de corto y mediano plazo.

El Desarrollo de Capacidades (PRODESCA)

PRODESCA ofrece seis servicios profesionales, entre los que se incluye el diseño y la puesta en marcha de proyectos, la capacitación y la asesoría técnica a productores

rurales. Estos servicios son ofrecidos por los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) y buscan incidir en la formación de capital humano, en la detección y acompañamiento de inversiones estratégicas y en el desarrollo de la oferta de servicios profesionales para los productores rurales.

Los servicios más usados de PRODESCA en 2003 fueron el diseño y la puesta en marcha de proyectos, ambos vinculados estrechamente con PAPIR. Si bien no es el objetivo del Programa, en su operación el proyecto ha sido con frecuencia visto como una forma de acceso a PAPIR y menos como un instrumento para apoyar inversiones estratégicas o como plan de negocios. Aunque de 2002 a 2003 se incrementó considerablemente la utilización de los servicios de asistencia técnica y capacitación, estos servicios de PRODESCA aún son poco demandados. Por su importancia y potencial en el acompañamiento de las inversiones, este desbalance tendría que ser resuelto en la operación a nivel estatal.

PRODESCA contribuyó en 2003 a la existencia de la Red de Prestadores de Servicios Profesionales, uno de cuyos objetivos es proporcionar información pertinente respecto a los servicios profesionales. Aunque la Red ya incluye información importante, ésta es aún incompleta, además de que requiere de mayor difusión entre los destinatarios, de tal manera que les permita tomar decisiones y les de opciones para elegir entre PSP y los diferentes servicios que ofrecen.

PRODESCA ha previsto en el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER) la instancia de supervisión y vigilancia de la calidad de los servicios de los PSP, lo cual contribuyó en 2003 a mejorar la calidad de los servicios. Sin embargo, la supervisión ha incorporado acciones que, por la forma actual de su funcionamiento, ha significado retrasos en los pagos a los servicios de los PSP. En este contexto, es necesario lograr mayor fluidez en la relación entre CECADER y las Unidades Técnicas Operativas Estatales (UTOE). Adicionalmente, la supervisión debe ser funcional al Programa y contribuir a que los apoyos funcionen mejor. Una acción emprendida en este sentido fue en 2003 el *"taller de usuarios"*, evento organizado por CECADER y que contribuyó a fortalecer la posición de los beneficiarios, así como la identificación de grupos inexistentes o desintegrados y que no son sujetos de ser beneficiados. Para que ese taller cumpla efectivamente con su cometido es indispensable que tenga lugar oportunamente.

CECADER inició en 2003 convenios y acciones conjuntas con universidades estatales en el marco del Programa, para la realización de la supervisión y la formación de profesionales. Se promovieron acuerdos en el marco del PRODESCA entre universidades estatales y el INCA Rural, con el objetivo de formar a formadores con personal de las universidades y así impartir los cursos en distintos estados. Esta medida ha permitido involucrar a las universidades estatales en el proceso de formación de capacidades necesarias para el desarrollo de negocios, trascendiendo las visiones puramente técnico-productivo del desarrollo rural.

De la encuesta a beneficiarios PADER 2001 y PAPIR 2003 se desprende un aumento significativo del número de personas que recibieron capacitación, lo cual refleja la importancia que se le ha dado a este componente dentro del Programa de Desarrollo Rural. Los servicios profesionales de PRODESCA han contribuido positivamente en la generación de ingreso en las actividades ganaderas y no agropecuarias. Asimismo, pudo constatar que los apoyos con proyecto registraron mayor generación de empleos, respecto a apoyos sin proyecto, especialmente en las actividades no agropecuarias, seguido de las actividades agrícolas primarias.

La estrategia de desarrollo rural

La estrategia de desarrollo rural comprende tres conceptos fundamentales: la formación de capital físico (PAPIR), el desarrollo de capacidades (PRODESCA) y el fortalecimiento de empresas y la organización rural (PROFEMOR).

En su forma actual esta estrategia funcionó inicialmente en 2002. Aunque en 2003 pudieron verse avances en la operación articulada entre subprogramas, principalmente entre PAPIR y PRODESCA, fue frecuente encontrar una operación independiente, principalmente entre PROFEMOR y los otros dos subprogramas.

Dentro de Alianza, SAGARPA es la instancia normativa del Programa de Desarrollo Rural y los estados son las instancias operativas. En la operación son relevantes dos cuerpos colegiados: el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) y la Comisión de Desarrollo Rural (CDR). Ambos cuentan con la participación de SAGARPA y de los funcionarios estatales operativos del Programa. El CEDRS es la instancia donde deben formularse y coordinarse las políticas, estrategias y programas de desarrollo rural en cada entidad. Esta instancia tiene múltiples funciones y su relación con la CDR, instancia que acompaña todo el proceso del Programa, es débil, por lo que, cuando aquél establece lineamientos estratégicos, éstos se transmiten de manera informal a la CDR, a través de los funcionarios federales y estatales que participan simultáneamente en ambos cuerpos colegiados.

Las Reglas de Operación dan el marco para una operación integral y complementaria, han faltado, sin embargo, lineamientos claros de las instancias de decisión en la operación, dando como resultado que la operación con integralidad en 2003 pudo darse cuando hubo la iniciativa del propio beneficiario, del PSP o de la UTOE.

La CDR ha sido con frecuencia absorbida por la operación, con pocos espacios para la reflexión y proyección del Programa con una visión estratégica y de largo plazo. Esto ha tenido consecuencias para los tres subprogramas ya que ha dificultado la orientación estratégica de las inversiones, o de los diferentes servicios profesionales hacia actividades o regiones en donde es necesario promover integralmente el desarrollo rural.

Las limitaciones en la definición de lineamientos estratégicos a nivel estatal también se ven reflejadas en la asignación de los recursos entre subprogramas. Actualmente PAPIR absorbe más de dos tercios del presupuesto del Programa, sin que exista algún diagnóstico que justifique esa asignación.

Existen situaciones que dificultan la operación complementaria entre los subprogramas, como es el hecho de que el periodo de apertura de ventanillas es el mismo para todos los subprogramas, sin importar los tiempos requeridos para acciones concatenadas. Otro elemento es que si bien en su diseño y formulación el Programa está compuesto por tres subprogramas que deben operar articuladamente, esos tres subprogramas funcionan programática y presupuestalmente como programas por separado.

En algunas entidades federativas hubieron en 2003 algunas experiencias que pueden resultar interesantes, por el cambio del papel de las CDR y su interés por llevar el liderazgo en la conducción del desarrollo rural en la entidad. En Chiapas se promueve para 2004 una reestructuración en la operación del Programa, bajo el liderazgo de la CDR. En esta reestructuración juega un papel central el principio de “*governabilidad con desarrollo económico*”, como lo ha definido el propio estado. En Zacatecas existe una *Subcomisión de Desarrollo Rural*, que es quien proporciona los insumos para la visión estratégica y de conjunto a la CDR. En Guanajuato se han realizado acciones minuciosas

para dictaminar cada una de las solicitudes, realizando visitas de campo para ver la factibilidad de la solicitud. Todas estas acciones reflejan iniciativas que se enmarcan en las Reglas de Operación, que aprovechan espacios y que buscan orientar los recursos del Programa para detonar procesos de desarrollo rural.

La integralidad en la operación del Programa y el uso estratégico de los recursos debe cumplir con por lo menos cinco exigencias básicas: i) En primer lugar y en el inicio del proceso es fundamental que exista un planteamiento del estado, con lineamientos estratégicos para el desarrollo rural de la entidad; ii) Segundo, se requiere la focalización de los apoyos mediante una selección precisa de beneficiarios iii) Tercero, es indispensable la iniciativa y participación de la población beneficiaria; iv) Cuarto, es necesaria la asignación óptima de los recursos públicos, en el marco de las definiciones estratégicas del estado y en función de la población objetivo; v) Cerrando el círculo virtuoso estaría el seguimiento y el acompañamiento a las inversiones, generando información para la retroalimentación del proceso.

Por otra parte, el Programa surgió con el espíritu de conjugar acciones en “alianza” entre la Federación y la entidad federativa. En el análisis del presupuesto público del Programa, llama la atención el continuo descenso, en términos relativos, desde 1997, de la participación estatal. Es pertinente rescatar ese espíritu de “alianza”, pues el desarrollo rural es una tarea compleja que requiere de todos los actores y de todos los esfuerzos, también del financiero.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones escritas en el presente documento se refieren a la operación de los tres subprogramas y a la estrategia en su conjunto. Estas recomendaciones se han hecho con el objetivo de proponer acciones que contribuirían a una mejor operación y al aprovechamiento de los espacios que el Programa ofrece.

Respecto a las relaciones entre la Federación y las entidades federativas es necesario fortalecer el compromiso para mantener el espíritu de la “alianza” con que el Programa surgió. Para aprovechar de mejor manera los recursos del Programa, debe existir un plan de desarrollo rural estatal, con metas operativas de corto y mediano plazo, lo que facilitaría la asignación de los recursos y la orientación estratégica de la capitalización y los servicios del Programa. Con esa estrategia de desarrollo rural, la CDR puede tomar un liderazgo claro en la conducción del Programa y orientar los recursos hacia el mejor uso y al cumplimiento de objetivos definidos.

El documento discute ampliamente el papel e importancia de la CDR en la operación del Programa. Con base en los resultados de la operación 2003, parece ineludible que la CDR propicie espacios propios de análisis y reflexión, pues ello permitiría rescatar su papel en la construcción de una visión global del desarrollo rural de la entidad. Por la envergadura de las tareas de las instancias de operación, principalmente de la CDR y de la UTOE, es indispensable que ambas instancias se cualifiquen y dediquen todos sus esfuerzos al desarrollo rural.

Los tres subprogramas ofrecen la posibilidad de ser aprovechados integralmente para detonar procesos de desarrollo rural. Para ello es necesario que las instancias operativas estatales del Programa se identifiquen con el objetivo de integralidad del Programa y encaminen acciones para lograrlo. Los recursos para capitalización, formación de capacidades y organización tendrían que ser distribuidos buscando articular acciones, promoviendo fortalezas y atacando debilidades. Adicionalmente, las instancias operativas, principalmente la CDR, tendrían que encaminar esfuerzos para aprovechar posibles

complementariedades, no sólo al interior del Programa, sino también con otros programas que ofrece Alianza (como DPAI en Ganadería, o con el subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología).

En la discusión del proyecto como instrumento para orientar las inversiones en una perspectiva estratégica, se vio la necesidad de que la CDR contextualice la aplicación de ese instrumento, acotando montos y rubros, ya que de otra manera su uso indiscriminado podría ocasionar mayores costos de los beneficios que aporta. Se recomienda la pertinencia de mantener los espacios para las solicitudes por la vía de la demanda libre en montos menores y de componentes específicos.

PRODESCA, PAPIR y PROFEMOR son subprogramas al servicio de productores rurales. Es urgente, por lo tanto, rescatar al beneficiario en el centro de la operación del Programa. En el caso de PRODESCA, por ejemplo, es urgente que el beneficiario adquiera mayor responsabilidad en la contratación de los PSP y en la vigilancia de la calidad de los servicios recibidos. En el mercado de servicios profesionales la oferta y la demanda deben moverse libremente y el mercado debe sancionar la falta de calidad en los servicios, pero para ello necesita tener los medios para expresar su satisfacción o su insatisfacción.

El Programa tiene un gran reto en la selección de su población objetivo. Por la heterogeneidad de la población rural, la localidad o grupo prioritario de pertenencia no son suficientes como criterios de selección. Es urgente contar con estudios de estratificación, que permitan ubicar de mejor manera a la población rural beneficiaria, para asignar eficientemente los escasos recursos públicos destinados al desarrollo rural.

Aunque ya se han logrado avances, es necesario aún fortalecer la difusión de la información sobre la oferta del Programa, tratando de llegar a toda la población rural y dar semejantes oportunidades de acceso. Asimismo es indispensable que el Programa promueva certidumbre entre aquellos que tienen que tomar decisiones; estos actores son, por un lado, los habitantes rurales y potenciales beneficiarios, que necesitan conocer los tiempos de apertura de ventanillas, los trámites, los requisitos y el tiempo que dura el trámite. Por otro lado, los prestadores de servicios profesionales, tanto para PRODESCA, como para PROFEMOR necesitan conocer los tiempos de ejercicio en ventanillas, los periodos requeridos para que las instancias operativas den respuesta a los proyectos sometidos, las fechas en que se prevé la supervisión de los servicios profesionales, así como su situación laboral y la continuidad en sus contratos.

Los consejos municipales son actores relativamente nuevos en el desarrollo local, pero tienen previstos papeles fundamentales. Es indispensable que PROFEMOR promueva la representatividad de todos los grupos de interés en los consejos, pues ello permitirá el trabajo con armonía y facilitará el liderazgo. Se deberá igualmente atender el perfil de los coordinadores, para que el desempeño de sus actividades tenga los mejores resultados. En el proceso de municipalización previsto para 2004, los consejos desempeñarán actividades relevantes en la conducción del desarrollo local y canalizarán los recursos públicos. Para facilitar esas acciones, es indispensable que las funciones centrales en la toma de decisiones estratégicas y en la vigilancia del proceso no se vean obstruidas por la acumulación de tareas operativas o de trámites, en desmedro de su participación en las actividades fundamentales para el desarrollo local.

La consolidación organizativa ofrece grandes perspectivas en la promoción de organizaciones económicas como actores que, si bien no han destacado todo su potencial como agentes innovadores y líderes de la economía rural, una acertada orientación podría aprovechar sus capacidades y generar efectos multiplicadores en el medio rural.

Introducción

Alianza Contigo

Alianza Contigo comenzó a operar en 1996 y se ha convertido en una de las políticas gubernamentales más importantes para el desarrollo rural en México. En 2002 se inició un proceso de rediseño de este instrumento para brindar apoyos más eficientes y que respondieran a las necesidades de los productores. En los casos de fomento agrícola y fomento ganadero se reagruparon varios programas y en desarrollo rural se redefinió la estrategia de acuerdo a una visión integral de los requerimientos de las unidades de producción rural.

Actualmente, Alianza Contigo busca *“impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los Agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo”*¹. Asimismo, Alianza se enmarca dentro de las cuatro líneas estratégicas de SAGARPA: reconversión productiva; integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; atención a grupos y regiones prioritarias y atención a factores críticos.

Específicamente, el Programa de Desarrollo Rural está formado por tres subprogramas que buscan proveer los elementos principales para mejorar el funcionamiento de las unidades productivas rurales: capitalización, capacitación y organización. El Subprograma de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) tiene el objetivo de fomentar la inversión en bienes de capital, de facilitar el acceso a fuentes formales de financiamiento, favorecer la integración a las cadenas productivas de valor agregado y la aplicación de nuevas tecnologías en la producción. El Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) busca promover el uso creciente del conocimiento técnico por parte de los productores, desarrollar la oferta de servicios profesionales y difundir experiencias exitosas o áreas de oportunidad de negocio. Finalmente, el Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) tiene los objetivos de fomentar la integración organizativa, el intercambio de experiencias y el acceso a servicios financieros entre los productores rurales y apoyar la consolidación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

La evaluación de Alianza Contigo

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha estado a cargo de la evaluación externa de Alianza Contigo desde 1998. La evaluación nacional de Alianza Contigo 2003 responde a las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en las Reglas de Operación de Alianza del mismo año. La finalidad de esta evaluación es retroalimentar la toma de decisiones de los responsables de la política sectorial tanto en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGARPA) como los gobiernos estatales a cargo de la operación.

En este informe se presenta el Programa de Desarrollo Rural y el contexto socioeconómico e institucional en el que opera. Asimismo, se analiza el cumplimiento de los objetivos y de las metas físicas y financieras del programa, se evalúan los procesos

¹ Reglas de Operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003), artículo 6, p. 20.

que acompañaron el diseño, la planeación y la operación considerando lo establecido en las Reglas de Operación del año 2003, y se establecen los impactos económicos y sociales resultantes de la aplicación de los recursos.

Metodología de evaluación

La metodología de evaluación fue acordada entre SAGARPA y FAO, considerando los requerimientos de las áreas de la Secretaría. Sin embargo, FAO definió el diseño de la metodología de evaluación, el soporte técnico y capacitación a los evaluadores estatales y la realización de las evaluaciones nacionales. La evaluación del Programa de Desarrollo Rural contempló entrevistas a funcionarios del Gobierno Federal, revisión de información documental, visitas de los evaluadores nacionales a ocho estados, encuestas a productores beneficiarios de PADER 2001 y PAPIR 2003.

Entrevistas a funcionarios del Gobierno Federal, tanto de la Subsecretaría de Desarrollo Rural como a los Delegados de SAGARPA y subdelegados de planeación con el objetivo de conocer sus percepciones acerca del diseño, la planeación y la operación de los programas.

Revisión de información documental, principalmente de las reglas de operación, los avances físicos y financieros donde se especifican los avances del programa respecto a las metas programadas, los anexos técnicos y convenios firmados por otros estados, así como expedientes de beneficiarios que incluyen solicitudes, proyectos y dictámenes de los funcionarios.

Visitas de los evaluadores nacionales a 8 estados seleccionados, en acuerdo con SAGARPA, considerando su representatividad en cuanto al peso relativo de las inversiones en el Programa, el arreglo institucional, las condiciones agroclimáticas y las características socioeconómicas de la población rural. De esta manera se seleccionaron y visitaron los estados de Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas así como a Oaxaca y la Huasteca Potosina para conocer el funcionamiento de las Instituciones Financieras Rurales (IFR).

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 Estatales, 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 y otros actores locales. Finalmente se realizó trabajo de campo que permitió observar en terreno inversiones y proyectos apoyados por la Alianza y conocer las percepciones de los productores.

Encuestas a productores beneficiarios de la PADER 2001 y PAPIR 2003, Cabe señalar que el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) es el antecesor directo del Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), de modo que el 52% de los encuestados fueron beneficiarios del año 2003 y el 48% del 2001. Se incorporaron beneficiarios de 2001 para explorar la permanencia y sostenibilidad de las inversiones realizadas hace tres años y también porque muchas inversiones apoyadas el año 2003 todavía no han madurado, 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 3,824 beneficiarios de PADER 2001 y 3,733 de PAPIR 2003 en 29 de los 32 estados de la República. Los beneficiarios encuestados fueron seleccionados mediante muestreo aleatorio con 95% de confianza.

Encuesta a otros actores, diseñada por FAO y aplicada por los evaluadores estatales, por lo que fue posible agregar la información de 28 estados de la República. En total se realizaron 1,790 encuestas a Otros Actores (funcionarios estatales, PSP, Coordinadores Municipales y Distritales, miembros de Consejos Municipales y Distritales, dirigentes de organizaciones de productores y otros actores) involucrados en la operación de los programas, en las que se incluyeron preguntas abiertas y cerradas.

Con esta información se realizaron dos tipos de análisis: de procesos y de impactos. En el primero, se proporciona información principalmente cualitativa de la forma en que está operando el programa en las entidades federativas y se realiza un análisis para determinar las causas de los problemas detectados. Por otro lado, el análisis de impactos se realiza a través de indicadores resultantes de las encuestas aplicadas, este análisis 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, la superficie y el inventario pecuario, el valor de los activos y el índice tecnológico antes del apoyo. Se privilegió el análisis basado en la tipología de productores porque en evaluaciones anteriores se comprobó que distintos tipos de productores registran impactos diferentes aún cuando reciben los mismos apoyos.

Contenido del informe

El presente informe consta de cinco capítulos. El capítulo 1 presenta las características del Programa evaluado, su evolución desde 1996, el cumplimiento de metas en 2003 y la tipología de beneficiarios. El capítulo 2 presenta el contexto socioeconómico e institucional en que se desenvuelve el Programa y constituye su marco de referencia.

En el capítulo 3 se evalúa el funcionamiento de las instancias estatales y locales, la coordinación entre ellas y el arreglo institucional que influye en los resultados e impactos del Programa. Específicamente se presentan los resultados de la evaluación de procesos del Programa de Desarrollo Rural, la relación entre los tres subprogramas, así como las características de operación de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

Posteriormente, en el capítulo 4 se analizan los impactos de las inversiones apoyadas con el Programa, los impactos en el desarrollo de capacidades y en el fortalecimiento institucional y la consolidación organizativa. Se analizan los resultados obtenidos con el apoyo a los consejos municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS) y se plantean algunas reflexiones sobre el proceso de municipalización previsto para 2004.

Finalmente, en el capítulo 5 se resumen las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación, tomando como ejes a los tres subprogramas y a la estrategia expresada en el Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo 2003. El objetivo de este capítulo es retroalimentar a los tomadores de decisiones y aportar elementos para, cuando sea necesario, puedan introducirse ajustes en la operación que permitan aumentar los impactos del Programa.

Capítulo 1

El Programa de Desarrollo Rural

Objetivo del capítulo

Este capítulo tiene como objetivo presentar el Programa de Desarrollo Rural, a partir del planteamiento contenido en las Reglas de Operación 2003. Se presentarán sus componentes, sus instrumentos, su población objetivo y su evolución física y financiera. En este capítulo se proporcionarán los elementos que servirán de base para el cotejo que se hará en capítulos posteriores, entre el diseño y la operación del Programa.

1.1. Marco de referencia

El Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo 2003, forma parte de la estrategia del Gobierno Federal para impulsar el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales mexicanos². El Programa de Desarrollo Rural constituyó uno de los siete programas de Alianza que operaron en 2003³ y fue una parte fundamental en las acciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

El marco de referencia del Programa de Desarrollo Rural lo constituyen las cuatro áreas que la SAGARPA ha definido como de atención estratégica: a) Reconversión productiva; b) Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; c) Atención a grupos y regiones prioritarias y d) Atención a factores críticos. A través de la modalidad de programa federalizado y de ejecución nacional, el Programa de Desarrollo Rural llevó a cabo actividades en el marco de esas cuatro áreas estratégicas.

Desarrollo Rural 2003 se llevó a cabo en dos modalidades: de ejecución federalizada y de ejecución nacional. Por los recursos erogados en 2003, el programa federalizado fue el más importante y llegó a todas las entidades federativas de la república mexicana⁴. En adelante el documento se refiere principalmente a PAPIR, subprograma que en 2003 erogó el 69% de los recursos del Programa y reunió al 60.5% beneficiarios de la modalidad federalizada⁵.

² Reglas de Operación Alianza Contigo 2003. En: Diario Oficial de la Federación 25/07/03, p.5.

³ Los otros programas son: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, Acuacultura y Pesca y Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura (Reglas de Operación 2003, p.5).

⁴ Como programa federalizado, Desarrollo Rural ocupó aproximadamente el 40% del presupuesto total de los recursos comprometidos de Alianza en ejecución federal (SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. "Avance Financiero de los Programas Federalizados de Alianza Contigo 2003" al 29 de julio de 2004).

⁵ Véase el apartado 1.3.4 de este documento para más detalles al respecto.

1.2 Las características del Programa de Desarrollo Rural 2003

1.2.1 El objetivo del Programa y sus destinatarios

El Programa de Desarrollo Rural 2003 se orientó a *“fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar, a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; al desarrollo de proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación agregación de valor y generación de servicios; al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros”* (Reglas de Operación 2003, p. 56).

Desarrollo Rural 2003, apoyó diversas acciones, las que pueden resumirse en tres grupos: las que inciden en la capitalización de las unidades de producción rural (UPR); las que se destinan al desarrollo de las capacidades productivas de la población rural beneficiaria y las que incrementan el capital social en las áreas rurales, a través de la organización y el fortalecimiento institucional. Aspectos centrales en los objetivos del Programa son: la generación de empleo rural, la conservación y recuperación de los recursos naturales, la disminución de los costos de transacción y el fomento al ahorro interno en el medio rural (Reglas de Operación 2003, p. 56).

La población objetivo son productores rurales de bajos ingresos, cuidando de dar *“atención especial a los grupos y regiones prioritarias, y a la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social”* (Reglas de Operación 2003, p.56).

Los grupos prioritarios están constituidos por mujeres, indígenas, jóvenes⁶, las personas de la tercera edad y los discapacitados. La denominación de regiones prioritarias se basa en la clasificación del Consejo Nacional de Población e incluye a localidades de alta y muy alta marginación (Reglas de Operación 2003, p.56).

Aunque el énfasis del Programa está puesto en los grupos y regiones prioritarias, en la definición detallada que el Programa hace de su población objetivo, incluye a *“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, p. 57).

Respecto a las cadenas productivas, la atención se dirige a las áreas de menor desarrollo relativo, con el fin de incorporar a las UPR, en forma organizada y sostenible, en los diferentes eslabones de las cadenas productivas que en las entidades hayan sido definidas como prioritarias y de amplia inclusión social. El Programa considera, entonces, la integración de productores al mercado, en condiciones favorables, en los procesos de generación y apropiación de valor agregado (Reglas de Operación 2003, p. 57).

La población susceptible de ser apoyada puede solicitarlo de manera individual, como grupo de productores o como organización económica. El acceso a la tierra o la pertenencia a una actividad agropecuaria no son requisitos indispensables para ser población elegible.

De acuerdo con los objetivos y la población que busca atender el Programa, en las Reglas de Operación se establecen límites mínimos que deben observarse en la focalización de sus recursos. Se conceden espacios específicos a los grupos y regiones prioritarios, a las

⁶ En la población joven se incluye la población de 14 a 28 años de edad. En la población indígena las Reglas de Operación del Programa no contienen especificaciones.

cadenas productivas de amplia inclusión social y a los proyectos propuestos por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

Está también establecido en las Reglas de Operación que se debe destinar al menos el 20% de los recursos del Programa a las solicitudes provenientes de los grupos de productores donde al menos el 70% de sus integrantes pertenezcan a algún grupo prioritario (mujeres, jóvenes, indígenas, o personas de la tercera edad) o el 20% sean discapacitados.

Respecto a la distribución geográfica, el 70% de los recursos deberán ser dirigidos a localidades de alta y muy alta marginación y el 25% a productores de bajos ingresos en zonas no marginadas que reúnan los criterios de elegibilidad. Para atender a las cadenas productivas de amplia inclusión se destinarán al menos el 35% de los recursos (Reglas de Operación 2003, p. 57).

Conforme con el propósito de fomentar el fortalecimiento institucional, el Programa preve el 35% de sus recursos para proyectos propuestos por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) (Reglas de Operación 2003, p. 58).

1.2.2 Los subprogramas que integraron el Programa de Desarrollo Rural 2003

El Programa de Desarrollo Rural de Alianza 2003 se compone de tres subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). El Programa, en su estructura actual, fue diseñado en 2002 a partir de 14 programas que hasta 2001 habían operado simultáneamente como Programas de Alianza para el Campo, con objetivos convergentes y para una misma población objetivo. En el diseño de 2002 se sintetizaron experiencias, se evitaron duplicidades y se procuró un programa integral.

EI PAPIR

El objetivo general del PAPIR es apoyar a los productores en la inversión de bienes de capital en sus unidades de producción. PAPIR favorece apoyos que apliquen tecnologías apropiadas, que propicien la reconversión productiva, y /o el acondicionamiento y la transformación de la producción primaria. Desde su inicio, PAPIR ha puesto atención en el proyecto como un instrumento que permitiría apoyar estratégicamente la capitalización de la UPR.

El acceso a PAPIR puede ser de manera individual o grupal. Las dos modalidades de apoyo del subprograma son: a) atención a la demanda, que generalmente se expresa de manera individual y b) apoyo a proyectos productivos, que por lo general es a través de grupos. Normativamente PAPIR establece un mínimo de 70% del total de sus recursos para el apoyo a proyectos de inversión y un máximo de 30% del total de los recursos para la atención a la demanda.

El subprograma PAPIR busca que los apoyos a los proyectos productivos sean un medio para la integración de la población rural a las cadenas productivas y para consolidar microempresas productivas, ambas con el propósito de lograr impactos en la creación del empleo e ingreso rural (Reglas de Operación 2003, p. 61).

El PAPIR fomenta la inversión directa e indirectamente. La forma directa es a través del apoyo al proyecto productivo, la forma indirecta es a través del apoyo para la integración de garantías líquidas⁷.

Acorde con los objetivos generales del Programa de Desarrollo Rural, el PAPIR considera un trato diferenciado, según el tipo de solicitante⁸, con mayores apoyos a beneficiarios pertenecientes a grupos prioritarios.

El PRODESCA

Este subprograma tiene como objetivo general *“desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una red abierta y competitiva de prestadores de servicios profesionales certificados en cuanto a su perfil y desempeño”* (Reglas de Operación 2003, p. 64).

El PRODESCA busca, entonces, formar capital humano para mejorar la economía rural. Un instrumento para ello son los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) acreditados y agrupados en una red y quienes proporcionarán la capacitación, la asistencia técnica y la consultoría a los beneficiarios del PRODESCA.

El PRODESCA desglosa su objetivo general en tres objetivos específicos: el desarrollo de las capacidades de la población rural beneficiaria, la promoción de una oferta de servicios profesionales pertinentes a regiones, grupos prioritarios y cadenas productivas de amplia inclusión social, así como el aprovechamiento de experiencias exitosas para impulsar proyectos de reconversión productiva y comercial⁹.

El apoyo que PRODESCA concede es para el pago de los servicios de los PSP. Los solicitantes de esos servicios pueden ser grupos de productores y organizaciones económicas. Los servicios ofrecidos son seis: diseño y puesta en marcha de proyectos,

⁷ El apoyo en garantías líquidas se preve para organizaciones económicas que cuenten con un proyecto viable, sea de acopio, transformación, acondicionamiento o comercialización y que puedan acceder a fuentes formales de financiamiento, pero que tengan restricciones para su formalización por carecer de garantías (Reglas de Operación 2003, p. 61).

⁸ Para solicitantes de grupos prioritarios con proyectos pequeños (hasta \$15, 000.-) la aportación del Programa puede ser de hasta 90% del monto total, o de 70% en solicitantes que no sean de grupos prioritarios. En los proyectos medianos y grandes el tratamiento es similar en grupos prioritarios y grupos no prioritarios. En las solicitudes de atención a la demanda se prevén apoyos de hasta \$150,000.- como máximo, con una aportación del Programa de 50% (Reglas de Operación 2003, p. 62, Cuadro 1).

⁹ El PRODESCA también considera el apoyo a PSP que proporcionen servicios a la categoría considerada como “resto de productores”, donde previa autorización de la Comisión de Desarrollo Rural se podrán destinar hasta el 20% de los recursos de este subprograma, concedidos libres de restricciones con respecto a mínimos por regiones, cadenas y grupos prioritarios.

Según las Reglas de Operación 2003 (p.64), los objetivos específicos de PRODESCA son:

i) Promover el uso creciente del conocimiento técnico, comercial, organizativo, gerencial y financiero en las UPR, con el fin de mejorar el nivel de vida de la población rural, promover la cultura del ahorro y pago y asegurar la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales.
ii) Establecer mecanismos de fomento para el desarrollo de la oferta de servicios profesionales adecuados a las necesidades de la población rural de menor desarrollo relativo de regiones y grupos prioritarios y de cadenas productivas de amplia inclusión social.
iii) Identificar experiencias o áreas de oportunidad de negocio para promover e impulsar proyectos de reconversión productiva o comercial, mediante el intercambio y difusión de experiencias exitosas.

asesoría técnica y consultoría profesional, capacitación a empresas rurales, promoción de proyectos de desarrollo en zonas marginadas y programas especiales de desarrollo de capacidades (Reglas de Operación 2003, p. 65 y 66).

El pago a este servicio varía dependiendo del carácter de los proyectos. En los proyectos modulares un mismo proyecto se repite de manera similar en más de una UPR, por lo tanto se trata de un solo proyecto. El pago de este servicio es por \$16,000.- En los Proyectos con una o más actividades en común se involucran varios beneficiarios, realizando actividades diferentes; el pago al servicio del PSP es por \$25,000.- y en los Proyectos Integrales se trata generalmente de proyectos de valor agregado o de integración de cadenas y son proyectos grandes, generalmente superiores a los \$500 000, en los que el pago al PSP es por \$40,000 (Reglas de Operación 2003, p. 65).

El PRODESCA considera el pago a PSP por seis servicios diferentes: i) el diseño de proyectos; ii) la puesta en marcha de proyectos; iii) la asesoría técnica y consultoría profesional; iv) la capacitación para empresas rurales; v) la promoción de proyectos de desarrollo en zonas marginadas y vi) los programas especiales de desarrollo de capacidades.

PRODESCA tiene también entre sus objetivos específicos desarrollar la oferta de servicios profesionales. Este objetivo es cumplido a través de varias acciones y donde se involucran dos instancias insoslayables del Programa: el INCA Rural y el CECADER. El papel de INCA Rural es capacitar a esa oferta de servicios profesionales, para hacerla pertinente y de calidad¹⁰. El papel de CECADER es supervisar que los servicios prestados por los PSP a los beneficiarios del Programa sean efectivamente de calidad.

Un resultado que PRODESCA ofrece respecto al desarrollo de la oferta de servicios profesionales es la *Red de Prestadores de Servicios Profesionales del Sector Rural*, donde se encuentran los profesionistas acreditados, quienes debieron cumplir un proceso de capacitación y calificación y que además hayan mostrado resultados satisfactorios en la supervisión realizada por el CECADER¹¹. Estos servicios acreditados y validados son ofrecidos en la Red a solicitantes dentro y fuera de Alianza.

PRODESCA concede apoyos para el pago de servicios profesionales a los PSP. Los beneficiarios de esos apoyos son los productores rurales que solicitan esos servicios. En la práctica, esos apoyos son administrados por la Unidad Técnica Operativa Estatal del Programa (UTOE) y es la UTOE quien paga los servicios a nombre del beneficiario, salvo en el caso de los proyectos de ejecución nacional. Los pagos al CECADER son tanto de recursos federalizados, como de ejecución nacional¹². Los recursos de ejecución federalizada son administrados por la UTOE. Por su parte, los fondos que apoyan el desarrollo de la *Red de PSP* son de ejecución nacional (Reglas de Operación 2003, p.66).

¹⁰ La acreditación por el INCA Rural puede el PSP hacerla directamente a través de un proceso de capacitación que el INCA lleva a cabo en las entidades, o bien por un examen-entrevista (Reglas de Operación 2003, p. 67).

¹¹ La supervisión del CECADER genera "*Listas de Desempeño*", en donde se registran los resultados de la supervisión a los servicios profesionales brindados por los PSP. El PSP puede estar "*acreditado*", "*condicionado*" o "*no acreditado*", según su desempeño.

¹² La supervisión de los PSP que ofrecen servicios a beneficiarios del Programa en su modalidad federalizada, está prevista en los recursos federalizados de PRODESCA. Los pagos a la administración del CECADER se hacen con recursos de ejecución nacional. La supervisión para proyectos de beneficiarios de ejecución nacional se paga con los recursos de ejecución nacional.

El PROFEMOR

El objetivo general de este subprograma se centra en *“Incorporar a las Unidades de Producción Rural (UPR) y grupos prioritarios en forma organizada a la apropiación del valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y de servicios financieros rurales, así como fortalecer procesos de participación y autogestión, que permitan un mayor poder de negociación y posicionamiento de sus empresas y organizaciones”* (Reglas de Operación 2003, p. 69).

Este subprograma, como PAPIR y PRODESCA, también hace énfasis en la atención a grupos prioritarios. PROFEMOR concibe la organización como medio que ha de permitir mejores términos en la inserción de esos grupos a cadenas productivas.

PROFEMOR puede expresarse en tres líneas de acción: la que busca el fortalecimiento institucional, la que atiende la consolidación organizativa y la que se refiere al fomento empresarial.

Los apoyos que PROFEMOR concede son fundamentalmente el pago de servicios profesionales y la adquisición de equipo informático. Otros apoyos consideran rubros como giras de intercambio, becas, encuentros estatales o nacionales, seminarios, publicaciones y estudios especializados¹³ (Reglas de Operación 2003, p. 71). El instrumento principal que PROFEMOR tiene a su disposición para llevar a cabo sus acciones son los coordinadores de los consejos municipales y distritales, así como los técnicos PROFEMOR. Coordinadores y técnicos brindan apoyo a los consejos y a las organizaciones económicas, respectivamente¹⁴.

PROFEMOR tiene también una línea para el fortalecimiento y ampliación de las Instituciones Financieras Rurales (IFR), donde aplica recursos de ejecución nacional. El objetivo es fomentar el ahorro a través de la promoción de servicios financieros rurales viables autogestivos y adaptados a la realidad local, en zonas rurales prioritarias, y en el marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

En este rubro PROFEMOR considera el apoyo para servicios de consultoría especializada para capacitación y asistencia técnica¹⁵. Las IFR funcionan actualmente en siete estados, con soporte de consultorías internacionales especializadas. El apoyo considera el pago de servicios profesionales y para el fortalecimiento y montaje de nuevas sucursales de IFR.

1.2.3 Las interrelaciones entre los subprogramas

Según lo establecen las Reglas de Operación 2003, los tres subprogramas que integran Desarrollo Rural estarían encaminando sus pasos en dos líneas estratégicas de acción, por un lado, respecto a la población objetivo, por el otro lado, respecto a las acciones para la integración de las cadenas productivas de amplia inclusión social.

¹³ Estos otros apoyos no deben exceder el 10% de los recursos del subprograma en su modalidad federalizada.

¹⁴ El apoyo a los CMDRS en 2003 fue de hasta \$130 000.- desglosado de la siguiente manera: 80% para el pago de los servicios profesionales del coordinador del Consejo, 10% para equipo informático y 10% para movilización y contraloría social. Para la consolidación organizativa se prevén apoyos diferentes, según se trate de organizaciones de primer nivel (como las Sociedades de Producción Rural, las SSS y las sociedades cooperativas), de segundo nivel (con menos de cinco años de vida) y de tercer nivel (con más de cinco años de operación). Las organizaciones de primer nivel recibirán hasta \$75 000.-, las de segundo, hasta \$250 000.- y las de tercer nivel hasta \$150 000.- (Reglas de Operación 2003, p. 70).

¹⁵ En 2003 la SAGARPA mantuvo contratos de asistencia técnica especializada internacional para llevar a cabo este propósito.

El planteamiento de la estrategia de desarrollo rural contiene elementos que permitirían entenderla como una estrategia de largo plazo, tiempo en el que, según su pertinencia, en cada fase habría de contribuir oportunamente y según la necesidad, cada uno de los tres subprogramas. Los elementos centrales son: PAPIR, para la capitalización de la unidad de producción, sea de manera individual o a partir de un proyecto. PRODESCA, para la elaboración del proyecto y para proporcionar la asesoría y la capacitación, que conduzcan al uso estratégico de los recursos y que incrementen el ingreso y el empleo de los beneficiarios rurales. Simultáneamente PRODESCA estaría promoviendo la existencia de una oferta permanente de servicios profesionales de calidad, que deberían incidir positivamente en el desarrollo de las capacidades técnicas y administrativas de los beneficiarios. PROFEMOR, cuyo objetivo busca mejorar los términos en que se insertan los productores rurales al mercado, intervendría apoyando a las organizaciones económicas para eficientar su funcionamiento interno y su integración en la cadena productiva. La articulación entre los tres subprogramas y su aprovechamiento para desencadenar procesos de desarrollo rural podría darse en una UPR, simultánea e integralmente en un ejercicio, o en el tiempo, incorporando un subprograma después del otro. No hay una regla establecida al respecto.

1.2.4 Los actores del Programa

Los actores del Programa son: el beneficiario, quien es el actor central y para quien se destinan los apoyos del Programa, el PSP, quien proporciona los servicios profesionales del PRODESCA y el CECADER, actor que supervisa los servicios de los PSP apoyados por PRODESCA. En la recepción, registro y revisión formal de las solicitudes, se encuentran los CADER y DDR¹⁶, además de las ventanillas que el propio estado determine. Las ventanillas dan curso a las solicitudes a la siguiente instancia de operación que es la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE). La UTOE analiza y propone una preselección de apoyos ante la Comisión Estatal de Desarrollo Rural (CDR). En la CDR, que reúne a actores federales y estatales, se emite el dictamen final respecto a quién y en qué rubro y monto recibirá los recursos del Programa. Una vez dictaminada la solicitud, la instancia encargada de liberar el pago es el Fideicomiso para la distribución de Fondos en el Estado (FOFAE).

La acción coordinada de todos esos actores y su orientación hacia el objetivo del Programa y hacia los renglones que la entidad establezca como estratégicos, son requisitos básicos para que el Programa actúe como detonador de procesos estratégicos de desarrollo rural y sus esfuerzos se sumen y fortalezcan coordinadamente con la misma visión.

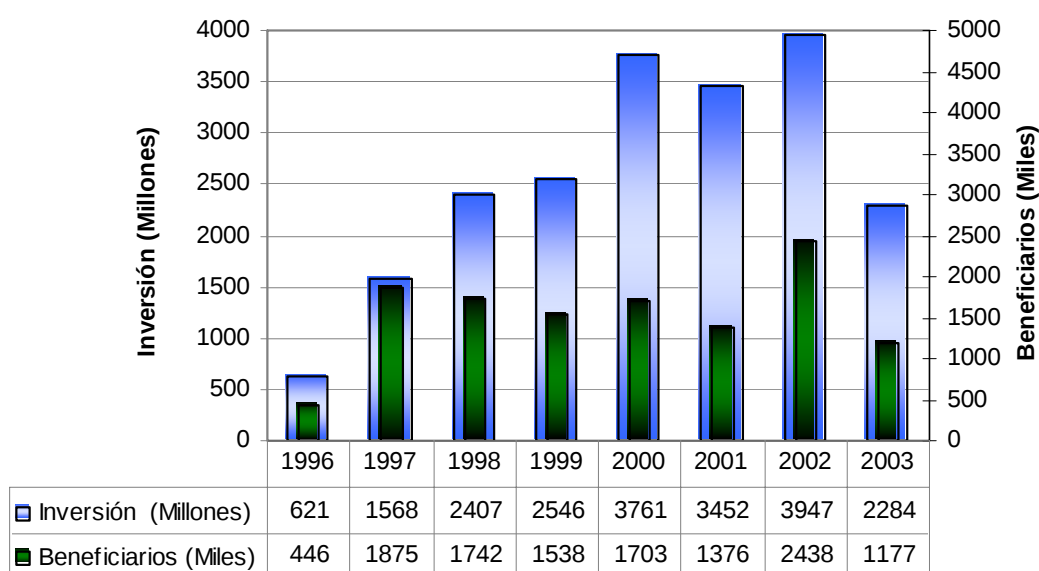
¹⁶ SAGARPA es instancia normativa del Programa. Ofrece, sin embargo, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y las Reglas de Operación del Programa 2003, apoyo para la operación, a través de “ventanillas de atención” en los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER) y los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) (Reglas de Operación 2003, p. 27).

1.3 Evolución y comportamiento del Programa de Desarrollo Rural

1.3.1 El comportamiento del Programa entre 1996 y 2003

Los recursos financieros expresados en pesos constantes de 2003 que Alianza ha asignado al Programa de Desarrollo Rural¹⁷ registraron en 2003 un descenso respecto a 2002 de 43%. Respecto a los beneficiarios del Programa, puede observarse desde 1997 una ligera tendencia descendente, rota en 2002 por motivos que en otro lugar de este documento se explican.

Figura 1. Recursos públicos y beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural 1996-2003 (Pesos de 2003)



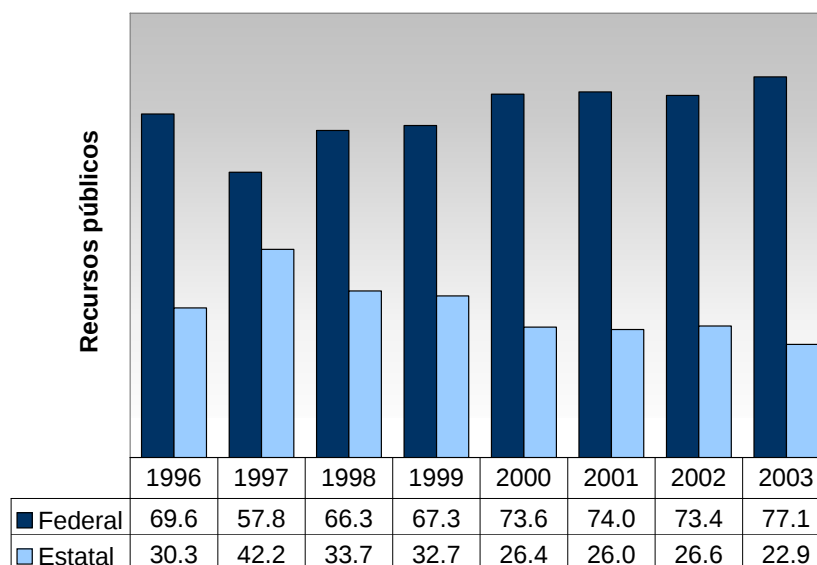
Fuente: Elaborado con base en: SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. Avance Financiero de los Programas Federalizados de Alianza Contigo 2003 al 29 de julio 2004 y Avance Físico al 25 de julio de 2004.

1.3.2 La participación de la Federación y los estados en el Programa de Desarrollo Rural

La tarea del desarrollo rural en el contexto de Alianza ha recaído principalmente en la Federación. Desde 1997 se ha visto un descenso continuo en los recursos que cada entidad federativa ha destinado al Programa. Así, mientras que en 1997 las entidades federativas participaban en promedio con el 42% de los recursos, en 2003 esa participación alcanzaba apenas el 23%.

¹⁷ Hasta 2002 la inversión total incluye a los diversos programas de desarrollo rural que Alianza incluía. Los datos de 2002 y 2003 se refieren a los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

Figura 2. Comportamiento de los recursos federales y estatales del Programa 1996-2003 (participación en porcentaje)



Fuente: Elaborado con base en datos de SAGARPA. Avances Financieros de los Programas Federalizados 1996-2003.

Ante ese descenso continuo, las causas pueden ser diversas: i) Falta de recursos financieros en los estados ii) Falta de interés de las entidades federativas, reflejado en la ausencia de una propuesta de aplicación los recursos públicos para el desarrollo rural en la entidad; iii) Ausencia de iniciativas de la Federación para establecer compromisos que incentivaran la “alianza”, de tal manera que la participación federal estuviera condicionada a la participación estatal; iv) Los estados prefieren colocar los recursos públicos en donde no sean objeto de control por la Federación, y puedan emplear esos recursos en el momento y para los fines que mejor les convengan.

1.3.3 Las modalidades del Programa en 2003

El Programa de Desarrollo Rural se presentó en 2003 en dos modalidades, como ejecución nacional y como ejecución federalizada. Por los fondos destinados, es la modalidad de ejecución federalizada la más relevante. Por los montos asignados entre subprogramas, es el subprograma de Apoyos a la Inversión Rural (PAPIR) el más importante en ambos casos, pues absorbió el 68.9% del total en ejecución federalizada y el 83.5% del total en ejecución nacional.

La cobertura del Programa federalizado alcanzó a todas las entidades federativas y al Distrito Federal. En la modalidad de ejecución nacional se atendieron solicitudes presentadas por empresas rurales ubicadas en 27 entidades federativas, más el distrito federal.

Cuadro 1. Presupuesto del Programa de Desarrollo Rural 2003 y su distribución entre subprogramas, según modalidad de ejecución (millones de pesos de 2003)

EJECUCIÓN	PAPIR	PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL (%)	PRODESCA	PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL (%)	PROFEMOR	PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL (%)	TOTAL	TOTAL
Federalizada¹	1,561.2	68.9	464.5	20.6	238.6	10.5	2,264.3	100.0
Nacional²	276.7	83.5	27.5	8.3	27.1	8.2	331.3	100.0
Total	1837.9	68.2	492.0	22.0	265.7	9.8	2595.6	

¹ Es la cantidad reprogramada y contiene la aportación federal y estatal

² Montos autorizados

Fuentes: Ejecución Federalizada: SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. Avance Financiero de los Programas Federalizados de Alianza Contigo 2003 al 29 de julio de 2004.

Ejecución Nacional: INCA Rural. Unidad Técnica Operativa Nacional.

1.3.4 Los beneficiarios y la inversión en 2003

El Programa de Desarrollo Rural registró en 2003 a 1,177 miles de beneficiarios, de los cuales aproximadamente el 75% lo fueron a través de la modalidad de ejecución federalizada. Al interior del Programa es PAPIR el que recibe más de dos tercios de los recursos totales y de los beneficiarios, seguido de PRODESCA y PROFEMOR.

Los tres subprogramas tienen objetivos específicos y juegan un rol complementario en la estrategia de desarrollo rural. La importancia de PRODESCA en la formación de capacidades y en el acompañamiento de las inversiones es insoslayable, igual que lo es la formación de capital social en el medio rural que PROFEMOR promueve y que ofrece el potencial de incrementar los impactos de las inversiones, a través de la organización y la inserción en las cadenas productivas. Por lo tanto, su importancia en el presupuesto tendría que estar relacionada con la forma y magnitud en que su contribución y apoyo es requerido en el conjunto del Programa y en la estrategia de desarrollo rural en cada entidad.

Cuadro 2. Inversión y beneficiarios en la modalidad de ejecución federalizada 2003 (en porcentaje respecto al total)

SUBPROGRAMA	INVERSIÓN	BENEFICIARIOS
PAPIR	68.9	60.5
PRODESCA	20.6	20.2
PROFEMOR	10.5	19.3
TOTAL	100.0	100.0

Fuentes: Ejecución Federalizada: SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. Avance Físico y Financiero de Alianza Contigo 2003 al 25 y 29 de julio de 2004.

En la modalidad de ejecución federalizada, en PAPIR se incluye a los beneficiarios que directamente recibieron un apoyo para inversión física, sea de manera individual, o a través de un grupo¹⁸ (Cuadro 2).

Los beneficiarios de PRODESCA son los titulares de los proyectos apoyados¹⁹. Además, PRODESCA realizó en 2003, 1090 eventos para promover productos no tradicionales y 2566 eventos de la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS), los beneficiarios de estos dos últimos rubros no están incluidos en la cifra total de beneficiarios PRODESCA del cuadro 2.

Entre los beneficiarios PROFEMOR se encuentran los consejos (distritales y municipales) que recibieron apoyo, también los productores bajo el rubro de fomento empresarial y los socios de las organizaciones, de primero, segundo y tercer nivel que recibieron apoyo bajo el concepto de consolidación organizativa²⁰.

1.3.5 La modalidad de Ejecución Nacional

Los tres subprogramas –PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR operaron en 2003 recursos de ejecución nacional. Si bien los lineamientos operativos son los mismos que en la ejecución federalizada, la operación de programas a nivel nacional tiene algunas particularidades que es importante analizar. A continuación se describen las principales diferencias:

- i) En PAPIR, los recursos se otorgan por adelantado y posteriormente los beneficiarios tienen que demostrar la adquisición de los bienes. Asimismo, se permite la aportación en especie por parte del productor, es decir, se pueden hacer aportaciones en mano de obra, materiales y predio cuando no se trata de apoyos a la producción primaria.
- ii) En PRODESCA los recursos se otorgan directamente a las organizaciones y son ellas las encargadas de contratar y pagar a los prestadores de servicios profesionales, aunque también es el CECADER quien supervisa los servicios proporcionados por los técnicos.
- iii) Las solicitudes son distintas e incluso se permite que se realicen a través de escritos libres. Sin embargo, solamente pueden participar organizaciones económicas legalmente constituidas.

Con los apoyos de ejecución nacional se busca un efecto demostrativo en la población, aunque los criterios de selección se basan en la cantidad de personas que integran los grupos y en los criterios de las Reglas de Operación. Por número de proyectos apoyados, en 2003 ocuparon el primer lugar los ganaderos, seguidos por apoyo a productores de café, así como de capacitación y organización.

¹⁸ En PAPIR el 67% de los beneficiarios fue a través de proyectos y el resto a través de la demanda libre.

¹⁹ PRODESCA incluye el apoyo a diversos rubros. En la cifra registrada para 2003 se distribuye de la siguiente manera: el 47.7% de los apoyos fueron para diseño de proyectos; 24.3% fueron puestas en marcha de proyectos y 15% del total de apoyos fueron asesorías técnicas individuales. PRODESCA realizó adicionalmente acciones para capacitación a empresas rurales, capacitaciones especiales y promociones especiales en zonas rurales marginadas, ésta última con el 1.6% únicamente del total de los apoyos PRODESCA.

²⁰ En orden de importancia, los principales beneficiarios de PROFEMOR son los socios de las organizaciones económicas (88.7%), seguidos por fomento empresarial (9.8%). En los apoyos a los consejos la unidad de medida es el consejo, que puede ser distrital o municipal. Tanto en organizaciones, como en consejos, existe en 2003 una diferencia de enfoque y de unidad de registro, situación que se refleja en el total de beneficiarios.

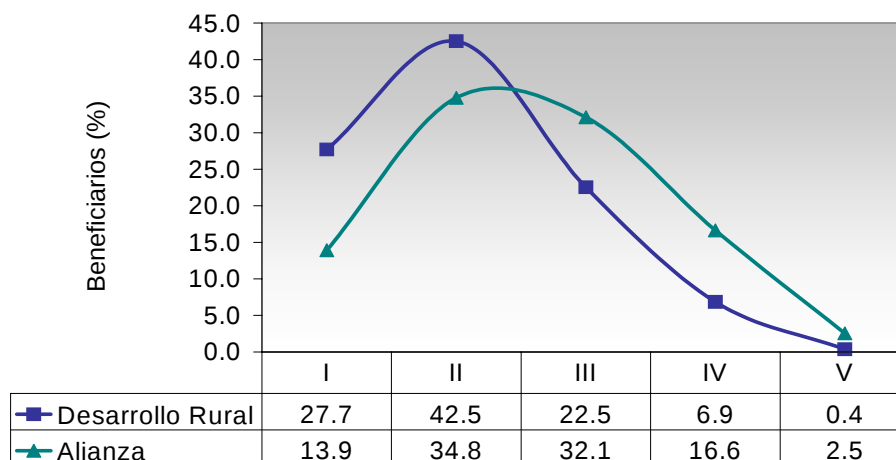
Los estados que registraron el mayor número de apoyos de ejecución nacional fueron Veracruz (22), Guerrero (24), Oaxaca (27), Chiapas (33) y Tamaulipas (48). Del total de apoyos concedidos, en el 19% de los casos hubo apoyos integrados de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, en el 22% de los casos se proporcionó apoyos de PAPIR y PRODESCA y en el 53% sólo PAPIR.

1.3.6 Tipología de productores 2003

A efecto de esta evaluación se elaboró una tipología de beneficiarios aplicando las siguientes variables: escolaridad, bovino o superficie de riego equivalente, activos y nivel tecnológico del productor antes del apoyo. Se definieron rangos para las variables y se dividió a la población beneficiaria en cinco estratos, donde el I es el que mostró los menores niveles en las variables consideradas y el V los mayores²¹.

En 2003 los beneficiarios de tipo I y II significaron el 70% del total de beneficiarios del Programa. Por las características de la tipología puede afirmarse que el Programa concentra su atención en aquellos productores en situación relativamente menos favorable expresada en variables como el nivel de educación, la magnitud de los activos, la superficie agrícola o la cantidad de bovino equivalente y el nivel tecnológico alcanzado en la producción. Respecto al total de beneficiarios de Alianza 2003, en Desarrollo Rural tienen menos presencia los beneficiarios de los tipos III al V.

Figura 3. Distribución de los beneficiarios del Programa 2003, por tipo de productor (%)



Fuente: Elaborado con base en los datos de la Encuesta Nacional de Beneficiarios 2003.

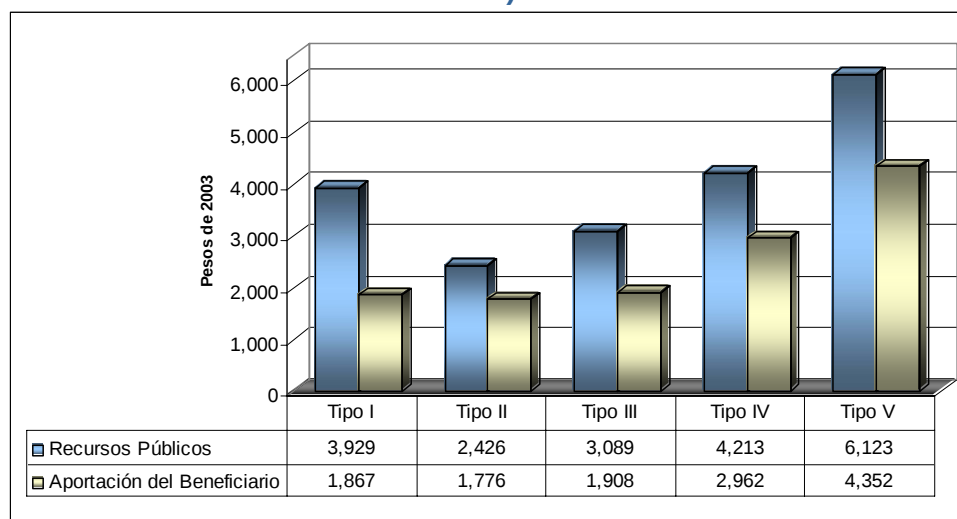
El comportamiento de los apoyos del Programa en 2003 muestra que los beneficiarios del tipo I recibieron recursos públicos en magnitud semejante a los del tipo IV (Figura 4). Dependiendo del destino del apoyo, este acontecimiento es significativo, pues daría más recursos productivos a quién más los necesita y podría estar incidiendo en la disminución de las desigualdades económicas de la población rural.

A partir del tipo II se presenta una relación directa entre monto del apoyo recibido y tipo de beneficiario. En la lectura de los apoyos públicos destinados por tipo de beneficiario es pertinente tener presente la proporción de beneficiarios que contiene cada estrato. Así, los

²¹ Véase el Anexo Metodológico en este documento.

beneficiarios del tipo V, si bien recibieron en promedio los montos más altos, son únicamente el 0.4% del total de beneficiarios²². La participación promedio de los beneficiarios en el total de la inversión que el Programa promueve es también creciente, según se va de un estrato a otro de beneficiarios, siendo en el estrato V relativamente la más alta.

Figura 4. Apoyos y aportación promedio por beneficiario (Pesos de 2003)



Fuente: Elaborado con base en los datos de la Encuesta Nacional de Beneficiarios 2003.

1.3.7 El cumplimiento de metas físicas

Según datos disponibles al 25 de julio de 2004, el Programa había cumplido en 85% las metas físicas sobre número de beneficiarios para 2003²³.

Cuadro 3. Cumplimiento de metas, por subprograma y forma de acceso 2003²⁴
(porcentaje de productores beneficiados respecto a la meta establecida)

REGIÓN DE UBICACIÓN DEL BENEFICIARIO	TOTAL DEL PROGRAMA	PAPIR		PRODESCA	PROFEMOR*
		Demanda libre	Con proyecto		
Zonas marginadas	80.5	60.2	88.6	71.7	89.8
Zonas no marginadas	1.20	1.7	1.6	86.8	98.3
En transición	78.7	1.2	59.5	77.5	1.10
Resto de productores	8.5	0.3	18.9	1.3	0
Total	85.0	75.3	93.4	75.3	95.3

* Consolidación organizativa

Fuente: Elaborado con base en: SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. Avance Físico Nacional de los Programas Federalizados de Alianza Contigo 2003 al 25 de julio de 2004.

²² Se trata de promedios y los grupos de beneficiarios de cada tipo incluyen a beneficiarios tanto de regiones prioritarias, como de grupos prioritarios y no prioritarios.

²³ El ejercicio 2003 estuvo acompañado de retrasos iniciales debido a acontecimientos relacionados con Los Acuerdos Nacionales para el Campo que, entre otros, retrasaron la aparición de las Reglas de Operación 2003, incorporando presión en la operación de los recursos en ese año.

²⁴ El dato de cumplimiento 2003 se refiere al rubro "Productores beneficiados" contra los "Productores por beneficiar" con fecha 25 de mayo de 2004.

Un hecho general que llama la atención del Cuadro 3 es que en los tres subprogramas el nivel de cumplimiento en las zonas no marginadas es mayor que la observada en zonas marginadas.

Adicionalmente, merecen atención los siguientes acontecimientos. i) En las zonas no marginadas PAPIR cumplió las metas “*en exceso*”, particularmente con los apoyos por la vía de la demanda libre. Ese alto nivel de cumplimiento -70% más de lo programado- indicaría una reestructuración durante la operación, pues rebasó los propósitos inicialmente programados y se habría inclinado por la facilidad de acceso y comunicación a las zonas no marginadas. ii) El cumplimiento de PAPIR con proyecto observó en 2003 relativamente el mejor nivel en las zonas marginadas, según los datos disponibles hasta el 25 de julio 2004. iii) De los tres subprogramas, es PRODESCA el que registra comportamientos que van a la zaga de los otros dos.

Capítulo 2

Contexto en que se desenvuelven las actividades que apoya el Programa de Desarrollo Rural

El Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo se desarrolla dentro de un contexto político, institucional, social y económico, que condiciona su operación. Por ello, en este capítulo se realiza un análisis de las principales características del sector rural que influyen en el programa, así como el marco institucional en que se desarrolló durante el 2003.

2.1 Características Generales del Sector Rural

El sector rural tiene características distintivas y determinantes para el funcionamiento de los programas gubernamentales. En esta sección se pretende mostrar las características específicas que de alguna manera influyen en el funcionamiento del Programa de Desarrollo Rural.

En México, el 25% de la población aún vive en comunidades rurales²⁵, es decir, en localidades de menos de 2,500 habitantes. Este sector es muy variado tanto en tipo de suelo y vegetación como en desarrollo económico, sin embargo, dentro de las tendencias generales se encuentran los altos índices de pobreza, desigualdad y migración, así como bajos niveles educativos. A continuación se describen estas tendencias generales y cómo se han relacionado con el Programa de Desarrollo Rural.

2.1.1 Migración, envejecimiento y feminización

El sector rural también se caracteriza por los altos índices de migración; ya que en las localidades menores a 2,500 habitantes se concentra el 35% de la migración a Estados Unidos²⁶. Además de la migración internacional está la migración interna donde según el XII Censo de Población y Vivienda, el 17.7% de la población vive en un lugar distinto a su lugar de nacimiento.

Estos patrones migratorios han modificado la estructura social de las poblaciones rurales, creando una población principalmente de viejos y mujeres en las comunidades de alta expulsión de mano de obra. Como puede observarse en las pirámides poblacionales (Anexo 2), en el sector rural el 50.5% de la población tiene menos de 19 años de edad, el 35.2% entre 20 y 49 años y el 14.3% con más de 50 años, mientras que en el urbano estas cifras son de 42.6%, 44% y 13.4% respectivamente. Con esto puede observarse que en la población rural existe mayor proporción de niños y viejos que en el urbano, sin embargo, en las edades productivas se invierte la tendencia, lo cual refleja los altos

²⁵ De acuerdo a la definición de INEGI.

²⁶ Fuente: INEGI: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

índices de migración entre los 20 y 50 años, aumentando los índices de dependencia infantil y senil.

Las pirámides poblacionales no muestran suficientemente la feminización del campo, posiblemente porque no reflejan la migración temporal o estacional ni las tendencias estatales y locales. Sin embargo, en la práctica existen muchas localidades que, la mayor parte del año, son habitadas mayoritariamente por mujeres, quienes se tienen que hacer cargo de las actividades familiares, domésticas y económicas.

En respuesta a estas condiciones el Programa de Desarrollo Rural de Alianza 2003 ha establecido porcentajes mínimos para los grupos prioritarios. De esta manera se busca dar preferencia a jóvenes emprendedores con el objetivo de generar ocupación y desincentivar la migración, así como a mujeres y viejos con el fin de reforzar las alternativas productivas de grupos importantes dentro de la fuerza laboral rural.

2.1.2 Población Indígena

El INEGI define como población indígena a aquellas personas que hablan alguna lengua nativa. En el territorio nacional se hablan por lo menos 85 lenguas nativas, el 7.4% de la población del país, es decir 6.3 millones de personas de 5 años y más habla alguna de estas lenguas.²⁷ Esta población reside principalmente en el área rural, donde representa el 17.6% de la población.

Existen personas que además de hablar lengua nativa hablan español, sin embargo el 17.3% de los hombres y el 30.1% de las mujeres indígenas no hablan español, lo cual implica desventajas para acceder a la información y al conocimiento especializado, así como para obtener servicios administrativos y resolución de conflictos locales. Los grupos indígenas se concentran principalmente en los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, Yucatán, Guerrero, México, Hidalgo y San Luis Potosí, donde se encuentra localizada casi el 80% de las personas hablantes de lengua indígena.

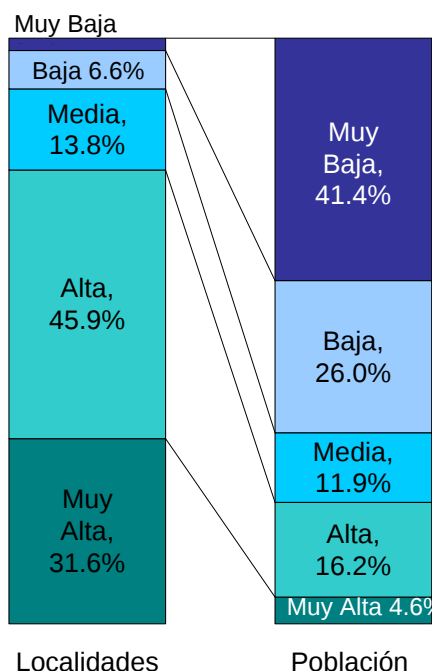
2.1.3 Pobreza y marginación

SEDESOL clasifica la pobreza en tres categorías: alimentaria, desarrollo de capacidades y de patrimonio. La primera, corresponde a las personas que no pueden cubrir sus necesidades de alimentación, salud y educación. La segunda, incluye a quienes no tienen la capacidad de adquirir vestido y calzado. Por último, la pobreza patrimonial corresponde a las personas que no pueden acceder a vivienda y transporte público. Al agregar estos tres tipos de pobreza, el porcentaje de personas rurales que se encuentran en esta situación es de 67.5%, mientras que en zonas urbanas afecta al 42%²⁸. Además, en las áreas rurales la pobreza extrema o alimentaria es mayor, pues incluye al 34.8% de los habitantes rurales, comparado con el 11.4% en zonas urbanas.

²⁷ Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Los datos corresponden a la población de 5 años y más pues se considera que a partir de los 5 años las personas son capaces de dominar un idioma.

²⁸ Fuente: Medición del Desarrollo México 200-2002, SEDESOL, junio 2003.

Figura 5. Localidades según grado de marginalidad y su población



Fuente: CONAPO. Índices de Marginación, 2000.

Si se toma en cuenta el grado de marginación en todo el país, definido por CONAPO²⁹, se observa que el 45.9% y 31.6% de las localidades son de alta y muy alta marginación respectivamente, aunque el porcentaje de habitantes en estas localidades es de 16.2% y 4.6% respectivamente. Es decir, en el 77.5% de las localidades sólo vive el 20.8% de la población, por lo que puede decirse que las localidades de alta y muy alta marginación pertenecen principalmente a zonas rurales.

Si bien el Programa de Desarrollo Rural incluye a una amplia gama de productores rurales ha establecido que al menos el 70% de los recursos deberán destinarse a zonas de alta y muy alta marginación, con el objetivo de incluir a la población de escasos recursos. Lo anterior no ha sido sencillo puesto que incluso en las localidades de alta y muy alta marginación existen personas que no se encuentran en condición de pobreza y en otro tipo de localidades existen personas de bajos ingresos. Sin embargo, esto ha facilitado que los apoyos lleguen a los productores más pobres. Para probarlo, se analizaron 5 de los 8 estados visitados, donde se observa que son pocos los municipios que no han recibido apoyo de Alianza en los últimos tres años (Anexo 3).

²⁹ CONAPO clasifica las regiones de acuerdo a cinco grados de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja. Esta clasificación se hace a partir de datos sobre los ingresos monetarios, distribución de la población, educación (alfabetismo y primaria) y vivienda (agua entubada, tipo de servicio sanitario, material del piso, energía eléctrica y hacinamiento). Cabe señalar que para las localidades muy pequeñas no se calculó el índice de marginalidad en apego a las disposiciones legales sobre información, estas localidades aparecerán en el texto como no disponibles (ND).

2.1.4 Población y producción agropecuaria

Cifras oficiales del empleo formal y asalariado, reportan que en México el 16% de las personas ocupadas trabajan en actividades relacionadas con la agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza; sin embargo en 2002 este sector sólo produjo el 3.9% del PIB³⁰. Esto indica los bajos índices de productividad del sector, la cual se explica por la baja proporción de productores ubicados en zonas de alto rendimiento productivo, ya que sólo el 13% del territorio nacional es de vocación agrícola y el 25% ganadera³¹.

En cuanto a la producción agrícola pueden observarse distintas tendencias según el tipo de producto. Los cultivos más rentables han sido los horto-frutícolas, los cuales a pesar de utilizar únicamente el 8.4% de la superficie sembrada del país aportaron el 33.9% del PIB agropecuario. Estos productores se han visto favorecidos con la apertura comercial, ya que se han convertido en importantes exportadores en varias hortalizas y frutas. En cambio, los cereales y oleaginosas tienen menores índices de rentabilidad ya que a pesar de producirse en el 44.7% de la superficie sembrada sólo ha participado con el 27% del PIB sectorial. Si bien la superficie sembrada disminuyó en aproximadamente 5 puntos porcentuales de 1991 a 1999, aún existen muchos productores dedicados a estos productos. Específicamente, en el caso de granos básicos se trata principalmente de productores más pobres, con menor educación y rezagos tecnológicos, que son los potenciales beneficiarios del programa de desarrollo rural. Por último, la producción los cultivos industriales se ha mantenido estable con una superficie sembrada que representa el 11.8% del total nacional y con un valor de producción que representa el 15.2% del PIB agrícola.³²

Cuadro 4. Producción Agrícola

	Superficie	PIB
Cereales y oleaginosas	44.7%	27%
Productos – hortofrutícolas	8.4%	33.9%
Cultivos industriales	11.8%	15.2%

Fuente: SAGARPA-ASERCA. "Descripción de los Sectores Agroalimentario y Pesquero y Características del Medio Rural". Abril 2003.

El desempeño de la ganadería ha sido dinámico en los últimos años, sobre todo en las especies que se han intensificado con mayor fuerza, como la avicultura de carne y huevo, y la porcicultura. Sin embargo, la producción comercial de aves y cerdos, que son las de mayor crecimiento, es realizada por grandes empresas, de modo que los apoyos no benefician a la población elegible para el programa de desarrollo rural.

Otro sistema producto importante es el apícola ya que es la tercera fuente de divisas dentro del sector agropecuario a pesar de ser una actividad con productores predominantemente de tiempo parcial que se encuentran en zonas marginadas.

³⁰ Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. "Cuenta de Bienes y Servicios".

³¹ Fuente: Warman Arturo, "El Campo mexicano en el Siglo XXI", Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

³² SAGARPA-ASERCA. "Descripción de los Sectores Agroalimentario y Pesquero y Características del Medio Rural". Abril 2002.

Asimismo, el sistema producto de bovinos es uno de los más tradicionales y relevantes en México, dado que está diseminado en todo el medio rural y en todos los climas, a pesar de que su modesto crecimiento, en 2003 aportó el 31% de la oferta nacional de cárnicos. Por otro lado, los productos ovinos y caprinos no han alcanzado a cubrir la demanda nacional ya que se estima que sólo aportan el 50% del producto en el mercado.

2.1.5 Condición del empleo en el sector primario

En las zonas rurales cada vez existe mayor población que no se dedica a las actividades agropecuarias, sino a servicios o comercio. Por ejemplo, en el caso del sector ejidal, las actividades no agropecuarias generan una parte creciente de los ingresos del sector.³³ El 16% de la población nacional ocupada se dedica a la agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca o caza, sin embargo este dato parece ser bajo considerando que el 25% de la población se encuentra en el sector rural, diferencia que puede deberse a que no se contabiliza la población autoempleada o familiar.

La mayoría de los empleados agropecuarios trabajan por su cuenta o son jornaleros, en cambio al ver la distribución de acuerdo al sexo puede notarse que disminuye la proporción de trabajadoras independientes y aumenta el número de mujeres que no perciben pago por su trabajo. Esto explica la distribución tradicional del trabajo en los hogares rurales y evidencia la falta de activos y empresas propias de las mujeres. De ello, se deriva la importancia de dar prioridad en el acceso a esquemas de inversión a grupos de mujeres.

Cuadro 5. Población ocupada en el sector primario según posición en el trabajo

	Total	Hombres	Mujeres
Empleados y obreros	11%	11%	12%
Jornaleros y peones	33%	33%	35%
Patrones	2%	2%	1%
Trabajadores por su cuenta	38%	38%	26%
Trabajadores sin pago	14%	14%	23%
No especificado	3%	3%	4%
Total	100%	100%	100%

Fuente: INEGI-XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

El Programa de Desarrollo Rural también contempla acciones para mejorar la condición laboral de las mujeres al fomentar que tengan empresas propias y así aumente el porcentaje de mujeres trabajadoras por cuenta propia esperando disminuir el trabajo sin retribución.

2.1.6 Servicios profesionales en el medio rural

El mercado de servicios profesionales del sector rural no existe, es incipiente o cuando existe no está integrado a nivel regional o nacional, sino que está dividido en pequeños mercados locales. Esta situación se profundiza en las localidades de difícil acceso.

³³ Fuente: Alain de Janvry & Elisabeth Sadoulet, Income strategies among rural households in Mexico: the role of off-farm activities, World Development, (29:3), 2001.

Por el lado de la oferta, son pocos los técnicos que llegan a las comunidades y aún menos los técnicos especializados en alguna rama agropecuaria o de servicios. En cuanto a la demanda, los productores que demandan estos servicios, en muchas ocasiones no le dan importancia a la capacitación y otros no tienen suficiente dinero para pagar esta asistencia técnica y capacitación. Así, sin la intervención del Estado este mercado es prácticamente inexistente en las zonas más alejadas e incipiente en lugares con mejor acceso.

El problema del mercado fragmentado de servicios profesionales se basa principalmente en los siguientes factores:

- ▶ Dificil acceso. La falta de caminos adecuados y la dispersión de las comunidades aumenta los costos de los servicios y desincentiva la presencia de los prestadores de servicios.
- ▶ Desconocimiento y desvalorización de la utilidad del servicio. Los productores llevan años haciendo su trabajo sin necesidad de asesoría técnica y en muchos casos no reconocen la importancia de estos servicios o no le atribuyen un valor agregado para el desempeño de la unidad productiva.
- ▶ Falta de información. Los productores tienen poca información sobre la oferta de servicios que ellos requieren, no conocen la calidad de los servicios que se ofertan, el costo de los servicios ni las especialidades de los prestadores.
- ▶ Escaso poder adquisitivo de los demandantes. Los productores de bajos ingresos es difícil que puedan pagar los servicios de especialistas que los ayuden a desarrollar proyectos exitosos.

Esta situación también responde al hecho de que por años la asistencia técnica se había promovido a través de profesionistas contratados por el gobierno y no directamente por los productores. Los antecedentes del Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) fueron el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO) y el Sistema Integral de Desarrollo Rural (SINDER) donde los técnicos eran considerados como empleados del gobierno y no personal al servicio de los productores. Por ello, los productores se acostumbraron a recibir servicios gratuitos de distinta calidad, según el compromiso y la experiencia del técnico, pero sin atribuciones para exigir mayor calidad.

El reto de las políticas es desarrollar e integrar el mercado (oferta y demanda) y proveer información para que los productores tengan elementos de decisión al momento de contratar un profesional, que les permita exigir el servicio que ellos necesitan.

2.2 Marco institucional para la operación de Alianza

2.2.1 Políticas públicas y programas gubernamentales de fomento al desarrollo Rural

El Gobierno Federal proporciona una amplia gama de programas e instituciones dedicadas a fomentar el desarrollo rural que tienen objetivos similares, ofreciendo apoyos similares a los mismos núcleos de población en condiciones y bajo exigencias distintas de modo que los beneficiarios prefieren obtener los recursos con menos requisitos,

compromisos y responsabilidades de pago³⁴. Por ejemplo, existen diversos programas e instituciones que otorgan créditos a la misma población objetivo como FONAES, Microcréditos de la Secretaría de Economía y Opciones productivas de SEDESOL además de otras instituciones que fungen como banca de segundo piso (FIRA).

Esta multiplicidad de esquemas dificulta la operación de los programas que buscan mayores requisitos; por ejemplo, los subsidios desincentivan la participación en programas crediticios o instituciones financieras. Por otro lado, al existir tal variedad de programas los individuos no los reconocen ni distinguen las características específicas de cada uno, facilitándose la aparición de gestores de recursos que no siempre beneficia a los productores.

2.2.2 Alianza Contigo y la federalización

Alianza Contigo es un programa que se enmarca en un proceso de federalización, que otorga recursos públicos, funciones y programas a los gobiernos estatales en un esquema de responsabilidad compartida entre distintos niveles de gobierno y los productores. Así SAGARPA queda como la instancia normativa del Programa y los gobiernos de los estados como las instancias ejecutoras. Este acuerdo se formaliza en los anexos técnicos o de ejecución del Programa, donde se establecen los montos presupuestales de cada estado. En el caso del Programa de Desarrollo Rural, SAGARPA y el gobierno estatal confluyen en la Comisión de Desarrollo Rural, donde se determinan y coordinan las políticas y estrategias que orientan este programa.

A pesar de tener lineamientos generales uniformes, el arreglo institucional entre SAGARPA y los gobiernos de los estados es distinto en cada una de las entidades federativas. En algunos casos, como Chiapas y Guanajuato, es el estado quien lleva a cabo toda la operación de Alianza, mientras que en otros, la delegación de SAGARPA participa activamente como en Michoacán y Tamaulipas. Asimismo, en Zacatecas se ha decidido que la UTOE sea una asociación civil independiente, la cual le rinde cuentas a la Comisión de Desarrollo Rural en conjunto. Esta variedad en formas de operación obedece principalmente a los acuerdos a los que se llega en los anexos técnicos, la situación política del estado y a la confianza entre las partes. Sin embargo, más que arreglos institucionales en la mayoría de las entidades federativas se encuentran arreglos entre las personas que ocupan los cargos en determinado momento en el tiempo, lo cual hace endeble tanto los acuerdos como las estructuras operativas.

La federalización impulsada por SAGARPA se quedó a medio camino ya que no ha transferido totalmente a los gobiernos estatales su estructura operativa local (DDR³⁵ y CADER³⁶) ni la responsabilidad de la operación de programas como Alianza Contigo, lo cual provoca tensiones entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales. Si bien las Reglas de Operación definen la participación de SAGARPA como instancia normativa y al gobierno de las entidades federativas como instancia operativa, la línea divisoria no está clara. Esta situación es más notoria cuando los órganos de contraloría fincan responsabilidades a los funcionarios de la Delegación de SAGARPA por expedientes mal integrados u otras cuestiones que son resultado de la operación. Por ello, en muchos casos las Delegaciones han optado por trabajar conjuntamente con la Unidad Técnica

³⁴ Sin embargo, muchos de ellos se duplican o establecen incentivos contrarios. En el anexo se presentan algunos de los programas del Gobierno Federal enfocados a apoyar la inversión productiva en el sector rural.

³⁵ Distrito de Desarrollo Rural

³⁶ Centros de Apoyo al Desarrollo Rural

Operativa Estatal (UTOE), instancia que forma parte de la estructura de las entidades federativas.

En este marco, en varios estados existen acuerdos con los gobiernos de las entidades federativas donde se faculta a los estados para que utilicen la estructura territorial de SAGARPA: los DDR y los CADER. Así, los gobiernos estatales supuestamente están facultados para coordinar la operación de los Distritos de Desarrollo Rural para la ejecución de los programas de la Alianza para el Campo, sin embargo, esa coordinación es entendida de diferente manera en cada estado.

Existe un abanico amplio de formas de entender y aplicar estos acuerdos. En un extremo se encuentran estados como Chiapas, donde el gobierno estatal ha establecido una estructura territorial propia e independiente de los DDR y CADER aunque se les ha pedido su apoyo para la difusión de Alianza. En otro extremo están los estados como Tamaulipas, donde se ha decidido que el único facultado para dar instrucciones a los Distritos de Desarrollo Rural y CADER es el gobierno estatal. Sin embargo, ha sido difícil mantener este arreglo ya que dicha estructura operativa continúa rindiendo cuentas a las Delegaciones en temas distintos a la Alianza, lo cual genera incertidumbre a los jefes de Distrito o de CADER.

2.2.3 Desarrollo local, municipios y municipalización

En México, han existido distintos esfuerzos por parte del Gobierno Federal para apoyar la planeación del desarrollo municipal así como la participación de la sociedad civil en estos procesos. En los años ochenta se llevó a cabo un proceso de descentralización donde se organizó la coordinación intergubernamental a través del Sistema de Planeación Democrática establecido en la Ley de Planeación y su reglamento vigentes hasta nuestros días. Este sistema establece que el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) es el encargado de la planeación municipal, la cual debe hacerse a partir de la participación de actores locales (organizaciones sociales y privadas).

Figura 6. Ley de Planeación



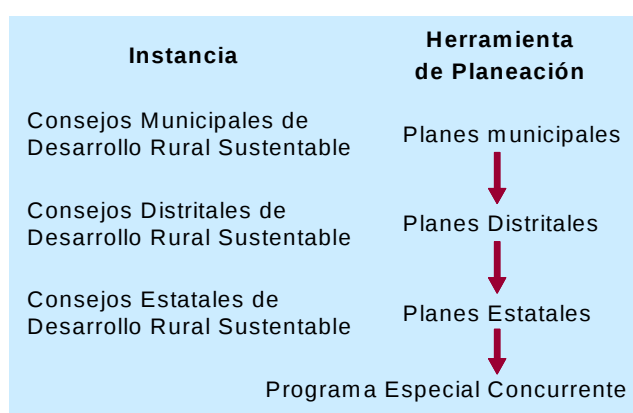
Fuente: Ley de Planeación. En: Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

El Sistema de Planeación Democrática establece que los planes de los municipios deben integrarse en un plan estatal, que debe incluir una visión regional donde varios municipios comparten ciertos problemas o recursos para después englobarse en el Plan Nacional de

Desarrollo³⁷. Cabe señalar que los mencionados comités se han dedicado tradicionalmente a la planeación sobre obras públicas del municipio porque los recursos que se descentralizaron a los municipios fueron etiquetados para estos fines, aunque en teoría deberían ser el instrumento de planeación para otros temas.

Por otro lado, con la publicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en diciembre de 2001, se establece un nuevo mecanismo de planeación para los municipios rurales del país. Así se han creado Consejos Estatales, Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, que son instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural para la definición de prioridades, planeación y distribución de recursos de inversión local. Los Consejos Municipales están formados por los presidentes municipales, representantes de los gobiernos federal y estatal, así como organizaciones sociales y privadas de carácter tanto económico como social.

Figura 7. Ley de Desarrollo Rural Sustentable



Fuente: Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En: Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre 2001.

Esta Ley también contempla un esquema de coordinación entre los consejos, donde a nivel municipal se definirán las necesidades de la población rural y se integrarán los instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales. Posteriormente los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable canalizarán los planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones de la entidad a los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable quienes realizarán los Planes Estatales que se tomarán en cuenta para estructurar el Programa Especial Concurrente. Esta estructura no ha sido compatibilizada con la Ley de Planeación, lo cual genera duplicidades.

Adicionalmente, a lo largo del tiempo se han creado Consejos para operar programas gubernamentales, sin que hayan surgido de alguna ley específica. Por ejemplo, durante los años 90 se promovió la formación de Consejos de Desarrollo Municipal, que se crearon por medio de los Convenios de Desarrollo Social del Ramo 26 (para el programa Solidaridad)³⁸. Asimismo, actualmente en algunos estados se han formado consejos de

³⁷ Sin embargo, según Rowland en muy pocos estados y municipios de la República funciona este sistema de coordinación intergubernamental como está previsto, ya que en ocasiones los Comités no son representativos, no son de interés para el presidente municipal, no sesionan regularmente o ni siquiera están integrados. Allison M. Rowland, Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental, CIDE, noviembre, 1999.

³⁸ Allison M. Rowland, Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental, CIDE, noviembre, 1999.

salud, medio ambiente y desarrollo social, para el funcionamiento específico de algunos programas gubernamentales.

Como puede observarse, existen múltiples ordenamientos que buscan canalizar la participación ciudadana en la planeación. Sin embargo, todos consideran actores similares y tienen objetivos parecidos, lo cual puede conducir a confusiones entre los ciudadanos, simulaciones o competencia por los recursos. Durante el trabajo de campo realizado por los evaluadores pudo detectarse que los miembros de los consejos suelen ser los mismos, estas instancias no siempre son representativas y para los presidentes municipales resulta engorroso tener que coordinar tantas instancias paralelas.

Alianza comenzó con la idea de hacer un pacto entre Federación y estados para concurrir en un mismo programa y así lograr desarrollar al sector rural. Sin embargo, se ha visto la necesidad de acercar más la toma de decisiones a la población objetivo, por lo que en el 2003 se inició un proceso de municipalización. La base de esta municipalización son los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, previstos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, donde confluirán las necesidades de la población rural y se decidirán los proyectos a apoyar.

El reto, actualmente, es coordinar los distintos esfuerzos de estos consejos y consolidar su operación para que realmente funcionen como mecanismos de participación social disminuyendo el peso de los caciques o líderes locales. Asimismo, es necesario buscar equilibrio y representatividad con el fin de que no se expongan únicamente los criterios de los grupos de interés, quienes serán siempre los más interesados en participar. Por otro lado, se debe fomentar la capacidad de las instituciones gubernamentales nacionales, estatales y municipales para utilizar estos mecanismos de planeación, lo cual exige desarrollo institucional y capacidad de gestión local. Si bien este proceso lleva tiempo en establecerse y es importante que se haya iniciado, su consolidación trasciende a SAGARPA y, en particular a Alianza.

Capítulo 3

Los procesos en el Programa de Desarrollo Rural

Objetivo del capítulo

Este capítulo tiene como objetivo analizar los procesos que tienen lugar en el marco del Programa de Desarrollo Rural. El capítulo revisa el funcionamiento de las instancias e instituciones estatales y locales y recoge datos cualitativos y cuantitativos al respecto³⁹. Se presentan los procesos que tienen lugar en la operación del Programa y los arreglos institucionales que se establecen entre los funcionarios federales, estatales y locales. Con la finalidad de que el análisis tenga mayor oportunidad, se considera los procesos desarrollados durante el ejercicio 2003 y 2004.

3.1 Las relaciones institucionales

Según las Reglas de Operación de Alianza 2003, la SAGARPA es responsable de *“la normatividad general de los programas de Alianza para el Campo, así como la específica en convenios y anexos técnicos. (...) La SAGARPA está (también) facultada para interpretar técnica y administrativamente las disposiciones contenidas en estas reglas de operación y de conformidad con éstas (establecerá) para los gobiernos de los estados, las medidas conducentes para la mejor operación de los programas de la Alianza para el Campo”* (Reglas de Operación 2003, p.7).

En su carácter de programa federalizado, Desarrollo Rural observa, entonces, la normatividad de la Federación y opera bajo la responsabilidad fundamental de las entidades federativas⁴⁰, por lo que la relación entre instancias adquiere importancia central. La fluidez, funcionalidad y armonía de esa comunicación toman un papel esencial para el cumplimiento de los propósitos con los que el Programa fue pensado y para su trascendencia como un Programa con el que se espera desencadenar procesos estratégicos de desarrollo rural.

En la práctica cotidiana, la SAGARPA se comunica con los órganos operativos estatales a través de sus Delegaciones en las entidades federativas. En este contexto, para el Programa de Desarrollo Rural adquiere particular relevancia el Subdelegado de Planeación de la Delegación y Desarrollo Rural. Este actor es quien establece la relación institucional con las instancias estatales de operación y a través de su participación en la CDR se esperaría que la filosofía y el espíritu de integralidad del Programa se refleje en

³⁹ La fuente principal para la información cualitativa proviene de las observaciones que los evaluadores nacionales del Programa hicieron en visitas de campo a ocho entidades federativas. Para los datos cuantitativos se toman los resultados de las encuestas levantadas a nivel nacional a Otros Actores del Programa, como son los funcionarios federales, estatales y locales. Se entrevistaron también a PSP, coordinadores y técnicos PROFEMOR, así como a representantes de organizaciones económicas apoyadas.

⁴⁰ La definición de las instancias ejecutoras del Programa se basa en los Convenios de Concertación celebrados entre el Ejecutivo Federal, a través de SAGARPA, con los Ejecutivos de los Gobiernos de los estados. En el marco de esos Convenios de Concertación los gobiernos de los estados asumen la coordinación de los Distritos de Desarrollo Rural, mismos que entre sus funciones tienen la de coadyuvar en la operación de Alianza, a través de la coordinación de acciones del programa, asesoramiento a productores y evaluación de resultados, entre otras (Reglas de Operación 2003, p. 10 y 13)

su operación. Los arreglos institucionales que este actor establezca y formalice con las instancias operativas serán fundamentales y facilitarán que la filosofía del Programa permee.

Las instancias estatales tienen una participación principal en los procesos de decisión y asignación de los recursos del Programa⁴¹ que provienen de tres fuentes: la federal, la estatal y el beneficiario. El estado, como operador del Programa, recibe esos recursos y puede aprovecharlos estratégicamente para el cumplimiento de acciones tendientes al desarrollo rural en la entidad federativa correspondiente.

En la operación del Programa de Desarrollo Rural de Alianza están previstas dos instancias estatales fundamentales: el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS)⁴² y la Comisión Estatal de Desarrollo Rural (CDR)⁴³. Es en el CEDRS donde se realizan las acciones centrales que redundarán en una inserción eficiente y provechosa del Programa en las acciones de desarrollo rural de la entidad federativa respectiva. En efecto, en el CEDRS se deben *"determinar y coordinar las políticas, estrategias y programas del desarrollo agropecuario y rural"*, así también, *"definir prioridades en la distribución de los recursos presupuestales gubernamentales convenidos mediante la fórmula de asignación de recursos federales, respetando lo que se estable en estas reglas de operación"* (Reglas de Operación 2003, p. 10 y 11).

Se espera que la CDR, como órgano técnico auxiliar del CEDRS, sea quien oriente los apoyos del Programa de Desarrollo Rural de Alianza en el contexto de "las políticas, estrategias y programas del desarrollo agropecuario y rural" de la entidad, así también, de las prioridades establecidas.

La relación entre CEDRS y CDR no es explícita respecto a transmitir los lineamientos de las políticas y estrategias de desarrollo rural de la entidad. Dos funciones que las Reglas de Operación asignan a la CDR son la de *"fomentar la participación y coordinación interinstitucional (...) para el mejor desarrollo de los programas"* y la de *"coordinar la difusión e instrumentación de los programas de desarrollo rural"* (Reglas de Operación 2003, p. 15). Dado lo anterior, podría esperarse que la cadena transmisora de los propósitos estratégicos del estado, que fueron definidos en el CEDRS, se lleven a la CDR a través de los actores del programa que participan simultáneamente en los dos órganos. De esa manera se establecería el nexo necesario entre los lineamientos de CEDRS, la función de la CDR y la operación del Programa. Sin embargo, en la mayoría de los estados no sucede así, lo que genera uno de los principales problemas de Alianza, que es la desarticulación entre la política federal, las prioridades estatales y los apoyos que brinda el Programa y que es en desmedro del carácter estratégico del Programa.

⁴¹ Las acciones que el estado lleva a cabo con los recursos del Programa se formalizan en un Anexo Técnico, mismo que es elaborado en la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) y firmado por el Delegado de SAGARPA y el Secretario de Desarrollo Rural del Estado o su equivalente, en el que se expresan todos los propósitos que deberán cumplirse en el año de operación.

⁴² Los integrantes del CEDRS son, conforme a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), los gobernadores de las entidades, los representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la Comisión Intersecretarial, los representantes de cada uno de los DDR, los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural (Reglas de Operación 2003, p. 10).

⁴³ La CDR es un Órgano Técnico Auxiliar del CEDRS y del Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos. Está presidida por representantes del Gobierno Estatal. Son miembros de la CDR los representantes de SAGARPA en la entidad federativa, el responsable de la UTOE y, *"de acuerdo con los temas y asuntos específicos del sector rural que se traten, por las instituciones que correspondan, así como a lo que se establezca en su Reglamento"* (Reglas de Operación 2003, p. 15).

3.2 La integralidad de la estrategia de desarrollo rural

Las Reglas de Operación 2003 ofrecen los elementos y el marco general para la aplicación integral del Programa. Sin embargo, en la operación la presencia o ausencia de la articulación entre los tres subprogramas será el resultado de las decisiones de la CDR en cada entidad federativa. En los casos en que la CDR no proporcione los lineamientos, la aplicación integral o desarticulada de los tres subprogramas quedará sujeta al entendimiento y a la visión de la UTOE, los PSP, los técnicos y los beneficiarios. Por lo tanto, la articulación en la operación de los tres subprogramas se da cuando estos actores, juntos o aisladamente, la busquen⁴⁴.

La operación articulada del Programa es uno de los ingredientes para la integralidad de la estrategia de desarrollo rural y requiere de acciones continuas, coordinadas y con seguimiento en el tiempo, que rebasen el año fiscal de operación. La integralidad es un proceso que necesita que todos los actores, incluyendo al beneficiario, compartan una sola visión y objetivos comunes.

La integralidad en la operación del Programa y el uso estratégico de los recursos debe cumplir con por lo menos cinco exigencias básicas: i) En primer lugar y en el inicio del proceso es fundamental que exista un planteamiento del estado, con lineamientos estratégicos para el desarrollo rural de la entidad; ii) Segundo, se requiere la focalización de los apoyos mediante una selección precisa de beneficiarios iii) Tercero, es indispensable la iniciativa y participación de la población beneficiaria; iv) Cuarto, la asignación óptima de los recursos públicos, en el marco de las definiciones estratégicas del estado y en función de la población objetivo; v) Cerrando el círculo virtuoso estaría el seguimiento y la retroalimentación del proceso.

Para el cumplimiento y la coordinación de todas las acciones antes mencionadas, la estructura institucional para la operación del Programa prevé al CEDRS y a la CDR. Por la cercanía de la CDR con el Programa, es esta instancia la que adquiere un rol fundamental en la definición de las estrategias, en la coordinación de los actores y en el seguimiento del proceso. Es en la CDR donde se resume toda la información del Programa y donde debe existir la visión integral y la orientación hacia los fines de desarrollo estratégico. Es entonces en la CDR desde donde debe procurarse el cumplimiento de las cinco exigencias básicas mencionadas en el párrafo anterior. En los apartados siguientes se abordará cómo y en qué medida su funcionamiento las incluye.

3.3. Los procesos y la operación de PAPIR

En la operación de PAPIR interactúan las siguientes instancias y actores: los productores que solicitan apoyos y son el actor central del Programa; las ventanillas de recepción de solicitudes (que pueden ser de SAGARPA o del estado respectivo); la UTOE, que procesa las solicitudes y mantiene un flujo permanente en la comunicación con todos los actores; el CECADER, que supervisa la prestación de servicios de los PSP; la CDR que analiza los proyectos y solicitudes y decide sobre su aprobación y el FOFAE que libera los pagos.

⁴⁴ Un acontecimiento que incide en la operación independiente de los tres subprogramas es, sin duda, que en los hechos existen tres presupuestos separados, como si fueran tres programas diferentes. Para fines de contraloría e información de labores cada subprograma funge, entonces, como un programa por separado, por lo que sus acciones se orientan y se evalúan por separado.

3.3.1. El proyecto como herramienta para la asignación de los recursos de PAPIR

PAPIR tiene solicitantes por la vía de la demanda libre y por la vía del proyecto. El proyecto es considerado dentro de la estrategia de desarrollo rural como un instrumento que permitiría lograr la asignación estratégica de los recursos.

La relevancia del proyecto es que también pretende ser un medio fundamental de capacitación, educación y promoción en el uso creciente del conocimiento técnico, comercial, organizativo, gerencial y financiero para los beneficiarios en sus unidades de producción (Reglas de Operación, p. 64).

Aunque el proyecto ofrece potencial, sobretudo en actividades que significan grandes recursos, o que buscan dar un enfoque integral a alguna actividad, eliminar la otra vía de acceso a PAPIR, la de la demanda libre, significaría excluir a aquellos productores que tienen demandas puntuales, o a aquellos que no conocen los servicios de PRODESCA, o también a aquellos productores que por causas propias no desean entrar en el proceso que ese subprograma significa.

En la operación 2003 pudo percibirse que el proyecto es un concepto con diferentes connotaciones entre los actores relacionados. Para los beneficiarios es con frecuencia un requisito para acceder a apoyos de capitalización, sea a través de PAPIR o de otros programas públicos. El uso del proyecto por parte de los beneficiarios generalmente en ese momento termina, sin tener aplicación como un plan de negocios de la empresa, que permitiría desarrollar la unidad productiva. Salvo en casos aislados, ni PSP ni entidades operativas han demostrado al beneficiario que el proyecto puede servir para aspectos adicionales.

Para los PSP el proyecto es un documento, que se presenta a la UTOE y al CECADER, por lo que se tratará de ajustarlo a los requerimientos de estas instancias, que son quienes posteriormente aprueban y supervisan el proyecto. Para la UTOE y el CECADER también existen diferentes significados, con implicaciones prácticas en la operación. En efecto, la UTOE dictamina el proyecto y busca en él su rentabilidad, mientras el CECADER, que es quien supervisa el proyecto y al servicio que éste implica, busca proyectos que sean participativos.

Finalmente, aunque todos los actores del Programa le conceden al proyecto un rol, en la operación hay divergencia sobre cómo usarlo, cuál debe ser su contenido mínimo y cómo seleccionarlo para lograr las inversiones estratégicas a que el PAPIR aspira. Un caso interesante a este respecto lo ofrece el estado de Guanajuato, donde los operativos del Programa actualmente canalizan esfuerzos para diseñar "*proyectos tipo*", a los que se podrían hacer los ajustes pertinentes según el caso, pero donde el contenido mínimo del proyecto estaría asegurado.

3.3.2 La selección de los beneficiarios

El procedimiento formal para la selección de beneficiarios PAPIR contiene varios pasos, con su inicio en las ventanillas de recepción de solicitudes, su análisis y procesamiento en la UTOE, su discusión y decisión final en la CDR. En el caso de las solicitudes por la vía de la demanda libre, la selección es por orden de llegada de la solicitud. En el caso de solicitantes por proyecto, existe un dictamen a cargo de la UTOE.

En 2003 la selección de beneficiarios PAPIR tuvo la siguiente distribución:

Cuadro 6. Distribución de los beneficiarios PAPIR 2003, por grado de marginación de la localidad⁴⁵ (%)

Vía de acceso	Localidades			
	Marginadas	No marginadas	En transición	Resto
Por proyecto	59.8	16.2	13.9	10.1
Demanda Libre	64.4	14.5	20.5	0.6

Fuente: Elaborado con base en: SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. Avance Físico de los Programas federalizados de Alianza Contigo 2003, al 25 de julio 2004.

En la selección de los beneficiarios la ubicación en una localidad marginada es un criterio de selección. También lo es la pertenencia a un grupo prioritario. Según la información disponible, en 2003 los beneficiarios de localidades marginadas fueron menores al 70% (Cuadro 6) que establecen las Reglas de Operación 2003⁴⁶.

Existen esfuerzos, sin embargo, para incluir preferentemente a la población de regiones prioritarias, es decir las de alta y muy alta marginación. Un ejemplo de cómo han avanzado algunas entidades a este respecto se puede ver en el estado de Zacatecas. En ese estado la CDR ha establecido una jerarquía entre criterios de selección, de la siguiente manera: Si el solicitante pertenece a una localidad de alta y muy alta marginación, la solicitud recibe 15 puntos; si pertenece a un grupo prioritario, recibe 10 puntos. La calidad técnica y económico-financiera del proyecto recibe 30 puntos, mientras que si el proyecto prevé una actividad con agregación de valor, el puntaje es de 15. Sin embargo, un aspecto que requiere aún de esfuerzos para ser aplicado como criterio de selección es el de la calidad y pertinencia del proyecto, como pudo constatarlo el equipo evaluador nacional del Programa en las visitas de campo⁴⁷.

Con base en los registros de los beneficiarios 2003 proporcionados por SAGARPA, que están agrupados según que la localidad sea marginada, no marginada o en transición, puede verse que las localidades marginadas reúnen aproximadamente al 60% de los beneficiarios con proyecto y al 64% de los beneficiarios por la vía de la demanda libre (Cuadro 6). Ello a pesar de que esas regiones son las que presentarían los más altos grados de dificultad de acceso y de trabajo, por las condiciones de infraestructura económica y social prevalecientes.

Aunque el grado de marginación de la localidad de origen del solicitante y la pertenencia a un grupo prioritario fueron expresados por miembros de las UTOE y CDR de manera unánime como elementos de juicio para asignar recursos, estos criterios no siempre aseguran que se atienda el espíritu del Programa. En efecto, ante la ausencia de una

⁴⁵ La clasificación en marginadas, no marginadas y en transición es de SAGARPA. Para fines del Programa son relevantes las zonas marginadas. Las zonas marginadas incluirán a aquellas localidades de alta y muy alta marginación, según la clasificación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) (Reglas de Operación 2003, p. 21).

⁴⁶ La selección de los beneficiarios es una atribución de la CDR y refleja las prioridades en población, en actividad y en región que tendrían que haber sido definidas por la política de desarrollo rural de la entidad federativa correspondiente.

⁴⁷ Las dificultades radican en diversos frentes. Una, es que no existe un concepto compartido entre los actores del Programa, sobre el contenido mínimo del documento del proyecto. Otra, que los impactos, la rentabilidad o el carácter participativo del proyecto son valorados de diferente manera por instancias participantes en el Programa, como son la UTOE y el CECADER. El beneficiario tiene una participación marginal al respecto, y su información es escasa. Sobre este punto se abunda en el análisis de PRODESCA.

estratificación de productores y la heterogeneidad de la población rural, esos dos criterios –grado de marginación y grupos prioritarios- parecen ser insuficientes, pues ha originado que grupos prioritarios actúen como “prestanombres”⁴⁸. Igualmente, ha favorecido que en localidades marginadas sean beneficiados los mejor ubicados y que por sus posibilidades económicas no necesariamente requerirían del Programa. Situaciones semejantes han sido detectadas ya en evaluaciones nacionales anteriores.

Aunque el registro y la revisión de las solicitudes recorre diversas instancias, como son la ventanilla de recepción, la UTOE y la CDR, aún existe una sobreatención a la documentación y forma de la solicitud, en desmedro de un tratamiento integral de las solicitudes y de la selección de ellas con una visión estratégica para el aprovechamiento de los recursos y el desencadenamiento de procesos de desarrollo rural.

3.3.3 La orientación de las inversiones en función de una visión estratégica del desarrollo rural

Según la información de la Encuesta a Otros Actores del Programa⁴⁹, existe una percepción diferente entre actores federales y estatales, respecto a la existencia o no de un plan de desarrollo rural estatal, que sirviera de eje en la asignación de los recursos del Programa. En efecto, mientras el 24% de los actores federales considera que no existen planes de desarrollo agropecuario o rural en los estados, únicamente el 7% de los actores estatales opinan lo mismo.

Sin embargo, aunque la percepción a favor de la necesidad de Planes de Desarrollo Rural Estatal es generalizado, con frecuencia, cuando existe el Plan, éste se restringe a líneas muy generales que requieren de un aterrizaje para servir de eje en la asignación de los recursos del Programa de Desarrollo Rural de Alianza. Ese aterrizaje, cuando existe, es incipiente y falta el hilo conductor y el establecimiento de prioridades estratégicas, dado los escasos recursos y los objetivos del Programa⁵⁰.

El CEDRS es la instancia donde deben formularse y coordinarse las políticas, estrategias y programas de desarrollo rural en cada entidad. Esta instancia, sin embargo, es una instancia formal. El enlace del CEDRS con las otras instancias operativas del Programa es débil, por lo que, cuando establece lineamientos estratégicos, éstos se transmiten de manera informal a la CDR, que reúne a funcionarios federales y estatales y es la instancia que acompaña todo el proceso del Programa. La CDR con frecuencia es absorbida por la operación y en ella generalmente predominan la discusión de temas administrativos y técnicos secundarios, antes que los de una visión estratégica de conjunto que permitiera aprovechar los recursos del Programa para desencadenar procesos de desarrollo rural⁵¹.

Experiencias interesantes a este respecto, que podrían traer resultados positivos, las constituyen las CDR en Chiapas y Zacatecas. En Chiapas se promueve para 2004 una

⁴⁸ Como es el caso de muchos grupos de mujeres, para aprovechar las disposiciones de las Reglas de Operación en su favor.

⁴⁹ En adelante, y cuando así se mencione, se tomarán los datos provenientes de la Encuesta a Otros Actores, levantada con motivo de la Evaluación de Alianza 2003 en todas las entidades federativas mexicanas, a una muestra total de 1790 actores.

⁵⁰ Las tres acciones prioritarias que los actores entrevistados mencionan como existentes en los Planes de Desarrollo Estatal son, en orden de importancia: la atención a grupos y regiones prioritarias, el combate a la pobreza y el fomento a proyectos agropecuarios.

⁵¹ Esta visión parece ser compartida entre los funcionarios estatales del Programa. Así podría desprenderse de la Encuesta a Otros Actores, donde la calificación conceden a la CDR por su participación en la planeación de mediano plazo es de 6.9, en una escala de 1 a 10.

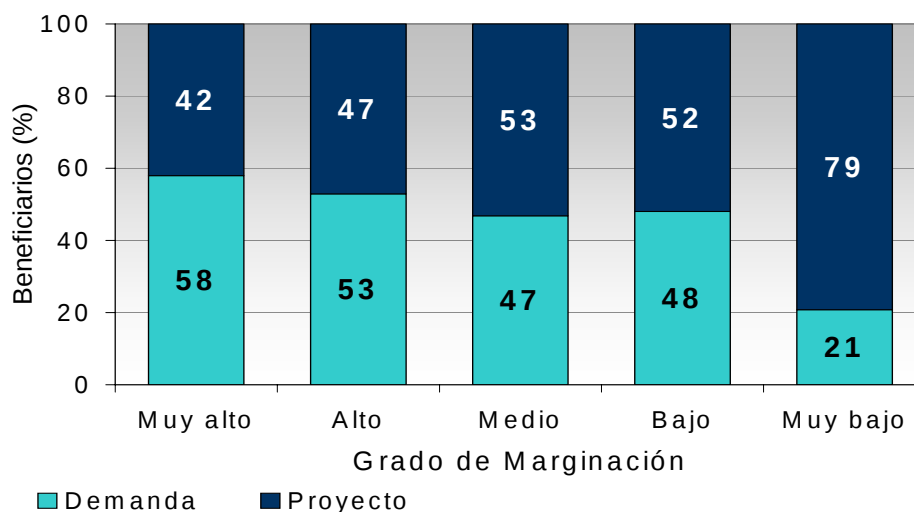
reestructuración en la operación del Programa, bajo el liderazgo de la CDR. En esta reestructuración juega un papel central el principio de “*governabilidad con desarrollo económico*”, como lo ha definido el propio estado. En Zacatecas existe una *Subcomisión de Desarrollo Rural*, que es quien proporciona los insumos para la visión estratégica y de conjunto a la CDR.

En otras entidades se registraron también acciones que reflejan la intención de las CDR por alcanzar a la población objetivo, por definir regiones prioritarias, cadenas estratégicas y montos de apoyo que atiendan la urgencia de los problemas de desarrollo rural en la entidad.

Respecto a la precisión de la población objetivo, las Reglas de Operación 2003 establecen como tarea del gobierno estatal, del CEDRS y del FOFAE la realización de un estudio de estratificación de productores, para la mejor asignación de los recursos del Programa. Ese estudio, aunque ya está mencionado en Reglas de Operación anteriores a 2003, está aún pendiente de realizarse en la mayoría de los estados, como pudo constatarlo el equipo evaluador nacional en las visitas de campo realizadas⁵².

En la orientación de las inversiones la relación entre PAPIR y PRODESCA adquiere un lugar fundamental. PRODESCA busca expresamente promover el uso creciente del conocimiento técnico, administrativo, gerencial y organizativo en regiones y grupos prioritarios, sirviéndose para ello de una oferta pertinente de servicios profesionales. Aunque PRODESCA ofrece seis servicios diferentes, el más usado hasta ahora es la elaboración de proyectos (véase el apartado 3.5 de este documento).

Figura 8. Acceso de beneficiarios al Programa de Desarrollo Rural 2003, según grado de marginación



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

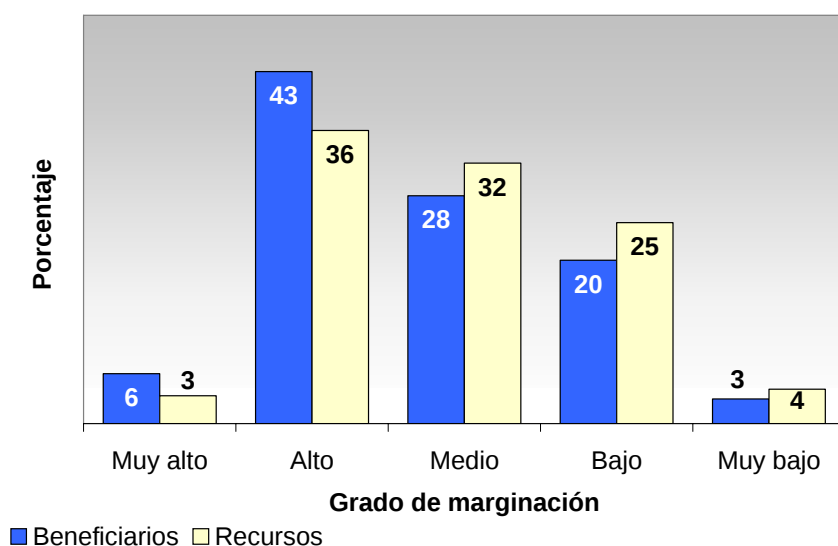
⁵² En primera instancia sería necesario acotar el término y las variables que la estratificación debe incluir, con el objeto de dar mayor pertinencia uniformidad y pertinencia en la selección de los beneficiarios y asignación de los recursos del Programa.

De la muestra de beneficiarios de desarrollo rural 2003 se desprende, sin embargo, una relación inversa entre niveles de marginación y su acceso por la vía del proyecto, es decir, con el apoyo de un PSP. Puede constatarse que el 79% de los beneficiarios originarios de localidades de muy baja marginación tuvieron acceso a PAPIR por la vía del proyecto, mientras que en las localidades de muy alta marginación fue el 42% de los beneficiarios (Figura 8). Esta situación podría estar reflejando la mayor facilidad e interés de los PSP por localidades de fácil acceso.

3.3.4. La asignación de los recursos hacia regiones prioritarias ⁵³

Con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003, ordenada según grado de marginación de las localidades (CONAPO), puede aseverarse que la población rural de localidades de muy alta marginación está escasamente atendida, pues estarían recibiendo aproximadamente el 3% de los recursos de PAPIR y comprenderían al 6% del total de beneficiarios (Figura 9). Llegar a esas localidades sigue siendo un reto para el Programa⁵⁴. Si se incluyen adicionalmente las localidades de alta marginación, las regiones consideradas prioritarias por el Programa absorbieron en 2003 el 39% de los recursos PAPIR y el 49% de los beneficiarios.

Figura 9. Distribución de recursos y beneficiarios, por grado de marginación



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

⁵³ De acuerdo con la clasificación de CONAPO, existen cinco localidades, cuyo grado de marginación va de muy alta marginación (zona 1) a muy baja marginación (zona 5)

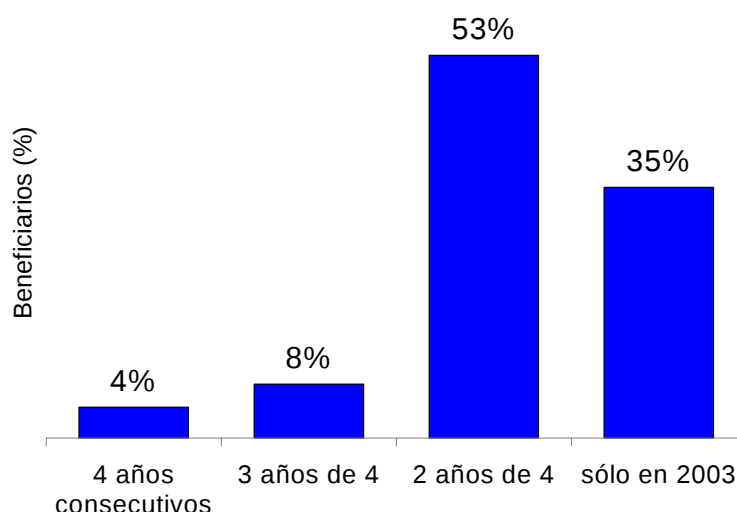
⁵⁴ Los resultados de 2003 indican también que tendrían que encaminarse acciones hacia las regiones de muy alta marginación que incluyan, desde proveer de información, hasta la elaboración de proyectos integrales, que ataquen la aguda problemática que estas regiones enfrentan. En estas regiones se presenta como indispensable que los tres subprogramas actúen coordinadamente. Por la escasez en capital físico, humano y social prevalecientes, así como por la aguda situación, es pertinente involucrar a todas las instancias relacionadas y que llevan a cabo programas públicos en el medio rural.

3.3.5. La supervisión y el seguimiento a las inversiones financiadas por PAPIR

Para generar un círculo virtuoso para el funcionamiento del Programa, un elemento básico es la retroalimentación, que significa seguimiento y supervisión, de modo que las acciones sean continuas e integrales.

En el planteamiento del Programa actualmente no está previsto el seguimiento en ninguno de los tres subprogramas. En PAPIR la acción termina en el momento en que funcionarios firman con el beneficiario el acta de entrega-recepción. Esa es con frecuencia la última referencia que los operativos del Programa tienen sobre el apoyo, como pudieron constatarlo las evaluadoras nacionales durante las visitas de campo. No existe una memoria de un año respecto a otro, con frecuencia no se sabe qué apoyos siguen funcionando, y si los beneficiarios son al mismo tiempo beneficiarios de otros programas de Alianza, o dentro del mismo Programa. Los canales de seguimiento, cuando llegan a existir son casuales y esporádicos. Adicionalmente, cuando el apoyo deja inmediatamente de existir, por cualquier causa, no existen previsiones sobre qué acciones deben tomarse como sanciones.

Figura 10. Beneficiarios 2003, según número de apoyos recibidos (%)



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

La falta de supervisión y seguimiento al Programa, por parte de la CDR o de la UTOE, es constatada y compartida por los funcionarios del Programa, según puede desprenderse de la información de la Encuesta a Otros Actores⁵⁵.

En la operación del Programa generalmente no se llevan a cabo registros que permitieran dictaminar respecto a la necesidad, urgencia o pertinencia de una “segunda fase” del apoyo concedido, de tal manera que los escasos recursos públicos del Programa tuvieran

⁵⁵ En efecto, los funcionarios operativos y directivos del Programa dieron a la UTOE la calificación de 7.1, en una escala de 0 a 10, en el seguimiento a los apoyos. Aunque formalmente es una calificación aprobatoria, 7.1 denota también un desempeño susceptible de mejorarse.

la mejor asignación⁵⁶. Una consecuencia de esa falta de seguimiento y de registros de beneficiarios que retroalimentaran la operación del Programa, es que con ello se ha favorecido la existencia de “*privilegios*” para quienes tienen mejores oportunidades de recibir información sobre los diversos apoyos que ofrece Alianza, dando lugar a una cartera de “*clientes de Alianza*” (véase la Figura 10). En el lado opuesto existen municipios con grados de muy alta marginación, donde el Programa no ha tenido presencia en los últimos tres años⁵⁷.

Actualmente el Programa presenta oportunidades de mejora. Se requiere de acciones de seguimiento y orientación en la búsqueda de complementariedades y sinergias, así también, para aprovechar mejor los apoyos públicos y desencadenar procesos de desarrollo rural integrales y continuos.

La supervisión de los apoyos es fundamental, pero también lo es el seguimiento a la labor de actores del Programa, como son los PSP, los coordinadores y técnicos PROFEMOR⁵⁸. Un seguimiento oportuno permitiría tomar decisiones en el momento y lugar necesarios y funcionales a una mejor operación del Programa.

3.4 Los procesos y la operación de PROFEMOR

PROFEMOR tiene entre sus objetivos el fortalecimiento institucional y la consolidación organizativa. En el fortalecimiento institucional la acción principal consiste en el apoyo a los consejos municipales (CMDRS) y distritales (CDDRS) de desarrollo rural sustentable (CMDRS) y (CDDRS); mientras que en la consolidación organizativa el apoyo es a organizaciones económicas formalmente constituidas.

La contribución de PROFEMOR es fundamental para detonar procesos de desarrollo local, pero involucra acciones e instituciones que rebasan el ámbito de SAGARPA y de Alianza⁵⁹. Por lo tanto, en la lectura del papel de PROFEMOR es necesario tener presente el contexto general de referencia, así también, la visión de largo plazo que significa el fortalecimiento institucional.

El contexto del fortalecimiento institucional es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Un aspecto central de la LDRS es que considera al municipio como sujeto conductor del desarrollo rural en su territorio. Este concepto de desarrollo territorial tiene trascendencia política en la expresión del federalismo, tiene también importancia económica porque rebasa las actividades agropecuarias, incluyendo a todas las actividades productivas, de transformación y servicios en el medio rural. Adicionalmente,

⁵⁶ Tampoco es posible conocer si el beneficiario necesita realmente un apoyo con recursos públicos, o si él es capaz de generar un excedente que le permitiera reinvertir de sus propios recursos, o si el proyecto mismo ofrece la viabilidad necesaria, en función del desempeño.

⁵⁷ Con base en la revisión de los datos de una muestra de estados, entre las entidades donde se presentan las situaciones antes mencionadas destaca Veracruz, con siete municipios de alta marginación en los que el Programa no tuvo presencia en los últimos tres años (2001, 2002 y 2003).

⁵⁸ En el caso de los PSP la UTOE considera que el CECADER es quien realiza el seguimiento. En los casos de los coordinadores y técnicos PROFEMOR, en la percepción misma de los operativos del Programa la supervisión prácticamente no existe, o cuando existe, es calificada con una nota de 6.6. Con frecuencia se dice que esos actores, coordinadores y técnicos PROFEMOR “*andan sueltos*”.

⁵⁹ Por parte de SAGARPA se prevén diversas acciones para el fortalecimiento institucional, empezando por la promoción, la capacitación y la concertación con los niveles de gobierno estatales y locales. SAGARPA realizó en 2003 diversos talleres y publicaciones, con el objeto de proporcionar la información necesaria y promover la municipalización.

su importancia social es que incluye la construcción de infraestructura social y conservación de los recursos naturales en el territorio municipal.

La LDRS prevé la planeación del desarrollo rural a través de los consejos, municipales, distritales, estatales y nacionales. La LDRS ve en los consejos municipales la unidad participativa idónea para llegar al desarrollo territorial, pues en ellos convergerían todos los instrumentos y acciones de los diversos programas sectoriales y donde se tendría la unidad consultiva por excelencia, con carácter incluyente y representativa de los intereses de todos los productores.

3.4.1 Los consejos de desarrollo rural sustentable

SAGARPA ha jugado un papel fundamental en la iniciativa para crear los consejos municipales y distritales, tanto en 2002, como en 2003. De los consejos municipales se esperan tres funciones principales: "i) propiciar la convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales; ii) ser una instancia consultiva con carácter incluyente y representativa de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural y iii) emitir opiniones de coordinación de las actividades de difusión y promoción hacia los sectores sociales representados de los programas, acciones y normas relacionados con el PEC"⁶⁰.

Las Reglas de Operación 2003 del Programa prevén para los CMDRS un papel relevante en la asignación de los recursos. En efecto, el 35% de los recursos del Programa deberían destinarse a proyectos propuestos por los CMDRS (Reglas de Operación 2003, p. 58), adicionalmente, uno de los criterios en la aprobación de los apoyos será su *"congruencia con las prioridades de los planes de los CMDRS"* (idem. p. 60).

Los apoyos de PROFEMOR para el fortalecimiento institucional están destinados a la contratación de coordinadores de consejos (municipales y distritales) ubicados en municipios de alta y muy alta marginación. A través del apoyo a los coordinadores, PROFEMOR pretende contribuir a *"elaborar y mantener actualizado el diagnóstico y plan de desarrollo rural, así como propiciar la coordinación interinstitucional, la promoción y gestión de proyectos estratégicos, estableciendo la vinculación correspondiente con las diversas dependencias e instituciones que inciden en su área de influencia"* (Reglas de Operación 2003, p. 70).

En 2003 la mayoría de los CMDRS y en menor medida los CDDRS se encontraban formalmente constituidos⁶¹, por lo que la siguiente tarea sería su consolidación. Con frecuencia la vida de muchos consejos ha dependido de la presencia y perseverancia de los coordinadores municipales.

La constitución formal de los consejos no ha sido garantía para su funcionamiento, pues con frecuencia los consejos han existido "en el papel", pero no en funciones. Un ejemplo lo constituye el estado de Yucatán, en donde la Secretaría de Desarrollo Rural Estatal ha programado para 2004 profundas acciones encaminadas a la municipalización y una de las primeras acciones sería la reactivación o nueva constitución de algunos consejos, pues del diagnóstico elaborado en el estado, muchos consejos sólo existían formalmente.

⁶⁰ SAGARPA- Subsecretaría de Desarrollo Rural-INCA Rural. Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural Municipal (sin año de publicación), p.3.

⁶¹ Según las Reglas de Operación 2002 y 2003, es tarea del gobierno del estado el establecimiento de los consejos municipales y distritales (artículos 5.II.i. En las mismas Reglas se dice también que los Distritos de Desarrollo Rural *"impulsarán la creación de los Consejos Municipales..."* (artículo 5.III.a).

En México existen 2442 municipios, de los cuales hay 1292 (el 53%) considerados de alta y muy alta marginación, según la clasificación de CONAPO. Por lo tanto, ese sería el universo al que principalmente estarían dirigidos los esfuerzos de PROFEMOR.

El trabajo que los coordinadores municipales deben desempeñar en los consejos es fundamental para el aprovechamiento de los recursos del Programa en el desarrollo local⁶², pero exige una visión integral de largo plazo del desarrollo rural. Esta situación ha originado que funcionarios operativos del Programa consideren que la tarea que hasta ahora realiza el coordinador, como es la elaboración del diagnóstico municipal y la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, son acciones que tendrían que ser realizadas por órganos colegiados y multidisciplinarios. En efecto, ambas acciones requieren de una visión integral de los recursos existentes, de los problemas y de los instrumentos y capacidades necesarias para atenderlos, por lo que el trabajo interdisciplinario sería positivo y enriquecería los planteamientos y las soluciones. El coordinador podría coordinar esos esfuerzos, aprovechando las capacidades existentes.

Una situación que se ha presentado en la actuación de los coordinadores es que son identificados con SAGARPA, con la UTOE, o con el Presidente Municipal. Esa identificación ha despertado suspicacia o desconfianza en el resto de los actores locales. El origen de la situación seguramente está relacionada con la forma en que el coordinador ha llegado al municipio. Para 2003 la Subsecretaría de Desarrollo Rural ha recomendado que el principal rol en la designación del coordinador la tendría que tomar el presidente municipal⁶³.

El fortalecimiento institucional es un proceso de largo plazo, y rebasa el alcance de las acciones de SAGARPA y de Alianza. Por la magnitud del universo a atender, por la complejidad de la tarea y por la diversidad sociopolítica del campo rural, el cumplimiento de PROFEMOR en fortalecimiento institucional es magna y necesita ser flanqueada con conocimiento, constancia y con un espíritu constructivo permanente.

3.4.2 El funcionamiento de los consejos

Los CMDRS buscan incluir a representantes de todos los grupos de interés organizados en el municipio. El Presidente Municipal es un miembro del consejo y según las Reglas de Operación 2003 podrá fungir como su Presidente.

Por la forma en que esos consejos se constituyeron, a iniciativa de SAGARPA, pero con la convocatoria e invitación del Presidente Municipal, la inclusión de miembros dependió de la selectividad en la invitación y de la respuesta del invitado. Aunque diversos actores se refirieron a una invitación abierta, también fue frecuente la aseveración de que la invitación fue orientada, como pudo constatarlo el equipo evaluador en sus visitas de campo.

Las acciones que se espera de los consejos en la asignación de los recursos requieren de capacidades técnicas y económicas. También es indispensable que exista el Plan de Desarrollo Municipal, que su contenido sea pertinente y que el Plan esté socializado entre los consejeros. Se requiere también que ese plan sirva de base en la toma de decisiones.

⁶² De una muestra de 224 coordinadores municipales entrevistados en el marco de la Encuesta a Otros Actores respecto a la contribución de PROFEMOR en el fortalecimiento institucional, 81% opinó que fue en la constitución de los consejos, el 78% dijo que fue la elaboración de diagnósticos y el 70% opinó que fue en la formulación de planes de desarrollo municipal.

⁶³ Taller celebrado en el marco del Programa de Formación para Subdelegados de Planeación, Ciudad de México, 27 y 28 de julio 2004.

Estos dos aspectos necesitan reforzarse para el mejor funcionamiento de los consejos y requieren de trabajo y capacitación continua y permanente de los actores involucrados. Por la magnitud e importancia del problema, la capacitación tendría que incluir a líderes y miembros de los consejos, proceso que requiere de tiempo y de estabilidad en los consejos.

Con base en las visitas de campo realizadas y de las informaciones obtenidas respecto al funcionamiento de los consejos en 2003 se desprende que hasta mediados de 2004 no todos los diagnósticos ni los planes de desarrollo estaban concluidos. Entre los factores que explican esa situación pueden mencionarse los siguientes:

- i) No todos los consejos estaban en funcionamiento, a pesar de haber estado ya constituidos formalmente⁶⁴;
- ii) En 2003 no hubo total estabilidad en la permanencia de los coordinadores, habiéndose presentado deserción, por lo que aún en aquellos municipios prioritarios, donde ya existía el consejo, las actividades se retrasaron por la ausencia del coordinador⁶⁵;
- iii) Ha faltado seguimiento al trabajo de los coordinadores o bien las capacidades presentes⁶⁶ en los coordinadores no han permitido generar los Planes de Desarrollo pertinentes, que permitan llevar a cabo la planeación del desarrollo municipal⁶⁷. Finalmente, en algunas ocasiones, cuando los Planes de Desarrollo ya han sido generados, éstos Planes no han sido socializados entre los consejeros.

Una situación frecuente es que, aún existiendo los Planes de Desarrollo Municipal, su contenido es tan general, que no permite conocer las especificidades del municipio, ni hacer una jerarquía para el abordaje de los problemas, tampoco permite saber cómo atacar los problemas detectados ni qué actores o instituciones estarían involucrados en la aplicación del Plan⁶⁸.

Tal vez la situación que aún requiere de mayor esfuerzo en el consejo es la coordinación entre el Plan de Desarrollo Municipal y la disponibilidad efectiva de recursos para financiar las inversiones detectadas como necesarias en el Plan. De no ser así, el Plan quedaría sólo como una formalidad y no sería el eje en las tareas de asignación de recursos que debe hacer el consejo.

⁶⁴ En todos los estados visitados se presentaron casos al respecto, aunque con diferente intensidad.

⁶⁵ En las visitas de campo el equipo evaluador nacional pudo constatar lo anterior particularmente en los estados de Yucatán y Chiapas. Entre las principales causas de deserción están la posibilidad de encontrar una opción de trabajo más estable, segura y con pagos regulares.

⁶⁶ El perfil de los coordinadores es heterogéneo, pero predomina la formación agronómica. Algunos coordinadores tienen también la formación de PSP, y adicionalmente han hecho el diplomado que el INCA Rural ofrece al respecto. Sin embargo, por la importancia de las acciones que el coordinador debe desempeñar, que requieren de conocimientos y capacidades de liderazgo, de conciliación y negociación, además de la formación especializada que reciben influye el perfil y la personalidad de cada coordinador para llevar a cabo el trabajo de coordinación.

⁶⁷ Esta aseveración se basa en la lectura de algunos Planes de Desarrollo Municipal proporcionados por los coordinadores al equipo evaluador.

⁶⁸ Los coordinadores de consejos reciben una formación *ad hoc*, impartida por INCA Rural. En 2004 INCA Rural ha incorporado *trabajos de campo*, de tal manera que los capacitando están aprendiendo a hacer diagnósticos y Planes de Desarrollo *in situ*. Esta nueva metodología es considerada por los futuros coordinadores muy pertinente, pues no queda sólo en la teoría y les permite conocer y solucionar problemas reales.

Otra tarea pendiente es la coordinación entre las líneas estratégicas detectadas en el Plan y PRODESCA, de tal manera que los PSP trabajen en proyectos acordes a esas líneas y con la población pertinente, para desencadenar los procesos de desarrollo rural.

Finalmente, un punto insoslayable que contribuye al reconocimiento y autoridad del consejo municipal es que las expectativas que en él ha depositado la población rural y los miembros del consejo se vean cristalizar en acciones y en presupuesto, de otra manera, las reuniones del consejos se convierten en eventos formales, con disminución continua del interés de los consejeros, como pudo constarlo el equipo evaluador nacional.

Los vacíos existentes en el funcionamiento de los consejos para la asignación de los recursos se reflejaron en la operación de 2003, pues, como pudo constatarlo el equipo evaluador nacional en las visitas de campo, en la tarea de "validación de las solicitudes" los consejos aplicaron, según el caso, uno de los tres procedimientos siguientes: i) votación; ii) un arreglo político con los solicitantes, asignando cuotas, o bien iii) distribución igualitaria de los recursos, tomando en cuenta el total de proyectos y los recursos existentes, independientemente de los requerimientos en cada solicitud. En los casos vistos predominó como forma de asignación la votación de los consejeros.

Por lo anterior, el funcionamiento de los consejos tendría que ser fortalecido en diversos aspectos, desde la constitución y representatividad de los consejos, la coordinación de los actores participantes, la generación de los Planes de Desarrollo Municipal, su puesta en marcha y seguimiento. Junto a estas tareas está también el fortalecimiento en las capacidades de los coordinadores PROFEMOR, para que su papel contribuya y sea pertinente al consejo.

3.4.3 La municipalización en el Programa de Desarrollo Rural en 2004

El proceso de municipalización promovido por PROFEMOR inició formalmente en 2002 con la constitución de los CMDRS, después de la promulgación de la LDRS en 2001. De acuerdo con las Reglas de Operación 2003, se asignarían en dicho año al menos 35% de los recursos de PAPIR a proyectos validados por los CMDRS. Para 2004 se prevé asignar el 50% de los recursos.

Para la operación 2004, hasta el mes de julio 2004, 17 entidades federativas habían definido que harían la operación municipalizada de los recursos del Programa, cuatro estaban en proceso de decidir y el resto harían una operación normal⁶⁹. La decisión respecto a la forma de operación 2004 deben expresarla los estados en el Anexos Técnicos que para tal fin regularmente firman.

SAGARPA plantea dos modalidades posibles de municipalización ⁷⁰:

- i) En la modalidad 1 se prevé la transferencia directa de los fondos del FOFAE al gobierno municipal.

Los requisitos que deben reunirse en el municipio para operar bajo esta modalidad son: a) el CMDRS debe estar formalmente constituido; b) existencia del Plan de Desarrollo Municipal, validado por el CMDRS; c) existencia de un departamento de desarrollo rural o equivalente, cuyo responsable haya sido

⁶⁹ Son los estados de B.C.S. Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, S.L.P., Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Guanajuato, Yucatán y Quintana Roo (SAGARPA. Subsecretaría de Desarrollo Rural. "Estrategia de Desarrollo Municipal". Documento preparado para el Taller de Capacitación a Subdelegados de Planeación de la SAGARPA. 27/28 julio 2004, p. 3).

⁷⁰ SAGARPA-INCA Rural, "La Municipalización de los Instrumentos del Desarrollo Rural" Tríptico Marzo 2004.

validado por el CMDRS; d) el gobierno municipal debe presentar un programa-presupuesto del ejercicio 2004, validado por el CMDRS y e) definir un mecanismo de ejercicio de los recursos del Programa, compartido entre la Delegación de SAGARPA, el gobierno estatal y el municipal.

A los municipios que operen esta modalidad se les asignará con recursos federales 20% adicional a lo que obtienen vía fórmula⁷¹.

- ii) Cuando los municipios no reúnan los requisitos mencionados arriba en i), o no deseen operar la modalidad 1, operarán bajo la modalidad 2. En esta modalidad le serán reservados al municipio los recursos señalados para las solicitudes validadas por el CMDRS correspondiente. Los remanentes no comprometidos se podrán usar para apoyar propuestas validadas por otros CMDRS de otros municipios de alta y muy alta marginación. La administración de los fondos estará a cargo del FOFAE.

La operación municipalizada de los recursos del Programa ha despertado interés y es vista como una posibilidad de ejercer los recursos públicos atendiendo al desarrollo local⁷², además de que abre la posibilidad a municipios de obtener recursos, que antes no habían obtenido⁷³. Una ventaja que se le reconoce es que permitiría una mejor asignación de los recursos, por el conocimiento que los miembros del consejo tendrían de la problemática local y el seguimiento y control que podrían llevar a cabo *in situ*. Pero un requisito indispensable es que el Consejo debe lograr una existencia estable, y el Plan de Desarrollo Municipal debe ser la base que oriente las decisiones.

En la definición respecto a la forma de operación, los municipios sopesan ventajas y desventajas. Entre las desventajas está que esa forma de operación podría no ser la más eficiente, por el riesgo que conlleva de que los CMDRS tomen decisiones por voto y bajo presión, sin criterios técnicos ni correspondencia con el Plan de Desarrollo Municipal. Adicionalmente, existen costos de transacción y de administración para el municipio y en algunos casos el incentivo que recibirían por operar la modalidad 1 pudiera no compensar los costos asociados -económicos y políticos-, con esa forma de operación.

Algunas reservas a la municipalización que diversos actores han planteado se derivan de temas como los siguientes, que de no ser atendidos podrían conducir a resultados contrarios a los esperados: i) La representatividad de los consejos, para que la asignación de los recursos no sea parcializada ni orientada por los miembros del consejo de mayor influencia; ii) La presencia de las capacidades técnicas requeridas para ofrecer a los consejeros los elementos con los que tomarán decisiones para la asignación de los recursos; iii) El flujo de información debe abarcar no sólo a los miembros del consejo, sino a toda la población rural que estaría involucrada en las decisiones del consejo. iv) Finalmente, un punto adicional que requiere de un tratamiento específico, se refiere al traslape de funciones, de personas, recursos y objetivos, en los diferentes consejos que se presentan en las áreas rurales, como ya se mencionó en otro lugar de este documento.

⁷¹ SAGARPA ha establecido una fórmula de distribución de los recursos en 2004 que recoge variables sociales y económicas (SAGARPA. "FÓRMULA de distribución de recursos a las entidades federativas para los programas federalizados de la Alianza para el Campo 2004", México, D. F. 30 de enero 2004, 3p.).

⁷² En el estado de Yucatán se han previsto acciones que involucran la creación de estructuras administrativas propias para acompañar la municipalización. Este proceso ha iniciado desde el replanteamiento de los perfiles y capacitación de los coordinadores PROFEMOR, la reestructuración de los consejos y la revisión de los Planes Municipales de Desarrollo Rural.

⁷³ Puede ser el caso, por ejemplo, de aquellos municipios de alta marginación que por información incompleta o altos costos de transacción no han obtenido recursos del Programa hasta ahora.

Existen también dificultades operativas. No hay claridad entre los actores involucrados, por ejemplo, sobre cómo se ejercería el presupuesto, sobre la figura jurídica requerida y los mecanismos de control del presupuesto. Otra indefinición existente es respecto a quién sería el sujeto de control por los órganos de la Contraloría: el FOFAE, la UTOE, el Municipio o el Consejo. La SAGARPA ha organizado en 2004 diversos talleres de capacitación para funcionarios estatales, locales y federales, con el fin de dar claridad sobre estos temas.

Para el éxito de la municipalización se requieren, entonces, esfuerzos continuos de todos los actores, sólo así la municipalización será la síntesis de un proceso participativo, donde un consejo representativo tenga el liderazgo en la conducción del desarrollo local y donde los escasos recursos públicos tengan la mejor asignación. La información completa y oportuna a todos los actores involucrados dará elementos para decisiones pertinentes y la representación de todos los grupos de interés en el consejo permitirá también lograr un desarrollo rural transparente e incluyente.

3.4.4 La consolidación organizativa

El apoyo que PROFEMOR ha concedido para la consolidación organizativa es a través de profesionales⁷⁴ que ofrecen servicios de fortalecimiento gerencial, de capacitación y desarrollo institucional a las organizaciones económicas, con el objetivo de mejorar su funcionamiento y facilitar los términos de su inserción a las cadenas productivas y a la agregación de valor.

La relación que la UTOE guarda con los técnicos PROFEMOR es diferente a la que se establece con los coordinadores de los consejos municipales o distritales. Mientras que con los coordinadores la UTOE administra los fondos y hace los pagos directamente contra informe mensual avalado por el consejo, con los técnicos transfiere el dinero a la organización apoyada y es ésta la que hace los pagos al técnico. El técnico hace informes mensuales, pero la institución que lleva el control es la organización.

En el caso de los apoyos a la consolidación organizativa, la amplitud de las organizaciones que acceden a los apoyos depende de la difusión del Programa. Los criterios de selección son formales, como por ejemplo, que la organización esté formalmente registrada, que presente un autodiagnóstico y que exista un plan sobre cómo se aprovecharán los servicios profesionales solicitados. La capacidad de la organización para autofinanciar el servicio buscado en PROFEMOR no es tomado en cuenta en la selección, como tampoco lo es la prioridad del apoyo o el posible desencadenamiento de efectos multiplicadores por la organización económica. Los nexos que pudiera haber entre PAPIR y PRODESCA se dan sólo por iniciativa de las organizaciones, y los funcionarios operativos del Programa generalmente desconocen si las organizaciones apoyadas simultáneamente reciben otro tipo de apoyos del Programa, como pudo constatare en las visitas de campo.

Las áreas de mejora en el funcionamiento de PROFEMOR parecen residir en tres puntos centrales: i) la selección y el seguimiento de las organizaciones apoyadas, ii) los perfiles de los profesionales que ofrecerán los servicios gerenciales tendrán que mostrar la calificación y pertinencia, según las necesidades de las organizaciones y iii) la mayor integración con PAPIR y PRODESCA.

⁷⁴ Usualmente se les conoce como “técnicos PROFEMOR”.

3.5. Los procesos y la operación de PRODESCA

PRODESCA proporciona servicios profesionales⁷⁵ a los productores rurales a través de profesionistas “acreditados” y agrupados en una *Red de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) del Sector Rural*.

La oferta de servicios profesionales de PRODESCA trasciende al Programa. En efecto, PRODESCA ofrece, por ejemplo, el servicio de detección de oportunidades de inversión y de elaboración de proyectos participativos con la población rural⁷⁶, con el objetivo de obtener financiamiento para alguna actividad productiva en el medio rural, donde el financiamiento podrá o no ser de PAPIR. PRODESCA ofrece también servicios de capacitación a empresas, independientemente de que actualmente sean o hayan sido beneficiarias de PAPIR. Por lo tanto, el fortalecimiento al capital humano que PRODESCA fomenta, incide no sólo en actividades directamente relacionadas con el PAPIR.

En el marco del Programa de Desarrollo Rural 2003 el PRODESCA adquiere relevancia por el rol fundamental que debe jugar en la detección y acompañamiento de inversiones estratégicas, tendientes a desencadenar procesos de desarrollo rural. Los actores responsables de cumplir ese objetivo son: el beneficiario, el PSP, la CDR, la UTOE y el CECADER. La relación central es entre el PSP y el beneficiario, que son el oferente y el demandante de los servicios profesionales.

En la operación actual del PRODESCA, el mercado de servicios profesionales, es decir la oferta y la demanda de esos servicios, se encuentran con la “intermediación” de los operativos del Programa, es decir, con la intermediación de la CDR y la UTOE. Igualmente, la vigilancia de los servicios ofrecidos está a cargo de otra institución “intermediaria”, que es el CECADER⁷⁷. Por lo tanto, actualmente compete a la CDR en las entidades federativas la orientación estratégica de PRODESCA, pues con la visión integral de las necesidades y recursos existentes, podrá esta entidad promover una asignación pertinente y eficiente de los servicios profesionales, que acompañen las inversiones y que promuevan la formación de capacidades en los productores rurales. Por otro lado, compete al CECADER supervisar que la calidad de los servicios sea la pertinente para que las inversiones del Programa desencadenen efectivamente procesos de desarrollo rural.

3.5.1. Los servicios del subprograma

Si bien algunos operadores del programa y PSP relacionan al subprograma principalmente con el diseño de proyectos, el PRODESCA, como se vio antes, tiene objetivos más amplios, e incluye la posibilidad de acceder a una serie de servicios que

⁷⁵ La explicación detallada de los servicios profesionales que ofrece PRODESCA puede verse en el capítulo I, apartado 1.2.2 de este documento.

Los antecedentes inmediatos del PRODESCA se ubican en el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO) y en el Sistema Integral de Desarrollo Rural (SINDER). En esos programas, que operaron de 1996 a 2001, el profesionista tenía las funciones de gestión, promoción de recursos públicos y capacitación a productores en aspectos técnicos-productivos. Los técnicos eran personal de planta en SAGARPA y recibían un sueldo, independientemente de la cantidad y calidad de los servicios ofrecidos.

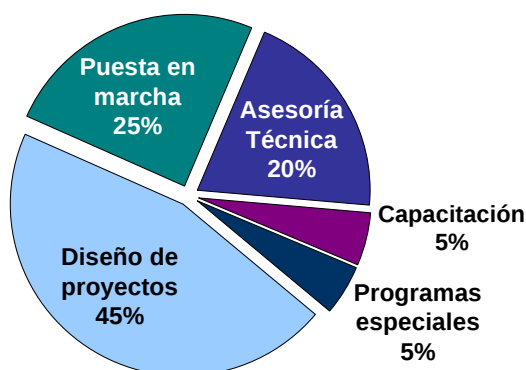
⁷⁶ Se espera que los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) identifiquen, junto con los beneficiarios, oportunidades de inversión, con proyectos que aprovechen las potencialidades existentes en recursos, en capacidades humanas, en experiencia y en mercado.

⁷⁷ CECADER califica, por ejemplo, “la satisfacción del cliente”, (los beneficiarios), con los servicios profesionales ofrecidos por PRODESCA.

pueden contribuir a distintas necesidades de capacitación. PRODESCA busca desarrollar un mercado de servicios profesionales a través de la promoción del uso del conocimiento técnico y desarrollo de la oferta de servicios profesionales. Para ello, ha decidido apoyar una amplia gama de servicios: diseño de proyectos, puesta en marcha, asesoría técnica y consultoría, capacitación, promoción de proyectos y programas especiales.

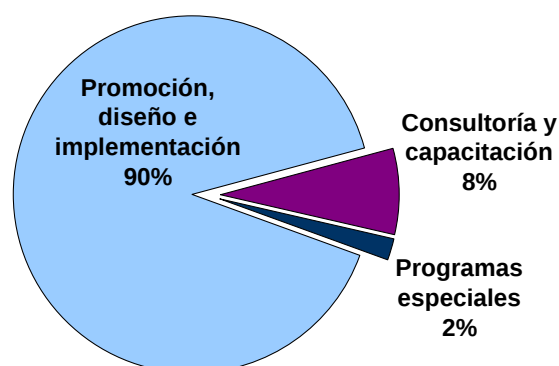
Como puede observarse en las siguientes gráficas, el diseño de proyectos fue el servicio más solicitado por los beneficiarios 2003 seguido de la puesta en marcha. En cambio, la asesoría técnica y capacitación aún son poco utilizados a pesar de que el porcentaje de beneficiados a través de este servicio creció de 8% en 2002 a 25% en 2003.

Figura 11. Proyectos beneficiados por PRODESCA 2003 por tipo de servicio



Fuente: SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. Avance físico de los programas federalizados, 25 de julio de 2004.

Figura 12. Proyectos beneficiados por PRODESCA 2002 por tipo de servicio



Fuente: SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. Avance físico de los programas federalizados, marzo 2002.

El servicio de diseño de proyectos se está utilizando por los prestadores de servicios profesionales (PSP) para promover recursos de PAPIR, es decir, los PSP se han convertido principalmente en gestores de recursos, lo cual ha provocado que se diseñen proyectos indiscriminadamente, sin importar su magnitud y trascendencia incluso "clonándolos" para solicitar recursos para distintos grupos. Esta situación ha adquirido mayor importancia en los estados donde la CDR ha puesto límite a las solicitudes vía demanda libre y ha promovido la solicitud vía proyecto, llevando a que incluso para proyectos simples y pequeños se realice un servicio de diseño.

Por su parte, los productores no reconocen al proyecto como un plan empresarial sino que lo consideran un elemento que les permitirá acceder a recursos públicos y ven al PSP como un gestor de recursos. Si bien esta función de los técnicos ha ampliado las opciones de gestión que anteriormente sólo ofrecían las organizaciones campesinas tradicionales, no se ha transmitido la importancia del proyecto como herramienta de inversión y desarrollo de la unidad productiva.

Es importante reconocer que el diseño de proyectos tiene una lógica distinta al resto de los servicios ya que se realiza antes de la inversión y, se utiliza para recibir financiamiento, mientras que la puesta en marcha, asesoría técnica, consultoría y capacitación se utilizan una vez que se tienen los recursos de la inversión o el proyecto está funcionando. Sin embargo los periodos de apertura de ventanillas de recepción de solicitudes son los mismos para todos los servicios y subprogramas, lo cual genera que

no siempre haya suficiente tiempo para que en el mismo ejercicio fiscal se realice el proyecto y se solicite PAPIR. Lo anterior, aunado a que la mayoría de los usuarios no identifican la diferencia entre estos servicios provoca que se crea que el trámite para obtener los recursos tardó dos años.

De esta manera, es frecuente que existan proyectos diseñados que no hayan recibido apoyo para materializarse, los cuales han generado expectativas entre los beneficiarios de PRODESCA. Al respecto, la CDR en algunos estados ha respondido promoviendo un año el diseño de proyectos y el siguiente la puesta en marcha del mismo proyecto, para asegurar la consolidación de las inversiones.

El diseño de proyectos y la puesta en marcha son dos fases del proyecto estrechamente relacionadas y se continúan. En estricto sentido, todos los elementos de la puesta en marcha tendrían que estar contenidos en el diseño del proyecto. La situación que pudo verse en campo es que no hay suficiente claridad sobre los productos esperados de la puesta en marcha, por lo que en ocasiones, el PSP recibe un pago adicional con la puesta en marcha, sin que haya significado efectivamente alguna acción diferente. Pudo constatar que el beneficiario, el PSP, la UTOE y el CECADER tenían conceptos diferentes sobre lo que debería incluir la puesta en marcha del proyecto. Esta situación podría generar pagos dobles por el mismo servicio, para el que lo hace y para el que lo supervisa; o bien que no se pague el servicio hecho.

A pesar de la importancia de los servicios de asesoría técnica, consultoría y capacitación para la consolidación de los proyectos, han sido servicios poco demandados, posiblemente debido a la escasa difusión o al poco valor asignado a esta clase de servicios. Son pocas las solicitudes o proyectos que incluyen un plan de capacitación o asesoría técnica posterior a la inversión, el diseño de proyectos se ha utilizado indiscriminadamente y ha generado expectativas entre los beneficiarios, por lo cual deben limitarse los recursos para diseño para poder otorgar más servicios de capacitación y así apoyar la consolidación de las empresas creadas.

3.5.2 Dinámica operativa

El procedimiento de contratación de los PSP inicia con una solicitud en ventanilla, que debería ser presentada por los productores, como demandantes que son de los servicios profesionales, pero que en la práctica lo hacen los PSP *"a nombre de los productores"*. Este hecho coloca al PSP desde el principio como el interlocutor principal de las instancias de operación.

La CDR discute y decide cuales servicios recibirán apoyo, con base en los datos presentados por la UTOE. En dicha selección la CDR toma la atribución de determinar cuantos y cuáles servicios podrá realizar cada PSP, por lo que el resultado varía según la entidad federativa. Si bien esa determinación podría basarse en criterios de desempeño del PSP, conlleva también el riesgo de subjetividad en la asignación. Ante esta situación, son urgentes criterios claros de asignación, que sean compartidos y conocidos de antemano por los PSP, para eliminar la incertidumbre que esa decisión puede generar.

El pago por el servicio puede hacerse en ministraciones, pero el finiquito del pago por regla general requiere del dictamen positivo de la instancia de supervisión que es el CECADER. La decisión sobre las ministraciones compete a las instancias de operación⁷⁸,

⁷⁸ La estructura de pago es distinta en cada estado, en algunos casos sólo se realizan dos y en otros tres ministraciones, también el porcentaje inicial varía entre el 40 y el 70% del total a pagar.

y el fundamento para dividir el pago es la seguridad que las instancias de operación buscan, en el cumplimiento y en la calidad del servicio que presta el PSP.

La fluidez y eficiencia en la relación entre UTOE y CECADER es decisiva para la buena marcha de los pagos al PSP. Ambas instancias se condicionan en su desempeño, pues el CECADER depende de la información y de los recursos que le transfiere la UTOE para hacer la supervisión. Por su parte, la UTOE depende del CECADER para hacer los pagos a los PSP y para cerrar su ejercicio. Las acciones están encadenadas y pueden favorecerse u obstruirse.

Un reclamo constante de la UTOE son las tardanzas en la entrega de los resultados de la supervisión que realiza el CECADER, manifestándose en atrasos en el pago a los PSP. Por su parte, el CECADER también manifiesta reclamos por la información incompleta o lenta que recibe de la UTOE. Un acontecimiento que explica también los periodos requeridos tanto en UTOE como en CECADER para entregar información y resultados, es que, con el fin de bajar costos de operación, ambas entidades esperan tener un conjunto de servicios para proceder, la UTOE, para entregar la información al CECADER y el CECADER para hacer la supervisión y regresarla a la UTOE. Finalmente, el otro factor que condiciona los tiempos de entrega y del dictamen del CECADER a la UTOE, con lo que se podrá hacer el finiquito del pago, es lo que el PSP tarda en hacer las correcciones que el CECADER ha recomendado.

Actualmente se ha reducido el tiempo que transcurre entre el finiquito en el servicio y el finiquito en el pago, aunque existen casos en que ese periodo aún alcanza hasta seis meses⁷⁹. En general, los operadores y directivos relacionados con el Programa consideran que la situación laboral de los PSP son precarias ya que en promedio asignaron una calificación de 5.8 a las condiciones de trabajo⁸⁰.

En el estado de Guanajuato se estableció en 2003 un esquema de resultados e incentivos al trabajo de los PSP. En este esquema se establecen los resultados esperados de cada uno de los servicios, así también se diseñó un esquema de pagos con bonos adicionales, según la magnitud y ubicación del proyecto (véase Anexo 5). De esta manera, además de dar claridad respecto a lo que se espera de los prestadores de servicios se incentiva la formulación de proyectos de mejor calidad y en regiones a las que de otra manera no llegarían los PSP, pese a ser prioritarias para el Estado.

La demanda de los servicios profesionales proviene de los productores rurales. PRODESCA apoya el pago de esos servicios profesionales, bajo la premisa que los productores tendrían la libertad de elegir al PSP y pagar sus servicios. En los hechos, sin embargo, las condiciones en que opera esa demanda son frágiles. En efecto, los beneficiarios de los servicios no disponen de información completa sobre la oferta de esos servicios, ni de su calificación. Tampoco reciben los productores el recurso para pagar el servicio y en su lugar lo administra la UTOE, quien paga directamente a los PSP.⁸¹ Esta situación podría tener su origen en los siguientes aspectos:

- ▶ Mayor facilidad para los operativos de las UTOE, DDR o CADER de contactar a los PSP que a los beneficiarios.
- ▶ Desconfianza de que los productores utilicen el recurso de la manera convenida.

⁷⁹ Fuente: Entrevistas en 8 entidades federativas.

⁸⁰ Encuesta a Otros Actores 2003.

⁸¹ Únicamente en los proyectos de ejecución nacional se otorga el apoyo al beneficiario con el compromiso (auditable) de utilizarlo para el fin establecido.

- ▶ Falta de figuras jurídicas en muchos grupos apoyados.
- ▶ Debilidad de los productores en su interlocución con los PSP.
- ▶ Los productores ceden la responsabilidad de la relación con las instancias de gobierno al técnico para no tener que hacer viajes a la oficina gubernamental, comportamiento que se ve reforzado al concebir al proyecto sólo para obtener PAPIR.

Esta situación ha generado que en la práctica el interlocutor principal del programa sea el PSP, contrariamente al espíritu expresado en el diseño del programa y en desmedro del protagonismo de los productores. Sin embargo, en algunos casos se han adoptado medidas para revertir esta situación, como en Yucatán, donde los grupos de beneficiarios firman los contratos con los PSP en las oficinas de la UTOE, lo que facilita que los productores conozcan los procedimientos y lo que pueden exigir al PSP, sin embargo, implica altos costos de transacción para los beneficiarios.

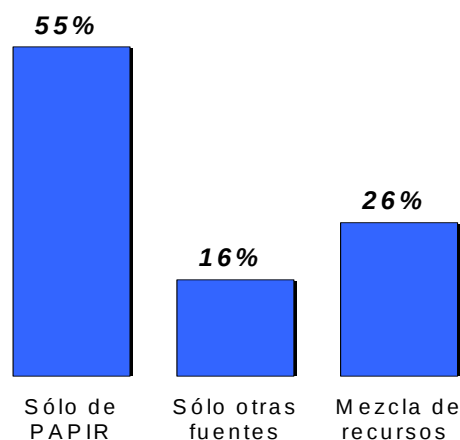
3.5.3 Complementariedad de PRODESCA con los otros subprogramas

Los directivos y operativos involucrados en la operación del subprograma, en una escala de uno a diez, calificaron la complementariedad entre PRODESCA y PAPIR con un promedio de 7.6 mientras que entre PRODESCA y PROFEMOR con 6.6⁸².

Lo anterior indica que se percibe este subprograma más vinculado con el apoyo a la inversión, especialmente a través del proyecto y los PSP, lo cual se explica porque el proyecto es un elemento para acceder a PAPIR y el PSP es el vehículo de transmisión y el principal interlocutor para la UTOE.

El Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural no sólo está concebido para apoyar los proyectos financiados a través de PAPIR, sino que permite utilizar los servicios para el fin que requiera el productor, incluso participar en otros programas. Como puede observarse en la figura, de los proyectos diseñados con recursos del PRODESCA en promedio se ha apoyado sólo con PAPIR el 55%, se ha hecho mezcla de recursos en un 26% y con fuentes externas el 16%.

⁸² Fuente: Encuesta a Otros Actores 2003.

Figura 13. Financiamiento de proyectos diseñados con recursos PRODESCA

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Otros Actores 2003.

Si bien el porcentaje de proyectos financiados a través de otras fuentes es menor, resulta alentador ya que indica que el subprograma empieza a ser concebido como una fuente de insumos para otras instituciones. Lo anterior encamina a PRODESCA como fuente de apoyos para el desarrollo de capacidades en el medio rural, ampliando la población susceptible de ser apoyada, en lugar de ser un subprograma para dar servicios a una sola fuente de financiamiento como PAPIR (Figura 13). Adicionalmente, estos datos indican que principalmente los prestadores de servicios profesionales elaboran proyectos para que se financien con PAPIR, sin embargo, el porcentaje de proyectos con mezcla de recursos también es importante.

3.5.4 Perfil Profesional y la Red Prestadores de Servicios Profesionales

La Red de Prestadores de Servicios profesionales está dividida según el servicio en que se hayan acreditado. Actualmente existen aproximadamente 2,300 profesionistas para el diseño de proyectos⁸³. Si bien predominan los profesionistas agropecuarios cada vez es más común encontrar economistas o administradores en la Red, lo cual ha sido un acierto del programa especialmente para impulsar actividades no agropecuarias en el medio rural y para incorporar en los servicios actividades de agronegocios⁸⁴.

La oferta de servicios profesionales se presenta de dos maneras: individualmente o a través de despachos. En los estados visitados predominan los profesionistas independientes, por ejemplo, en los estados de Chiapas y Tamaulipas se calcula que alrededor del 60% trabaja de esta manera.⁸⁵ Además de los despachos de profesionistas que proporcionan servicios integrales se encuentran las organizaciones agrarias tradicionales que ofrecen estos servicios para sus agremiados. Al respecto, se ha observado una tendencia a encaminarse cada vez más hacia fines técnicos en lugar de políticos, por ejemplo, según funcionarios del estado de Chiapas en 2002 la mayoría

⁸³ Fuente: INCA Rural.

⁸⁴ Sin embargo, los encargados del CECADER en la Universidad Autónoma de Chiapas consideran que sólo se deben incluir especialistas en producción agropecuaria.

⁸⁵ Fuente: Entrevistas realizadas por el equipo de FAO en 8 entidades federativas.

(90%) de los proyectos se identificaban con organizaciones agrarias, mientras que en 2003 la mayoría fueron presentados por productores sin ningún tipo de afiliación.

Existen dos formas de acreditación en la Red de Servicios Profesionales: a través de un taller de capacitación que imparte el INCA Rural por encargo de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y con un examen-entrevista. La mayoría de los PSP ha ingresado a la Red a través del taller, ya que la opción del examen entrevista se hizo por primera vez en agosto de 2003 y en muchos estados aún no se conoce este sistema de ingreso. Sin embargo, ha sido una medida acertada ya que permitirá el ingreso de profesionistas con experiencia, generando mayor competencia entre los PSP, ya que en la actualidad la mayoría de estos técnicos provienen de los programas de extensionismo que dependían de la SAGARPA (PESPRO y SINDER).

Para permanecer en la Red es necesario aprobar la supervisión que realiza el CECADER, la cual ha sido la principal causante de la depuración de los PSP con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios prestados. En 2003, de los PSP que diseñaron proyectos el 20% quedó condicionado y otro 7% quedó fuera de la Red. Por el lado de los servicios de puesta en marcha estos porcentajes fueron sólo de 8% y 3% respectivamente.

La Red de PSP debiera ser un mecanismo para fortalecer la relación entre demandantes y oferentes al proveer información sobre estos profesionistas y también para que los PSP tengan soporte de otras disciplinas ya que en muchos casos los servicios exigen multidisciplinariedad que no puede resolver un solo técnico. Sin embargo, la Red no ha funcionado para estos fines sino que se ha utilizado sólo como un insumo de la UTOE para asegurar que los PSP cumplan con los criterios de las Reglas de Operación.

Es importante que los productores conozcan la oferta de servicios por lo que la lista de técnicos acreditados por el INCA Rural está disponible en la página web de dicha institución y en algunos casos en los CADER, pero es necesario tomar en cuenta que no todos los productores tienen acceso a internet. La información disponible al público incluye el nombre, teléfono, dirección y correo electrónico además de especificar si aún está acreditado, sin embargo no da información sobre el currículum ni la especialidad de cada técnico, información indispensable para tomar la decisión de a quién contratar a pesar de que muchos de estos datos son conocidos por el INCA Rural.

Figura 14. Resultados de la supervisión de diseño de proyectos

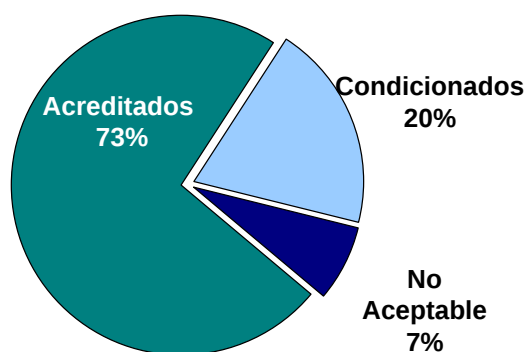
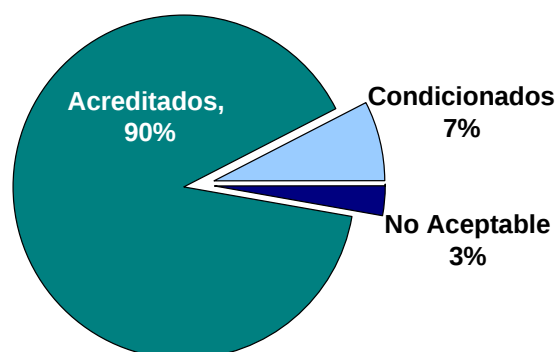


Figura 15. Resultados de la supervisión de puesta en marcha de proyectos



Fuente: SAGARPA, Lista de desempeño de los prestadores de servicios profesionales, 2003.

Las principales formas que utilizan los productores para contactar a los profesionistas son a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, ferias, exposiciones, o promoción directa. Debido a la falta de este tipo de antecedentes, algunos productores, especialmente en Chiapas, prefieren contratar a los técnicos que conocen a pesar de que no se encuentren en la Red oficial.

Contribución del subprograma al desarrollo del perfil de los PSP

Los talleres de capacitación del INCA Rural incluyen temarios bastante completos ya que se enseña desde el diagnóstico participativo y diseño organizativo y administrativo, hasta el diseño del proyecto de inversión, proyecciones financieras, análisis de riesgo e impacto, para el caso del diseño de proyectos. Es decir, incluyen temas económicos, empresariales y de rentabilidad que puede enriquecer la visión puramente agronómica de algunos prestadores de servicios profesionales.

Además, a partir de 2004, se han establecido convenios con varias universidades estatales, como la Universidad Autónoma de Tamaulipas y la Universidad Autónoma de Chiapas, para formar a profesores que puedan impartir los talleres directamente en la universidad. De esta manera, se está involucrando a las universidades en un proceso de modernización de temarios y planes de estudio, paso importante para fortalecer la calidad de la oferta de servicios profesionales a nivel nacional. En último término el problema del perfil de los PSP y de la calidad de los proyectos se origina en la formación académica, de modo que la solución estratégica para este problema estructural está en las universidades. Mientras tanto, la contribución de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y del INCA Rural son importantes aunque no suficientes.

A pesar de lo completo del material de los cursos del INCA Rural se encuentran serias deficiencias en los proyectos presentados por los PSP especialmente en el análisis financiero y el de mercado. Generalmente son proyectos basados en guiones preestablecidos sin adecuarlos a las características específicas del proyecto elaborado, lo cual origina que tanto el CECADER como la UTOE realicen correcciones a los proyectos entregados, la mayoría de las veces sin que el beneficiario se entere. Por otro lado, se ha detectado que los PSP no siempre se especializan de acuerdo a sus conocimientos y frecuentemente presentan proyectos “clonados”, es decir idénticos sin siquiera acondicionarlos a las características específicas del lugar donde se realizará, lo cual cuando es detectado por el CECADER provoca la expulsión de la Red⁸⁶. Asimismo, es frecuente encontrar que los proyectos no son iniciativa de los productores, sino que son inducidos por los técnicos de acuerdo a sus áreas de especialización.

3.5.5 CECADER: supervisión y taller de usuarios

Para llevar a cabo las funciones del CECADER se estableció un convenio con la Universidad Autónoma Chapingo y el Colegio de Postgraduados, lo cual ha permitido aprovechar la experiencia y conocimiento de sus investigadores para promover la planeación estratégica en algunos estados. El CECADER ha establecido un sistema de información con la calidad de los servicios prestados por los PSP, el tipo de proyectos diseñados, los que se han puesto en marcha, así como la clase de asistencia técnica y capacitación otorgada. Estos datos además de servir para conocer hacia donde se están dirigiendo los recursos de PRODESCA y contribuir a la transparencia en la asignación de recursos, han permitido realizar estudios en varios estados para determinar la demanda

⁸⁶ Fuente: Entrevistas realizadas por el equipo de FAO en 8 entidades federativas.

de servicios y si el apoyo se está enfocando en áreas estratégicas, apoyarlos a establecer líneas estratégicas claras y planes de acción para detonar procesos de desarrollo rural.

Funcionarios de algunas Unidades Técnicas Operativas Estatales reconocieron que los proyectos de los PSP son mejores cuando hubo supervisión del CECADER, aunque la supervisión podría enfocarse mejor si se contara con un plan sobre la clase de servicios a apoyar de acuerdo a líneas estratégicas que permitan inducir procesos de desarrollo. Como en la mayoría de los estados no existe planeación sobre qué tipo de servicios se van a apoyar, el CECADER ha decidido dividir el trabajo de supervisión por zonas geográficas, no por especialidades, lo cual genera gran descontento entre los PSP quienes sienten que las correcciones solicitadas no son pertinentes. Así, más que fungir como una red de acompañamiento que fortalezca la formación de estos técnicos, se convierte en una evaluación basada en el cumplimiento de lineamientos preestablecidos, que aunque son indicativos algunos supervisores y PSP lo toman como guiones obligatorios.

Para la supervisión de la calidad de los servicios prestados por los PSP, estas instituciones se han organizado por regiones y subcontratan despachos en los estados para que realicen la supervisión a través de supervisores externos algunas veces sin el apoyo y dirección de los especialistas e investigadores de dichas instituciones. Asimismo, es frecuente encontrar que estos supervisores también pertenecen a la Red de PSP, lo cual genera conflicto de intereses.⁸⁷

Ante la solicitud de algunos estados de tener un CECADER local para poder eficientar el proceso de supervisión, se han establecido convenios con algunas universidades estatales. A pesar de estos convenios de colaboración, algunas personas involucradas en el programa opinan que la articulación del CECADER con las instancias de investigación y transferencia de tecnología es escasa al asignar una calificación de 5.2 a este rubro, sin embargo es de esperar que a medida que estos convenios lleguen a más entidades esta percepción irá mejorando y mejorará tanto la calidad de los servicios como la dinámica operativa.⁸⁸

Por el lado de las universidades también existe un interés para participar en las actividades del CECADER por varias razones, entre ellas:

- ▶ Porque es una forma de relacionarse con los programas gubernamentales. Al estar en contacto con la realidad rural se facilita la detección de temas de investigación y de necesidades de transferencia tecnológica.
- ▶ Facilita la identificación de cursos y talleres que debe ofrecer la universidad con el objetivo de que tengan utilidad práctica entre los egresados. Ofrece, entonces, información para preparar las calificaciones y el terreno para sus egresados.
- ▶ Ofrece posibilidades de relacionarse con Instituciones de Capacitación como el INCA Rural, y otras instituciones educativas.

Por otro lado, las universidades estatales que ya han establecido acuerdos de supervisión no tienen autonomía en la operación y todos los resultados de la supervisión los envían al CECADER antes de mandarlos a la UTOE, triangulando la información. Para que se cumpla el objetivo de eficientar la operación de la supervisión es necesario que las

⁸⁷ Fuente: Entrevista a representantes del CECADER en las 8 entidades federativas visitadas.

⁸⁸ Encuesta a otros actores, 2003.

universidades estatales tengan mayores márgenes de operación, aunque es conveniente que el CECADER tenga presencia para evitar malos manejos de recursos.

El taller de usuarios

Con el fin de evitar las solicitudes de grupos inexistentes y fortalecer la posición de los productores en la contratación de los PSP, en 2003 se inició el “taller de usuarios” donde se busca dar a conocer a los productores sus derechos y obligaciones además de informar el monto del pago al PSP. Esta medida ha permitido que los beneficiarios exijan mejor calidad en el servicio del profesionista contratado. Asimismo, ha permitido identificar grupos inexistentes o desintegrados que no son sujetos de ser beneficiados. Sin embargo, es importante reconocer que esta medida sustituye las deficiencias de difusión e información del programa en el momento de la firma de la aprobación del apoyo.

De los funcionarios del gobierno estatal y del CECADER sólo el 28% opina que los beneficiarios realizan la vigilancia de la calidad de los servicios profesionales, en cambio, el 77% reconocen que el CECADER ha fortalecido esta vigilancia, lo cual muestra que tanto la supervisión como el taller de usuarios son importantes para el control de calidad.⁸⁹ Durante la visita de campo se detectó que, en ocasiones, el taller se llevó a cabo cuando el diseño del proyecto ya estaba bastante avanzado o incluso cuando ya se había recibido el apoyo PAPIR, así que los beneficiarios no encontraron utilidad de la información proporcionada. Este es un elemento que es importante tomar en cuenta para que este instrumento apoye al fortalecimiento de los demandantes de servicios profesionales.

3.5.6 Contribución al desarrollo del mercado de servicios profesionales

El PRODESCA busca contribuir al desarrollo del mercado de servicios profesionales, el cual se encuentra desintegrado y disperso.⁹⁰ A continuación se muestran las herramientas e instituciones encargadas del desarrollo de la oferta y la demanda de servicios profesionales dentro del subprograma.

Figura 16. Oferta de Servicios Profesionales (Profesionista)

- ▶ Formación de los prestadores de servicios profesionales (INCA Rural).
- ▶ Supervisión y apoyo en los servicios (CECADER).

Figura 17. Demanda de Servicios Profesionales (Productor rural)

- ▶ Subsidio para la contratación de un técnico profesionista (UTOE, 30% condicionado al reporte del CECADER).
- ▶ Taller de usuarios que provee información sobre lo que puede exigir el beneficiario (CECADER).

Vínculo: Red de PSP (INCA Rural).

Si bien para desarrollar el mercado de servicios profesionales es necesario impulsar tanto la oferta como la demanda, no debe olvidarse que estos grupos de actores buscan objetivos distintos. Por lo que es importante tener cuidado al designar a un solo operador para ambas partes, ya que se corre el riesgo que en la operación se pierda el equilibrio cargándose al interlocutor más cercano.

⁸⁹ Encuesta a otros actores, 2003.

⁹⁰ Los principales factores que contribuyen a esta situación son la dificultad en el acceso, la falta de información, el escaso poder adquisitivo de algunos demandantes y el desconocimiento de la utilidad de estos servicios.

Hasta el momento no se ha formado un libre mercado de servicios profesionales. Los productores ven a los PSP más como gestores de recursos que como proveedores de servicios especializados. No existen las redes de información para que los productores puedan elegir a los mejores técnicos y en las zonas de difícil acceso existen pocos técnicos dispuestos a trabajar. Incluso algunos productores continúan viendo al PSP como un técnico de SAGARPA que promueve proyectos financiados por el gobierno.

Sin embargo, existen avances que permitirán el desarrollo de un mercado de servicios profesionales. Por un lado, se han hecho convenios con universidades tanto para apoyar en la formación de los prestadores de servicios profesionales como en la supervisión de los servicios. Por otro, se han abierto nuevas formas de acceso a la red como el examen entrevista que permitirá ampliar la oferta de servicios y hacerlos más competitivos.

Si bien el taller de usuarios para que los beneficiarios conozcan sus derechos y obligaciones ha sido un acierto del programa aún falta mucho por hacer para reforzar la demanda de servicios profesionales y el papel de los beneficiarios. Asimismo, es importante promover los servicios de asesoría técnica y capacitación ya que actualmente la mayoría de los servicios financiados son de diseño de proyectos y puesta en marcha.

Capítulo 4

Los impactos del Programa de Desarrollo Rural

Objetivo del capítulo

Este capítulo tiene como objetivo analizar la magnitud y trascendencia de los impactos generados por los apoyos del Programa de Desarrollo Rural en las unidades de producción rural beneficiarias.

Los datos provienen de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003 y PADER 2001⁹¹. El eje principal en el análisis de los impactos lo constituyen los resultados directos de PAPIR y PADER. Dado el planteamiento del Programa y de su acento en regiones prioritarias, se presentan también resultados en dichas regiones, cotejadas con los resultados del resto de beneficiarios.

En PAPIR se presenta la situación 2003 y se compara con los resultados de los apoyos PADER 2001. El objetivo de esa comparación es proporcionar elementos para el conocimiento sobre la permanencia, la funcionalidad, el aprovechamiento y la trascendencia de los apoyos. Esto es pertinente debido a que el Programa de Desarrollo Rural concede apoyos con plazos de maduración diversos, que van del corto al largo plazo, y que en un año no están totalmente expresados.

En los impactos de PRODESCA se presentan tanto los directos, en la formación de capacidades en el medio rural, como los indirectos, a través de la incidencia de los servicios profesionales de los PSP en beneficiarios PAPIR con proyecto. Los impactos de PROFEMOR consideran los tres rubros de atención del subprograma: el fortalecimiento institucional, la consolidación organizativa y la promoción de las Instituciones Financieras Rurales.

4.1 Impactos de PAPIR

4.1.1 El ingreso en las actividades apoyadas

El cambio en el ingreso en las actividades apoyadas es una de las expresiones que se espera conduzca a mejorar los niveles de vida de la población beneficiaria del Programa de Desarrollo Rural.

En las actividades productivas el ingreso monetario neto es una función directa de la cantidad producida, de los costos de producción y del precio de venta. La incidencia del Programa en el ingreso de las actividades apoyadas puede ser tanto a través de cambios en la cantidad producida, como en el precio que pueden lograr los beneficiarios en el

⁹¹ Se aplicaron 3733 encuestas a nivel nacional a beneficiarios PAPIR 2003 y 3824 a beneficiarios PADER 2001. Adicionalmente se llevaron a cabo 1697 encuestas a Otros Actores del Programa, compuestas de la siguiente manera: 92 funcionarios directivos, 387 funcionarios operativos, 744 PSP, 224 coordinadores de consejos municipales y distritales, 224 representantes de organizaciones económicas, y 29 responsables operativos de CECADER.

mercado de forma organizada. Tanto la calidad de la producción, como los nuevos y más rentables cultivos que fomenten las inversiones apoyadas por PAPIR se reflejarán en incrementos en el precio e ingreso proveniente de las actividades apoyadas ⁹².

Los resultados de PAPIR 2003 y PADER 2001 en el ingreso monetario de las actividades apoyadas muestra en promedio cambios positivos respecto a su situación antes del apoyo. El hecho de que los cambios en 2001 sean ligeramente mayores a los registrados en 2003 podría deberse a los periodos de maduración que requieren aún los apoyos concedidos en 2003, para expresarse en cambios en el ingreso de las actividades apoyadas (Cuadro 7).

En el Cuadro 7 se presentan índices que expresan comportamientos económicos de los apoyos 2003 y 2001⁹³. De los indicadores contenidos en el cuadro, la expresión más acabada de los impactos se registra en IY, pues conjuga los efectos de cambios en precios, escala y rendimiento. Como se observa, existen diferencias de comportamiento entre los apoyos agrícolas y los pecuarios, con cambios en el ingreso monetario en la actividad apoyada relativamente más altos, tanto en 2001, como en 2003, para los apoyos pecuarios.

⁹² El precio a que el productor vende su producción es normalmente un dato que el productor toma y que depende de las condiciones del mercado. Sin embargo, el Programa puede tener una incidencia, como es el caso de aquellos beneficiarios que se incorporan en mejores condiciones al mercado, debido a una participación organizada, o aquellos beneficiarios que obtienen mejores precios debido a mejor calidad en la producción, por haber incorporado procesos de producción más eficientes, o por ofrecer nuevos productos y con mejor calidad, como resultado de la reconversión productiva. En la cantidad producida el Programa puede tener incidencia tanto en la escala, como en el rendimiento, a través del cambio tecnológico que pueda incorporarse en los procesos productivos, o que el apoyo haya contribuido a incrementar la escala de producción.

⁹³ Con los índices presentados se busca conocer los cambios en el ingreso como resultado de cambios en las variables base que afectan ese ingreso, que son las unidades en explotación UP, el rendimiento R y el precio P. Según el índice de que se trate, para averiguar su efecto se relacionarán los cambios habidos en esa variable, entre el año con el apoyo y su valor antes del apoyo.

IUP es el índice de escala o índice de unidades en producción se expresa en un cociente que refleja el efecto en el ingreso del cambio en las unidades en explotación (UP) del año con el apoyo contra el año antes del apoyo. La UP en apoyos agrícolas es la superficie sembrada y en apoyos pecuarios es la unidad de ganado en explotación. Para la obtención del índice, en el numerador está el resultado de la multiplicación de UP del año con el apoyo, por R = rendimiento y el precio P de la producción del año base. En el denominador está el resultado de UP del año base por R y P también del año base.

IR es un índice de rendimiento que expresa el efecto en el ingreso del cambio en rendimientos del año con el apoyo contra el año sin el apoyo. Para obtener IR se construye un cociente, donde el numerador es el resultado de multiplicar R y UP del año con el apoyo y P de antes del apoyo; el denominador es el resultado de multiplicar R y P de antes del apoyo por UP del año con el apoyo.

IQ es un índice de cantidad que expresa el efecto del cambio en la cantidad producida (UP*R) obtenida con el apoyo contra lo obtenido antes del apoyo. El precio por el que se multiplica la cantidad producida es el precio del año antes del apoyo, de esa forma se conocerá el efecto únicamente de los cambios en el rendimiento en los cambios en el ingreso.

IP es el índice de precios y expresa el efecto del cambio en precios en el ingreso del beneficiario. Para la construcción de este índice se relaciona el precio después del apoyo con el precio antes del apoyo, ambos multiplicados por el resultado de UP * R del año con el apoyo.

IY es el índice que expresa los cambios en el ingreso. Es igual al resultado de multiplicar el índice de cantidad por el índice de precios IQ * IP

Cuadro 7. Cambios en el ingreso en la actividad apoyada respecto a su situación antes del apoyo, 2001 y 2003

Actividad	Año	Índice de Escala (IUP)	Índice de Rendimiento (IR)	Índice de Cantidad (IQ)	Índice de Precios (IP)	Índice de Ingreso (IY)
Agrícola	2001	0.99	1.06	1.05	1.17	1.22
	2003	1.00	1.04	1.04	1.16	1.21
Pecuaria	2001	1.20	1.10	1.33	1.19	1.58
	2003	1.24	1.04	1.30	1.11	1.44

Fuente: Elaborado con base en los datos de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003 y PADER 2001.

Así, el incremento en el ingreso de los beneficiarios proveniente de la actividad agrícola apoyada en 2003 fue de 21%, compuesta por el producto del cambio en el precio (17%) de ese cultivo apoyado y el cambio en producción (5%). Por su parte, el cambio en la producción provino sólo del cambio en rendimiento (4%).

Como puede verse en el valor de IP, en los apoyos agrícolas son las condiciones favorables de mercado las que juegan el papel más importante en los cambios del ingreso en la actividad apoyada, pues IP refleja un incremento de los precios del producto apoyado en 2003 respecto al año anterior. Esta situación de precios podría guardar relación con la reconversión productiva que favoreció nuevos cultivos, principalmente hortalizas, productos que posiblemente también por su calidad y oportunidad encontraron condiciones favorables de mercado. Sin embargo, la incorporación de innovaciones tecnológicas en el proceso productivo, aunque generó efectos positivos en el rendimiento, ese factor es apenas perceptible y su efecto en el cambio del ingreso fue superado por el efecto precio.

Los incrementos en el ingreso de apoyos pecuarios provinieron principalmente de los cambios en la cantidad producida, vía cambios en la escala de producción (IUP) principalmente.

En el análisis más detallado del comportamiento del ingreso monetario de los apoyos agrícolas llaman la atención que los cultivos que proporcionaron los mayores cambios en el ingreso agrícola 2003 fueron forrajes, hortalizas y granos, seguidos por plantaciones y cultivos agroindustriales. Mientras que los cambios en el ingreso provenientes de forrajes vinieron simultáneamente de cambios en precios y cantidades, en los granos esos cambios se debieron principalmente al efecto cantidad (IQ), debida tanto a rendimiento, como a escala. En las hortalizas predomina el cambio en precios (Anexo 6).

Los beneficiarios ubicados en regiones de muy alta marginación fueron los que obtuvieron los menores cambios en el ingreso proveniente de la actividad apoyada en rubros agrícolas, aproximadamente la mitad de los cambios obtenidos en promedio para el total del Programa. Otro dato relevante es que esos beneficiarios enfrentaron situaciones desventajosas en su acceso al mercado, pues como se expresa en IP, los precios de venta en 2003 fueron menores en 15% a los obtenidos en el año anterior (Cuadro 8). El menor precio a que vendieron los beneficiarios su producción podría estar relacionado con la cantidad vendida, que no les permitiría haber negociado un mejor precio, con la

calidad en la producción, que pudo haber sido menor a la exigida por el mercado, o por la salida de la producción en alguna fecha de saturación del mercado. Igualmente puede pensarse que la producción pudo haber sido vendida a intermediarios, lo que habría incluido un sacrificio en el precio de venta por parte de los beneficiarios.

La situación anterior hace ver la necesidad de acciones más focalizadas, tanto en producción, tecnologías de producción, como en acceso a mercados rentables, para disminuir la distancia económica de estos beneficiarios de los demás habitantes rurales, como es el objetivo central del Programa. Las desventajas en infraestructura económica y social que enfrentan las regiones prioritarias, principalmente las de muy alta marginación, son un reto para los logros del Programa, pues podrían neutralizar sus efectos positivos. Esas desventajas hacen ver también la necesidad de acciones complementarias de otros programas públicos, que simultáneamente ataquen las deficiencias existentes.

Cuadro 8. Cambios en el ingreso de apoyos agrícolas en las regiones prioritarias 2003

Localidades con marginación	Índice de Escala (IUP)	Índice de Rendimiento (IR)	Índice de Cantidad (IQ)	Índice de Precios (IP)	Índice de Ingreso (IY)
Muy alta	1.10	1.19	1.31	0.85	1.12
Alta	1.08	1.00	1.09	1.11	1.21

IUP = índice de escala; IR = índice de rendimiento; IQ = índice de cantidad; IP = índice de precios; IY = índice de ingreso.
Fuente: Elaborado con base en los datos de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003 y PADER 2001.

A) El ingreso proveniente de apoyos pecuarios 2003

En el Cuadro 9 se registran las especies con resultados en ingreso de la actividad apoyada superiores a la media del estrato correspondiente, para todos los apoyos pecuarios. Son cuatro especies las sobresalientes: abejas, aves (carne y huevo), ovinos carne y porcinos.

Los resultados por tipo de beneficiario⁹⁴ pueden entenderse en función de los requerimientos de cada especie en insumos, tecnología y escala, para hacerse rentables. Por ejemplo, en los porcinos juega un papel importante la escala de producción y el acceso favorable a insumos; las abejas tienen requerimientos en tiempo y bajas necesidades de insumos adquiridos en el mercado, semejante situación presentan los caprinos. Un resultado que llama la atención es que en los beneficiarios tipo V únicamente los bovinos carne son rentables, situación relacionada seguramente con la escala y la especialización requerida en la producción.

⁹⁴ El análisis que en adelante se hace por tipo de beneficiario se apega a la tipología de beneficiarios presentada en el capítulo I y ampliada en el Anexo 1.

Cuadro 9. Especies con mejores resultados en el ingreso de la actividad pecuaria apoyada 2003, por tipo de beneficiario

PRODUCTO Y TIPO DE BENEFICIARIO	I	II	III	IV	IV
Aves carne	X				
Aves huevo	X		X		
Abejas		X			
Bovinos carne					X
Caprinos carne	X	X			
Porcinos			X	X	
Ovinos carne	X		X		

Fuente: Elaborado con base en resultados de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

En el cuadro 10 se muestran los resultados en regiones prioritarias. Llama la atención que son los beneficiarios de las localidades de muy alta marginación los que muestran los resultados más bajos, pues su ingreso en la actividad apoyada se incrementó en 28%, contra el incremento promedio registrado en apoyos pecuarios que fue de 44% respecto al año anterior. Como se aprecia en el valor de los índices, el incremento en el ingreso provino principalmente del aumento en la escala de producción (IUP), reflejada en el incremento en el índice de cantidad (IQ). El efecto de los precios (IP) es insignificante, pues éstos prácticamente permanecieron estables, con un incremento del 3%, incremento menor al registrado en promedio para las ventas de productos procedentes de apoyos pecuarios (11%).

Cuadro 10. Cambios en el ingreso en la actividad pecuaria apoyada 2003, en regiones prioritarias

Localidades con marginación	IUP	IR	IQ	IP	IY
Muy alta	1.22	1.02	1.25	1.03	1.28
Alta	1.45	1.05	1.53	1.06	1.62
Total Pecuario	1.24	1.05	1.30	1.11	1.44

Fuente: Elaborado con base en resultados de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

B) El ingreso proveniente de apoyos no agropecuarios⁹⁵

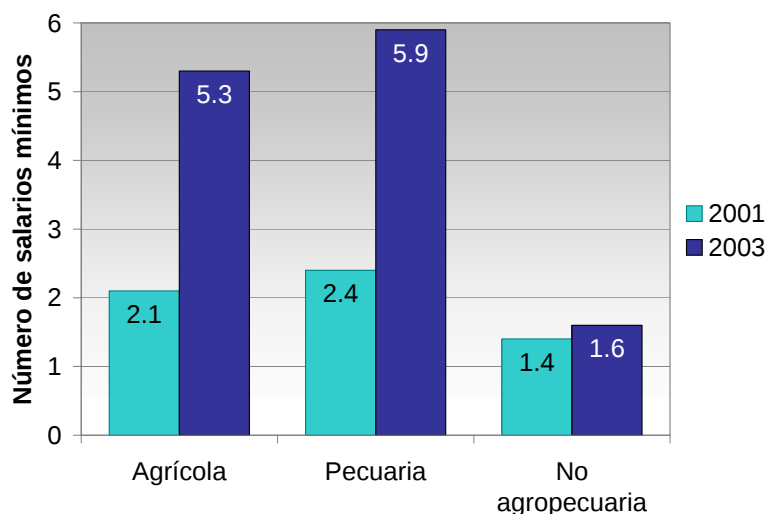
Llama la atención que la transformación de productos agrícolas y pecuarios tuvo mejor desempeño que otras actividades no agropecuarias, factor posiblemente relacionado con el conocimiento del ramo y/ o por el periodo de maduración requerido por cada tipo de inversión.

⁹⁵ Para efectos del ingreso no agropecuario se consideran dos rubros: la transformación de producción primaria y otras actividades. El ingreso neto obtenido en actividades no agropecuarias se ha calculado para apoyos obtenidos en actividades nuevas y en actividades ya conocidas por los beneficiarios. Se tomó como punto de referencia el salario mínimo, para ubicar su magnitud relativa.

Otro hecho de importancia que se desprende de los datos de la encuesta a beneficiarios es que los apoyos 2003 para nuevas actividades fueron los que mostraron mayor rentabilidad. Una posible explicación podría ser que el proyecto subyacente habría detectado una actividad con perspectivas de mercado, o también puede tratarse de una actividad con ventajas comparativas y competitivas para el beneficiario del apoyo.

En el cotejo entre los resultados obtenidos en promedio para el Programa y el obtenido en regiones prioritarias, puede verse que los beneficiarios en localidades de muy alta marginación no observaron hasta el momento de la encuesta 2003 resultados positivos en su ingreso neto, aunque ya habían registrado un incremento en sus costos de producción. En los beneficiarios de localidades con alta marginación se registraron cambios positivos únicamente en las actividades de transformación agrícola. Esos resultados podrían estar relacionados con la duración del proceso productivo y la salida de la producción al mercado en esas actividades apoyadas, que al momento de la encuesta podría haber estado en proceso de salir.

Figura 18. Cambios en el ingreso mensual en la actividad apoyada, en números de salarios mínimos, 2001 y 2003



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003 y PADER 2001.

C) La percepción de los beneficiarios sobre los cambios en el ingreso de la actividad apoyada

Un hecho relevante es que los incrementos en la producción o en el ingreso de la actividad apoyada en 2003 no son compartidos por todos los beneficiarios del Programa, dejando al margen a una importante proporción de ellos. Así, es en los beneficiarios de apoyos PAPIR agrícolas donde se presentan las mayores divergencias al respecto. En efecto, el 43.5% de los beneficiarios no registró cambios en su producción y el 74% no registró cambios en su ingreso provenientes de la actividad apoyada, contra el 41% de los beneficiarios de apoyos no agropecuarios (Cuadro 11).

Por los resultados mostrados en el Cuadro 11 puede verse que los cambios en producción no necesariamente significan iguales cambios en el ingreso de la actividad apoyada, ya que en los cambios del ingreso intervienen variables internas y externas a la

unidad de producción, por ejemplo las condiciones y saturación del mercado, o la capacidad para negociar precios de venta.

Cuadro 11. Cambios en el ingreso de la actividad apoyada y producción, según tipo de actividad 2003

Apoyos	% de beneficiarios con incrementos	
	En la producción	En el ingreso
Agrícolas	56.5	26.0
Pecuarios	72.8	37.0
No agropecuarios (NAP) ¹⁾	58.9	59.0

1) En este rubro de actividades los datos se refieren a reducción de costos en actividades que continúan, como aproximación a los cambios en producción e incremento en las ventas, en lugar de cambios en el ingreso.
Fuente: Elaborado con base en resultados de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003

La contribución del Programa a los cambios en la economía de los beneficiarios es percibida de manera diferente, según se trate de la producción, el ingreso, los costos o los precios. A este respecto es pertinente tener en mente la forma en que el Programa incide en la economía rural, con los instrumentos que tiene a su disposición para la capitalización con PAPIR y los posibles apoyos de PRODESCA en la asesoría técnica y en la comercialización de la producción.

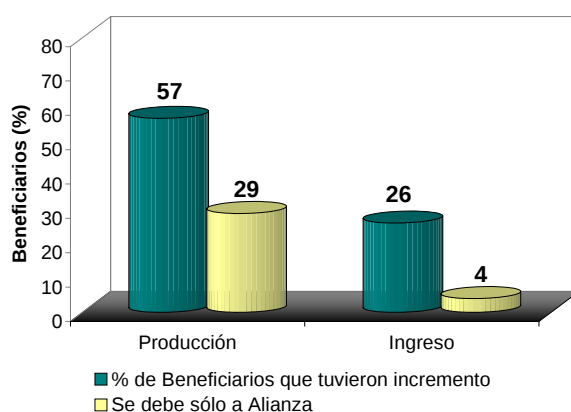
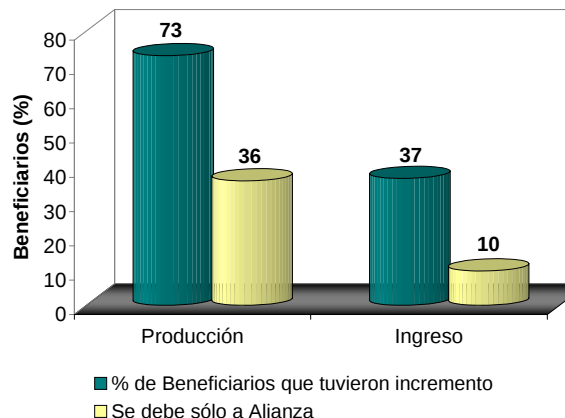
Hay dos hechos relevantes sobre el comportamiento del ingreso y la producción en 2003:

- i) Del total de beneficiarios que obtuvieron incrementos, aproximadamente el 50% de ellos lo atribuye directamente a Alianza o ve en Alianza un factor que contribuyó a ese cambio, el resto lo atribuye a otras causas.
- ii) La proporción de beneficiarios que registró cambios en producción es mayor a la proporción de los que obtuvieron cambios en el ingreso en la actividad apoyada. Este último acontecimiento estaría relacionado con el acceso a mercados, o bien con el incremento en la producción destinada al autoconsumo, que no se refleja en el ingreso monetario aquí descrito.

Respecto a la percepción de los beneficiarios sobre el origen de sus cambios en producción e ingreso de la actividad apoyada, llaman la atención los resultados que se derivan de las siguientes gráficas. En efecto, los beneficiarios atribuyen principalmente sus cambios en producción a Alianza y menos los cambios en su ingreso (Figura 19, 20 y 21), mucho menos aún en costos de producción o en los precios a que venden su producción.

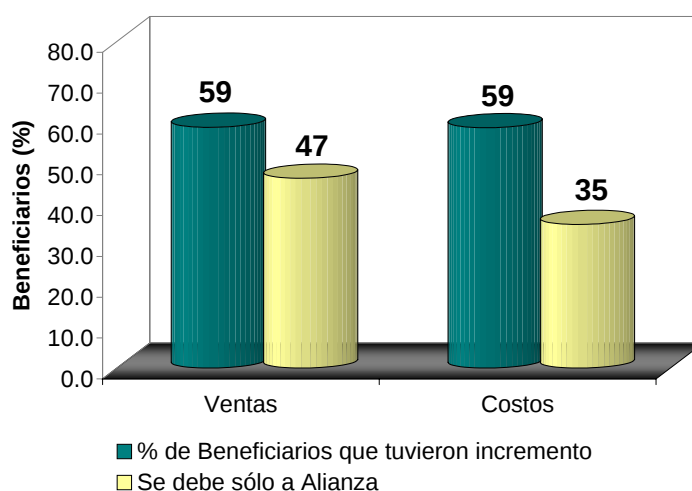
Otro dato de interés es sobre si Alianza es vista como la única causa que explica los cambios o como una entre otras causas. Por ejemplo, en los apoyos agrícolas PAPIR aproximadamente el 60% de los beneficiarios registró cambios en producción, pero sólo la mitad de ellos atribuyó esos cambios exclusivamente a Alianza.

Por otra parte, en el rubro de ingreso de la actividad apoyada, de los beneficiarios que registraron cambios sólo una mínima parte de ellos lo atribuye directamente a Alianza.

Figura 19. Cambios en producción e ingreso en la actividad agrícola apoyada 2003**Figura 20. Cambios en producción e ingreso en la actividad pecuaria apoyada 2003**

Fuente: Elaborado con base en datos de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

Los resultados respecto a la percepción de los beneficiarios estarían reflejando hechos fundamentales sobre el funcionamiento de PAPIR. En efecto, PAPIR proporciona los apoyos para la producción y aunque existe PRODESCA para incidir en una estrategia de comercialización y ventas, o para buscar la eficiencia en el proceso productivo, en la operación es incipiente la contribución de PRODESCA a ese respecto. Cuando existe un documento del proyecto que permita el apoyo, es posible que el documento del proyecto y la operación estén divorciados, y que no exista un seguimiento continuo y pertinente del apoyo, como pudo constarlo el equipo evaluador en sus visitas de campo.

Figura 21. Cambios en ventas y costos de actividades apoyadas en transformación agropecuaria 2003

Fuente: Elaborado con base en datos de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

4.1.2 El empleo⁹⁶

Con base en los resultados de la muestra de beneficiarios encuestados PAPIR 2003, puede aseverarse que el Programa de Desarrollo Rural generó en 2003 un total de jornales que equivaldría a 85,057 empleos / hombre / año⁹⁷. Desde otra perspectiva esos datos significan que aproximadamente el 20% de los beneficiarios PAPIR, es decir uno de cada cinco, creó el equivalente a un empleo /hombre /año en 2003 debido al Programa⁹⁸.

En la lectura de los impactos en el empleo es importante tener presente algunas especificidades sobre el empleo rural. Por el carácter de las actividades agropecuarias, salvo en UPR cuya dimensión y mercado les permite una actividad continua y permanente, en la mayoría de las UPR las actividades son estacionales, con requerimientos de jornales intensivos en algunas fases del proceso productivo y con otras fases, donde la necesidad de mano de obra se reduce al mínimo. Son precisamente en las fases de requerimientos intensivos, cuando la mano de obra familiar resulta insuficiente, y la UPR recurre al mercado de trabajo para emplear jornales externos⁹⁹. Por lo que respecta al empleo familiar, y también debido a las particularidades de la actividad económica rural, los jornales con frecuencia contienen una intensidad y / o tiempo de aplicación, diferentes a lo habitual en el empleo industrial, o al mismo empleo contratado en las UPR. Un jornal familiar podría no estar en actividades continuas ocho horas de lunes a viernes, durante jornadas de baja intensidad, pero en temporadas altas esas jornadas podría ser de más de ocho horas y abarcar también días festivos y fines de semana.

La cantidad neta total de jornales “nuevos” generados en las UPR en 2003 se dividió entre jornales atribuidos a Alianza, es decir, que se ocuparon en la actividad apoyada y jornales “independientes” de Alianza, dedicados a otras actividades productivas de la UP. Un dato de interés es que del total de jornales netos creados por los beneficiarios del Programa, el 66% del total lo atribuyen los beneficiarios a Alianza.

Los jornales generados fueron de carácter familiar y contratado, predominando el trabajo familiar (Figura 22), ya que de cada 100 jornales 61 fueron familiares y 39 contratados. Visto desde otra perspectiva, en la composición del 20% de beneficiarios PAPIR que generaron cada uno un empleo/hombre/año, el 8% de los beneficiarios lo hizo en empleo contratado y el 12% en empleo familiar.

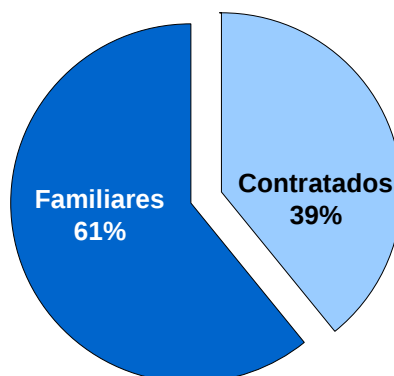
⁹⁶ La generación de empleo se mide como la diferencia entre el número de jornales ocupados en la UPR después del apoyo menos los ocupados antes del apoyo.

⁹⁷ Para el cálculo de un empleo hombre / año se han tomado como base el dato convencional establecido para un empleo rural, que es de 270 jornales.

⁹⁸ Ese dato podría significar también que el empleo /hombre /año generado fue el del propio beneficiario, en cuyo caso Alianza habría contribuido a retener en su UPR a uno de cuatro beneficiarios en las actividades fomentadas por el Programa.

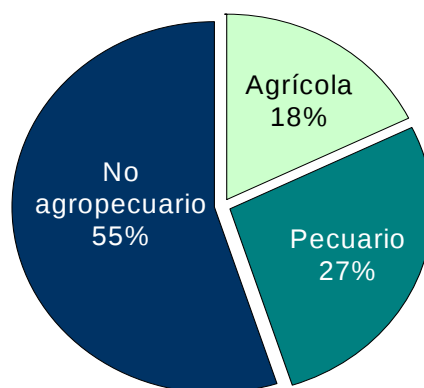
⁹⁹ En las actividades agrícolas esas fases son la siembra y la cosecha. Dependiendo del cultivo y del paquete tecnológico aplicado, las labores intensivas en mano de obra pueden aumentar, incluyendo diversas labores culturales, como fertilización o deshierbe o combate de plagas.

En las actividades pecuarias la generación de empleo depende de la intensidad de explotación, de la especie producida y de su carácter comercial o de traspatio, entre otros.

Figura 22. Jornales generados por el Programa 2003

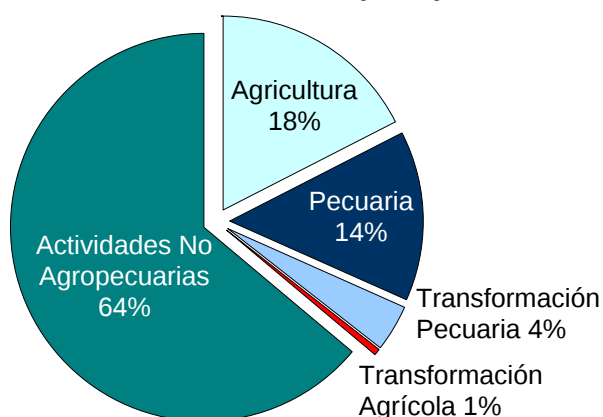
Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

PAPIR 2003 proporcionó apoyos a beneficiarios para actividades en la producción agrícola o pecuaria, para actividades de transformación de la producción agropecuaria y para actividades no agropecuarias, es decir no relacionadas ni con la producción ni con la transformación de la producción agropecuaria, como son la puesta en marcha o fomento a talleres de ropa, por ejemplo.

Figura 23. Generación de jornales, por tipo de actividad 2003

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta a Beneficiarios PAPIR 2003

El desempeño de los beneficiarios respecto a la generación de jornales muestra predominancia de las actividades económicas no agropecuarias (Figura 23). Un dato pertinente en este contexto es que las actividades no agropecuarias en 2003 principalmente generaron jornales contratados (Figura 24), situación que podría estar indicando alguna de las siguientes dos posibilidades: Una, que las actividades agropecuarias agotan la mano de obra familiar y para las actividades no agropecuarias necesitan acudir al mercado laboral. Otra, que las actividades no agropecuarias requieren de jornales con calificaciones específicas, no existentes en la mano de obra familiar.

Figura 24. Jornales contratados por tipo de actividad

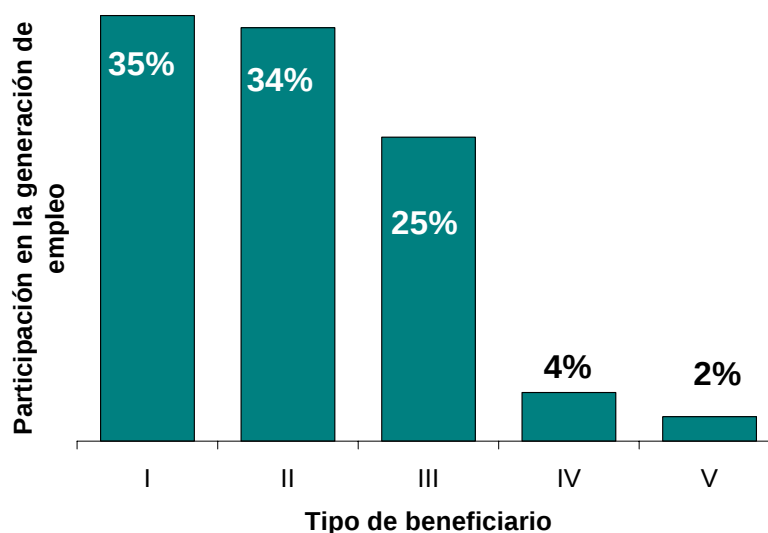
Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

La relación entre el dato sobre empleo y el dato sobre la proporción de los apoyos para actividades no agropecuarias muestra datos relevantes. En efecto, el 22% del total de los beneficiarios recibieron apoyos para actividades no agropecuarias y esos beneficiarios generaron el 55% del total de los jornales, o el 64% de los jornales contratados.

La generación de empleo en la producción agropecuaria en 2003 muestra también un lugar importante y va relacionada con el proceso de reconversión productiva de las UPR hacia cultivos demandantes de mano de obra, principalmente las hortalizas.

A) El empleo generado por tipo de beneficiario

La generación de empleo por el Programa se registra principalmente en beneficiarios de los tipos I al III, pues entre ellos se generó el 94% del total de los “nuevos” jornales. Los beneficiarios de los tipos IV y V generaron el 6% del total de los jornales.

Figura 25. Generación de empleo, por tipo de beneficiario 2003

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

Considerando la distribución de beneficiarios por estrato y la generación de empleo, se tiene el siguiente cuadro:

Cuadro 12. Beneficiarios y empleo 2003

Tipo de beneficiario	Participación en el total de beneficiarios (%)	Participación en la generación del total de jornales (%)
I	27.7	35.3
II	42.5	33.6
III	22.5	25.3
IV	6.9	3.7
V	0.4	2.1

Fuente: Elaborado con base en la Tipología 2003 y la Encuesta a Beneficiarios PAPIR 2003.

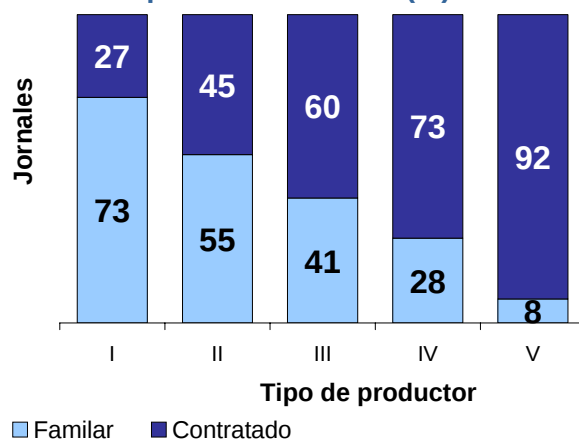
Del cuadro anterior se desprende que son los beneficiarios de los tipos I, III y V los que proporcionalmente muestran los mejores desempeños relativos, particularmente los del tipo V y I.

Un dato adicional de comportamiento que es relevante mencionar es que mientras el tipo I generó principalmente empleo familiar (73% del total de sus jornales nuevos), el tipo V generó principalmente empleo contratado (92% de su total) (Figura 26).

Visto el empleo total, tanto el familiar como el contratado, las contribuciones en el empleo familiar de los tipos I y II son relevantes, pues ellos registraron el 84% del total de jornales familiares. Por otra parte, en los tipos I al III se ubicó el 90% del total de jornales contratados.

La composición del empleo por tipo de beneficiarios muestra comportamientos interesantes, con una disminución continua en el empleo familiar a medida que el tipo de beneficiario cambia del I al V y un aumento consecutivo en el empleo de jornales contratados (Figura 26).

Figura 26. Composición de los jornales generados, por tipo de beneficiario (%)



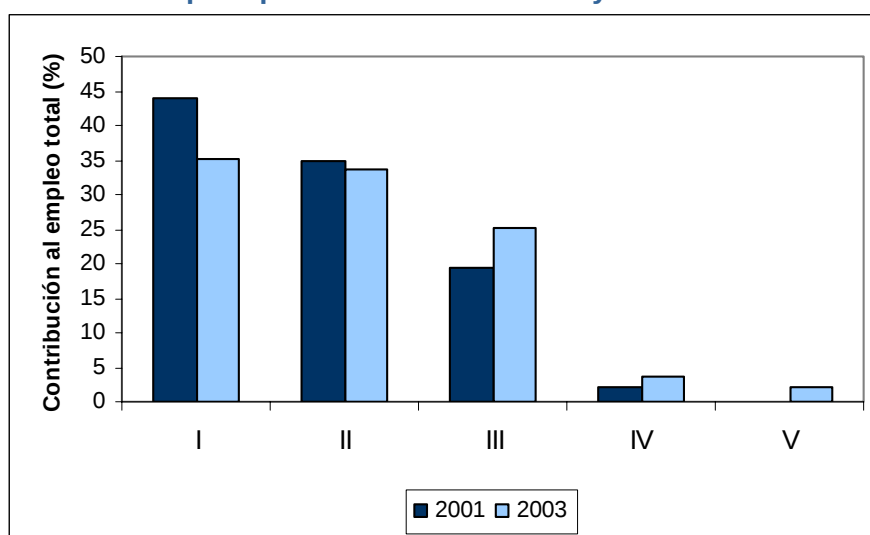
Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

El conocimiento de la especificidad en los comportamientos sobre la generación de empleo da elementos de juicio para la orientación futura del Programa. Si el objetivo es crear empleo familiar o empleo contratado, tendrán que dirigirse los apoyos consecuentemente hacia aquellos beneficiarios, que por sus sistemas productivos y escalas de producción están en la mejor posición para lograr ese objetivo.

B) La dinámica del empleo 2001 y 2003

Dos características sobresalientes en el comportamiento del empleo en 2003 respecto de 2001 son, por una parte, el mayor dinamismo de los beneficiarios tipo III en 2003; por la otra parte, está el hecho de que la generación de empleo, tanto en 2003 como en 2001, estuvo centrada en los beneficiarios tipos I al III.

Figura 27. Comportamiento en la generación de empleo, por tipo de beneficiario 2001 y 2003



Fuente: Elaborado con base en los datos de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

Este comportamiento ha de ubicarse en dos contextos: uno, el de los sistemas productivos presentes en cada tipo de productores, y que, por las características de la tipología se esperaba que en los tipos IV y V se trate de sistemas productivos más capitalizados y como se vio antes, con mayor generación de empleo contratado. Otro, la magnitud de cada estrato, también ya mencionado antes¹⁰⁰.

En el análisis del comportamiento en 2001 y 2003 del empleo familiar y contratado (Cuadro 13) los resultados encontrados permiten inferir que los beneficiarios tipo III, IV y V intensificaron su orientación al mercado, pues bajo comportamientos racionales, el sistema de producción tendría que estar orientado a generar ingresos monetarios con la venta de la producción, para cubrir los costos que trae consigo la contratación de jornales para la unidad de producción. Esa situación habría sido favorecida por los proyectos promovidos por el Programa en 2003.

¹⁰⁰ En 2001 estos tres estratos comprendieron el 86.5% del total de beneficiarios que generaron el 98.1% del total de jornales. En el tipo III estaba el 32.8% de los beneficiarios, pero generó el 19.5% del total de los jornales (FAO, Informe de Evaluación Nacional de Desarrollo Rural 2002, p. 23).

Cuadro 13. Participación en la generación de jornales, por tipo de beneficiario

Tipo de beneficiario	Jornales			
	Familiares		Contratados	
	2001	2003	2001	2003
I	45.3	52.1	41.7	25.2
II	39.7	32.1	27.9	25.8
III	15.5	15.2	25.6	36.4
IV	0.1	0.6	4.9	7.0
V	-0.6	0	-0.1	5.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003 y PAPDER 2001.

4.1.3. La reconversión productiva¹⁰¹

La reconversión productiva promovida por el Programa se presenta con base en un *índice de reconversión*. Este índice expresa la reasignación de la superficie de labor entre cultivos¹⁰². Un índice positivo para un cultivo indicará que la participación en la superficie total de ese cultivo después del apoyo es mayor a su participación en la superficie total de antes del apoyo; un índice negativo significará la situación inversa¹⁰³.

En el Cuadro 14 se expresan los índices para tres cultivos, como ejemplo de los que han tenido un comportamiento más dinámico.

Cuadro 14. Índice de reconversión 2001 y 2003

Grupo de cultivos	2001	2003
Hortalizas	0.3	8.4
Granos	-2.4	-7.3
Forrajes	-0.8	1.1

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

En un cotejo en el tiempo, entre los años 2001 y 2003, pueden detectarse dos hechos importantes: por una parte, la disminución en la proporción de la superficie total dedicada a los granos, por la otra, el aumento en la proporción de la superficie total dedicada a hortalizas. Esos datos indican una marcada orientación de los apoyos agrícolas que el Programa concede hacia el cultivo de hortalizas. Por la magnitud del índice de

¹⁰¹ Los datos sobre reconversión productiva se refieren a los resultados mostrados por beneficiarios que recibieron apoyos para la producción agrícola o para la transformación de la producción agrícola. En 2003 significaron el 39% de los apoyos otorgados por PAPIR.

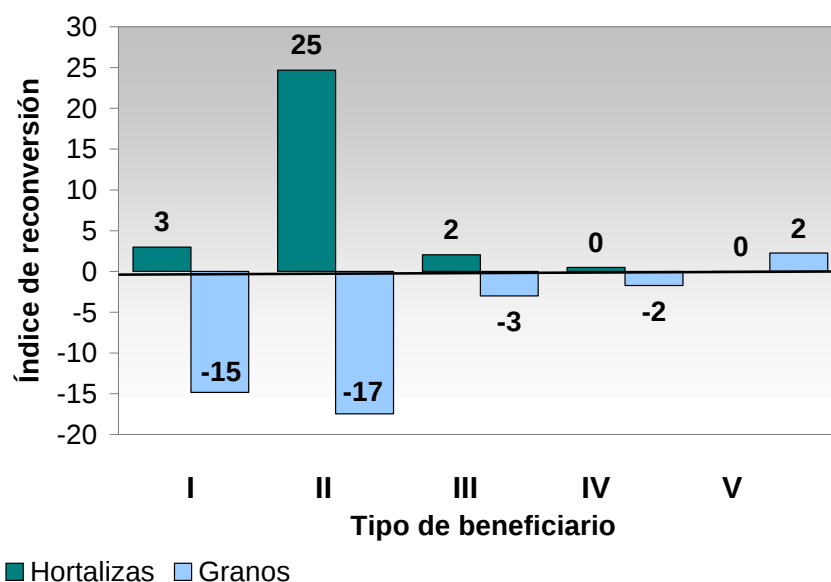
¹⁰² El índice se construye de la siguiente manera: primero se obtiene el porcentaje que ocupa el cultivo bajo análisis en la superficie total del beneficiario antes y del apoyo y después del apoyo; en el segundo paso se obtiene la diferencia del porcentaje después menos el porcentaje antes del apoyo.

¹⁰³ En 2003, por ejemplo, los granos ocuparon después del apoyo el 54% del total de la superficie agrícola, de los beneficiarios, mientras que antes del apoyo significaban el 61.4%. La diferencia entre ambos es de -7.3. Ha de notarse que la superficie total después del apoyo también se incrementó, por lo que un descenso en el porcentaje ocupado no significa una reducción absoluta en la superficie que ocupa el cultivo.

reconversión fue en 2003 cuando se presentó una reestructuración de cultivos mayor a la habida en 2001.

El Programa apoyó cultivos agrícolas ya existentes y nuevos cultivos. Por tipo de beneficiario, fueron los del tipo I y II los más dinámicos, pues el saldo positivo de nuevos cultivos incorporados en su estructura productiva es la más relevante, igual que lo es el abandono del cultivo de granos (Figura 28).

Figura 28. Índice de reconversión, por tipo de beneficiario



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

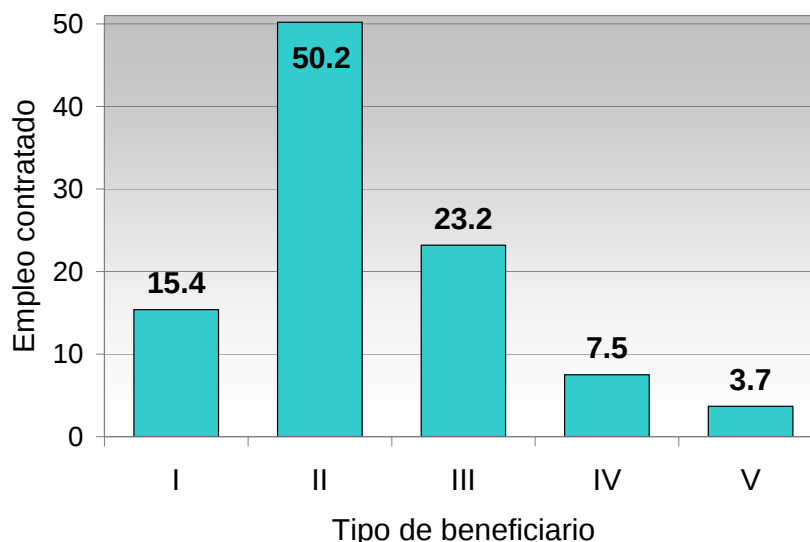
Aunque el eje principal de la reestructuración está marcada por los cambios en hortalizas y granos, en 2003 se presentaron también cambios positivos en plantaciones y en forrajes, cuyos índices de reconversión fueron, respectivamente de 4.9 y 8.5.

En las regiones prioritarias los beneficiarios PAPIR presentaron una importante incorporación de nuevos cultivos, principalmente hortalizas. En las localidades de muy alta marginación el índice de reconversión en hortalizas alcanzó el valor de 6.7, en las localidades de alta marginación, 16.9.

La reasignación en el uso de la tierra agrícola a otros cultivos desencadena cambios en la UPR, que se expresan en la producción, en el empleo y en el ingreso, principalmente. Por lo tanto, a raíz de la reconversión, la UPR entra en otra dinámica de producción, con nuevas exigencias y nuevas situaciones de mercado.

Así por ejemplo, la reconversión observada en 2003 muestra estrecha relación con el empleo, principalmente el empleo contratado. En efecto, el estrato II, que es el que observa el mayor índice de reconversión productiva en hortalizas, muestra también la mayor participación en el empleo contratado generado por las actividades agrícolas apoyadas por el Programa, que es de la mitad de todo el empleo contratado en ese rubro de producción en 2003 (Figura 28 y 29).

Figura 29. Participación en el empleo contratado generado en las actividades agrícolas, por tipo de beneficiario 2003



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

La reconversión en las regiones prioritarias tuvo una dimensión importante, pues del total de superficie reasignada a otros cultivos, el 25% de esa superficie se incorporó en las regiones prioritarias.

4.1.4 Producción y productividad

Los impactos de PAPIR en producción y productividad se evaluaron sólo para actividades agrícolas y ganaderas, ya que si bien también se financian actividades no agropecuarias, en la mayoría de los casos son nuevas y fueron inducidas por el programa, de modo que existen posibilidades de comparación.

Según los datos registrados en la encuesta, el 42% de los beneficiarios 2003 incrementó su producción agrícola a causa del apoyo y el 36% aumentó su rendimiento¹⁰⁴. Quienes más incrementaron la producción, rendimiento y superficie sembrada fueron los productores más pequeños (Tipo I), observándose una tendencia decreciente a medida que aumenta el tamaño del productor. Lo anterior es de esperarse puesto que los niveles productivos son tan bajos que recursos adicionales provocan importantes incrementos porcentuales a pesar de que la producción continúe siendo menor a los otros tipos de productores.

Los recursos tuvieron mayor impacto en las actividades ganaderas, donde el 78% de quienes recibieron apoyo en 2003 incrementaron su producción y 51% los rendimientos. Al igual que en las actividades agrícolas, quienes más incrementaron tanto su producción como el rendimiento y la escala fueron los productores más pequeños (tipo I), observándose una tendencia decreciente a medida que mejora la condición socioeconómica del productor. Los beneficiarios 2003 reportaron incrementos mayores a los que recibieron el apoyo en 2001, sin embargo es necesario recordar que en las zonas

¹⁰⁴ Estas cifras son similares para los beneficiarios 2001

rurales son pocos los productores que llevan registros, por lo que los beneficiarios 2003 se acuerdan más.

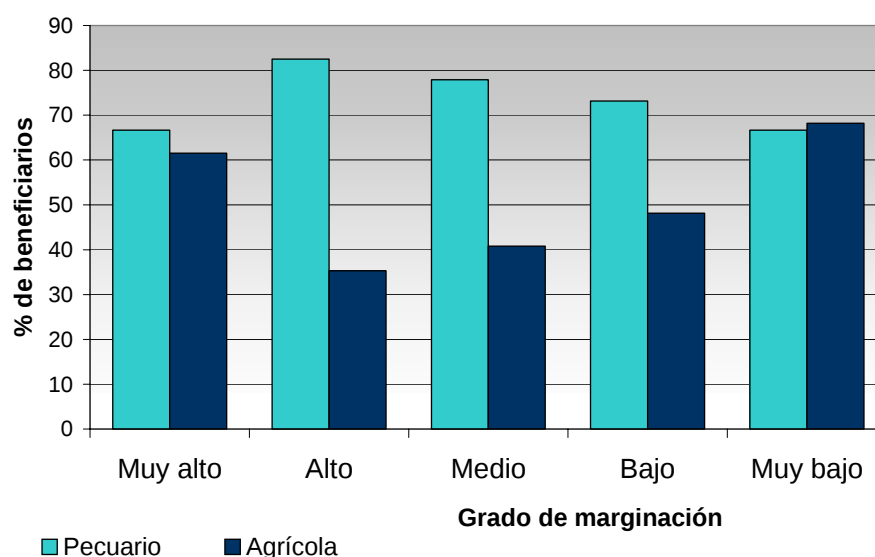
Cuadro 15. Beneficiarios que registraron incrementos en producción, rendimiento y escala, como consecuencia de Alianza

Incremento en:	Beneficiarios con actividades agrícolas		Incremento en:	Beneficiarios con actividades ganaderas	
	2003	2001		2003	2001
Superficie	28%	25%	Escala	74%	59%
Rendimiento	36%	35%	Rendimiento	51%	46%
Superficie y rendimiento	20%	18%	Escala y rendimiento	47%	38%
Producción	42%	39%	Producción	78%	61%

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PADER 2001 y PAPIR 2003.

Si se toma en cuenta el aumento de la producción de acuerdo al grado de marginación, puede observarse que los productores agrícolas que más aumentaron su producción fueron los que se encuentran en regiones con muy alto y muy bajo grados de marginación, siendo los grados intermedios en los que la producción aumentó en menor medida. En cambio, para las actividades pecuarias, el porcentaje de beneficiarios que incrementaron su producción fue bastante uniforme en todos los grados de marginación, aunque son ligeramente mayores en las regiones de marginación intermedia.

Figura 30. Beneficiarios con crecimiento en la producción, según grado de marginación

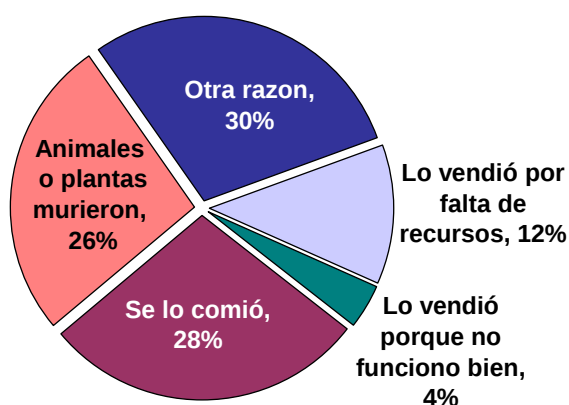


Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

4.1.5 Permanencia del apoyo y capitalización de la unidad de producción rural

De los beneficiarios que recibieron en 2003 el apoyo sólo el 3% no lo conserva, lo cual es de esperarse puesto que llevan poco tiempo de operación. En cambio, para los apoyos otorgados en 2001 este porcentaje aumenta a 13%, lo cual indica que a pesar de haber pasado dos años son relativamente pocos los beneficiarios que se desprenden de los activos adquiridos. La principal razón por la que los beneficiarios no mantienen el apoyo es que se lo comieron (28%), lo cual sugiere que los apoyos se utilizaron para incrementar el ingreso corriente y no para inversión. La segunda, es que los animales o plantas se murieron (26%), lo cual indica el escaso control sanitario en los apoyos.

Figura 31. Razones por las que los beneficiarios ya no tienen el apoyo



Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

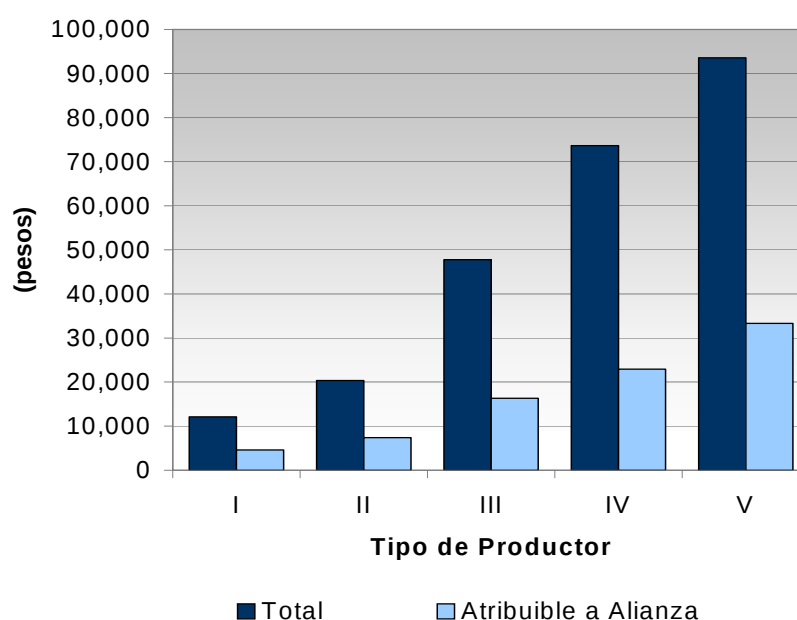
En cuanto al nivel de uso promedio del apoyo es cercano al 65% para ambos años, el cual se considera bajo y sugiere que los productores no aprovechan a cabalidad la capacidad instalada en sus unidades productivas, ya sea por falta de conocimientos técnicos o acceso a mercados. Sin embargo, los beneficiarios que accedieron vía proyecto en 2001 tienen un nivel promedio de uso mayor (72%), comparado con el 64% registrado en 2003, por lo que puede decirse que la asignación de recursos vía proyectos tuvo un impacto significativo en el uso de la inversión realizada hace tres años. Esta tendencia sólo se observa entre los beneficiarios 2001, lo cual refleja de mejor manera el impacto de los proyectos puesto que llevan más tiempo de operación.

Para analizar la contribución de Alianza a la capitalización de los productores se evaluó la diferencia entre el valor de los activos antes del apoyo y al momento de realizar la encuesta (junio y julio de 2004). Para este indicador se tomaron sólo los beneficiarios 2001 ya que la capitalización es un proceso que sólo puede ser analizado en el mediano plazo, que es cuando se reflejan las inversiones complementarias realizadas. En el indicador de capitalización inciden las inversiones realizadas gracias al apoyo de Alianza y otras inversiones que realiza el productor por su cuenta, por ello, la encuesta se trató de separar el efecto del Programa. El apoyo de Alianza se considera una inversión inicial

que, por un lado, induce nuevas inversiones¹⁰⁵ y, por otro, permite a la unidad productiva ser más rentable y entonces reinvertir recursos para aumentar el capital de la empresa.

Como puede observarse en la siguiente figura, el promedio de capitalización es mayor a medida que aumenta la escala del productor, lo cual refleja que los productores más grandes son también los que más se capitalizan. Sin embargo, si se toma en cuenta el porcentaje de capitalización atribuido a Alianza puede distinguirse que los productores más grandes atribuyen a Alianza proporcionalmente menos capitalización de la que atribuyen los productores con menor nivel socioeconómico. Es decir, los productores de tipo I atribuyen a Alianza el 38% de la capitalización mientras que los productores tipo IV y V le atribuyen 31% y 36% respectivamente, lo cual refleja que los productores más grandes tienen otras fuentes de financiamiento.

Figura 32. Promedio de capitalización por tipo de productor, 2001



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PADER 2001.

4.1.6 Cambio tecnológico

El cambio tecnológico incide en la capacidad de los productores rurales para aumentar su producción, disminuir costos y así, aumentar el ingreso. Para medir el cambio en el nivel tecnológico de los beneficiarios se tomó en cuenta, para las actividades agrícolas, la calidad genética de las semillas y plántulas, el riego, la fertilización, así como la mecanización de las unidades productivas. Para los productores ganaderos se analizó la calidad genética de los animales, su alimentación, la infraestructura y equipo disponibles. Con estos datos se formó un índice tecnológico el cual indica el grado de utilización de tecnología, así cuando es igual a uno significa que el productor utiliza las mejores técnicas de producción.

¹⁰⁵ Es común que ante incrementos provocados por inversiones financieras como la de Alianza los productores complementen sus activos de acuerdo a las nuevas necesidades, por ejemplo, con un granero para almacenar los excedentes de producción.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, el cambio tecnológico registrado fue significativo para los productores de menor nivel socioeconómico (Tipo I), disminuyendo a medida que aumenta el tamaño del productor, llegando a cifras cercanas a cero para los productores tipo IV y V. Esta tendencia es explicable puesto que los productores más grandes también tienen mejores niveles tecnológicos por lo que los cambios suelen ser más pequeños. Al contrario, para los productores pequeños el cambio tecnológico fue significativo puesto que al tener tan poca tecnología cualquier mejora en tecnología significa mucho en términos productivos, sin embargo siguen siendo los más atrasados en el uso de tecnología.¹⁰⁶

Cuadro 16. Índice de nivel tecnológico

Tipo de Productor	2001			2003		
	Índice tecnológico antes del apoyo	Índice tecnológico después del apoyo	Cambio porcentual	Índice tecnológico antes del apoyo	Índice tecnológico después del apoyo	Cambio porcentual
I	0.11	0.28	159%	0.09	0.30	223%
II	0.35	0.37	6%	0.31	0.38	24%
III	0.48	0.50	3%	0.44	0.48	9%
IV	0.66	0.66	0%	0.61	0.62	2%
V	0.75	0.75	0%	0.74	0.74	0%
TOTAL (promedio)	0.33	0.39	17%	0.31	0.40	31%

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PADER 2001 y PAPIR 2003.

El 40% de los beneficiarios 2001 que recibieron apoyos agrícolas registraron algún tipo de cambio tecnológico aunque la mayoría de ellos no lo atribuye a Alianza. De ellos, sólo el 1% lo atribuye totalmente a Alianza y otro 20% lo atribuye tanto al Programa como a otros factores. Para los beneficiarios 2003 el 3% lo atribuye sólo a Alianza mientras que otro 29% lo relaciona parcialmente. Estos datos indican que un bajo porcentaje de los beneficiarios identifica al Programa de Desarrollo Rural con la adopción de nuevas tecnologías, posiblemente porque en las entidades federativas no se ha puesto como prioridad apoyar proyectos de este tipo y los planes de desarrollo rural no han especificado las actividades y componentes que se deben apoyar. Por otro lado, como puede observarse en el cuadro, los beneficiarios dedicados a actividades ganaderas atribuyen con más frecuencia el cambio tecnológico a Alianza, lo cual sugiere que el Programa tiene mayores impactos en las actividades ganaderas.

Cuadro 17. Contribución de Alianza al cambio tecnológico

	Actividades Agrícolas		Actividades Ganaderas	
	2001	2003	2001	2003
Sólo Alianza	1%	3%	13%	16%
Alianza y otros factores	20%	29%	42%	33%
Otros factores	79%	68%	45%	51%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PADER 2001 y PAPIR 2003.

¹⁰⁶ A medida que el índice de nivel tecnológico se aproxima a uno significa que existe mayor empleo de tecnología más avanzada.

4.1.7 La integración en cadenas productivas

Los proyectos productivos que apoya PAPIR son considerados como un medio para la integración de la población rural a las cadenas productivas. Con la integración a las cadenas productivas se espera incrementar los impactos en el ingreso y en el empleo de la población beneficiaria.

Para analizar la integración de las UPR se calcularon dos indicadores, que respectivamente expresan la integración hacia adelante (VHI)¹⁰⁷ y la integración hacia atrás (VIV)¹⁰⁸. La integración hacia adelante expresa, por lo tanto, los cambios en la absorción del mercado, de la producción generada por el beneficiario, mientras que la integración hacia atrás indica los cambios en el autoabastecimiento del beneficiario con materias primas e insumos requeridos para su producción.

El comportamiento para 2003 muestra lo siguiente:

Cuadro 18. Integración en cadenas productivas

Cambios en la integración	Beneficiarios con apoyos		
	Agrícolas	Pecuarios	No agropecuarios
Hacia adelante (VHI)	0.062	0.018	0.256
Hacia atrás (VIV)	-0.093	-0.122	-0.267

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

Los resultados de 2003 indican que son los beneficiarios con apoyos no agropecuarios los que tuvieron los mayores niveles de integración, pues incrementaron en promedio sus ventas al mercado en 26%, pero al mismo tiempo mostraron incrementos considerables en su autoabastecimiento de insumos y materias primas producidos en la propia UPR, ya que hubo un ascenso de 27% respecto al autoabastecimiento que tuvieron el año anterior.

En el caso de los beneficiarios con apoyos agrícolas y pecuarios los cambios son débiles, ya que el incremento en las ventas al mercado registrado fue de 6% y 2% respectivamente. También se incrementó el autoabastecimiento.

Un dato que resulta interesante es la percepción de los beneficiarios respecto al papel jugado por Alianza en la integración al mercado. En efecto, 40% de los beneficiarios de apoyos no agropecuarios, atribuyen ese cambio exclusivamente a Alianza, mientras que en los beneficiarios de apoyos agrícolas y pecuarios es el 23% en cada caso. Este resultado seguramente guarda relación con el acompañamiento que los beneficiarios hubiesen tenido por los actores del Programa para llegar al mercado.

¹⁰⁷ VHI mide la variación habida en la integración hacia adelante, entre el año con el apoyo comparado con el año anterior. Los datos para el cálculo de VHI son PMd, que es el porcentaje promedio de la producción colocada en el mercado después del apoyo y PMA, que es el porcentaje promedio de la producción colocada en el mercado antes del apoyo.

¹⁰⁸ VIV mide los cambios en el autoabastecimiento del beneficiario. Los elementos principales para su cálculo son los porcentajes de autoabastecimiento antes del apoyo, al que se le resta el porcentaje de autoabastecimiento después del apoyo. Si VIV toma valores negativos, ello significa que el autoabastecimiento se incrementó, es decir que el beneficiario emplea en su producción más insumos producidos en la propia UPR con el apoyo que sin el apoyo. Un valor negativo para VIV significa, entonces una menor integración hacia atrás.

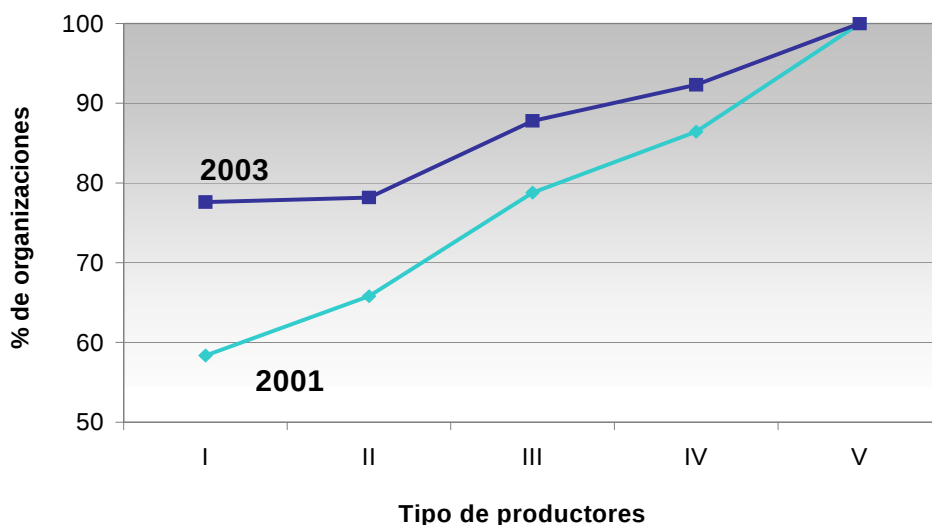
4.1.8 Efectos de PAPIR sobre las organizaciones económicas apoyadas

PAPIR tiene entre sus beneficiarios a organizaciones económicas constituidas legalmente. Entre los beneficiarios encuestados de 2001, el 29% pertenece a una organización económica, sin embargo para los beneficiarios 2003 este porcentaje es de 41%, lo que indica que PAPIR ha dado actualmente mayor peso a financiar proyectos de unidades productivas constituidas legalmente. Sin embargo, es frecuente que los beneficiarios solamente se constituyen para recibir el apoyo. En 2003 ese era el caso en 69% de las organizaciones apoyadas. Lo anterior favorece la rápida desintegración de estos grupos y muchas veces del proyecto, como puede observarse entre los beneficiarios 2001 ya que sólo 6.8 organizaciones de cada 10 sigue vigente después de tres años de haber sido apoyadas.¹⁰⁹

De acuerdo con los datos de la siguiente gráfica, el porcentaje de organizaciones vigentes después del apoyo PAPIR es mayor a medida que aumenta el nivel socioeconómico del productor, llegando a ser el 100% para los productores de tipo V.¹¹⁰ Esta tendencia indica que las organizaciones mientras más rentables son y más capital humano tienen los socios, se encuentran más consolidadas.

Por el contrario, las organizaciones de productores con menor nivel socioeconómico son las que tienden a desintegrarse, probablemente porque la escala de producción y rentabilidad no permiten ingresos suficientes. Por ello, es importante no forzar a los grupos de nivel socioeconómico menor a tener determinado número de socios. En ocasiones se piensa que al especificar cuantos miembros deben tener los grupos apoyados se está beneficiando a más personas, pero en realidad sólo se incentiva la creación de grupos ficticios o que se desintegren por falta de capacidades organizativas.

Figura 33. Porcentaje de organizaciones vigentes después del apoyo



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PADER 2001 y PAPIR 2003.

¹⁰⁹ La encuesta se levantó durante el primer semestre del 2004 por lo que los beneficiarios 2001 hace tres años que solicitaron apoyos de Alianza para el Campo.

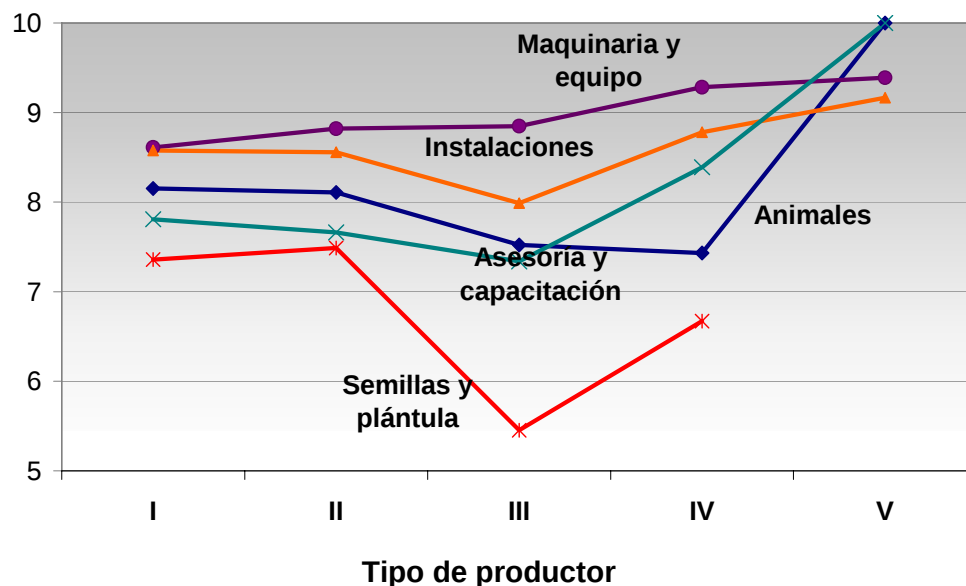
¹¹⁰ También este tipo de productores son quienes más aumentaron tanto el número de organizaciones apoyadas como las que sólo se organizaron para obtener el apoyo, lo cual indica que a pesar de que son pocos los beneficiarios de Tipo V su participación en el Programa ha aumentado.

4.1.9 Satisfacción con el apoyo

Los beneficiarios entrevistados asignaron una calificación promedio de 8.9 al grado de satisfacción general, lo cual indica un alto grado de aprobación del Programa. Quienes se encuentran menos satisfechos son los que recibieron semillas y plántulas (calificación: 6.9), posiblemente porque la entrega del recurso no fue consistente con el período de siembra y plantación. Los productores que recibieron maquinaria y equipo son los que asignaron las calificaciones más altas, seguidos de las construcciones e instalaciones, lo cual puede estar relacionado con que son apoyos más duraderos.

Al analizar la satisfacción por tipo de productor, se aprecia que los productores más grandes (Tipo V) asignan mejores calificaciones, pero debe recordarse que son también quienes reciben apoyos más grandes. Los de tipo III, quienes tienen un nivel socioeconómico y educacional medio y sus expectativas de inversión están íntimamente ligadas a los apoyos externos, son los más estrictos en su valoración. Por otra parte, llama la atención las calificaciones de la asesoría y capacitación, donde los productores de tipo I, II y III la evalúan de forma similar y los de tipo IV y V son más benevolentes, una explicación puede ser que estos últimos eligen a técnicos más capaces o conocen de antemano lo que deben esperar del técnico.

Figura 34, Calificación asignada al PAPIR por componente



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

La primera aproximación de los productores al Programa son los trámites para presentar la solicitud, al respecto, los beneficiarios encontraron aceptable la calidad de servicio recibido. Tanto en el acopio de información como en la integración de la solicitud, el 51% de quienes habían realizado el trámite por sí solos contestaron que fue fácil, sólo entre el 8% y 11% lo consideraron complicado. Sin embargo, sería importante conocer las razones de las personas que decidieron no hacer los trámites directamente, ya que en la mayoría de los casos son los PSP quienes tienen asignada esta función. En cuanto a la atención del personal de ventanilla y la atención en la integración de la solicitud, el 52% consideró que era buena y sólo el 3% la calificó como mala, lo cual refleja que la disponibilidad y amabilidad del personal de las ventanillas son buenos.

Si bien el 92.6% de los beneficiarios 2003 recibió el apoyo, el 6.6% de ellos no lo recibió completo. A pesar de que en la encuesta no se preguntó la causa, durante el trabajo de campo se detectó que en ocasiones las autoridades deciden modificar los porcentajes de apoyo y por tanto los montos para aumentar el número de beneficiarios. El 7.4% de los productores encuestados no recibió el apoyo a pesar de que estaban en las listas de proyectos aprobados. Aunque las autoridades atribuyen como principal causa la falta de la aportación de los productores, sólo el 15.9% de los beneficiarios le atribuyó esta razón, mientras que el 32% dijo no conocer las causas y otro 18.12% lo atribuyó a la falta de aviso oportuno.

4.2 Los impactos de PROFEMOR

4.2.1 Impactos en el fortalecimiento municipal

El fortalecimiento institucional es un proceso que se ubica en el marco de cambios estructurales en el medio rural. Las acciones buscan fortalecer el capital social que permitirá mayor participación de la población rural en las decisiones estratégicas, económicas y sociales, de su vida cotidiana. Esas acciones se reflejarán, por lo tanto, en el mediano y largo plazo.

La contribución de PROFEMOR en el rubro de fortalecimiento institucional se inscribe en el apoyo a la constitución y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural (CMDRS y CDDRS). Las principales acciones esperadas de los consejos en 2003 fueron la elaboración de los diagnósticos, municipales y distritales y la formulación de los Planes de Desarrollo, Municipal y Distrital.

La constitución de los consejos se inició en 2002 y continuó en 2003. En la mayoría de las entidades que el equipo evaluador visitó, los consejos creados en 2002 realizaron funciones relevantes en 2003, como es la validación de solicitudes y la asignación de los recursos del Programa.

La revisión de las acciones y problemas que enfrentaron los consejos en 2003, muestra que hay percepciones diferentes según se trate de funcionarios estatales, coordinadores de consejos y presidentes municipales. Esta diferencia podría indicar falta de información entre actores, o diferente visión, según el papel del actor en el proceso.

Una situación que la mayoría de los actores percibe es que los CMDRS se han fortalecido con los coordinadores. En otros rubros la situación es la siguiente:

El 47% de los coordinadores percibe problemas de financiamiento en los CMDRS y más de un tercio (37%) considera que existe indefinición de atribuciones en los consejos. Estos hechos estarían significando la urgencia de que los CMDRS cuenten con reglas claras para la operación, donde se definan roles al interior, igual que en la relación de los CMDRS con otros consejos.

Por otro lado, llama la atención que el 50% de los presidentes municipales entrevistados considera que hay falta de interés en los consejos, porque no se ven resultados, el 44% también percibe conflictos de interés al interior de los consejos, el 63% ve problemas de coordinación con otras instancias y el 38% ve falta de capacidad profesional en los consejeros (Cuadro 19). Esos aspectos son fundamentales para el funcionamiento de los CMDRS y su comportamiento jugará un rol definitivo en la continuidad de los CMDRS. Otro de los papeles que se espera con la municipalización es que los esfuerzos se

conjuguen y el consejo pueda aprovechar todos los programas públicos. En 2003 sólo el 25% de los presidentes municipales considera que los CMDRS tienen coordinación con otras instancias que promueven la municipalización, contra el 60% de los coordinadores.

Otro hecho relevante es la percepción respecto a si con el apoyo de PROFEMOR se elaboraron los Planes de Desarrollo Municipal y de si con esos Planes se obtuvo financiamiento de Alianza. En ambos casos, la proporción de coordinadores con una percepción positiva al respecto fue de 63% y 34%, respectivamente, mientras que en el caso de los presidentes municipales fue el 38% y el 13% en cada caso, respectivamente. En este último caso, podría ser que la diferencia en las percepciones se deba a falta de información de los presidentes municipales sobre la existencia de los Planes. Sin embargo, si así fuera, ello estaría indicando que el Plan, aunque existe, no ha sido socializado. Por otra parte, aunque el objetivo primordial del Plan no es obtener financiamiento de Alianza, el financiamiento a las acciones que el Plan propone sería una forma de convalidar la pertinencia de esas acciones.

En la tercera columna del Cuadro 19 se presenta la valoración del total de los otros actores entrevistados, la cual incluye a coordinadores y presidentes municipales, junto con la de funcionarios operativos y directos relacionados con el Programa. Como puede verse, las percepciones del total de actores se encuentran en un punto intermedio.

Cuadro 19. Valoración de actores estatales sobre los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable

	Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable	Presidente municipal o equivalente	Total de otros actores
Problemas de financiamiento	47%	38%	39%
Problemas de coordinación entre instancias	54%	63%	43%
Indefinición de atribuciones	37%	25%	28%
Falta de interés porque no se ven resultados	35%	50%	27%
Falta de capacidad profesional de los consejeros	25%	38%	27%
Existen conflictos de interés	36%	44%	32%
Se han fortalecido con los coordinadores	76%	63%	60%
Existe coordinación con otras instancias que promueven la municipalización	60%	25%	42%
Se formularon Planes de Desarrollo	63%	38%	48%
Con los Planes de Desarrollo Municipal se obtuvieron financiamientos de Alianza	34%	13%	26%

Fuente: Elaborado con base en los datos de la Encuesta Nacional a Otros Actores 2003.

En 2003 el apoyo de PROFEMOR se dirigió a 1137 consejos y aunque la información no aparece desglosada, por la orientación del Programa hacia regiones prioritarias, cabría esperar que esos 1137 consejos fueran de los municipios de alta y muy alta marginación, por lo que se tendría una cobertura de 88% de los municipios objetivo. Por lo tanto, la formación de consejos municipales habría logrado importantes avances en 2003. Igualmente lo son los avances en la generación de diagnósticos y planes municipales, aunque ello requiere de acciones que den continuidad y fortalezcan el proceso ya en marcha.

Los consejos distritales (CDDRS) formados en 2003 fueron 147, cifra que permite ver también una amplia cobertura respecto al total. Sin embargo, la formulación de Planes Distritales de Desarrollo Rural ha tenido relativamente menor atención a la concedida a los Planes Municipales. Una de las razones es que un insumo para los Planes Distritales son los Planes Municipales de todos los municipios que integran el distrito. Adicionalmente, no todos los CDDRS han recibido el apoyo de coordinadores distritales, o esos coordinadores han tenido menor estabilidad que los coordinadores municipales, como pudo constarlo el equipo evaluador nacional en las visitas a los estados.

La coordinación para la elaboración de los Planes Distritales es aún incipiente y refleja problemas semejantes a los existentes en los CMDRS. La coordinación exitosa de los consejos distritales requiere de CMDRS estables y en los que se hayan generado los Diagnósticos y Planes, pues son los insumos indispensables para generar los Diagnósticos y Planes Distritales.

4.2.2 Impactos en la consolidación organizativa

Los apoyos de PROFEMOR a la consolidación organizativa tienen como objetivo principal fortalecer la estructura interna de las organizaciones, para fomentar su actividad productiva, mejorar su capacidad financiera y favorecer su inserción en las cadenas productivas. PROFEMOR busca propiciar un efecto multiplicador incluyente y autonomía gradual a las organizaciones.

Los instrumentos que PROFEMOR tiene disponibles para lograr los propósitos antes mencionados son servicios profesionales para actividades gerenciales en la organización económica apoyada, así también de apoyo en equipo informático.

Las organizaciones de primer nivel fueron en 2003 las más importantes en el apoyo de PROFEMOR. En el presupuesto total para consolidación organizativa absorbieron aproximadamente el 70% del total, mientras que en número de beneficiarios las organizaciones de segundo y tercer nivel significaron aproximadamente el 60% del total (Cuadro 20).

Cuadro 20. Organizaciones apoyadas en el marco de la Consolidación Organizativa 2003

Tipo de Organización	Número de organizaciones	Participación en el total de organizaciones (%)	Número de beneficiarios	Participación en el total de beneficiarios (%)	Apoyo público total (en millones de pesos 2003)	Participación en el total del apoyo (%)
Primer nivel	1,033	78.2	34,785	40.8	60.4	69.5
Segundo y Tercer nivel	287	21.8	50,419	59.2	25.9	30.5
Total organizaciones	1,320	100.0	85,204	100.0	86.3	100.0

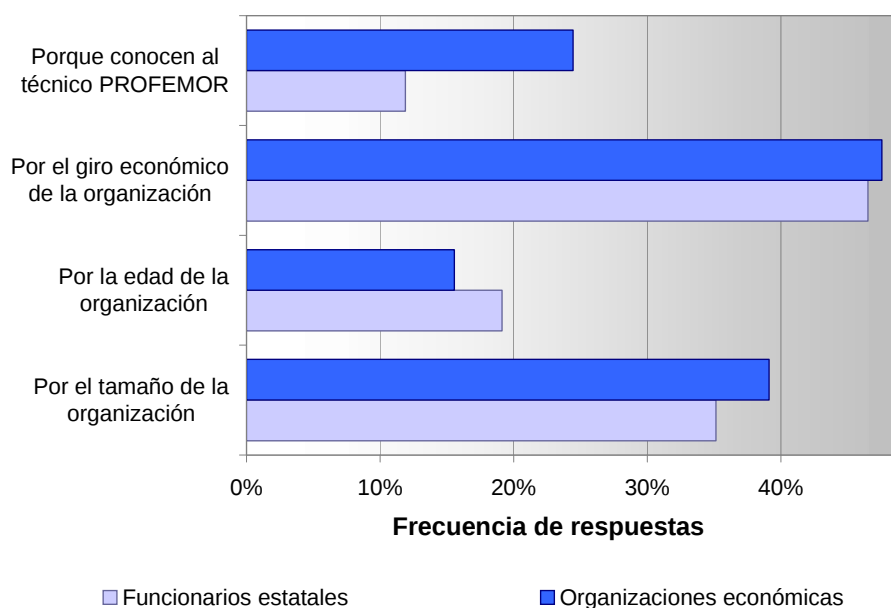
Fuentes: SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. Avance Físico Nacional de los Programas Federalizados de Alianza Contigo, al 25 de julio 2004 y SAGARPA. Dirección General de Programas Regionales y Organización Rural. Pre-cierre de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural, 2003.

El fortalecimiento de las organizaciones de primer nivel incluye a las Sociedades de Producción Rural (SPR), las Sociedades de Solidaridad Social (SSS) y las Sociedades Cooperativas principalmente. La orientación de PROFEMOR en 2003 permite, entonces, ver acciones hacia un rubro de la economía rural con alto potencial, pero también con carencias esenciales en su organización y operación económica.

Los apoyos de los gerentes pagados por PROFEMOR dependen de las necesidades detectadas por las organizaciones en la cédula de autodiagnóstico que presentan junto con su solicitud de apoyo. De tal manera que el apoyo puede ser canalizado para llevar a cabo estatutos jurídicos, establecer sistemas contables o para mejorar procedimientos administrativos, los gerentes pueden brindar uno, dos, o los tres apoyos simultáneamente. Con base en la Encuesta a Otros Actores 2003 en el 51% de la muestra de organizaciones entrevistadas el gerente o técnico PROFEMOR trabajó para mejorar procedimientos administrativos, en el 38% para mejorar sistemas contables y en el 25% para elaborar los estatutos jurídicos de las organizaciones.

En opinión de la muestra de organizaciones apoyadas, sus representantes enumeraron tres criterios que guiaron la selección de ellas para darles el apoyo en consolidación organizativa. El primero sería el giro económico de la organización, el segundo el tamaño y el tercero el hecho de que los funcionarios conozcan al técnico cuyos servicios aprovechará la organización. Sin embargo, la edad de la organización tiene poco peso para seleccionar a la que recibirán el apoyo, a pesar de ser uno de los principales criterios establecidos en las Reglas de Operación y ser uno de los más indicativos del grado de consolidación de la unidad productiva. Si bien no deben apoyarse organizaciones ya consolidadas que de todos modos pagarían los servicios de especialistas, aquellas organizaciones poco cohesionadas e inestables posiblemente tampoco aprovecharían el apoyo de la mejor manera, para lo cual sería pertinente incluir otros criterios adicionales a la edad de la organización.

Figura 35. Forma de selección de las organizaciones económicas



Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

En el caso de los apoyos de PROFEMOR a organizaciones económicas un seguimiento puntual y oportuno permitiría que los recursos permitan realmente la consolidación de las organizaciones. Aunque en la operación existe el seguimiento de los apoyos, ese seguimiento con frecuencia es formal a través de informes mensuales que, aunque pueden ser cotejados con el programa de trabajo inicialmente entregado, no permite ver más allá respecto a la trascendencia de esos apoyos en el avance de la consolidación organizativa, ni cotejar la situación antes y después de la permanencia del gerente en la organización. Un hecho interesante que se desprende de la encuesta a otros actores es que el 59% de los encuestados opinó que sí se da seguimiento a este tipo de apoyos.

4.2.3 Las Instituciones Financieras Rurales

Una de las vertientes de ejecución nacional de PROFEMOR se orienta a las Instituciones Financieras Rurales (IFR), para su *“fortalecimiento y ampliación”* (Reglas de Operación 2003, p. 71).

El apoyo a las IFR opera en el marco de los Proyectos Regionales de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), con el objetivo de *“establecer servicios financieros viables autogestivos y adaptados a la realidad local, en zonas rurales prioritarias, y que cumplan con las disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular”* (Reglas de Operación 2003, p.71). En efecto, una contribución central de PROFEMOR es incorporar las acciones de IFR ya existentes al marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

En 2002 fue esencialmente reestructurado el PATMIR, en enfoque e instrumentos. Desde entonces, la asesoría, asistencia técnica y capacitación para la organización de las IFR se ha enfocado hacia proyectos regionales que fueron licitados y obtenidos por tres

empresas consultoras internacionales: Desjardins, proveniente de Canadá, la DGRV (Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V. de Alemania y la World Council of Credit Unions, Inc. (WOCCU) de los Estados Unidos de América. Las regiones geográficas en que el proyecto IFR opera son: Desjardin en Chiapas, Huasteca (veracruzana, hidalguense y potosina) y Puebla; la DGRV en Oaxaca y Guerrero¹¹¹ y la WOCCU en Michoacán y Veracruz.

Las IFR participantes realizan dos actividades esenciales, captan ahorro y lo movilizan, formando una “cultura del ahorro y del pago”. Con estas acciones se espera que se fortalezcan los procesos microrregionales para el desarrollo y consolidación de instituciones financieras rurales.

La forma de operación en las IFR se ha expresado en dos modalidades. Una, fortaleciendo y refuncionalizando instituciones financieras rurales ya existentes; otra creando nuevas IFR. El seguimiento de una u otra estrategia ha sido hecho en función de las condiciones prevalecientes en las regiones de operación y del diagnóstico que las propias consultoras han hecho. Así, mientras Dejardin ha favorecido principalmente la creación de nuevas IFR, “*Servicios Financieros Rurales (SERFIR)*”, la DGRV tiene en su plan de trabajo el fortalecimiento de IFR existentes y creación de nuevas en Oaxaca.

Una y otra forma de operación conllevan grandes retos. Por la trayectoria histórica habida en el microfinanciamiento rural, es sin duda la creación de nuevas IFR las que significarían el mayor riesgo, pues suponen la capacidad de dar vida y consolidar a IFR, que de no darse, socavaría aún más la confianza de los habitantes rurales en este tipo de instituciones. En ambas modalidades se requiere de acciones a favor del desarrollo institucional como pieza indispensable de la estrategia.

El funcionamiento de las IFR tiene particularidades que lo acercan más al funcionamiento de cooperativas, pues los socios aportan el capital social y gozan de derechos, en condiciones de préstamos y garantías, por ejemplo. De esta forma, las IFR inciden en fomentar una cultura del ahorro y del pago. Fortalecen un capital social, y aunque las IFR cumplen funciones financieras, pero no se restringen a ellas.

Hasta 2006 el proyecto considera alcanzar 162,886 socios rurales, con el fortalecimiento de 28 IFR existentes y la creación de 87 IFR nuevas. Estas metas, sin embargo, podrían ser fácilmente rebasadas, pues hasta julio 2004 se habían alcanzado 99,722 socios, se habían creado 77 IFR y se habían fortalecido 12¹¹².

Aunque el proyecto de las IFR parecería no guardar estricta relación con la estrategia de desarrollo rural del Programa, las acciones que fomenta son una pieza importante en el desarrollo rural. Es necesario, sin embargo, que existan acciones de las IFR que complementen las acciones que se emprenden dentro de la estrategia planteada en el Programa. Sería pertinente buscar complementariedades entre las IFR y los otros

¹¹¹ El proyecto de la DGRV en Guerrero contempla la posibilidad de incluir a municipios marginados adyacentes de Morelos. El proyecto de Dejardins que opera en Chiapas, a municipios marginados adyacentes de Tabasco y el de Puebla a municipios adyacentes de Tlaxcala. El proyecto de WOCCU que opera en Michoacán incluiría a municipios marginados adyacentes del estado de México.

¹¹² Fuente: SAGARPA. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Seguimiento de Avances PROFEMOR. Programa de formación para subdelegados de Planeación de la SAGARPA. 27 y 28 de julio 2004, lámina 11. Hasta julio 2004 se registraban 77 nuevos puntos de servicio y el fortalecimiento de 44 ya existentes. Los “Puntos de Servicio” son lugares en donde se realizan operaciones financieras (captación y movilización de ahorro), pero que por la magnitud potencial de la clientela tienen periodos de apertura especiales, generalmente dos o tres días a la semana.

subprogramas, de tal manera que las IFR sean un elemento en el sistema que integra la estrategia de desarrollo rural.

Algunas particularidades en el funcionamiento de las IFR

El análisis de algunas particularidades en el funcionamiento de las IFR se referirá principalmente a la operación de Dejardin en la Huasteca y de la DGRV en Oaxaca, por haber sido los lugares visitados por el equipo de evaluadores nacionales.

Las Huastecas¹¹³

La operación de “*SERFIR*” en el rubro captación de ahorro ha tenido resultados exitosos. En efecto, en opinión del director del proyecto en la región Huasteca, las expectativas fueron rebasadas. La alta captación registrada, aunque es una función del ingreso rural, también es el resultado de las intensas actividades de promoción que fueron realizadas, con promotores a domicilio, aún en las regiones más apartadas. Esa captación es también una respuesta a los planes de ahorro que las IFR ofrecen, que se ajustan a las condiciones en monto y periodicidad del ingreso rural. Según cifras actuales, existe entre los socios un nivel promedio de ahorro de \$554.- (quinientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 M. N.).

Del total de créditos que *SERFIR* ha colocado, aproximadamente el 50% son créditos personales, el otro 50% son créditos productivos a microempresas. El plazo promedio de los créditos es de 3.5 meses. El plan de colocación de ahorros busca disminuir los riesgos de caer en cartera vencida. Se han ajustado los planes de pago y los intereses que ocasionan los créditos concedidos, procurando incentivos a pagadores puntuales. A la fecha se registra una morosidad de aproximadamente 5% de la cartera.

En la movilización del ahorro los resultados adquieren otra dimensión. Hasta junio 2004 se presentaba una relación de 4 : 1 entre fondos captados y fondos colocados. A este respecto es pertinente mencionar que el proyecto de Huastecas ha diseñado un minucioso plan de promoción del crédito, semejante a la promoción que en otra época llevó a cabo para la captación de ahorros.

La importancia de la relación entre captación y colocación de fondos adquiere relevancia en el análisis de la autosustentabilidad financiera de las IFR. Si bien es cierto que las instituciones financieras rurales muestran resultados en el largo plazo y conllevan un proceso de preparación, en el que se forma la cultura del ahorro y del pago, así como las capacidades institucionales, también es cierto que para llegar exitosamente a ese largo plazo, tendrán que mostrarse resultados de corto y mediano plazo.

Aunque la captación en las IFR muestra resultados positivos, la colocación hasta 2004 era de aproximadamente un décimo de lo necesario para lograr la autosustentabilidad, es decir, para que *SERFIR* pudiera con sus ingresos cubrir sus costos de operación. Esta situación permite ver dos requerimientos para lograr la autosustentabilidad financiera: por un lado, la necesidad de incrementar la movilización del ahorro ya captado y emparejar la relación actual de 4: 1; por el otro lado, la necesidad de incrementar también la captación en términos absolutos, para incrementar también en términos absolutos la colocación.

La autosustentabilidad de las IFR requiere también de una política de microfinanciamiento rural, que proporcione el marco coherente de funcionamiento para las IFR. En efecto, las IFR en la región Huasteca han experimentado situaciones que reflejan falta de coordinación a los más altos niveles en la política de microfinanciamiento rural. Así se

¹¹³ Las acciones de Dejardins en la Huasteca iniciaron en 2002.

deduce de la existencia simultánea de otros programas de microfinanciamiento, que por gozar de mayores subsidios, o tener otro enfoque, pero dirigidos a la misma población objetivo, han generado incentivos contrarios en la población destinataria¹¹⁴. Aunque las IFR tienen objetivos que rebasan las acciones financieras, algunas acciones que ellas realizan podrían verse afectadas negativamente, contrarrestando también el objetivo de la autosustentabilidad financiera.

Otra forma fundamental en que pueden las IFR ser fortalecidas actualmente es respecto a la movilización del ahorro captado, aprovechando la coordinación con otros programas que requieren de aportaciones de los beneficiarios. Son apoyos productivos en los que las IFR podrían ofrecer capital complementario, que al mismo tiempo que promueven la movilización local del ahorro, contribuyen a acciones productivas. A esa posibilidad se suman otras de Alianza, pero también de otros programas públicos.

La autosustentabilidad de las IFR tiene dos dimensiones, una la financiera, ya presentada antes. La otra es la autosustentabilidad institucional. Para lograr esta última se requiere de una cultura institucional, que va acompañada de la capacitación pertinente, tanto a socios, como a funcionarios de las IFR¹¹⁵.

Al interior del proyecto se ha fomentado una estructura de personal y de actividades que procuran un flujo permanente de información hacia los tomadores de decisiones del proyecto. Se ha generado un sistema de responsabilidades entre gerentes regionales que garanticen el funcionamiento ágil y oportuno, considerando las restricciones económicas en que se encuentra la población rural objetivo y la necesidad de disminuir los costos de transacción.

En la búsqueda de la sostenibilidad institucional se han promovido las asambleas de socios y la formación de los consejos de administración, instancias que buscan la participación y la creación de órganos representativos, capaces de tomar decisiones colegiadas y de conducir el destino de las IFR.

Oaxaca

La DGRV inició operaciones en Oaxaca hacia fines del año 2003. En 2004 se han realizado encuentros y se han firmado acuerdos de colaboración con la población de IFR objetivo.

La orientación del trabajo de la DGRV en el marco del Programa es fortalecer IFR ya existentes en el estado. Su grupo objetivo de trabajo lo constituyen siete grupos de IFR, a quienes proporcionará asistencia técnica y acompañamiento para mejorar su organización y funcionamiento.

La actuación y propósitos de la DGRV podrían resumirse en dos principios: Uno *“crecer en profundidad y no en extensión”*, es decir mejorando los servicios que las IFR ofrecen. Otro *“pensar local, pero heterogéneo”*, es decir incluyente, participativo y orientado a la comunidad. Esos principios permiten ver la búsqueda de calidad en las IFR y en los

¹¹⁴ Existe inclusive dentro de la propia SAGARPA un programa de microfinanciamiento *“Cajas Populares de la Huasteca”*, que ofrece mejores condiciones de pago y tiene menores restricciones de acceso, sin que fuera una prioridad fomentar la cultura del pago o el ahorro, o lograr la autosustentabilidad. En el estado de San Luis Potosí existen también programas de microfinanciamiento, como el promovido por el *“Banco Indígena”*, que tiene dimensiones políticas y ofrece condiciones muy favorables a la población indígena de la huasteca potosina, la misma población que cuenta como población objetivo de las IFR de PROFEMOR.

¹¹⁵ En este camino se encaminaron ya acciones en 2003, al haberse impartido 687 días / hombre, en capacitación, tanto referida a las funciones de las IFR, como en temáticas afines. Se impartieron por ejemplo cursos sobre seguridad y riesgos que deben evitarse en las instalaciones de las IFR.

servicios que ellas ofrecen, diversificándolos. Son principios que hablarían de consolidar a las IFR, por lo que podrían ofrecer resultados positivos en el largo plazo.

Las IFR con las que trabajará la DGRV son grupos con trayectorias, edades, composiciones y dimensiones muy diferentes. Tal vez sea esa heterogeneidad la que presente las mayores exigencias. Se requerirán tratamientos específicos a problemas específicos, pero con la observancia de reglas básicas para el funcionamiento eficiente, sano y transparente de las IFR. Un reto fundamental será encauzar esfuerzos para crecer “en profundidad”, venciendo la tentación de crecer “*en extensión*”. Un factor esencial para lograrlo será la concordancia de la política de microfinanciamiento para “alinear” los incentivos y evitar que se generen reacciones encontradas.

La DGRV proporcionará capacitación y asesoría técnica, general y específica, según sea solicitada. Por el nivel de heterogeneidad, el proyecto deberá estar en condiciones de llenar los diferentes requerimientos. Sin embargo, también exigirá que las IFR realicen un autodiagnóstico, para que según los problemas detectados soliciten la asesoría pertinente y puntual. Por lo tanto, el éxito en las acciones de la DGRV dependerá tanto de la capacidad de respuesta del proyecto, como del conocimiento que las IFR tengan de su problemática y los cuellos de botella que enfrenten.

De manera semejante a las IFR de la Huasteca, lograr la autosustentabilidad requiere de acciones financieras y de acciones institucionales. Se necesitan acciones para el desarrollo institucional al interior de las IFR. Y es en este marco donde la cultura institucional tendrá que lograr que las IFR se apropien de la necesidad de lograr la autosustentabilidad en un plazo determinado y que encaminen hacia esa meta sus acciones.

4.3 Los impactos de PRODESCA

En el capítulo de procesos se analizó el funcionamiento de PRODESCA desde el punto de vista operativo y su relación con otros programas y subprogramas de desarrollo rural, lo cual estuvo basado en el trabajo de campo de los evaluadores nacionales. En dicho capítulo se incluyeron reflexiones sobre los servicios del subprograma, el perfil profesional y la Red de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), el funcionamiento del CECADER como órgano de supervisión y encargado del taller de usuarios así como la contribución del Programa al desarrollo del mercado de servicios profesionales.

Sin embargo, los impactos del PRODESCA en el desarrollo de capacidades de los beneficiarios, los impactos indirectos en las inversiones financiadas por PAPIR y los impactos sobre la oferta de servicios profesionales se analizan en el presente apartado. Cabe señalar, que los datos aquí presentados provienen tanto de la encuesta a beneficiarios como la encuesta de otros actores realizada a funcionarios estatales, prestadores de servicios profesionales (PSP) y personal del CECADER.

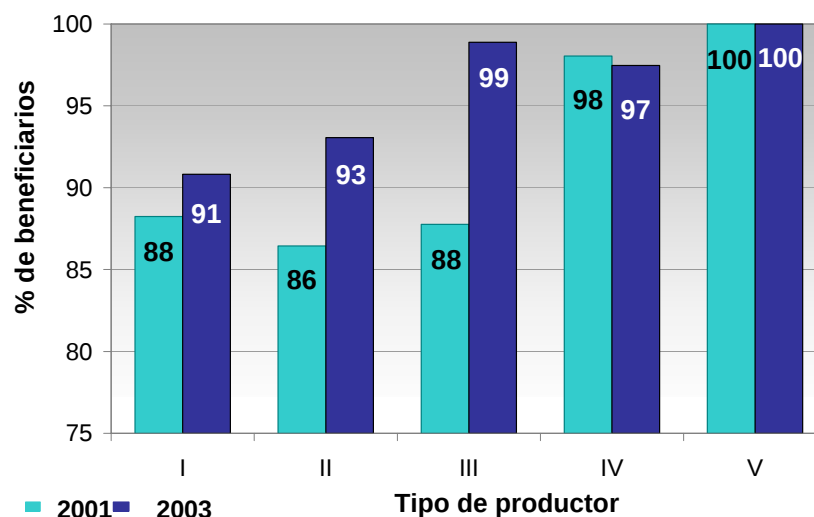
4.3.1 Impactos en el desarrollo de capacidades de los beneficiarios

Los impactos en el desarrollo de capacidades de los beneficiarios se evaluaron a partir de la encuesta a Beneficiarios PADER 2001 y PAPIR 2003, donde se detectaron los productores que también recibieron capacitación a través de Alianza ya sea a través del Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) o su antecesor, el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO) que operaba en 2001.

Entre los beneficiarios de PAPIR 2003, el 27% había recibido capacitación, porcentaje considerablemente mayor al observado entre los beneficiarios de PADER 2001 (16%). Si bien esta diferencia denota un esfuerzo importante de incluir la capacitación en el Programa de Desarrollo Rural 2003, el porcentaje aún es bajo, especialmente al considerar el déficit de capacidades de los productores rurales y su importancia para el éxito de los proyectos. Un indicador adicional de que el Programa está incentivando la asistencia técnica y formación de capital humano entre sus beneficiarios es que el 87% de los beneficiarios 2003 reportó que la capacitación es importante para recibir el apoyo de PAPIR, en cambio sólo el 79% de los que recibieron recursos de 2001 creen que ayudó a recibir el apoyo.

No sólo es importante conocer el número de personas capacitadas, sino también si continúan aplicando las técnicas aprendidas. A esto, el 88% de los beneficiarios 2001 contestó que siguen aplicando las recomendaciones de los técnicos, mientras que el 95% de los beneficiarios 2003 lo hace. Como puede observarse, existe una diferencia de 7 puntos porcentuales en la aplicación de las técnicas aprendidas entre los beneficiarios 2001 y 2003, lo cual refleja que a pesar del paso del tiempo un gran porcentaje de productores siguen aplicando las técnicas aprendidas.

Figura 36. Beneficiarios que siguen aplicando las técnicas aprendidas



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PADER 2001 y PAPIR 2003.

Para conocer el grado de utilización de las capacidades administrativas, gerenciales y de gestión aprendidas se preguntó a los encuestados si realizan registros contables y de producción, han llevado a cabo actividades productivas o comerciales nuevas, si han participado en la elaboración de proyectos productivos o han recibido financiamiento, si han obtenido información que les permita comprar insumos o vender sus productos a mejor precio y si han logrado integrarse a una organización de productores.

Entre los beneficiarios 2003 encuestados que recibieron capacitación de algún técnico de Alianza existió un incremento significativo en el uso de herramientas administrativas, y de gestión después de haber recibido el apoyo de PAPIR. La actividad que más se incrementó fue la utilización de registros contables ya que por cada persona que antes del apoyo hacía su contabilidad, 72 personas lo hicieron después de recibir PAPIR.

Asimismo, el uso de registros de producción se incrementó en 54% y el acceso a información del precio de los insumos en 54%.

Sin embargo, el hecho de que más productores realicen estas actividades después del apoyo no significa que la razón por la que lo hacen es porque el Programa los incentivó. Por ello, también se obtuvo información sobre el porcentaje de beneficiarios 2003 que atribuyen la realización de estas actividades a Alianza. Así, el 42% de quienes han aprovechado la capacitación para contribuir en la elaboración de proyectos productivos, lo atribuyen a Alianza y el 41% de los beneficiarios que se integraron a una organización de productores lo relacionan con el Programa.

Cuadro 21. Incremento en el uso de herramientas administrativas y de gestión y su relación con Alianza

	Incremento porcentual en la realización de actividades (antes y después de PAPIR)	Porcentaje de BENEFICIARIOS que atribuyen la realización de estas actividades a Alianza
Registros contables	72%	37%
Registros de producción	54%	35%
Elaboración de proyectos productivos	36%	42%
Acceso a información del precio de los productos	33%	31%
Acceso a información del precio de los insumos	54%	32%
Obtención de financiamiento para un proyecto	42%	37%
Integración a una organización de productores	36%	41%

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

En síntesis, puede decirse que el subprograma ha aumentado el número de personas que recibieron capacitación y que ésta ha sido bien recibida por los productores, quienes están satisfechos con el servicio y en la mayoría de los casos siguen aplicando las técnicas aprendidas. Asimismo, ven la capacitación como un prerrequisito para recibir el apoyo, lo cual es un indicador de la importancia que se le da a este componente en el Programa de Desarrollo Rural. Por otra parte, de los productores que llevan a cabo registros contables y de producción, tienen acceso a mejores precios así como los que han obtenido financiamiento para un proyecto más del 30% lo atribuye a Alianza.

4.3.2 Impactos indirectos de PRODESCA sobre las inversiones físicas financiadas por PAPIR

Una de las hipótesis de las que se partió para el presente análisis fue que los beneficiarios apoyados simultáneamente con inversión física y con acciones para el desarrollo de capacidades registran mayores impactos en producción, productividad, ingreso y empleo que los que sólo se beneficiaron con inversiones físicas. A partir de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PADER 2001 y PAPIR 2003 se extrajeron los datos de aquellos que recibieron algún servicio de PRODESCA de los que no lo obtuvieron. Con esta información y a través de los indicadores utilizados en el apartado de impactos de PAPIR se tratará de evaluar el impacto indirecto de PRODESCA que se refleja en las inversiones realizadas.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, los beneficiarios dedicados a actividades agrícolas que obtuvieron apoyo de PRODESCA aumentaron su **producción, superficie sembrada y rendimiento** en mayor proporción que los que no lo hicieron. La misma tendencia puede apreciarse en el caso de las actividades ganaderas, lo cual refuerza la idea de que la asistencia técnica y capacitación son sustanciales para que la unidad productiva marche mejor.

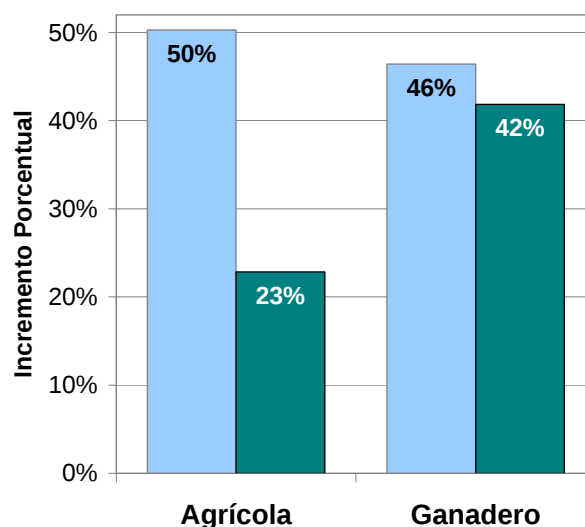
Cuadro 22. Incrementos en producción rendimiento y escala como consecuencia de PRODESCA

Actividades agrícolas			Actividades ganaderas		
Crecimiento en:	Beneficiarios con PRODESCA que registraron crecimiento (%)	Beneficiarios sin PRODESCA que registraron crecimiento (%)	Crecimiento en:	Beneficiarios con PRODESCA que registraron crecimiento (%)	Beneficiarios sin PRODESCA que registraron crecimiento (%)
Superficie	37.5	20.9	Escala	78.8	71.9
Rendimiento	42.9	33.3	Rendimiento	54.5	49.0
Superficie y rendimiento	29.8	15.6	Escala y rendimiento	50.0	45.2
Producción	50.6	38.7	Producción	83.3	75.7

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

Para el caso de las inversiones ganaderas, los productores que recibieron apoyos de PRODESCA incrementaron sus ingresos cuatro puntos porcentuales por arriba de quienes no recibieron este apoyo. Los beneficiarios dedicados a actividades agrícolas que recibieron el componente de PRODESCA aumentaron sus ingresos más de 25 puntos porcentuales que los que no obtuvieron este componente, lo cual se debió tanto a que accedieron a mejores precios como a que aumentaron en mayor proporción la cantidad producida que los que no recibieron apoyos para un prestador de servicios profesionales.

Figura 37. Incremento en ingreso agropecuario



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

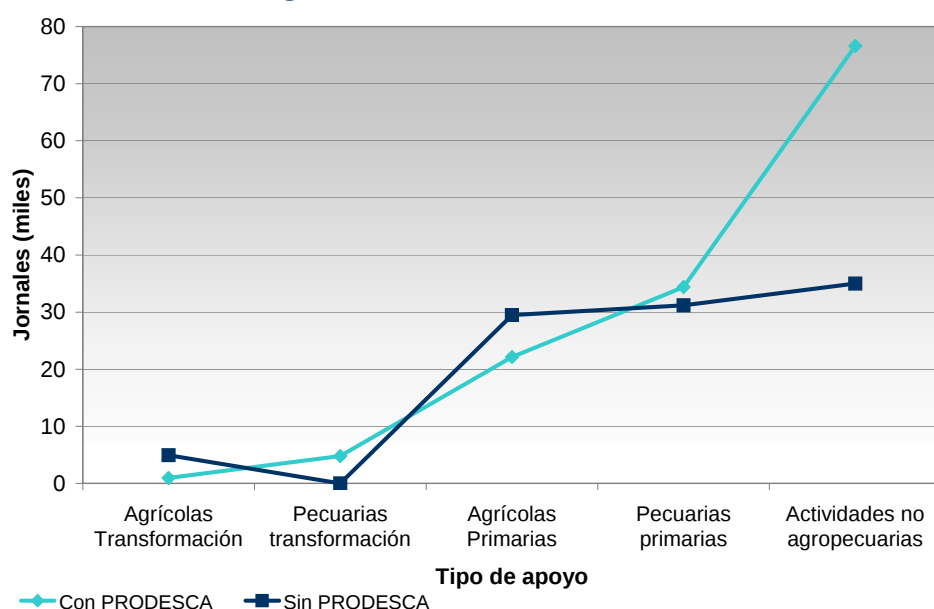
El incremento en el ingreso de los beneficiarios dedicados a actividades agrícolas y que tuvieron el apoyo de PRODESCA se registró principalmente entre los productores de

hortalizas, quienes incrementaron en mayor proporción su producción y accedieron a mejores precios. Asimismo, el efecto de este subprograma también fue relevante para los productores de plantaciones y granos. Sin embargo, los productores de forrajes que no obtuvieron apoyo PRODESCA aumentaron más sus ingresos.

En el caso de las actividades ganaderas los beneficiarios que también recibieron apoyo de PRODESCA incrementaron más sus ingresos que quienes no recibieron este componente, especialmente en la producción de porcinos, caprinos, abejas y ovinos. En cambio, en los proyectos de aves y bovinos los ingresos de los beneficiarios fueron ligeramente menores que quienes no fueron apoyados con PRODESCA.

En cuanto al empleo generado, la presencia de PRODESCA es significativa para las actividades no agropecuarias ya que los proyectos que recibieron dicho componente generaron 2.2 veces más jornales que los otros. Como puede observarse en la siguiente gráfica, los proyectos agrícolas y pecuarios de transformación así como los pecuarios primarios tuvieron un comportamiento similar entre los beneficiarios que sí recibieron PRODESCA y los que no. En cambio, los proyectos agrícolas primarios generaron 1.3 veces más jornales cuando no recibieron recursos de PRODESCA que cuando sí lo hicieron. Si bien estas tendencias muestran un efecto positivo del subprograma en actividades no agropecuarias, es necesario aclarar que son pocos los empleos totales generados.

Figura 38. Jornales contratados



Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

La información sobre la producción, el ingreso y empleo ha permitido conocer los impactos indirectos de PRODESCA sobre las inversiones físicas financiadas por PAPIR. Con estos datos puede observarse que el PRODESCA ha contribuido positivamente en el nivel productivo y el rendimiento de las unidades de producción tanto agrícolas como ganaderas. Asimismo, ha tenido impactos positivos en la generación de ingreso principalmente en las actividades ganaderas y no agropecuarias, mientras que en las actividades agrícolas los proyectos que no han tenido ningún servicio del subprograma

han tenido mayor rentabilidad. Por otra parte, si se toma en cuenta el número absoluto de nuevos jornales puede verse que ha tenido un impacto significativo en las actividades no agropecuarias a pesar de que hayan sido pocos los empleos generados.

4.3.3 Contribuciones al desarrollo de la oferta de servicios profesionales

Uno de los objetivos principales del PRODESCA es desarrollar la oferta de servicios profesionales a través de la creación y mantenimiento de la Red de Servicios Profesionales, fortalecimiento de las capacidades de estos profesionistas y supervisión del trabajo realizado. Para conocer la contribución de este subprograma al desarrollo de la oferta de servicios profesionales se consideró la información de la encuesta a otros actores donde se recoge la opinión de los funcionarios estatales y del CECADER relacionados con el Programa, así como de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP). Asimismo, en la encuesta a beneficiarios PAPIR 2003 se preguntó a los beneficiarios que habían recibido apoyos de PRODESCA su opinión respecto al subprograma.

Al preguntarle a los operativos del PRODESCA y CECADER la calificación que merecería la formación y los conocimientos de los PSP respondieron 7 y 7.5 respectivamente y, al calificar su desempeño global asignaron un 5.8. El hecho de que tanto los operativos del Programa como del CECADER califiquen más altos los conocimientos de los PSP que su desempeño, significa que consideran que los PSP no utilizan al máximo sus conocimientos y que su trabajo es deficiente. Este comportamiento por parte de los técnicos puede ser explicado porque los requisitos exigidos por las autoridades (UTOE) son tan laxos que no los incentivan a trabajar más, sobretodo cuando se trata de proyectos que recibirán recursos de PAPIR.

Otro indicador que permite identificar de mejor manera el funcionamiento de la Red, especialmente en los servicios de diseño de proyectos, es la cantidad de proyectos realizados por PSP que han recibido financiamiento, ya sea de PAPIR o de otras fuentes. En promedio, el 61.52% de los proyectos diseñados por PSP han obtenido financiamiento¹¹⁶. Si bien éste no es un porcentaje bajo, lo es si se considera que para obtener apoyos de PAPIR el principal criterio de discriminación es que las solicitudes hayan entrado a tiempo, ya que pocos son los estados que hacen una verdadera jerarquización de proyectos para apoyar los mejores.

En cuanto al acceso y permanencia en la Red, el 89% de los PSP entrevistados en la encuesta de otros actores identificó como principal requisito el curso del INCA Rural y 70% de estos técnicos la experiencia profesional, dándole menor importancia a los estudios formales, lo cual refleja que en la percepción de estos profesionistas es más importante el curso del INCA Rural que otros cursos, posiblemente por ser un requisito que les permite acceder a un campo de trabajo más amplio.¹¹⁷

Más allá de la facilidad con la que un profesionista puede ingresar a la Red es importante conocer si proporciona algún beneficio extra. En una escala del uno al diez los PSP asignan un 6.8 a la utilidad de pertenecer a la Red, posiblemente porque éste no es el medio de contacto con los productores sino que ellos mismos son quienes deben hacer la promoción de sus servicios.¹¹⁸ Como ya se mencionó en el capítulo de procesos, las principales formas para que los productores se pongan en contacto con los técnicos son

¹¹⁶ Encuesta a otros actores, 2003..

¹¹⁷ Encuesta a otros actores, 2003..

¹¹⁸ Encuesta a otros actores, 2003.

en ferias, eventos, sesiones del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable o la promoción directa por parte de estos profesionistas.

Al preguntar a los beneficiarios cómo seleccionaron al PSP sólo el 30% dijo que ya lo conocía mientras que a otro 31% se los eligió un tercero, en algunos casos un funcionario de PRODESCA y, en otros, otra persona. Esta información indica que son pocos los beneficiarios que contratan a técnicos porque ya conocen su desempeño, indicador de que el camino de comunicación entre oferentes y demandantes aún es débil. Por ello, el subprograma debe poner énfasis en crear mecanismos de información más eficientes.

Figura 39. Forma en que los beneficiarios seleccionan a los PSP



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

El 73% de los beneficiarios de PAPIR que también recibieron apoyo de PRODESCA consideraron que los resultados del proyecto fueron mejores gracias a la asesoría del PSP. Las calificaciones asignadas a su percepción sobre los conocimientos, tiempo dedicado a apoyar al beneficiario, oportunidad y utilidad del apoyo también fueron bastante altas (más de 8.5), lo cual indica que los productores consideran que han recibido un buen servicio y que los ha ayudado a mejorar el desempeño del proyecto. Sin embargo, no debe olvidarse que estas percepciones están influenciadas porque recibieron recursos gratuitos.

Adicionalmente se preguntó a los beneficiarios sobre los talleres que realiza el CECADER para evaluar a los PSP. Al respecto, sólo el 58% de los beneficiarios reconocieron que estos talleres los había otorgado el CECADER, sin embargo fueron benevolentes al calificar el contenido, oportunidad, puntualidad y suficiencia del taller ya que asignaron una calificación de 9 a estos aspectos. Lo anterior indica que a pesar de que no identifiquen con precisión la institución que evalúa a los prestadores de servicios profesionales consideran que es una labor importante y se lleva a cabo adecuadamente.

Como puede observarse, la Red de servicios profesionales aún tiene deficiencias, el desempeño y conocimientos de los PSP son bajos y la importancia que le asignan a pertenecer a ella parece ser escasa. Sin embargo, los beneficiarios están satisfechos tanto con el servicio de los PSP como del CECADER. Es importante mencionar que si bien aún no se han alcanzado los objetivos finales se están realizando acciones en la

dirección correcta: el pago se realiza por productos y está abierta la posibilidad, aunque no suficientemente completada, de que los productores escojan a quién contratar, lo cual ha sido posible porque ya no son parte de la nómina gubernamental. Por otra parte, se han abierto nuevas formas de acceso a la Red (examen entrevista) que permitirán aumentar la oferta de calidad y se han hecho convenios con universidades para formar a los profesionistas.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Objetivo del capítulo

Este capítulo tiene como objetivo presentar las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación nacional del Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo 2003. Se incluyen las conclusiones derivadas del análisis de la estrategia de desarrollo rural, de la dinámica que ha adquirido hasta 2003 y de los procesos que tuvieron lugar entre los principales actores federales, estatales y locales. Igualmente se presentan los impactos de los apoyos concedidos, tanto de 2003, como de 2001, con el fin de establecer sus características sobresalientes.

Con base en las conclusiones de la evaluación se formulan recomendaciones que pretenden fortalecer al Programa, y cuando sea necesario reorientar sus acciones, para detonar procesos de desarrollo rural y de crecimiento en el ingreso y el empleo.

5.1 Conclusiones

5.1.1 La estrategia de desarrollo rural

El Programa de Desarrollo Rural de Alianza 2003 muestra cinco piezas centrales:

- i) Fomento a inversiones estratégicas en áreas rurales para detonar procesos de crecimiento y desarrollo para la población rural.
- ii) El fortalecimiento institucional en los consejos municipales y distritales, orientado a fomentar la planeación del desarrollo local participativo.
- iii) La consolidación organizativa, para mejorar la estructura interna de las organizaciones económicas de primero, segundo y tercer nivel y promover así su integración en redes económicas que les permitan posicionarse como actores del desarrollo económico rural.
- iv) La promoción de un mercado de servicios profesionales que apoye el proceso de desarrollo con la formación de capacidades en la población rural, la asesoría técnica y la capacitación en los procesos productivos de la economía rural.
- v) La municipalización de los recursos del Programa, enmarcada en el contexto de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

El funcionamiento del Programa en 2003 se dio en dos modalidades: federalizada y de ejecución nacional. La modalidad federalizada absorbió la mayor parte del presupuesto y registró el mayor número de beneficiarios.

El planteamiento del Programa de Desarrollo Rural 2003 es amplio, incluyente y busca la integralidad. Con los tres subprogramas -PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR- se

promueven tres piezas fundamentales en el desarrollo rural: la capitalización, el desarrollo de las capacidades de la población rural y el fomento a una cultura participativa en la toma de decisiones.

La estrategia de desarrollo rural en su forma actual funcionó inicialmente en 2002. Aunque en el segundo año de la estrategia existen avances en la operación complementaria entre subprogramas, principalmente entre PAPIR y PRODESCA, en 2003 fue frecuente encontrar una operación de manera independiente, principalmente entre PROFEMOR y los otros dos subprogramas.

Ante la ausencia de lineamientos claros elaborados por las Comisiones de Desarrollo Rural (CDR) de los estados, que aseguraran la complementariedad y la coordinación entre los tres subprogramas, la integralidad se dio cuando hubo la iniciativa del propio beneficiario, del Prestador de Servicios Profesionales que acompaña el proceso, o por recomendación explícita de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE).

En 2003 la asignación de los recursos entre subprogramas respondía *“al histórico observado”*, situación que muestra inercia en su funcionamiento. El peso concedido a cada uno de los subprogramas en el presupuesto ejercido en 2003, permite ver que la capitalización de las UPR, promovida por PAPIR, ha sido el pivote sobre el que ha girado el Programa. Si bien no es pertinente esperar partes iguales del presupuesto a cada uno de los tres subprogramas, por la integralidad de la estrategia sí es necesario que la distribución de los recursos se guíe por la búsqueda de las complementariedades y apoyos estratégicos, de modo que los recursos del Programa se apliquen para disminuir posibles *“cuellos de botella”* en el proceso de desarrollo rural, respecto a la formación de capacidades y de capital social en el medio rural.

Actualmente existen situaciones que dificultan la operación complementaria entre los subprogramas y que tendrían que atenderse en la búsqueda de la operación integral del Programa. Un ejemplo es entre PAPIR y PRODESCA. El periodo de apertura de ventanillas es uno y único para todos los programas de Alianza, por lo que, cuando se solicita PAPIR con proyecto, el beneficiario usualmente recorre dos caminos en el mismo periodo de apertura de ventanillas: para solicitar PRODESCA y para solicitar PAPIR. Salvo en casos donde el proyecto es elaborado con rapidez, o ya existe, el recorrido para el beneficiario tardaría dos periodos de apertura, es decir, dos años, situación que significa que la solicitud ingresa dos veces a la ventanilla. El beneficiario generalmente no dispone de la información detallada sobre la diferencia entre PRODESCA y PAPIR, por lo que para él su solicitud tardó dos años en ser respondida.

La interacción y coordinación entre los programas públicos de desarrollo rural

Los recursos públicos que se asignan al desarrollo rural provienen de diversas fuentes federales. Existen programas con objetivos semejantes y con idénticos destinatarios, pero que llegan en diferentes condiciones a la población, generando incentivos contrarios en la población o neutralizando acciones entre programas.

Un caso puede citarse, por ejemplo cuando los programas establecen diferentes requisitos, algunos con mayor y otros con menor flexibilidad, pero para la misma población objetivo. Otro caso, cuando programas tienen diferentes exigencias respecto a la co-participación del beneficiario en las inversiones. Un tercer caso puede verse en el microfinanciamiento rural, donde para algunas funciones de las IFR, la existencia de condiciones de ingreso y tasas de interés activas y pasivas diferentes, puede significar obstáculos para lograr los objetivos de autosustentabilidad. Todos los casos antes citados

hacen ver la necesidad de que la política de desarrollo rural sea coherente, tenga integralidad y genere incentivos en la misma dirección a la población rural.

Otra faceta de la débil coordinación entre programas públicos es el escaso aprovechamiento de programas, dentro de Alianza, como las sanidades, y que con cuya intervención los beneficiarios de Desarrollo Rural incrementarían su ventaja de acceso a mercados y de cuidado al medio ambiente.

5.1.2 La relación entre el gobierno federal y los estados

Desarrollo Rural de Alianza 2003 fue una parte fundamental en la política de desarrollo rural del gobierno federal. El Programa se basó en una alianza de tres actores: la Federación, el estado y el beneficiario. Los recursos públicos son federales y estatales, cuya conjunción supone compromisos y la oferta de recursos complementarios en favor del desarrollo rural. En el análisis del presupuesto público del Programa, llama la atención el continuo descenso en términos relativos, desde 1997, de la participación de las entidades federativas. Esa tendencia es expresión del debilitamiento de la alianza, pues de aportar las entidades en promedio el 42% del presupuesto público del Programa en 1997, en 2003 esa cifra había llegado a 23% de los recursos públicos del Programa. Hay casos extremos, por ejemplo Guanajuato, que aportó en 2003 el 48% y Oaxaca el 3.5%.

Esta situación puede ser la expresión de diversos acontecimientos. A manera de hipótesis se plantean las siguientes: i) Los gobiernos estatales sienten que los recursos de Alianza son “seguros” y que siempre llegarán al presupuesto de la entidad. ii) Los gobiernos de los estados no tienen una propuesta concreta, que les permita aprovechar estratégicamente los recursos federales para el desarrollo rural de su entidad, por lo que muestran indiferencia ante los recursos federales y lo dejaron a la propia inercia del Programa. iii) El gobierno federal no ha mostrado el interés suficiente en fortalecer la alianza entre la Federación y el estado, y no ha condicionado su participación a la participación de los estados, mediante la aportación de recursos y la formulación de un plan de desarrollo rural. iv) Los gobiernos estatales prefieren canalizar sus recursos en programas propios que les permitan discrecionalidad en el ejercicio y no los someta al control federal.

Las instancias estatales operadoras del Programa

SAGARPA es la instancia normativa del Programa de Desarrollo Rural y el estado es la instancia operativa. SAGARPA participa en cuerpos colegiados, como el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) y la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), en donde se toman acuerdos sobre la orientación en la operación del Programa. Sin embargo, en la operación del Programa SAGARPA también muestra diferentes grados de acompañamiento. La forma e intensidad con que SAGARPA se involucra en la operación generalmente dependen de los “*estilos personales*” de sus representantes en los estados, además de los motivos que podrían provenir de las observaciones que la Contraloría hace respecto al funcionamiento del Programa.

En Desarrollo Rural de Alianza el principal vínculo entre SAGARPA y las instancias de operación en el estado es el Subdelegado de Planeación. La orientación en la operación del Programa en cada entidad está estrechamente relacionados con el papel del Subdelegado de Planeación, tanto en los órganos colegiados en los que participa, como en los arreglos institucionales que él pueda establecer.

La UTOE es el órgano previsto para administrar la operación del Programa y para el cumplimiento de los aspectos técnicos que requiere. Salvo contadas excepciones, la UTOE ha estado bajo la responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Rural o equivalente, en la entidad federativa correspondiente, ya que el estado ve en la UTOE el lugar en donde puede expresar sus intereses y prioridades, a pesar de que existen la CDR y el CEDRS.

El CEDRS es un organismo amplio y heterogéneo, donde se encuentran todos los actores, públicos y privados, relacionados con el desarrollo rural. Por su misma amplitud, el CEDRS se concentra en la definición de lineamientos generales y la CDR es quien acompaña la operación del Programa. El nexo entre el CEDRS y la CDR es frágil, con un mecanismo de transmisión entre ambas formalmente supeditado a la presencia de los actores que simultáneamente participan en ambos organismos.

La CDR ha sido con frecuencia absorbida por la operación, con pocos espacios para la reflexión y proyección del Programa con una visión estratégica y de largo plazo. Sin embargo, en 2003 pudieron registrarse algunas experiencias que podrían ser de provecho para la operación del Programa. Una de esas experiencias se presentó en el estado de Zacatecas, donde se contó con la presencia de una "Subcomisión de Desarrollo Rural", cuyos miembros son parte de la Comisión de Desarrollo Rural y cuyo trabajo es realizar tareas relacionadas con el análisis y la reflexión sobre el Programa y llevarlos a discusión a la CDR. En Yucatán se promovió la instalación de una instancia encargada de conducir el proceso de municipalización en el estado. En Chiapas la CDR ha tomado un papel de liderazgo en la apropiación del Programa en beneficio del estado, aprovechando los espacios de acción que las Reglas de Operación ofrecen.

5.1.3 La asignación de los recursos y la población objetivo

La asignación de los recursos del Programa considera como criterio preponderante el nivel de marginación de la localidad. Sin embargo, esa no es condición suficiente para lograr una asignación estratégica de los recursos. Tampoco lo es el hecho de considerar la pertenencia a un grupo prioritario.

La población objetivo del Programa es amplia e incluye prácticamente a toda la población rural, aunque el planteamiento del Programa concede espacios especiales para la atención de regiones y grupos prioritarios, reservando el 70% de sus recursos para las regiones prioritarias.

Aunque en la selección de las solicitudes la pertenencia a regiones y grupos prioritarios da ventaja a esos solicitantes sobre los demás, y ha dado lugar a que en algunas entidades se practique una selección atendiendo a puntajes que rescatan la intencionalidad del Programa, los resultados de la operación 2003 muestran que sólo el 3.4% del total de los recursos del Programa se asignaron a beneficiarios de localidades de muy alta marginación y el 36% a los de alta marginación. Por lo tanto, aproximadamente el 40% de los beneficiarios estarían ubicados en las regiones que el Programa considera prioritarias. Esos beneficiarios recibieron aproximadamente el 39% de los recursos de PAPIR 2003. Sin embargo, en los apoyos no agropecuarios de 2003 se constató mayor orientación hacia grupos prioritarios (mujeres, indígenas, personas de la tercera edad y jóvenes), que representaron el 61% del total de beneficiarios en ese tipo de apoyos. En los apoyos pecuarios fue el 20% y en los agrícolas el 10%.

Los incentivos que el Programa ofrece para atender a grupos prioritarios ha conducido ocasionalmente a una distorsión en el espíritu del Programa. En 2003 por ejemplo, pudo

observarse que algunas solicitudes se “ajustaron” a los requerimientos normativos del Programa, para contar con las mayores probabilidades de éxito en su selección. Los “ajustes” consistieron, por ejemplo, en mostrar a las mujeres como beneficiarias para aprovechar espacios respecto a grupos de población prioritarios. Los ajustes con frecuencia se hicieron con el apoyo del PSP, actor que conoce el Programa, sus oportunidades y sus vacíos, tanto en la reglamentación, como en el seguimiento y el proceso de dictamen de la solicitud.

El proyecto

PAPIR considera solicitudes por la vía de la demanda libre y por la vía del proyecto. El proyecto es considerado como un instrumento capaz de conducir a inversiones estratégicas y que detonen procesos de desarrollo rural. Adicionalmente, el carácter participativo del proyecto promovido por PRODESCA incorpora un elemento de compromiso entre los participantes.

Las solicitudes por la vía del proyecto han ido en continuo aumento. Existen entidades que han eliminado la vía de la demanda libre, lo que ha provocado reacciones negativas, por la exclusión que ello significa a demandas individuales puntuales y por montos menores. Esta situación también ha incentivado la utilización del proyecto incluso para inversiones pequeñas, donde el costo del diseño es mayor al beneficio que ello significa.

Actualmente, el proyecto tiene diferentes connotaciones: los beneficiarios con frecuencia lo ven como un requisito para acceder a apoyos de capitalización, sea a través de PAPIR o de otros programas públicos. Ello es así, porque en la mayoría de los casos el uso del proyecto por parte de los beneficiarios termina en el momento en que acceden a la inversión y no tiene aplicación como un plan de negocios, que permitiría desarrollar la unidad productiva, con una estrategia de producción y comercialización. Ni PSP ni entidades operativas le han exigido o demostrado al beneficiario que el proyecto sirve para aspectos adicionales al acceso a la inversión. Para los PSP el proyecto es un documento que se presentará a UTOE y CECADER, por lo que tratarán de ajustarlo a los requerimientos de esas instancias, que son quienes posteriormente lo aprueban y supervisan. Para la UTOE y el CECADER el proyecto tiene también diferentes significados, con implicaciones prácticas en la operación. En efecto, la UTOE dictamina el proyecto y busca en él su rentabilidad, mientras el CECADER, que es quien supervisa el proyecto y el servicio que éste implica, busca proyectos que sean participativos.

Aunque el proyecto ofrece potencial como instrumento para la asignación eficiente de los recursos, hay acciones pendientes de realizar para que exprese todo su potencial, acciones que requieren de la contribución de todos los actores. En principio tendrá que mejorar la calidad de los proyectos, segundo, tendrá que ser aplicado por las instancias operativas como criterio de discriminación de solicitudes y tercero, tendrá que ser evaluado con criterios compartidos, y con el objetivo de llegar a inversiones estratégicas.

5.1.4. El fortalecimiento institucional y la municipalización

PROFEMOR realiza una contribución fundamental para la creación de condiciones propicias al desarrollo local. El apoyo al proceso de municipalización que tiene entre sus líneas principales, es trascendente para el desarrollo rural e implica acciones que rebasan los propósitos y recursos del Programa.

Las acciones de PROFEMOR en 2003 se caracterizaron por la continuación de las acciones iniciadas en 2002 respecto a la formación y consolidación de los consejos

municipales y distritales de desarrollo rural sustentable (CMDRS y CDDRS). Las acciones de 2003 se dirigieron a 1137 consejos municipales y a 147 consejos distritales. Los apoyos se orientaron al pago de coordinadores y a la adquisición de equipo informático de apoyo al trabajo de los consejos. Respecto a los consejos municipales las acciones apoyadas debían generar dos productos principales: el diagnóstico municipal y el Plan de Desarrollo Municipal. En los consejos distritales se esperaba el diagnóstico distrital y el Plan de Desarrollo Distrital.

El análisis de la operación 2003 permite ver temas clave que sería necesario atender para que las acciones futuras tengan mayor solidez.

- i) La legitimidad de los consejos y su representatividad. Dado que la mayoría de los consejos fue integrado por convocatoria y / o por invitación, no siempre se puede garantizar legitimidad ni representatividad de todos los actores sociales. Este hecho es trascendente pues incidirá en el respaldo social a los consejos y podría afectar el liderazgo en la conducción del desarrollo local.
- ii) La inestabilidad de los coordinadores de los consejos municipales. Hubo deserción de coordinadores, por la dificultad del trabajo y / o por la irregularidad en sus pagos, debido a los trámites que implican. Como consecuencia las actividades se retrasaron, inclusive en aquellos municipios prioritarios, donde ya existía el consejo. Esa inestabilidad originó la necesidad de reactivar el funcionamiento de los consejos.
- iii) La calidad de los diagnósticos y Planes de Desarrollo Municipal, que pudo no ser la pertinente, o no contener los elementos necesarios para su aplicación. Este resultado se ve relacionado con el débil seguimiento que las instancias operativas del Programa hicieron al trabajo de los coordinadores municipales y/ o las capacidades de los coordinadores municipales. La relevancia de los diagnósticos y los planes es innegable y en ellos se basan aspectos centrales del Programa, como la asignación de los recursos, por lo que tendrán que encaminarse las acciones pertinentes para mejorar la calidad de esos productos.
- iv) La incipiente socialización del Plan de Desarrollo Municipal, que no brindó a los consejeros los elementos adecuados para la toma de decisiones que de ellos se esperaba respecto a la asignación de recursos.
- v) La población rural ha depositado expectativas en los consejos y espera resultados, que se ubican en decisiones sobre manejo, asignación y control de recursos. Si esas expectativas no se cumplen, sea por falta de recursos, por falta de autoridad o por falta de consensos, los consejos corren el riesgo de perder autoridad y los esfuerzos realizados no fructificarán.

En 2004 se prevé la municipalización del Programa bajo dos modalidades. En la modalidad uno los CMDRS toman el liderazgo completo en la toma de decisiones y en la asignación y seguimiento de los apoyos; en la modalidad dos los CMDRS tomarán decisiones sobre la asignación, pero las instancias estatales administrarán los recursos. Ambas modalidades ofrecen perspectivas positivas para el desarrollo local, presentan también retos estrechamente relacionados con la composición y funcionamiento de los consejos, su representatividad y sus capacidades.

Dada la magnitud del universo de consejos de regiones prioritarias, la complejidad de las acciones que el proceso de municipalización significa y su trascendencia para crear bases

sólidas para el desarrollo local, sería pertinente considerar la conducción de un proyecto piloto, seleccionando CMDRS donde exista el consenso y la voluntad política de los tres niveles de gobierno, y que sean representativos y legítimos. En estos CMDRS sería pertinente la conducción de planes piloto, con el apoyo más intensivo y la sistematización de experiencias y conocimientos sobre procesos de municipalización, ofreciendo así la posibilidad de enseñanzas trasladables a otros municipios con características y problemáticas semejantes.

5.1.5 La consolidación organizativa

Los apoyos de PROFEMOR a la consolidación organizativa buscan fortalecer la estructura interna de las organizaciones económicas, con el fin de favorecer su inserción en las cadenas productivas, propiciar un efecto multiplicador incluyente y lograr la autonomía gradual de esas organizaciones. Los instrumentos que PROFEMOR tiene disponibles para lograr esos propósitos son los servicios de profesionales que desempeñan labores gerenciales en las organizaciones, así como el apoyo en equipo informático para las organizaciones. Entre las labores gerenciales se encuentran la formulación de estatutos jurídicos, la modernización de sistemas contables y el mejoramiento de los procedimientos administrativos de las organizaciones.

La consolidación organizativa absorbió en 2003 aproximadamente el 36% del presupuesto de PROFEMOR. Por su importancia en el presupuesto asignado, destacan las organizaciones de primer nivel en primer lugar, pues recibieron aproximadamente el 70% del presupuesto. Entre las organizaciones apoyadas se encuentran, entonces, Sociedades de Producción Rural (SPR), Sociedades de Solidaridad Social (SSS) y Sociedades Cooperativas, principalmente. La orientación de PROFEMOR en 2003 permite, por lo tanto, ver acciones hacia un rubro de la economía rural con alto potencial, pero también con carencias esenciales en su organización y operación económica.

Con base en la Encuesta a Otros Actores pudo verse que la contribución de los servicios gerenciales de PROFEMOR se expresó en el 51% de los casos para mejorar procedimientos administrativos, en el 38% de los casos para mejorar sistemas contables y en el 25% de los casos para elaborar los estatutos jurídicos de las organizaciones.

La consolidación organizativa ofrece grandes perspectivas y puede tomar un papel relevante en la detonación de procesos de desarrollo rural. Son imprescindibles, sin embargo, diversas acciones. En principio, que los criterios de selección de las organizaciones rebasen el requisito formal aplicado actualmente, que consiste en registro de la organización, la cédula de autodiagnóstico y el plan de trabajo del gerente a contratar. Sería necesario incorporar entre los elementos de decisión el potencial y la capacidad de las organizaciones como agentes económicos capaces de asumir liderazgos en la economía rural; igualmente, el apoyo deberá estar condicionado a resultados y ser por tiempo definido, de otra manera las organizaciones caerían en una situación de clientelismo y anularía cualquier iniciativa.

Otro aspecto que PROFEMOR tendría que atender es la capacidad de respuesta a problemas específicos que las organizaciones presenten. Para ello es imprescindible atender el perfil de los profesionales, diversificando las capacidades ofrecidas, en función de la diversidad de problemas de las organizaciones y sus necesidades de apoyo.

5.1.6 Las Instituciones Financieras Rurales (IFR)

Las IFR son una vertiente de PROFEMOR en la modalidad de ejecución nacional. El apoyo proporcionado en 2003 se orientó a fomentar la cultura del ahorro y del pago en regiones prioritarias ubicadas en siete estados de la república mexicana. Con el apoyo se ha propiciado la canalización de las acciones de las IFR en el marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Las IFR se inscribieron en la estrategia de los Proyectos Regionales de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR). En 2003 las IFR continuaron acciones iniciadas en 2002, habiéndose incorporado dos empresas consultoras internacionales más a la ya existente en 2002.

El funcionamiento observado en 2003 muestra resultados positivos. Si bien la autosustentabilidad de las IFR no puede lograrse en el corto plazo, por el proceso de construcción que ello implica es necesario que se cumplan metas de corto y mediano plazo, que conduzcan al objetivo de autosustentabilidad de largo plazo.

Es necesario que tanto la autosustentabilidad financiera como la institucional estén interiorizadas y sean reconocidos como metas a lograr por las propias IFR que reciben actualmente el apoyo, de otra manera, se pueden presentar situaciones de clientelismo y de búsqueda permanente de subsidios para existir. A este respecto es indispensable fortalecer el seguimiento de los logros y avances de las IFR. La autosustentabilidad tendrá que ser una meta de todas las IFR, pero particularmente de aquellas que por ser de nueva creación conllevan un mayor riesgo, además de las implicaciones que tienen para la confianza de la población rural en las instituciones financieras.

Aunque los resultados 2003 superaron las expectativas en captación de ahorro, aún se requieren esfuerzos para lograr la movilización de ese ahorro. Ambos aspectos, captación y movilización, tendrán que caminar hacia el objetivo de lograr la autosustentabilidad financiera de las IFR, conjugando seguridad e impactos en la vida económica regional.

5.1.7 Desarrollo de Capacidades en el medio rural

Los servicios de los PSP

Los servicios ofrecidos por los PSP son diversos e incluyen el diseño de proyectos, su puesta en marcha, la capacitación y la asesoría técnica a productores rurales. Los servicios de mayor demanda en 2003 fueron el diseño de proyectos y la puesta en marcha. El diseño de proyectos en muchos casos es visto por los actores involucrados sólo como una forma de acceso a PAPIR, situación que ha generado que el PSP sea visto sólo como un gestor de recursos.

La CDR no ha orientado la selección de los servicios de los PSP bajo un plan estratégico, aunque sí ha promovido el acceso a PAPIR por la vía del proyecto, a cambio del acceso vía demanda libre. Esto ha provocado mayor demanda de diseño de proyectos, incentivando el uso indiscriminado de este servicio, ya que en ocasiones se utiliza para diseñar proyectos pequeños, sencillos o cuyo impacto es mínimo.

En 2003 se diseñaron más proyectos de los que fueron apoyados, por lo que en 2004 las instancias de operación prevén pagar el servicio de puesta en marcha a los proyectos ya diseñados. El servicio de puesta en marcha no tiene el mismo significado para todos los actores involucrados, situación que ha generado duplicidad o falta del pago del servicio, porque en ocasiones se subsume el servicio de puesta en marcha con el diseño del

proyecto, y en otras, la puesta en marcha no implica una acción diferente al diseño pero sí se remunera. A pesar de que la mayoría de los proyectos diseñados con recursos PRODESCA se han financiado con PAPIR, el 16% ha obtenido recursos de otras instituciones y el 26% ha obtenido mezcla de recursos, lo cual indica que el proyecto sirve también a otras instituciones.

La asesoría técnica, consultoría y capacitación para la consolidación y desarrollo de los proyectos tuvo un incremento significativo de 2002 a 2003, aunque aún son poco demandados y son pocos los proyectos que incluyen un plan de capacitación posterior a la inversión, a pesar de la importancia que podrían tener para el funcionamiento eficiente y rentable del apoyo. Los plazos de pago a los servicios de los PSP se han agilizado respecto a años anteriores, pero aún existen retrasos considerables. Este retraso se debe en parte al periodo que implica la supervisión y la corrección del servicio, en parte también a los tiempos que implican estas acciones para UTOE y CECADER. Una consecuencia en el retraso de los pagos se ha expresado en la deserción de PSP, sobretodo de aquellos con costos de oportunidad altos. Un riesgo es, entonces, que sólo queden en la Red de Prestadores de Servicios Profesionales los PSP menos capacitados y que no han tenido acceso a otras oportunidades de trabajo.

Para fortalecer la oferta de servicios profesionales PRODESCA apoyó en 2003 la *Red de Prestadores de Servicios Profesionales*, con la que se busca dar a conocer la información detallada de los servicios y del PSP. Hasta el momento existe una base de datos de los profesionales acreditados, sin embargo, por su difusión y contenido, su utilidad para los beneficiarios en la selección del servicio y del PSP es limitada. Hasta ahora, la mayoría de los beneficiarios contacta a los prestadores de servicios profesionales en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, en ferias, eventos o a través de promoción directa. Los datos ofrecidos por la Red tendrían que incluir información específica sobre el área de especialización del profesional, su experiencia y escolaridad, además de que se difunda en los CADER y DDR, además de continuar en INTERNET, aunque sean pocos los productores que tienen posibilidades de utilizar esa forma de acceso.

La supervisión de los servicios profesionales

La supervisión de servicios profesionales se lleva a cabo a través de los Centros de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER). El CECADER estuvo en 2003 bajo la responsabilidad de la Universidad Autónoma Chapingo y del Colegio de Postgraduados. La forma de operación del CECADER ha sido a través de la subcontratación de despachos o de personas independientes en los estados, mismas que llevan a cabo los trabajos de supervisión. En 2003 hubo una débil participación directa en la supervisión de las dos instituciones responsables de llevarla a cabo. Con base en la supervisión, CECADER ha generado una base de datos que muestra el desempeño de los PSP en los diferentes servicios. Estas bases de datos han permitido hacer análisis detallados sobre la demanda de servicios y pueden tener una amplia contribución a las labores de planeación y orientación estratégica para la CDR.

A nivel estatal, los supervisores se dividen el trabajo por zonas geográficas, no por especialidades, provocando que la labor de supervisión sea más de carácter formal. Esta situación ha conducido a que más que aprovechar a los especialistas como una red de apoyo para el trabajo de los PSP, se considere a los supervisores como un requisito más a cumplir para que los PSP obtengan el pago por sus servicios.

Existen avances en la calidad de los servicios, sin embargo, aún se encuentran deficiencias, algunas relacionadas con la calificación del profesional, como es el análisis

financiero y de comercialización. La supervisión de la calidad de los servicios hecha por el CECADER ha contribuido al empeño en hacer mejor los proyectos, por lo que la función de supervisión tendría que seguir siendo un objetivo central en el Programa para fortalecer la calidad de todos los servicios de PRODESCA. En 2003 el CECADER estableció convenios con algunas universidades estatales para la supervisión de los servicios. Estos convenios tienen potencial para hacer la supervisión más ágil, a la vez que contribuiría al desarrollo institucional y de capacidades en los estados. Se han presentado, sin embargo, problemas de triangulación con la sede regional del CECADER por dependencia de las universidades en la toma de decisiones importantes. Otra modalidad importante iniciada en 2003 fue la realización de convenios con universidades estatales con el objetivo de que en la universidad se formen formadores. Este acontecimiento tiene trascendencia, pues estaría incidiendo en aspectos básicos de la formación de los PSP desde su origen en la universidad. Tomar en cuenta a las universidades estatales e involucrarlas en un proceso de modernización de planes de estudio es un paso importante para fortalecer la calidad de la oferta de servicios profesionales a nivel nacional. Por ello, es recomendable que se continúe con este proceso.

En 2003 CECADER organizó también por primera vez un *“taller de usuarios”* por cada grupo de beneficiarios, evento con el que se buscó dar a conocer derechos y obligaciones a los beneficiarios del Programa, particularmente en su relación con el PSP. Los talleres han contribuido a un cambio de actitud en los beneficiarios, por ejemplo, exigiendo más calidad en los servicios recibidos. Con los talleres también se han podido identificar grupos inexistentes o desintegrados y que no son sujetos de ser beneficiados. Sin embargo, en ocasiones el taller se llevó a cabo cuando el diseño del proyecto ya estaba bastante avanzado o incluso cuando ya se había recibido el apoyo PAPIR.

Hasta el momento el desarrollo del mercado de servicios profesionales es incipiente. Por un lado, los productores no siempre ven a los PSPs como diseñadores de proyectos, sino sólo como gestores de recursos del PAPIR. Los diferentes servicios del PSP tampoco son ampliamente reconocidos y hay poca disponibilidad de los productores a pagarlos. Por otro lado, no existen las redes de información para que los productores puedan elegir a los mejores técnicos y en las zonas de difícil acceso existen pocos PSP que estén dispuestos a trabajar. Esto muestra cuáles son los retos y tareas por delante para lograr desarrollar el potencial del subprograma.

5.1.8 Los impactos de PAPIR

Los impactos desencadenados en 2003 se analizaron con base en la tipología de beneficiarios, elaborada para fines de la evaluación. Se presentan resultados por tipo de beneficiario, por regiones prioritarias, así como los impactos indirectos de PRODESCA a través de PAPIR.

En el cotejo de los impactos del Programa con las cuatro áreas de atención estratégica de SAGARPA, los avances principales fueron en la reconversión productiva y en la atención a grupos y regiones prioritarias. Los impactos obtenidos permiten ver una incidencia positiva del Programa en el nivel de vida de los beneficiarios, con cambios favorables en productores pequeños y medianos.

Los apoyos en rubros no agropecuarios registraron los mayores impactos en empleo, principalmente en empleo contratado, e incluyeron principalmente a población de grupos prioritarios. En las actividades agropecuarias fueron los apoyos ganaderos los que

mostraron los mayores incrementos en el ingreso. Por los jornales nuevos creados por el Programa, puede decirse que en promedio uno de cinco beneficiarios generó el equivalente a un empleo hombre / año. En las actividades apoyadas el empleo familiar predominó sobre la creación de empleo contratado. Por otra parte, los incrementos en producción se basaron en 2003 principalmente en el aumento de la escala de producción y menos en el rendimiento.

Se registró continuidad del proceso de reconversión en las actividades agrícolas, con cambios positivos en la producción de hortalizas y negativos en la producción de granos. El cambio tecnológico incidió principalmente en los productores pequeños.

Empleo e Ingreso

El Programa generó incrementos en el empleo y en el ingreso de los beneficiarios, tanto de los apoyos PAPIR 2003, como PADER 2001. El desempeño en estas variables fue acompañado de cambios en la producción, en la reconversión productiva y en la aplicación del cambio tecnológico.

El Programa generó empleo familiar y contratado. En orden de importancia, el 55% del empleo fue generado por beneficiarios con apoyos en actividades no agropecuarias, 18% en actividades agrícolas y 27% en actividades pecuarias. Los tipos de beneficiarios I al III tuvieron una contribución mayor a los IV y V.

En el ingreso los apoyos en actividades pecuarias mostraron mejores resultados que los agrícolas. En el crecimiento del ingreso jugó el efecto precio el papel más importante en los apoyos agrícolas, mientras que en los pecuarios fue el efecto cantidad.

El crecimiento de la producción y el ingreso no es compartido por la totalidad de los productores. En las actividades no agropecuarias fue mayor la proporción de beneficiarios que participaron de ese incremento, llegando a ser aproximadamente dos tercios del total de los beneficiarios. En la percepción de los beneficiarios el Programa jugó un papel más importante en el crecimiento de su producción, que en el crecimiento de su ingreso.

Cadenas productivas

El análisis de la integración al mercado se hizo con el apoyo de dos indicadores, el que mide los encadenamientos hacia atrás, es decir en la adquisición de insumos y materias primas para la producción y el que mide la integración hacia los mercados intermedios y finales.

Los beneficiarios de PAPIR 2003 incrementaron la proporción de sus ventas al mercado, respecto a su situación del año anterior, incremento que fue particularmente notable en los beneficiarios con apoyos para actividades no agropecuarias.

En la percepción de los beneficiarios respecto al papel jugado por Alianza en la integración al mercado, son los productores con apoyos no agropecuarios los que mayormente atribuyen esos cambios a Alianza. Este resultado seguramente guarda relación con el acompañamiento que los beneficiarios hubiesen tenido por los actores del Programa en sus actividades productivas y de comercialización de la producción.

Permanencia del apoyo y capitalización de la unidad de producción rural

Los productores que se han desprendido de los activos adquiridos con el apoyo del Programa significan el 13% de los beneficiarios 2001 y el 3% de los de 2003. Sin embargo, el nivel de uso del apoyo es cercano a 65% para ambos años, lo cual sugiere

que los productores no aprovechan a cabalidad la capacidad instalada en sus unidades productivas.

En cuanto a la capitalización, el incremento en el valor de los activos entre antes y después del apoyo, es mayor a medida que aumenta la escala del productor, lo cual refleja que los productores más grandes son también los que más se capitalizan.

Producción y productividad

Los recursos tuvieron mayor impacto en las actividades ganaderas, donde el 78% de quienes recibieron apoyo en 2003 incrementaron su producción y 51% los rendimientos. Tanto para las actividades agrícolas, como para las pecuarias, quienes más incrementaron su producción, rendimiento y escala fueron los productores más pequeños (tipo I), observándose una tendencia decreciente a medida que mejora la condición socioeconómica del productor.

Cambio tecnológico

El cambio tecnológico registrado fue significativo para los productores de menor nivel socioeconómico (Tipo I), disminuyendo a medida que aumenta el tamaño del productor, llegando a cifras cercanas a cero para los productores tipo IV y V. El 40% de los beneficiarios 2001 que recibieron apoyos agrícolas registraron algún tipo de cambio tecnológico aunque la mayoría de ellos (79%) no lo atribuye a Alianza. En cambio, entre los productores dedicados a actividades ganaderas atribuyen con más frecuencia el cambio tecnológico a Alianza, lo cual sugiere que el Programa tiene mayores impactos en las actividades ganaderas.

Satisfacción con el apoyo

En términos generales, los beneficiarios se encuentran satisfechos con el programa y consideran aceptable la calidad de los servicios que recibieron. Los que recibieron recursos para semillas y plántula son quienes asignaron una calificación más baja, posiblemente porque la entrega no fue consistente con el período de siembra ya que se ha detectado que usualmente los recursos no llegan sincronizados con los períodos agrícolas. En cambio, los productores que adquirieron maquinaria y equipo son los que están más satisfechos, probablemente por la magnitud y duración de la inversión.

5.1.9 Los Impactos de PRODESCA

Impactos en el desarrollo de capacidades de los beneficiarios

De la encuesta a beneficiarios PADER 2001 y PAPIR 2003 se desprende un aumento significativo del número de personas que recibieron capacitación, lo cual refleja la importancia que se le ha dado a este componente dentro del Programa de Desarrollo Rural. Los beneficiarios tienen un alto grado de aprobación por la capacitación ya que la consideran indispensable para realizar sus actividades y más del 90% de los beneficiarios 2003 continúan aplicando las técnicas aprendidas.

Impactos indirectos de PRODESCA sobre los apoyos PAPIR

A partir de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PADER 2001 y PAPIR 2003 se analizaron los impactos de los apoyos PAPIR que adicionalmente recibieron algún servicio de PRODESCA. Pudo verse que una contribución positiva de PRODESCA en la generación de empleo e ingreso. En la generación de empleo sobresalen las actividades no agropecuarias.

Contribuciones al desarrollo de la oferta de servicios profesionales

Tanto los operativos del programa como del CECADER califican más altos los conocimientos de los PSP que su desempeño, lo cual podría significar que los PSP no utilizan al máximo sus conocimientos y que su trabajo es deficiente.

Los propios prestadores de servicios profesionales le atribuyen pocos beneficios a pertenecer a la red, ya que no es la principal forma de contactar a los productores. Son pocos los beneficiarios que contratan a técnicos porque conozcan su desempeño, indicador de que el camino de comunicación entre oferentes y demandantes aún es débil y debe fortalecerse.

En cuanto a las evaluaciones del CECADER, los beneficiarios le asignaron calificaciones altas, posiblemente porque consideran que es una labor importante y se lleva a cabo adecuadamente.

5.1.10 Los Impactos de PROFEMOR

El fortalecimiento institucional

En 2003 tuvieron apoyo 1137 consejos municipales y 147 consejos distritales. Los consejos municipales realizaron funciones principalmente en la validación de solicitudes financiadas por Alianza.

La principal contribución de PROFEMOR en el fortalecimiento institucional radicó en la generación de Diagnósticos Municipales y de Planes de Desarrollo Municipal. En opinión de actores estatales relacionados con el Programa los principales problemas que enfrentan los consejos son de coordinación entre instancias participantes y de conflictos de interés entre los consejeros. El 47% de los actores entrevistados consideraron que se generaron Planes de Desarrollo Municipal y el 25% consideró que esos Planes sirvieron para obtener financiamientos de Alianza.

La consolidación organizativa

PROFEMOR apoyó organizaciones de primero, segundo y tercer nivel. El acento estuvo en las organizaciones de primer nivel, con 1094 organizaciones y 323 de segundo y tercer nivel.

Cuantitativamente la mayor contribución hecha por PROFEMOR se reflejó en servicios profesionales para mejorar procedimientos administrativos (51% de las organizaciones entrevistadas), le sigue el apoyo a sistemas contables (38%) y en tercer lugar los estatutos jurídicos (25%).

5.2 Recomendaciones

La estrategia de desarrollo rural

Un requisito insoslayable para que la estrategia opere en forma integral es que las instancias operativas estatales del Programa se identifiquen con la integralidad y encaminen acciones para lograrla. Es necesario intensificar el proceso de capacitación y comunicación entre instancias normativas y operativas, para lograr que los operadores del Programa se apropien de la estrategia y de las ventajas de operarla en forma integral.

Hasta 2003 fue frecuente percibir que la distribución de los recursos del Programa entre PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR se hizo de acuerdo a “*históricos observados*”. Para

que la estrategia de desarrollo rural funcione con sus tres pilares –PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR- es imprescindible que en la distribución de los recursos se busquen las complementariedades estratégicas entre inversión, capacitación, asesoría y organización. Un aspecto importante al respecto es el diagnóstico que tendría que promover la CDR para detectar los “cuellos de botella” que enfrenta el desarrollo rural en la entidad. Sin embargo, esta complementariedad debe lograrse en cada proyecto financiado, de modo que los PSP y la UTOE aseguren la presencia de capacitación, asistencia técnica, fortalecimiento organizacional y otros servicios profesionales, siempre que ello sea requerido para lograr los mayores impactos.

En otro ámbito, una operación articulada entre los tres subprogramas requiere que se solucionen diversos temas logísticos de operación, por ejemplo, respecto a la apertura de ventanillas. Para evitar que la obtención de recursos PAPIR en los casos que también incluyen diseño de proyectos (PRODESCA) tarde dos años (debido a que la solicitud ingresaría en dos años fiscales diferentes), tendrían que modificarse los períodos de apertura de ventanillas. Una posibilidad es que éstas se mantengan abiertas durante todo el año, lo que daría a los beneficiarios la posibilidad de acceder al servicio de diseño de proyectos en el momento que mejor les acomode a sus actividades y necesidades.

La relación entre la Federación y las entidades federativas

Las acciones del Programa de Desarrollo Rural se enmarcan en una alianza de esfuerzos entre la Federación, los estados y los beneficiarios. Todas las acciones del Programa, así como su financiamiento deben ser compartidas entre estos actores.

La participación presupuestaria de los estados ha ido disminuyendo en el tiempo, en términos relativos, situación que es imprescindible revertir. Una posibilidad de reactivar ese compromiso es que la Federación condicione la disposición de sus recursos a la existencia de planes estatales de desarrollo rural, con ejes operativos que orienten las acciones y aprovechen de mejor manera los recursos públicos de Alianza. Esta sería una forma para superar la inercia en que la alianza entre la Federación y las entidades federativas actualmente se encuentra.

Los planes estatales de desarrollo rural deben contener metas de corto, mediano y largo plazo y dar marco a las acciones de la Comisión de Desarrollo Rural en la conducción del Programa. Sin embargo, para que la CDR pueda cumplir ese rol debe también contar con la capacidad técnica que fundamente la toma de decisiones. La UTOE está prevista para brindar soporte técnico a la CDR, y por la relevancia de este papel es fundamental que ése órgano reúna las capacidades, tenga estabilidad y dedique todos sus esfuerzos a esa actividad.

Complementariedad con otros Programas

Es necesario buscar complementariedades, tanto dentro del Programa, como con otros programas de Alianza. Existen programas con los que se pueden desencadenar acciones transversales, como la sanidad e inocuidad alimentarias, que deberían estar presentes en las inversiones agrícolas, ganaderas y de transformación agropecuaria que apoya Desarrollo Rural. Esta acción ofrecería mejores perspectivas a los beneficiarios, aprovechando infraestructura existente en Alianza. La CDR tendría que hacer labores de coordinación con las comisiones correspondientes para desencadenar esas sinergias.

Otro rubro en donde son necesarias acciones coordinadas, para fortalecer la capacidad de respuesta a los beneficiarios de Alianza es en la asistencia técnica. Actualmente existe PRODESCA en Desarrollo Rural, DPAI en Ganadería y el Subprograma de Investigación

y Transferencia de Tecnología. Esos tres subprogramas dentro de una estrategia común de Alianza podrían ofrecer servicios diferenciados y especializados, atendiendo la heterogeneidad de la demanda y las crecientes necesidades de asesoría técnica diversificada a los sistemas productivos, con la finalidad de hacer más competitivos a los productores y así incrementar el ingreso rural. Todas estas acciones son posibles en el marco actual que ofrecen las Reglas de Operación.

Asignación de Recursos

Un tema central para la eficiencia del Programa es la asignación de recursos, ya que al ser escasos es indispensable focalizarlos para que lleguen a los productores y proyectos que detonen procesos de desarrollo rural. El Programa tiene un gran reto en la selección de su población objetivo. Por la heterogeneidad de la población rural, el criterio de marginación de la localidad o pertenencia a un grupo prioritario de pertenencia no son suficientes. Para responder a esta heterogeneidad y focalizar los recursos, es indispensable que la SAGARPA exija a los estados la realización de los estudios de estratificación para lo cual debe definir los lineamientos metodológicos.

El proyecto es un instrumento que puede concretar la integralidad, dar lugar a un plan de negocios de las unidades de producción rural y orientar las inversiones en una perspectiva estratégica. Es necesario que la CDR establezca el tipo de inversiones que requieren de proyecto, los montos y los criterios de selección, de otra manera, el proyecto genera costos de transacción mayores a las ventajas que ofrece. Para solicitudes de apoyos en componentes específicos y de menor cuantía, la vía de la demanda libre podría ser la adecuada y la más rápida, por lo que no es pertinente su eliminación como vía de acceso a los apoyos del Programa. Para los apoyos con proyecto su aplicación debería extenderse más allá de la formalidad, como es frecuente en la actualidad.

Los proyectos tendrían que ser aprobados por las instancias operativas bajo una selección objetiva y rigurosa, con criterios e indicadores claros, con una visión estratégica y donde el potencial ofrecido por el beneficiario, igual que su capacidad propia para la realización de inversiones, sean factores centrales. Estos criterios debieran ser especialmente importantes cuando se trata de productores que solicitan apoyos para dar continuidad a inversiones ya apoyadas, o cuando se aprovecha más de un componente o subprograma. Las acciones de mediano y largo plazo que el Programa establezca requieren de dos aspectos principales: el seguimiento de las acciones y el acompañamiento de los beneficiarios.

El seguimiento de los apoyos aportaría elementos para asignaciones futuras de recursos con mayores probabilidades de éxito. Pero para lograr un seguimiento es esencial que en principio se diseñe una metodología, con los indicadores pertinentes que puedan informar sobre los avances de los apoyos, sobre los problemas y sobre los éxitos y así permitir la toma de decisiones en el momento oportuno. Es necesario también que las instancias operativas establezcan y apliquen sanciones, cuando el caso lo amerite, para corregir desviaciones en el uso o el no uso del apoyo para los fines que fue solicitado. Por el carácter normativo de SAGARPA, es esta instancia la que tendría que institucionalizar y llevar a cabo el seguimiento objetivo de los apoyos.

El estado de Guanajuato incorporó en la selección de beneficiarios 2003 el dictamen técnico y de campo de cada una de las solicitudes, que permitiera optimizar la asignación de los recursos. Este paso constituye una experiencia interesante pues ha permitido detectar falsas solicitudes, o solicitudes con falta de condiciones para funcionar. Sin embargo, aunque el dictamen de cada solicitud asegura el mayor conocimiento, tiene

desventajas por el tiempo que consume. Por los recursos monetarios y en tiempo que este tipo de dictamen implica, podría enfocarse sólo a las solicitudes con montos relativamente altos y para montos medios podría dictaminarse por muestreo, dejando a las solicitudes de montos menores sólo con dictamen de gabinete.

Operación

Con frecuencia pudo detectarse que los potenciales beneficiarios se enfrentan a información asimétrica sobre la oferta del Programa de Desarrollo Rural. El Programa es amplio, con múltiples posibilidades de aprovechar “estratégicamente” sus componentes. Ello exige, sin embargo, un conocimiento detallado y oportuno del Programa. Uno de los actores que tiene información completa es el PSP, pero el uso que este actor hace de la información, con frecuencia es únicamente para ventaja propia y no del beneficiario.

La difusión de la información debe ser continua y permanente, buscando llegar a la población rural susceptible de solicitar un apoyo. Un aspecto que es indispensable evitar es el fortalecimiento de una “clientela” del Programa, con aquellos productores que por su cercanía a las fuentes de información aprovecharían todas las oportunidades, independientemente de que se trate de beneficiarios con potencial, o que estén usando coordinadamente los apoyos.

Es necesario que las instancias operativas conozcan el *“historial de los beneficiarios”* ya que algunos buscan apoyos un año en Fomento Agrícola, otro en Fomento Ganadero y el otro en Desarrollo Rural, ejerciendo una “cultura por el subsidio”. Tener bases de datos de todos los solicitantes de Alianza, tanto del año como de uno o dos años anteriores, compartirla entre los diferentes programas y subprogramas y usar esa información en el momento de decidir sobre los apoyos, podría permitir un mejor uso de los fondos públicos que los programas brindan a la población rural. Una forma de llevar a cabo esas bases de datos es a través del SISER, o de sistemas compatibles, pues la información tendría que compartirse principalmente entre los programas que operan en el mismo estado.

Por otro lado, es indispensable que el Programa promueva certidumbre entre aquellos que tienen que tomar decisiones, son principalmente los beneficiarios, los PSP y los gerentes apoyados por PROFEMOR. Estos actores necesitan conocer los tiempos regulares de apertura de ventanillas, tanto para preparar su solicitud, como la contraparte financiera que el Programa exige. Es indispensable que los beneficiarios reciban una respuesta a su solicitud, en tiempos establecidos y por vías formales de parte de los operadores estatales. Los PSP y los gerentes apoyados por PROFEMOR necesitan conocer los tiempos de respuesta a los proyectos y de supervisión por parte del CECADER, cuando sea el caso. Mantener a estos actores a la espera permanente genera costos sociales y de transacción que podrían evitarse con un funcionamiento eficiente del Programa.

Fortalecimiento Institucional

En el fortalecimiento institucional es necesario trabajar hacia la consolidación de los CMDRS y aprovechar todo el potencial que ofrecen para lograr el desarrollo local participativo. Aspectos relevantes que deben ser atendidos por PROFEMOR van desde la constitución y representatividad de los consejos, hasta asuntos prácticos que facilitarán su operación, como, por ejemplo, prever quién generará los datos técnicos que servirán a los consejos en la toma de decisiones. Finalmente, el otro aspecto que no debe perderse de vista es que la representatividad de los consejos tendrá que validarse en la retroalimentación que reciban de sus representados, para lo cual es imprescindible formalizar canales de información a la población rural sobre su CMDRS.

Los resultados de las acciones de PROFEMOR en el fortalecimiento institucional de los consejos en 2003 se expresan en diagnósticos y planes de desarrollo municipal. Estos documentos son fundamentales como eje en el desarrollo local, se requiere, sin embargo, cuidar su calidad y pertinencia, buscando un contenido que sea específico y sirva de eje en la operación y en la asignación de los recursos públicos para el desarrollo local. Para lograr ese fin es indispensable que PROFEMOR busque permanentemente mejorar la calificación y el perfil del coordinador del consejo.

Otras acciones que deben atenderse en el funcionamiento de los consejos son: i) la definición de las tareas y competencias de los consejos frente a otros consejos rurales que funcionan en las mismas áreas que los CMDRS (por ejemplo los Consejos de Desarrollo Municipal de Solidaridad o los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal) respecto a la tarea del desarrollo local y uso de los recursos públicos para el desarrollo. De otra manera esos consejos podrían obstruirse u ocasionar duplicidad de esfuerzos; ii) la claridad sobre quién es el operador de los recursos y quién es el sujeto responsable para fines de la contraloría; iii) la composición del Departamento de Desarrollo Agropecuario del Municipio y su relación con el consejo, con el dictamen de las solicitudes y con el proceso de municipalización previsto para 2004.

En el proceso de municipalización de los recursos del Programa, previsto para 2004, los consejos tomarán decisiones fundamentales en la asignación de esos recursos. Este contexto ofrece el marco para la operación integral del Programa, pero requiere de coordinación entre los subprogramas, para que los recursos se asignen buscando complementariedades. Por ejemplo, las líneas estratégicas detectadas en el Plan deben servir de eje para la orientación y prioridad entre los servicios de PRODESCA.

El proceso de municipalización conlleva múltiples exigencias operativas. Una función indispensable del CMDRS que tendría que estar en el centro es el de la toma de decisiones estratégicas, su control y la vigilancia de su cumplimiento. Adicionalmente, y con el fin de que el proceso de municipalización sea armónico y muestre logros, es imprescindible que la municipalización sólo se lleve a cabo con el consenso de los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal. El papel del gobierno municipal es crítico, pues no puede haber municipalización sin él.

Consolidación organizativa

Del análisis de la operación 2003 puede desprenderse que este rubro de PROFEMOR podría fortalecerse en dos aspectos principales: i) En la selección y el seguimiento de las organizaciones económicas apoyadas, de tal manera que se incluya a aquéllas que ofrezcan el mayor potencial y donde los recursos del Programa tengan una contribución fundamental e indispensable para el fortalecimiento de esas organizaciones y ii) En la inclusión de perfiles especializados y pertinentes en los profesionales que apoyan a las organizaciones económicas.

Es importante fortalecer el proceso de selección de las organizaciones que se apoyarán ya que el acta de registro, la cédula de autodiagnóstico y el plan de trabajo no son suficientes para discriminar entre las organizaciones que necesitan el apoyo de las que no lo necesitan. Sería pertinente incluir criterios sobre el desempeño reciente y el potencial que ofrecen las organizaciones, por ejemplo, respecto al acceso a mercados o desarrollo de actividades innovadoras.

El seguimiento tendría que reflejar el cumplimiento de metas establecidas. En lugar de realizar seguimientos con informes mensuales podría pensarse en informes cuatrimestrales o semestrales, pero asegurando que se base en una comprobación de

resultados y no sólo de procesos. Es decir, para el caso de apoyos en administración y contabilidad deberán entregar copia de las declaraciones fiscales o los sistemas administrativos implementados, o en el caso de estatutos jurídicos se deberá entregar copia de estos y de la inscripción ante la autoridad correspondiente.

Las Instituciones Financieras Rurales (IFR)

Un aspecto esencial es que las IFR se apropien de la necesidad de lograr la autosustentabilidad, financiera e institucional, en un plazo determinado. La supervisión puntual, oportuna y que vigile el cumplimiento de metas parciales de corto y mediano plazo contribuirá a lograr una existencia estable de las IFR y a que los escasos recursos públicos se asignen eficientemente.

Un aspecto central para el fortalecimiento de las Instituciones Financieras Rurales es la existencia de una política coherente de microfinanciamiento rural, pues servirá de marco de acción a las IFR y otorgará los incentivos a los beneficiarios en la misma dirección, sin generar acciones contrapuestas o neutralizar los esfuerzos al respecto. Si bien las IFR realizan acciones que trascienden a las meramente financieras, una política de microfinanciamiento adversa puede contravenir el objetivo de lograr la autosustentabilidad financiera, necesaria para la subsistencia de las IFR.

Adicionalmente, es necesario fortalecer las acciones de las IFR respecto a la movilización del ahorro, dado el relativamente bajo nivel actual de colocación. Una acción posible en este sentido es promover complementariedades con otros programas públicos que requieran una aportación del beneficiario. Las IFR podrían contribuir a solucionar esta posible restricción, a la vez que aumentan su nivel de colocaciones en inversiones productivas y con potencial.

Desarrollo de capacidades y servicios profesionales.

PRODESCA ofrece diversos servicios a los beneficiarios, aunque los más demandados son el diseño de proyectos y la puesta en marcha. Es necesario que la CDR dirija los servicios de acuerdo a las líneas estratégicas del plan de desarrollo rural del estado. Los servicios de capacitación y asistencia técnica pueden jugar un papel central en la consolidación de los apoyos en las unidades de producción rural.

Es frecuente que algunos servicios de PRODESCA, como la puesta en marcha, no estén claramente definidos o de manera uniforme, entre actores como UTOE, CDR, PSP y beneficiarios. Es urgente, por lo tanto, que cada CDR promueva o defina el significado explícito de todos los servicios y los respectivos productos que en cada caso se esperan. De otra manera, la asimetría en la información puede conducir a interpretaciones ventajosas para alguno de los actores respecto al contenido de cada servicio, en detrimento de los otros y de los recursos del Programa.

El beneficiario tiene que estar en el centro de la operación de todo el Programa y asumir mayor responsabilidad en la contratación del PSP y en la vigilancia de la calidad del servicio. Con el fin de crear incentivos de ambas partes, de beneficiarios y de PSP, los beneficiarios podrían participar en el pago a los PSP, con un monto que refleje los resultados de las inversiones asesoradas. Podría analizarse también la posibilidad de crear fideicomisos a nombre de los beneficiarios para que puedan desembolsar los recursos en distintos periodos de tiempo y años fiscales, con el objetivo de acompañar al apoyo.

El objetivo del taller de usuarios es esencial para que los beneficiarios conozcan sus derechos y obligaciones desde el comienzo del convenio con el prestador de servicios

profesionales, por lo que debería tener lugar al inicio del servicio, en el momento en que se autoriza el servicio de PRODESCA. La instancia que proporcione esa información tendría que ser la ventanilla donde el beneficiario entrega la solicitud. SAGARPA deberá evaluar, de acuerdo a las capacidades técnicas y operativas existentes, la posibilidad de que sean los jefes de CADER o DDR los responsables del taller de usuarios, con la presencia o no del CECADER.

La supervisión de los servicios apoyados por PRODESCA

La supervisión de CECADER debe servir para que las inversiones apoyadas con el Programa funcionen con calidad y cumplan el papel estratégico que de ellas se espera. Hasta ahora el papel de CECADER se ha centrado en supervisar el documento del proyecto hecho por los PSP, o que el proyecto se haya generado en forma participativa, sin atender la operación, la oportunidad, ni el carácter estratégico de la inversión para la que fue hecha el proyecto. Adicionalmente la vigilancia de la calidad de los servicios tendría que hacerse también con supervisores que tengan la calificación pertinente. Sería necesario, por lo tanto, que CECADER funcione en áreas de especialización y con las calificaciones requeridas por los diversos proyectos que existen. Debido al tiempo y recursos que implica, la supervisión podría realizarse con base en un muestreo, es decir ganar en profundidad, con los mismos recursos disponibles por el Programa.

El camino iniciado por las universidades, para formar personal tanto para ofrecer servicios profesionales a beneficiarios, como para fungir como supervisores, promete traer resultados en el mediano plazo, por lo que es pertinente reforzar las acciones en este sentido. Una acción inmediata podría ser dotar de mayor independencia a las universidades estatales en la toma de decisiones fundamentales.

Fortalecimiento de la oferta de servicios profesionales

El Programa se dirige a una población diversa, cuyos sistemas productivos y necesidades de apoyo son también diferentes. Para responder a esas necesidades el Programa debe prever respuestas acordes, ampliando su paleta de posibilidades. Esta situación es particularmente urgente en PRODESCA y PROFEMOR, pues hasta 2003 han ofrecido servicios con una calificación básica.

Aunque la composición de especialidades en PSP ha ido diversificándose, existe aún baja capacidad de respuesta en problemas específicos y de mayor exigencia técnica, por ejemplo asesoría en cultivos nuevos, en rubros de producción no agropecuaria y en información de mercados y estrategias de comercialización. La oferta organizada de servicios profesionales que se ofrece a través de la Red de PSP tendría que ir acorde a la demanda y dinamismo de la realidad de los productores. Continuar los esfuerzos por abrir la red, así como ofrecer incentivos que remuneren la creatividad y la capacidad, pero que también castiguen la ineficiencia o la falta de iniciativa, son señales importantes que tendrían que darse en el mercado de servicios profesionales.

Para que la *Red de Prestadores de Servicios Profesionales* brinde información útil a los productores sobre los servicios profesionales de PRODESCA, es importante que los datos difundidos por la Red incluyan informaciones tales como la experiencia y la especialidad del PSP, los servicios que cada uno ofrece y la región en donde los ofrece y el resultado obtenido en la supervisión hecha por el CECADER. Esa información debe ser accesible a los productores, por ejemplo a través de directorios en los CADER, DDR, en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y en las organizaciones económicas, además de la página de INTERNET. Es indispensable también que los potenciales usuarios conozcan

todos los trámites que deben hacer, sus derechos y obligaciones y dónde pueden obtener información adicional para contratar los servicios profesionales acreditados.

Por otro lado, y con el objetivo de fomentar la oferta de servicios profesionales es importante profundizar en la apertura de la Red y difundir más el examen entrevista, pues ello posibilitaría la interdisciplinariedad y aumentaría la oferta de servicios. Sin embargo, para asegurar la permanencia de los profesionistas más capaces, es necesario redoblar los esfuerzos operativos para regularizar aún más los tiempos en el pago a los prestadores de servicios profesionales.

Comentarios finales

De la Evaluación Nacional del Programa se desprenden las líneas de acción fundamentales observadas en el ejercicio 2003 en Desarrollo Rural de Alianza. Es importante tener presente que el desarrollo rural es un proceso continuo, que requiere de acciones permanentes y que su dinámica refleja las decisiones de la política de desarrollo rural. A lo largo del capítulo se ha mostrado la trascendencia de que las entidades federativas cuenten con Planes de Desarrollo Rural que sirvan de marco de acción a los recursos que el Programa destina al desarrollo rural. Se ha enfatizado también en la necesidad de contar con estudios de estratificación que orienten la asignación de los recursos públicos que son escasos, que deben tener una asignación estratégica y que deben incidir en el nivel de vida de los grupos y regiones prioritarias.

Los consejos municipales son actores fundamentales para lograr el desarrollo local. El proceso de municipalización del Programa en 2004 puede ofrecer grandes posibilidades para fomentar un proceso participativo en la toma de decisiones fundamentales y en la asignación y canalización de los recursos públicos para el desarrollo rural integral. Asimismo, el fortalecimiento de las organizaciones económicas en aspectos técnicos y de capacidades organizativas y gerenciales son aspectos que coadyuvarán a rescatar la importancia de las organizaciones económicas como actores líderes del desarrollo económico rural.

Finalmente, el Programa lleva a cabo acciones fundamentales que significan construir en el medio rural en capital físico, humano y social. El éxito en el largo plazo se construye con éxitos parciales, con el cumplimiento de metas de corto y mediano plazo. Solo la definición de metas parciales y su cumplimiento pueden asegurar llegar exitosamente a la meta final.

Anexo 1: Tipología de beneficiarios

Para la realización de la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo 2003 se definió una tipología de beneficiarios mediante la cual se agruparon los productores en estratos homogéneos de tal manera que en cada uno de ellos quedaron beneficiarios con características productivas y socioeconómicas similares. El objetivo central de definir esta tipología fue el de llevar a cabo un análisis comparativo de los impactos del Programa sobre los diferentes tipos de productores.

Cabe mencionar que en relación a la tipología utilizada en 2002, en la presente evaluación se introdujo como cambio importante la eliminación de la variable *orientación de la producción al mercado*, debido a que la información de la base de datos 2002 demuestra que la mayoría de los productores vende casi toda su producción al mercado por lo que no constituye una variable de diferenciación, y sin embargo sí da lugar a que los beneficiarios “pequeños” sean catalogados como productores de un estrato más alto que el que realmente les corresponde. En su lugar, se incluyó una variable adicional para medir el *nivel tecnológico* de los productores, la cual se construyó a través de un índice que toma valores en el intervalo [0, 1].

Así, para definir a los estratos de beneficiarios se consideraron las siguientes variables:

1) Escolaridad

Es una aproximación al capital humano, que incide en el comportamiento de los productores y en los efectos que tienen los apoyos.

2) Superficie equivalente

Expresa la escala de operación del productor agrícola.

3) Bovino equivalente

Expresa la escala de operación del productor pecuario.

4) Valor de los activos

Mide la magnitud económica del productor.

5) Nivel tecnológico

Expresa el nivel de incorporación de elementos técnicos e innovaciones a las actividades productivas. Para las actividades agrícolas se considera la calidad genética de semillas y plántulas, la fertilización de los cultivos, los sistemas de riego utilizados y la mecanización del proceso productivo. Para las pecuarias se toma en cuenta la calidad genética de los animales, la forma en que se los alimenta y el equipamiento y calidad de las instalaciones productivas.

A continuación se presentan los rangos y calificaciones asignados a cada una de las cinco variables anteriores.

Variable					Calificación
Escolaridad (años)	Superficie equivalente (hectáreas)	Bovino equivalente (cabezas)	Valor de los activos (pesos)	Nivel tecnológico (índice de 0 a 1)	
<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	
0	0	0	0	0	0.0
$1 \leq A \leq 6$	$0 < B \leq 3$	$0 < C \leq 8$	$0 < D \leq 5000$	$0 < E \leq 0.2$	0.2
$7 \leq A \leq 9$	$3 < B \leq 10$	$8 < C \leq 25$	$5000 < D \leq 25000$	$0.2 < E \leq 0.4$	0.4
$10 \leq A \leq 12$	$10 < B \leq 50$	$25 < C \leq 75$	$25000 < D \leq 100000$	$0.4 < E \leq 0.6$	0.6
$13 \leq A \leq 16$	$50 < B \leq 100$	$75 < C \leq 150$	$100000 < D \leq 500000$	$0.6 < E \leq 0.8$	0.8
$A \geq 17$	$B > 100$	$C > 150$	$D > 500000$	$0.8 < E \leq 1.0$	1.0

Nota: Las variables "Superficie equivalente" y "Bovino equivalente" son mutuamente excluyentes, por lo que de ellas sólo se toma la que asuma el valor más grande.

Para determinar a qué tipo de productor pertenece un beneficiario, se calcula la media aritmética (X) de las calificaciones de las cuatro variables consideradas para dicho beneficiario, y enseguida se ubica su valor en alguno de los siguientes rangos:

Rango	Tipo de productor
$0 \leq X \leq 0.2$	I
$0.2 < X \leq 0.4$	II
$0.4 < X \leq 0.6$	III
$0.6 < X \leq 0.8$	IV
$0.8 < X \leq 1.0$	V

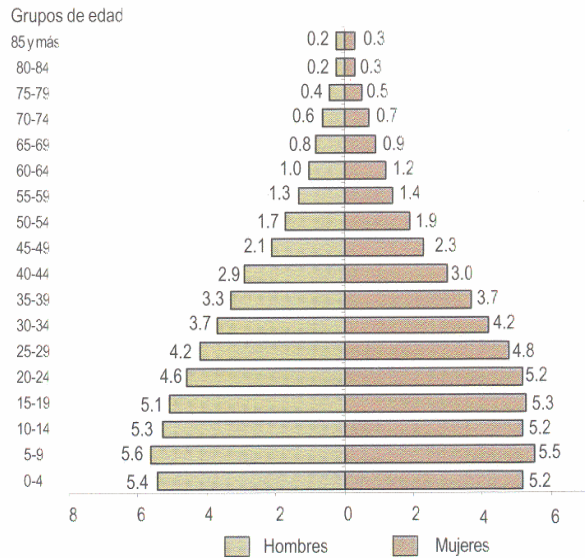
Nota: X es la media de las calificaciones de las variables A , B (o C), D y E .

Las equivalencias consideradas para las variables "Superficie equivalente" y "Bovino equivalente" son las siguientes:

Equivalencias para superficie		Equivalencias para ganado	
Régimen de humedad y uso del suelo	Equivalencia a riego	Especie	Equivalencia a un bovino
Riego	1	Bovinos	1
Humedad	0.66	Ovinos	5
Temporal	0.5	Caprinos	6
Agostadero	0.25	Porcinos	3
Monte o bosque	0.125	Aves	100
Otro	0.125	Abejas (colmenas)	5
		Animales de trabajo	1
		Otras	50

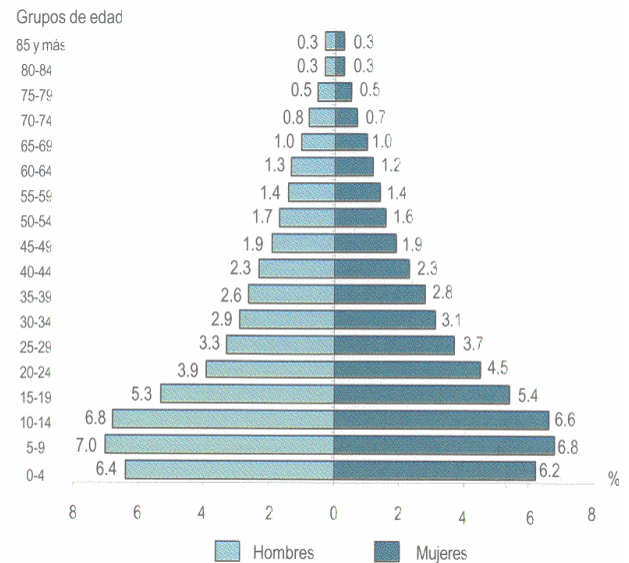
Anexo 2: Estructura de la población mexicana

Estructura de la población urbana por edad y sexo 2000



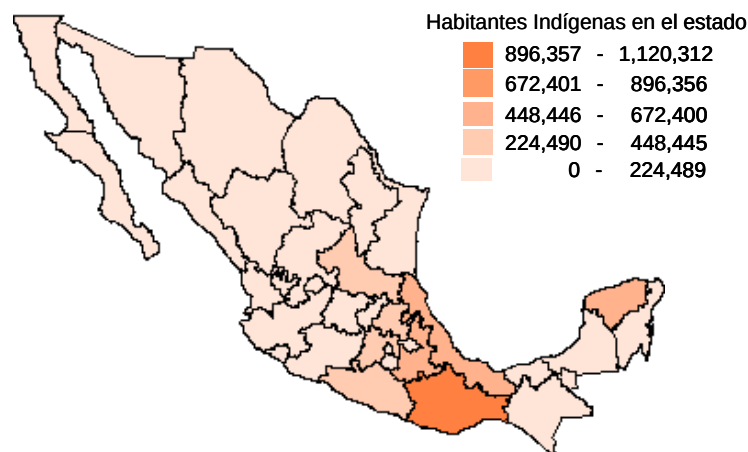
FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
Base de datos de la muestra censal.

Estructura de la población rural por edad y sexo 2000



FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
Base de datos de la muestra censal.

Distribución de la población indígena



Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Anexo 3: Municipios que no han recibido apoyo de Alianza

Se analizaron 5 de los 8 estados visitados por los evaluadores nacionales para conocer cuántos municipios no han recibido el apoyo de Alianza en los últimos tres años. Así, se analizaron Guanajuato, Michoacán, Tamaulipas y Zacatecas, donde se encontró que son menos de cinco municipios los que no han recibido apoyo en estos años. En cambio, en Veracruz existen 20 municipios que no han recibido Alianza, que si bien es una cifra más alta también es un estado que tiene mayor número de municipios.

**Cuadro A1. Municipios que no han recibido apoyos del Programa de Desarrollo Rural
(2001,2002 y 2003), según grado de marginación**

Marginación	Guanajuato	Michoacán	Tamaulipas	Veracruz	Zacatecas
Muy bajo	0	0	3	3	0
Bajo	0	3	1	3	1
Medio	0	2	0	5	1
Alto	0	0	0	2	0
Muy alto	0	0	0	7	0
Total	0	5	4	20	2

Cuadro A2. Total de municipios en la entidad federativa por grado de marginación

Marginación	Guanajuato	Michoacán	Tamaulipas	Veracruz	Zacatecas
Muy bajo	4	5	10	8	2
Bajo	12	19	7	17	18
Medio	19	54	12	39	27
Alto	10	28	14	97	10
Muy alto	1	7	0	49	0
Total	46	113	43	210	57

Anexo 4: Programas de apoyo a inversiones productivas en el gobierno federal

En el siguiente cuadro se muestran los principales programas del gobierno federal que apoyan actividades productivas en el medio rural. Cabe señalar que no pretende ser una lista exhaustiva, sino que se seleccionaron los principales programas de fomento productivo, ya sean subsidios o créditos a proyectos productivos.

Cuadro A3 Programas de apoyo a inversiones productivas del gobierno federal

	Programa	Monto 2003 (millones de pesos)	Características y población objetivo
SAGARPA	Apoyos Directos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales	6,405.7	Productores y comercializadoras con prioridad a los que producen granos y oleaginosas.
	Programa Integral de Agricultura Sostenible Reconversión Productiva en Zonas con Siniestralidad Recurrente (PIASRE)	612.1	Productores rurales de municipios y localidades de alta siniestralidad en las actividades agropecuarias y productivas.
	Alianza para el Campo	6,250.3	Subsidio a proyectos productivos para habitantes del medio rural.
	Programa de Apoyo para acceder al Sistema Financiero Rural	560	Subsidio para garantías, consolidación empresarial, reducción de costos de transacción y apoyo a instituciones de crédito no bancarias para pequeños y medianos productores
	Programa de fondo de riesgo compartido para el fomento de agronegocios (FIRCO)	479.4 ¹⁾	Apoyos para financiamiento parcial de inversiones en agronegocios, estudios y proyectos, equipamiento, infraestructura, asistencia técnica, entre otros.
SRA	Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA)	181.8	Subsidio a proyectos productivos de avicultores y pobladores de ejidos y comunidades sin tierra.
	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	200.0	Subsidio a proyectos productivos de mujeres habitantes en núcleos agrarios.
SEMAR-NAT	Infraestructura Hidroagrícola	3,000.6	Dentro de sus principales objetivos están la rehabilitación, modernización, conservación y ampliación de distritos de riego.
	Programa para el desarrollo Forestal (PRODEFOR)	237.2 ²⁾	Apoyos a la asistencia técnica, integración industrial, compra de equipo y maquinaria, limpia de predios, apoyo a la comercialización, ecoturismo, servicios ambientales, entre otros.
SEDESOL	Opciones productivas	840.0	Crédito a la palabra para personas en pobreza extrema que deseen diversificar su actividad económica, consolidar proyectos en operación, desarrollar nuevos, obtener capacitación y asistencia técnica.

Programa		Monto 2003 (millones de pesos)	Características y población objetivo
	Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas	1,800.0	Proyectos productivos para personas indígenas.
	Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)	n.d.	Créditos y subsidios para compras y asesorías a productores de artesanía en pobreza extrema.
	CONAZA	94.0	Subsidios a proyectos productivos para personas ubicadas en zonas rurales áridas o semiáridas.
SE	FONAES	843.0	Subsidios (hasta 40%) y créditos a capital de trabajo, proyectos productivos, e instrumentos para financieros. Opera preferentemente en zonas de media, alta y muy alta marginación.
	FOMMUR	60.0	Crédito a mujeres del medio rural.
	Programa Nacional de Acceso al Financiamiento de las micro, Pequeña y Mediana Empresas (Microcréditos)	105.0	Microcrédito a micro, pequeñas y medianas empresas.
SHCP	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)	200 (aprox) ³⁾	Capital de riesgo y crédito simple para empresas rurales nuevas y ya existentes.
	Financiera Rural	Patrimonio: 18,162 ⁴⁾	Crédito a productores rurales.
	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)	Pasivo y capital contable: 6,837 ⁵⁾	Fortalecimiento de intermediarios financieros que fomenten el ahorro popular y la colocación de crédito entre el sector social.
BM	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA).	Programa anual: 6,922 ⁶⁾	Banca de segundo piso que impulsa el crédito bancario así como la formación de intermediarios financieros no bancarios

Fuente: Acuerdo Nacional para el Campo. Anexo 1.

1) Presupuesto de Egresos de la Federación 2004.

2) Informe de Transparencia 2003.

3) La cifra corresponde al capital disponible de acuerdo a las Reglas de Operación 2002. El presupuesto dependerá de la tasa de recuperación de los créditos.

4) Esta cifra corresponde al patrimonio de la financiera, no son recursos fiscales anuales sino que depende de las recuperaciones de los créditos.

5) Fuente: Estado de Resultados a diciembre 2003.

6) Programa anual 2004.

Anexo 5: Caso Guanajuato: Los servicios apoyados por PRODESCA

En el siguiente cuadro se presenta la definición de los servicios de PRODESCA que ha realizado la CDR de Guanajuato, donde se especifica los productos que se espera obtener para cada concepto y su unidad de medida. Asimismo, se especifica el pago para cada elemento, de esta manera en Guanajuato han avanzado hacia la transparencia en el pago de PSP y han generado un sistema que incentiva a entregar proyectos completos y de calidad.

Cuadro A4 Definición de servicios PRODESCA a apoyar en Guanajuato

CONCEPTO		PRODUCTOS	UNIDAD DE MEDIDA	IMPORTE <i>min</i> <i>máx</i>	
I. DISEÑO DE PROYECTO	IDENTIFICACIÓN	Identificación del Grupo.	Documento	80	204
		Relación de Integrantes	Relación	80	204
		Localización y Forma de acceso	Escrito y Croquis	120	306
		Descripción del PROYECTO.	Documento	120	306
		Solicitud de apoyo	Solicitud Requisitada	400	1,020
	DIAGNÓSTICO	Aspectos Físicos y Elaboración de Inventarios	Documento y/o Relación	840	2,142
		Técnico Productivos	Documento	1,120	2,856
		Socioeconómicos	Documento	1,680	4,284
		Problemática	Documento	1,960	4,998
	FORMULACIÓN DEL PROYECTO	Diseño Conceptual	Documento	960	2,448
		Factibilidad técnica	Documento	1,440	3,672
		Factibilidad económica	Documento	3,360	8,568
		Requerimientos	Documento y/o Relación	2,112	5,386
		Organización Administrativa	Documento	1,728	4,406
II. PUESTA EN MARCHA	GESTIÓN	Documentar la figura asociativa.	Carpeta de documentación	1,000	2,550
		Carteras de clientes y proveedores.	Carpeta de clientes y proveedores	400	1,020
		Obtención de crédito.	Carpeta de documentación	1,400	3,570
		Obtención de otros apoyos.	Carpeta de documentación	1,200	3,060
	IMPLEMENTACIÓN	Reporte de supervisión y avance.	Reportes de Supervisión	3,200	8,160
III. ASESORIA Y CONSULTORIA	INICIO DE OPERACIÓN	Inicio de actividades de la empresa.	Notificación	800	2,040
	SEGUIMIENTO	Plan de capacitación	Plan de capacitación	1,600	4,080
		Reporte de supervisión y avance.	Reportes de Visitas	14,400	36,720
	DIAGNOSTICO	Identificación del problema	Documento y curriculum del consultor	6,400	10,880
	TECNOLOGÍA Y/O NORM. AP.	Definir las tecnologías o normatividad que puedan aplicarse para resolver el problema.		8,000	13,600
	RECOMENDACIÓN FUNDADA	Elegir la tecnología o normatividad mas adecuada para la solución del problema		1,600	2,720
IV. CAPACITACION	TALLER	Capacitar a los productores sobre tecnologías alternas aplicables a su proyecto	Memoria de evento y curriculum de capacitador	1,500	
	DEMOSTRACION			3,500	
	GIRA DE INTERCAMBIO			3,500	

Anexo 6: Impactos del programa

El siguiente cuadro muestra los resultados obtenidos en ingreso y producción en las actividades apoyadas por PAPIR 2003. Se presentan los cambios observados también en costos y en el excedente proveniente de la actividad apoyada, todos con base en índices que reflejan la situación actual respecto a la situación de antes del apoyo.

Los resultados netos derivados de la actividad apoyada pueden verse en IE, índice de excedente, es decir que relaciona el cambio en el ingreso neto de la actividad apoyada. Con base en este índice puede verse que los beneficiarios PAPIR 2003 obtuvieron un incremento en el ingreso neto derivado de la actividad apoyada de 21%.

Cambios en el ingreso de apoyos agrícolas, 2003

		IUP	IR	IQ	IP	IY	IC	IE
Total	Hortalizas	0.889	0.972	0.864	1.499	1.294	0.914	1.293
	Plantaciones	1.038	1.057	1.097	1.051	1.153	0.836	1.174
	Agroindustriales	1.033	1.037	1.072	1.014	1.087	0.682	1.088
	Granos	1.088	1.118	1.216	1.035	1.259	0.893	1.281
	Ornamentales							
	Forrajes	1.068	1.074	1.146	1.148	1.316	0.547	1.329
	Otras vegetales							
	Forestales							
	Total	1.000	1.037	1.037	1.164	1.207	0.812	1.215

IUP = Índice de escala de producción

IC = Índice de costos

IR = Índice de
Rendimiento

IE = Índice de
excedente o índice
del ingreso neto en la
actividad apoyada

IQ = Índice de cantidad

IP = Índice de precios

IY = Índice de ingreso

Fuente: Elaborado con base en los datos de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.

Cambios en el ingreso agrícola 2003, por tipo de beneficiario

	IUP	IR	IQ	IP	IY
I	1.09	1.28	1.39	0.78	1.08
II	0.74	1.04	0.77	1.09	0.83
III	1.12	1.05	1.18	1.21	1.42
IV	1.11	1.00	1.11	1.13	1.26
V	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	1.00	1.04	1.04	1.16	1.21

IUP = Índice de escala de producción

IR = Índice de Rendimiento

IQ = Índice de cantidad

IP = Índice de precios

IY = Índice de ingreso

Fuente: Elaborado con base en los datos de la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003.