



Evaluación
Alianza para el Campo 2004



Informe de Evaluación Nacional **Programa de Desarrollo Rural**



MÉXICO

12 de Octubre de 2005

Informe de Evaluación Nacional
Programa de Desarrollo Rural

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
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

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

Eduardo Menocal Solórzano

Coordinador de la evaluación

José Miguel Pickering López

Consultor nacional

Miroslava Barragán Robles

Consultora nacional

Carlos Toledo Manzur

Consultor nacional

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo.....	1
Introducción	11
Capítulo 1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa	15
1.1 Ámbito Rural	15
1.2 Economía rural.....	16
1.3 Restricciones que enfrentan los agentes económicos en el ámbito rural	17
1.4 Pobreza y marginación	19
1.5 Políticas públicas y programas gubernamentales de fomento al desarrollo rural.....	20
Capítulo 2 Principales tendencias del Programa	23
2.1 Programa de Desarrollo Rural	23
2.2 Evolución de la inversión y del número de beneficiarios	26
2.3 Evolución presupuestal por subprograma.....	27
2.4 Cumplimiento de metas en 2004	29
2.5 Aportación federal, estatal y de los productores al Programa de Desarrollo Rural.....	30
2.6 Atención por tipo de productor y nivel de marginación	32
Capítulo 3 Evolución de la gestión del Programa de Desarrollo Rural en temas relevantes	39
3.1 Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa	39
3.2 Arreglo institucional.....	42
3.3 Asignación de recursos.....	43
3.4 Circuito operativo	45
3.5 El proceso de gestión de los apoyos del Papir	49
3.6 Desarrollo de capacidades en el medio rural.....	51
3.7 Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales	56
3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial.....	58
3.9 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los avances y los temas pendientes del Programa	59
Capítulo 4 Evaluación de impactos	61
4.1 Características generales de los beneficiarios y de las inversiones	61
4.2 Impactos en indicadores de primer nivel.....	64
4.2.1 <i>El ingreso en las actividades apoyadas</i>	64
4.2.2 <i>Empleo</i>	71
4.3 Impactos en indicadores de segundo nivel.....	75
4.3.1 <i>Inversión y capitalización de la unidad de producción rural</i>	75
4.3.2 <i>Producción, productividad e integración de la producción</i>	80
4.3.3 <i>Cambio tecnológico</i>	82
4.4 Resultados del Prodesca	87
4.5 Resultados del Profemor.....	89

4.5.1 Fortalecimiento institucional.....	89
4.5.2 Consolidación organizativa y fomento empresarial.....	91
4.6 Impactos por tipo de productor y categorías de la inversión.....	94
Capítulo 5 Conclusiones y Recomendaciones	97

Lista de cuadros

Cuadro 1. Evolución de los programas de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo 1996-2004	24
Cuadro 2. Programa de Desarrollo Rural: Distribución de la inversión total por subprograma, 2002-2004.....	27
Cuadro 3. Programa de Desarrollo Rural 2004: Cumplimiento de metas financieras y físicas al 30 de junio de 2005.....	29
Cuadro 4. Aportación federal, estatal y de los productores al Programa de Desarrollo Rural, 1996-2004	31
Cuadro 5. Distribución porcentual de beneficiarios del Programa en 2004, por grado de marginación y por tipo de productor	36
Cuadro 6. Características de los beneficiarios 2004, por tipo de beneficiario	62
Cuadro 7. Distribución de beneficiarios 2004 por grado de marginación y tipo de productor	63
Cuadro 8. Impactos en las variables de ingreso de los beneficiarios 2002 del Papir por estrato	64
Cuadro 9. Impactos en las variables de ingreso de los beneficiarios 2002 del Papir por grado de marginación de la localidad apoyada	66
Cuadro 10. Importancia relativa de los estratos de beneficiarios 2002 del PDR y su impacto en la generación de empleo	73
Cuadro 11. Importancia relativa del empleo generado por los beneficiarios del Papir 2002 por grado de marginación de la localidad apoyada	75
Cuadro 12. Incremento de capital de las UPR de los beneficiarios apoyados con Papir 2002 por estrato y tipo de actividad.....	78
Cuadro 13. Incremento de capital de las UPR de los beneficiarios apoyados con Papir 2002 por nivel de marginación y tipo de actividad.....	78
Cuadro 14. Avances en la operación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable	90
Cuadro 15. Participación del municipio en la operación del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza	91
Cuadro 16. Cambio porcentual en las variables del ingreso de los beneficiarios 2002 por pertenecer o no a una organización económica	93

Lista de figuras

Figura 1.	Evolución de la participación del PIB agropecuario en el PIB de México, 1990-2004	16
Figura 2.	Evolución de la inversión total y del número de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural, 1996-2004	26
Figura 3.	Inversión total del Programa de Desarrollo Rural y de las aportaciones federal, estatal y de los productores, 1996-2004	32
Figura 4.	Distribución de beneficiarios de Alianza y del Programa de Desarrollo Rural en 2004 por tipo de productor	33
Figura 5.	Apoyos y número de beneficiarios del Programa por tipo de productor, 2004	33
Figura 6.	Distribución porcentual de los beneficiarios del Programa en 2004, por tipo de productor y tipo de actividad apoyada.....	34
Figura 7.	Distribución porcentual de los apoyos del Programa en 2004, por tipo de productor y tipo de actividad apoyada	35
Figura 8.	Recursos y beneficiarios del Programa en 2004, según grado de marginación de su localidad.....	36
Figura 9.	Beneficiarios del Programa por tipo de productor y de acuerdo a su pertenencia a grupos prioritarios, 2004.....	37
Figura 10.	Tiempo promedio del retraso en los pagos a PSP.....	54
Figura 11.	Cambio porcentual en el ingreso de los beneficiarios del Papir 2002 por actividad apoyada y estrato	65
Figura 12.	Cambio porcentual en el ingreso de los beneficiarios 2002 del Papir con actividades agrícolas por tipo de cultivo	67
Figura 13.	Cambio porcentual en el ingreso de los beneficiarios 2002 del Papir con actividades pecuarias por especie	68
Figura 14.	Cambio porcentual en el ingreso de los beneficiarios 2002 del Papir por tipo de actividad y participación de Prodesca	70
Figura 15.	Generación de empleo por tipo de actividad apoyada con Papir 2002	72
Figura 16.	Generación de empleo de la muestra de beneficiarios por tipo de productor apoyado con Papir 2002	73
Figura 17.	Razones por las que 17% de los beneficiarios 2002 ya no tienen el apoyo	76
Figura 18.	Proporción de las aportaciones de capital del Papir y beneficiarios 2002 por estrato	77

Figura 19. Aportación individual del beneficiario y del Papir 2002 por estrato.....	79
Figura 20. Cambio en la producción de beneficiarios 2002 por tipo de actividad y estrato socioeconómico de los productores.....	81
Figura 21. Índice del nivel tecnológico existente antes y después del apoyo en las UPR de beneficiarios agrícolas apoyados en 2002 por estrato	84
Figura 22. Índice del nivel tecnológico existente antes y después del apoyo en las UPR de beneficiarios pecuarios apoyados en 2002 por estrato	84
Figura 23. Cambio tecnológico logrado con el apoyo de Papir-2002 en las UPR por tipo de actividad y por estrato	85
Figura 24. Cambio tecnológico logrado con el apoyo de Papir-2002 en las UPR por estrato con y sin Prodesca.....	86
Figura 25. Servicios brindados por prestadores de servicios profesionales	88
Figura 26. Cambio porcentual en las actividades administrativas y de gestión que realizan beneficiarios del PDR, con la participación de Prodesca	88
Figura 27. Beneficiarios que recibieron apoyos de Papir y que pertenecen a una organización económica por estrato socioeconómico	92

Lista de anexos

Referencias bibliográficas.....	111
Anexo Metodológico	113

Siglas

AA	Actividades agrícolas
AC	Asociación Civil
ANA	Actividades no agropecuarias
AP	Actividades pecuarias
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
Cecader	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
Conapo	Consejo Nacional de Población
EB	Encuesta a beneficiarios
EOA	Encuesta a otros actores
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Fofae	Fideicomiso de Distribución de Fondos
IEp	Indicador de escala de producción
Inca Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural
INEGI	Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática
IP	Indicador de precio
IQ	Indicador de producción
IR	Indicador de rendimiento en la producción
IYB	Indicador de ingreso bruto
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MSP	Mercado de Servicios Profesionales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OE	Organizaciones económicas
Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
Pader	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
Papir	Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PDR, Programa	Programa de Desarrollo Rural

PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PEC	Programa Especial Concurrente
PER	Programa de Equipamiento Rural
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
Pespro	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PFA	Programa Fomento Agrícola
PFG	Programa Fomento Ganadero
PIB	Producto Interno Bruto
POAM	Plan Operativo Anual Municipal
Procampo	Programa de Apoyos Directos al Campo
Prodesca	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
Profeca	Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario
Profeder	Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo y el Desarrollo de Capital Humano
Profemor	Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
RO	Reglas de Operación
SA	Sociedad Anónima
Sagarpa	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SC	Sociedad Civil
Sinacatri	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
SLP	San Luis Potosí
Soc. Coop.	Sociedad Cooperativa
SPR	Sociedad de Producción Rural
SSS	Sociedad de Solidaridad Social
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Resumen Ejecutivo

Este documento contiene los resultados de la evaluación nacional del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Alianza para el Campo¹ en su ejercicio 2004, realizada por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) a solicitud de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).

El objetivo de la evaluación fue identificar logros y oportunidades de mejora en la ejecución del Programa, a fin de formular recomendaciones para mejorar su eficacia operativa e incrementar sus impactos. Si bien la evaluación correspondió al ejercicio 2004, el análisis se amplió a otros años para conocer los resultados acumulados y avances en temas relevantes. La evaluación de impactos se basó en una encuesta a 4,073 beneficiarios del ejercicio 2004 y 5,741 del ejercicio 2002 en 26 estados de la República; se incluyeron beneficiarios del año 2002 para poder apreciar los impactos de inversiones que requieren cierto tiempo de maduración. También se aplicó una encuesta a otros actores del Programa (EOA) que incluyó a 1,564 funcionarios directivos y operativos, técnicos y representantes de organizaciones económicas. Finalmente se visitaron seis estados de la República en los que se realizaron entrevistas y visitas de campo a proyectos; estos estados fueron seleccionados buscando que representen la diversidad de condiciones agroecológicas, geográficas e institucionales del país.

Elementos del entorno que inciden en las actividades apoyadas por el PDR

La nueva ruralidad se caracteriza por una creciente complejidad, que ha dado lugar al reconocimiento de sus múltiples facetas, en donde la producción agropecuaria y forestal ha pasado a ser sólo una parte, en muchas regiones minoritaria, de la economía rural. La importancia relativa de las actividades no agropecuarias adquiere cada vez mayor relevancia y las fuentes de ingreso rural se diversifican, tanto por la proliferación de manufacturas y servicios, como por la entrada de remesas provenientes de la población emigrante. Asimismo, la producción de bienes y servicios ambientales y actividades alternativas como el ecoturismo tienen presencia creciente.

El medio rural cuenta con menores servicios de educación, salud, infraestructura y crédito, menores niveles de escolaridad, mayor presencia de grupos indígenas y menores tasas de empleo formal. En las cuentas nacionales se observa que decrece la aportación de las actividades agropecuarias, forestales y de pesca al producto interno bruto (PIB). El ritmo al que crece el sector agropecuario es menor al del resto de la economía, por lo que su participación en el PIB tiende a disminuir. Sin embargo, el PIB sectorial no muestra plenamente la importancia de la economía rural, ya que no refleja por ejemplo los encadenamientos con transporte, la agroindustria y el comercio, ni la creciente importancia de las actividades no agropecuarias.

Una característica esencial del ámbito rural en México es su polarización. En un extremo hay un segmento de unidades de producción rural (UPR) medianas y grandes, fuertemente vinculadas al mercado y que por lo general operan de manera rentable. En el

¹ A lo largo de este documento se utilizarán indistintamente las expresiones Alianza para el Campo y Alianza. Asimismo, al Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo se lo llamará alternativamente PDR, Programa o Programa de Desarrollo Rural.

otro extremo está la mayoría de la población rural, en la que prevalecen unidades de producción familiar, que destinan parte de su producción al autoconsumo y viven en condiciones de pobreza y con escaso desarrollo productivo. En 2002, 72% de los jefes de familias en pobreza extrema se dedicaron a la agricultura, aunque obtuvieron de esa actividad sólo 39% de sus ingresos.

En el mercado laboral, la falta de empleos y la baja remuneración de los mismos inducen la emigración de la población rural a Estados Unidos y a otras localidades de México. Esta emigración es predominantemente masculina, lo que ha propiciado una mayor incorporación de mujeres al mercado laboral, trayendo como consecuencia la feminización del campo mexicano. Otro factor que limita el desarrollo rural es la escasa formación de capital humano y social.

En México, el porcentaje de la población pobre en comunidades rurales es mayor al que se registra en zonas urbanas. En 2004, de la población mexicana en pobreza extrema 61% vivía en localidades rurales y 39% en áreas urbanas. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), en México 53% de los municipios tiene un grado de marginación alto o muy alto. Es decir, que la pobreza y la marginación se concentran en las zonas rurales.

Para enfrentar los retos del desarrollo rural, el Estado mexicano dispone de varios instrumentos entre los que destaca la Alianza para el Campo por ser el principal programa de fomento a la producción y por su esquema de operación federalizada que integra recursos federales, estatales y municipales con los de los beneficiarios. En este marco el Programa de Desarrollo Rural tiene como objetivo la atención prioritaria la población de más bajos ingresos, las zonas marginadas y los grupos más vulnerables de la sociedad rural; para ello cuenta con tres subprogramas: de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (Pafir), de Desarrollo de Capacidades para el Medio Rural (Prodesca) y de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (Profemor).

Principales resultados acumulados y tendencias del Programa

El Programa de Desarrollo Rural responde a las necesidades del ámbito rural al fomentar la capitalización, promover la formación de capital humano y social, e impulsar el fortalecimiento institucional municipal. Sin duda es uno de los programas más importantes del gobierno federal para promover el desarrollo rural, no obstante debe considerarse que es uno de varios instrumentos de la política pública, por lo que no puede esperarse que por sí solo resuelva todos los problemas del medio rural.

El PDR se ha fortalecido dentro de Alianza para el Campo en varios aspectos. Entre 1996 y 2004, concentró en promedio 28% de la inversión total de Alianza y en ese periodo tuvo una tasa media de crecimiento anual de 16%, superior al crecimiento anual de la inversión de Alianza que fue de 8%. Por ello, mientras en 1996 tuvo 19% de los recursos de Alianza, en 2004 recibió 31%, es decir casi una tercera parte del total.

Entre 1996 y 2004 el Gobierno Federal aportó en promedio 54% del total de recursos del Programa, las entidades federativas 19% y los productores 27%. Esto muestra que el financiamiento de las inversiones ha recaído principalmente en la Federación y que es necesario buscar mecanismos que ayuden a fortalecer la Alianza, poniendo especial atención en la promoción de la participación estatal.

El número de beneficiarios tuvo variaciones importantes entre 1996 y 2004, sin presentar una tendencia definida. En 2002 se atendió al mayor número de beneficiarios, pero esta mayor cobertura estuvo asociada a la pulverización de los apoyos con el riesgo de

menores impactos, de ahí que a partir de 2003 se buscó incrementar el monto de apoyo por beneficiario. Mientras que en 2002 el apoyo promedio por productor fue de mil doscientos pesos, en 2003 fue de dos mil quinientos pesos. Esto significa que el ajuste en el número de beneficiarios permitió incrementar el monto de apoyo por beneficiario, lo que contribuye a un mayor impacto en la unidad productiva.

Papir es el subprograma que concentra la mayor parte de los recursos, aunque con una tendencia a disminuir en términos porcentuales a favor de Prodesca y Profemor. Sin embargo, en términos cuantitativos ha tenido un constante aumento anual de su presupuesto. De los beneficiarios atendidos en 2004, 40% corresponden a Prodesca, 39% a Papir y 21% a Profemor.

Por otra parte, mientras que en los primeros años del PDR todos los apoyos de Papir se otorgaban a través de la demanda libre, en 2004 80% de los beneficiarios de este Subprograma obtuvieron apoyos vía proyectos. Desde 2004 se redujo el apoyo de Prodesca para diseño de proyectos y se incrementaron los recursos para otros rubros como la puesta en marcha de proyectos, servicios de asesoría técnica, consultoría y capacitación para la consolidación y desarrollo de diversas actividades económicas.

En cuanto a Profemor, en 2004 la inversión creció 51% respecto a 2003, principalmente por el impulso al proceso de municipalización, que implicó la contratación de más de mil coordinadores municipales para la formulación de diagnósticos y planes de desarrollo municipal y actividades de capacitación. En 2004 la operación municipalizada del Programa implicó que 50% de su presupuesto se operara en esa modalidad en 658 municipios de 16 estados, en los que los proyectos financiados fueron validados por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). En ese año, 86% de los municipios contaban con un consejo municipal.

El financiamiento de las inversiones mediante aportes del gobierno federal, gobiernos estatales y productores es una de las principales virtudes de Alianza. En el caso del PDR, en 1996 la Federación aportó 43% de los recursos, los estados 26% y los productores 31%. De 1996 a 2004 destaca el aumento de la participación relativa de la Federación en la inversión total y la caída en la aportación de los estados, la cual bajó a 10% en 2004, su nivel porcentual más bajo en la historia del Programa.

A efectos de la evaluación se elaboró una tipología de beneficiarios, según la cual los del tipo I presentan condiciones desfavorables en un conjunto de variables socioeconómicas y productivas, mientras que los del tipo V están en las mejores condiciones². La atención del Programa a los beneficiarios de los tipos I y II es superior a la del total de Alianza; en 2004 estos beneficiarios representaron en el PDR 78% de la población atendida, mientras que en Alianza fueron sólo 54%. Lo anterior indica que el Programa está focalizado a productores de bajos ingresos. Sin embargo, los recursos destinados a las localidades de alta y muy alta marginación fueron sólo 32% en 2004, cifra muy lejana del 70% establecido en las Reglas de Operación (RO) con que se rige Alianza.

En 2004, 24% de recursos del Programa se destinaron a actividades no agropecuarias, lo que implica un comportamiento creciente con respecto a los años anteriores. También tiende a aumentar el porcentaje de recursos destinados a actividades no primarias.

En resumen, hay importantes avances en la focalización del Programa a productores de los tipos I y II, también es creciente el financiamiento a actividades no agropecuarias. Sin

² En el Anexo Metodológico se explica detalladamente la mencionada tipología.

embargo, la atención a la población de zonas con alta y muy alta marginación todavía tiene significativos márgenes de mejora.

Evolución de la gestión en temas relevantes

Las actuales características del PDR comenzaron a conformarse en 2002. Esta visión reconoce la necesidad de un enfoque integral y de atención diferenciada y prioritaria a los sectores y zonas con mayores niveles de pobreza y marginación, para hacer frente a los retos que implica su incorporación a un desarrollo rural sustentable, en un marco de crecientes niveles de tecnología, competitividad y de apertura de mercados.

En el marco del Programa Sectorial y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada a fines de 2001, el PDR tuvo un proceso de compactación en torno a tres ejes: el desarrollo de capital físico, capital humano y capital social. También definió la focalización hacia regiones y grupos prioritarios y cadenas agroalimentarias de alta inclusión social. Los cambios introducidos en las RO ahondan en la concepción integral del desarrollo rural y mantienen la prioridad a la asignación de recursos a regiones marginadas y productores de bajos ingresos.

La focalización hacia regiones de alta y muy alta marginación y hacia grupos prioritarios ha tenido una importante atención por parte de las autoridades federales y estatales, aunque todavía no se han logrado las metas de atención especificadas en las RO.

Un avance notable en el diseño del PDR fue la adopción de proyectos para mejorar la asignación de recursos, lo que contribuyó a orientar acciones y recursos en función de una estrategia de desarrollo de mediano plazo de la unidad de producción rural (UPR), reducir la dispersión de la demanda y focalizar las inversiones en iniciativas con mayor potencial de éxito.

La operación del PDR es responsabilidad de la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) en cada estado, que funge como órgano auxiliar del Fideicomiso de Distribución de Fondos (Fofae), que a su vez debe ser orientado por el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS). Para auxiliar a las CDR en aspectos técnicos y administrativos se constituyó una Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) bajo cuya responsabilidad opera el PDR y que, en la mayoría de los casos, está adscrita al gobierno estatal.

Hay una creciente aceptación y apropiación del PDR por parte de los gobiernos estatales, aunque se observan diferencias por subprograma. Papi, cuyos impactos son más tangibles en el corto plazo, tiene mayor aceptación. Prodesca, en cambio, presenta menor grado de apropiación, pues la asimilación de su esquema, en donde los técnicos dejaron de ser empleados del gobierno, no ha resultado fácil. Profemor está mejor asumido en la vertiente de fortalecimiento institucional debido al éxito del proceso de municipalización, pero en su componente de apoyo a organizaciones económicas no es muy conocido.

En la mayoría de los estados no existen procesos de planeación que definan prioridades estatales, lo que limita la focalización de recursos y menoscaba el carácter estratégico del PDR, pues muchos operadores están más preocupados en ejercer el presupuesto que en cimentar las bases del desarrollo rural. La ausencia de lineamientos estratégicos a nivel estatal, se refleja en la falta de criterios para priorizar la asignación de recursos, que tendrían que basarse en estudios de estratificación y regionalización, planes de desarrollo rural y planes rectores de cadenas productivas prioritarias para cada estado.

La efectividad del Programa en las entidades federativas depende del avance en el proceso de federalización, las estructuras y arreglos institucionales que se adoptan en

cada estado y la capacitación de los funcionarios. Esto se expresa en el circuito operativo que comprende desde la convocatoria, difusión y apertura de ventanillas de recepción de solicitudes, hasta la asignación y entrega de recursos.

Temas que requieren atención son la insuficiente difusión del PDR, riesgos de que en las ventanillas de recepción se manipulen las solicitudes y se influya en la asignación de recursos a ciertos solicitantes, y el riesgo de que cuando las UTOE están bajo control del gobierno estatal puedan ser frágiles a presiones que las lleven a aprobar solicitudes con criterios políticos o personales. A ello se suma que no es obligatorio dictaminar técnicamente los proyectos que acompañan las solicitudes ni dar acompañamiento técnico a las inversiones aprobadas.

A través del Prodesca se impulsa el desarrollo de un mercado de servicios profesionales (MSP), lo que implica un cambio positivo y radical en la lógica y en la forma a través de la cual los productores acceden a asistencia técnica. Los cambios más importantes son la incorporación del pago por servicio, el establecimiento de un padrón de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) acreditados y la incorporación de la lógica de cliente en lugar de la de receptor de servicios de extensionismo. Para que este cambio fructifique, Prodesca necesita abordar tres temas: a) el reconocimiento de que esta visión estratégica es de largo plazo y por lo tanto requiere dimensionar las metas que son alcanzables en el corto y mediano plazos; b) apoyar directamente el desarrollo de capacidades de la población elegible e incidir con ello en el fortalecimiento de la demanda de servicios; y c) considerar la pertinencia de una oferta de servicios diferenciados para los distintos estratos de productores.

El Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (Cecader) está encargado de ejercer control de calidad sobre los servicios brindados es una instancia que debe fortalecerse por su potencial para incidir en la calidad de los servicios prestados por los PSP e influir positivamente en la operación del PDR.

Las condiciones de trabajo de los PSP son desventajosas e inciertas. El retraso en sus pagos es un problema crucial en muchos estados e incide en la calidad de los servicios y en resultados del PDR. Al mismo tiempo el desarrollo de la demanda es incipiente y muchos beneficiarios ven al Prodesca como un requisito para acceder a recursos de Papir. Es necesario difundir más el Prodesca para que la población conozca mejor el subprograma y participe con mayor dinamismo en la definición de los servicios profesionales que requiere. Para contrarrestar el poco avance de la demanda, en 2004 se operaron talleres de usuarios conducidos por Cecader, en los que se analizan derechos y obligaciones de los beneficiarios y las responsabilidades de los PSP; estos talleres fueron un gran acierto y tuvieron alto impacto.

No obstante las dificultades que enfrenta el Prodesca en su operación, su versatilidad hace posible utilizarlo para brindar servicios técnicos adaptados a diversas condiciones y posibilita generar sistemas de seguimiento a los proyectos apoyados, así como la integración de servicios especializados a las cadenas agroalimentarias prioritarias para los estados. En este marco, existen ejemplos exitosos del uso de Prodesca y de su adecuación a realidades concretas en los estados.

Desde 2002, a través del PDR SAGARPA impulsó un proceso de municipalización que implica la construcción de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y la operación municipalizada del Programa que inició en 2004. Este proceso fue impulsado básicamente por el PDR, particularmente a través del subprograma Profemor; fue fundamental para una distribución más equitativa de los recursos, ha

facilitado la atención a regiones marginadas, a la población de menores ingresos y ha contribuido a solucionar problemas identificados en la operación del Programa.

El sustancial impulso que Sagarpa ha dado a este proceso generó cambios trascendentes en el arreglo institucional y en las políticas públicas para el desarrollo rural. Las principales acciones estuvieron basadas en la contratación de coordinadores municipales que trabajan en más de mil municipios del país, que impulsan la elaboración de diagnósticos y planes municipales de desarrollo rural y la operación municipalizada del PDR. Entre los temas que todavía requieren atención destaca la necesidad de cuidar la representatividad y la legitimidad de los consejeros municipales, y de involucrar a otras dependencias de gobierno además de las encargadas de promover el desarrollo agropecuario y rural.

Los componentes del Profemor para consolidación organizativa y fomento empresarial son relevantes en la estrategia integral. La elaboración de autodiagnósticos a partir de los cuales se formula un programa de trabajo de las Organizaciones Económicas (OE) es un acierto, ya que da flexibilidad para apoyar las necesidades específicas de cada organización. Sin embargo muchas veces el formato de autodiagnóstico se llena sólo como requisito para acceder a los recursos, y la revisión del programa de trabajo no se usa para conocer si se atienden oportunamente los problemas identificados en el autodiagnóstico. A pesar de su importancia, estos componentes son poco conocidos entre los operadores estatales y por lo tanto sus alcances e impactos son limitados.

De acuerdo con lo anterior, la evolución de la gestión del PDR en temas relevantes expresa una estrategia integral para el desarrollo del campo, que pone principal atención en la población de bajos ingresos, zonas marginadas y grupos sociales vulnerables. En este marco, las principales características del Programa derivadas de los cambios registrados en los últimos años son:

- La compactación de varios programas en uno sólo basado en tres ejes estratégicos que operan a través de tres subprogramas: desarrollo de capital físico con apoyos de Papi, de capital humano mediante Prodesca y de capital social mediante Profemor. Esto ha favorecido un abordaje integral de los retos que enfrenta el desarrollo rural.
- La creciente canalización de inversiones hacia actividades no agropecuarias, que expresa una concepción de lo rural más allá de lo agropecuario.
- La adopción del uso de proyectos como instrumento de asignación de recursos, que reduce la dispersión de recursos y tiene potencial para convertirse en herramienta importante para planear el desarrollo de las unidades de producción rural.
- La focalización de las inversiones hacia grupos vulnerables, población de bajos ingresos, zonas marginadas y cadenas agroalimentarias de amplia inclusión social, que busca generar oportunidades de desarrollo para la población más marginada.
- El decidido apoyo a la federalización en general y al proceso de municipalización en particular, que incide positivamente en la participación social en la gestión pública local, contribuye a la transparencia y agilidad en la operación del Programa, y a la focalización de las inversiones.
- El impulso a un mercado de servicios profesionales para el medio rural, que busca mejorar la calidad de la asistencia técnica y las capacidades de la población.
- El apoyo a las organizaciones económicas rurales, que se orienta a desarrollar los potenciales de la población rural y el desarrollo de agronegocios exitosos.

Evaluación de impactos

Los esfuerzos de focalización del Programa hacia grupos prioritarios han logrado importantes avances, ya que en 2004 el 80% de los beneficiarios se catalogan como de bajos y muy bajos ingresos; además es creciente la participación de mujeres, indígenas, jóvenes y personas de la tercera edad. También se avanzó en la canalización de recursos a través de proyectos productivos y de grupos organizados. La población atendida se caracteriza por un bajo nivel socioeconómico, pequeña escala de producción, poca capitalización, baja productividad y nivel tecnológico, escolaridad media equivalente a la primaria y escasa organización económica de los productores. Estos factores representan retos que el Programa debe enfrentar para promover el desarrollo rural sustentable.

En este escenario deben analizarse los impactos de las inversiones financiadas por el Programa. Además, el análisis de impactos se refiere a los efectos de las inversiones sobre la actividad apoyada con recursos del Programa y, salvo el caso de la capitalización, esos impactos no se refieren a la unidad productiva en su conjunto.

El Programa impactó favorablemente el ingreso de los productores, logrando un incremento medio en el ingreso bruto de 20% entre los beneficiarios agrícolas, 27% entre los ganaderos y de 35% entre los apoyados en actividades no agropecuarias. La proporción del aumento fue mayor en los estratos pequeños y decreció a medida que aumenta el tamaño de la UPR. En las actividades agropecuarias, la variable que tuvo mayor peso en los cambios en el ingreso fue la cantidad producida, derivada a su vez de cambios positivos en la escala de producción. Los incrementos en el rendimiento fueron muy pequeños, lo que merece atención.

El PDR también tuvo impacto en la creación de empleos. Las actividades no agropecuarias tuvieron el papel más destacado, ya que con 20% de los beneficiarios apoyados generaron 54% del empleo rural atribuible al Programa Alianza. Destacan los estratos I y II que generaron casi 75% del total de nuevos empleos, con tendencia decreciente a medida que aumenta el tamaño de las UPR.

El Programa tuvo un impacto positivo en la capitalización de los beneficiarios apoyados por Papir, que en promedio incrementaron su capital en 40%. Destacan los productores dedicados a actividades no primarias, que tuvieron un aumento de 75%, muy superior a la alcanzada por agricultores y ganaderos que fue de 34% y 40% respectivamente. El tipo I tuvo el mejor desempeño y el impacto en capitalización fue decreciendo con el mayor tamaño de las UPR apoyadas, ya que entre los pequeños el capital inicial es muy reducido y por tanto el impacto de los recursos del Papir aumenta.

Un logro relevante fue el impacto positivo en el nivel tecnológico. Los beneficiarios dedicados a actividades primarias vieron aumentar en 24% su índice tecnológico³; para el tipo I ese incremento fue de 71%, mientras que para el resto el impacto en la innovación tecnológica fue decreciendo al aumentar el tamaño de la UPR.

Resalta el positivo papel de Prodesca en los impactos de las inversiones del Papir. Los beneficiarios 2002 tuvieron un incremento medio en el ingreso bruto de 20%; en los que contaron con apoyo del Prodesca ese valor se elevó a 28% y entre los que carecieron de él se redujo a 17%. En cuanto al índice tecnológico, en promedio aumentó en 24% para todos los beneficiarios, pero los que participaron en Prodesca lograron aumentos de 42% y el resto de los productores sólo alcanzaron 20%. Sin duda los servicios de Prodesca generan impactos positivos en los productores que reciben asistencia técnica de un PSP.

³ A efectos de la evaluación se construyó un índice que se explica con detalle en el anexo metodológico.

En el caso de Profemor en su componente de fomento institucional, se destaca el esfuerzo de Sagarpa por impulsar la formación y operación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable. No obstante, es necesario reforzar la capacitación de los consejeros, y asegurar que la representación ante los consejos sea incluyente y legítima.

Con relación a los componentes de consolidación organizativa y fomento empresarial, el impulso para profesionalizar las estructuras dentro de las OE que reciben apoyos de Profemor es un objetivo no logrado. En general, los apoyos están siendo utilizados por las OE para contratar un técnico para actividades de rutina, pero que no logran incidir en la estructura de la misma y mucho menos aumentar su competitividad.

Recomendaciones

El PDR ha logrado sustanciales avances en sus objetivos y en la construcción del desarrollo sustentable del campo mexicano. No obstante, persisten inercias y resistencias que significan retos que deberán vencerse para que el Programa se consolide como una alternativa efectiva en el largo plazo. En este marco se presentan recomendaciones que buscan contribuir a mejorar su operación y sus impactos.

Para asegurar la **integralidad** de las inversiones:

- Estimular en la operación una mayor integración de las inversiones físicas, con el desarrollo de capacidades y organización de los beneficiarios.
- Promover y priorizar proyectos integrales y multianuales.
- Consolidar entidades locales de desarrollo, con equipos técnicos multidisciplinarios y potencial para diseñar y apoyar proyectos integrales.

Para mejorar la **focalización** de los recursos:

- Elaborar y utilizar estudios de estratificación para priorizar segmentos de productores, definir y aplicar apoyos diferenciados.
- Dar tratamiento diferenciado a la población de bajos ingresos en localidades de muy alta marginación, considerando su seguridad alimentaria, con un esquema de asistencia técnica continua bajo la modalidad PESA⁴, y donde las aportaciones del beneficiario no sean necesariamente en efectivo.

Para potenciar el enfoque de **proyectos**:

- Constituir un sistema de evaluación técnica de proyectos, que cuando sea necesario incluya verificación de campo y participación de expertos.
- Vincular la evaluación técnica al financiamiento de las inversiones, para asegurar que los proyectos bien sustentados y con potencial sean financiados.
- Precisar las condiciones en las que debe operar el enfoque de proyectos, en función de la magnitud y complejidad de la inversión.

Para fomentar esquemas de **planeación** estratégica:

- Dar mayor consistencia a los planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable y promover que se utilicen para orientar las inversiones.
- Estimular la participación de otras instancias de gobierno estatal y federal en la formulación y financiamiento de planes municipales y distritales.

⁴ Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, ejecutado entre SAGARPA y FAO

Para impulsar la **federalización**:

- Delimitar las funciones de los DDR y Cader, de modo que dichas estructuras operativas puedan ser transferidos a los gobiernos estatales.
- Las delegaciones Sagarpa deben concentrarse en sus funciones de normatividad, planeación, seguimiento e información, dejando la operación a los estados y municipios.
- Fortalecer los CEDRS, CDDRS y CMDRS, como espacios de concertación y planeación de la política de desarrollo rural.
- Modificar la fórmula de asignación de recursos, de manera que induzca a los gobiernos estatales a aumentar sus aportaciones al presupuesto del PDR.

Para consolidar la **municipalización** y mejorar la **operación municipalizada** del PDR

- Poner el tema en las prioridades de política pública federal, para que se convierta en política de Estado y no sea impulsado sólo por Sagarpa.
- Fortalecer la legitimidad y representatividad de los consejeros municipales, facilitando la participación de organizaciones de productores y núcleos agrarios.
- Designar en cada CMDRS un vocal de contraloría social, elegido entre los consejeros civiles, que vigile se cumplan las decisiones del consejo en lo referido al uso de recursos.
- Es conveniente que la asignación de una parte de los recursos del Programa sea decidida por los consejos distritales y asignada a proyectos de importancia regional que trascienden el ámbito municipal.

Para desarrollar el **mercado de servicios profesionales**:

- Agilizar el pago a los PSP, para lo cual el nivel central puede contribuir mediante acciones de información, capacitación y asesoría.
- Continuar con la capacitación a PSP y fortalecer al Cecader para mejorar la calidad de los servicios ofertados.
- Establecer políticas diferenciadas que premian a los mejores PSP y sancionen a los que no ofrecen servicios de calidad.
- Continuar los talleres de usuarios y diseñar un taller equivalente dirigido a los productores que no han sido beneficiarios de Prodesca.
- Instrumentar esquemas diferenciados de asistencia técnica continua a productores de bajos ingresos, sobre todo en zonas de muy alta marginación.
- Integrar un sistema único de servicios técnicos que incluya los que actualmente brindan Prodesca y Profemor, para lograr sinergias y aprovechar la experiencia de ambos subprogramas.
- Consolidar y ampliar las funciones del Cecader.

Para impulsar la **consolidación organizativa y el fomento empresarial**:

- Ampliar la difusión y cobertura de estos componentes; reforzar en los operadores estatales su importancia estratégica.

- Para fortalecer y profesionalizar las estructuras de las organizaciones económicas, se recomienda condicionar los apoyos al compromiso de cumplir metas medibles y entregar resultados en plazos definidos.
- Utilizar las cédulas de autodiagnóstico de las organizaciones económicas como instrumentos de seguimiento que permitan monitorear el cumplimiento de las metas, asegurando comprobación de resultados y no sólo de procesos.

Para potenciar los **impactos** de las inversiones:

- Canalizar recursos prioritariamente a las áreas con mayores impactos:
 - Actividades no agropecuarias
 - Productores de los tipos I y II
 - Zonas de alta y muy alta marginación
- Las inversiones acompañadas de asistencia técnica logran mejores impactos. Por ello se recomienda que las inversiones que conllevan innovaciones tecnológicas en pequeños productores se acompañen de manera obligatoria de asistencia técnica y capacitación.

Para mejorar el **circuito operativo**:

- Ampliar la difusión del Programa para asegurar que la información llegue de manera oportuna y completa a toda la población elegible.
- En toda ventanilla receptora debe funcionar un sistema informático para la captura de solicitudes en tiempo real.
- Preservar la independencia técnica de las UTOE, de modo que se eviten presiones que distorsionen los criterios técnicos en la asignación de recursos.
- Evaluar las experiencias de algunos estados que introdujeron mecanismos alternativos al reembolso del apoyo posterior a la realización de las inversiones, particularmente para productores de bajos ingresos.
- Inducir la simplificación administrativa para reducir el número de pasos que sigue una solicitud hasta la entrega de los apoyos.

Por último, para **fortalecer y consolidar el Programa** se recomienda:

- Ampliar el Programa de Desarrollo Rural, ya que ha mostrado importantes impactos económicos y productivos en los estratos más pobres y en las regiones más marginadas del país: se trata de una inversión pública altamente redituable.
- Consolidar el enfoque y estrategia del Programa; transferir esta valiosa experiencia a otros programas de apoyo al campo.
- Promover un proceso nacional de aprendizaje de las experiencias logradas y de retroalimentación entre los diversos actores. A 10 años de Alianza, se recomienda hacer de 2006 un año en el que se destinen energías a compartir lecciones aprendidas, consolidar avances y cimentar la continuidad de los esfuerzos empeñados.

Introducción

La Alianza para el Campo en la política sectorial

Desde mediados de los años noventas, la Alianza para el Campo⁵ se perfiló como uno de los programas centrales de gobierno dirigidos al fortalecimiento del sector agropecuario en un contexto de grave descapitalización de las unidades de producción rural y de fuertes asimetrías con respecto a los socios comerciales en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), factores que afectan la rentabilidad y competitividad de los productores mexicanos.

Un rasgo distintivo de Alianza es que impulsa el federalismo y la descentralización, por lo que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) ha venido transfiriendo facultades y recursos a los gobiernos estatales para impulsar el desarrollo agropecuario en un esquema de corresponsabilidad, en el que a los recursos federales se agregan los aportes de los gobiernos estatales, municipales y de los productores.

La gestión de Alianza durante el ejercicio 2004 mantuvo el **objetivo general** definido en las Reglas de Operación de Alianza⁶ 2003: *“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”*⁷.

En el marco de este objetivo general, las mismas Reglas de Operación establecen los siguientes **objetivos específicos**:

- Fomentar la organización económica campesina
- Fomentar la inversión rural de los productores
- Fomentar el desarrollo de capacidades de la población rural
- Fortalecer la organización de las unidades de producción rural
- Mejorar los niveles de sanidad e inocuidad agroalimentaria y pesquera

Para el logro de los objetivos de Alianza, se aplican cuatro **líneas estratégicas**:

- Reconversión productiva
- Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca
- Atención a grupos y regiones prioritarias
- Atención a factores críticos

⁵ En este informe se la llamará indistintamente *Alianza para el Campo* o *Alianza*.

⁶ A las Reglas de Operación de Alianza para el Campo también se las llamará Reglas de Operación o RO.

⁷ Reglas de Operación de Alianza para el Campo, artículo 6, p. 20; vigentes desde 2003.

La evaluación del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo

La evaluación de Alianza para el Campo se inscribe dentro de las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y en las Reglas de Operación de Alianza aplicables a dicho ejercicio⁸. En este marco reglamentario se definieron los alcances, enfoque y métodos para la evaluación del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo⁹, que se tradujeron en los términos de referencia convenidos entre Sagarpa y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

En este contexto, la evaluación nacional del Programa de Desarrollo Rural se orienta al logro de los siguientes objetivos generales:

- Analizar los avances en la instrumentación de la estrategia de Desarrollo Rural, su consolidación, el grado de asimilación por parte de los actores involucrados, las sinergias generadas entre los subprogramas que lo conforman y las áreas de oportunidad para aumentar su eficacia.
- Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en la ejecución del Programa, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa, lo que contribuirá a incrementar sus impactos.

Adicionalmente se definieron los siguientes objetivos específicos para esta evaluación:

- Identificar el impacto social y económico de las inversiones en bienes de capital financiadas por el Programa, así como los procesos que conlleva la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas de alta inclusión social y a diferentes tipos de beneficiarios.
- Valorar los efectos del Programa en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales en la población beneficiaria.
- Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.

Enfoque y método de evaluación

La evaluación está orientada a identificar los impactos generados por el Programa y al análisis de procesos. En el caso de los impactos la información proviene de los beneficiarios y se refiere al comportamiento de las principales variables económico-productivas, considerando distintos tipos de productores. En lo referido a procesos, el análisis se centra en los temas relevantes identificados en evaluaciones anteriores, se analiza si se han registrado cambios y se identifican las causas por las que esos problemas fueron o no resueltos.

El enfoque de la evaluación está marcado por tres conceptos básicos: análisis continuo, utilidad práctica y oportunidad de los resultados de evaluación.

⁸ Reglas de Operación de Alianza para el Campo, artículo 27, p. 31.

⁹ A lo largo del informe se usarán indistintamente las expresiones *Programa*, *Programa de Desarrollo Rural* o *PDR* para referirse al Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo.

El análisis continuo se refiere a que, si bien la evaluación se centra en el ejercicio del Programa durante 2004, también considera su evolución en los años anteriores, de modo que los resultados brinden una imagen retrospectiva y permitan valorar los cambios que experimentó en su diseño y operación a lo largo del tiempo. De este modo se busca brindar una valoración dinámica en lo referido a los procesos operativos.

La utilidad práctica de los resultados de la evaluación se refiere a la necesidad de aportar información y propuestas que sirvan como insumos para la toma de decisiones de parte de los responsables de la política sectorial al nivel federal y estatal, en la perspectiva de lograr mayor eficacia operativa y mayores impactos de los recursos invertidos. Las propuestas se refieren a temas centrales del Programa y se estiman posibles de aplicar.

La oportunidad de los resultados de la evaluación persigue retroalimentar a los tomadores de decisiones sobre la marcha, de modo que sirvan para adoptar medidas correctivas en la operación. Esta oportunidad es posible en el caso de la evaluación de procesos que, por ello se refiere tanto al 2004, año al que corresponde la evaluación, como al 2005 durante el cual se realizó la evaluación. En el caso de la evaluación de impactos, los resultados se refieren al 2002, porque no es posible evaluar impactos de inversiones que se realizan casi al mismo tiempo que la evaluación.

Por otra parte, la evaluación tiene carácter participativo y combina los análisis cualitativo y cuantitativo. El carácter participativo implicó la participación de Sagarpa en la definición de objetivos, alcances y temas de evaluación, y en el análisis de los avances y resultados mediante un proceso de retroalimentación con los tomadores de decisiones durante la evaluación.

El carácter cualitativo de la evaluación permite comprender el contexto y los procesos a través de los que se desenvuelve el Programa y que influyen en sus resultados e impactos. El análisis cuantitativo está orientado precisamente a medir la magnitud de los impactos y determinar su causalidad.

La evaluación abarcó los tres subprogramas que integran el Programa y responden a su concepción integral, que involucra tanto la inversión física, como la construcción de capacidades, el fortalecimiento institucional y la organización de los productores.

Las principales fuentes de información fueron entrevistas a funcionarios federales y estatales, revisión documental, visitas a seis estados estratégicamente seleccionados, encuestas a beneficiarios y entrevistas a otros actores relacionados con el Programa.

En las entrevistas con funcionarios del gobierno federal se abordaron temas referidos al diseño y operación del Programa. A la par, se revisaron documentos normativos, de política sectorial y bibliografía especializada, para conocer el marco y la trayectoria del desarrollo rural nacional.

Los responsables de la evaluación nacional visitaron entre abril y julio de 2005 los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí y Sonora seleccionados considerando su representatividad en cuanto al peso relativo de las inversiones en el Programa, su arreglo institucional, las condiciones agroclimáticas, y las características socioeconómicas y productivas de cada uno de ellos.

En los estados visitados se entrevistó a funcionarios directivos y operativos de las delegaciones de Sagarpa y de los gobiernos estatales, instancias colegiadas en las que participan ambos niveles de gobierno, áreas operativas y otras involucradas en la operación del Programa, líderes de organizaciones de productores, técnicos participantes en los tres subprogramas, presidentes municipales, miembros de los consejos de

desarrollo rural sustentable, beneficiarios y otros actores. También se hicieron visitas de campo a proyectos seleccionados. El trabajo de campo permitió conocer las percepciones de los productores beneficiarios, registrar cómo se gestionó y obtuvo el apoyo, cómo se utilizó en la unidad productiva y qué resultados se han logrado hasta el momento, reconociendo los factores de éxito y los restrictivos.

Fuentes fundamentales de información fueron la encuesta nacional a beneficiarios y las entrevistas a otros actores. En el primer caso se construyó una muestra nacional, estadísticamente representativa, que incluyó 5,741 beneficiarios del Programa en 2002 y 4,073 beneficiarios de 2004, haciendo un total de 9,814 beneficiarios encuestados en 26 entidades de la República. Esta encuesta fue la principal fuente para la evaluación de impactos; se incluyeron beneficiarios de 2002 para captar impactos que se expresan después de cierto tiempo de realizadas las inversiones. Por otra parte se aplicaron y procesaron 1,564 entrevistas a otros actores involucrados en el Programa a nivel nacional.

Contenido del informe

El presente informe consta de cinco capítulos. El capítulo 1 analiza el entorno y su incidencia en las actividades apoyadas por el Programa. El capítulo 2 examina las principales tendencias del Programa desde su puesta en marcha en 1996, en lo relativo a su orientación, su organización interna y el cumplimiento de metas. En el capítulo 3 se presentan los resultados de la evolución de la gestión en temas relevantes, con especial énfasis en los años 2004 y 2005. El capítulo 4 presenta la evaluación de impactos del Programa, mediante el análisis estratificado por tipo de productores, grado de marginación y actividad apoyada. Finalmente, en el capítulo 5 se presentan las conclusiones y recomendaciones pertinentes derivadas de la evaluación de procesos e impactos.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

1.1 Ámbito Rural

Tradicionalmente se ha definido lo rural empleando diversas acepciones ligadas a consideraciones demográficas o productivas. Las primeras establecen el ámbito de lo rural como las áreas de asentamientos humanos dispersos o de baja concentración poblacional, y las segundas lo definen a partir de la base económica, estableciendo lo rural como los espacios que dependen de actividades primarias. Actualmente se acepta que “lo rural” es una construcción social más amplia, que define un espacio multidimensional y multifuncional que implica un patrimonio cultural, ambiental y productivo, una forma de vida nutrida de valores tradicionales, donde interactúan el tamaño y la competitividad de la propiedad agraria, los recursos naturales, la biodiversidad y sus paisajes, los procesos de trabajo y producción agropecuarios y forestales, los procesos de transformación agroindustrial, los servicios, las instituciones oficiales y privadas, así como los diversos actores territoriales.

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la condición rural corresponde a localidades con densidad demográfica inferior a 150 habitantes por kilómetro cuadrado y que se encuentran a una distancia de las zonas urbanas superior a una hora de viaje. En México, 34 por ciento de la población vive en localidades con una densidad poblacional menor a 100 habitantes por kilómetro cuadrado; de esta población, 91% vive en localidades que se encuentran a más de una hora de viaje a la ciudad más cercana de al menos 100,000 habitantes (Banco Mundial, 2005:65). Del total de la población mexicana, 10% vive a más de 4 horas de distancia a la ciudad más cercana de al menos 100,000 habitantes (Banco Mundial, 2005:74).

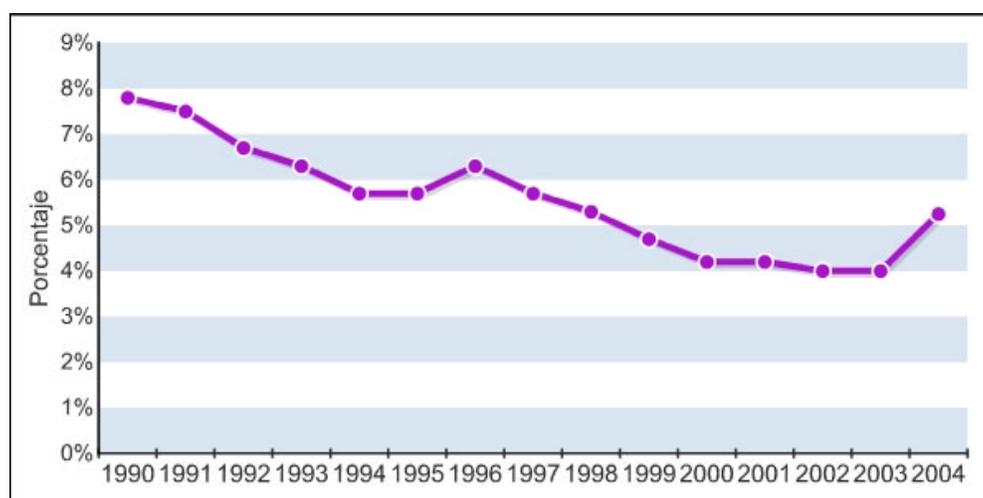
Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) establece una definición operacional de localidades rurales como aquellas con menos de 2,500 habitantes. De acuerdo a esta definición, basada en el tamaño de la población, en México 98% de las localidades son rurales y en ellas vive 25% de la población del país (INEGI, 2000).

Además de lo anterior, el medio rural en general se caracteriza por tener menores servicios de educación, salud, infraestructura y crédito, menores niveles de escolaridad, mayor presencia de grupos indígenas y menor empleo en los sectores de servicios y manufacturas.

1.2 Economía rural

En las cuentas nacionales se observa una tendencia decreciente de la aportación de las actividades agropecuarias, forestales y de pesca al PIB¹⁰ (ver Figura 1). En 1990, la aportación de estas actividades al PIB fue de 8%, mientras que en 2004 se redujo a 5%. Conviene señalar que existen notables diferencias regionales: en el periodo entre 1993 y 2003, el PIB agropecuario de la región norte del país representó 5% del PIB de esa región, mientras que para la región sur representó 15%.¹¹

Figura 1. Evolución de la participación del PIB agropecuario en el PIB de México, 1990-2004



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INEGI

El ritmo al que crece el sector agropecuario es menor al del resto de la economía, esto implica que la participación de este sector en el PIB tiende a disminuir con el mayor crecimiento del mismo; por ejemplo, en México el crecimiento promedio del PIB agropecuario entre 1995 y 2003 fue de 2%, mientras que el del PIB no agropecuario fue de 4% (INEGI, 2005). Sin embargo, entre 2003 y 2004 el PIB agropecuario incrementó su participación en el PIB total, debido al crecimiento del sector y a la desaceleración de la economía. Estas diferencias en las tasas de crecimiento de los sectores pueden generar problemas si no se cuenta con un sector no agropecuario que sea capaz de incorporar la población rural al proceso productivo.

Pese al pequeño porcentaje del PIB agropecuario respecto al PIB total, es imprescindible fomentar el desarrollo de este sector debido a su incidencia para reducir la pobreza, así como por los encadenamientos que guarda con el resto de la economía, especialmente

¹⁰ En este documento, toda referencia al PIB agropecuario o al sector agropecuario incluye las actividades agropecuarias, forestales y de pesca, debido a que en México se reporta así en las cuentas nacionales.

¹¹ Elaboración propia en base a datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI (2005). La región norte incluye a Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. La región sur considera a Chiapas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca.

en el caso de los encadenamientos “hacia adelante”. Al respecto, conviene señalar que el PIB agropecuario no muestra plenamente la importancia del sector, ya que no refleja, por ejemplo, el encadenamiento con el transporte, la agroindustria y el comercio.

En este contexto, para fomentar el desarrollo rural, además de promover el crecimiento del sector agropecuario también se requiere apoyar las actividades no agropecuarias, considerando que éstas tienen un fuerte efecto multiplicador, porque proporcionan empleos mejor remunerados, especialmente a las mujeres, y sobre todo porque tienen importancia creciente en la economía rural.

Uno de los cambios más relevantes en la economía rural es precisamente la creciente importancia de las actividades no agropecuarias. En la mayoría de los países el ingreso de los hogares rurales depende cada vez más de actividades no agropecuarias, mientras se reduce la importancia relativa de las actividades primarias. A pesar de la creciente importancia de las actividades no agropecuarias en la economía rural, no existe información oficial que registre los datos de sus aportaciones al PIB. Los datos con los que se cuenta, reportan para 2003 la composición del ingreso monetario promedio de los hogares rurales mexicanos, de la siguiente manera: 31% provino de actividades agropecuarias, 50% de actividades no agropecuarias, 17% de transferencias y remesas y 2% de la extracción de recursos renovables (Banco Mundial, 2005:63)¹².

Las políticas de liberalización comercial que se han aplicado en México han tenido efectos importantes en el medio rural, particularmente en el caso del sector agropecuario. En este sector, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha implicado un aumento del comercio agropecuario. Sin embargo, los beneficios y pérdidas asociadas a este mayor intercambio comercial se han distribuido desigualmente entre los productores, lo que ha provocado que se profundicen las diferencias entre los grandes productores agropecuarios, particularmente los articulados a los mercados internacionales, y los pequeños productores.

1.3 Restricciones que enfrentan los agentes económicos en el ámbito rural

Una de las características del ámbito rural en México es su polarización. Mientras en un extremo existe un pequeño segmento de unidades de producción medianas y grandes, fuertemente vinculadas a los mercados y que por lo general operan de manera rentable, en el otro extremo se encuentra la mayoría de la población rural, en la que prevalecen unidades de producción familiar, que destinan parte de su producción al autoconsumo y se encuentran en condiciones de pobreza y escaso desarrollo productivo.

En este escenario, en el ámbito rural la mayoría de los productores se encuentran integrados a los mercados de forma parcial debido al escaso acceso a algunos mercados (como el crediticio y de seguros), a comportamientos no competitivos, a la insuficiencia de bienes públicos y a altos costos de transacción entre otros aspectos. Esto repercute negativamente en la fijación de precios, en la comercialización de la producción, en el nivel de inversión y, en general, en el bienestar de la población rural. En México, entre mayor es la proporción de localidades rurales en un municipio, menor es el índice del PIB

¹² En 2003, las remesas de Estados Unidos y de otras localidades de México representaron 11% y 2% del ingreso de los hogares rurales respectivamente (Banco Mundial, 2005).

per cápita, menor es el índice de desarrollo humano y mayor es el índice de marginación.¹³

Los agentes económicos rurales tienen acceso limitado al crédito y seguro, lo que dificulta la capitalización de las unidades productivas. Algunas de las razones que explican el problema de financiamiento son: a) los proveedores de créditos no cuentan con suficiente información para clasificar a los solicitantes con base en su capacidad de pago, b) en la mayoría de los casos, los agentes económicos rurales carecen de bienes para convertirlos en garantía o tienen dificultades para que los bienes que sean aceptados como garantía, y c) es difícil determinar el riesgo de las actividades para las que se solicita crédito, aunque en general el riesgo de la producción agropecuaria es alto.

En el mercado de crédito y de seguros del ámbito rural existen fallas de mercado que determinan una cantidad ofrecida inferior a la socialmente óptima. Por ejemplo, en 1991, del total de unidades de producción con actividad agropecuaria o forestal, solamente 20% tuvo acceso a algún tipo de crédito o seguro (Yunez-Naude, 2000:42).

El aislamiento de las localidades rurales, la poca infraestructura y los altos costos de transporte dificultan la inserción competitiva de la economía rural al mercado, específicamente por el impacto que tienen estos factores en los costos. Adicionalmente, el aislamiento de las localidades rurales limita la creación de empleos; existen estudios que muestran que factores como la cercanía de localidades rurales con zonas urbanas que cuentan con importantes actividades de manufactura y de servicios, favorecen el crecimiento del empleo rural no agropecuario (Araujo, De Janvry y Sadoulet, 2002:17).

En México, 33% de las localidades rurales se encuentra en una situación de aislamiento y solamente 44% de las localidades se ubica cerca de una carretera transitada todo el año (PEC, 2002:46). Esto contrasta con el proceso de globalización que promueve la reducción de distancias y de costos de las transacciones, así como la interconexión de los mercados y de las personas. De ahí la importancia de actuar para evitar un mayor rezago de la economía rural, ya que de otro modo ésta se insertará con una fuerte desventaja a los mercados globalizados.

Por lo que se refiere al mercado laboral en el medio rural, éste necesita consolidarse, aumentar la mano de obra calificada, mejorar las prestaciones sociales y generar una demanda de trabajo menos dependiente de la estacionalidad agrícola, en lo que las actividades no agropecuarias pueden contribuir notablemente. En el ámbito rural la mano de obra es un importante activo; en 2004, 54% de la población rural era económicamente activa y 51% del ingreso rural corriente provino de remuneraciones al trabajo (ENIGH, 2004).

Algunos problemas del mercado laboral como la falta de empleos o la baja remuneración de los mismos promueven la emigración de la población rural a Estados Unidos o a otras localidades de México. De 1994 a 1997, de las personas que emigraron de localidades rurales, 33% fueron a Estados Unidos y 67% a otras localidades de México (Banco Mundial, 2005a:140). Por otra parte, la emigración del medio rural es predominantemente masculina, lo que ha propiciado una mayor incorporación de mujeres al mercado laboral. De la emigración rural entre 1994 y 1997, 71% fueron hombres y 29% mujeres (Banco Mundial, 2005a:140).

¹³ Se calculó la correlación del número de localidades rurales en un municipio con cada uno de los índices mencionados. Con el índice de PIB per cápita y con el índice de desarrollo humano las correlaciones fueron negativas, mientras que con el índice de marginación la correlación fue positiva. Los coeficientes de correlación fueron calculados en base a datos de Conapo e INEGI de 2000.

Otro factor que limita el desarrollo rural es la escasa formación de capital humano y social. Se requiere mayor inversión en la formación de capacidades y en la educación, ya que 27% de la población no tiene instrucción y otro 31% no ha completado la educación primaria (ENIGH, 2004).

En cuanto a la formación de capital social, la mayoría de los productores no pertenece a ninguna organización económica. Existen obstáculos que limitan la formación de estas organizaciones tales como la falta de recursos humanos calificados, la falta de información, los altos costos derivados de la formación de una organización, entre otros. En tal escenario, es necesario crear incentivos que promuevan organizaciones económicas de productores rurales, de manera que puedan tener acceso a los beneficios de actuar de forma organizada tales como reducir costos de transacción, aprovechar economías de escala, mejorar la interlocución frente a otros agentes y aumentar el acceso a servicios como los financieros, de asistencia técnica y otros.

1.4 Pobreza y marginación

En México, el porcentaje de la población en pobreza en comunidades rurales es mayor al que se registra en zonas urbanas. En 2004, de la población mexicana en pobreza extrema 61% vivía en localidades rurales, mientras que sólo 39% vivía en áreas urbanas. Pese a lo mucho que falta por hacer en cuanto a la reducción de la pobreza en el medio rural, en los últimos años se registraron cambios positivos. De acuerdo a información del Comité Técnico de Medición de la Pobreza, de 2002 a 2004 la población rural en pobreza extrema se redujo en 22%.¹⁴

Aún cuando la importancia de las actividades no agropecuarias en la economía rural ha venido creciendo, cabe señalar que en la población más pobre, la principal actividad económica sigue siendo la agricultura. La inserción de la población más pobre en actividades agropecuarias es generalmente a través del empleo asalariado y de la producción en pequeña escala, ya sea para la venta o el autoconsumo, de donde obtienen ingresos mínimos. En el medio rural, en 2002, 72% de los jefes de familia en pobreza extrema se dedicaron a la agricultura, aunque obtuvieron de esa actividad sólo 39% de sus ingresos (Banco Mundial, 2004:222-224).

La pobreza también presenta diferencias regionales. En 2003, el ingreso promedio de hogares rurales en el sur-sureste de México fue apenas un tercio del ingreso promedio que recibieron los hogares rurales en el noroeste del país y la mitad del que recibieron los hogares rurales del noreste (Banco Mundial, 2005:63).

Asociado a la pobreza, otro aspecto a revisar es el nivel de marginación. El índice de marginación para México elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo) considera las siguientes dimensiones socioeconómicas: educación elemental, condiciones y servicios de las viviendas, concentración de la población por localidad e ingreso. De acuerdo al índice de marginación calculado con información del XII Censo General de Población y Vivienda (INEGI, 2000), en México 53% de los municipios tenía un grado de marginación alto o muy alto. En Oaxaca y Chiapas, el porcentaje de municipios con alta o muy alta marginación era de 90 y 92 % respectivamente. En el otro extremo se encuentra

¹⁴ La información del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza considera únicamente el ingreso como indicador del nivel de pobreza y se basa en lo reportado en la ENIGH 2004.

Nuevo León, donde 84% de sus municipios tenía un grado de marginación bajo o muy bajo.

En síntesis, este análisis muestra que la pobreza y la marginación se concentran en las zonas rurales, particularmente en las ubicadas al sur del país, y sobre todo en las familias que se dedican a la agricultura.

1.5 Políticas públicas y programas gubernamentales de fomento al desarrollo rural

En México, la política pública para el desarrollo rural está avanzando hacia una visión integral orientada a promover el desarrollo local, reducir la pobreza, estimular la integración de cadenas agroalimentarias, fomentar el desarrollo sustentable y mejorar el nivel de vida de la población rural, para lo cual se propicia la combinación de inversiones físicas con desarrollo de capital humano y social. Bajo esta visión, en diciembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que incorpora el enfoque territorial como un coadyuvante de la integralidad de las políticas de desarrollo rural. La LDRS contempla el fomento al desarrollo rural con base en dos criterios rectores: 1) la coordinación interinstitucional y 2) la federalización y descentralización. En cuanto a la coordinación interinstitucional se establece la creación de comisiones intersecretariales para el desarrollo rural a nivel federal y estatal, cuya función es coordinar y dar seguimiento a los programas sectoriales y especiales que impulsen el desarrollo rural sustentable.¹⁵

Dentro de los instrumentos de política planteados en la LDRS se encuentra el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), que pretende ser un elemento integrador y ordenador de las acciones de las diferentes dependencias y entidades gubernamentales que actúan en el medio rural. Tanto la Federación como los estados deben contar con un PEC que armonice las tareas de las secretarías de gobierno federales y estatales, en base a una visión compartida del desarrollo rural y de las formas en que el Estado lo promueve. En 2004, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) absorbió 35% del presupuesto del PEC federal (CEDRSSA, 2004).

Sin embargo, los avances en cuanto a la coordinación interinstitucional son limitados. En la práctica prevalece la falta de acciones y planes conjuntos, y de cofinanciamiento entre las instancias que participan en la promoción del desarrollo rural. En el marco de los PEC, sigue pendiente el ordenamiento de las acciones de las dependencias gubernamentales en cuanto a la atención del medio rural, que evite duplicidades, fomente sinergias y fortalezca las acciones de los gobiernos locales.

En lo que se refiere a la descentralización, la LDRS establece los consejos de desarrollo rural sustentable a nivel nacional, estatal, distrital y municipal, como espacios para planear y asignar recursos en base a las prioridades locales. Estos consejos abren espacios para la participación de los actores locales, públicos y privados, en el diseño y la

¹⁵ A nivel federal, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable está integrada por los titulares de nueve Secretarías de Estado. Las secretarías que integran esta Comisión son: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Economía, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Educación Pública.

implementación de políticas de desarrollo rural. En los últimos años, bajo el impulso de Sagarpa se ha avanzado sustancialmente en la constitución de los consejos de desarrollo rural sustentable y su puesta en marcha, particularmente en el nivel municipal. Este es un cambio positivo que aumenta la posibilidad de que los recursos se administren en forma más eficiente, transparente y de acuerdo a las prioridades locales, y además contribuye a ampliar la base de financiamiento para el desarrollo municipal.

En este marco normativo y de políticas Sagarpa cuenta con numerosos programas para atender el medio rural, entre los que destacan: 1) el Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), que es un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores de granos ante la situación de competencia externa debida al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); 2) Alianza para el Campo, que fomenta las actividades productivas a través de la capitalización de las unidades de producción, transferencia de tecnología, asistencia técnica y sanidad agropecuaria; y 3) el Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización, que apoya a los productores con producciones excedentarias y/o problemas de comercialización. Del presupuesto asignado a Sagarpa en 2004, Procampo concentró 34% de los recursos, Alianza para el Campo 18% y el Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización 12% (CEDRSSA, 2004). Sin embargo, en el caso de Alianza a los recursos federales se suman aportes estatales, municipales y de los productores, de modo que la inversión total es más del doble de lo aportado por Sagarpa.

Estos y otros programas destinados al campo, tanto de Sagarpa como de otras dependencias federales, muchas veces están diseñados desde enfoques diferentes. Por ejemplo, Alianza para el Campo persigue impactos productivos, lo que contrasta con otros programas que privilegian las transferencias directas y en efectivo a los beneficiarios, sin guardar relación con objetivos de mejoramiento productivo.

Alianza para el Campo se enfoca en cuatro líneas estratégicas: reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, atención a grupos y regiones prioritarias y atención a factores críticos. Dentro de los programas que conforman Alianza se encuentra el Programa de Desarrollo Rural, enfocado prioritariamente en la población rural marginada y orientado a fomentar la capitalización de las unidades de producción rural, promover la formación de capacidades, apoyar el fortalecimiento de empresas y organizaciones rurales y el fortalecimiento institucional municipal. Para ello, se integra con tres subprogramas: Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (Pampir), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (Prodesca) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (Profemor).

Capítulo 2

Principales tendencias del Programa

Este capítulo presenta las principales tendencias del Programa de Desarrollo Rural en los últimos años, en lo que se refiere a su organización interna, al cumplimiento de metas, a la composición presupuestal entre subprogramas y la atención por tipo de productor.

2.1 Programa de Desarrollo Rural

El PDR en su actual versión es el resultado de una importante evolución desde el surgimiento de la Alianza para el Campo en 1995 y su inicio de operaciones en 1996. En su origen, la Alianza empezó con programas orientados principalmente hacia la agricultura y la ganadería, y con un solo programa dirigido a productores de bajos ingresos llamado de Equipamiento Rural (PER).

En los años posteriores se incrementó de manera importante la vertiente orientada a los productores marginados, lo que se expresó tanto en crecimiento presupuestal y en la creación de diversos programas, de modo que en 2000 existían 9 programas (ver Cuadro 1) que en conjunto atendían lo que podría identificarse como el área de desarrollo rural de la Alianza, los que sin embargo operaban de manera dispersa y sin un eje claro que los articulara en torno a una estrategia común. En 2001 se inició un rediseño radical que concluyó en 2002 con la creación de un solo Programa de Desarrollo Rural, diseñado en base a las siguientes líneas estratégicas: capitalización, desarrollo de capacidades, consolidación organizativa y fortalecimiento institucional municipal. Este fue un importante avance que ayudó a evitar la dispersión de los recursos en diferentes programas y a focalizar los recursos en ejes claramente definidos.

Hasta 2001 los programas respondían a algunos de los ejes estratégicos mencionados. El Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (Pader) estaba orientado a la capitalización, mientras que el desarrollo de capacidades era el foco de atención del Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT) hasta 2000 y, en 2001, del Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (Pespro). En el caso del fortalecimiento institucional no existe un antecedente previo, aunque el Programa de Desarrollo Integral en Zonas Rurales Marginadas llevaba a cabo algunas acciones en esta dirección. El rediseño que tuvo Alianza en 2002, fue concebido bajo un enfoque integral donde se compactaron los programas en función de objetivos claramente definidos, en un decidido esfuerzo para concentrar acciones y recursos en torno a los ejes prioritarios identificados con las estrategias de desarrollo rural establecidas por la Sagarpa.

El siguiente cuadro muestra la evolución de los programas de desarrollo rural desde el inicio de Alianza hasta el presente. Con fines de comparación, a lo largo de este informe se extenderá el uso del término *Programa de Desarrollo Rural* al periodo 1996-2001 y, para esos años, se entenderá por Programa de Desarrollo Rural al conjunto de programas de Alianza clasificados en el rubro Desarrollo Rural.

Cuadro 1. Evolución de los programas de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo 1996-2004

1996	1998	2000	2003 - 2004	
Programa de Equipamiento Rural	Apoyo al desarrollo rural	Apoyo al desarrollo rural	Programa de Desarrollo Rural	Subprograma de Apoyos a los Proyectos de Inversión Rural (Papir)
	Capacitación y extensión	Capacitación y extensión		Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (Prodesca)
	Programa del café	Programa del café		
	Programa elemental de asistencia técnica	Desarrollo integral en zonas rurales marginadas		Programa elemental de asistencia técnica
		Programa del hule		
	Programa del cacao	Programa del cacao		
		Mujeres en desarrollo rural		Organización y capacitación para la comercialización
1 programa	6 programas	9 programas	1 programa	

Fuente: Elaboración propia en base a Reglas de Operación de Alianza para el Campo de distintos años.

El Programa de Desarrollo Rural pone especial atención en grupos y regiones prioritarias y en cadenas productivas de alta inclusión social. Se consideran prioritarios los grupos sociales más vulnerables (mujeres, indígenas, jóvenes, personas de la tercera edad y discapacitados) y las regiones prioritarias incluyen a las localidades de alta y muy alta marginación según la definición de Conapo. En lo referente a las cadenas productivas de alta inclusión social, éstas son definidas en cada entidad federativa en función de las prioridades de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable.

En las Reglas de Operación de Alianza se establece que al menos 20% de los recursos del Programa deben asignarse a proyectos en los que al menos 70% de sus integrantes pertenezcan a algún grupo prioritario o 20% sean discapacitados. En cuanto a las regiones prioritarias, 70% de los recursos deberán dirigirse a localidades de alta y muy alta marginación. Asimismo, se establece que al menos 35% de los recursos deben destinarse a cadenas productivas prioritarias de alta inclusión social.

El Programa de Desarrollo Rural representa una estrategia integral que articula inversiones en activos, desarrollo de capacidades, fomento organizativo y fortalecimiento institucional municipal. A continuación se presentan los subprogramas que conforman el Programa y se analiza el potencial de cada uno para aportar en esta lógica integral y responder a los problemas identificados en el análisis del entorno.

El Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (Papir) impulsa la capitalización de las unidades de producción rural (UPR), mediante apoyos para proyectos productivos y para la integración de garantías líquidas. De esta forma busca que la falta de financiamiento no sea una limitante para el desarrollo rural. Asimismo, Papir responde a los cambios que se han dado en el medio rural, apoyando no sólo actividades agropecuarias sino también las no agropecuarias, cuyo financiamiento con recursos del subprograma aumentó gradualmente en los últimos años.

Al incidir en la capitalización, Papir puede contribuir a la reducción de la pobreza. Estudios de casos prácticos por país, basados en encuestas de hogares, indican que para salir de la pobreza es necesario tener acceso a más activos (Banco Mundial, 2005:8).

A través del Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (Profemor), el Programa contribuye a la consolidación de las organizaciones económicas rurales. La organización económica de productores es una forma acertada de enfrentar algunas de las restricciones de la economía rural señaladas en el capítulo 1. La acción de una organización económica tiene ventajas sobre la acción individual debido a que permite aprovechar economías de escala, acceder a servicios financieros y de asistencia técnica, aumentar la interlocución de los productores con otras organizaciones y con instancias gubernamentales, mejorar la comercialización y aumentar el poder de negociación con otros actores. Estos beneficios se traducen, para los miembros de la organización, en incrementos de la producción, productividad e ingreso.

El fortalecimiento institucional es otro eje impulsado por el Programa a través de Profemor. Este eje apoya la constitución y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales para el desarrollo rural sustentable establecidos en la LDRS. De esta forma se posibilita la participación social en la gestión pública local y se busca mayor efectividad en las políticas y en el uso de recursos públicos ya que los consejos, al conocer las condiciones locales, pueden identificar mejor las oportunidades de desarrollo económico. Para contribuir al conocimiento sistemático de las condiciones locales, Profemor apoya la elaboración de diagnósticos municipales y distritales, que sirven de base para generar planes municipales de desarrollo rural sustentable.

Otro problema del medio rural es la limitada disponibilidad y acceso a servicios de asistencia técnica de calidad, que se asocia al déficit de técnicos calificados y a la escasa demanda efectiva de asistencia técnica por parte de los productores. Ante ello el Programa, a través del Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (Prodesca), busca desarrollar las capacidades de la población rural y promover un mercado de servicios profesionales mediante subsidios a los productores rurales para acceder a servicios de asistencia técnica.

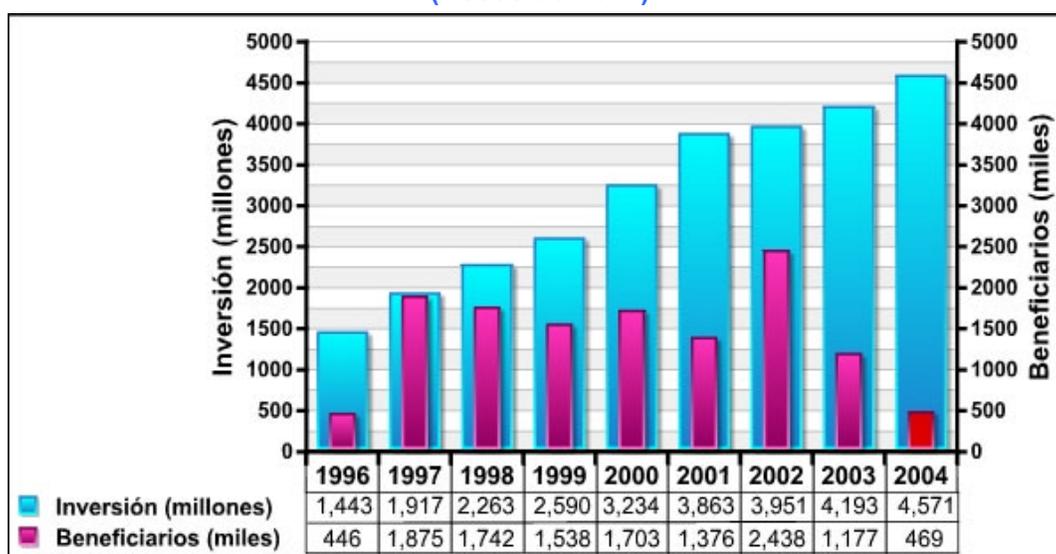
La formación de capital humano es una de las acciones más eficaces para ampliar las posibilidades de desarrollo y facilitar la construcción de capital social (FAO, 2004a:577). Esto se constata en sucesivas evaluaciones del Programa que muestran que los impactos de Papir sobre el ingreso son mayores cuando van acompañados de apoyos para la formación de capacidades a través de Prodesca.

Con base en este análisis puede afirmarse que el Programa de Desarrollo Rural responde a las necesidades del ámbito rural al fomentar la capitalización, promover la formación de capital humano y social, e impulsar el fortalecimiento institucional municipal. Sin duda es uno de los programas más importantes del Gobierno Federal para promover el desarrollo rural, pero debe considerarse que es uno de varios instrumentos de la política pública, por lo que no puede esperarse que por sí solo resuelva todos los problemas del medio rural.

2.2 Evolución de la inversión y del número de beneficiarios

El Programa de Desarrollo Rural se ha fortalecido dentro de la Alianza para el Campo en varios aspectos. Entre 1996 y 2004, el Programa concentró en promedio 28% de la inversión total de Alianza¹⁶ y en ese periodo tuvo una tasa media de crecimiento anual de 16%, superior al crecimiento promedio anual de la inversión de Alianza que fue de 8%. Por ello, mientras en 1996 concentraba 19% del total de recursos de Alianza, en 2004 concentró 31%, es decir casi una tercera parte del total.

Figura 2. Evolución de la inversión total* y del número de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural, 1996-2004 (Pesos de 2004)**



Fuentes: Para la inversión total el Cuarto Informe de Gobierno 2004, Presidencia de la República, México. Para el número de beneficiarios se considera lo reportado por la Coordinación General de Delegaciones, Sagarpa.

* En la inversión total se consideran las aportaciones de Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los productores. La inversión en 2004 corresponde a la meta programada.

** El número de beneficiarios en 2004 corresponde a lo reportado por la Coordinación General de Delegaciones, Sagarpa. Sin embargo, cabe mencionar que en años anteriores, la cifra de cierre ha superado por mucho la meta programada de beneficiarios.

El número de beneficiarios del Programa presentó variaciones importantes entre 1996 y 2003, pero no se puede hablar de una tendencia. En 2002 se atendió al mayor número de beneficiarios, pero esta mayor cobertura estuvo asociada a la pulverización de los apoyos con el riesgo de menores impactos, de ahí que a partir de 2003 se buscó incrementar el monto de apoyo por beneficiario. Mientras que en 2002 el apoyo promedio por beneficiario fue de mil doscientos pesos, en 2003 fue de dos mil quinientos pesos.¹⁷ Esto significa que el ajuste en el número de beneficiarios permitió incrementar el monto de apoyo por beneficiario, lo que contribuye a un mayor impacto en la unidad productiva.

¹⁶ La inversión total considera los aportes del Gobierno Federal, gobiernos estatales y productores.

¹⁷ Los apoyos por beneficiario se expresan en pesos de 2004.

2.3 Evolución presupuestal por subprograma

El subprograma de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (Papir) captó en promedio, de 2002 a 2004, 66% de los recursos. Esta aparente concentración de los recursos en el eje de capitalización se debe en parte a las diferencias en costos de los distintos apoyos que otorga el Programa, ya que mientras en Papir la adquisición de un bien de capital puede requerir un apoyo de hasta 250 mil pesos, en Prodesca la elaboración de un proyecto puede costar hasta 16 mil pesos.

Cuadro 2. Programa de Desarrollo Rural: Distribución de la inversión total por subprograma, 2002-2004*
(Millones de pesos de 2004)

Subprograma	2002		2003		2004**	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Papir	2,726.0	69.0	2,765.4	66.0	2,753.7	60.2
Prodesca	652.2	16.5	917.3	21.9	1,049.2	23.0
Profemor	448.6	11.4	510.3	12.2	768.0	16.8
Otros ***	123.8	3.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	3,950.6	100.0	4,192.9	100.0	4,570.9	100.0

Fuente: Presidencia de la República (2004). Cuarto Informe de Gobierno 2004. México.

* Se consideran las aportaciones del Gobierno Federal, gobiernos estatales y productores.

** Para 2004, la información corresponde a los recursos programados.

*** "Otros" incluye dos programas que estuvieron vigentes hasta 2002: 1) Otros Programas para Productores de Bajos Ingresos y 2) Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo y el Desarrollo de Capital Humano (Profeder).

A pesar de que Papir es un subprograma que absorbe muchos recursos, eso no ha impedido que Prodesca y Profemor aumenten su participación dentro del Programa, lo cual muestra el impulso que están cobrando los otros ejes estratégicos. Esto es un avance importante considerando que los apoyos para el desarrollo de capacidades, la consolidación de organizaciones económicas y el fortalecimiento institucional municipal sientan las bases para el desarrollo de las economías rurales en el mediano y largo plazo.

De 2002 a 2003, la inversión total de Prodesca aumentó en 33%, y para 2004 se incrementó en otro 13 %. Esto significó más recursos al desarrollo de capacidades, a la promoción de la oferta de servicios profesionales y a la difusión de experiencias exitosas para impulsar proyectos de reconversión productiva y comercial en el medio rural.

Cabe mencionar que se buscó ligar el impulso al desarrollo de capacidades con la capitalización. Ambos ejes promovieron el uso del proyecto como instrumento de planeación de la unidad de producción rural. Mientras que en los primeros años del Programa todos los apoyos de Papir se daban vía de la demanda libre, en 2004 al menos 80% de los beneficiarios de Papir obtuvieron apoyos vía proyectos,¹⁸ generados en la

¹⁸Según la encuesta a beneficiarios en que se basa esta evaluación, en 2004 el 82% de los beneficiarios accedieron a apoyos de Papir mediante proyectos, mientras que según la Coordinación General de

mayoría de los casos por prestadores de servicios profesionales (PSP) que fueron capacitados, acreditados y financiados por Prodesca. Este es un avance significativo debido a que el proyecto es un instrumento que contribuye a realizar inversiones mejor planeadas. El siguiente paso es seguir trabajando en la calidad de los proyectos, para aprovechar todos los beneficios que este instrumento puede ofrecer y evitar que se asuma como un mero requisito para acceder al apoyo.

En 2004 se redujo el apoyo de Prodesca para el diseño de proyectos y se incrementaron los recursos para otros rubros como la puesta en marcha de proyectos y servicios de asesoría técnica, consultoría y capacitación para la consolidación y desarrollo de diversas actividades económicas. Esta diversificación contribuyó en cierto modo a enfrentar el problema presentado en los primeros años, cuando se apoyó el diseño de una gran cantidad de proyectos sin asegurar que se financiaran y se pusieran en marcha.

Por lo que se refiere a Profemor, en 2004 la inversión total creció en 51% respecto a 2003.¹⁹ Este crecimiento se explica principalmente por el impulso al proceso de municipalización, que ha implicado la contratación de más de mil coordinadores municipales, la formulación de diagnósticos y planes de desarrollo municipal en igual número de municipios y la realización de numerosas actividades de capacitación.

En 2003, en las Reglas de Operación de Alianza para el Campo se estableció que al menos 35% de los recursos del Programa debían destinarse a proyectos validados por los consejos municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS)²⁰. En 2004 se inició la operación municipalizada del Programa, lo que implicó que 50% de su presupuesto se opere de forma municipalizada en 658 municipios de 16 estados, en los que los proyectos financiados fueron previamente validados por los CMDRS.²¹ En ese año, 86% de los municipios contaban con un consejo municipal.

La operación municipalizada contempla dos modalidades. En la Modalidad 1 los recursos del Programa se transfieren a una cuenta bancaria municipal y en la Modalidad 2 los recursos se ejercen desde el Fideicomiso estatal de Alianza; en ambos casos los recursos se destinan a proyectos aprobados por los CMDRS. La Modalidad 1 se aplicó a municipios que cuentan con un consejo municipal, coordinador municipal, plan municipal de desarrollo rural, un departamento de desarrollo rural en el Ayuntamiento y un plan operativo anual municipal. La Modalidad 2 se aplicó en los municipios que no cumplían con todos estos requisitos. Para los municipios la Modalidad 1 resulta más atractiva porque les permite controlar el proceso operativo y asegurar que las decisiones del CMDRS se respeten, por lo que tienen incentivos para cumplir con los requisitos que les permitan acceder a la Modalidad 1.

Delegaciones de Sagarpa, ese porcentaje se eleva a 94% según lo reportado en el Avance Físico de Alianza para el Campo 2004 al 30 de junio de 2005.

¹⁹ Esta tasa de crecimiento se calculó en base a la información reportada en el Cuarto Informe de Gobierno 2004. Para 2004 la información considerada corresponde a los recursos programados.

²⁰ En este documento se los llamará indistintamente CMDRS, Consejos Municipales o simplemente Consejos.

²¹ El cambio en 2004 se hizo sin modificar las Reglas de Operación de Alianza.

2.4 Cumplimiento de metas en 2004

El análisis presupuestal de este apartado incluye sólo las aportaciones gubernamentales, es decir, la suma de los recursos federales y estatales, de modo que no incluye las aportaciones de los productores. El análisis del cumplimiento de metas en 2004 se basa en los Avances Físico y Financiero de los Programas Federalizados reportados por Sagarpa al 30 de junio de 2005. A esa fecha, el avance en el ejercicio de los recursos financieros del Programa de Desarrollo Rural fue de 83%. A nivel de subprograma, Prodesca ejerció 79% de los recursos previstos, Profemor 83% y Papis 84%. Sin embargo, la experiencia de años anteriores muestra que aunque con cierto retraso, en los estados se termina ejerciendo el total de recursos programados.

Los estados con mayor rezago en el ejercicio de los recursos del Programa para 2004 eran Oaxaca y Guanajuato, que de acuerdo con lo reportado habían ejercido 42% y 53% respectivamente. En el caso de Prodesca, 41% de los estados habían ejercido menos de 75% de los recursos. En el caso de Profemor el retraso está más concentrado ya que sólo 16% de los estados ejercieron menos de 75%; sin embargo en estos estados el rezago era considerable, por ejemplo Campeche había ejercido 18% de los recursos de Profemor, Guanajuato 24% y Oaxaca 25%.

Cuadro 3. Programa de Desarrollo Rural 2004: Cumplimiento de metas financieras y físicas al 30 de junio de 2005*

Subprograma	Metas financieras			Metas físicas	
	Programado** (millones de pesos)	Comprometido (%)	Pagado (%)	Programado (número de beneficiarios)	Beneficiarios Apoyados*** (%)
Papis	1,997	100	84	230,843	67
Prodesca	385	100	79	157,240	103
Profemor	308	100	83	80,573	102
Total del Programa	2,689	100	83	468,656	85

Fuente: Sagarpa, Coordinación General de Delegaciones (2005). Avance Físico y Financiero de Alianza para el Campo 2004 al 30 de junio de 2005.

* Las cifras de este cuadro no coinciden con el Cuadro 2 que utiliza información del Informe de Gobierno 2004. En este Cuadro 3 se utiliza información reportada por la Coordinación General de Delegaciones de Sagarpa, que incluye solamente las aportaciones del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales, y no las de los productores. Se utiliza esta fuente porque con ella es posible determinar los avances en el cumplimiento de metas del Programa.

** Corresponde a la reprogramación final

*** Corresponde a los beneficiarios que ya fueron pagados al 30 de junio de 2005.

Con respecto al cumplimiento de metas físicas, al 30 de junio de 2005 el Programa de Desarrollo Rural ha cumplido 85% de la meta programada "número de beneficiarios". A nivel de subprogramas, Prodesca y Profemor cumplieron con la meta de beneficiarios e incluso la han rebasado ligeramente, aunque aún les falta ejercer una parte de los recursos programados. Por su parte, a la fecha de corte, Papis había cumplido con 67% de la meta de beneficiarios programados, aunque había ejercido 84% de los recursos.

De los beneficiarios atendidos en 2004, 40% corresponden a Prodesca, 39% a Papir y 21% a Profemor. En términos absolutos la suma de beneficiarios de los subprogramas es mayor al número de productores efectivamente beneficiados debido a que algunos reciben apoyos de más de un subprograma, lo que además de estar permitido en las Reglas de Operación es deseable por la creación de sinergias entre los subprogramas. Esto permite esperar mayores impactos de las inversiones físicas al estar acompañadas de los otros ejes estratégicos.

En 2004, la composición de los beneficiarios por subprograma mostró un aumento de los beneficiarios de Prodesca y Profemor, respecto a 2003. La reducción de beneficiarios de Papir parece estar orientado a dar mayores montos de apoyo por beneficiario. Esta puede ser una estrategia acertada siempre y cuando se acompañe de un proceso de selección de solicitudes que pueda priorizar eficazmente aquellos proyectos de los que se esperan mayores impactos.

Como ya se indicó, en 2004 al menos 80% de los beneficiarios de Papir obtuvieron apoyos vía proyecto y el resto lo obtuvo vía demanda libre. Esto contrasta con lo registrado en 2003, cuando un tercio del total de beneficiarios de Papir recibieron apoyos vía demanda. Lo anterior muestra un avance importante en el uso del proyecto como un instrumento de asignación de recursos y de gestión empresarial, con potencial para mejorar los impactos de las inversiones y el manejo de las unidades de producción.

Del total de beneficiarios de Prodesca, 47% obtuvo apoyos para la puesta en marcha de proyectos, 15% para la asesoría técnica, 14% para diseño de proyectos, 9% para capacitación a empresas rurales, 7% para programas especiales de desarrollo de capacidades y 8% restante recibió apoyos para la promoción de proyectos en zonas rurales marginadas, la promoción de agroproductos no tradicionales y la participación en la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS). Destaca la reducción del porcentaje de beneficiarios que recibieron apoyos para el diseño de proyectos, de 45% en 2003 a 14% en 2004, lo que es positivo porque muestra un creciente requerimiento de apoyos para la puesta en marcha y ejecución de proyectos.

En el caso de Profemor, con el componente de fortalecimiento institucional se destinaron recursos a 1,060 consejos municipales y 141 consejos distritales. En el caso del componente de consolidación organizativa se apoyaron a 724 organizaciones económicas (OE) de primer nivel, y a 150 OE de segundo y tercer nivel. Asimismo a través del componente de fomento empresarial se realizaron 164 eventos.²²

2.5 Aportación federal, estatal y de los productores al Programa de Desarrollo Rural

El financiamiento de las inversiones mediante aportes del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los productores, es una de las principales virtudes de la Alianza para el Campo. En el caso del Programa de Desarrollo Rural, el análisis de la composición de la inversión por fuente muestra que en 1996, la Federación aportó 43% de los recursos, los estados 26% y los productores 31%. De 1996 a 2004 se observan cambios importantes, entre los que destaca el aumento de la participación relativa de la Federación en la inversión total del Programa, lo que muestra un mayor compromiso del

²² Sagarpa, Coordinación General de Delegaciones. Avance Físico de Alianza para el Campo 2004 al 30 de junio de 2005.

Gobierno Federal con la Alianza y la caída en la participación de los gobiernos estatales, la cual llegó en 2004 a su nivel porcentual más bajo en la historia del Programa (10%). El cuadro 4 muestra la evolución de las aportaciones de las tres fuentes.

Cuadro 4. Aportación federal, estatal y de los productores al Programa de Desarrollo Rural, 1996-2004 (Millones de pesos de 2004)

Año	Total		Federal		Estatal		Productores	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1996	1,443.0	100	616.9	43	373.9	26	452.1	31
1997	1,917.0	100	814.8	43	596.8	31	505.4	26
1998	2,262.6	100	954.8	42	479.2	21	828.6	37
1999	2,590.1	100	1,342.7	52	565.8	22	681.7	26
2000	3,233.8	100	1,787.1	55	520.6	16	926.1	29
2001	3,863.0	100	2,344.3	61	648.0	17	870.7	23
2002	3,950.6	100	2,512.8	64	599.2	15	838.6	21
2003	4,192.9	100	2,427.9	58	563.0	13	1,202.0	29
2004*	4,570.9	100	2,955.1	65	473.1	10	1,142.7	25

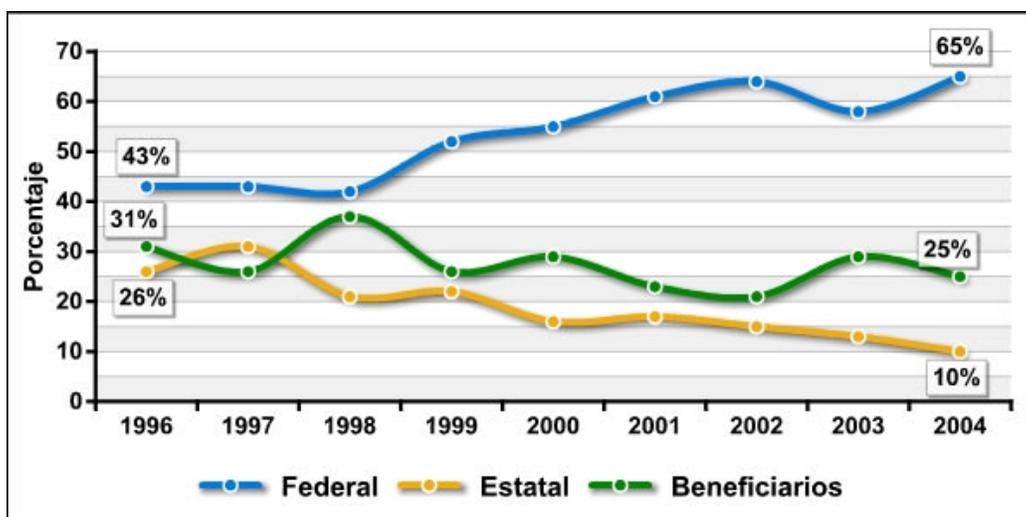
Fuente: Elaboración propia en base al Cuarto Informe de Gobierno 2004, Presidencia de la República, con información de Sagarpa.

* La inversión en 2004 corresponde a la meta programada

De 1996 a 2004 la Federación aportó en promedio 54% del total de recursos del Programa, las entidades federativas 19% y los productores 27%. Esto muestra que el financiamiento de las inversiones ha recaído principalmente en la Federación y que es necesario buscar mecanismos que ayuden a fortalecer la Alianza, poniendo especial atención en la promoción de la participación estatal.

En ese mismo periodo se registró un crecimiento sostenido de la inversión total del Programa, aunque las tasas de crecimiento anual de los montos aportados por la Federación, gobiernos estatales y productores no siempre han sido positivas. Pese a ello se ha mantenido una inversión total creciente, ya que la disminución en las aportaciones de alguna fuente de financiamiento fue compensada por el crecimiento positivo de las demás fuentes. Sin embargo, por lo general el crecimiento de las aportaciones federales fue el que compensó la reducción en aportaciones estatales y/o de los productores. La excepción a este comportamiento estuvo en el año 2003, el único en que se redujeron las aportaciones federales, lo que fue compensado por un notable crecimiento de la aportación de los productores que permitió un crecimiento de la inversión total (Figura 3).

Figura 3. Inversión total del Programa de Desarrollo Rural y de las aportaciones federal, estatal y de los productores, 1996-2004 (Pesos de 2004)



Fuente: Elaboración propia en base al Cuarto Informe de Gobierno 2004, Presidencia de la República, con información de Sagarpa.

2.6 Atención por tipo de productor y nivel de marginación ²³

A efectos de esta evaluación se construyó una tipología de beneficiarios que considera el nivel de escolaridad, la escala de producción, el nivel tecnológico y los activos productivos. Con base en la información de la encuesta a beneficiarios realizada para la evaluación, se establecieron cinco tipos y se clasificó a cada beneficiario encuestado en alguno de ellos, de modo que el tipo I corresponde a los que registran las condiciones más desfavorables en ese conjunto de variables y el tipo V a los que se encuentran en las mejores condiciones²⁴.

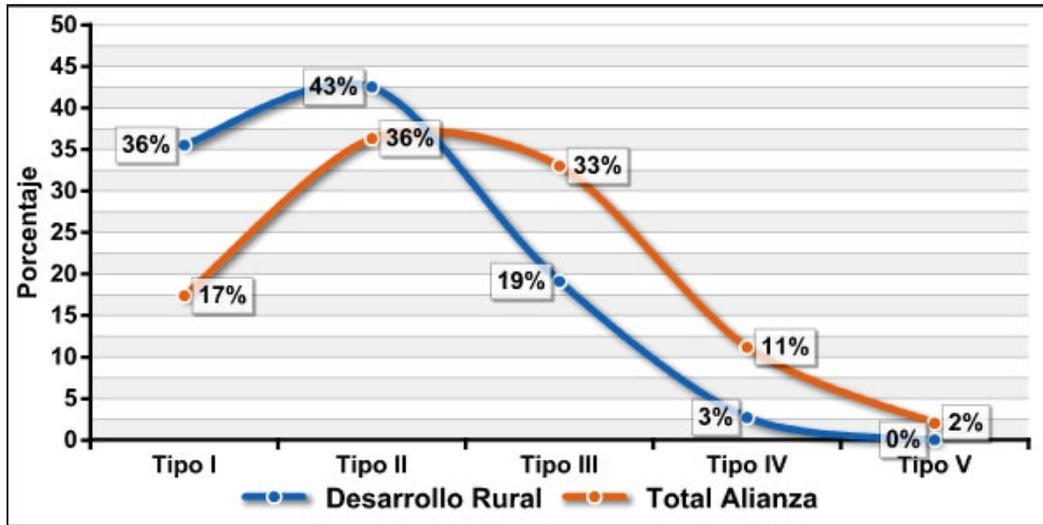
La presencia de los beneficiarios tipo I y II en el Programa es superior a la que se registra en el total de Alianza. En 2004, los beneficiarios tipo I y II, representaron en el Programa de Desarrollo Rural 78%, mientras que en el total de Alianza representaron sólo 54%. Lo anterior sugiere que el Programa está atendiendo preferentemente a los productores que se encuentran en condiciones menos favorables.

La Figura 4 muestra la distribución de los beneficiarios del Programa y del total de Alianza por tipo de productor.

²³ Este apartado se basa en información proveniente de la Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación Alianza para el Campo 2004, FAO 2005.

²⁴ Para una explicación más detallada ver Anexo referido a la tipología de productores

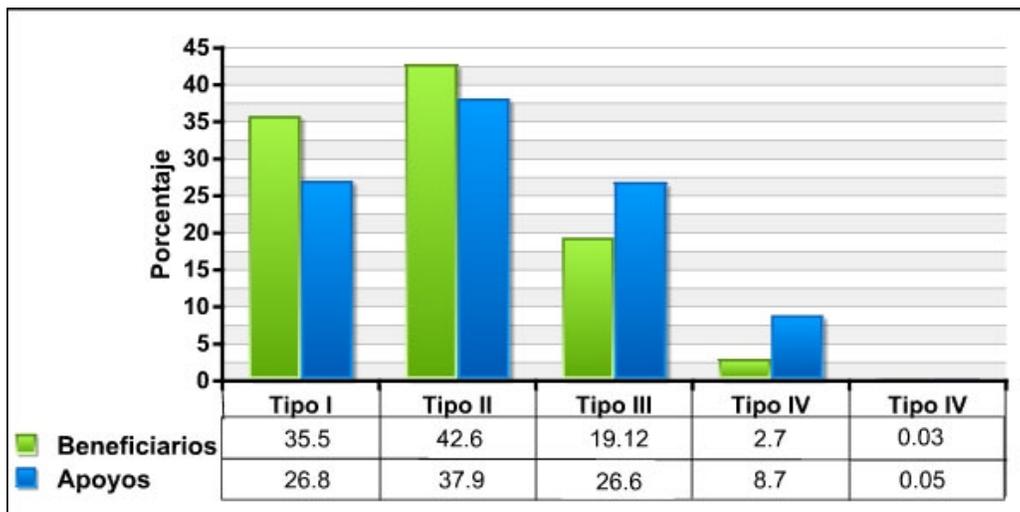
Figura 4. Distribución de beneficiarios de Alianza y del Programa de Desarrollo Rural en 2004 por tipo de productor (%)



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Es interesante comparar la distribución de beneficiarios en cada tipo y compararla con la distribución de los recursos, que es lo que muestra la Figura 5 donde se aprecia que si bien los productores tipo I y II representan 78% del total de beneficiarios del Programa, recibieron sólo 65% del total de recursos, lo que significa que en promedio obtuvieron apoyos por menores montos de dinero que los productores de los tipos III, IV y V. El caso extremo está en el tipo IV, en el que 2.7% de productores recibieron 8.7% de los recursos.

Figura 5. Apoyos y número de beneficiarios del Programa por tipo de productor, 2004

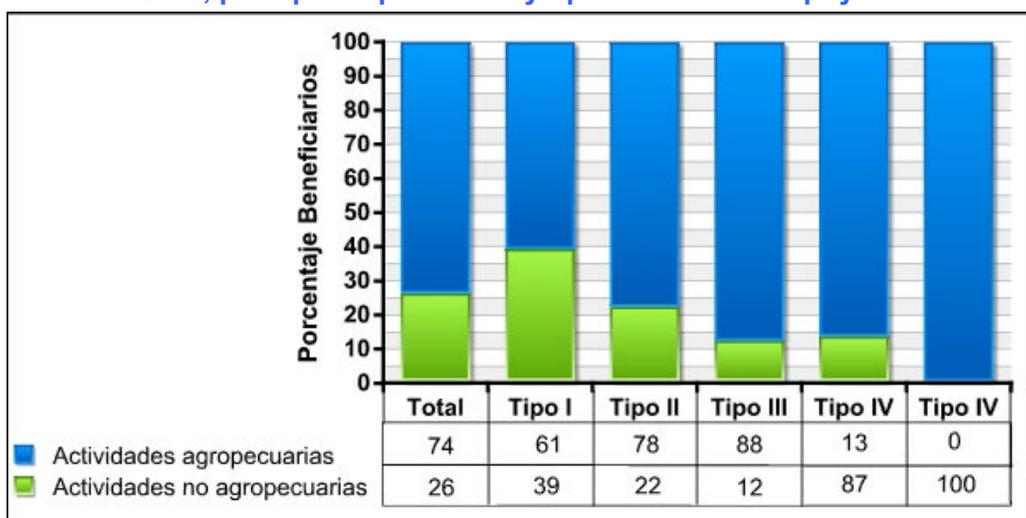


Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

En 2002, 80% de los beneficiarios recibieron apoyos del Programa para actividades agropecuarias y 20% para actividades no agropecuarias. En 2004 la situación cambió a favor de las actividades no agropecuarias, ya que en ese año 74% de los beneficiarios recibieron apoyos para actividades agropecuarias y 26% para actividades no primarias. Esto revela el potencial del Programa para atender de manera creciente actividades no agropecuarias aunque, dada su importancia en el medio rural, se esperaría una mayor atención.

Con excepción de los productores tipo V, el resto presentó un aumento en el porcentaje de beneficiarios en actividades no agropecuarias respecto a 2002. En el caso de los productores tipo IV el cambio es significativo, ya que mientras en 2002 sólo 6% de los beneficiarios recibieron apoyos para estas actividades, en 2004 este porcentaje aumentó a 13%.

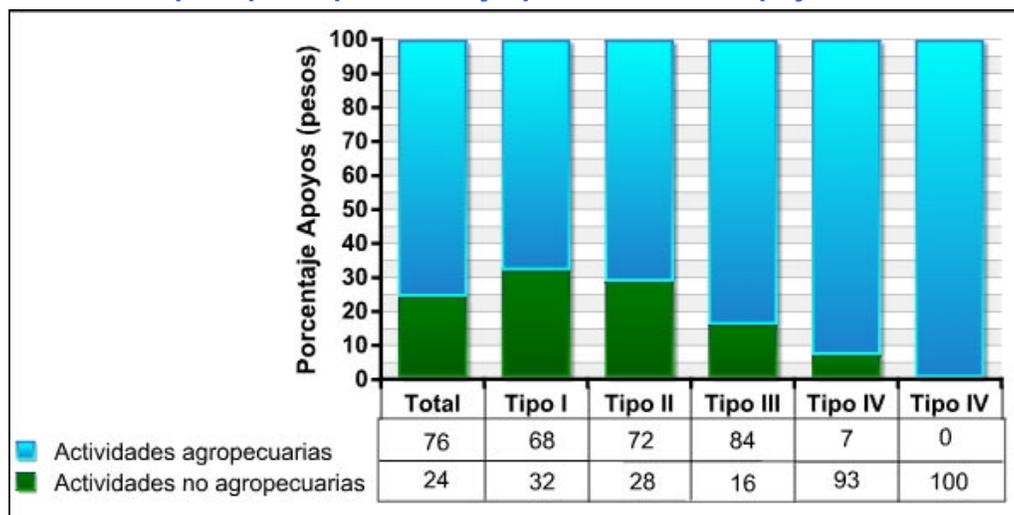
Figura 6. Distribución porcentual de los beneficiarios del Programa en 2004, por tipo de productor y tipo de actividad apoyada



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

En cuanto a los montos asignados a las actividades no agropecuarias, en 2001, 21% de fue para estas actividades, mientras que en 2004 este porcentaje ascendió a 24%. En los productores tipo I se destina una proporción mayor a las actividades no agropecuarias que en los otros tipos, aunque los montos de apoyo por productor son menores.

Figura 7. Distribución porcentual de los apoyos del Programa en 2004, por tipo de productor y tipo de actividad apoyada

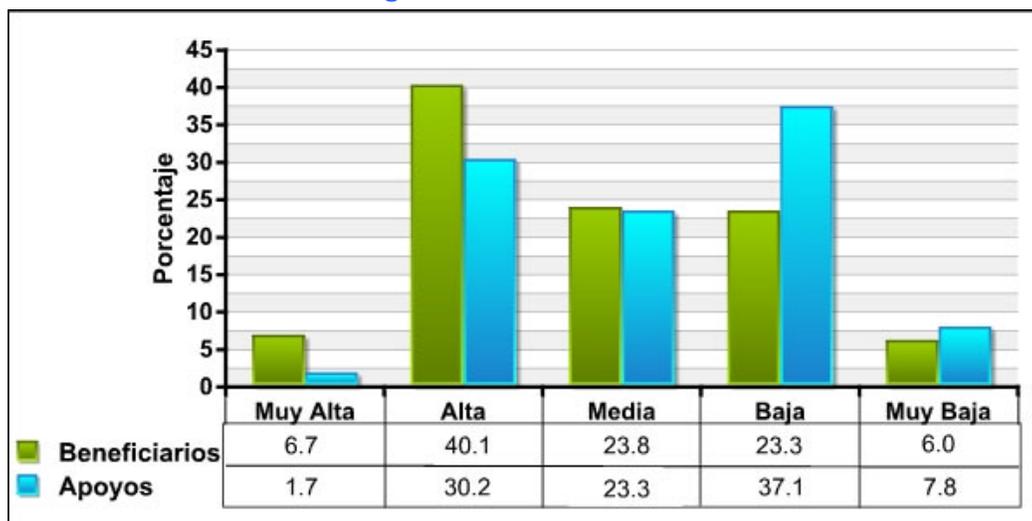


Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Con respecto a la atención de localidades marginadas, la encuesta a beneficiarios muestra que en 2004, 40% de ellos vivían en localidades de alta marginación y 7% en localidades de muy alta marginación, porcentajes muy similares a los de 2002. En cuanto a la distribución de los recursos, en 2004, 32% se destinaron a localidades de alta y muy alta marginación, para atender los requerimientos del 47% de los beneficiarios ubicados en esas zonas; resalta que sólo 1.7% de los recursos se destinaron a zonas de muy alta marginación. En el otro extremo, 37% de los recursos se destinaron a 23% de beneficiarios ubicados en zonas de baja marginación.

Lo anterior implica que la mayoría de los beneficiarios no están en las zonas más marginadas y que, los que están, son apoyados en promedio con montos menores que los que reciben productores de zonas de baja marginación. Más allá de los datos esta situación muestra que existen factores que evitan plasmar en la realidad la prioridad que asigna el Programa a estas localidades y que limitan el acceso de la población más marginada a los beneficios de Alianza.

Figura 8. Recursos y beneficiarios del Programa en 2004, según grado de marginación de su localidad



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

El siguiente cuadro muestra los porcentajes de beneficiarios considerando el tipo de productor y el grado de marginación de la localidad en que viven. En ese cuadro resalta lo ya dicho sobre la concentración de los beneficiarios en localidades de alta marginación y en productores del tipo II, seguidos de los del tipo I; también es significativa la escasa atención a población en localidades de muy alta marginación. Estas constataciones una vez más muestran que, pese a que el Programa está diseñado para atender a la población más pobre del campo, existen limitaciones estructurales que dificultan el ingreso de la población de zonas de muy alta marginación y, en alguna medida, también de los productores tipo I.

Cuadro 5. Distribución porcentual de beneficiarios del Programa en 2004, por grado de marginación y por tipo de productor

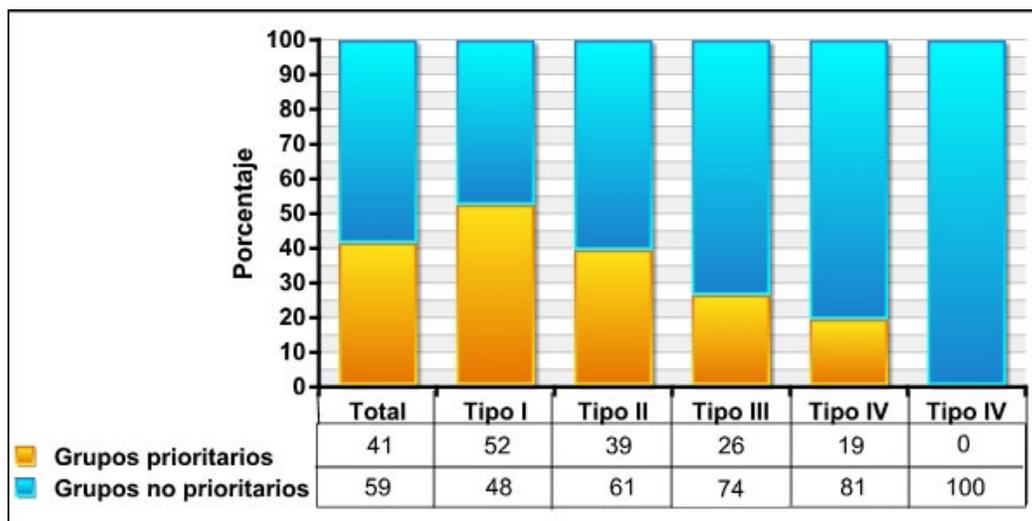
Tipo de productor	Grado de marginación según Conapo					Total
	Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy baja	
Tipo I	4.0	17.2	8.4	5.1	0.8	35.6
Tipo II	2.4	17.3	10.6	9.6	2.7	42.6
Tipo III	0.2	5.2	4.1	7.6	1.9	19.1
Tipo IV	0.1	0.4	0.6	1.0	0.6	2.7
Tipo V	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	6.7	40.1	23.8	23.3	6.0	100.0

Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

En lo referido a la atención a grupos prioritarios, en los últimos años se registró un avance significativo ya que mientras que en 2002, 33% de los beneficiarios del Programa pertenecían a grupos prioritarios, en 2004, 41% cumplía con esta condición. Este avance es más evidente en el tipo I, en el que el porcentaje de beneficiarios de grupos prioritarios

pasó de 42% en 2002 a 52% en 2004. Mientras tanto, en el mismo 2004 sólo 19% de los beneficiarios del tipo IV correspondía a grupos prioritarios, lo que muestra diferencias significativas entre tipos de productores.

Figura 9. Beneficiarios del Programa por tipo de productor y de acuerdo a su pertenencia a grupos prioritarios, 2004



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

La información y el análisis precedente muestran importantes avances en la focalización del Programa a productores de los tipos I y II, población de zonas con alta marginación y a grupos prioritarios. Sin embargo, este tema sigue requiriendo atención porque todavía existen significativos márgenes de mejora.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa de Desarrollo Rural en temas relevantes

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución de temas relevantes en la gestión del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Alianza para el Campo en los últimos años, con particular énfasis en 2004. Para dotar a los resultados de la evaluación de mayor oportunidad, se incluye también el ejercicio 2005 hasta el momento de la realización del trabajo de campo de la evaluación. Se analizan aspectos clave del diseño del Programa, el proceso de asignación de recursos, la operación a cargo de las instancias locales, el arreglo institucional en el que éstas se desenvuelven, los avances registrados en cada subprograma y finalmente se hace una reflexión de conjunto sobre la trayectoria, las aportaciones y los temas pendientes del Programa. El análisis está basado en información cualitativa y cuantitativa²⁵.

3.1 Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa

En el marco del Programa Sectorial²⁶ y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada a finales del 2001, el Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo tuvo un proceso de compactación en torno a tres ejes claramente definidos como son el desarrollo de capital físico, capital humano y capital social. Por otra parte el PDR define como líneas estratégicas la focalización de recursos hacia regiones y grupos prioritarios, cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, reconversión productiva y atención a factores críticos. En este contexto, los cambios introducidos durante los últimos años en las Reglas de Operación (RO) ahondan en la concepción integral del desarrollo rural y mantienen la prioridad característica de este programa a la asignación de recursos a regiones marginadas y productores de bajos ingresos.

El PDR ha tenido además el acierto de apoyar la inversión en actividades no agropecuarias, pues éstas tienen creciente importancia en la economía rural. En este sentido, es un gran avance que el Programa reconozca que el ámbito de lo rural va más allá de las actividades primarias como la agricultura y la ganadería, incorporando en su definición actividades económicas no agropecuarias como las artesanías, la pequeña industria, el comercio, los servicios, la minería y otras más. Según la encuesta a

²⁵ La fuente principal para la información cualitativa proviene de observaciones que los evaluadores nacionales hicieron en las visitas de campo a los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí y Sonora. Los datos cuantitativos provienen de la Encuesta a Beneficiarios (EB) realizada para esta evaluación y aplicada a 5,741 productores apoyados por el Programa en 2002 y a 4,073 apoyados en 2004 en todo el país, y de la Encuesta a Otros Actores (EOA) que considera la opinión de 1,564 funcionarios federales, estatales y municipales, líderes de organizaciones, prestadores de servicios profesionales (PSP) y Coordinadores Municipales.

²⁶ Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, emitido por Sagarpa en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

beneficiarios (EB), en 2002, 20% de los beneficiarios del PDR fueron apoyados para realizar actividades no agropecuarias, lo que significó 21% del presupuesto total del Programa; esta tendencia se fortaleció en 2004 pues 26% de beneficiarios fueron apoyados para realizar estas actividades con 24% de los recursos.

Otro avance notable en el planteamiento del PDR fue la adopción de proyectos para mejorar la asignación de recursos. Este enfoque contribuye a orientar acciones y recursos en función de una estrategia de desarrollo de mediano plazo de la unidad de producción rural, reducir la dispersión de la demanda y focalizar las inversiones hacia aquellas iniciativas con mayor potencial de éxito. En 2002, 68% de los recursos se otorgaron por la vía de proyectos para atender a 47% de los beneficiarios; en 2004 se incrementó notablemente la asignación de recursos a través de proyectos, pues 82% se otorgaron por esta vía para atender a 64% de los beneficiarios. (Fuente: EB)

Sin embargo en la práctica esta estrategia enfrenta dificultades, pues no ha sido fácil modificar las rutinas establecidas en la operación para instrumentar el nuevo esquema. Por otra parte, el enfoque de proyectos no puede aplicarse de manera generalizada, debe encontrarse un equilibrio entre el espíritu del enfoque de proyectos y su operación, debido a que muchas inversiones por su monto o sencillez no se ajustan a las características del modelo adoptado por la mayoría de los operadores estatales, por lo que el uso de los proyectos debe acotarse utilizando una tipología de proyectos en función de la magnitud y complejidad de la inversión.

Entre los funcionarios y operadores estatales 68% considera que los cambios recientes en las RO dieron un fuerte impulso a las inversiones integrales a través de proyectos, aunque sólo 59% afirma que se ha logrado la mezcla de recursos con varios componentes de Alianza y menos de 50% señala la obtención de recursos financieros a través de otros programas. En este sentido, invita a reflexión que 58% de los operativos opinen que hubo un exceso en la exigencia de presentar proyectos como requisito para solicitar apoyos de Alianza; entre las razones para justificar esta opinión destaca la percepción de que, en muchos casos, el proyecto se ha reducido al cumplimiento de un requisito para acceder a los recursos de Papir. (Fuente: EOA)

El proceso de municipalización del Programa ha sido fundamental para una distribución más equitativa de los recursos, ha facilitado la atención a regiones marginadas y a la población de menores ingresos. A partir de 2002 se impulsó la construcción de Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), principalmente en los municipios marginados. Ese proceso fue dinamizado mediante la contratación de un coordinador municipal en cada municipio, pagado con recursos del Profemor, quien se encarga de facilitar el funcionamiento del consejo y de elaborar y someter a discusión y acuerdo el plan municipal de desarrollo rural sustentable.

Posteriormente, en 2004 se tomó la decisión de adoptar un esquema de operación municipalizada del PDR, donde se acordó con varios gobiernos estatales que al menos 50% de los recursos del Programa fueran operados a través de los municipios, lo que implicó transferir a los CMDRS la potestad de aprobar solicitudes y proyectos. La incorporación de los estados que así lo decidieron a la operación municipalizada garantizó que, a través de la aplicación de una fórmula de distribución, los recursos llegaran a todos los municipios incluidos en el esquema, siendo numerosos los casos en que por primera vez participaron en Alianza, sobre todo los más marginados. La conformación de los CMDRS y con ello la incorporación de nuevos actores, está convirtiéndose en un mecanismo más eficiente para que los recursos lleguen efectivamente a la población

objetivo del Programa, ya que los consejeros conocen mejor su realidad territorial y a la población solicitante, lo que les permite una mejor orientación en la asignación de recursos.

Por otra parte, entre las líneas estratégicas del PDR, la focalización hacia regiones de alta y muy alta marginación y hacia grupos prioritarios ha tenido una importante atención por parte de las autoridades federales y estatales, aunque todavía no se han logrado las metas de atención especificadas en las RO.

Uno de los problemas más serios del Programa es la insuficiencia de procesos de planeación estratégica de mediano y largo plazo en los estados, la cual es muy incipiente o inexistente. Asociado a ello, en la operación estatal hay limitaciones para una mejor focalización en la asignación de recursos, entre las que sobresale la ausencia en la mayoría de los casos de estudios de estratificación de productores, la falta de definición de cadenas productivas de alta inclusión social y la poca utilización de los planes regionales y municipales de desarrollo rural. En este marco, uno de los retos para impulsar procesos trascendentes de desarrollo, es lograr que los proyectos se orienten en función de los instrumentos de planeación estatal, distrital y municipal, vinculando las inversiones a las cadenas agroalimentarias de alta inclusión social.

En lo que se refiere al desarrollo de capacidades de la población rural, a través del Prodesca el PDR impulsa el desarrollo de un mercado de servicios profesionales (MSP) a través de un nuevo esquema donde el pago es por servicio en lugar del tradicional pago por nómina; además se instrumentó un mecanismo de control de calidad y se ha impulsado el enfoque de proyectos para asignar las inversiones. En este sentido, cabe mencionar el esfuerzo que ha significado para Sagarpa la capacitación y acreditación de 8,840 prestadores de servicios profesionales (PSP) que se encuentran en la red de servicios profesionales²⁷. No obstante este esfuerzo, el desarrollo de un MSP rebasa los alcances del Programa y requiere abordarse como un cambio estructural²⁸. Las inercias en la lógica de las instituciones y de los productores, la complejidad que implica formar recursos profesionales con capacidad de respuesta a los nuevos retos del desarrollo y el necesario cambio de actitud de los productores, muestran que este tema no puede ser resuelto en el corto plazo. Además, el concepto de mercado de servicios profesionales tiene diferentes interpretaciones entre los actores involucrados en el PDR, de modo que a nivel central, entre operadores, PSP y productores, las ideas en torno a las ventajas de impulsar un MSP son diversas e incluso contradictorias.

En otro ámbito, las acciones del Profemor en apoyo a la consolidación organizativa y al fomento empresarial tienen gran relevancia en la estrategia de desarrollo rural, ya que contribuyen al desarrollo de agronegocios. Sin embargo, en la operación del PDR estos componentes son muy pequeños tanto en términos de recursos como de cantidad y tamaño de las acciones desarrolladas. Pese a la importancia de fomentar la consolidación de las organizaciones económicas y rurales, estos componentes del Profemor son poco conocidos entre los operadores en los estados.

²⁷ Los PSP considerados en la red son los de la lista de desempeño del Cecader que puede ser consultada en la dirección: www.cecader.gob.mx

²⁸ Este tema fue analizado ampliamente en un estudio específico realizado por FAO a requerimiento de Sagarpa. (FAO, 2005)

3.2 Arreglo institucional

La promoción y operación del PDR es responsabilidad de la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) en cada estado, la cual funge como órgano técnico auxiliar del Fideicomiso de Distribución de Fondos (Fofae), que a su vez debe ser orientado por el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS). La CDR está constituida por representantes del gobierno estatal y de Sagarpa en cada estado y entre sus funciones está analizar y dictaminar las solicitudes de apoyos en función del marco normativo, de las prioridades establecidas por el CEDRS y de la disponibilidad presupuestal. Para auxiliar a las CDR en los aspectos técnicos y administrativos, en cada estado se ha constituido una Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), que tiene bajo su responsabilidad la operación del PDR y en la mayoría de los casos se encuentra adscrita al gobierno estatal. Estas instancias establecen los criterios utilizados en la elegibilidad de las solicitudes y elaboran la propuesta de asignación de recursos que será oficializada por la CDR. La instancia responsable de liberar los pagos, una vez dictaminadas las solicitudes, es el Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (Fofae).

En este marco general, el arreglo institucional específico de cada estado determina las características particulares en la forma de operación. Esto tiene que ver con los acuerdos expresados en los anexos técnicos firmados entre el gobierno estatal y el federal, la situación política particular en cada estado y la relación entre la delegación de Sagarpa y el gobierno estatal, ya que en la mayoría de las entidades pesan de manera determinante las relaciones entre las personas que ocupan los cargos que la relación institucional.

En este contexto existe una creciente aceptación y apropiación del PDR por parte de los gobiernos estatales. Según la encuesta a otros actores, 80% de los funcionarios entrevistados piensan que los elementos del diseño del PDR son en su mayor parte apropiados por el estado. Esta creciente apropiación tiene que ver principalmente con la flexibilidad que permiten las RO y la coincidencia entre los lineamientos del Programa y los planes estatales de desarrollo.

No obstante, se observan diferencias en la apropiación por subprograma. Papiir, cuyos impactos son más tangibles en el corto plazo, tiene mayor aceptación. Prodesca, en cambio, presenta menor grado de apropiación en los estados, pues la asimilación de su esquema, en donde los técnicos dejaron de ser empleados del gobierno, no ha resultado fácil, lo cual se debe tanto a la complejidad que implica adaptarse a un cambio estructural en el sistema de asistencia técnica, como a la resistencia de algunos funcionarios para asumir una nueva forma de operar sin contar con un cuerpo de técnicos bajo su mando. Por último, Profemor está mejor aceptado en lo referido al fortalecimiento institucional debido al éxito del proceso de municipalización que generalizó su aplicación, pero en su vertiente de apoyo a organizaciones económicas no es muy conocido.

Por otra parte, aunque las RO dan el marco para una operación integral del PDR, la articulación operativa entre subprogramas es insuficiente. Cuando existen avances en este aspecto, son resultado de las decisiones de la CDR en cada estado, ya que cuando éstas no generan lineamientos precisos en ese sentido, la integralidad queda sujeta al entendimiento de la UTOE, PSP, beneficiarios y otros actores. La operación articulada es clave para alcanzar la integralidad de la estrategia de desarrollo rural y requiere acciones continuas, coordinadas y de seguimiento en el tiempo, así como compartir una visión y objetivos comunes.

En la desvinculación operativa de los subprogramas inciden la incompreensión entre operadores locales de los conceptos de integralidad y de desarrollo rural sustentable que propicia el Programa, la persistencia de presupuestos separados por subprograma, que propicia que cada uno funcione como un programa en sí mismo y, finalmente, una dinámica en la que los operadores están más preocupados por cumplir metas y plazos administrativos, que por las estrategias de desarrollo rural. En este marco, 82% de los funcionarios operativos opina que la articulación entre subprogramas es sólo significativa entre Papir y Prodesca, mientras que 57% considera muy débil la relación Papir-Profemor, y el porcentaje se eleva a 65% cuando se refieren a la relación Prodesca-Profemor (Fuente: EOA). Esto muestra que el diseño normativo, aún con la integralidad de su concepción, no es suficiente para asegurar la operación articulada de sus componentes, debido a la inexistencia de mecanismos explícitos en las RO que aseguren una operación articulada de los tres subprogramas.

3.3 Asignación de recursos

En la operación de Alianza, es clave la pertinencia de los acuerdos tomados por las CDR para focalizar la atención hacia grupos, zonas, cadenas de alta inclusión social y estratos de productores prioritarios²⁹. Persiste, sin embargo, la ausencia de un proceso robusto y efectivo de planeación que permita la definición de prioridades estatales. Esta ausencia limita las posibilidades de focalizar recursos y menoscaba el carácter estratégico del PDR, pues muchos operadores estatales están más preocupados en cómo ejercer el presupuesto que en planear y cimentar las bases para el desarrollo rural.

Esta falta de correspondencia entre los lineamientos estratégicos del Programa y la asignación de recursos, tiene que ver con que en la mayoría de los casos, los CEDRS son instancias que funcionan de manera formal, donde la discusión, el análisis y la planeación estratégica no se llevan a cabo. Esta función de planeación estratégica tampoco es llevada a cabo por las CDR, que en lugar de concentrarse en temas sustanciales vinculados con las estrategias de desarrollo y la definición de prioridades estatales, se quedan en el nivel de oficializar las

Michoacán se está convirtiendo en referente por sus innovaciones en el manejo del PDR y sus avances en la municipalización. Los cambios adoptados incluyen el desarrollo de instrumentos de planeación (estudios de estratificación y regionalización), el fortalecimiento del CEDRS, y acciones de simplificación administrativa que favorecen a los grupos de bajos ingresos, tales como:

- Compromisos explícitos de reducción de tiempos de procesos.
- Un solo expediente para varios apoyos de un mismo proyecto.
- Refrendo de solicitudes ingresadas en años anteriores.

Sobresale el mecanismo que instrumentó para dar respuesta al problema del reembolso, ya que la CDR decidió un esquema de firma de convenios con los beneficiarios, en donde se les adelanta 50% del apoyo como “crédito a la palabra” a los productores de menores ingresos. Este tema amerita seguimiento y en su momento evaluar la replicabilidad del modelo.

Además, Michoacán es uno de los tres estados que firmaron un convenio de federalización con Sagarpa para la administración directa de las estructuras operativas locales, que incluye la delegación del personal adscrito a los DDR y Cader.

²⁹ La orientación del Programa impulsa prioritariamente la atención a las localidades de alta y muy alta marginación, así como a los grupos prioritarios de mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad. Reglas de Operación, Alianza para el Campo.

decisiones que fueron preparados por la UTOE. No obstante, hay que reconocer que las CDR juegan un importante papel en el proceso de operación del programa al ser la instancia de concertación entre Sagarpa y el gobierno estatal.

La falta de planeación y la indefinición de lineamientos estratégicos a nivel estatal, se ve reflejada en la falta de criterios para priorizar la asignación de recursos, los cuales tendrían que basarse en estudios de estratificación y regionalización, planes de desarrollo rural sustentable y planes rectores de las cadenas productivas de alta inclusión social, particulares a las condiciones de cada estado. En el caso de los estudios de estratificación, los avances en su utilización como instrumento de planeación y focalización ha sido lento³⁰, ya que si bien se conoce la existencia de diez de estos estudios³¹, dichos instrumentos han sido poco utilizados como criterio diferenciado en la asignación de recursos.

En este sentido, uno de los principales retos de la operación del PDR en los estados es mejorar la focalización de recursos hacia localidades marginadas. La EB muestra que sólo 50% de los beneficiarios apoyados en 2002 vivían en localidades de muy alta y alta marginación, mientras que 33% pertenecían a algún grupo prioritario. En 2004 la asignación de recursos hacia localidades marginadas abarcó a 48% de los beneficiarios, mientras que la focalización hacia los grupos prioritarios para el PDR fue de 41%. Estos porcentajes están por debajo de lo establecido en las RO que definen asignar al menos 70 % de los recursos en zonas marginadas.

Entre los factores que afectan el objetivo del PDR de focalizar sus apoyos a productores de bajos ingresos, resalta el mecanismo de reembolso, que implica que los recursos son entregados al productor después de que este realizó la inversión. Cabe señalar que aun cuando el reembolso no está plasmado en las RO, es un mecanismo de amplia adopción en los estados. Esta exigencia dificulta que los recursos lleguen a los grupos de menores ingresos, pues provoca que productores de bajos ingresos desistan del apoyo ya asignado por no poder financiar la parte de la inversión que les corresponde de la inversión, y otros reduzcan su petición a conceptos de bajo costo que pueden pagar pero no responden a un proyecto de desarrollo. Además, agravando la situación, los proveedores dan en anticipo sus insumos y equipos para que el beneficiario reciba el reembolso, pero cargan costos adicionales desproporcionados.

Ante esta situación, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2005, se establece que los productores de bajos ingresos deben recibir recursos sin el mecanismo de reembolso. Esta iniciativa positiva enfrenta dificultades en su aplicación ya que en los estados se tiene la percepción de que este mecanismo es necesario por seguridad de los operadores y para evitar desviaciones o pérdida de recursos, ya que se obliga a la corresponsabilidad del beneficiario y así no se arriesgan las inversiones. Esto explica que más de la mitad de los funcionarios entrevistados afirmen que no están impulsando esquemas alternativos al reembolso.

³⁰ Las RO establecen la obligatoriedad de realizar estudios de estratificación de productores a partir de los cuales se orienten los apoyos de manera diferenciada.

³¹ Aguascalientes, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco y Veracruz.

En la aprobación de solicitudes y proyectos, en muchos estados prevalece aún el criterio de “primero en tiempo, primero en derecho”, bajo la percepción de que el respeto al orden de llegada garantiza justicia y equidad. Bajo este criterio subyace la idea de que deben asignarse recursos a todos los solicitantes, de modo que en lugar de considerar la rentabilidad e impactos que se esperan de los proyectos, se busca atender al mayor número de beneficiarios como sea posible. No obstante, en algunos estados se han adoptado mecanismos que mejoran la focalización, tales como la aprobación de solicitudes en función de criterios que consideran la viabilidad técnica, productiva y financiera de los proyectos, así como las prioridades locales de desarrollo.

En Sonora, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura (Sagarhpa) del estado es la responsable de operar el PDR. Sin embargo, dentro de esta estructura del gobierno estatal se carece de un área específica que atienda el desarrollo rural, pues sólo cuenta con una Subsecretaría de Fomento Agrícola y otra de Fomento Ganadero. Por esta razón, la instrumentación del Programa esta dividida en una Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) agrícola que está a cargo del Programa Fomento Agrícola de Alianza, otra UTOE ganadera a cargo del Programa Fomento Ganadero, y además una UTOE administrativa. En este sentido, los órganos estatales no han adecuado sus estructuras operativas para responder a la integralidad del PDR.

No obstante, para la operación en el 2004 la Sagarhpa dio prioridad a los proyectos avalados por los consejos de desarrollo rural sustentable. Asimismo, en 2005 se aplicó un sistema de asignación de recursos de los Programas de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural de Alianza, que prioriza a los productores de bajos ingresos en municipios de alta y muy alta marginación.

En términos generales, cuando las instancias que operan el Programa pueden planear su ejercicio, el resultado de este esfuerzo suele rendir frutos, pues la selección y validación de proyectos logra identificar aquellos que se insertan en las prioridades estatales y tienen potencial para generar impactos. De la misma manera, si los operadores utilizan mecanismos de evaluación técnica de los proyectos, la posibilidad de éxito aumenta. Sin embargo, este ejercicio no se lleva a cabo en la mayoría de los casos, pues la operación suele estar en una dinámica de premura por ejercer los recursos asignados al estado.

3.4 Circuito operativo

La efectividad del PDR en las entidades federativas tiene que ver con el avance en el proceso de federalización, las estructuras y arreglos institucionales que se adoptan en cada estado y la capacitación de los funcionarios, desde los tomadores de decisiones hasta los que directamente operan el Programa. Todo lo anterior se expresa en el funcionamiento del circuito operativo, que comprende desde la convocatoria, difusión del Programa y apertura de ventanillas de recepción de solicitudes, hasta la asignación y entrega de recursos. Por ello es relevante registrar los cambios en el proceso operativo, identificar las fases críticas de la gestión y dar seguimiento a las innovaciones en los estados.

Chiapas es un estado que se distingue a nivel nacional, debido a la desconcentración de funciones operativas hacia las regiones, la fortaleza del CEDRS y de los CDDRS y, en general, por su esfuerzo de planeación. También muestra avances relevantes en la definición de cadenas agroalimentarias y constitución de los Comités Sistema Producto.

El gobierno del estado ha creado una estructura operativa regional paralela a los DDR y Cader, que está constituyendo un paso previo al proceso de municipalización, el cual se ha retrasado con respecto a otros estados. Sin embargo, esa estructura tiene el riesgo de derivar en un mecanismo de control que podría chocar con la dinámica municipal.

El inicio del proceso anual es una convocatoria pública para que los productores presenten solicitudes de apoyo. Al respecto se pudieron registrar en el ciclo 2005 apreciables avances en los casos de Sonora, Michoacán y otros estados, en donde las convocatorias hicieron explícitos los criterios para acceder a los apoyos y las prioridades estatales para la asignación de recursos.

En las ventanillas de recepción los interesados presentan sus solicitudes de apoyo, ahí se hace una primera revisión y se establece la elegibilidad del solicitante, antes de su envío a la UTOE para su dictamen. Tradicionalmente las ventanillas receptoras las integran los DDR y los Cader, como se sigue haciendo en Sonora, Campeche y Puebla, aunque en el otro extremo en Chiapas se crearon estructuras regionales dependientes del gobierno del estado, que desplazaron completamente a los DDR de la operación. En otra situación se encuentran estados como Guerrero, Michoacán y San Luis Potosí, donde con el avance de la municipalización, las ventanillas municipales adquieren una importancia creciente.

En el proceso de recepción de solicitudes en ventanilla, especialmente cuando estas son los DDR y los Cader, se ha identificado un riesgo derivado de la facilidad para manipular las solicitudes e influir desde ahí en la asignación de recursos a ciertos solicitantes, lo que puede sesgar el procedimiento.

Después de la recepción de solicitudes el proceso tiene dos opciones, la estatal y la municipalizada. En el primer caso, que corresponde al mecanismo tradicional, los expedientes con las solicitudes son enviados a la UTOE, la que verifica que se trate de beneficiarios elegibles, revisa que el expediente contenga todos los requisitos y prepara el dictamen para enviarlo a la CDR; esta última instancia formalmente toma las decisiones y canaliza al Fofae las solicitudes aprobadas para la liberación de los recursos.

En el caso de la operación municipalizada, después de ingresada la solicitud a la ventanilla -que comúnmente es la Dirección de Desarrollo Agropecuario del propio ayuntamiento- es analizada por un grupo técnico y posteriormente es trasladada al Consejo Municipal para su dictamen. La operación municipalizada del PDR inició en 2004 bajo dos modalidades. La Modalidad 1 aplica en los municipios que cuentan con CMDRS formalmente constituido, coordinador municipal, plan municipal de desarrollo rural, un departamento de desarrollo rural en el Ayuntamiento y un plan operativo anual municipal (POAM). En esta modalidad los recursos del Programa se transfieren a una cuenta bancaria municipal que se abre mediante un acuerdo entre el municipio, la delegación de Sagarpa en el estado y el gobierno estatal; los recursos transferidos se aplican a proyectos aprobados por el CMDRS. La Modalidad 2 se aplicó en aquellos municipios que no cumplían alguno de los requisitos anteriores; en este caso no existió una transferencia de recursos a una cuenta bancaria del municipio, sino que los recursos que se encuentran en el Fofae se aplicaron en proyectos decididos por los CMDRS.

Tanto en la operación estatal como en la municipalizada, una de las deficiencias más importantes del proceso es que aunque el enfoque de proyectos ha avanzado sustancialmente, en la mayoría de los casos no existe una evaluación técnica rigurosa de los proyectos presentados. Es muy raro que se examine la factibilidad de las solicitudes en función de su alineamiento con las prioridades estatales y generalmente la revisión de la UTOE es más bien de carácter administrativo. Por otra parte se pudo detectar que en múltiples casos las UTOE, que por lo común están bajo el control del gobierno estatal, son espacios en los que los funcionarios de las secretarías de desarrollo rural en los estados influyen de manera discrecional para favorecer la asignación a ciertos solicitantes con criterios políticos o personales.

Las solicitudes para Prodesca, una vez aprobadas se envían además al Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (Cecader), que tiene la responsabilidad de supervisar el trabajo de los PSP, certificar la calidad de sus servicios y validar sus trabajos con los beneficiarios. Un dictamen favorable es requisito para que el PSP obtenga el último pago y continúe vigente en la red de servicios profesionales. Sin embargo, tampoco en este punto se lleva a cabo una evaluación técnica rigurosa de los proyectos elaborados.

En el caso de Papis, en la mayoría de los estados el proceso concluye al momento de firmar con el beneficiario el acta de entrega-recepción, en Prodesca una vez realizado el último pago al PSP, y en Profemor cuando las organizaciones económicas cumplen con la entrega de sus informes.

Resulta pertinente instrumentar mecanismos de acompañamiento técnico que contribuyan a la continuidad de las inversiones apoyadas, especialmente a pequeños productores y a proyectos que comprendan innovaciones tecnológicas. Así se podrán sistematizar experiencias y anticiparse a los riesgos implícitos en las inversiones, de tal suerte que los grupos apoyados por el Programa maduren en sus procesos de desarrollo y se consoliden, de modo que puedan replicarse en otros grupos las experiencias exitosas. En este sentido, resalta el ejemplo de Guerrero, que adoptó un modelo propio de acompañamiento asignando técnicos Prodesca para conformar un cuerpo técnico en cada municipio, y el caso de Chiapas que desconcentró las funciones de la UTOE a las regiones del estado, lo que ha permitido una mayor cercanía con los productores beneficiados. De igual manera en San Luis Potosí y Michoacán, a través del avance de la municipalización, se crearon las condiciones para que los CMDRS lleven a cabo estas acciones de acompañamiento. Sin embargo no se cuenta con mecanismos que aseguren este acompañamiento de los procesos de construcción de agronegocios con apoyos multianuales, hasta lograr su maduración.

Puebla obtuvo en 2004 el penúltimo lugar nacional en el ejercicio presupuestal del PDR. El tiempo que transcurría desde que los productores presentaban su solicitud hasta que se entregaba el apoyo era de 270 días. A partir de mejoras administrativas, la meta para 2005 es reducir el periodo de respuesta a las solicitudes de 270 a 50 días.

Para focalizar mejor los recursos, el gobierno de Puebla ha definido las siguientes líneas estratégicas:

- Cadenas de valor agropecuarias. Se tienen identificadas 9 cadenas prioritarias de alta inclusión social.
- Seguridad alimentaria para las familias. Puebla decidió pasar en 2005 de dos municipios en los que opera el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) a 30, ubicados en las regiones prioritarias de la Sierra Norte, Mixteca y Sierra Negra. El eje de acción es la tecnificación en la producción de traspatio.
- Captación de agua y atención a zonas de riesgo por derrumbes. Conjuntando los apoyos del PDR de Alianza y los del Programa Integral de Agricultura y Reconversión Productiva (Piasre), se busca atender a zonas de sequía recurrente y a regiones con fragilidad de suelos y siniestralidad recurrente.

En relación con los cambios introducidos en las Reglas de Operación del Programa, dos tercios de los operadores estatales consideran que han incidido en simplificación programática y flexibilidad de los procedimientos, 81% afirma que ya se instrumentaron esos cambios en el estado y 74% cree que su diseño ayuda a operar las líneas y acciones de política sectorial. (Fuente: EOA)

Sobre la base de lo dicho hasta el momento, para mejorar el circuito operativo es necesario identificar las fases críticas del

procesamiento de solicitudes y proyectos, de las cuales las más relevantes son:

- **Capacitación.** Hay un problema de insuficiente capacitación para la operación del PDR, lo cual se explica por los cambios sustanciales que se han dado en el diseño del Programa en los últimos cuatro años. Esta carencia fue ampliamente reconocida por los actores entrevistados y afecta tanto a funcionarios directivos y operativos de los estados, como a técnicos del Prodesca, Profemor y a los beneficiarios. Una de las demandas más sentidas del conjunto de los actores es establecer sistemas estatales de capacitación.
- **Difusión.** A excepción de algunos CMDRS que han asumido con mucha seriedad su función, prevalecen fallas en los mecanismos de difusión del PDR, lo que genera problemas de clientelismo y de asimetría en el acceso a la información y a los recursos del Programa. Algunos operadores estatales justifican el bajo nivel de difusión, argumentando que no debe masificarse la información pues “es imposible atender a todos y se genera mucha frustración”. Esta actitud de los operadores perpetúa los problemas mencionados.
- **Ventanillas de recepción.** En estas instancias se observan dificultades para lograr una operación transparente y eficaz. Los problemas incluyen falta de preparación de los receptores de solicitudes, ausencia de sistemas de captura electrónica de las mismas, manejo discrecional de la información, integración incompleta de los expedientes y poca claridad en la determinación de la elegibilidad de la solicitud. La apertura de ventanillas en los municipios ha contribuido a superar parte de estos problemas.
- **Dictamen técnico de los proyectos.** Una debilidad en el circuito operativo es la falta de evaluación técnica de los proyectos. En la ventanilla de recepción se revisa la elegibilidad del solicitante y se integra el expediente, sin embargo éstos suelen llegar incompletos a los órganos técnicos que determinan la viabilidad de las solicitudes sin ser debidamente filtrados por los responsables de la revisión documental en las ventanillas. La UTOE nuevamente revisa las solicitudes y verifica que los solicitantes sean elegibles y que el expediente esté completo; del proyecto normalmente sólo se verifica su estructura, en muy pocos casos hace una evaluación seria de su factibilidad técnica, productiva, económica y ambiental, y menos aún una verificación en campo³². En el caso de los proyectos que han sido elaborados por algún PSP con recursos del Prodesca, el Cecader se concentra en validar el desempeño del PSP ante los beneficiarios. La ausencia de evaluación técnica de proyectos se relaciona con la indefinición de funciones de las instancias que participan en el circuito operativo.

En el caso de la operación municipalizada, los CMDRS determinan la asignación de recursos. En los Consejos que cuentan con una amplia representación social, se discuten y se establecen los criterios para la asignación de recursos en función de las prioridades locales. Sin embargo, el incipiente desarrollo de capacidades técnicas en muchos municipios se refleja en la falta de evaluación técnica y financiera de las solicitudes. El caso de Guerrero, donde se conformaron unidades técnico operativas municipales con PSP, puede ser un ejemplo que permita solucionar las carencias para el dictamen en los municipios, aunque tiene la desventaja de que los PSP funcionan como juez y parte, ya que ellos dictaminan los proyectos que ellos mismos elaboran.

³² En Sonora se visita una muestra de las solicitudes, en Chiapas la supervisión la hacen las UTOE regionales y en Guerrero la verificación en campo es parte de las obligaciones de los PSP asignados a los municipios. La visita a campo para validar solicitudes es útil para aquellas inversiones que resultan trascendentes por los impactos esperados o por los montos que implican, pero no debe instrumentarse de manera generalizada.

Es necesario que las instancias técnico-administrativas, es decir las UTOE en el caso de la operación federalizada y las instancias colegiadas como los CMDRS en la operación municipalizada, adopten mecanismos para priorizar la asignación de recursos en función de los criterios de atención a grupos prioritarios definidos en las RO, así como de las líneas estratégicas establecidas en los planes estatales o municipales de desarrollo rural.

En resumen, aunque los problemas detectados en el circuito operativo son de distinta naturaleza, las situaciones de alto riesgo para la efectiva operación del PDR están identificadas en la recepción de solicitudes por las ventanillas, debido a la facilidad para manipular las solicitudes y definir desde ahí a quién se apoya y a quién no; así como en la revisión y dictamen de las mismas por las UTOE, donde la asignación de recursos obedece muchas veces a presiones políticas. Aunado a esto, los operadores estatales no tienen definidos criterios para priorizar la asignación de recursos y en la mayoría de los estados no se cuenta con una evaluación técnica de los proyectos³³.

En términos generales la operación municipalizada ha mostrado ser más ágil que la estatal, ya que lleva menos tiempo el dictamen de un menor número de solicitudes que las que se concentran a nivel estatal. Resulta también más transparente en aquellos municipios con CMDRS representativos. Además esta forma de operar quita presión política a las instancias estatales, pues traslada las decisiones a los CMDRS. Sin embargo, en la operación municipalizada existe riesgo de uso político del Programa cuando los CMDRS no son representativos y cuando los consejeros son muy cercanos o controlados políticamente por el Presidente Municipal.

A pesar de estos problemas operativos que enfrenta el Programa, en los procesos administrativos observados en los estados se identifican innovaciones que han mejorado el desempeño del PDR. Entre los aspectos que inciden en un mejor desempeño del circuito operativo detectados en las visitas a campo, destacan la descentralización hacia los municipios que mejoró la operación, sobre todo en agilidad y transparencia de los procesos administrativos, y el uso de cédulas de calificación de solicitudes con criterios definidos, lo que resulta un instrumento eficaz para reducir la discrecionalidad.

3.5 El proceso de gestión de los apoyos del Papir

En la entrega de recursos del Papir, se ha transitado de la atención a la demanda hacia un esquema que impulsa la utilización de proyectos productivos como instrumento para canalizar recursos. Actualmente, la mayoría de los apoyos se entregan por la vía de los proyectos. No obstante, este esquema implica por un lado concentrar las inversiones en un menor número de beneficiarios y en montos mayores, y por otro lado, se corre el riesgo de imponer el diseño de proyectos incluso a solicitudes que no lo justifican. A fin de resolver este dilema, en algunos estados se han definido parámetros para acotar este esquema, tales como fijar montos o número de beneficiarios para requerir la presentación de proyectos. En función de lo anterior, resulta pertinente considerar una especie de tipología de proyectos que se adapten a distintos niveles de exigencia técnica de acuerdo a la naturaleza de las solicitudes, así como establecer un porcentaje más reducido de recursos que se entreguen en atención a la demanda y que al menos 90% sea canalizado por la vía de proyectos.

³³ Coahuila contrató los servicios de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro para la evaluación técnica de los proyectos, pero debido a la forma en que está operando se han generado muchos conflictos con el Cecader y con los PSP.

El Papir es el subprograma que tiene mayor grado de aceptación en los estados, ya que las inversiones físicas resultan más tangibles en el corto plazo que el desarrollo de capacidades y la organización. En la apropiación del Papir también ha pesado el hecho de que es el subprograma que se presta con mayor facilidad a un uso político en los estados, sobre todo en la modalidad de atención a la demanda, aunque esta modalidad es actualmente poco importante en la mayoría de las entidades.

El Papir muestra una tendencia hacia la superación paulatina de la dispersión de las inversiones, lo cual se ha debido al impulso del enfoque de proyectos, pero también a la obligatoriedad de formar grupos de al menos seis integrantes para solicitar recursos. Sin embargo, estos avances se ven limitados por prácticas que tergiversan el sentido original del diseño, especialmente cuando se reducen los proyectos a un mero requisito y cuando se forman grupos de productores con el único objetivo de obtener recursos del Papir.

El proceso de municipalización tiene impactos positivos en al menos dos sentidos. Por una parte se están incrementando los recursos del Programa, pues algunos municipios suman sus recursos del Ramo 33 a los de Alianza; por otra, permite la participación de nuevos actores y acerca la toma de decisiones a los beneficiarios, lo que contribuye a la transparencia de los procesos y permite que la asignación de recursos se haga a partir de decisiones locales, que tienen potencial para una mejor focalización en proyectos y beneficiarios. Otra decisión acertada ha sido destinar inversiones para financiar actividades de comercialización y transformación para darle valor agregado a los productos agropecuarios. Igualmente ha sido muy importante la decisión de canalizar inversiones para apoyar actividades no agropecuarias.

En las RO se definen dos tipos de apoyos del Papir, inversiones directas y fondos de garantía líquida, a través de los cuales los productores y sus organizaciones económicas (OE) pueden acceder a fuentes formales de crédito para financiar inversiones en bienes de capital o capital de trabajo. Al recibir este apoyo la organización beneficiaria debe comprometerse a conservar dichos recursos por al menos cinco años, al final de los cuales podrá utilizarlos para la constitución de un Fondo de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural (Finca) o bien, para ampliar las inversiones en bienes de capital en el proyecto que fue apoyado inicialmente. Si bien este es un instrumento de gran valor para acceder a financiamiento, casi no se aprovecha su potencial.

Los funcionarios operativos consultados sobre la operación de los fondos de garantía, refieren que su gestión es complicada, tanto por la complejidad de los trámites, como por los requisitos exigidos. Llama la atención que en los estados, 56% de los operadores del Programa desconocen este mecanismo de financiamiento. Se preguntó a los funcionarios que sí conocen este mecanismo, si consideran que los fondos han facilitado el acceso de los productores a otras fuentes de financiamiento, a lo que 58% afirmó que poco o nada han contribuido para este fin. Resaltan sin embargo algunos casos donde se aprovecha el potencial de los fondos de garantía líquida, como son los estados de Chiapas, Querétaro y Tlaxcala. (Fuente: EOA)

Por otra parte, en el trabajo de campo se analizó el desempeño de proyectos apoyados en años anteriores que resultan de interés por sus impactos. A partir de ello se han identificado los siguientes factores de éxito:

- Experiencia y conocimiento previo de los productores de la actividad a la que se refiere el proyecto.
- Condiciones favorables para acceder a los mercados.

- Presencia de organizaciones económicas sólidas.
- Presencia de asistencia técnica que acompaña a las inversiones realizadas.
- Es común que los grupos que resultan exitosos sean grupos familiares.
- Los proyectos exitosos están más orientados a la transformación para dar valor agregado a los productos, que con la producción primaria.
- Es común encontrar proyectos exitosos orientados a actividades no agropecuarias.

La confluencia de los factores que inciden en el éxito y la permanencia de los proyectos, es un asunto que tiene que ver tanto con el desarrollo de capacidades como con la dotación de activos. En el capítulo 4 de este informe de evaluación, se presenta un exhaustivo análisis de los impactos de las inversiones realizadas por Papir y se ahonda sobre los factores que se asocian a impactos positivos de las inversiones.

3.6 Desarrollo de capacidades en el medio rural

A través del Prodesca el PDR impulsa el desarrollo de un mercado de servicios profesionales (MSP), lo que implica un cambio radical en la lógica y en la forma a través de la cual los productores acceden a servicios de asistencia técnica. El nuevo esquema fortalece el concepto de “servicios profesionales” en lugar del de “extensionismo”, establece el pago por servicio prestado en lugar del pago por salario mensual, define que el servicio se prestará en respuesta a la demanda explícita de los productores y busca fortalecer su rol en la selección, contratación y pago de los servicios prestados.

El avance de este mercado implica un cambio institucional importante en busca de mayor calidad y efectividad en los servicios profesionales, e involucra cambios de fondo en las actitudes y conductas de los prestadores y receptores de los mismos. El nuevo esquema introduce mayor exigencia al trabajo de los prestadores de servicios ya que, a medida que el mercado se desarrolle y consolide, para ser remunerado el prestador deberá concluir su trabajo exitosamente y a satisfacción de sus clientes que son los productores. Al mismo tiempo, se percibe que el desarrollo del mercado puede ofrecer mayores oportunidades de crecimiento profesional y de ingreso a los prestadores que satisfagan las expectativas de los productores y las exigencias del mercado.

Desde el lado de los productores, este enfoque busca fortalecer su capacidad de decisión respecto del tipo de servicios que demandan y de quién se los prestará. Esto puede crear condiciones para que abandonen una actitud pasiva de recepción y a cambio adopten otra proactiva de demanda en calidad de clientes.

Este nuevo enfoque implica un cambio estructural que en sus primeros años de operación se enfrenta con rigideces conceptuales, inercias institucionales y lleva incluso a cuestionar la formación académica de los profesionales que trabajan en el sector agropecuario y en otros ámbitos del desarrollo rural. Los logros alcanzados en los primeros años son significativos en lo referido al rediseño institucional, pero las inercias y resistencias han atentado contra una operación más rápida y exitosa. Por ello es importante continuar con esta línea de la política sectorial que, siendo correcta, necesita persistir para mostrar todo su potencial.

Los servicios de asistencia técnica han evolucionado desde un cuerpo de extensionistas al servicio del gobierno, hasta transformarse en lo que hoy es una red privada de prestadores de servicios profesionales (PSP). Entre los actores entrevistados 77%

considera que Prodesca ha contribuido a mejorar las capacidades de la población rural. Esta contribución se logra cuando la operación está orientada por una visión integral del desarrollo, que permite articular el desarrollo de capacidades de los productores con inversiones físicas y el fomento a la integración de grupos organizados. (Fuente: EOA)

Prodesca contribuye a impulsar la calidad de los servicios profesionales y a transparentar el ejercicio de recursos a través de la supervisión y el control de calidad que debe ejercer el Cecader. El Prodesca también fomenta que los PSP estén más preparados, interesados en su superación profesional y con capacidades ampliadas para enfrentar una mayor competencia en el mercado laboral.

Sin embargo, en el diseño original del Prodesca no se trazó una estrategia de avances paulatinos con metas graduales y medibles en el corto, mediano y largo plazos. En este sentido, Prodesca necesita abordar explícitamente tres temas que no están desarrollados en su diseño: a) el reconocimiento de que esta visión estratégica es de largo plazo y por lo tanto requiere dimensionar las metas que son alcanzables en el corto y mediano plazos; b) apoyar directamente el desarrollo de capacidades de la población elegible e incidir con ello en el fortalecimiento de la demanda de servicios; y c) considerar la pertinencia de una oferta de servicios diferenciados para los distintos estratos de productores. Resulta pertinente incorporar estas precisiones a las Reglas de Operación.

Por otro lado, el enfoque de proyectos ha significado un cambio fundamental al pasar de un criterio dominante de atención a la demanda, a la definición de los proyectos como instrumento de planeación y direccionamiento de las inversiones. No obstante, este enfoque no puede aplicarse de manera generalizada y debe acotarse a los casos que lo ameritan y con distintas modalidades de acuerdo a su complejidad. Por otra parte, en muchos casos los proyectos se han convirtieron en un requisito a cumplir y no en un ejercicio de planeación.

En lo que se refiere a la calidad de los proyectos que elaboran los PSP se identifican los siguientes problemas:

- En general los proyectos se diseñan más en función de cumplir con el requisito, que como un instrumento de planeación participativa del grupo beneficiado.
- En muchos casos existen fallas en temas financieros, de mercado y ambientales.
- La orientación de los proyectos suele estar sesgada por la formación y la experiencia profesional de los PSP, de modo que es común que los proyectos se refieren más a lo que el PSP sabe hacer que a lo que los beneficiarios necesitan.
- En otros casos la formación de los PSP no corresponde con el tipo de proyectos diseñados.

Puede afirmarse que muchos PSP no están preparados todavía para cumplir con calidad funciones de asesoría, capacitación y desarrollo empresarial, lo que se debe a las carencias que persisten en su formación profesional. En este sentido, sólo la mitad de funcionarios entrevistados concedió a los PSP calificaciones aprobatorias sobre su conocimiento del sector, habilidades para comunicarse, formación profesional y experiencia. Entre los PSP entrevistados 41% respondió que su principal actividad en 2004 fue el diseño de proyectos, 32% realizó puesta en marcha de proyectos, 18% dio asistencia técnica y sólo 9% realizó eventos de capacitación a productores. (Fuente: EOA)

Información del Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (Cecader) reporta que 62% de los proyectos formulados con apoyos del Programa no se operan. Además la cobertura

temática que abordan los proyectos es muy reducida, por ejemplo 30% del total están dirigidos a la producción de bovinos, 23% a la producción de ovinos y caprinos, 15% hacia sistemas de riego, 9% para huertas de frutas y hortalizas, 4% a la producción de diversos productos naturales, abarcando estos cinco temas 81% del total de los diseños.³⁴

Predomina entre los operadores estatales la apreciación de que el Prodesca no está funcionando y aunque las opiniones difieren en cuanto a la identificación de las causas, hay una alta coincidencia al señalar a los PSP como los responsables. Lo anterior podría estar ocultando la incompreensión del Subprograma, así como falta de reflexión y espíritu autocrítico.

El Cecader resulta una innovación con potencial para incidir en la calidad de los servicios prestados por los PSP e influir positivamente en la operación del Prodesca. Sin embargo, en campo se observan algunas dificultades que enfrenta su operación, pues en algunos casos entra en competencia con otras instancias, sobre todo con la UTOE. Tal vez por ello algunos operadores del PDR tienen una opinión negativa sobre el Cecader, basada en la idea de que se trata de una intervención del nivel central, que interfiere con el funcionamiento de las instancias locales y que no está dando los resultados esperados. Muchos supervisores Cecader son PSP activos, lo que genera situaciones de conflicto de intereses que afectan su trabajo. El pago al supervisor de 10% del valor del servicio del PSP es muy bajo y vulnera los alcances y la calidad de la supervisión, de modo que existe asimetría entre las responsabilidades y el ingreso.

A pesar de que en algunos casos Cecader no ha logrado insertarse exitosamente en los estados, también hay casos notables de aceptación en otros estados, debido en mucho a la actitud y capacidad de gestión de los coordinadores regionales y enlaces estatales. Por otra parte, la libertad que ha gozado Cecader para operar es una virtud, pues ha permitido impulsar iniciativas importantes gracias a su independencia de criterio, pero al mismo tiempo ha dado cabida al riesgo de rechazo de parte de los estados.

Como se dijo anteriormente, los operadores estatales tienen la percepción de que la preparación profesional de los PSP es deficiente. Esta deficiencia tiene carácter estructural y está ligada a los planes de estudio de las universidades y a la oferta educativa para atender las exigencias actuales del desarrollo rural. En este sentido, en el marco del Programa el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural (Inca Rural) ha desplegado un importante esfuerzo en la preparación de los técnicos para respaldar la estrategia de promoción del mercado de servicios profesionales. En particular ha desempeñado un papel clave al capacitar a los PSP que posteriormente fueron acreditados con base a esa capacitación, y dotarlos de herramientas para elaborar y poner en marcha proyectos. Sin embargo, actualmente la tendencia es a concentrar esfuerzos en la formación de formadores y en los supervisores de Cecader, mientras que son notorias las deficiencias que tienen los PSP para superar sus fallas y atender funciones distintas al diseño de proyectos.

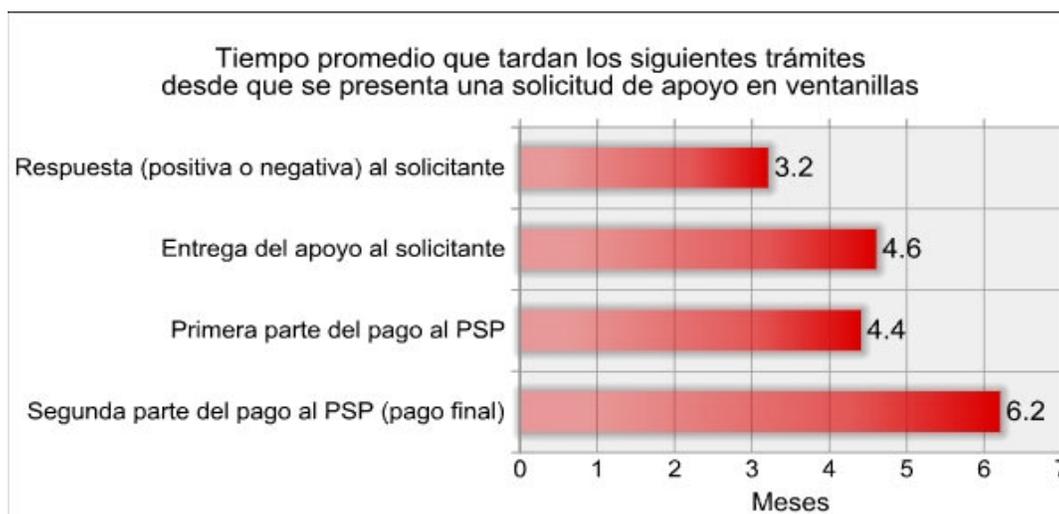
La capacitación y acreditación es un tema sustancial en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales de calidad y es evidente que rebasa las posibilidades y alcances de la Sagarpa, por lo cual resulta necesario encontrar opciones que complementen y fortalezcan la formación de PSP impulsada por el Programa, en donde el papel principal lo deberán jugar las instituciones de educación superior y los gobiernos estatales.

³⁴ Centro de Calidad para el Desarrollo Rural. Institución Portadora: Universidad Autónoma de Chapingo. Presentación en *PowerPoint*, 2005.

En lo que respecta a la estructura y funcionamiento de la red de PSP, a pesar del acierto que significó su conformación para impulsar el desarrollo de un MSP, en la práctica resulta poco eficiente para depurar a los PSP incompetentes y poco atractiva para incorporar a técnicos externos de buen nivel. De esta manera se genera un proceso de selección adversa, donde las condiciones laborales que prevalecen en dicha red ahuyentan a técnicos calificados. Aunado a esto, Prodesca carece de un sistema de estímulos a los PSP que reconozca el desempeño, ya que se paga con la misma tarifa servicios desiguales y así se desincentiva la iniciativa y el mayor esfuerzo en el trabajo.

Las condiciones de trabajo de los PSP son muy desventajosas e inciertas. El retraso en sus pagos es un problema fundamental en la mayoría de los estados, lo que incide directamente en la calidad de los servicios y en los resultados del Programa. La percepción generalizada entre funcionarios directivos, operativos y entre PSP es que no hay avances en la solución a este problema. Las instancias que están más claramente asociadas al retraso de los pagos son UTOE, Fofae y Cecader.

Figura 10. Tiempo promedio del retraso en los pagos a PSP



Fuente: Encuesta a Otros Actores.

Entre los factores que explican los retrasos en los pagos a PSP se identifican los siguientes:

- Inercias burocráticas que imponen un exceso de instancias, firmas y requisitos.
- Retención del dinero en las cuentas de los Fofae para generar intereses bancarios, lo que ha conducido a un atraso sistemático de los pagos.
- Existe poca valoración de los operadores hacia la labor de los PSP.
- Suelen presentarse cambios en la selección de los PSP que brindarán los servicios.
- Los PSP suelen entregar los documentos que se les exigen de manera incompleta.
- Por último, inciden también atrasos en el cierre de ejercicios presupuestales, la firma de anexos técnicos y la radicación de los recursos.

Según la EOA, 58% de los operadores estatales y PSP considera que se ha avanzado en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, pero el resto opina que no hay avances. El lento desarrollo de este mercado se debe a que implica un proceso de largo plazo que exige mayor tiempo de maduración. También hay que considerar que en muchos actores persisten ataduras con el pasado, por lo que funcionarios y algunos prestadores de servicios persisten en la idea de que éstos están al servicio del estado y no de los productores. Al mismo tiempo el desarrollo de la demanda es incipiente y muchos beneficiarios siguen viendo al Prodesca como un requisito para acceder a recursos de Pápir para financiar inversiones.

Entre los productores persiste la idea de que el técnico pertenece al gobierno, y por lo tanto la orientación de los servicios que oferta es un asunto en el cual el productor no tiene mayor injerencia. En este sentido los productores siguen asumiéndose como beneficiarios de un programa de gobierno y no como clientes de un servicio que les brinda un profesionista independiente. Sin embargo, en la medida en que los productores perciban que los servicios de los PSP logran impacto positivo en su ingreso, se irá consolidando la demanda, lo que impulsará el mercado de servicios profesionales.

Es necesario también difundir más el Prodesca, para que la población rural tenga mayor conocimiento sobre su oferta de servicios y participe con mayor dinamismo en la definición de los servicios profesionales que requiere. Para contrarrestar el poco avance de la demanda, en 2004 se implementaron los talleres de usuarios conducidos por supervisores del Cecader, en los que se describen los derechos y obligaciones de los beneficiarios, así como las responsabilidades de los PSP. Estos talleres han sido un gran acierto y tuvieron alto impacto.

En lo referido a la prestación de servicios técnicos, el estado de Guerrero ha desarrollado el llamado "Modelo Guerrero", que deja enseñanzas que deben rescatarse, entre las que destacan el impulso al proceso de municipalización y el fortalecimiento de los CMDRS. Para ello se combinaron los subprogramas Prodesca y Profemor con el objeto de dotar a los municipios de un cuerpo técnico, conformando así unidades técnicas operativas municipales (UTOM). Con lo cual se logró un buen nivel de acompañamiento técnico a los proyectos e inversiones.

Sin embargo, el estado ha recibido numerosas críticas por la adopción de su modelo, que cambió la forma de operación de Alianza para el Campo con la finalidad de atender la demanda de los productores, aunque lo hizo sin ajustarse a las reglas de operación de Alianza. Por esta razón, la actual administración estatal está haciendo un gran esfuerzo por cambiar la forma de operación y apegarse a la normatividad.

Prodesca enfrenta limitaciones para poder atender a los productores más pobres, pues el esquema del pago por producto funciona en el caso de los productores capitalizados y los de ingresos medios, pero tiene dificultad para operar con los de menores ingresos. Por ello, en el caso de estos últimos, la prestación de servicios debería dar prioridad al acompañamiento técnico continuo y a la capacitación. En este sentido es importante

considerar el potencial del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) que ejecutan conjuntamente Sagarpa y FAO, destinado a brindar servicios de asistencia técnica a productores en condición de pobreza ubicados en localidades de muy alta marginación. Dada su orientación, el PESA tiene la capacidad para resolver estas limitaciones del Prodesca.

No obstante las dificultades que enfrenta el Prodesca en su operación, la versatilidad en su diseño hace posible utilizarlo para brindar servicios técnicos adaptados a las diversas condiciones y generar sistemas de seguimiento a los proyectos apoyados, así como la integración de servicios especializados a las cadenas agroalimentarias prioritarias para

los estados. En este marco, existen ejemplos exitosos del uso de los diversos servicios de Prodesca y de su adecuación a realidades concretas en los estados. Como ejemplos se mencionan los siguientes casos:

- Uso de servicios profesionales en la facilitación de procesos de planificación participativa de proyectos integrados para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural en Jalisco (PESA).
- Reorientación en la aplicación de los recursos del Subprograma a través de diferentes estrategias que responden a las prioridades de los gobiernos de los estados de Nayarit y Nuevo León.
- Asistencia técnica a productores de palma de aceite en Chiapas.
- Asistencia técnica a productores de limón en Michoacán.
- Desarrollo del cluster lechero en la ciénega del lago de Chapala.

3.7 Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales

El sustancial impulso que Sagarpa ha dado al proceso de construcción y consolidación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS) ha sido de gran importancia y ha generado cambios trascendentes en el arreglo institucional y en las políticas públicas para el desarrollo rural. Las principales acciones de Sagarpa estuvieron orientadas a la contratación de coordinadores municipales que trabajan en más de mil municipios del país, el impulso a la elaboración de diagnósticos y planes municipales de desarrollo rural y la operación municipalizada del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo. Los siguientes principios rigen el proceso de municipalización:

- **Enfoque de desarrollo territorial.** Se parte de la idea de que los proyectos y acciones para el desarrollo rural se aplican en un territorio en el que se concreta la integralidad. En este sentido los municipios constituyen unidades territoriales básicas para el impulso al desarrollo.
- **Participación.** Se considera que la participación de los productores y en general de la población rural es una importante condición para el desarrollo rural. Los CMDRS están diseñados como espacios fundamentales para lograr esa participación.
- **Descentralización.** El proceso de federalización en el que se enmarca Alianza desde su inicio, ha avanzado gradualmente para transferir capacidades y potestad en la toma de decisiones hasta el nivel municipal. La promoción del desarrollo rural debe tener un intenso carácter descentralizado.
- **Concurrencia de recursos.** La integralidad de las acciones de fomento al desarrollo rural es un elemento fundamental. Por ello se debe lograr la coordinación interinstitucional y la articulación de los programas y acciones en torno a los planes municipales de desarrollo rural sustentable, cuya elaboración impulsa Sagarpa en el marco de los CMDRS.

En este contexto, a partir de 2003 se iniciaron acciones para municipalizar la operación del PDR, entre las que destaca la decisión de canalizar al menos 35% de los recursos a proyectos aprobados y validados por los consejos municipales. En 2004 se inicia propiamente la operación municipalizada del Programa, con un conjunto de estrategias que sin modificar las RO han constituido avances significativos; por ejemplo, en 2004,

50% del presupuesto total del PDR operó de manera municipalizada en 658 municipios de 16 estados.

La operación municipalizada está avanzando en 2,110 municipios donde está conformado el CMDRS, de los cuales 1,420 cuentan con un coordinador municipal pagado con recursos del Profemor. En la mayoría de los municipios que cuentan con un coordinador municipal, se ha elaborado un diagnóstico y un plan municipal de desarrollo rural y se ha conformado un área técnica-administrativa de desarrollo rural en el Ayuntamiento.

Sin embargo, a pesar de estos avances, la operación de los CMDRS tiene todavía un importante grado de aislamiento institucional, ya que abarca sólo una pequeña parte de las políticas, programas y acciones que se aplican en sus respectivos municipios. Esto se expresa en la incipiente participación de otras instituciones estatales y federales en los consejos municipales y la no concurrencia de sus programas y recursos para el financiamiento de los planes municipales.

San Luis Potosí (SLP) es un estado pionero de la municipalización, proceso que inició antes de la publicación de la LDRS. Por esta razón, este estado tuvo la capacidad de aprovechar las oportunidades que le brindó la Alianza y en particular el Profemor en su componente de fortalecimiento institucional.

Es amplia la experiencia de SLP en el proceso de municipalización y por ello cuenta con adelantados ejemplos de ayuntamientos en donde los CMDRS son representativos y legítimos, pues participan consejeros de los principales partidos políticos.

En este sentido, se sugiere organizar visitas de funcionarios y productores de otros estados que estén interesados en observar en campo como se desarrolla la municipalización en este estado.

En la encuesta a beneficiarios, sólo 27% de productores del 2002 y 32% del 2004 reconocen la existencia del CMDRS en el municipio donde viven. Cuando se les preguntó a esos productores sobre el desempeño del consejo, mencionaron que los principales problemas tienen que ver con la parcialidad en la toma de decisiones, la poca representatividad de los consejeros y la escasa capacidad de decisión sobre temas importantes. (Fuente: EB)

Por otro lado, los planes municipales de desarrollo rural sustentable presentan serias deficiencias en su contenido, razón por la cual no son considerados por las autoridades municipales y no son utilizados en la asignación de recursos del PDR. Se requiere

entonces reforzar este aspecto de la estrategia de municipalización, mejorando el contenido de los planes para que se consideren como referencia al momento de asignar los recursos del Programa en el municipio, e incentiven la participación de otras dependencias de gobierno y la concurrencia de sus recursos.

La capacitación es fundamental para la consolidación de los consejos y la municipalización, pues según la encuesta a otros actores, 55% de los entrevistados opinan que la capacitación para los consejeros es insuficiente. Por esta razón, en 2005 se ha impulsado una estrategia de capacitación en el nivel operativo y en el estratégico; asimismo se ha complementado el trabajo de los coordinadores municipales con la incidencia de operadores del Sinacatri³⁵ que han avanzado en la definición de estrategias municipales de capacitación.

La municipalización ha tenido importantes efectos positivos en el funcionamiento de los consejos y en la participación social en ellos. La modalidad de operación municipalizada es más eficiente ya que se ejercen los recursos en menos tiempo al dictaminar menos solicitudes que en el nivel estatal, resulta más transparente por el control social que

³⁵ Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, Inca Rural.

ejercen los miembros de los consejos municipales, y permite una distribución más equitativa del presupuesto al interior de los estados, pues los municipios marginados obtienen mayor cantidad de recursos que los que captaban mediante la operación estatal.

Los municipios tienen cada vez mayor participación en Alianza, no sólo en la asignación de recursos sino también en la difusión del Programa. Los beneficiarios consideran que el principal servicio que reciben de los municipios en relación con Alianza es información sobre sus programas, que la participación de los municipios es menos evidente en lo referido a la recepción de solicitudes y realización de trámites, y que es casi nula en cuanto a asesoría técnica y apoyo para obtener financiamiento. (Fuente: EB)

Si bien el impulso a los CMDRS fue sustancial y logró notables avances, se requiere fortalecer la participación de los productores para incrementar la representatividad. Para ampliar la participación se debe incluir a las autoridades de núcleos agrarios y a representantes de organizaciones económicas y rurales. Igualmente es conveniente la intervención de una contraloría social que verifique la transparencia en la elaboración de órdenes de pago con recursos de la cuenta municipal. Entre los temas pendientes de este importante proceso destacan la representatividad y la legitimidad de los consejeros.

A diferencia de lo sucedido a nivel municipal, el impulso a la formación y consolidación de los consejos distritales para el desarrollo rural sustentable (CDDRS) ha sido mucho menor, lo que constituye una desventaja para el proceso en su conjunto, ya que los CDDRS pueden constituirse en instancias de gran importancia para el proceso de descentralización, pues están en una escala territorial más amplia que el Municipio, y por lo tanto podrían plantear proyectos necesarios para el desarrollo regional. Por ello se requiere que estos CDDRS reciban mayor impulso y tengan la autoridad para decidir sobre el destino de una parte de los recursos del PDR para que sean asignados a proyectos que atiendan prioridades estratégicas de carácter regional.

3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial

Los componentes del Profemor para el apoyo a la consolidación organizativa y fomento empresarial son elementos relevantes de la estrategia integral, ya que apoyan la consolidación de organizaciones y agronegocios. Sin embargo, en la operación estatal estos componentes tienen muy poca visibilidad, pequeños recursos y reducida acción. En la práctica estos componentes no se conocen ni se promueven suficientemente, ya que son considerados por los operadores menos importantes que el fortalecimiento institucional. Según la percepción de funcionarios y operadores estatales, las acciones del Profemor que han tenido impacto en el fortalecimiento organizativo son la elaboración de autodiagnósticos y programas de trabajo de las organizaciones económicas (OE), así como la capacitación en aspectos de administración, organizacionales y técnicos. No obstante, 51% de los entrevistados opina que Profemor ha contribuido poco o nada a la consolidación de OE.

En este sentido, aunque son parte importante del diseño del PDR, en la práctica el apoyo para la consolidación organizativa y el fomento empresarial no se articulan con las inversiones físicas, por ejemplo no hay una acción deliberada que brinde apoyo a grupos que han recibido Pápir y que requieren apoyo para su organización interna o para formalizar su figura legal.

El grado de organización de los beneficiarios del PDR es bajo. Solamente 20% de beneficiarios del Papir en 2002 declararon pertenecer a alguna organización económica, aunque esta situación mejoró en 2004 cuando 30% de los beneficiarios dijeron pertenecer a una OE. Entre los beneficiarios del Papir 2002, 16% recibieron apoyos del Profemor a través de sus organizaciones, situación que en 2004 se deterioró, pues se redujo a 9%. Si bien los beneficiarios de Papir que forman parte de organizaciones económicas representan un pequeño porcentaje del total, en su mayoría señalan que esas OE tienen vida activa. Por ejemplo, alrededor de 80% afirman que tuvieron al menos dos asambleas en los últimos 12 meses y 77% declararon haber participado en la elección de sus directivas (Fuente: EB).

En este escenario se requiere que estos componentes del Profemor sean promovidos con mayor intensidad, dejando claro entre los operativos estatales la importancia estratégica que implica su instrumentación. Se necesita también estimular su vinculación con los otros subprogramas del PDR, en torno a un proceso orientado a consolidar organizaciones económicas exitosas, como expresión de la integralidad del PDR.

El apoyo a la consolidación organizativa tiene potencial para mejorar la situación de muchas organizaciones y fortalecer su estructura interna, ayudándoles a tener sistemas eficientes de contabilidad y manejo administrativo. El apoyo para la formalización legal de los grupos organizados de productores, les sirve para mejorar su interlocución ante distintos actores gubernamentales y privados. Sin embargo, estos apoyos son destinados mayormente para cubrir el gasto corriente de las OE, sin propiciar procesos que las fortalezcan estructuralmente a las organizaciones ya que la mayoría de las organizaciones, al concluir el apoyo Profemor, regresan al nivel organizativo que tenían antes de recibir el apoyo.

Por otra parte, el componente de fomento empresarial tiene como ventaja su flexibilidad, ya que puede apoyar una gran diversidad de acciones. Cuando es utilizado para vincular a los productores con grandes sistemas de comercio al menudeo (supermercados), los apoyos han tenido resultados positivos. Sin embargo, en muchas ocasiones sólo se utiliza para apoyar a los productores para que asistan a las ferias de productos no tradicionales.

La elaboración de un autodiagnóstico a partir del cual se propone el programa de trabajo de la OE es un acierto, ya que da flexibilidad para adaptar los apoyos del Profemor a las necesidades específicas de cada organización. El problema radica en que la mayoría de las veces el formato de autodiagnóstico sólo es llenado como requisito para acceder a los recursos, y la revisión del programa de trabajo no está sirviendo para conocer si atienden oportunamente los problemas organizativos identificados en el autodiagnóstico.

3.9 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los avances y los temas pendientes del Programa

El PDR expresa una estrategia integral para el desarrollo del campo, que pone especial atención en la población de bajos ingresos, zonas marginadas y grupos sociales vulnerables definidos como prioritarios. Esa estrategia se basa en tres ejes básicos: la inversión en activos físicos, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las organizaciones e instituciones rurales. El Programa llegó a este grado de maduración después de una serie de cambios trascendentales a partir de 2001 y que quedaron plasmadas en las RO publicadas en diciembre de 2002. Las principales características del Programa derivadas de los cambios registrados en los últimos años son las siguientes:

- La compactación de varios programas en uno sólo basado en tres ejes estratégicos que operan a través de tres subprogramas: desarrollo de capital físico con apoyos del Papi, de capital humano mediante Prodesca y de capital social mediante Profemor. Esto ha favorecido un abordaje integral de los retos que enfrenta el desarrollo rural.
- La creciente canalización de inversiones hacia actividades no agropecuarias, que expresa una concepción de lo rural más allá de lo agropecuario.
- La adopción del uso de proyectos como instrumento de asignación de recursos, que reduce la dispersión de recursos y tiene potencial para convertirse en herramienta importante para planear el desarrollo de las unidades de producción rural.
- La focalización de las inversiones hacia grupos vulnerables, población de bajos ingresos, zonas marginadas y cadenas agroalimentarias de amplia inclusión social, busca generar oportunidades de desarrollo para la población más marginada.
- El decidido apoyo a la federalización en general y al proceso de municipalización en particular, incide positivamente en la participación social en la gestión pública local, contribuye a la transparencia y agilidad en la operación del Programa, y a la focalización de las inversiones.
- El impulso a un mercado de servicios profesionales para el medio rural, que busca mejorar la calidad de los servicios y las capacidades de la población.
- El impulso a las organizaciones económicas rurales, que se orienta a desarrollar los potenciales de la población rural y agronegocios exitosos.

Estos elementos centrales del diseño del Programa implican cambios sustanciales que no siempre se han reflejados en la operación en los estados, por lo que esa operación todavía requiere avanzar para reflejar lo establecido en el diseño.

Las dificultades para que el diseño se asuma plenamente en la operación tienen que ver con varios factores, entre los que destacan inercias institucionales que hacen que para los operadores sea más importante ejercer los recursos oportunamente que impulsar procesos de desarrollo. Sin embargo, en beneficio de esos operadores hay que decir que algunos de los cambios postulados por el PDR tienen carácter estructural, de modo que implican modificar radicalmente la lógica de las instituciones y personas, lo que sin duda no es fácil. Adicionalmente, aspectos como el desarrollo de un MSP, el uso de proyectos para la asignación de recursos, el fortalecimiento de las OE y la descentralización al nivel municipal son cambios estructurales que no siempre muestran sus beneficios en el corto plazo, lo que en ausencia de una visión estratégica en los estados no incentiva una actitud de cambio. Aún así, como se verá en el siguiente capítulo, existen evidentes impactos de las inversiones del Programa en variables clave para el desarrollo del campo.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

En este capítulo se presentan los impactos generados por las inversiones apoyadas por el PDR en las unidades de producción rural y se analizan los factores que inciden en los resultados obtenidos. La estimación de los impactos se hizo a partir de una encuesta nacional, estadísticamente representativa, realizada a una muestra de 9,814 beneficiarios de PDR, de los cuales 5,741 recibieron apoyos en 2002 y 4,073 en 2004. La incorporación de beneficiarios de 2002 en la muestra obedece a que no es posible percibir todos los impactos en beneficiarios del año 2004, que realizaron inversiones pocos meses antes de la encuesta. El análisis de impactos tiene como marco los objetivos del Programa y el entorno en el que se desenvuelven los productores. Este análisis se realiza de manera diferenciada por tipo de productor³⁶, por nivel de marginación de la localidad donde se ubica la UPR y por actividad apoyada. En lo que se refiere a los tipos de productores,

El capítulo inicia con una caracterización general de los beneficiarios y de las inversiones apoyadas, que da el marco para el análisis de dos niveles de indicadores: los de primer nivel que son ingreso y empleo, y los de segundo nivel, que contribuyen a explicar los primeros y se refieren a la inversión y capitalización, cambio tecnológico, desarrollo de capacidades y organización económica de los productores. Finalmente se discute el impacto de la estrategia del Programa de Desarrollo Rural en su conjunto.

4.1 Características generales de los beneficiarios y de las inversiones

Las Reglas de Operación del Programa definen como población objetivo a los productores de bajos ingresos en zonas marginadas, no marginadas y en transición, y contempla también apoyos a la competitividad para el resto de productores. Asimismo precisa que al menos 70% de los recursos deben destinarse a localidades de alta y muy alta marginación, y al menos 20% a grupos prioritarios, entendiéndose por tales a los grupos en los que por lo menos 70% de los miembros son jóvenes de 14 a 28 años de edad, mujeres, indígenas o personas de la tercera edad, o grupos donde un mínimo de 20% de los socios son discapacitados.

Estando claramente definida la población objetivo del PDR, es relevante analizar hacia dónde se dirigieron los recursos del Programa y cuál es la situación de los beneficiarios apoyados en cuanto a las variables identificadas en las reglas de operación, lo cual es un indicador de la focalización de los recursos.

La encuesta aplicada a los beneficiarios 2004 indica que 80% de los productores apoyados se ubican en los estratos I y II que corresponden a los de muy bajos y bajos

³⁶ A efectos de esta evaluación se ha construido una tipología de productores que considera el nivel de escolaridad, la escala de producción, el nivel tecnológico y el valor de los activos de los beneficiarios. Así se establecieron cinco tipos, de modo que el tipo I corresponde a los beneficiarios en peor situación con respecto a esas variables, mientras que en el tipo V se ubican los más favorecidos. En anexo se explican las características de esta tipología.

ingresos. Al clasificar la muestra de productores por género, 58% fueron hombres y 42% mujeres, mientras que 17% de los encuestados hablan alguna lengua indígena. En 2002 se apoyaron 34% de mujeres, lo que quiere decir que en dos años hubo una mejora de ocho por ciento en la atención a este grupo prioritario, lo que a su vez refleja el proceso de feminización que vive el campo mexicano. Por su parte la atención a la población que habla alguna lengua indígena se mantuvo prácticamente igual, ya que en 2002, 16% de los beneficiarios cumplían con esa característica.

La media de escolaridad de los beneficiarios del Programa es de 6.5 años, aunque se observan grandes diferencias entre estratos, ya que mientras en el tipo I el promedio es menor a cinco años, en los tipos IV y V la media es de 14 y 19 años respectivamente. La edad promedio es de 45 años con poca variación entre tipos de beneficiarios.

Es relevante tener en cuenta que poco más de 11% de los beneficiarios manifestaron no haber recibido el apoyo al momento de aplicar la encuesta, destaca que ese porcentaje aumenta en productores del tipo I y llega a cero en el tipo V. Las causas que pueden explicar esta situación tienen que ver con distintos escenarios, donde pudo suceder que el productor haya desistido de recibir el apoyo por no poder cubrir su aportación, también pudo deberse a grupos simulados, o bien por que el productor negó haber recibido el apoyo, de igual manera no puede descartarse la posibilidad de corrupción.

En cuanto al nivel tecnológico, a efectos de la evaluación se construyó un índice que va de 0 a 1, de modo que los productores con menor nivel tecnológico se acercan a cero y cuanto mayor es ese nivel el índice se aproxima a 1³⁷. El índice tecnológico promedio es de 0.34, pero oscila entre 0.2 para los productores del tipo I y 0.8 para los del tipo V

A través de la encuesta se estimó también el nivel de capitalización de los beneficiarios, el cual se mide por el valor estimado de la maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones del productor. En el siguiente cuadro se presenta el comportamiento de esta variable y de las mencionadas anteriormente para cada tipo de productor.

Cuadro 6. Características de los beneficiarios 2004, por tipo de beneficiario

Característica	Tipo de Productor					Total
	I	II	III	IV	V	
Total de beneficiarios (%)	37.8	41.9	17.8	2.5	0	100.0
Edad promedio (años)	45.2	45.3	45.9	43.9	43	45.3
Escolaridad promedio media (años)	4.8	6.3	8.9	14.3	19	6.5
Capital promedio (\$)	1,799	56,557	208,853	662,765	512,000	83,503
Bovinos equivalente promedio	5.6	8.3	13.8	28.6	71	8.9
Superficie bajo riego equivalente (ha)	0.8	3.0	11.1	33.1	10	4.6
Nivel tecnológico promedio	0.2	0.34	0.48	0.63	0.8	0.34

Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

En lo que se refiere a la focalización en grupos prioritarios, 42% de los grupos apoyados corresponden a esta categoría y, de estos grupos, 53% de sus miembros son mujeres, 19% jóvenes, 26% indígenas, 14% de la tercera edad y 6% discapacitados³⁸.

³⁷ El índice tecnológico considera cuatro variables: mecanización de la producción, fertilización, sanidad y genética animal o vegetal según sea el caso.

³⁸ Los porcentajes suman más de 100 porque las categorías no son excluyentes.

Del total de la población atendida en 2004, 35% recibieron apoyos para actividades agrícolas, 39% para pecuarias y 26% para actividades no agropecuarias, siendo esta última rama la que presenta los mayores crecimientos, ya que en 2002 sólo 20% de los beneficiarios recibieron apoyos en este rubro.

Según la encuesta, 86% de los beneficiarios 2004 no habían recibido apoyos antes, lo que significa un importante avance para eliminar el clientelismo que afectó el ejercicio de la Alianza durante sus primeros años. También se tiene el dato de 72% de beneficiarios que sólo recibieron un apoyo, lo que indica que hay una política de atención al mayor número de productores, pero al mismo tiempo muestra que la concepción de integralidad del PDR, que reconoce la necesidad de desarrollar de manera complementaria el capital físico, humano y social, no está operando de manera suficiente. Consultados sobre la oportunidad y calidad de los apoyos recibidos, los beneficiarios 2004 otorgaron una calificación de 6.5 y 6.9 sobre 10 en promedio, aunque al analizar las respuestas por estrato, se observa que el grado de satisfacción se incrementa en los estratos IV y V.

Destaca que 52% de los entrevistados recibieron apoyos de otros programas, de los cuales casi la mitad fueron de Procampo³⁹ y una cuarta parte del Programa Oportunidades. Procampo se distribuye de manera homogénea en todos los estratos, mientras Oportunidades se concentra en los estratos de productores más pequeños. La presencia de estos programas sugiere la utilidad de construir compromisos institucionales de coordinación y complementariedad de las inversiones.

El siguiente cuadro presenta los porcentajes de beneficiarios considerando el tipo de productor y el grado de marginación de la localidad en que viven. Resalta la concentración de beneficiarios en localidades de alta marginación y en productores del tipo II, seguidos de los del tipo I; también es significativa la escasa atención a población en localidades de muy alta marginación, aunque debe considerarse la baja densidad poblacional que se presenta en estas localidades. Estas constataciones muestran que, pese a que el Programa está diseñado para atender a la población más pobre del campo, existen limitaciones estructurales que dificultan la incorporación de la población que habita en las zonas de muy alta marginación y, en alguna medida, también de los productores tipo I.

Cuadro 7. Distribución de beneficiarios 2004 por grado de marginación y tipo de productor

2004 Recibieron el apoyo	Grado de marginalidad ¹					Total
	Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy baja	
Tipo I	4.0	17.2	8.4	5.1	0.8	35.6
Tipo II	2.4	17.3	10.6	9.6	2.7	42.6
Tipo III	0.2	5.2	4.1	7.6	1.9	19.1
Tipo IV	0.1	0.4	0.6	1.0	0.6	2.7
Tipo V	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	6.7	40.1	23.8	23.3	6.0	100.0

Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

1) De acuerdo con la clasificación de localidades de Conapo

³⁹ Incluye el Procampo normal y el Procampo Capitaliza.

4.2 Impactos en indicadores de primer nivel

El objetivo general de la Alianza establece de manera explícita la intencionalidad de impulsar el incremento en el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, así como propiciar la diversificación de las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo, por lo que la evaluación del PDR pone especial atención al impacto de los indicadores de primer nivel, ingreso y empleo, los cuales se exponen en este capítulo seguidos del análisis de los impactos de segundo nivel, que contribuyen a explicar el desempeño de los primeros.

4.2.1 El ingreso en las actividades apoyadas

En las actividades productivas el ingreso monetario es una función directa de la cantidad producida, los costos de producción y el precio de venta, variables en las cuales el Programa incide a través de inversiones directas, asesoría técnica y fortalecimiento de la organización⁴⁰.

El siguiente cuadro muestra los impactos del Programa en el ingreso bruto generado por las actividades apoyadas; así como los factores que determinaron esos impactos. Por ejemplo, los productores del tipo I que recibieron apoyo para actividades agrícolas registran un incremento de 18% en el ingreso generado por la actividad apoyada, por lo que en el cuadro registran un índice de 1.18. Las variables que determinaron este incremento fueron principalmente aumentos en la producción y en la escala, mientras que los rendimientos y precios prácticamente no incidieron.

Cuadro 8. Impactos en las variables de ingreso de los beneficiarios 2002 del Papir por estrato

Beneficiarios 2002 PDR		Variable				
Actividad apoyada	Estrato	Ingreso bruto (IYB)	Producción (IQ)	Escala (IEp)	Rendimiento (IR)	Precio (IP)
AGRÍCOLA	Tipo I	1.18	1.15	1.10	1.04	1.03
	Tipo II	1.27	1.24	1.07	1.16	1.02
	Tipo III	1.15	1.12	1.05	1.06	1.03
	Tipo IV	1.40	1.40	1.30	1.07	1.00
	Tipo V	1.01	1.01	1.00	1.01	1.00
	Total	1.20	1.17	1.08	1.09	1.02
PECUARIA	Tipo I	1.49	1.44	1.41	1.02	1.03
	Tipo II	1.41	1.36	1.30	1.04	1.04
	Tipo III	1.21	1.18	1.16	1.01	1.02
	Tipo IV	1.19	1.20	1.15	1.04	1.00
	Tipo V	1.04	1.04	1.05	1.00	1.00
	Total	1.27	1.24	1.21	1.03	1.02

Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

⁴⁰ El PDR puede incidir en el precio a que el productor vende su producción si se logra su incorporación al mercado en mejores condiciones, ya sea con una participación organizada, mejorando la calidad del producto, al eficientar la producción u ofreciendo nuevos productos. En la cantidad producida el Programa puede incidir en la escala y en el rendimiento, a través del cambio tecnológico.

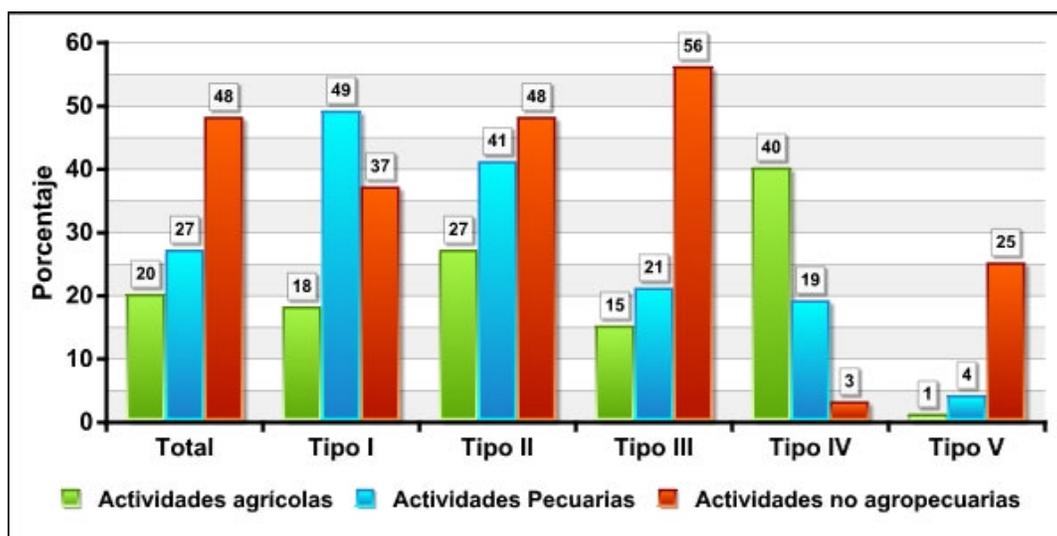
El cuadro presenta los índices que expresan los impactos de los apoyos 2002. Los resultados de Papir muestran incrementos en el ingreso bruto de 20% en promedio para los beneficiarios apoyados en actividades agrícolas y de 27% para los pecuarios. Los resultados están referidos en el primer caso sólo para los cultivos apoyados y en el segundo sólo para la especie apoyada, y no a los ingresos de la UPR en su conjunto.

Los mayores ingresos de los productores pecuarios son consistentes con los resultados obtenidos en las evaluaciones de los años anteriores y esto se explica por el hecho de que gran parte de las inversiones apoyadas por Papir son cabezas de ganado de las diferentes especies, que al reproducirse incrementan los activos año con año. Este hecho también se vincula con el poco peso que tiene el índice de rendimiento en todos los estratos de productores pecuarios, los cuales basan sus ingresos en los cambios de escala de la UPR, es decir en el número de cabezas de ganado bajo explotación.

En el caso de las actividades agrícolas, destaca por su mayor ingreso de 27% el estrato II, siendo el que reporta el incremento más grande en rendimiento de 16%, lo cual pudiera explicarse debido a que es un estrato de productores que presenta mayor potencial productivo que el estrato I y al recibir las inversiones, estas expresan con mayor fuerza dicho potencial. En términos generales los estratos medios de los beneficiarios con actividades agrícolas son los que tienen mejores desempeños en cuanto al indicador de productividad.

Los impactos son significativos e indican que los apoyos de las inversiones de Papir generan mejoras en una o varias de las variables que permiten construir el indicador de ingreso. Tanto en las actividades agrícolas como en las pecuarias, la variable que más influye en el ingreso es el aumento de la cantidad producida, aunque en el caso de los ganaderos, tiene mucho peso el incremento en la escala de producción, ya que después de tres años de recibido el apoyo, se hace evidente el crecimiento natural de la especie apoyada. El indicador de rendimiento presenta 9% de mejora en las actividades agrícolas y apenas llega a 3% en las ganaderas, lo que es un factor de preocupación, ya que refleja que se está incidiendo poco en el nivel tecnológico y en la productividad de las UPR.

Figura 11. Cambio porcentual en el ingreso de los beneficiarios del Papir 2002 por actividad apoyada y estrato



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Al analizar los impactos en el ingreso bruto por estrato, en el caso de las actividades ganaderas son más elevados entre los pequeños productores, donde la inversión tiende a ser más significativa por el escaso acervo de activos con que cuentan estas UPR, mientras que entre los beneficiarios agrícolas no hay una tendencia consistente. Finalmente el factor precio se mantuvo casi constante, ya que los productores reportaron un incremento promedio de sólo 2% sobre los precios vigentes el año anterior al apoyo.

En el caso de las actividades no agropecuarias, cuya importancia relativa muestra un constante incremento en los apoyos del Programa, el indicador del ingreso bruto promedio es de 48%, casi el doble del registrado por las actividades agropecuarias. El comportamiento por tipo de productor indica que el impacto es mayor en los productores tipo III, en cuanto a la rama de actividad, la que muestra el mayor ingreso es la de transformación y la de menor ingreso es comercio.

Al analizar la información en función del grado de marginación de las localidades apoyadas, es muy relevante que los indicadores de ingreso bruto, de incremento en la productividad y los aumentos en la escala de producción, tanto en las actividades agrícolas como en las pecuarias, resultaron sensiblemente superiores en las regiones de alta y muy alta marginación, comparadas con el resto de las regiones, como se puede apreciar en el cuadro siguiente. La trascendencia del dato para apoyar la estrategia definida en las reglas de operación de priorizar la atención en las zonas marginadas salta a la vista, ya que demuestra que es en estas regiones que presentan los mayores rezagos en el desarrollo, donde la inversión pública tiene mayor impacto, lo cual se vincula con la situación de carencias que las caracteriza y con la baja escala de producción y nivel tecnológico, que potencian el efecto de los apoyos. El factor precio fue casi imperceptible en la conformación del ingreso en todas las regiones.

Cuadro 9. Impactos en las variables de ingreso de los beneficiarios 2002 del Papir por grado de marginación de la localidad apoyada

Beneficiarios 2002 PDR		Variable				
Actividad apoyada	Grado de marginación	Ingreso bruto (IYB)	Producción (IQ)	Escala (IEp)	Rendimiento (IR)	Precio (IP)
AGRÍCOLA	Muy alta	1.51	1.45	1.34	1.08	1.04
	Alta	1.11	1.09	1.06	1.02	1.02
	Resto	1.22	1.19	1.08	1.10	1.02
	Total AA-DR	1.20	1.17	1.08	1.09	1.02
PECUARIA	Muy alta	1.35	1.23	1.20	1.03	1.02
	Alta	1.33	1.29	1.27	1.02	1.09
	Resto	1.24	1.22	1.19	1.02	1.03
	Total AP-DR	1.27	1.24	1.21	1.03	1.02

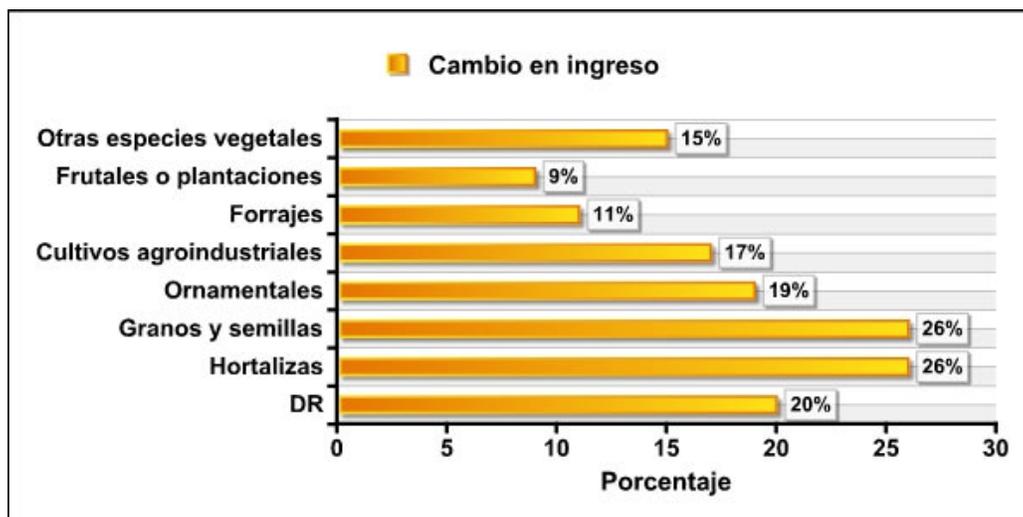
Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Los impactos de las inversiones Papir también muestran diferencias al interior de las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias, según la rama a la que se destinan, por lo que es importante analizar estas diferencias y contar con elementos sobre dónde es más redituable la inversión pública. Por ello a continuación se presenta brevemente una discusión sobre los resultados obtenidos.

Actividades agrícolas

En las actividades agrícolas, 54% de los apoyos fueron para cultivos de granos, seguido de 17% para forrajeros, 12% para hortalizas, 11% para frutales o plantaciones y el resto para otros cultivos. Al analizar el indicador de ingreso bruto, se encontró que los apoyos se encontró en el caso de las hortalizas y los granos y semillas fue de 26%, es decir, seis puntos porcentuales sobre el promedio de las actividades agrícolas del Programa, mientras que los cultivos que reportan menores ingresos son los frutales o plantaciones con 9% y forrajes con 10%, muy por debajo de la media nacional. Los apoyos a cultivos agroindustriales y para ornamentales tienen desempeños intermedios de 17% y 19% respectivamente. Es importante ver que el factor que mayor influencia tuvo en el ingreso bruto de las hortalizas fue el aumento en la escala de producción, mientras que en los granos y semillas, los aportes más notables fueron una combinación de mayor escala y rendimiento.

Figura 12. Cambio porcentual en el ingreso de los beneficiarios 2002 del Papir con actividades agrícolas por tipo de cultivo



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

En cuanto al componente apoyado, una mayoría de 60% de los apoyos se destinaron para la mecanización de los cultivos, factor que se ha convertido en la principal demanda de los beneficiarios por la creciente escasez y carestía de la mano de obra en el campo mexicano. Del resto de los apoyos del Papir, 22% fue para riego y los demás para otros componentes de menor relevancia. Al analizar cómo se comportó el indicador de ingreso bruto por componente, destacó el caso de los apoyos para riego que reflejan un valor de 47%, más del doble del conjunto de actividades agrícolas apoyadas, mientras que en el caso de la mecanización, la media del ingreso bruto para los beneficiarios con este componente fue de 14%.

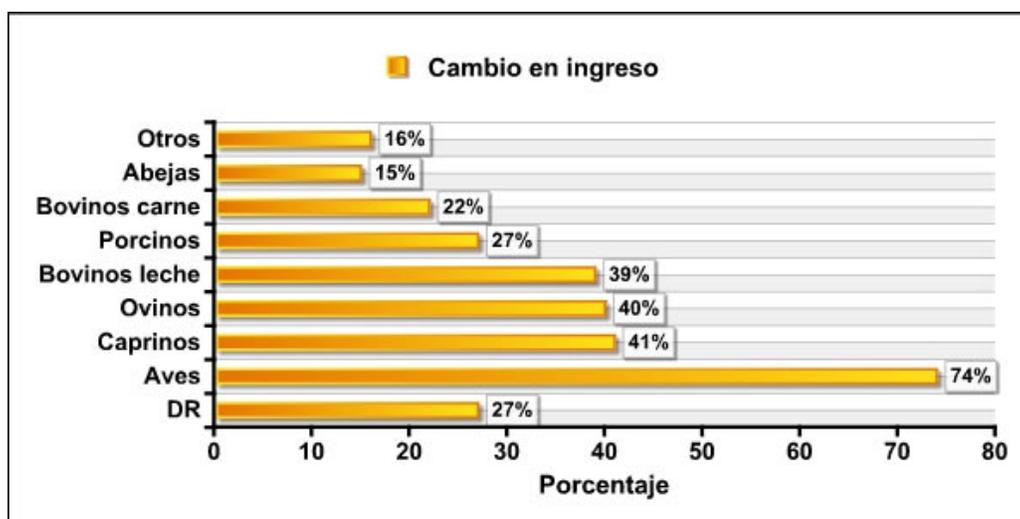
Sólo una pequeña porción de los beneficiarios 2002 del PDR solicitaron apoyos para actividades de poscosecha y transformación de los productos primarios, por lo que no se tiene una muestra representativa de la población, sin embargo se cuenta con datos importantes que son indicadores de las principales tendencias e impactos que se obtienen

con este tipo de inversiones. En primer término resalta que 80% de dichos apoyos sean para los estratos I y II y 15% para el estrato III, lo cual puede estar indicando que entre los más pequeños hay una mayor búsqueda de opciones de diversificación y también puede ser reflejo de que es en estos estratos donde los técnicos Prodesca tienen mayor influencia que se concreta en la transmisión de ideas innovadoras que se expresan en el diseño del proyecto. Los cultivos agroindustriales son los que demandan más este tipo de apoyos, con 34% de los casos, seguido de 24% para el manejo poscosecha y procesamiento de forraje, 19% para granos y semillas y 15% para hortalizas. Entre las inversiones para manejo poscosecha de los cultivos, sobresalen las solicitudes para empaque y almacenamiento y en menor grado para empaque, acopio y transportación.

Actividades pecuarias

Las actividades pecuarias muestran mejores desempeños en los indicadores de ingreso que las actividades agrícolas para todos los estratos de productores, aunque se observan valores decrecientes en la medida en que aumenta el tamaño del productor y muestran diferencias significativas según la especie apoyada, por lo que es necesario analizar dónde se están obteniendo los mejores resultados. Al revisar a qué especies se canalizan los apoyos del Programa, los vacunos destacan por mucho, ya que 46% de los apoyos se destinaron para bovinos de carne y 18% para bovinos de leche, lo que da un gran total de 62%. De manera decreciente las otras especies apoyadas fueron ovinos con 12% de los apoyos, caprinos con 7%, aves, 6%, abejas 4% y porcinos 3%.

Figura 13. Cambio porcentual en el ingreso de los beneficiarios 2002 del Pafir con actividades pecuarias por especie



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Sobresale el hecho de que las actividades avícolas sean las que reportan los incrementos en el ingreso más notables con un valor de 74%, mismo que contrasta fuertemente con el indicador para la misma especie que se tiene en el Programa de Fomento Ganadero de la Alianza de sólo 8%, lo cual se puede explicar por que se trata de sistemas de producción muy distintos, ya que en el primer caso es más común el manejo de la especie como

ganadería de traspatio en pequeña escala y en el segundo son más comunes los sistemas intensivos de producción en granjas especializadas, donde los aportes del Programa no impactan mucho la inversión global. El factor que más influyó el valor del indicador fue el incremento en la escala de producción, por el aumento del número de cabezas bajo explotación, lo que refleja que se trata aves para postura y cría, ya que cuando los apoyos son para aves de engorda, la producción suele terminar al cumplir su ciclo biológico y destinarlas al mercado.

Los caprinos, ovinos y bovinos de leche son las especies que muestran mayores ingresos después de las aves, con valores del indicador de 41%, 40% y 39% respectivamente, y los factores que más contribuyeron para esos resultados fueron incrementos positivos en la escala de producción y por tanto en la cantidad producida. Indudablemente estas especies son áreas de oportunidad para el Programa, por un entorno en que la oferta nacional está muy por debajo de la demanda y por tanto los precios y la perspectiva son favorables. En ninguna de estas especies se tuvieron incrementos importantes en la productividad, factor que debiera tener un mayor peso en la conformación del índice de ingreso, sobre todo en aquellos casos que cuentan con apoyos de Prodesca.

Finalmente los porcinos y bovinos de carne tienen valores de ingreso de 27% y 22% y la apicultura sólo de 15%. En las dos primeras especies el valor se explica por el aumento en los hatos bajo explotación, mientras que en el caso de las abejas muestra un mejor desempeño en cuanto a productividad, el cual fue afectado por un ligero descenso en los precios de venta, lo que posiblemente se relacione con problemas de sanidad e inocuidad, factores muy sensibles en el mercado internacional de la miel.

Los principales componentes apoyados por el PDR en actividades pecuarias fueron para infraestructura 56% y genética 33%, mientras que para alimentación sólo se canalizaron 2% de los apoyos. Al analizar el desempeño del aumento en el ingreso por componente, se encontró que los mejores resultados se obtuvieron con las inversiones en alimentación, seguidas de las de genética y al último las de infraestructura, lo cual se debe la dificultad de vincular las mejoras en instalaciones con el ingreso bruto obtenido en el corto plazo.

Actividades no agropecuarias

Las actividades no agropecuarias, además de ser las que muestran mayor dinamismo dentro del Programa, son las que tienen mayor grado de innovación, ya que del total de grupos apoyados en 2002, 42% comenzaron con el apoyo de la Alianza iniciando una nueva experiencia productiva. Clasificados los apoyos por rama de actividad, se encontró que una mayoría de 55% se destinó al rubro de transformación, 24% a la comercialización de los productos y el resto se distribuyó en otras actividades no primarias. De las actividades de transformación casi la mitad de los proyectos apoyados fueron para talleres de costura y para tortillerías y entre las actividades nuevas destacaron en orden descendente las tortillerías, talleres de costura y panaderías. Los estratos más innovadores fueron el I y el II.

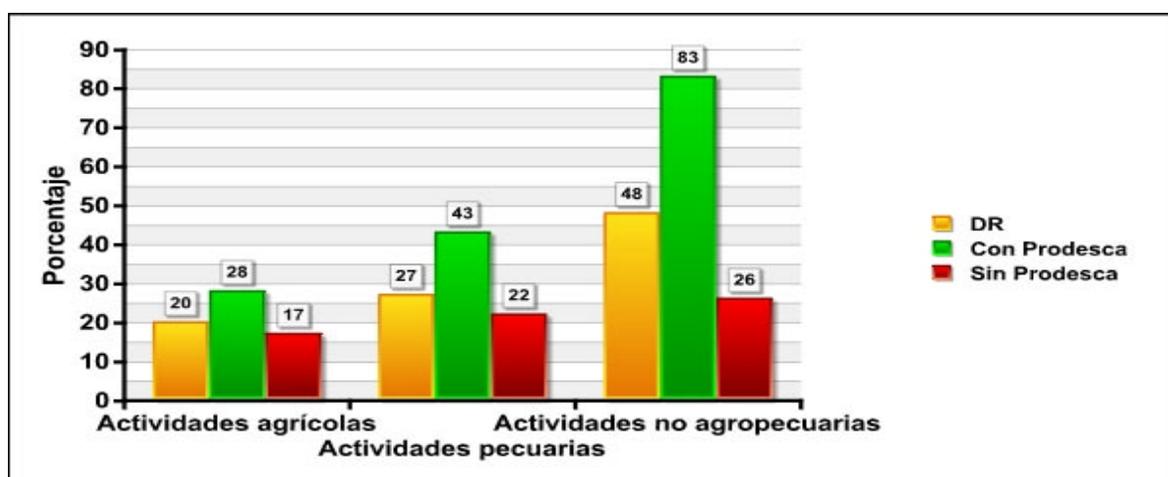
En cuanto al cambio en el ingreso atribuible a la Alianza en la actividad apoyada, el incremento más fuerte lo tuvieron los productores del estrato III con un valor de 56%, seguidos del estrato II con 48% y del estrato I con 37%. Los estratos IV y V reportaron incrementos de 3% y 25%. Al analizar el comportamiento por rama de producción apoyada, se encontró que las actividades de transformación tuvieron un incremento en el ingreso de 63%, mientras que en las de comercialización fue de 26%.

Entre los productores apoyados para desarrollar actividades no agropecuarias y que manifestaron ventas de sus productos, se encontró que sólo 12% tenían la venta asegurada y una mayoría de 82% no. Asimismo, 57% de los beneficiarios realizan sus ventas de manera individual y sólo 43% las realizan a través de una organización. En cuanto al destino de la producción, casi no se registraron cambios con respecto a la situación previa al apoyo, aunque 6% de los productores apoyados dejaron de vender al intermediario local y en esa misma proporción se incrementó la venta directa al consumidor. Estos datos son relevantes por que muestran una debilidad en la organización y en la comercialización de los productos, que podría estar afectando los efectos positivos del PDR y por tanto se identifican como área de oportunidad.

Incidencia de Prodesca en el cambio de ingreso de las actividades apoyadas

Aunque más adelante se analizan los resultados del Prodesca, conviene revisar como parte del inciso sobre los cambios en el ingreso, cómo se comporta esta variable en función de la presencia o ausencia de los servicios del Prodesca.

Figura 14. Cambio porcentual en el ingreso de los beneficiarios 2002 del Papir por tipo de actividad y participación de Prodesca



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Se encontró que para las actividades agrícolas que reportan un cambio de 20% en promedio en el ingreso, los beneficiarios que contaron con el servicio del subprograma tuvieron un aumento medio de 28%, que resulta muy favorable comparado con la parte de la población que no contó con ese apoyo y cuyo valor fue de 17%. En las actividades pecuarias la media de incremento con presencia de Prodesca fue de 43%, para los que no tuvieron el servicio fue de 22% y para el conjunto de los ganaderos apoyados la media fue de 27%. En las actividades no agropecuarias la diferencia es más notable, ya que la media de los beneficiarios fue de 48%, el promedio de los productores que no tuvieron acceso a Prodesca fue de 26% y el cambio en el ingreso medio de aquellos que tuvieron apoyo del subprograma fue de 83%. Estos datos fundamentan la importancia de la estrategia planteada en las RO del PDR de apoyar de manera complementaria las inversiones físicas con la asistencia técnica.

4.2.2 Empleo

La generación y diversificación del empleo es uno de los objetivos de la Alianza en general, pero particularmente es relevante para el PDR debido al grave problema de desempleo y emigración que caracteriza a la población rural de las zonas marginadas y a los grupos de más bajos ingresos, por lo que se requiere prestar especial atención al impacto del Programa en la generación de fuentes de trabajo.

Con base en los resultados de la encuesta a beneficiarios 2002, se estima que el Programa de Desarrollo Rural generó entre el año del apoyo y el momento de la encuesta un total de jornales equivalentes a 19,680 empleos a nivel nacional, de los cuales 16,609 fueron familiares y 3,071 contratados⁴¹, es decir, 84% de ellos fueron de carácter familiar.

Sobre el tema del impacto del PDR en la generación de empleos, hay que tener presentes las características del empleo rural que se distingue claramente del empleo industrial o del sector servicios. Uno de sus rasgos distintivos es la estacionalidad de la actividad agropecuaria, que hace que la demanda de mano de obra se concentre en ciertas épocas del año⁴², seguidas de otras de baja intensidad. Por ello, al estimar los empleos generados se contabilizaron sólo los jornales empleados directamente por las actividades apoyadas y para el cálculo de un empleo se tomó como base el dato convencional establecido para un empleo rural, que es de 270 jornales anuales. Otro elemento que hay que considerar es que la mayoría de los beneficiarios del PDR son productores de bajos y muy bajos ingresos y tienen escalas de producción reducidas, por lo que la principal mano de obra proviene del propio productor y su familia, siendo inviable económicamente la contratación fija de asalariados, de manera que el dato de creación de empleos podría significar que el empleo anual generado sea del propio productor, en cuyo caso Alianza habría contribuido a retener en su UPR al beneficiario de las actividades fomentadas por el Programa.

La cantidad total neta de jornales “nuevos” generados en las UPR apoyadas en 2002 con el Papir, se clasificaron como jornales atribuidos directamente a la Alianza ocupados en la actividad apoyada, jornales retenidos que son los que ya existían pero antes se destinaban a actividades distintas de las apoyadas, y jornales adicionales generados por otras causas no atribuibles a la Alianza. A su vez, los jornales netos creados se dividieron entre los familiares y los contratados.

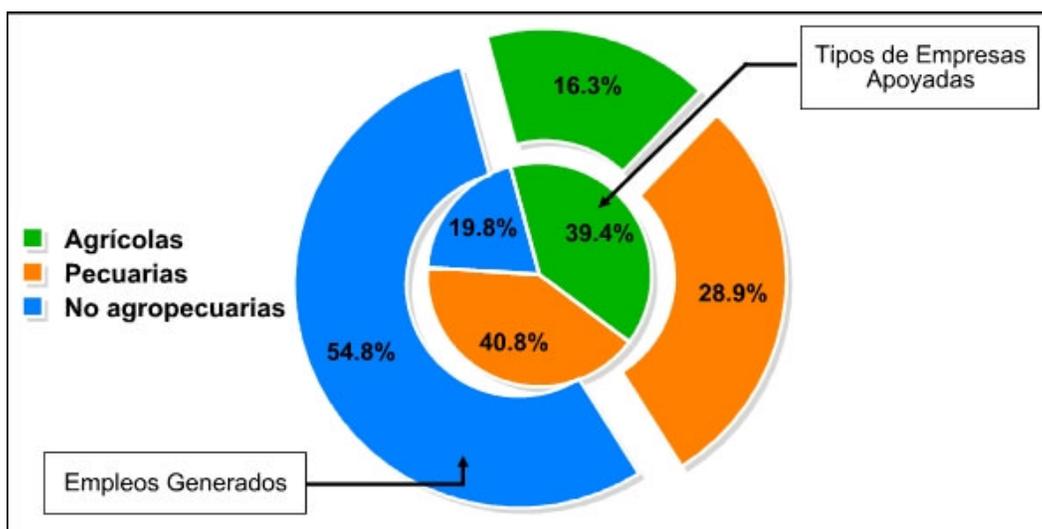
Papir 2002 proveyó apoyos a beneficiarios para actividades agrícolas o pecuarias, para actividades de transformación de la producción primaria y para actividades no primarias, es decir no relacionadas ni con la producción ni con la transformación de productos agropecuarios, como los talleres de costura, tortillerías, panaderías y otras. Cada uno de estos tipos de actividad tiene un distinto desempeño en cuanto a la generación del empleo rural. Asimismo, se registran importantes diferencias según el estrato del productor y la zona donde se ubica la UPR, por lo que es importante analizar los impactos de estas variables. En términos generales se estará haciendo referencia al total de empleos generados atribuibles a la Alianza, que incluye los familiares y los contratados, y sólo cuando sea pertinente se hará la separación de las dos categorías de empleo.

⁴¹ La encuesta a beneficiarios 2002 indica que por cada 18.1 productores apoyados se crea un empleo familiar y por cada 98 uno contratado, por lo que el cálculo de los empleos nacionales generados por efecto del PDR se hizo a partir del número de beneficiados apoyados por Papir de acuerdo con la información de la Sagarpa.

⁴² En las actividades agrícolas esas fases son la siembra y la cosecha y en ocasiones diversas labores culturales como fertilización, deshierbe o combate de plagas. En las actividades pecuarias la generación de empleo depende de la escala, intensidad, la especie producida, sistema de producción, entre otros.

La figura siguiente muestra la importancia relativa de las actividades apoyadas por Papir en 2002 y se vincula con la capacidad de generación de empleo que han mostrado en los últimos tres años. El dato más prominente lo aporta las actividades no agropecuarias, que representando menos de la quinta parte del total de empresas apoyadas, generaron 55% del total de empleos atribuibles a los apoyos del PDR, dato que por su importancia debe llevar a una revaloración y redireccionamiento de los apoyos. Este resultado se explica en parte por el hecho de que más de 40% de dichas empresas son de nueva creación.

Figura 15. Generación de empleo por tipo de actividad apoyada con Papir 2002 (%)



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

En el caso de las actividades agrícolas y las pecuarias, que fueron desarrolladas cada una por alrededor de 40% de los beneficiarios apoyados en 2002, contribuyeron a generar 16.3% y 28.9% del empleo atribuible a la Alianza.

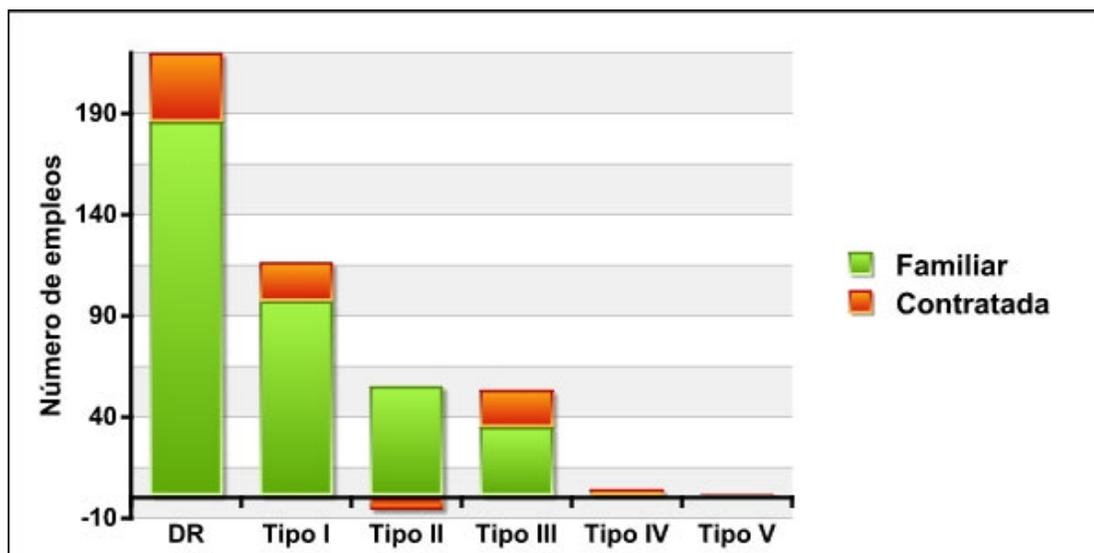
a) El empleo generado por tipo de beneficiario

Los empleos generados por el Programa se concentran en los beneficiarios de los tipos I al III, ya que es en estos estratos donde se crearon 98.2% de los empleos familiares y 91.2% de los contratados, es decir, 94% del total de los “nuevos” jornales. Al integrar las dos categorías de empleo, los beneficiarios de los tipos IV y V generaron apenas 6% del total de los jornales, siendo en su mayoría contratados.

Sobresale entre todos los estratos el tipo I, que por sí mismo generó más de 52% del empleo familiar y 47% del contratado, lo cual contrasta con el hecho de que este grupo significa sólo 35.6% de los productores apoyados por el Programa en 2002. La proporción de empleos familiares disminuye entre más grande es la unidad de producción rural hasta llegar a los más grandes en donde predomina la mano de obra contratada. En particular el tipo II se distingue de los demás, ya que fue el único que reportó pérdidas de empleos contratados, los cuales fueron ampliamente sustituidos con empleos familiares, lo cual puede ser explicado por la formación de grupos familiares de solicitantes, que al obtener

apoyo del Papir y tener certidumbre de trabajo productivo, tuvo el efecto de retener a miembros de la familia que anteriormente emigraban en búsqueda de oportunidades.

Figura 16. Generación de empleo de la muestra de beneficiarios por tipo de productor apoyado con Papir 2002 (%)



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Considerando la distribución de beneficiarios por estrato y la generación de empleo total, se desprende que son los tipos I y III los que muestran los mejores desempeños relativos, en particular el primero, aunque el tipo III es el que proporcionalmente incide más en la creación de empleos contratados. Entre los dos estratos generan 70% de los empleos familiares y 91% de los contratados. Este conocimiento sobre la especificidad del desempeño en la generación de empleo brinda elementos de juicio para la orientación futura del Programa, ya que si el objetivo es crear empleo familiar o empleo contratado, tendrán que dirigirse los apoyos hacia aquellos sectores que por sus sistemas productivos y escalas de producción están mejor posicionados para lograr ese objetivo.

Cuadro 10. Importancia relativa de los estratos de beneficiarios 2002 del PDR y su impacto en la generación de empleo (%)

Característica		Tipo de Productor					Total DR
		I	II	III	IV	V	
Total de beneficiarios (%)		35.6	42.6	18.9	2.7	0.2	100.0
Empleos generados	Familiares	52.1	29.4	18.4	0.2	-	100.0
	Contratados ⁽¹⁾	46.7	-(16.8)	44.5	7.1	1.7	100.0
	Total de empleos	52.7	21.6	23.9	1.5	0.3	100.0

Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

b) El empleo generado por tipo de actividad apoyada

Del total de productores apoyados con Papis 2002, 83% se dedicaron a actividades primarias y sólo 17% a actividades no primarias. Al analizar el desempeño de estos rubros en cuanto a generación de empleo, se encontró que en el primer caso se crearon 43% de los empleos atribuibles a la Alianza, mientras que la sexta parte de los beneficiarios que tuvieron apoyos para actividades no primarias, generaron 57% del empleo.

Si sólo se consideran las actividades primarias, se tiene que aproximadamente la mitad fueron agrícolas y la otra mitad pecuarias, pero al analizar la variable empleo generado, se encontró que las agrícolas crearon sólo 34% de los empleos mientras que las ganaderas produjeron dos tercios de los empleos. Estos datos, que aparentemente entran en contradicción con la tradicional mayor capacidad de creación de empleo de la agricultura, pueden explicarse por el hecho de que entre los pequeños agricultores apoyados por el Programa suele haber una subutilización de la mano de obra familiar, que puede cubrir sin problema los mayores requerimientos de las empresas apoyadas, mientras que en el caso de los ganaderos, el principal componente de los apoyos son cabezas de ganado y la mayoría son de pastoreo, por lo que las empresas apoyadas requieren forzosamente de la contratación de pastores para el cuidado del ganado.

Hacia el interior de las actividades agrícolas 50% del empleo fue creado por las empresas hortícolas, aunque esta rama de producción sólo representa 15% de los beneficiarios. Las otras ramas agrícolas apoyadas tuvieron menos peso en la creación de nuevas fuentes de trabajo, así se tiene que en orden decreciente la rama de forrajes generó 20% del empleo agrícola, los granos y semillas 10%, los frutales 9%, los cultivos agroindustriales 7% y finalmente los ornamentales sólo produjeron 6% de los empleos.

En lo que respecta a las actividades pecuarias, el desempeño de la variable por especie fue el siguiente: las tres especies con sistemas pastoriles crearon 80% de los empleos pecuarios totales, correspondiendo a los bovinos 37%, a los caprinos 23% y a los ovinos 20% de las nuevas fuentes de trabajo, mientras que las especies que suelen producirse con sistemas de traspatio tuvieron una baja representación, ya que los porcicultores generaron 5% y los que recibieron apoyos para aves sólo 3%, en tanto que los apicultores crearon 6% del empleo. El resto de los empleos se generaron con otras especies pecuarias de menor importancia. Proporcionalmente hablando, las empresas productoras de ovinos y caprinos fueron las que tuvieron los desempeños más destacados.

c) El empleo generado por nivel de marginación de las localidades apoyadas

Al analizar la información sobre la generación de fuentes de trabajo atribuibles a los apoyos de la Alianza, de acuerdo con el grado de marginación de las localidades donde se ubican los grupos apoyados, es muy revelador que las zonas de alta marginalidad generen 54% del total de empleos del Programa y junto con las localidades de muy alta marginación sumen en conjunto más de 59% de dichos empleos. Este dato resulta más relevante por el hecho de que en estas regiones prioritarias habitan sólo 49% de los beneficiarios del Programa y en conjunto únicamente recibieron 32% de los recursos otorgados por Papis en 2002. Es necesario, a la luz de estos resultados, reforzar la estrategia de atención prioritaria de estas zonas.

Cuadro 11. Importancia relativa del empleo generado por los beneficiarios del Papir 2002 por grado de marginación de la localidad apoyada (%)

Tipo de mano de obra	Grado de marginación					Total
	Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja	
Familiar	4.4	49.8	10.7	16.8	2.6	84.4
Contratada	1.0	3.9	9.7	0.5	0.6	15.6
Total	5.4	53.7	20.4	17.3	3.2	100.0

Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

4.3 Impactos en indicadores de segundo nivel

En este inciso se analiza el segundo nivel de impactos, que está referido a aquellas variables que contribuyen a la obtención de cambios en el ingreso y el empleo. Los indicadores generados son los que se relacionan con la inversión y capitalización de las UPR apoyadas, la producción y productividad de las empresas, la integración productiva hacia el interior de las UPR y los procesos de innovación tecnológica.

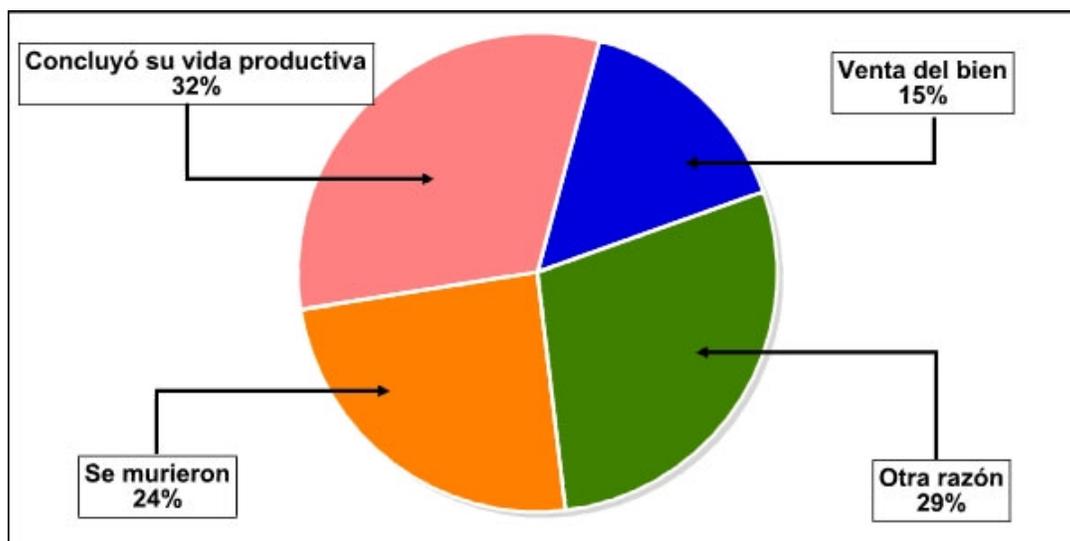
4.3.1 Inversión y capitalización de la unidad de producción rural

Las reglas de operación establecen en su Artículo 76 el objetivo general de fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos, y como objetivo específico se plantea “incentivar la inversión entre la población rural de menores ingresos, para su capitalización a través del apoyo para la adquisición y aplicación de equipos y bienes de tecnología apropiada a las condiciones organizativas, económicas y potencial de desarrollo de los pobladores rurales, las UPR y sus organizaciones económicas”.

Por ello, en este inciso se evalúan los efectos del Papir en la inducción de la inversión y capitalización de las unidades de producción rural, para lo cual se registran los cambios en la escala de producción a través de la incorporación de activos productivos y se mide también el grado en que se están orientando los beneficiarios hacia la integración de la producción, la reconversión productiva o la adopción de nuevas tecnologías.

De los 4,860 beneficiarios del Papir 2002, 94% recibieron como apoyo un bien capital y de ellos, 83% lo conservan tres años después, lo que significa que 17% se desprendieron del bien capital, siendo las tres principales razones aducidas, la conclusión de su vida productiva, la muerte de los animales o plantas recibidos o la venta del bien para comprar otro mejor, aunque una parte de ellos, concentrados en los estratos I y II, lo tuvieron que vender por falta de recursos. Este dato de conservación de los apoyos a tres años de recibidos es muy relevante y más aún cuando 62% de los entrevistados reportan un uso del bien de capital superior a 75% y otro 19% afirma que lo utilizan entre 51 y 75% de su capacidad, lo que en promedio arroja un índice de nivel de uso del bien capital de 82%, con un aprovechamiento creciente a medida que es más grande la UPR.

Figura 17. Razones por las que 17% de los beneficiarios 2002 ya no tienen el apoyo



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Estos resultados reflejan un avance con respecto a los alcanzados por los beneficiarios de 2001, lo cual puede vincularse con el significativo incremento de solicitudes soportadas con proyectos productivos y presentadas por grupos de productores organizados.

La influencia del Programa en la capitalización de las UPR apoyadas se ve reflejada en una serie de variables relacionadas, así se tiene que 44% de beneficiarios ya utilizaban componentes similares a los solicitados y 85% de ellos eran propietarios del bien, lo que significa que el PDR indujo en más de la mitad de las empresas a la adquisición de bienes que sin el apoyo de Papir quedaban fuera de su alcance. Del total de productores sólo 33% habrían realizado la inversión aún sin el apoyo, es decir, que dos tercios pudieron hacerlo por el Papir. Finalmente 6% lograron apoyos complementarios de otras fuentes financieras y un significativo 22% realizó inversiones adicionales con recursos propios.

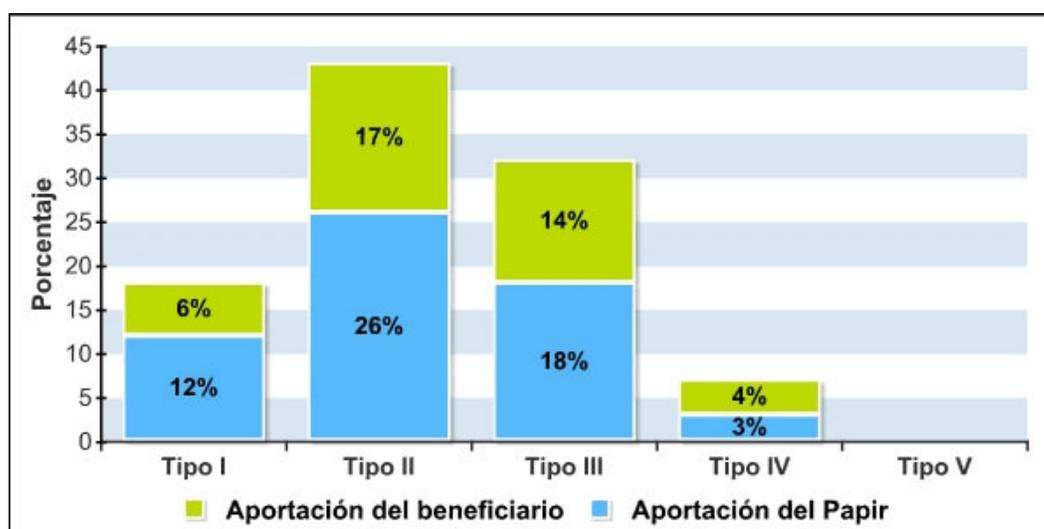
Según el tipo de actividad apoyada, las inversiones se orientaron de manera diferente. En el caso de los agrícolas 71% de los apoyos fueron solicitados para implementos agrícolas, tractores y sistemas de riego y 41% destinaron los recursos a la producción de granos y semillas, mientras que en el caso de los pecuarios 86% de los apoyos se emplearon en pie de cría, infraestructura, instalaciones y equipo y 63% de los apoyos se canalizaron a la producción bovina. Al comparar el desempeño de los dos tipos de actividad, se encontró que los ganaderos solicitantes tenían más experiencia en el uso de los componentes solicitados y también mostraron más disposición para haber comprado los componentes recibidos aún sin el apoyo del Programa.

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, en la encuesta se buscó separar el efecto del Programa. Para determinar la aportación de la Alianza en la capitalización de las UPR se evaluó la diferencia entre el valor de los activos antes del apoyo y al momento de realizar la encuesta en junio de 2005. Para esta variable se consideran sólo los beneficiarios 2002, ya que la capitalización es un proceso que sólo puede ser analizado en el mediano plazo por requerir un tiempo mínimo de maduración.

Las formas de capital que se consideraron fueron maquinaria, equipo, instalaciones, animales, plantaciones y cultivos perennes. No se tomó en cuenta la tenencia de la tierra, ya que Alianza no otorga apoyos para su adquisición.

En la encuesta a beneficiarios 2002, se registraron las aportaciones de capital provenientes de los productores y del Programa, y de la suma total de ambas fuentes se obtuvo el monto total de la inversión de la muestra de productores. En la figura 18 se observa cómo se distribuyeron los recursos por estrato y hacia el interior de cada tipo de productor se diferencia la proporción en que se hicieron las aportaciones.

Figura 18. Proporción de las aportaciones de capital del Papir y beneficiarios 2002 por estrato



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Destaca el estrato II que concentró 42% de los recursos, seguido del estrato III con 32% del total, por lo que estos dos tipos de productores dispusieron de más de 74% de las inversiones. El tipo I obtuvo 18% de las inversiones y al estrato IV 7%, siendo mínimo el acceso a recursos en el grupo V. En cuanto a la proporción de las participaciones entre el Programa y los beneficiarios, la parte aportada por el Papir fue decreciendo a medida que las UPR eran más grandes.

Tomando como base el capital invertido en las UPR antes del apoyo, los beneficiarios valoraron al momento de la entrevista el aumento de su inversión que consideraron atribuible a los apoyos de la Alianza, de donde se derivó el cambio en el capital, que es una medida de capitalización y del impacto del Programa en este rubro fundamental. El cuadro siguiente muestra el valor de cambio en el capital de la UPR para el conjunto de beneficiarios del Papir 2002, desglosado por tipo de actividad apoyada y por estrato, lo que permite comparar su desempeño.

Cuadro 12. Incremento de capital de las UPR de los beneficiarios apoyados con Papis 2002 por estrato y tipo de actividad

Actividad apoyada	Tipo de Productor					Total DR
	I	II	III	IV	V	
Actividades agrícolas	2.44	0.75	0.23	0.17	0.02	0.34
Actividades pecuarias	2.07	0.63	0.29	0.27	0.12	0.40
Actividades no agropecuarias	8.46	0.67	0.45	0.13	0.02	0.75
Total de beneficiarios	3.09	0.67	0.27	0.23	0.08	0.40

Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Los beneficiarios 2002 tuvieron un aumento en el nivel de capitalización de 40% en promedio⁴³. El tipo de actividad que mostró mejor desempeño es la no agropecuaria con 75% de incremento en el valor de su inversión tres años después de recibido el apoyo, valor muy superior al alcanzado por las UPR dedicadas a las actividades agrícolas y pecuarias que tuvieron valores de 34% y 40% respectivamente. No obstante, puede afirmarse que, en el tema de capitalización, todos los beneficiarios del Programa tuvieron un buen desempeño y esto es explicable en gran parte por el tipo de productores que apoya el PDR, que por ser pequeños, logran grandes impactos con los apoyos del Papis, a diferencia de los programas de fomento agrícola y ganadero de la alianza, que apoyan a productores con mayor nivel socioeconómico.

Al analizar cómo se comporta este valor por estrato, se observa que el cambio en el nivel de capitalización decrece a medida que aumenta el tamaño de la empresa, alcanzando un valor de 309% en el tipo I y descendiendo hasta una capitalización de tan sólo 8% en el tipo V, lo cual confirma que entre más pequeño es el productor apoyado, el impacto en capitalización que se logra es mayor. Este comportamiento estratal es similar para los tres tipos de actividad apoyados.

Cuadro 13. Incremento de capital de las UPR de los beneficiarios apoyados con Papis 2002 por nivel de marginación y tipo de actividad

Actividad apoyada	Nivel de marginación					Total DR
	Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy baja	
Actividades agrícolas	0.75	0.43	0.33	0.26	0.40	0.34
Actividades pecuarias	0.40	0.43	0.39	0.32	0.61	0.40
Actividades no agropecuarias	0.33	0.79	1.17	0.60	0.67	0.75
Total de beneficiarios	0.45	0.45	0.40	0.32	0.55	0.40

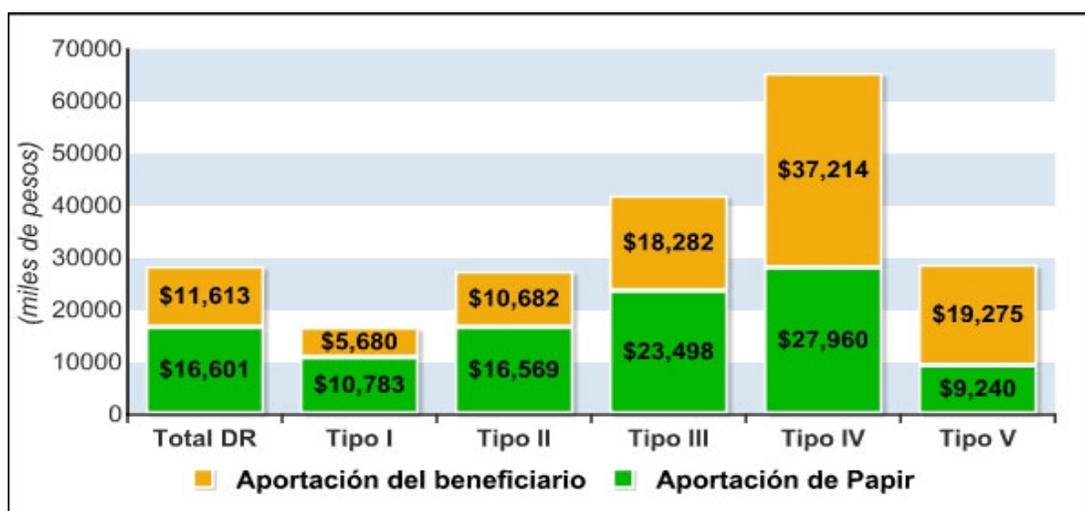
Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

⁴³ Este dato se estimó en 2005, a tres años de que los beneficiarios recibieron el apoyo.

Cuando se analiza el nivel de capitalización de las UPR apoyadas en 2002 por grado de marginación de las localidades donde se localizan los beneficiarios, el mejor desempeño se tuvo en las zonas clasificadas como de muy baja marginación, lo cual puede explicarse por ser las que tienen acceso a las mejores vías de comunicación y mayores posibilidades de acceso a mercados, servicios, información e infraestructura de apoyo a la producción. Las zonas de alta y muy alta marginación obtuvieron valores de capitalización superiores a la media de productores apoyados por el Programa, situándose en 45%, mientras que la zona de baja marginación, cuyo promedio fue afectado por los bajos niveles alcanzados en la actividad agrícola, tuvo un desempeño de tan sólo 32%. En el caso de las zonas prioritarias el resultado favorable obtenido tiene que ver con el hecho de que se trata de UPR muy pequeñas, que aún con apoyos relativamente chicos alcanzan importantes impactos en la capitalización de las empresas.

Sin embargo, en términos absolutos y dada la mayor inversión económica por UPR en los estratos más grandes, las nuevas aportaciones de Alianza y del productor, contribuyen a que el promedio de capitalización sea mayor a medida que aumenta la escala de producción, lo cual significa que los productores más grandes son también los que más se capitalizan. Al respecto es interesante observar que entre los pequeños productores se tiende a reconocer un papel más relevante de la Alianza en la capitalización de sus empresas rurales, mientras que entre los más grandes la tendencia es a minimizar su papel, ya que tienen mayor acceso a otras fuentes de financiamiento y a recursos propios. Lo anterior se refuerza con los datos de la figura siguiente, en donde se muestra la inversión individual por beneficiario, la cual crece a medida en que aumenta el tamaño de la unidad de producción, siendo la excepción el estrato V, debido a que por las características del Programa, se trata del tipo de productor que tiene menor prioridad.

Figura 19. Aportación individual del beneficiario y del Papir 2002 por estrato



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Como puede observarse la media individual del apoyo otorgado por el Papir en 2002 fue de 16,600 pesos por beneficiario, con una aportación promedio por productor de 11,600 pesos. Los estratos I al IV muestran una clara tendencia a aumentar la inversión total de las dos fuentes por persona a medida que es más grande la UPR, al mismo tiempo que

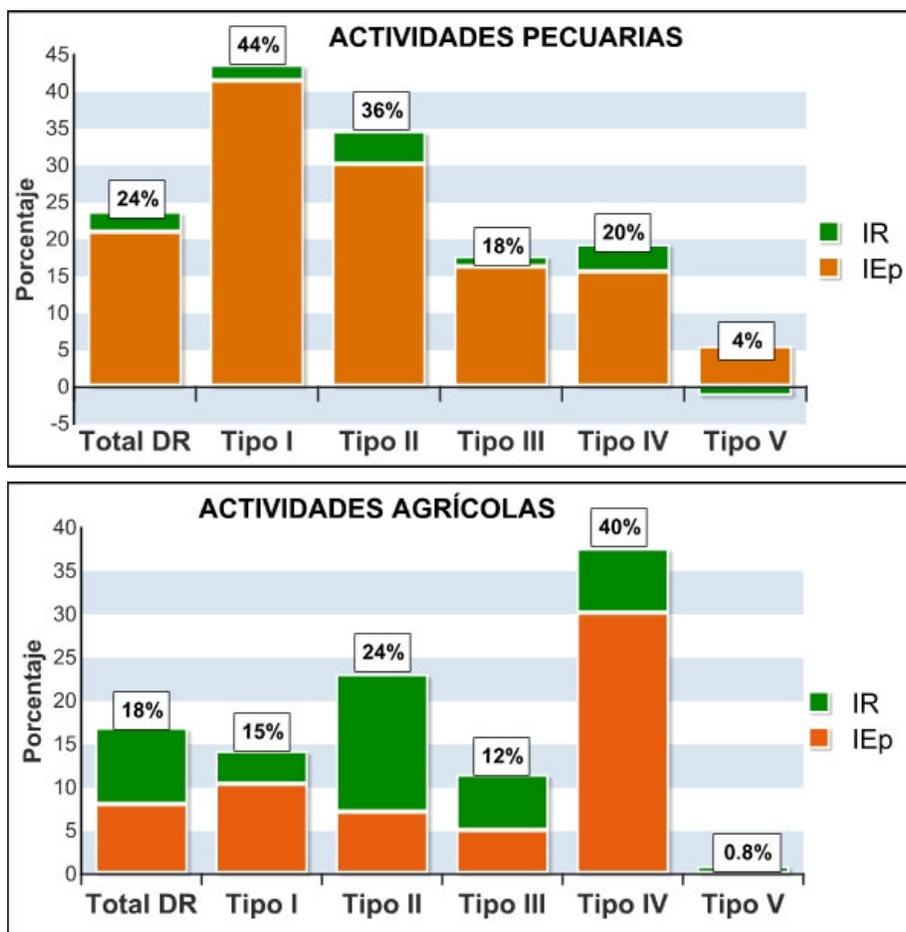
proporcionalmente se va reduciendo la participación del Programa, es decir, crece en términos cuantitativos y decrece en términos porcentuales.

4.3.2 Producción, productividad e integración de la producción

En el caso de las actividades agrícolas los cambios en la producción, se han dado en función del aumento tanto en escala de producción, como en rendimiento de los cultivos. Según la encuesta a beneficiarios 2002, la producción agrícola aumentó 18%. Este cambio en la producción cuando es analizado según el tipo de productor, refleja que entre los productores tipo IV aumentó principalmente la escala de producción, lo cual pudiera explicarse porque los componentes recibidos por 78% de estos productores, fueron implementos agrícolas y tractores. En contraste, los productores tipo II registran un aumento en el rendimiento de sus cultivos, lo cual sugiere que dicho incremento pudiera deberse a que 26% de estos productores recibieron apoyos para sistemas de riego, de los cuales la mitad se utilizaron en la producción de granos y semillas. En este sentido, no es casual que el mayor aumento en rendimiento se alcanzó en la producción de granos y semillas con 15%, seguido de las ornamentales con 11%. Otro aspecto interesante es que los beneficiarios que contaron con asistencia técnica del Prodesca aumentaron su producción 23%, debido principalmente a un aumento en el rendimiento en sus cultivos de 19%, en comparación con los que no recibieron Prodesca cuya producción aumentó 18%, pero el rendimiento de sus cultivos solamente se elevó 9%.

Por otro lado, en el caso de las actividades pecuarias el cambio en la producción fue de 24%, lo cual se debe principalmente a un aumento en la escala de producción, pues los cambios en rendimiento son mínimos. En este sentido, el aumento porcentual es más evidente en los productores de los estratos I y II, pues la dotación de cabezas de ganado aumentó hasta en 40% la escala de producción estos productores. El cambio en el rendimiento se observa de manera más evidente en aquellos productores que recibieron el componente de alimentación pues el aumento es de 17%, en contraste, el componente de genética aumentó el rendimiento sólo 6% en la producción de aquellos beneficiarios que lo recibieron. En este sentido, las especies que resultan más susceptibles de generar impactos en la producción son los bovinos destinados a la producción de leche, los ovinos y los caprinos, los cuales mejoran notablemente su desempeño cuando los apoyos se acompañan de los componentes de genética y alimentación.

Figura 20. Cambio en la producción de beneficiarios 2002 por tipo de actividad y estrato socioeconómico de los productores



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.
Nota: IR – Indicador de rendimiento en la producción; IEp – Indicador de escala de producción

Estos resultados muestran que el Programa incide en la producción, principalmente aumentando la escala de producción (*IEp*). Sin embargo, resultan notorios los bajos valores que se registran en cuanto a la productividad (*IR*) de las UPR, sobre todo en las actividades pecuarias, donde resulta necesario implementar esquemas que permitan mejorar el rendimiento de los sistemas de producción, mediante la diversificación de los componentes de los apoyos que se otorgan y brindando un acompañamiento técnico a los productores, lo cual permita elevar la productividad de las unidades de producción pecuaria. En el caso de las actividades agrícolas, debe tomarse en cuenta que los principales factores que logran impactos positivos en la productividad de las UPR, son la transferencia de tecnología y la asistencia técnica.

Con respecto a la integración de la producción, es importante resaltar que menos de 1% de los beneficiarios recibieron apoyos orientados al acopio, almacenamiento, selección, empaque, transportación, procesamiento o transformación de los productos agropecuarios. En este sentido, aunque la información recabada con estos beneficiarios

no es representativa, resulta interesante su análisis, pues hay algunas tendencias que pueden señalar áreas de oportunidad para impulsar la integración de la producción.

En el caso de las actividades agrícolas, entre los beneficiarios que en 2002 recibieron apoyos para actividades no primarias, la mayoría utilizó el apoyo para el empaque y almacenamiento de productos agrícolas, principalmente de forrajes, hortalizas, granos y semillas. Asimismo, los beneficiarios realizaron sus ventas a través de una organización, sin embargo pocos beneficiarios tenían asegurada la venta antes de iniciar la actividad apoyada por Alianza. Los principales beneficios obtenidos de las actividades de posproducción ha sido el incremento en la calidad de sus productos, y por lo tanto mejores precios.

En las actividades pecuarias, entre los beneficiarios que recibieron apoyos para el acopio y transformación de productos pecuarios en 2002, la mayoría utilizaron el apoyo para actividades de posproducción derivada de aves, y en menor proporción para los derivados de la producción de bovinos de carne y lecheros. Las ventas fueron realizadas a través de alguna organización, e igualmente fueron pocos los beneficiarios que tenían asegurada la venta de sus productos antes de iniciar la actividad con la que fueron apoyados. Los beneficios derivados de las actividades de acopio y transformación tienen que ver con el acceso a nuevos mercados, lo que les permitió reducir la participación de intermediarios comerciales.

En el caso de las actividades no agropecuarias, la información del tipo de actividades apoyadas, así como sus impactos, es un tema que ha sido analizado en el inciso 4.1 donde se describen las características generales de los beneficiarios y las inversiones y en el inciso 4.2.1 de ingreso de las actividades apoyadas, dentro de este mismo capítulo.

Para finalizar con el tema de integración de la producción, es necesario tener en cuenta que únicamente 2 de cada 10 beneficiarios que fueron apoyados para realizar actividades agrícolas en 2004, sabe qué es y qué actividades realiza un Comité Sistema Producto (CSP). En este sentido, no es casual que entre los beneficiarios dedicados a la producción de cultivos agroindustriales la proporción de productores que los conocen sea de 4 de cada 10, pues su actividad está más cercana a dicho Comité. Entre los beneficios que reciben del CSP, los productores opinan que tienen mayor capacidad de negociación con proveedores y compradores, así como acceso a nuevos mercados y mayor participación en los mismos. En el caso de los beneficiarios que fueron apoyados para realizar actividades pecuarias en 2004, la proporción de aquellos que conocen qué es y qué hace un CSP, es igualmente de 2 de cada 10, y aunque no se observa mayor diferencia entre las distintas cadenas pecuarias, en el caso de los productores del tipo IV esta proporción aumenta a 3 de cada 10.

4.3.3 Cambio tecnológico

El PDR favorece la adquisición y aplicación de equipos y bienes de tecnología apropiada a las condiciones organizativas, económicas y potencial de desarrollo de los pobladores rurales, para sentar las bases materiales que permitan una mayor productividad e ingreso de los grupos prioritarios definidos en las reglas de operación. En este sentido resulta relevante determinar el grado en que el Programa está induciendo el uso de nuevas tecnologías relacionadas con fertilización, riego, genética, alimentación e infraestructura y equipo de calidad superior, para lo cual se enfatizará el análisis del cambio tecnológico por estrato de productor y por tipo de actividad apoyada.

El cambio tecnológico incide en la capacidad de los productores rurales para aumentar su producción y productividad, así como disminuir sus costos de producción, variables que intervienen directamente en el aumento del ingreso de la UPR. Para medir el cambio en el nivel tecnológico de los beneficiarios se tomó en cuenta, en el caso de las actividades agrícolas, la calidad genética de las semillas y plántulas, el riego, la fertilización y la mecanización de las unidades productivas, y para los productores ganaderos se analizó la calidad genética de los animales, su alimentación, la infraestructura y equipo disponibles.

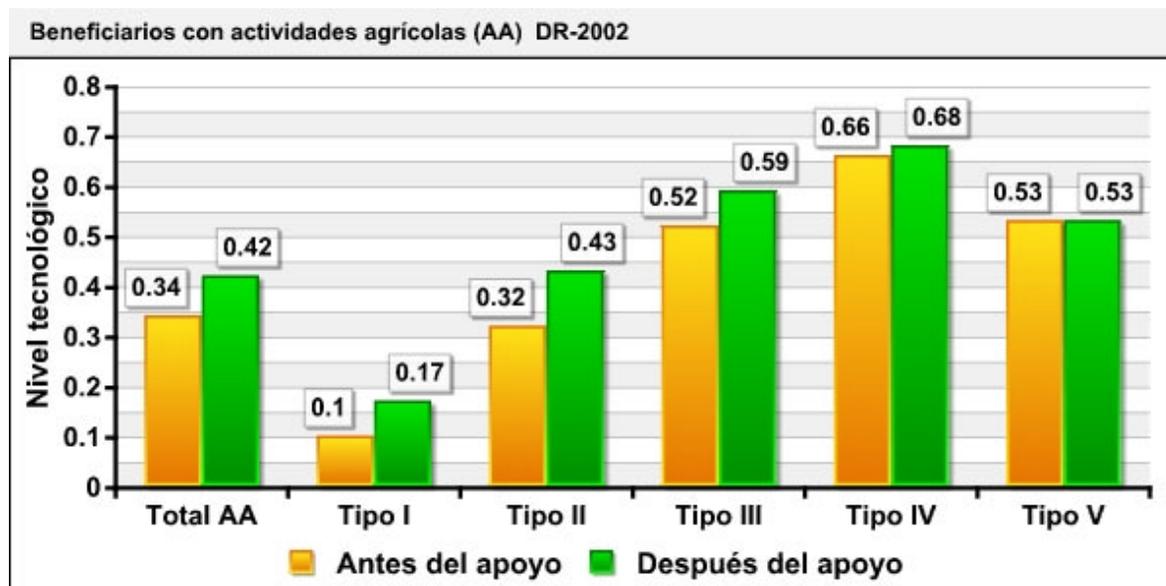
Con estos datos se integró para cada uno de los beneficiarios el nivel tecnológico antes del apoyo, el cual indica el grado de adopción de tecnología, así, cuando es igual a uno significa que el productor utiliza las mejores técnicas de producción y el cero estaría reflejando la ausencia total de las tecnologías consideradas en el cálculo. También se obtuvo el valor del nivel tecnológico después de recibido el apoyo, lo que permitió tener una medida del cambio de tecnología de las UPR apoyadas por el Programa.

En este sentido, los beneficiarios del Programa que recibieron el apoyo en 2002 denotan un avance en el índice de nivel tecnológico⁴⁴, en una escala de 0 a 1, de 0.25 registrado antes del apoyo a 0.32 después del apoyo, lo que implicó un progreso del nivel tecnológico del 24% entre los dos momentos, que es muy relevante por el papel que desempeña la innovación tecnológica para mejorar la productividad y la competitividad, sobre todo en un entorno que se caracteriza por la apertura creciente de los mercados.

Los datos de la situación del nivel tecnológico antes del apoyo, comparados con el nivel tecnológico alcanzado después del apoyo, se presentan en las siguientes dos figuras, una sobre los beneficiarios con actividades agrícolas y la otra con los productores que desarrollan actividades ganaderas, ya que el desempeño de ambas poblaciones y el impacto que se logra con las inversiones del Papiro en cuanto a la adopción de nuevas tecnologías es diferente.

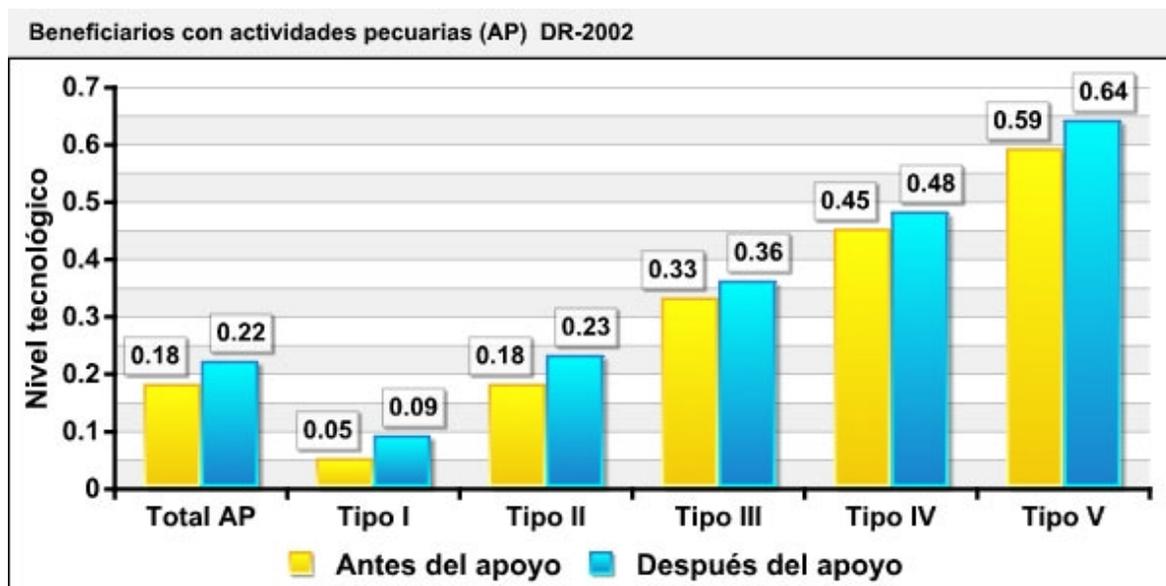
⁴⁴ En el nivel tecnológico de las UPR pecuarias se consideraron tres variables: genética, alimentación e infraestructura y equipo, correspondiendo el techo tecnológico a calidad genética certificada del hato; alimentación basada en dietas y raciones; e infraestructura y equipo completos para manejo y acopio de la producción, y para las UPR agrícolas el techo tecnológico se basó en la calidad genética de las semillas y material vegetativo, el tipo de riego, la aplicación de fertilizantes y la mecanización del proceso agrícola.

Figura 21. Índice del nivel tecnológico existente antes y después del apoyo en las UPR de beneficiarios agrícolas apoyados en 2002 por estrato



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Figura 22. Índice del nivel tecnológico existente antes y después del apoyo en las UPR de beneficiarios pecuarios apoyados en 2002 por estrato



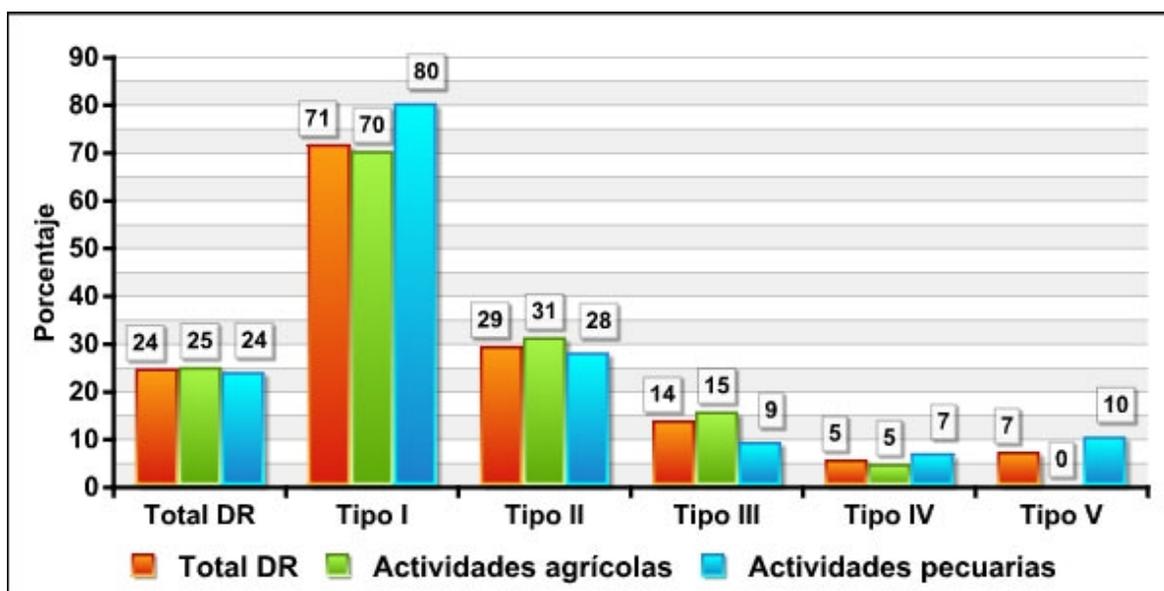
Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

De la comparación entre las dos actividades apoyadas resalta en principio que los agricultores tienen en general mejor nivel tecnológico que los ganaderos, pero también destaca que el impacto del Papir para inducir la innovación tecnológica es más apreciable entre los productores con actividades agrícolas que con los pecuarios, lo que podría estar indicando una mayor capacidad de adopción de nuevas tecnologías de parte de los primeros.

El siguiente aspecto que sobresale en ambas figuras es una asociación directa entre el tamaño de la UPR y su nivel tecnológico, así se tiene que el índice de los productores del primer estrato que se registró antes del apoyo, es seis veces inferior al que tienen los estratos IV y V con actividades agrícolas y en el caso de los beneficiarios con actividades ganaderas, la diferencia entre los mismos estratos es del orden de diez veces.

Al analizar el salto tecnológico alcanzado a raíz del apoyo del Papir-2002, éste resultó particularmente relevante para los productores de menor nivel socioeconómico tipo I y II, disminuyendo a medida que aumenta el tamaño del productor, hasta llegar a cifras cercanas a cero para los productores tipo IV y V. Esta tendencia se manifiesta por igual en las actividades agrícolas y en las pecuarias, y se explica porque los productores más grandes son los que tienen mejores niveles tecnológicos y por lo tanto los cambios suelen ser más pequeños. Por el contrario, para los productores pequeños el cambio tecnológico fue muy significativo, ya que al tener tan poca tecnología cualquier innovación representa mucho en términos productivos, no obstante, dado el tamaño de la brecha tecnológica, siguen siendo los más atrasados en el uso de tecnología.⁴⁵

Figura 23. Cambio tecnológico logrado con el apoyo de Papir-2002 en las UPR por tipo de actividad y por estrato



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

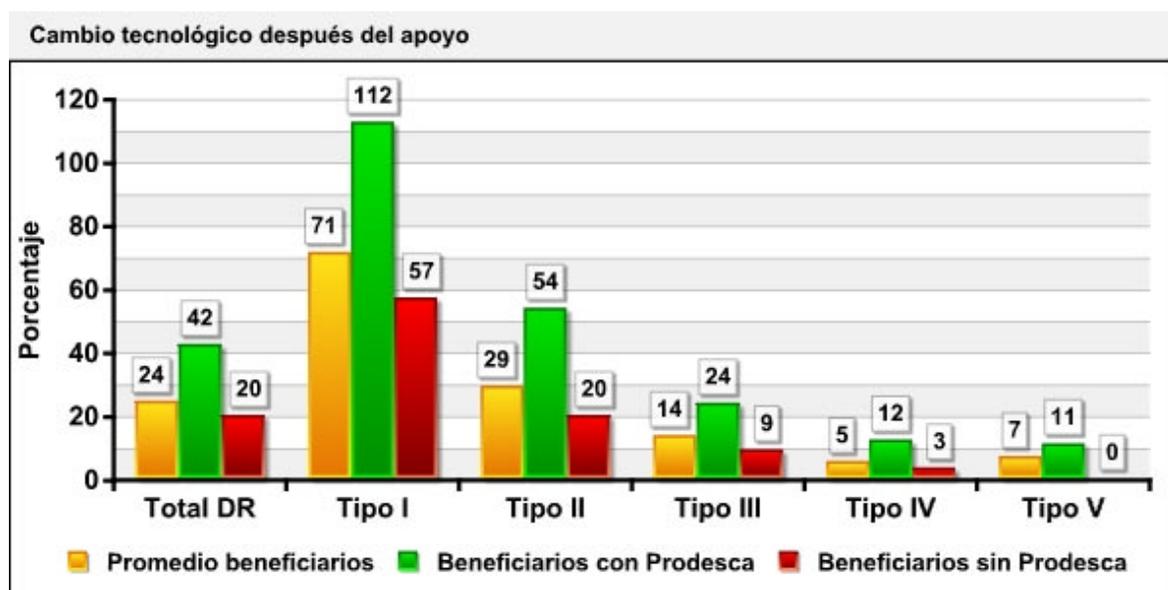
⁴⁵ A medida que el índice de nivel tecnológico se aproxima a uno significa que existe mayor empleo de tecnología más avanzada.

La figura es muy ilustrativa del efecto positivo del Programa en las UPR apoyadas, en particular con los grupos de productores prioritarios, que están en una clara desventaja en términos de competitividad tanto interna como externa. Este impacto se está dando aún cuando el tema de innovación tecnológica no está dentro de las prioridades del Papiir y confirma la validez de la estrategia de focalización de los apoyos a los grupos de bajos y muy bajos ingresos

Aún cuando el aumento medio del cambio tecnológico para todos los beneficiarios del PDR fue de 24%, el estrato I tuvo un avance de 71% a tres años de haber recibido el apoyo, casi tres veces superior a la media, mientras que los estratos del II al V tuvieron resultados decrecientes con valores promedio de 29%, 14%, 5% y 7% respectivamente. Al analizar el comportamiento de la variable en función del grado de marginación de la localidad donde se ubica la UPR, no se encontraron diferencias significativas, lo cual tiene que ver con el hecho de que la población de los distintos estratos se encuentra repartida entre los cinco grados en que se clasifican las localidades marginadas.

Finalmente se analizaron los datos de cambio tecnológico agrupando al conjunto de beneficiarios entre los que recibieron algún servicio de Prodesca y los que no lo tuvieron, con los resultados que se presentan en la siguiente figura.

Figura 24. Cambio tecnológico logrado con el apoyo de Papiir-2002 en las UPR por estrato con y sin Prodesca



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Al incluir la variable sobre la presencia del Prodesca en las UPR apoyadas, resalta positivamente el efecto de los prestadores de servicios profesionales en el cambio tecnológico logrado por los beneficiarios, el cual, como puede observarse en la figura anterior, tuvo un impacto casi dos veces mayor que los productores que no tuvieron acceso al Prodesca. Las reflexiones que se derivan de este dato son trascendentes para impulsar mecanismos efectivos que logren fortalecer la asociación operativa entre Papiir y

Prodesca, ya que la incorporación de nuevas tecnologías en los sistemas de producción de los beneficiarios es un elemento fundamental para inducir el desarrollo sustentable.

Por otra parte, si se analizan por separado los desempeños de los productores con actividades agrícolas y pecuarias, es evidente la mayor capacidad receptora de los agricultores, que en promedio lograron un salto cualitativo de 52.9% de cambio tecnológico, mientras que el promedio de los ganaderos sólo tuvo un avance promedio de 29.2%. Esto tiene que ver con el tipo de componentes solicitados, ya que en el caso de los pecuarios se trata principalmente de cabezas de ganado, que impactan la escala de producción, pero no modifican cualitativamente las formas de producción.

4.4 Resultados del Prodesca

En el análisis de los impactos en el ingreso, se muestra cómo los beneficiarios apoyados simultáneamente con inversiones físicas y el Prodesca registran proporcionalmente mayores ingresos que los que no cuentan con la asistencia de un prestador de servicios profesionales. No obstante, la articulación entre las inversiones físicas y el desarrollo de capacidades aún no es la óptima; la encuesta a beneficiarios muestra que solamente 29% de beneficiarios que recibieron apoyos Papir en 2002, recibió algún servicio de asistencia técnica de Prodesca. Esta situación mejoró para el 2004, pues 41% de los beneficiarios que recibieron inversiones físicas contaron también con los servicios del Prodesca. Aunado a la desarticulación entre los subprogramas, otro tema que debe ser considerado es el escaso acompañamiento técnico que reciben los beneficiarios, pues sólo 11% de los productores que recibieron servicios del Prodesca en 2002, volvieron a recibir otros servicios en los años siguientes de haber sido apoyados con la inversión física.

En relación al desempeño de los PSP, 56% de los beneficiarios encuestados en 2002 calificaron la calidad del técnico como buena, 26% como regular, 11% como muy buena, y 7% consideró mala la calidad de los servicios que recibieron del PSP. En 2004 estas calificaciones son comparativamente mejores, pues 62% de los beneficiarios consideraron que la calidad del PSP fue buena, 20% opinó que fue regular, 14% muy buena, y sólo 4% calificó como mala la calidad del PSP. En este sentido, más de la mitad de los beneficiarios que han recibido servicios del Prodesca, opinan que el PSP contribuyó al éxito del proyecto, pues fortaleció la unidad de producción o la unidad del grupo. Las actividades donde los beneficiarios identifican mayor contribución de los PSP, tienen que ver con la participación de éste en la elaboración del proyecto y el acceso a financiamiento, principalmente del Papir. Sin embargo, únicamente 22% de los beneficiarios han participado en los talleres de usuarios.

En cuanto a los distintos servicios brindados por PSP, las actividades siguen concentrándose en la formulación de proyectos y en la gestión e implementación de los mismos; mientras que la asistencia técnica, los eventos de capacitación y el fortalecimiento a la organización del grupo son actividades menos desarrolladas por los PSP. Por esta razón, resulta necesario impulsar más los servicios de asistencia técnica, consultoría, capacitación, promoción de proyectos en zonas marginadas, así como los programas especiales de desarrollo de capacidades que ofrece el Prodesca.

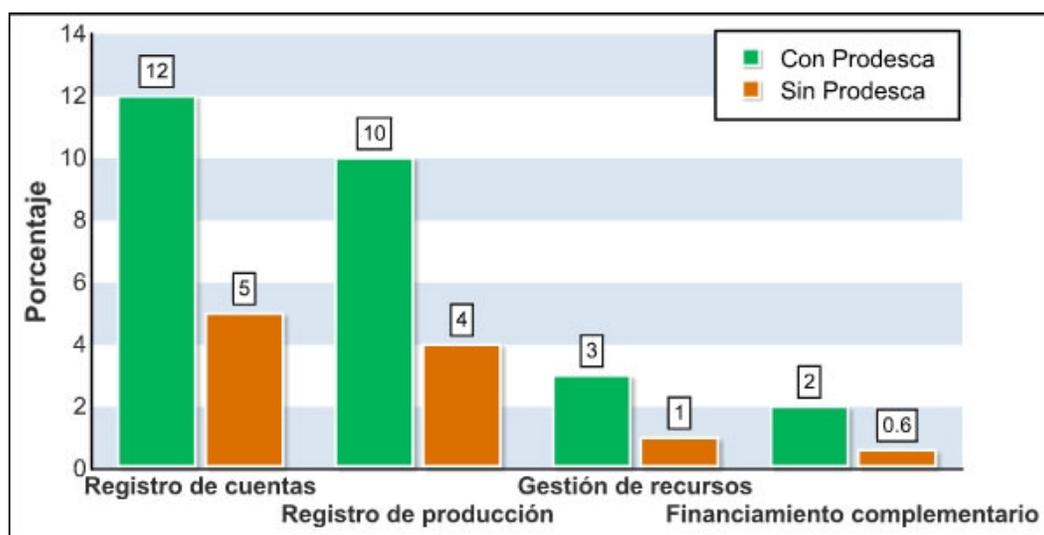
Figura 25. Servicios brindados por prestadores de servicios profesionales



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

En lo que respecta a las actividades administrativas y de gestión que los productores realizan, los apoyos que el PDR otorga, han contribuido para que los productores realicen regularmente registros contables y productivos en la UPR, así como para que participen en la gestión en otras instituciones y obtengan financiamiento complementario. En este sentido, 9% de los beneficiarios después de recibir el apoyo comenzaron a llevar registros de los gastos, compras y ventas de la UPR. El 8% de los productores, iniciaron registros de la producción. El 2% de los beneficiarios participaron en la gestión con otras dependencias y 1% de éstos consiguieron el financiamiento.

Figura 26. Cambio porcentual en las actividades administrativas y de gestión que realizan beneficiarios del PDR, con la participación de Prodesca



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Por otro lado, la participación de Prodesca en el Programa de Fomento Agrícola (FA) de la Alianza, es aún escasa. En 2002, únicamente 2% de los beneficiarios de Fomento Agrícola recibieron algún servicio del Prodesca, situación que en 2004 aumentó a 8%. Esta situación refleja la escasa difusión que tiene el Prodesca, lo que incide en la falta de oportunidad para aprovechar los servicios que brinda el subprograma. Lo anterior adquiere relevancia, si se considera que los beneficiarios de FA que recibieron algún servicio de este subprograma, aumentaron sus ingresos en 20%, en comparación con los que no lo recibieron que fue de 18%⁴⁶. En este contexto, resulta sugestivo considerar a la población que accede a los recursos de FA, como clientes potenciales en el mercado de servicios profesionales que busca desarrollar Prodesca, pues el porcentaje de beneficiarios que pusieron dinero de su bolsa para recibir servicios de capacitación o asistencia técnica, pasó de 3% en el 2002 a 10% en 2004. Aunado a esto, debe tomarse en cuenta la percepción de 60% de los beneficiarios de FA que tuvieron servicios del Prodesca, que opina que el PSP contribuyó al éxito de su proyecto. (Fuente: EB Programa FA)

4.5 Resultados del Profemor

4.5.1 Fortalecimiento institucional

El impulso a la conformación de consejos municipales de desarrollo rural sustentable y la operación municipalizada del PDR, es parte de un proceso de descentralización que implica cambios estructurales, por ello, en el análisis debe considerarse la perspectiva a largo plazo que requiere dicho proceso para madurar. No obstante que la municipalización es un proceso en desarrollo, las encuestas a beneficiarios y otros actores aportan información suficiente para conocer los impactos que el Profemor, en su componente de fomento institucional, ha tenido en la conformación y forma de operar de los CMDRS.

Según la encuesta a otros actores, 6 de cada 10 operadores estatales y presidentes municipales considera que la mayoría de los CMDRS están operando regularmente y sólo 2 de cada 10 opina que los CMDRS que están en operación son menos de la mitad. Entre los entrevistados 7 de cada 10 percibe la estrategia de municipalización como un proceso eficaz para involucrar a más actores en el desarrollo rural y no tanto como un proceso que sirve únicamente para otorgar recursos al municipio.

La escasa difusión y la falta de información entre la población rural en general es una de las limitantes que enfrenta la municipalización, pues únicamente 34% de los beneficiarios encuestados conocen la existencia de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable. La falta de información es más evidente en los productores cuya atención es prioritaria para el Programa; por ejemplo, 3 de cada 10 productores del estrato I y II conocen la existencia de los consejos municipales, mientras que en los productores del estrato III son 4 de cada 10 quienes los conocen, entre los productores del estrato IV esta proporción es de 5 por cada 10, y en los productores del estrato V son 6 de cada 10.

Sobre la operación municipalizada del PDR, 8 de cada 10 operadores estatales y presidentes municipales opinan que se han actualizado los planes municipales de DRS y que en el seno de los consejos se están tomando decisiones sobre la operación del PDR. Sin embargo, los planes presentan serias deficiencias en su contenido, pues muchos son

⁴⁶ La información de estos impactos se tomó del informe de la evaluación del Programa Fomento Agrícola de la Alianza 2004.

sólo documentos descriptivos con información general de carácter monográfico y no reflejan la realidad rural del Municipio. En cuanto a la distribución de recursos, 88% de los actores entrevistados opina que la fórmula para distribuir el presupuesto a los municipios se está aplicando adecuadamente, y 78% percibe que los CMDRS se han fortalecido con la presencia del coordinador municipal contratado con recursos Profemor.

Entre los principales problemas operativos que enfrenta el proceso de municipalización, los operadores estatales y presidentes municipales entrevistados consideran que en primer lugar está la capacitación insuficiente de los consejeros (55%), luego se encuentra la falta de financiamiento (53%), seguido de la poca coordinación entre las instituciones del sector (37%), la poca coordinación entre los tres niveles de gobierno (36%), indefinición de atribuciones en las diversas instancias relacionadas con el proceso (34%), falta de interés de los actores por que no se ven resultados (22%), y por último la percepción de que los CMDRS son potestad de la Sagarpa (15%); los porcentajes suman más de 100% pues las respuestas no son excluyentes. Aunado a estos problemas, existe la apreciación de que la estrategia de municipalización impulsada por Sagarpa, es una política que se encuentra aislada, pues cuando se les pregunta a los presidentes municipales en qué medida Profemor se coordina con otras instancias que promueven la municipalización, 6 de cada 10 responden que poco o nada.

En relación con la coordinación entre las instancias que participan en la operación municipalizada del Programa, 4 de cada 10 operadores estatales y presidentes municipales opina que la coordinación institucional entre la Comisión de Desarrollo Rural y los municipios no es buena; esta proporción es igual en relación a la coordinación institucional entre la CDR y los CMDRS, así como entre la CDR y los coordinadores.

En el proceso de municipalización quedan todavía temas pendientes que requieren atención. Se tiene una proporción en la que 4 de cada 10 productores encuestados calificó, en términos generales, que la forma de operar del consejo es regular o mala. Esta calificación está dada en función de la utilidad del consejo para apoyar a toda la población del municipio, la imparcialidad en la toma de decisiones, la capacidad de decisión sobre temas importantes y la representatividad de sus consejeros. No obstante, en la opinión de los productores beneficiarios del PDR en 2004, en comparación con la opinión en 2002, resulta interesante observar que hay un avance en el desempeño de los consejos.

Cuadro 14. Avances en la operación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS)

Porcentaje de beneficiarios que:	2002	2004
• Conocen las funciones del consejo	50%	57%
• Consideran útiles las funciones del consejo	51%	59%
• Están enterados de cómo se eligieron los consejeros	26%	30%
• Reciben información de temas tratados en reuniones del consejo	29%	38%
• Participan o están representados en el consejo	24%	30%
• Conocen a los consejeros	37%	47%
• Solicitudes de apoyo que fueron revisadas por el consejo	27%	43%

Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Según la encuesta a beneficiarios 3 de cada 10 productores que fueron encuestados viven en municipios donde existe un CMDRS y opera el Programa de manera municipalizada. Éstos productores opinan que el principal servicio relacionado con Alianza que reciben del municipio es la información, seguido de los servicios administrativos para tramitar su solicitud, la asesoría técnica es el servicio que reciben en menor proporción.

Cuadro 15. Participación del municipio en la operación del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza

Porcentaje de beneficiarios que reciben los siguientes servicios del Municipio:	2002	2004
• Información	68%	73%
• Llenado del formato de solicitud	41%	47%
• Realización de trámites	47%	55%
• Recepción de solicitudes	53%	55%
• Asesoría técnica	22%	33%

Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Es indudable el impulso que Sagarpa ha dado a través del Profemor a la conformación de los CMDRS, de igual manera la operación municipalizada del PDR resultó una decisión trascendente que ha vitalizado la dinámica de los consejos. Sin embargo, resulta necesario intensificar los esfuerzos que se están haciendo para capacitar a los consejeros. Igualmente es necesario que los diagnósticos y planes municipales elaborados por los coordinadores municipales, sean documentos cuyo contenido ayude a definir los criterios según los cuales el CMDRS asignará los recursos del PDR. Por último es necesario asegurar que en los estatutos de los CMDRS se consideren mecanismos para asegurar que la conformación del consejo sea representativa y que las decisiones que se tomen en su seno sean imparciales.

4.5.2 Consolidación organizativa y fomento empresarial

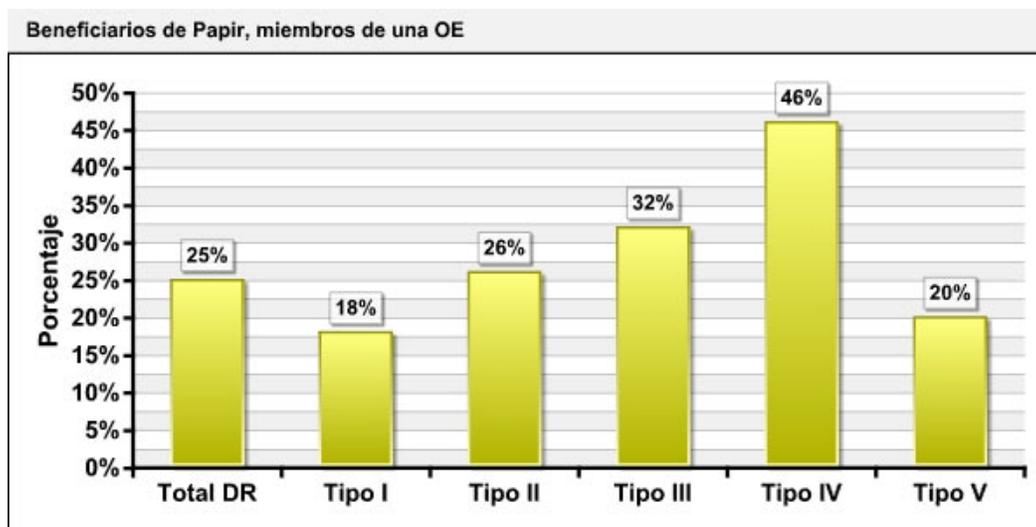
Estos componentes son fundamentales en la estrategia integral del PDR. Sin embargo, aunque Profemor en su diseño original busca profesionalizar y fortalecer las estructuras de las organizaciones económicas, lo cierto es que en la práctica estos componentes son utilizados para acceder a recursos que les permiten contratar a un técnico, a quien por lo general asignan tareas operativas de rutina dentro de la OE, sin que se incida en profesionalizar o hacer más competitiva la estructura interna. Un reflejo de esta situación es que 5 de cada 10 operadores estatales entrevistados opina que el Profemor ha contribuido poco o nada a la consolidación de las organizaciones económicas.

Según la encuesta a beneficiarios, entre aquellos productores que obtuvieron apoyos de Pápir en 2002 a través de una organización económica y utilizan este apoyo colectivamente, una proporción de 3 de cada 10 beneficiarios califican que el desempeño de su organización antes de recibir el apoyo era bueno o muy bueno, situación que mejoró después de recibir el apoyo, pues 4 de cada 10 calificaron como bueno o muy bueno el desempeño de su OE.

En este sentido, a partir del apoyo de Alianza los beneficiarios calificaron a sus organizaciones como buenas o muy buenas para acceder a nuevas tecnologías, en segunda instancia, los beneficiarios opinan que donde se percibe también una mejoría considerable es en la reducción de los costos de producción y venta, seguido de la capacidad para agregar valor a los productos, gestionar apoyos, negociar precios, condiciones y cantidades en el mercado, y en menor proporción el acceso a capacitación y asistencia técnica. En el aspecto que menos cambio se observa, aunque hay avances, es en la capacidad de acceder a financiamiento y seguros

No obstante los evidentes impactos que generan los apoyos del PDR en productores organizados, en el 2004, solamente 25% de los beneficiarios que recibieron inversiones físicas, son miembros de una organización económica. En este sentido, las carencias de organización resultan más conspicuas en los estratos de productores prioritarios para el PDR. Aunado a esto, resulta preocupante que entre los beneficiarios que accedieron al Papir y que además son miembros de una organización económica, únicamente 1 de cada 10 beneficiarios ha recibido también apoyos del Profemor.

Figura 27. Beneficiarios que recibieron apoyos de Papir y que pertenecen a una organización económica por estrato socioeconómico



Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

Por otro lado, el impacto en el ingreso de los beneficiarios que son miembros de una OE es mayor que en los productores que acceden a los apoyos de manera individual. La opinión de los pocos beneficiarios que han recibido apoyos de Profemor junto con inversiones físicas en 2004, muestra que 59% de las OE han sido apoyadas para formalizar sus estatutos jurídicos, 42% para participar en encuentros, talleres y cursos, 39% han establecido sistemas contables, 33% han recibido apoyos para el equipo de oficina (principalmente informático), 13% recibieron becas para sus agremiados o bien apoyos para realizar giras de intercambio, y 21% para publicar diversos materiales, realizar estudios especializados, entre otras actividades.

Cuadro 16. Cambio porcentual en las variables del ingreso de los beneficiarios 2002 por pertenecer o no a una organización económica

Beneficiarios 2002 PDR					
Actividad apoyada	Beneficiarios	Ingreso bruto (IYB)	Producción (IQ)	Rendimiento (IR)	Escala (Sp)
AGRÍCOLA	No pertenecen a una OE	1.17	1.15	1.05	1.10
	Miembros de una OE	1.28	1.23	1.19	1.04
	Total DR	1.20	1.17	1.09	1.08
PECUARIA	No pertenecen a una OE	1.22	1.24	1.02	1.17
	Miembros de una OE	1.43	1.38	1.04	1.33
	Total DR	1.27	1.24	1.03	1.21

Fuente: FAO, Encuesta Nacional a Beneficiarios, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

La información que aporta la encuesta a otros actores, permite describir las características generales de las OE que acceden normalmente a los apoyos del Profemor, entre las cuales destacan:

- El 30% de las OE se constituyeron entre 1996 y 2000, las que iniciaron sus funciones a partir de 2003 son igualmente 30%, aquellas que se formaron entre 2001 y 2002 suman 23%, y las que estaban constituidas antes de 1996 representan 19%.
- El número de asociados de 51% de las OE es menor a 20 miembros, 26% de las organizaciones cuenta con más de 100 asociados y 23% tiene entre 21 y 100 miembros.
- La figura jurídica con la que están registradas las OE es principalmente la de Sociedad de Producción Rural (SPR) que representan un 34%, le sigue la figura de la Sociedad Cooperativa (Soc. Coop.) con 27%, después están las asociaciones civiles (AC) con 24%; las sociedades de solidaridad social (SSS), sociedades civiles (SC), sociedades anónimas (SA), así como otro tipo de figuras jurídicas, representan en conjunto 15%.
- El monto promedio de los apoyos que reciben las OE del Profemor ronda los \$25,000. Sin embargo, 6 de cada 10 representantes de OE entrevistados opina que su organización no estaría dispuesta a pagar totalmente el salario del técnico Profemor.

En lo que respecta a la selección del técnico Profemor, en 52% de los casos, los técnicos fueron elegidos por el beneficiario o alguien de la organización, 30% de las veces el técnico fue seleccionado por algún funcionario y 20% de los casos el beneficiario no sabe quien seleccionó al técnico. La calificación de los conocimientos habilidades y destreza, así como del tiempo que dedicó a apoyar al grupo el técnico Profemor, según los beneficiarios encuestados es satisfactoria, pues 84% califican la calidad del técnico como buena o muy buena, y sólo 16% la considera regular o mala.

Los apoyos Profemor, según en la encuesta a otros actores, han sido útiles para la elaboración del autodiagnóstico y del programa de trabajo (48% de los entrevistados), la capacitación administrativa, organizativa y técnica (39%), para equipar oficinas (29%), profesionalizar al personal (22%), participar en reuniones de intercambio de experiencias (17%), integrarse a cadenas productivas (15%), acceder más fácilmente a servicios financieros (11%), y por último consolidar económicamente la organización (9%). No obstante, en las visitas a campo se constató que el seguimiento de las actividades que realizan las OE una vez que reciben el apoyo es casi nulo, y por lo tanto es muy difícil saber si en la realidad se están cumpliendo los objetivos definidos en el plan de trabajo y si se solventan las limitaciones que fueron identificadas en el autodiagnóstico.

4.6 Impactos por tipo de productor y categorías de la inversión

Los esfuerzos de focalización del Programa para dirigir los apoyos hacia los grupos prioritarios definidos en las reglas de operación, han logrado importantes avances ya que 80% de los beneficiarios están clasificados como productores de bajos y muy bajos ingresos y es creciente la participación de grupos de mujeres, indígenas, jóvenes y personas de la tercera edad. También se registran importantes avances en la canalización de recursos a través de proyectos productivos y de grupos organizados. Esta población objetivo se caracteriza por tener un bajo nivel socioeconómico que se refleja en escalas de producción pequeñas, con poca capitalización, baja productividad y nivel tecnológico, escolaridad media equivalente a la primaria y escasa organización económica de los productores. Estos factores limitantes representan los retos que el Programa debe superar para alcanzar su objetivo de promover un desarrollo rural sustentable.

Los resultados de la evaluación indican que si bien se alcanzó una buena cobertura en cuanto a la proporción de los grupos prioritarios atendidos, no se están logrando las metas de atención de las zonas de alta y muy alta marginación, lo que significa que gran parte de la población atendida se localiza en las regiones menos marginadas, por lo que no se cubre el mínimo de 70% especificado en las RO de la Alianza. Es decir, en el caso de la asignación presupuestal persiste un problema de focalización, ya que sólo 32% de las aportaciones de Pápir se destinaron a las zonas de alta y muy alta marginación y 64% se aplicaron con grupos de bajos ingresos. También se presentó la situación de un elevado 11% de beneficiarios que habiéndoles aprobado el apoyo solicitado, mencionan en la encuesta que no lo recibieron y en su mayoría pertenecen a los estratos I y II.

Entre las tendencias que se observan en el PDR destaca la creciente importancia en el apoyo de las actividades no agropecuarias, que están ocupando espacios que antes se destinaban a las actividades agrícolas y pecuarias, lo que es un reflejo de la complejidad y diversificación de las áreas rurales, que demandan cada vez más nuevos servicios y productos, así como opciones de empleo e ingreso diferentes de la producción primaria.

El Programa impactó favorablemente el ingreso de los productores apoyados, logrando un incremento promedio en el ingreso bruto de 20% entre los beneficiarios de actividades agrícolas, 27% entre los ganaderos y de 48% entre los que desarrollan actividades no agropecuarias. La proporción del aumento fue mayor en los estratos pequeños y decreció a medida que aumenta el tamaño de la UPR, lo que tiene que ver con los bajos ingresos de los productores más chicos, por lo que son más sensibles a los incrementos. En los dos tipos de actividad primaria, la variable que tuvo mayor peso específico en la conformación del ingreso fue la cantidad producida, derivada a su vez de cambios positivos en la escala de producción, particularmente entre los ganaderos, siendo muy bajos los incrementos en el rendimiento de las empresas, factor que mueve a la reflexión sobre los criterios y prioridades establecidos en la asignación de los recursos.

El PDR tuvo también un fuerte impacto en la creación de empleos rurales, con una estimación a nivel nacional de 16,609 empleos familiares y 3,071 contratados. Las actividades no agropecuarias tuvieron el papel más destacado, ya que con menos de 20% de los beneficiarios apoyados, generaron más 54% del empleo rural atribuible al PDR. Al respecto destacan los estratos I y II que en conjunto generaron casi 75% del total de los nuevos empleos, con una tendencia decreciente a medida que aumenta el tamaño de las UPR, mientras que de acuerdo con el grado de marginación de las localidades apoyadas, las de alta y muy alta marginación crearon 59% de dichos empleos.

El Programa también tuvo un impacto positivo en la capitalización de los beneficiarios apoyados por Papir, que en promedio incrementaron su capital en 40%. Destacan sobre el promedio los productores dedicados a actividades no agropecuarias, que tuvieron una media de incremento de 75%, muy superior a la alcanzada por los agricultores y ganaderos que fue de 34% y 40% respectivamente. El estrato que tuvo el mejor desempeño fue el I y los valores de capitalización fueron decreciendo con el mayor tamaño de las UPR apoyadas, ya que entre los pequeños productores el capital inicial es muy reducido y por tanto el impacto de los recursos del Papir aumenta. En los primeros estratos el aporte del Papir fue superior al del productor y en los siguientes estratos la aportación del PDR fue decreciendo proporcionalmente y los montos por productor fueron aumentando.

Un logro relevante del PDR fue su impacto positivo en el nivel tecnológico de las UPR apoyadas. Para el conjunto de la población de beneficiarios dedicados a las actividades primarias el incremento fue del orden de 24%, pero para el estrato I la media fue superior a 71%, mientras que para el resto de los estratos el impacto en la innovación de tecnologías fue decreciendo al aumentar el tamaño de la UPR.

Resalta positivamente el papel desempeñado por Prodesca en los impactos de las inversiones hechas por el Papir, cuando se dio el apoyo complementario de los dos subprogramas. En el caso de los beneficiarios 2002 que tuvieron un incremento promedio en el ingreso bruto de 20%, cuando tuvieron apoyo del Prodesca este valor se elevó a 28% y entre los que carecieron de él el ingreso se redujo a 17%. Al analizar el cambio tecnológico la media de todos los beneficiarios fue de 24%, mientras que los que contaron con Prodesca lograron un incremento de 42% y el resto de los productores sólo alcanzaron 20%. Es evidente que los servicios del Prodesca generan impactos positivos en los productores que reciben la asistencia técnica de un PSP.

Estos impactos se reflejan en un mayor ingreso y mejor productividad de las UPR, pero sobre todo en un cambio favorable del nivel tecnológico de los productores que reciben apoyos del Prodesca. Entre los productores que fueron apoyados para actividades agrícolas, los resultados del Prodesca son más conspicuos que con los beneficiarios que recibieron apoyos para actividades pecuarias. Es importante resaltar la pertinencia del Prodesca para mejorar las condiciones de producción en los beneficiarios del PDR, sin embargo, es necesario distinguir entre la utilidad que muestra el Prodesca para mejorar las capacidades de quien recibe sus servicios, de los problemas estructurales que enfrenta la consolidación de un MSP, que rebasa en mucho las posibilidades del subprograma.

En el caso de Profemor en su componente de fomento institucional, es importante resaltar el esfuerzo de la Sagarpa por impulsar la conformación y operación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable. No obstante, es necesario reforzar la capacitación de los consejeros, así como asegurar que la representación de los consejos es incluyente y por lo tanto legítima.

Con relación a los componentes de consolidación organizativa y fomento empresarial, cabe señalar que el impulso para profesionalizar las estructuras dentro de las organizaciones económicas que reciben apoyos del Profemor, es un objetivo que no ha logrado alcanzarse. En términos generales, los apoyos están siendo utilizados para que las OE reciban recursos adicionales que les permiten contratar a un técnico para realizar actividades de rutina dentro de la organización, pero que no logran incidir en la estructura de la misma, y mucho menos aumentar su competitividad.

Capítulo 5

Conclusiones y Recomendaciones

Si bien parte de un diseño común, la Alianza para el Campo presenta diversas características, avances y problemas en cada estado. En este sentido, las conclusiones y recomendaciones que se emiten en este capítulo se refieren a las grandes tendencias identificadas durante la evaluación, aunque se expresan de distintas maneras en cada entidad federativa.

El Programa de Desarrollo Rural de Alianza registra significativos resultados e impactos en el logro de sus objetivos, lo que confirma la pertinencia de su enfoque. El carácter integral del Programa vincula los objetivos productivos con el desarrollo de capacidades de la población rural y el impulso a la organización económica de los productores, y focaliza la atención en zonas marginadas, población de bajos ingresos y grupos prioritarios. Esta es una línea imprescindible de política pública que debe ser consolidada para avanzar hacia un desarrollo rural sustentable, lo que plantea la pertinencia de que otras acciones de política pública asuman este enfoque.

Los cambios en el diseño y operación del Programa en la presente administración, han contribuido de manera significativa a mejorar sus resultados y a consolidarlo como una alternativa efectiva para avanzar hacia el desarrollo sustentable del campo mexicano. Entre los cambios introducidos destacan la compactación de programas en torno a tres grandes ejes, la simplificación administrativa, la operación municipalizada, la focalización de las inversiones hacia grupos y regiones prioritarias, el impulso de instrumentos de planeación participativa, el enfoque de proyectos, el fomento a la organización de los beneficiarios, la promoción de un mercado de servicios profesionales y el fortalecimiento institucional a través de la constitución y operación de los consejos de desarrollo rural sustentable en los niveles estatal, distrital y municipal.

Aún con los sustanciales avances encontrados en la evaluación nacional, persisten inercias y resistencias que limitan sus resultados y significan retos que el Programa habrá de vencer para consolidarse como un importante instrumento de fomento a la producción en el ámbito rural.

Para fortalecer el Programa se requiere reconocer y difundir ampliamente los resultados e impactos alcanzados, atender específicamente las debilidades detectadas y potenciar sus fortalezas. Como política de gobierno exitosa ha mostrado altos impactos productivos, económicos y sociales, particularmente en las zonas marginadas y grupos de menores ingresos.

En este marco se recomienda promover un **proceso nacional de aprendizaje de la experiencia y de retroalimentación entre los diversos actores**. Se cumplen 10 años de operación de la Alianza, por lo cual se propone que 2006 sea un año dedicado a compartir aprendizajes y experiencias, en la perspectiva de consolidar los avances logrados y sentar las bases para dar continuidad a los esfuerzos de todos los actores en el impulso al desarrollo rural.

Impactos

El Programa tuvo importantes impactos en el **ingreso** de los beneficiarios. Los recursos otorgados en 2002 generaron un incremento en el ingreso bruto de las actividades apoyadas de 25% en promedio. El aumento fue mayor en el caso de las actividades no agropecuarias con 35%, seguido de 27% en las pecuarias y menor en las agrícolas con 20%. Asimismo, los recursos del PDR tuvieron mayor efecto en el ingreso de productores de bajos y muy bajos ingresos, en las regiones de muy alta marginación y cuando las inversiones estuvieron acompañadas de asistencia técnica proporcionada por Prodesca.

También se registró un significativo incremento en la **producción** en las actividades apoyadas, que fue de 24% en promedio. Estos efectos fueron debidos sobre todo a aumentos en la escala de producción, en especial en el caso de los productores más pobres; y en menor medida a mejores rendimientos. Casi no se encontró relación con mejores condiciones de acceso a los mercados.

El programa tiene también impactos favorables en innovación de **tecnologías** en las unidades de producción apoyadas. El cambio en el índice tecnológico construido para la evaluación se incrementó en 24% en promedio, aunque fue mucho mayor para los productores del tipo I (71%).

El PDR contribuye de manera efectiva a la generación de **empleo** rural. Los apoyos otorgados en 2002 generaron un total de jornales equivalentes a 19,680 empleos en todo el país, de los cuales 84% son de carácter familiar y 16% son contratados. Los apoyos a las actividades no agropecuarias son los que generaron el mayor número de empleos (55%), mientras que las agrícolas y las pecuarias generaron 16% y 29% respectivamente.

Los empleos generados por el Programa se concentran en los beneficiarios de los tipos I al III, ya que en estos estratos se crearon 98% de los empleos familiares y 91% de los contratados, es decir 94% del total. Las localidades de alta y muy alta marginación son las que mayores empleos generaron como producto de los apoyos del PDR. Aunque en ellas habitan solo 49% de los beneficiarios y recibieron únicamente 32% de los recursos del PDR, generaron 59% de los empleos.

El Programa ha sido exitoso en la inducción de la **inversión** en el campo, ya que por cada peso que la Federación aportó, los gobiernos estatales aportaron 16 centavos y los beneficiarios 37 centavos. La inversión federal fue proporcionalmente mayor para productores de muy bajos ingresos y fue decreciendo a medida que los productores eran menos pobres. Además de las aportaciones obligatorias, el Programa indujo inversiones adicionales por parte de los beneficiarios.

El PDR ha contribuido a la **capitalización** de las unidades productivas y la tendencia es a una mejoría de este impacto. De los bienes de capital adquiridos por los beneficiarios en 2002, 83% lo conservan y el índice de su nivel de utilización es de 82%, lo que es superior a lo registrado en 2001.

Los apoyos generaron incrementos en el capital de los beneficiarios entre 2002 y 2005 de 40%, el cual fue mucho mayor para las actividades no agropecuarias (75%), que para las agrícolas (34%) y las ganaderas (40%). El aumento del capital fue sensiblemente mayor en los productores de los estratos I y II, con valores de 309% y 67% respectivamente.

Se concluye que los impactos del PDR son mayores para actividades no agropecuarias, para los productores más pobres y para las regiones de alta y muy alta marginación.

Recomendaciones

Se recomienda **consolidar y ampliar el Programa**, ya que ha mostrado tener importantes impactos económicos y productivos en los estratos más pobres y en las regiones más marginadas del país. El Programa debe buscar ampliar su nivel de inversión, consolidar su enfoque y estrategia y generalizarlo a otros programas de apoyo al campo.

Las inversiones deben canalizarse prioritariamente hacia las áreas en donde se logran mayores impactos, es decir, hacia las actividades no agropecuarias, hacia los productores de los estratos I y II y hacia las zonas de alta y muy alta marginación.

Dado que se ha demostrado que las inversiones productivas, cuando son acompañadas de asistencia técnica, logran impactos superiores en los beneficiarios, se propone buscar algún esquema que haga obligatorio el acompañamiento técnico, particularmente cuando se trata de inversiones que conllevan innovaciones tecnológicas en pequeños productores.

Integralidad del Programa

El diseño del PDR parte de una visión integral, al articular las inversiones físicas con el desarrollo de capacidades y la organización. Este enfoque ha sido reforzado por los cambios realizados al Programa en la presente administración.

Sin embargo, en la operación predomina la desvinculación entre los tres subprogramas, debido a una insuficiente comprensión de la integralidad del Programa y del concepto de desarrollo rural sustentable entre los operadores estatales. También se debe a la persistencia de presupuestos separados por subprograma y a una dinámica en la que los responsables operativos de cada uno de ellos están más preocupados por el cumplimiento de metas y por los plazos administrativos, lo que ha limitado su integración y sólo ha avanzado parcialmente entre Papir y Prodesca.

Sólo 41% de los beneficiarios del Papir 2004 recibieron algún servicio de asistencia técnica del Prodesca, dato que muestra una mejora con respecto a 2002 que fue de 29%, pero que está muy lejos de ser consecuente con el diseño integral del PDR. El acompañamiento técnico de mediano plazo de los apoyos del Papir es aún más deficiente, ya que solo 11% de beneficiarios 2002 recibieron servicios técnicos del Prodesca en años posteriores.

En el caso de Profemor apenas 2.5% de los beneficiarios que recibieron Papir han recibido también apoyo del Profemor.

Esta situación se debe a que **el diseño normativo no tiene disposiciones suficientemente eficaces para asegurar la operación articulada** de los diferentes subprogramas, de manera que permita impulsar el proceso de modernización, capitalización y organización de los productores en una perspectiva de mediano plazo.

Recomendaciones

Establecer un mecanismo que induzca la vinculación entre los subprogramas y asegure la integración entre la inversión física, el desarrollo de capacidades y la organización de productores. Un factor clave para avanzar sólidamente en la vinculación operativa entre los subprogramas, es el manejo unificado de su presupuesto.

Promover y priorizar proyectos integrales y multianuales. Estas características deben ser utilizadas como criterios de priorización al momento de seleccionar proyectos y se debe incentivar a los productores y a los PSP para que los diseñen.

Impulsar la creación y consolidación de agencias locales de desarrollo, entendidas como entidades con equipos técnicos multidisciplinarios, con potencial para diseñar y apoyar la ejecución de proyectos integrales. Estas instancias también pueden jugar un rol primordial en el acompañamiento técnico, la sistematización de experiencias y réplica de las lecciones aprendidas.

Focalización

La focalización es una necesidad fundamental dado que los recursos siempre son insuficientes para atender todas las necesidades. Por ello, acertadamente el Programa decidió concentrar su atención en productores de bajos ingresos, zonas marginadas, grupos sociales vulnerables y cadenas agroalimentarias de alta inclusión social.

En este marco, la atención a la población prioritaria ha venido mejorando. La encuesta a beneficiarios muestra que 80% de los productores apoyados en 2004 se ubican en los tipos I y II que corresponden a los de bajos y muy bajos ingresos, mientras que 37% corresponden a grupos prioritarios como son mujeres, jóvenes, ancianos, indígenas y discapacitados.

Sin embargo, la focalización hacia localidades de alta y muy alta marginación enfrenta serias dificultades para hacer llegar los recursos a esas regiones. En 2002 se destinó solamente 37% de las inversiones a localidades de alta y muy alta marginación, situación que empeoró en 2004 cuando apenas 32% de las inversiones se destinaron a esas zonas. Esto es particularmente grave en el caso de las localidades de muy alta marginación, ya que en 2004 sólo 7% de los beneficiarios estuvieron ubicados en ellas. Esto significa que no se está cumpliendo con lo establecido en las RO que definen que se debe destinar al menos 70 % de los recursos a dichas localidades.

Esta situación se debe en parte a las inercias operativas, ya que la tendencia es atender productores de comunidades más cercanas y comunicadas, a la dificultad que enfrenta la mayoría de los productores más pobres y marginados para acceder al Programa porque les resulta muy difícil aportar su contraparte en la inversión, al mecanismo del reembolso, y a que los PSP con frecuencia evitan trabajar en las regiones más marginadas.

Dentro de esta situación, los productores de bajos y muy bajos ingresos que además se localizan en zonas de alta y muy alta marginación, constituyen el segmento menos atendido por el Programa. Según la encuesta a beneficiarios, en 2004 los productores del tipo I y II que recibieron el apoyo y que viven en localidades de alta y muy alta marginación fue sólo de 6%. En este marco, cabe mencionar que la operación municipalizada del PDR ha favorecido una mejor atención a grupos y zonas prioritarios, y también ha contribuido a aportar mayores recursos para los municipios más marginados.

Por otra parte, las Reglas de Operación indican que cada entidad federativa debe realizar un estudio de estratificación de productores que permita definir y otorgar apoyos diferenciados, lo que puede contribuir a focalizar la atención del Programa. La mayoría de los estados carecen de dichos estudios aunque se registran avances en 10 entidades que ya los han realizado realizaron, aunque en términos generales éstos son muy poco utilizados.

Finalmente, otro aspecto relevante en relación con el tema de la focalización, se refiere a las actividades apoyadas. En este caso se registra un avance en el financiamiento de actividades no agropecuarias, en las que la evaluación muestra que existen los mayores impactos. Además esta orientación de los recursos es coherente con la creciente importancia de estas actividades en la economía rural.

Recomendaciones

Es necesario redoblar esfuerzos para que en los estados se realicen los estudios de estratificación de productores y éstos sean utilizados para dirigir las inversiones hacia los segmentos de productores prioritarios, definiendo y aplicando apoyos diferenciados según sus características socioeconómicas y productivas.

Para mejorar la focalización a zonas de alta y muy alta marginación, se recomienda modificar la fórmula mediante la cual los estados distribuyen los recursos entre municipios, de modo que el grado de marginalidad del municipio tenga mayor peso relativo, que el que actualmente tiene.

Con respecto a la atención a los productores más pobres y marginados, es conveniente incorporar un **tratamiento diferenciado** que contribuya a destinar mayores recursos a ese segmento y facilitar su acceso a recursos de Alianza. Ese tratamiento diferenciado debe basarse en los siguientes criterios:

- Las inversiones deben incorporar el concepto de seguridad alimentaria familiar como un elemento fundamental.
- Los proyectos deben acompañarse con asistencia técnica continua, particularmente cuando se trata de acciones que implican innovación tecnológica para el productor.
- Las aportaciones en trabajo, materiales locales y tierras de cultivo deben contabilizarse como el aporte de los productores al financiamiento de las inversiones. También deben aplicarse esquemas para eliminar el mecanismo de reembolso. De esta manera se reducirían las actuales restricciones para que este segmento de productores acceda a los beneficios de Alianza.
- Se sugiere considerar la posibilidad de transferir los productores de los estratos IV y V, a los programas de Fomento Agrícola y Fomento Ganadero de la Alianza, de manera que el PDR se concentre en la atención de los sectores prioritarios definidos en las RO.

Arreglo institucional

Alianza para el Campo es una de las estrategias más importantes en la política para el desarrollo agropecuario y rural del Estado Mexicano. Desde su concepción, Alianza contempla entre sus objetivos la promoción del federalismo, al otorgar recursos públicos, funciones y programas a los gobiernos estatales en un esquema de responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno y los productores. El espíritu de conjugar “acciones en alianza” entre la Federación y los estados, se ha fortalecido con la participación de los municipios, siendo ahora una alianza más rica y más compleja.

En este marco, Alianza ha impulsado la conformación de cuerpos colegiados que tienen como mandato liderar el desarrollo agropecuario y rural en cada estado, mediante la toma de decisiones concertadas entre el gobierno federal, gobierno estatal, organizaciones de productores y otros actores. En el marco de la LDRS, esos consejos se han convertido en

los actuales consejos estatales de desarrollo rural sustentable (CEDRS), concebidos como instancias básicas de planeación estratégica concertada, con participación del conjunto de los actores. No obstante, aun cuando los CEDRS han evolucionado desde su carácter de consejos estatales agropecuarios (CEA), en la práctica predominan sus funciones formales y no han logrado alcanzar su papel como espacios fundamentales para la toma de acuerdos estratégicos y de planeación de la política estatal.

La institucionalidad para el desarrollo rural se encuentra en una situación de federalización inconclusa, que se traduce en la operación de Alianza bajo responsabilidad formal de los gobiernos estatales, pero basada en estructuras federales como son los DDR y Cader. En este contexto, la definición de atribuciones de cada instancia ha quedado poco clara y suele ser objeto de interpretaciones diversas e incluso contradictorias. La actual situación entorpece la operación, desincentiva los aportes estatales al presupuesto y complica la operación del Programa.

Bajo el actual arreglo institucional, el desempeño del Programa se encuentra demasiado influido por los estilos personales de los secretarios estatales y los delegados de Sagarpa, lo que genera situaciones que en ocasiones se traducen en tensiones que entorpecen la operación. Aunado a la insuficiente voluntad política, existen dificultades laborales y presupuestales para que los gobiernos estatales asuman por completo la operación de los DDR y Cader. En este contexto, los convenios de transferencia suscritos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales de Michoacán, Jalisco y Nuevo León, donde se comisiona al personal de los DDR y Cader a los gobiernos estatales, constituyen avances significativos y una alternativa para avanzar en el proceso de federalización.

A pesar de las complejidades del arreglo institucional, existe una creciente apropiación del PDR por parte de los gobiernos estatales, que tiene que ver principalmente con la flexibilidad que permiten las RO y la coincidencia entre los lineamientos del Programa, las prioridades y los requerimientos de inversiones en los estados.

Al revisar la evolución que han tenido las aportaciones estatales al presupuesto total del Programa se observa un continuo descenso que en 2004 las llevó a su nivel más bajo, un incremento gradual de las aportaciones federales y últimamente la suma de las aportaciones municipales. Ante ello surge la necesidad de **rescatar el espíritu de “alianza”**, pues el desarrollo rural es una tarea que requiere de la participación de todos los niveles de gobierno. Este es un tema de la más alta prioridad que el gobierno federal debe poner en la mesa de negociación con los estados.

Recomendaciones

Es recomendable que la Federación relance la descentralización hacia los estados, e impulse la transferencia completa de los DDR y Cader a los gobiernos estatales, al menos en la parte que corresponde a la operación de la Alianza, generalizando la firma de convenios en los que se comisione el personal de estos organismos. Para ello es importante dar seguimiento a la experiencia en curso en Michoacán, Jalisco y Nuevo León, y aprender de ella. En el nuevo escenario, las delegaciones de Sagarpa en los estados deben profundizar su función orientada a la normatividad, planeación, estudios, seguimiento e información, y dejar la operación a los gobiernos estatales y municipales.

Es fundamental fortalecer los CEDRS, CDDRS y CMDRS como instancias de concertación y planeación de la política de desarrollo rural estatal, distrital y municipal, haciéndolos funcionar como espacios de construcción de consensos entre Federación, gobierno estatal, municipio y productores. En este sentido, se debe aprovechar la rica experiencia municipal en beneficio de las demás instancias.

Con respecto a las bajas aportaciones de los estados al presupuesto del Programa, resulta pertinente impulsar nuevos esquemas que obliguen a los gobiernos estatales para aumentar sus aportaciones. En la fórmula de asignación de recursos a los estados se consideran dos criterios técnicos, el primero que incorporan variables cualitativas del sector agrícola, ganadero y rural, que hoy en día tienen un peso relativo de 45% en su conjunto sobre el monto total asignado por la Federación, y en segundo que toma en cuenta el desempeño de los estados con respecto a su participación con la Alianza, con un componente de eficiencia que actualmente tiene un peso relativo de 15%. No obstante, en la fórmula se mantiene un componente base que asigna directamente recursos en función del presupuesto histórico que ha recibido la entidad federativa y que actualmente equivale al 40%. Si bien se observa una evolución favorable de la fórmula de asignación, se sugiere otorgar un mayor peso al componente de eficiencia, al tiempo que se elimine paulatinamente el componente histórico, con el objeto de que la asignación de recursos a los estados atienda exclusivamente a criterios técnicos.

Planeación

Una de las virtudes más importantes de la Alianza es fomentar el esquema de planeación estratégica establecido en la LDRS, concertada entre Federación, estados, municipios y productores, aunque en la práctica el uso de estos instrumentos es aún incipiente. La planeación debe entenderse como un proceso de definición clara y concertada de las prioridades de desarrollo, que defina metas cuantificables y oriente la asignación de recursos públicos.

En este ámbito existen avances apreciables en la formulación de planes municipales, aunque éstos todavía tienen limitaciones técnicas, no han sido suficientemente consensuados y no son utilizados realmente para la asignación de recursos.

La mayoría de los estados cuentan con planes estatales de desarrollo y con programas sectoriales elaborados en ese marco. Sin embargo, en los consejos estatales de desarrollo rural sustentable no se han generado consensos en torno a estos instrumentos de planeación, lo que limita su potencial para orientar el trabajo de las CDR y la asignación de recursos de Alianza en función de las prioridades estatales.

La planeación por sistema producto a través de la formulación de planes rectores, apenas está iniciando a nivel estatal y nacional, y tiene poca incidencia en la operación en los niveles distrital y municipal, aunque su importancia es creciente.

El carácter incipiente de estos procesos tiene como efecto que las decisiones de asignación de recursos, focalización y direccionamiento de las inversiones no respondan a las líneas estratégicas de mediano y largo plazos.

El proceso de planeación en los términos señalados trasciende el ámbito y las posibilidades de Alianza. Sin embargo, ésta tiene mucho potencial para impulsarlo y ha contribuido de manera sustancial a los avances logrados hasta el momento, en particular en el nivel municipal y en los sistemas producto.

Recomendaciones

El Programa debe seguir trabajando en el nivel de planeación municipal, en el que las principales tareas son dar consistencia al contenido de los planes municipales de desarrollo rural sustentable, promover su difusión y discusión para que sean conocidos en los municipios y asumidos en consenso como herramientas que orienten el desarrollo local. Esto implica un proceso de ajuste continuo a los planes.

Otro ámbito en que el Programa tiene un rol que cumplir es en el apoyo a la formulación de planes rectores por sistema producto para las cadenas de alta inclusión social, tarea que ha merecido poca atención en los estados. Igual que en el caso de los planes municipales, en este caso es necesario construir consensos y utilizarlos como herramientas de gestión pública que consideren a los diferentes eslabones que deberán estar representados mediante mecanismos que los legitimen.

Una tarea importante es estimular la participación de otras instancias de gobierno estatal y federal en los procesos de planeación municipal, de modo que las acciones y recursos que ejercen en el municipio se incorporen a los planes municipales, lo que en los hechos equivale a la formulación de programas especiales concurrentes. En esta tarea será fundamental el rol de los coordinadores municipales pagados con recursos del Programa.

Municipalización

La construcción de consejos municipales es un vital movimiento en marcha en el país, que está generando cambios en la organización institucional y en las formas de operar Alianza, con potencial para transformar estructuralmente la política pública de desarrollo rural.

La formación de los consejos municipales tiene una enorme simpatía entre los actores involucrados. Sin embargo, significa sólo una pequeña parte de las políticas de gobierno, lo que limita el desarrollo de todo su potencial. Para tener efectos significativos en el desarrollo rural, requiere consolidarse, acelerarse y generalizarse, es decir convertirse en una política pública hegemónica.

Aunque existe una creciente participación social en muchos consejos, ésta aún no es suficiente. Además, uno de los mayores problemas es la ausencia o insuficiente participación de otras instituciones gubernamentales estatales y federales, y la no concurrencia de sus programas y recursos en los consejos municipales y para el financiamiento de sus planes.

El impulso a los consejos distritales ha sido menor que a los municipales. En algunos estados donde se han promovido se muestra que tienen gran potencial por:

- Su escala territorial más amplia.
- Incorporación más fácil de funcionarios de otras dependencias
- Es un marco que apoya la operación de los consejos municipales en términos logísticos y estratégicos.
- Facilitan la descentralización y fortalecimiento de las instancias técnicas (la UTOE en Chiapas se descentralizó a las regiones).
- Es la instancia adecuada para atender los proyectos regionales.

Por su parte, la operación municipalizada del PDR ha tenido importantes efectos positivos:

- Estimula el funcionamiento de los consejos y la participación de la sociedad en ellos.
- La operación municipalizada es más ágil y transparente que la estatal, por lo que se ha constatado que aún quienes no logran apoyos quedan conformes.
- Los beneficios del Programa llegan a productores que antes no habían accedido a ellos y no sólo a los que se beneficiaban de forma recurrente. De igual manera, los

municipios marginados logran mayores recursos, muchos de los cuales nunca habían recibido inversiones de Alianza.

- Finalmente, esta modalidad de operación quita presión política a las instancias estatales.

Si bien sus virtudes son indiscutibles, el proceso de municipalización tiene el riesgo de que ante el manejo de los recursos por parte del Ayuntamiento, existe la posibilidad de que los presidentes municipales destinen los recursos a fines distintos de los que resolvió el consejo. Sin embargo este riesgo no es distinto de lo que sucede en el nivel estatal.

Recomendaciones

Para la consolidación de este proceso es necesario poner el tema de la municipalización entre las prioridades de la política pública federal, para que deje de ser impulsada sólo por la Sagarpa y se convierta en una política de Estado, con la participación y compromiso de todas las instituciones y programas relacionados con el desarrollo rural.

Un punto de gran importancia es fortalecer la **legitimidad y representatividad** de los consejeros municipales, poniendo acento en la participación social, asegurando una mayor presencia de las organizaciones y de los núcleos agrarios.

Acelerar la descentralización a los CMDRS de los recursos de Alianza y de la decisión sobre ellos, en la línea en que se está avanzando en 2005.

Se recomienda que además de los recursos destinados a los municipios, se institucionalice que una proporción del orden de 50% de los recursos cuya operación mantienen los estados, sea decidida su asignación en los consejos distritales de desarrollo rural sustentable, reconociéndolos como un eslabón en la cadena de la gestión pública descentralizada.

Finalmente se recomienda que en cada consejo municipal, de entre los consejeros civiles, se designe un **vocal de contraloría social** que vigile que se cumplan las decisiones del Consejo en lo referido al uso de los recursos.

Proyectos

La incorporación del enfoque de proyectos significó un aporte de gran trascendencia al mejoramiento del Programa, ya que ha contribuido a superar uno de sus problemas más importantes que era la dispersión de recursos y acciones con poco impacto.

Existe un avance muy destacado en la aplicación de este enfoque, ya que mientras en 2000 la mayoría de las inversiones se hacían de manera muy dispersa a través de atención a la demanda, sobre todo entre los productores de menores ingresos, en 2002 68% del subsidio se otorgó bajo la forma de proyectos de inversión para atender a 47% de beneficiarios, y en 2004 este enfoque representó 82% de la inversión y 64% de los beneficiarios.

El enfoque de proyectos ha contribuido de manera significativa a mejorar la asignación de recursos, a orientar las inversiones en función de estrategias de desarrollo de mediano plazo de las unidades de producción, a reducir la dispersión de la demanda y a focalizar las inversiones hacia aquellas iniciativas con mayor potencial de éxito, todo lo cual ha permitido lograr mayores y mejores impactos.

Sin embargo, esta estrategia enfrenta dificultades para modificar las rutinas establecidas anteriormente y en cierto modo se ha desvirtuado al reducir los proyectos al cumplimiento

de un trámite, con lo cual disminuyen sus impactos potenciales. Asimismo, se ha incurrido en un exceso en su aplicación, ya que hay solicitudes que por sus características o montos, requerirían de formatos de proyecto más simples que el modelo propuesto por Inca Rural. Por no requieren de un proyecto. Por otra parte, la mayoría de los proyectos diseñados por PSP no se convierten en inversiones; esto se expresa en que 62% de los proyectos formulados con apoyos del Programa no se han operado.

Uno de los problemas más importantes de esta estrategia es la ausencia en el diseño del PDR y en la operación de un mecanismo riguroso de evaluación técnica de los proyectos, tanto durante su elaboración como en la autorización de las inversiones. Esto origina que muchos proyectos no tengan la calidad necesaria y contribuye a que no sean financiados o cuando se financian no tengan mejores posibilidades de éxito.

Recomendaciones

Actualmente el esquema considera sólo un modelo para diseñar proyectos, no obstante hay inversiones que por su monto o sencillez requieren de mayor variedad en los formatos para acceder a los recursos del Programa, por lo que se recomienda establecer una tipología de proyectos que defina con precisión las características de los mismos, con la finalidad de acotar su diseño en función de la magnitud y complejidad de la inversión solicitada.

Constituir un sistema de dictamen técnico de proyectos, que cuando sea necesario incluya verificación de campo, y cuente con la participación de expertos con autoridad técnica en los distintos temas.

Vincular la calidad técnica y la evaluación de los proyectos al financiamiento de las inversiones, para asegurar que los proyectos bien formulados con calidad y potencial de éxito sean efectivamente financiados, al mismo tiempo que los mal diseñados o los inviables no reciban recursos del Programa.

Operación

El esquema de operación concertado entre Federación y estado en la versión estatal, y entre estado, Federación y municipios en la modalidad municipalizada, constituye un significativo avance del PDR ya que permite la responsabilidad compartida en los procesos operativos.

Aunque el proceso de **difusión** ha mejorado de manera sustancial gracias a la participación de los municipios, aún es insuficiente para superar problemas de clientelismo y asimetría en el acceso a información y a los recursos del Programa.

En las ventanillas de **recepción** persisten riesgos para una operación transparente y eficaz, asociados a la falta de preparación de los receptores, manejo discrecional de la información, mala integración de los expedientes y procedimientos no formalizados para determinar la elegibilidad, lo que facilita favorecer ciertas solicitudes. Igualmente no se ha logrado que los sistemas de captura de la información funcionen adecuadamente desde estas instancias.

Un problema frecuente en la asignación de recursos se presenta en la revisión y **dictamen** de solicitudes por la UTOE. En la revisión que hace esta instancia prevalecen criterios administrativos formales, de modo que suele estar ausente una evaluación técnica rigurosa y tampoco existen mecanismos de alineamiento con las prioridades establecidas en la planeación. El principio de “primero en tiempo primero en derecho” está

siendo superado con la incorporación del enfoque de proyectos, aunque para consolidar este cambio es necesaria la **evaluación técnica** señalada líneas arriba. Pese a estos avances persisten casos de funcionarios que influyen de manera discrecional para favorecer la aprobación de ciertas solicitudes de beneficiarios, en algunos casos a partir de compromisos y/o presiones políticas.

El mecanismo del **reembolso**, aunque no está establecido en las Reglas Operación, es ampliamente utilizado en los estados. Este mecanismo afecta la operación del Programa y dificulta que los recursos lleguen a los productores de menores ingresos. A pesar de que el PEF de 2005 establece que este mecanismo no debe aplicarse a estos productores, en la mayoría de los estados no se están impulsando esquemas alternativos, ya que existe la percepción de que es necesario para la seguridad de los operadores y para evitar desviaciones en el uso de los recursos. Sin embargo en algunos estados (por ejemplo Michoacán) se está experimentando con mecanismos alternativos como es el caso del adelanto de 50% de recursos mediante un convenio con los beneficiarios.

Si bien en algunos casos la operación mantiene problemas de exceso de burocratismo, lo que la hace lenta e ineficiente, en varios estados se están llevando a cabo procesos de **simplificación administrativa** que están mejorando sustancialmente el proceso. Entre estas medidas destacan el establecimiento de menores requisitos, compromisos explícitos de reducción de tiempos de los procesos, un solo expediente para varios apoyos de un mismo proyecto y refrendo de solicitudes ingresadas en años anteriores, entre otras.

Recomendaciones

Es necesario desarrollar acciones amplias de difusión del Programa para asegurar que la información llegue de manera oportuna y completa a todos los sectores de la población elegible. Dado que ante ello es previsible una mayor demanda de parte de los productores, deben estar muy claros y explícitos los criterios de asignación de recursos y establecerse mecanismos técnicamente sólidos para la evaluación y dictamen de solicitudes y proyectos. En el mismo sentido es necesario preservar la independencia técnica de las UTOE, de modo que actúen efectivamente como organismos auxiliares de las CDR y se eviten presiones que distorsionen la aplicación de criterios técnicos para la asignación de recursos.

Para reforzar la transparencia del proceso, es necesario **preservar la independencia técnica de las UTOE**, de modo que actúen efectivamente como organismos auxiliares de las CDR y se eviten presiones que distorsionen la aplicación de criterios técnicos para la asignación de recursos. En este sentido se requiere reevaluar la opción aceptada en las RO de concursar las UTOE, estableciendo con toda claridad las funciones, responsabilidades, obligaciones y mecanismos de supervisión y evaluación de su desempeño.

En cuanto a la recepción de solicitudes, es imprescindible que en toda ventanilla receptora funcione un sistema informático para la captura en tiempo real, se disponga del equipamiento necesario y del personal capacitado.

Evaluar las experiencias de mecanismos alternativos al reembolso para productores de bajos ingresos que se están experimentando en algunos estados, y estudiar la posibilidad de replicarlos a otros estados.

Inducir la simplificación administrativa retomando la experiencia de los estados que han tenido avances. Esta simplificación debe orientarse principalmente a reducir el número de

pasos y firmas que sigue una solicitud y a la descentralización de las decisiones a los niveles distrital y municipal.

Servicios profesionales

El PDR opera una estrategia para brindar servicios profesionales que busca impulsar el desarrollo de un mercado de servicios. Esta estrategia significó un cambio radical en la forma a través de la cual la población rural accede a asistencia técnica, pues ha establecido el pago por servicio prestado en lugar del pago por salario mensual, y ha buscado incentivar la participación de los beneficiarios para que éstos definan la orientación de los servicios profesionales que reciben.

El papel del Inca Rural en la capacitación y posterior acreditación de los PSP ha resultado fundamental para conformar un padrón en el que se sustenta la oferta de este mercado en desarrollo. Asimismo, la supervisión que realiza Cecader a los PSP, ha incidido positivamente en la calidad de su trabajo y en general ha transparentado el funcionamiento del Prodesca en su operación. Sin embargo impulsar el desarrollo de la demanda es también fundamental, sobre todo porque actualmente los productores representan la parte menos activa en el mercado de servicios profesionales. Finalmente, el desarrollo del mercado se ve limitado porque entre productores, PSP y funcionarios persiste la lógica asistencialista que es imprescindible desterrar.

Es importante resaltar el destacado papel de Prodesca para mejorar los impactos de las inversiones públicas en productores que recibieron asistencia técnica como complemento al apoyo recibido del Papir. Estos impactos positivos del Prodesca se reflejan en mayor ingreso, mejor rendimiento de la producción, pero sobre todo, en un cambio considerable del nivel tecnológico, donde se logró un impacto casi dos veces mayor en los productores que recibieron apoyos del Prodesca, con respecto a los que no contaron con los servicios de un PSP. Lo anterior resalta la trascendencia de articular la operación de los subprogramas del PDR.

Sagarpa ha desplegado importantes esfuerzos para impulsar el mercado de servicios profesionales. Pese a ello persisten inercias institucionales que perpetúan la lógica del “extensionismo”, lo cual aunado a las limitaciones en la formación de recursos profesionales, influye en la percepción que prevalece entre los operadores estatales de que Prodesca no está cumpliendo sus objetivos. Otra limitante fundamental para el desarrollo del mercado de servicios son los graves retrasos en los pagos a PSP, lo cual incide directamente en la calidad y resultados del Programa.

Subsisten limitaciones para acercar los servicios a las comunidades rurales más pobres, pues el esquema de pago por producto funciona en el caso de los productores capitalizados y en aquellos de ingresos medios, pero tiene dificultades para operar con los productores de bajos ingresos en zonas de alta y muy alta marginación.

Pese a estas dificultades la estrategia es acertada, aunque por su carácter de cambio estructural mostrará sus frutos en el mediano plazo. Por ello, esta estrategia debe persistir para fructificar.

Recomendaciones

El atraso en el pago de servicios de los PSP es un tema fundamental y es imprescindible agilizarlo, por lo que se recomienda una acción intensiva del nivel central para reforzar las instancias estatales con información, capacitación y asesoría, lo cual sería altamente redituable en términos de la eficacia y credibilidad del Prodesca.

Es necesario continuar con la capacitación de los PSP y fortalecer las acciones del Cecader para un mejor control de calidad de los servicios prestados, lo cual mejora la calidad de la oferta y trasciende positivamente en todo el proceso.

Para fortalecer la demanda se propone reforzar la difusión del Programa, corregir los problemas de asimetría en el acceso a la información, continuar con los talleres de usuarios y diseñar un taller de información equivalente al taller de usuarios, dirigido a los núcleos agrarios y OE interesados en recibirlo, que podría pagarse como servicio del Prodesca. De esta manera se estimularía la demanda en productores elegibles pero que todavía no son beneficiarios.

A propósito de la dificultad que enfrenta el Prodesca para atender a los productores de bajos ingresos en zonas de alta y muy alta marginación, se proponen acciones diferenciadas que reconozcan las particularidades de los beneficiarios:

- Los productores de bajos ingresos en zonas de alta y muy alta marginación, requieren asistencia técnica continua, lo que podría darse bajo la modalidad del PESA.
- En los productores de bajos ingresos con potencial productivo debe mantenerse el pago por servicio con mayor estímulo a la calidad de la asistencia técnica.
- Para el resto de productores (tipos IV y V) es conveniente elevar el nivel de exigencia para acceder a Prodesca y aplicar subsidios gradualmente decrecientes.
- Para cualquier estrato de productores debe estimularse la prestación de servicios especializados, por ejemplo orientados a la comercialización, integración de cadenas, procesamiento, manejo sustentable de recursos naturales y otros.

En relación a la red de PSP, debe propiciarse la entrada de técnicos calificados, al tiempo que se excluya a quienes muestren bajo nivel de desempeño. Es necesario reconocer la heterogeneidad de técnicos de la red y establecer políticas diferenciadas que premien a los mejores y sancionen a los que no ofrecen servicios de calidad.

Con respecto al control de calidad de los servicios profesionales, es necesario resolver el conflicto de intereses que enfrentan los supervisores Cecader que son PSP activos. Asimismo es necesario también mejorar el pago por los servicios de supervisión.

Se propone integrar en un sólo esquema los servicios que actualmente se brindan a través de Prodesca y de Profemor para la asistencia técnica, fortalecimiento organizativo y desarrollo institucional municipal. Este esquema debería recuperar los controles de calidad, mecanismos de capacitación y acreditación que desarrollaron ambos subprogramas, para mejorar la vinculación entre los subprogramas.

Organizaciones económicas

Ha sido un acierto incorporar el apoyo a la consolidación organizativa y al fomento empresarial como ejes fundamentales del Programa. La evaluación muestra que los productores organizados logran mayores impactos en las actividades apoyadas por el Programa, en comparación con los productores que realizan sus actividades de manera individual. No obstante, el grado de organización de los beneficiarios del PDR es bajo, ya que sólo 3 de cada 10 beneficiarios que acceden a los recursos de Papir pertenecen a alguna organización económica, y sólo 2.5% recibieron algún apoyo del Profemor. Además de lo anterior, los componentes de Profemor dirigidos a las OE son pequeños, tanto en términos de recursos como de cantidad y magnitud de sus acciones.

Parte de los apoyos para OE no inciden en su fortalecimiento ni en la profesionalización de sus estructuras, ya que se destinan para contratar técnicos que realizan actividades de rutina dentro de la organización. Según la encuesta a otros actores, sólo una parte de las organizaciones apoyadas logra mejorías en capacitación administrativa, organizativa y técnica (39%), integración a cadenas productivas (15%) y acceso a servicios financieros (11%).

La elaboración de autodiagnósticos a partir de los cuales las OE elaboran sus programas de trabajo, significa un acierto que da flexibilidad para dirigir las acciones en función de las necesidades específicas de cada organización. Sin embargo, en la práctica tanto el formato de autodiagnóstico como el plan de trabajo, son utilizados sólo como un requisito formal para acceder a los recursos del Profemor y no como un instrumento para dar seguimiento y monitorear los progresos organizativos y empresariales de la organización.

Es necesario que los criterios de selección de las organizaciones apoyadas rebasen el requisito formal aplicado actualmente que consiste en el registro de la organización, la cédula de autodiagnóstico y el plan de trabajo del técnico a contratar. Es conveniente que en la selección se beneficien aquellas OE que ofrezcan mayor potencial y donde los recursos de Profemor tengan una contribución fundamental e indispensable para fortalecer sus estructuras.

Recomendaciones

Se requiere que los componentes de consolidación organizativa y fomento empresarial sean promovidos con mucha mayor intensidad, para que acompañen el proceso de construcción de organizaciones económicas y desarrollo de agronegocios. Para ello también deben incrementarse sustancialmente los recursos que se invierten, dejando claro entre los operadores estatales la importancia estratégica que implica su instrumentación.

En este sentido y para evitar caer en una situación donde los recursos Profemor no cumplan con sus objetivos de fortalecer y profesionalizar las estructuras de las organizaciones, se recomienda condicionar los apoyos al compromiso de las OE para cumplir metas medibles y entregar resultados en un tiempo definido. Para ello se deberán utilizar las cédulas de autodiagnóstico para instrumentar mecanismos de seguimiento que permitan monitorear el cumplimiento de las metas comprometidas, asegurando que dicho seguimiento se base en una comprobación de resultados y no sólo de procesos.

Referencias bibliográficas

Araujo, C., De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2002) Spatial patterns of non agricultural employment growth in rural Mexico during 90s.

Banco Mundial (2005) Beyond the City: The Rural Contribution to Development.

Banco Mundial (2005a) Mexico a study of rural poverty.

Banco Mundial (2004) La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno.

Banco Mundial (2004a) Alcanzando a los pobres rurales. Nueva estrategia de desarrollo rural.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable (CEDRSSA) (2004) Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación en lo correspondiente al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 2005. Cámara de Diputados, México.

Conapo (2005) Índices de Marginación 2002. <http://www.conapo.gob.mx>

FAO (2004a) Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios. FAO, Roma, Italia.

FAO (2005) Papel de Prodesca en la Promoción de un Mercado de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural. Análisis de Políticas Agropecuarias y Rurales. Proyecto de Evaluación de Alianza para el Campo. México, D. F., México.

INEGI (2005) <http://www.inegi.gob.mx>

INEGI (2004) Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2004.

INEGI (2000) XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

OECD (2005) Diseñando e implementando políticas de desarrollo rural, documento de temática, Oaxaca, México.

Schejtman A. y Berdegú J. A. (2003) "Desarrollo territorial rural", mimeo, RMISP, FIDA-BID, Buenos Aires, Argentina.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2001) Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001 – 2006. Plan Nacional de Desarrollo, Gobierno de la República. México D. F., México.

Soloaga, I. y Torres, M. (2003) Agricultural Growth and Poverty Reduction. Agricultural and Development Economics Division (FAO), Roma, Italia.

Yunez- Naude, Antonio (comp.) (2000) Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones. El Colegio de México, México.

Anexo Metodológico

A) Aspectos generales

1. Fuentes de información

La evaluación de los programas de Alianza para el Campo se llevó a cabo utilizando las siguientes fuentes de información:

- Información documental y bibliografía especializada.
- Encuesta a beneficiarios 2002 y 2004, de los programas de Desarrollo Rural, Fomento Agrícola y Fomento Ganadero.
- Entrevista a otros actores, aplicada a funcionarios estatales y personas relacionadas con los programas mencionados en el punto anterior.
- Visitas a los estados del personal encargado de la evaluación de los distintos programas de Alianza.
- Informes de Evaluación Nacional de los programas de Alianza para el Campo en ejercicios anteriores.

2. Encuesta a beneficiarios

La encuesta se diseñó para entrevistar a beneficiarios de 2002 y de 2004 con los siguientes objetivos:

- Beneficiarios 2002: obtener información para evaluar los impactos de mediano plazo en las actividades en que se aplicaron los apoyos recibidos.
- Beneficiarios 2004: obtener información para evaluar las principales características de los apoyos recibidos y los primeros resultados en las actividades en que se aplicaron dichos apoyos.

El cuestionario utilizado cubre los siguientes temas:

- Datos del expediente del beneficiario.
- Perfil del beneficiario y características de los apoyos recibidos.
- Ingreso y empleo en las actividades productivas en que se utilizó el apoyo.
- Cambio de cultivos.
- Sistemas de riego.
- Integración de cadenas y sistemas producto.
- Innovación tecnológica.
- Capitalización de la unidad productiva.
- Desarrollo de capacidades y de las organizaciones económicas.

La encuesta se aplicó en cada estado, programa y año a una muestra seleccionada de acuerdo con los procedimientos que se presentan en el apartado B (Muestreo). Los

beneficiarios encuestados se clasificaron con fines analíticos y de comparación según lo establecido en el apartado C (Tipología de Beneficiarios). La información recolectada se utilizó para calcular los indicadores de impacto que se presentan en el apartado D (Indicadores).

3. Entrevista a otros actores

La guía para esta entrevista cubre los siguientes temas:

- Avances en la instrumentación del diseño del Programa.
- Evolución del proceso de asignación de recursos.
- Avances en la integración de cadenas agroalimentarias, conformación y consolidación de comités sistema producto.
- Mejoras en el proceso que va desde la difusión del programa hasta el pago de los apoyos.
- Proceso de consolidación del vínculo Fomento Agrícola-Prodesca.
- Prestadores de servicios profesionales en Fomento Agrícola.
- Sustentabilidad en el uso del agua.
- Corresponsabilidad Federación-Gobierno Estatal en la gestión del Programa.
- Funcionamiento del SISER.
- Proceso de consolidación del DPAI.
- Prestadores de servicios profesionales en Desarrollo Rural.
- Desarrollo Rural y Profemor.
- Recomendaciones de evaluaciones anteriores.

Se realizaron 2,799 entrevistas en 30 estados:

ACTOR ENTREVISTADO	No. de entrevistas
Coordinadores Municipales y Técnicos Profemor	378
Coordinadores y promotores DPAI	309
Funcionarios Directivos de Desarrollo Rural	132
Funcionarios Directivos de Fomento Agrícola	84
Funcionarios Directivos de Fomento Ganadero	78
Funcionarios Operativos Desarrollo Rural	365
Funcionarios Operativos Fomento Agrícola	297
Funcionarios Operativos Fomento Ganadero	294
Presidentes Municipales (Desarrollo Rural)	117
Prestadores de servicios profesionales de Desarrollo Rural	419
Prestadores de servicios Profesionales de Fomento Agrícola	81
Representantes de Organizaciones Económicas	72
Responsables Comités Sistemas Producto - Fomento Agrícola	117
Responsables Comités Sistemas Producto - Fomento Ganadero	56
Total	2,799

4. Visitas a los estados

Las visitas a los estados se llevaron a cabo en el período abril-junio de 2005. Los equipos de evaluación de 10 programas visitaron 23 estados para realizar un total de 59 visitas, distribuidas de la siguiente manera:

Estados visitados	F. AGRÍCOLA	F. GANADERO	D. RURAL	SNIDRUS	S. ANIMAL	S. VEGETAL	CAFÉ	INOCUIDAD	ACUACULTURA	ITT	Total de visitas por Estado
Baja California								1			1
Baja California Sur					1						1
Campeche		1									1
Coahuila		1								1	2
Colima										1	1
Chiapas	1	1	1	1	1		1				6
Chihuahua						1				1	2
Guanajuato		1				1		1			3
Guerrero			1							1	2
Hidalgo	1	1		1		1					4
Jalisco		1			1				1	1	4
Michoacán	1		1			1		1			4
Morelos					1					1	2
Nuevo León										1	1
Oaxaca							1			1	2
Puebla			1		1		1			1	4
San Luis Potosí			1	1							2
Sinaloa									1		1
Sonora	1	1	1	1		1		1	1		7
Tamaulipas	1								1		2
Veracruz	1			1	1	1	1				5
Yucatán									1		1
Zacatecas	1										1
Total de visitas por programa	7	7	6	5	6	6	4	4	5	9	59

B) Método de muestreo encuesta a beneficiarios

1. Marco muestral

El marco muestral incluye a beneficiarios 2002 y 2004 de los programas de capitalización de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural. Los beneficiarios de cada año, programa y estado pertenecen a poblaciones independientes de las que se extrajeron muestras aleatorias simples.

Para cada estado, programa y año el marco muestral se integró con los beneficiarios individuales que:

- Presentaron solicitud individual.
- Presentaron solicitud en grupo y hacen uso individual o colectivo del componente otorgado.
- Utilizan en actividades productivas un apoyo solicitado y administrado por organizaciones, autoridades, comunidades o instancias similares.

No forman parte del marco muestral:

- Las organizaciones beneficiarias que utilizan el apoyo en actividades de investigación o de desarrollo tecnológico.
- Los beneficiarios individuales que solicitaron el apoyo como un grupo formado por miembros de una comunidad (pueblo, ejido, etc.) que usa colectivamente el componente otorgado, sin que ningún miembro del grupo lo utilice en actividades productivas.

Cuando las solicitudes se presentaron a través de un grupo se incluyeron en el marco muestral a todos los miembros del grupo. Al entrevistar a estos beneficiarios, las respuestas se refieren a la situación individual del productor y no a la del grupo en su conjunto.

2. Tamaño de la muestra

En cada uno de los 30 estados el tamaño de muestra para las poblaciones de beneficiarios de los programas de Fomento Agrícola (FA), Fomento Ganadero (FG) y Desarrollo Rural (DR) para los años 2002 y 2004 se determinó aplicando la fórmula:

$$n_{ij} = \frac{\theta_{ij}}{1 + \left(\frac{\theta_{ij}}{N_{ij}} \right)} ; \quad i = \text{FA, FG, DR} \quad j = 2002, 2004$$

donde:

- n_{ij} es el tamaño de muestra del programa i para el año j
- N_{ij} es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral de cada programa para cada año

- θ_{ij} es una constante que corresponde al tamaño de muestra máximo para una muestra aleatoria simple con reemplazo para cada programa, año y estado.

En todos los casos se estableció un número adicional de reemplazos equivalente al 20 por ciento del tamaño de la muestra. Los reemplazos se utilizaron cuando no se aplicó el cuestionario al beneficiario originalmente incluido en la muestra porque no fue posible localizarlo o por no haber recibido el apoyo.

4. Determinantes del parámetro θ

Para cada estado, programa y año el valor de θ se determinó considerando:

- La varianza de una variable que diferencie los impactos esperados de los apoyos recibidos:
 - Tamaño del predio en hectáreas de riego equivalentes para FA y DR.
 - Tamaño del hato en bovinos equivalentes para FG.
- Nivel de confianza entre 90% y 95% (ajustado para que en cada estado y programa la suma de los tamaños de muestra de 2002 y de 2004 no fuera mayor que 450).
- Margen de error de 10%.

5. Muestra para la evaluación de Alianza

Agregando las muestras obtenidas en cada estado, para cada programa y año, se obtuvo la muestra nacional de beneficiarios. Sobre esta muestra clasificada por tipo de productor se realizan las inferencias que sustentan la presente evaluación de Alianza.

Muestra beneficiarios	Desarrollo Rural		Fomento Agrícola		Fomento Ganadero		Total	
	2002	2004	2002	2004	2002	2004	2002	2004
AGUASCALIENTES	181	172	105	96	67	132	353	400
BAJA CALIFORNIA	116	109	167	129	221	128	504	366
BAJA CALIFORNIA SUR	-	-	170	101	146	95	316	196
CAMPECHE	319	120	295	149	83	89	697	358
CHIAPAS	321	120	279	114	249	174	849	408
CHIHUAHUA	243	186	303	140	235	175	781	501
COAHUILA	267	190			254	247	521	437
COLIMA	-	-	146	130	-	-	146	130
DISTRITO FEDERAL	194	191	-	-	-	-	194	191
DURANGO	205	214	234	169	217	196	656	579
GUANAJUATO	194	124	213	196	230	160	637	480
GUERRERO	250	148	130	133			380	281
HIDALGO	246	143	258	123	199	146	703	412
JALISCO	230	181	223	178	135	143	588	502
MEXICO	-	-	267	185	-	-	267	185
MICHOACAN	245	210	177	155	205	181	627	546
MORELOS	215	173	215	158	137	139	567	470
NAYARIT	205	136	275	174	171	151	651	461
NUEVO LEON	194	188	150	179	223	196	567	563
PUEBLA	206	170	202	189	184	190	592	549
QUERETARO	207	143	121	96	206	212	534	451
QUINTANA ROO	79	72	-	-	-	-	79	72
SAN LUIS POTOSI	165	148	262	176	236	139	663	463
SINALOA	-	-	138	167	192	170	330	337
SONORA	226	184	314	126	221	268	761	578
TABASCO	224	119	249	167	176	133	649	419
TAMAULIPAS	213	152	224	167	302	178	739	497
TLAXCALA	342	180					342	180
YUCATAN	223	188	132	200	191	239	546	627
ZACATECAS	231	112	208	172	220	186	659	470
TOTAL	5,741	4,073	5,457	3,969	4,700	4,067	15,898	12,109

La muestra de beneficiarios clasificada por tipo de productor se presenta en el apartado C (Tipología de Beneficiarios).

C) Tipología de beneficiarios

1. Objetivos

La tipología es una clasificación de los beneficiarios de la muestra que se realiza para lograr los siguientes objetivos:

- Agrupar a los beneficiarios de la muestra en clases homogéneas.
- Caracterizar su situación técnico-económica.
- Comparar los impactos que tienen los apoyos de Alianza en productores de distinto tipo.
- Enfocar las recomendaciones de la evaluación de Alianza para potenciar los efectos deseados en la población objetivo.

2. Variables de la tipología

Las variables que se utilizan para clasificar a los productores son:

- Escolaridad: aproximación al capital humano, incide en el comportamiento de los productores y en los efectos que tienen los apoyos.
- Superficie de riego equivalente: escala de operación del productor agrícola.
- Bovinos equivalentes: escala de operación del productor pecuario.
- Valor de los activos en maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones: magnitud económica del productor⁴⁷.
- Nivel tecnológico: grado de incorporación de elementos técnicos e innovaciones en la principal actividad productiva de los beneficiarios de Alianza.

A cada una de estas variables se le asigna un valor de acuerdo con la siguiente tabla:

Escolaridad (años)	Superficie de riego equivalente	Bovinos equivalentes (cabezas)	Valor de los activos (pesos)	Nivel tecnológico (índice)	Valor asignado a cada variable
0	0	0	0	0	0.0
1 a 6	0.1 a 3.0	0.1 a 8.0	1 a 5,000	0.01 a 0.20	0.2
7 a 9	3.1 a 10.0	8.1 a 25.0	5,001 a 25,000	0.21 a 0.40	0.4
10 a 12	10.1 a 50.0	25.1 a 75.0	25,001 a 100,000	0.41 a 0.60	0.6
13 a 16	50.1 a 100.0	75.1 a 150.0	100,001 a 500,000	0.61 a 0.80	0.8
17 y más	más de 100	más de 150	más de 500,000	0.81 a 1.00	1.0

⁴⁷ No incluye valor de la tierra, de los animales o de las plantaciones en el caso de cultivos industriales y frutales.

3. Tipología de beneficiarios

Las variables superficie de riego equivalente y bovinos equivalentes son excluyentes, de las dos se toma en cuenta la de mayor valor. Para determinar la clase a la que pertenece un beneficiario se suman los valores asignados a las 4 variables (escolaridad, superficie o bovinos equivalentes, valor de los activos y nivel tecnológico), el resultado se divide entre 4 obteniéndose un valor "X" con el que se clasifica al productor de acuerdo con los siguientes rangos:

Valor de X	Tipo de Productor
$0.0 \leq X \leq 0.2$	TIPO I
$0.2 < X \leq 0.4$	TIPO II
$0.4 < X \leq 0.6$	TIPO III
$0.6 < X \leq 0.8$	TIPO IV
$0.8 < X \leq 1.0$	TIPO V

4. Muestra para la evaluación de Alianza

La muestra de beneficiarios de 2002 clasificados por programa y por tipo de productor es la siguiente:

Programa y tipo de productor	Total de beneficiarios en la muestra	Beneficiarios que recibieron el apoyo	Beneficiarios que conservan y usan el apoyo recibido
Desarrollo Rural	5,741	4,860	4,053
Fomento Agrícola	5,457	4,687	4,393
Fomento Ganadero	4,700	4,457	4,185
TOTAL	15,898	14,004	12,631
TIPO I	3,656	2,727	2,112
TIPO II	5,936	5,269	4,742
TIPO III	4,625	4,363	4,183
TIPO IV	1,461	1,430	1,381
TIPO V	220	215	213

La muestra de beneficiarios de 2004 clasificados por programa y tipo de productor es la siguiente:

Programa y tipo de productor	Total de beneficiarios en la muestra	Beneficiarios que recibieron el apoyo
Desarrollo Rural	4,073	3,609
Fomento Agrícola	3,969	3,509
Fomento Ganadero	4,067	3,904
TOTAL	12,109	11,022
TIPO I	2,384	1,918
TIPO II	4,450	4,006
TIPO III	3,783	3,639
TIPO IV	1,262	1,233
TIPO V	230	226

A los beneficiarios de 2004 no se les preguntó si conservaban y utilizaban el apoyo recibido, por la cercanía entre la fecha de recepción del apoyo y la del levantamiento de la encuesta.

D) Indicadores de impacto

La evaluación de impactos derivados de la entrega de apoyos por Alianza, considera dos niveles: un primer nivel corresponde al impacto sobre el ingreso de los productores y el empleo en las unidades de producción apoyadas; el segundo nivel de impactos se refiere a los cambios ocurridos en las variables principales que explican los resultados en los indicadores de primer nivel, tales como los cambios en producción y productividad, innovación tecnológica, e inversión y capitalización, ocurridos a partir de la incorporación del apoyo.

Asimismo, se consideran en el análisis otros indicadores sobre temas relevantes, como la reconversión productiva, la integración de cadenas y el uso sustentable del agua.

Los indicadores de impacto se calculan con la información de los beneficiarios que conservan y usan el apoyo recibido. El análisis de impactos se refiere a productores apoyados en el ejercicio 2002, ello en consideración de la necesidad de tomar distancia en el tiempo para poder observar resultados de inversiones que ya han sido plenamente incorporadas en la unidad de producción.

1. Ingreso

Los impactos sobre el ingreso de los beneficiarios de Alianza se miden en las actividades en las que se aplicó el apoyo recibido, considerando solamente la proporción en que los

cambios en escalas de producción, rendimientos, precios y costos son, a juicio del beneficiario, resultado de dicho apoyo.

Las actividades apoyadas se clasifican en primarias (agrícolas o pecuarias) y no primarias (poscosecha agrícola, posproducción pecuaria, transformación de productos agrícolas o pecuarios y actividades no agropecuarias como el comercio). En ambos casos se distingue entre actividades que continúan (se realizan antes y después del apoyo recibido) y actividades nuevas (se realizan solo a partir de la recepción del apoyo).

El 45% de los beneficiarios que utilizan el apoyo en actividades primarias proporcionó información sobre costos de producción, el resto de los productores primarios no disponía de datos confiables al respecto. Para las actividades no primarias todos los beneficiarios entregaron información sobre ingresos y costos de producción.

Los beneficiarios de Alianza se clasificaron tomando en cuenta lo anterior y se calcularon ingresos brutos, costos e ingresos netos totales y promedio por productor después del apoyo y, en su caso, antes del apoyo, para obtener indicadores como los que se presentan en el siguiente cuadro:

TOTAL ALIANZA	No. de beneficiarios	Ingreso bruto promedio después del apoyo	% crec. ingreso bruto	Costo promedio después del apoyo	% crec. costos	Ingreso neto promedio después del apoyo	% crec. ingreso neto
Primarias que continúan	8,914	401,630	15.3	-	-	-	-
sin datos de costos de producción	4,937	284,657	19.9	-	-	-	-
con datos de costos de producción	3,977	546,840	12.4	252,412	7.3	294,428	17.3
Primarias nuevas	513	285,775	-	-	-	-	-
sin datos de costos de producción	278	165,999	-	-	-	-	-
con datos de costos de producción	235	427,468	-	108,042	-	319,426	-
Primarias total	9,427	395,326	-	-	-	-	-
sin datos de costos de producción	5,215	278,331	-	-	-	-	-
con datos de costos de producción	4,212	540,180	-	244,357	-	295,823	-
No primarias	628	312,754	-	185,899	-	126,855	-
que continúan	399	429,917	61.9	250,544	49.0	179,373	84.3
nuevas	229	108,614	-	73,264	-	35,349	-

El 89% de los beneficiarios utilizan el apoyo en actividades primarias que continúan, para estos beneficiarios el ingreso bruto crece en 15.3%, este crecimiento se puede explicar por cambios en la escala de producción, en los rendimientos y en los precios a través del siguiente modelo:

$$\begin{aligned}
 IYB &= \frac{\sum E_{i1} R_{i1} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i0}} \\
 &= \frac{\sum E_{i0} R_{i1} P_{i0}}{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i0}} * \frac{\sum E_{i1} R_{i1} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i1} P_{i1}} * \frac{\sum E_{i0} R_{i1} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i1} P_{i0}} \\
 &= \quad \downarrow \quad \quad \quad \downarrow \quad \quad \quad \downarrow \\
 &= \quad IR \quad \quad * \quad IE_p \quad \quad * \quad IP \\
 &= \quad IQ * IP \quad ; \quad \text{donde} \quad IQ = IR * IE_p
 \end{aligned}$$

Donde las sumas cubren las actividades denotadas por la letra i , 1 indica después del apoyo y 0 antes del mismo, E mide la escala de producción, R los rendimientos por unidad en producción y P los precios unitarios. Los resultados del modelo son los siguientes índices:

$$\begin{aligned}
 IYB &= \text{índice de ingresos brutos} & IR &= \text{índice de rendimientos} \\
 IE_p &= \text{índice de escala ponderada} & IP &= \text{índice de precios} \\
 IQ &= \text{índice de producción}
 \end{aligned}$$

Aplicando el modelo a los datos agregados a nivel de Alianza y por programas se obtienen los siguientes índices:

ACTIVIDADES PRIMARIAS QUE CONTINÚAN	Total Alianza	Desarrollo Rural	Fomento Agrícola	Fomento Ganadero
1. Índice de ingresos brutos (2 * 3)	1.153	1.225	1.179	1.103
2. Índice de precios	1.023	1.023	1.024	1.021
3. Índice de producción (4 * 5)	1.127	1.198	1.152	1.080
4. Índice de rendimientos	1.033	1.067	1.043	1.013
5. Índice de escala ponderada	1.091	1.122	1.104	1.066

El 15.3% de crecimiento del ingreso bruto (Total Alianza) se explica por un 2.3% de crecimiento de los precios y un 12.7% de crecimiento de la producción. Este a su vez se debe a un 3.3% de crecimiento de los rendimientos y a un 9.1% de crecimiento en la escala de producción.

2. Empleo

Los impactos sobre el empleo se miden solamente en las actividades en las que se aplicó el apoyo recibido. Se distingue entre empleo familiar y contratado (trabajador que recibe un pago por sus servicios).

Se utilizan las siguientes categorías de empleo:

- Antes del apoyo: empleos que los beneficiarios utilizaban en la actividad apoyada por Alianza antes de recibir el apoyo.
- Retenidos: empleos que los beneficiarios utilizaban antes de recibir el apoyo en actividades distintas a la apoyada y que después del apoyo utilizan en la actividad apoyada.
- Antes del apoyo total: empleos que los beneficiarios utilizaban en la actividad apoyada o en otras actividades antes de recibir el apoyo.
- Adicionales por Alianza: empleos que antes del apoyo no se ocupaban en la unidad de producción de los beneficiarios y que gracias al apoyo de Alianza se utilizan ahora en la actividad apoyada.
- Adicionales por otras causas: empleos que antes del apoyo no se ocupaban en la unidad de producción de los beneficiarios y que por causas no relacionadas con Alianza se utilizan ahora en la actividad apoyada.
- Después del apoyo: empleos que los beneficiarios utilizan en la actividad apoyada por Alianza después de recibir el apoyo.

Utilizando estas categorías se construyen las tres primeras filas del siguiente cuadro de indicadores de empleo:

Número de beneficiarios	Antes del apoyo	Retenidos	Antes del apoyo total	Adicionales por Alianza	Adicionales por otras causas	Después del apoyo
11,593	(1)	(2)	(3 = 1 + 2)	(4)	(5)	(3 + 4 + 5)
a) Total de empleos contratados	12,374	714	13,088	407	444	13,939
b) Total de empleos familiares	10,124	525	10,649	309	121	11,079
Total de empleos (a + b)	22,497	1,239	23,737	717	565	25,018
Empleos por beneficiario	1.94	0.11	2.05	0.06	0.05	2.16
Beneficiarios para crear un empleo	-	-	-	16.2	20.5	-

Los empleos por beneficiario se obtienen dividiendo el total de empleos por el número de beneficiarios, los beneficiarios para crear un empleo son los valores inversos de los empleos por beneficiario.

3. Capitalización

El capital de los beneficiarios se clasifica en maquinaria e instalaciones (incluye equipo y construcciones), animales y plantaciones. Se determina el monto de capital propiedad de los beneficiarios antes de la recepción del apoyo y la capitalización que el productor atribuye a Alianza desde la recepción del mismo hasta el momento en que se levanta la encuesta.

La tasa de capitalización es la tasa a la que crece el capital de los beneficiarios gracias al apoyo de Alianza. Se calcula el capital y la capitalización promedio por beneficiario y se los compara con la aportación promedio (del gobierno y del beneficiario) realizada para acceder a los apoyos. El efecto multiplicador es el cociente entre la capitalización por Alianza y la aportación total.

Número de beneficiarios 12,631	Maquinaria e instalaciones	Animales	Plantaciones	Total
a) Capital antes del apoyo	3,410,638,796	2,779,074,921	957,139,256	7,146,852,973
b) Capitalización por Alianza	408,801,001	360,682,051	164,895,694	934,378,746
c) Tasa de capitalización (b / a * 100)	12.0	13.0	17.2	13.1
d) Capital antes del apoyo promedio	270,021	220,020	75,777	565,818
e). Capitalización por Alianza promedio	32,365	28,555	13,055	73,975
Aportación de Alianza	Gobierno	Beneficiarios	Total	Promedio y efecto multiplicador
en pesos	260,704,474	371,743,365	632,447,839	50,071
como % del total	41.2	58.8	100.0	1.48

4. Cambio tecnológico

La innovación tecnológica se mide a través de la variación de un índice de nivel tecnológico que se calcula para antes y después del apoyo. Este índice toma valores entre 0 y 1, donde 0 denota la tecnología más baja y 1 es el máximo tecnológico que puede alcanzar un beneficiario.

Para beneficiarios que realizan actividades agrícolas el índice de nivel tecnológico se calcula de dos formas mutuamente excluyentes:

- Si el componente recibido es para invernadero es igual al nivel tecnológico del mismo: bajo = 0.50, medio = 0.75 y alto = 1.00.
- En caso contrario, es el promedio de tres componentes: semillas, plántulas y fertilización, riego y mecanización.
 - Para semillas y plántulas se considera la calidad genética de las mismas (criolla, mejorada o certificada).
 - Para fertilización, si fertiliza o no.
 - Para riego el sistema de riego utilizado y la superficie regada con cada sistema.
 - Para mecanización el número de labores agrícolas mecanizadas.

Para beneficiarios que realizan actividades pecuarias el índice de nivel tecnológico es igual al promedio de tres componentes: infraestructura, calidad genética de los animales y formas de alimentación animal:

- Para infraestructura el número de estas utilizado en cada caso.
- Para animales se considera su calidad genética (criolla, mejorada o certificada).
- Para alimentación la combinación de fuentes de alimentación utilizadas.

Para cada componente de los índices tecnológicos mencionados se desarrollo un procedimiento específico de cálculo. Por ejemplo, el componente de riego del índice tecnológico agrícola se calcula de la siguiente manera:

Sistema de riego	Superficie que riega o que no riega	Ponderación (p)	Producto (p * s _i)
Ninguno (sin riego)	s ₁	0.0	0.0 * s ₁
Rodado sin revestir	s ₂	0.2	0.2 * s ₂
Rodado revestido	s ₃	0.4	0.4 * s ₃
Cañon	s ₄	0.7	0.7 * s ₄
Aspersión	s ₅	0.8	0.8 * s ₅
Goteo o microaspersión	s ₆	1.0	1.0 * s ₆
Suma	de (s_i)	-	de (p * s_i)

Índice de riego = suma de (p * s_i) / suma de (s_i)

De acuerdo con este procedimiento, para un beneficiario con riego por goteo en la mitad de la superficie y rodado revestido en la otra mitad el índice de riego sería de 0.70. Si gracias al apoyo el riego por goteo cubre ahora el 75% de la superficie y el rodado revestido el 25% restante, el índice de riego después del apoyo sería de 0.85.

En el caso pecuario, el componente calidad genética de los animales del índice tecnológico se calcula con el siguiente procedimiento:

Calidad genética de los animales	Número de animales	Ponderación	Producto
Criolla	a	0.0	a * 0.0
Mejorada	b	0.5	b * 0.5
Certificada	c	1.0	c * 1.0
Suma	N	-	S P

Índice de calidad genética = S P / N

Por ejemplo, si antes del apoyo la composición del hato era de 50 animales criollos, 40 mejorados y 10 certificados el índice de calidad genética era de 0.30, si después del apoyo la composición es de 40 animales criollos, 40 mejorados y 20 certificados el índice crece a 0.40.

Al promediar los índices tecnológicos de los beneficiarios de un programa se obtiene el nivel tecnológico medio del programa, de igual forma se obtiene el nivel tecnológico de los beneficiarios de Alianza clasificados según la tipología de productores. En el siguiente cuadro se presentan estos indicadores.

Programa y tipo de productor	Número de beneficiarios	Suma índice tecnológico antes del apoyo	Suma índice tecnológico después del apoyo	Nivel tecnológico antes del apoyo	Nivel tecnológico después del apoyo	Cambio tecnológico
	(1)	(2)	(3)	(4 = 2 / 1)	(5 = 3 / 1)	(6 = 5 - 4)
Desarrollo Rural	3,089	782.7	973.5	0.25	0.32	0.06
Fomento Agrícola	4,010	1,711.9	2,096.5	0.43	0.52	0.10
Fomento Ganadero	4,031	1,195.1	1,330.6	0.30	0.33	0.03
TOTAL	11,130	3,689.7	4,400.7	0.33	0.40	0.06
TIPO I	1,673	205.1	368.9	0.12	0.22	0.10
TIPO II	4,141	1,151.0	1,440.1	0.28	0.35	0.07
TIPO III	3,808	1,565.5	1,763.4	0.41	0.46	0.05
TIPO IV	1,311	644.6	702.0	0.49	0.54	0.04
TIPO V	197	123.5	126.3	0.63	0.64	0.01

5. Reconversión productiva

A los beneficiarios que gracias al apoyo de Alianza realizaron cambios de cultivo se les preguntó el cultivo nuevo y el abandonado y la superficie en hectáreas que cambió de cultivo. Con estos datos se construyó la siguiente matriz que clasifica la superficie que cambió de cultivo según la rama de producción agrícola abandonada y la nueva rama.

Superficie que cambió de cultivo (ha)	RAMA ABANDONADA						
	HORTALIZAS	FRUTALES	AGROINDUSTRIALES	GRANOS	FORRAJES	OTRAS	TOTAL
HORTALIZAS	25.5	0.0	21.1	611.7	58.9	0.1	717.3
FRUTALES	11.3	77.0	0.0	147.5	73.0	0.0	308.8
AGROINDUSTRIALES	3.0	30.0	1.0	322.2	17.0	0.0	373.2
GRANOS	13.0	6.0	5.0	552.3	178.7	2.0	757.0
FORRAJES	112.0	10.0	80.0	942.1	91.2	1.0	1,236.3
ORNAMENTALES	0.0	0.0	0.0	10.0	0.3	0.0	10.3
OTRAS	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0
TOTAL	166.8	123.0	107.1	2,585.8	419.1	3.1	3,404.9

A partir de esta matriz se calculan los indicadores que se presentan en el siguiente cuadro. Por ejemplo: el 59.7% (75.9 – 16.2) de la superficie que cambió de cultivo se destinaba antes del apoyo a granos, el 33.6% (36.3 – 2.7) de la superficie que cambió de cultivo se destina ahora a forrajes. De manera similar se interpretan los datos de la segunda parte del cuadro.

% sobre superficie total que cambio de cultivo	RAMA ABANDONADA						
	RAMA NUEVA	HORTALIZAS	FRUTALES	AGROINDUSTRIALES	GRANOS	FORRAJES	OTRAS
HORTALIZAS	0.7	-	0.6	18.0	1.7	0.0	21.1
FRUTALES	0.3	2.3	-	4.3	2.1	-	9.1
AGROINDUSTRIALES	0.1	0.9	0.0	9.5	0.5	-	11.0
GRANOS	0.4	0.2	0.1	16.2	5.2	0.1	22.2
FORRAJES	3.3	0.3	2.3	27.7	2.7	0.0	36.3
ORNAMENTALES	-	-	-	0.3	0.0	-	0.3
OTRAS	0.1	-	-	-	-	-	0.1
TOTAL	4.9	3.6	3.1	75.9	12.3	0.1	100.0

6. Consumo de agua

Para evaluar el impacto de los apoyos de Alianza en el consumo de agua se construyó un modelo que estima los cambios en dicho consumo que resultan de las modificaciones en los sistemas de riego, superficies regadas, láminas de riego y número de riegos por ciclo. El modelo supone que para regar 1 hectárea con una lámina de riego de 1 cm se necesita, para cada sistema de riego, la cantidad de agua anotada en la columna mm^3 de la siguiente tabla:

Consumo de agua (miles de metros cúbicos por 1 ha y 1 cm de lámina de riego)			
No.	Sistema de riego	Nivel tecnológico	mm^3
1	ninguno	0.00	-
2	rodado sin revestir	0.20	0.300
3	rodado revestido	0.40	0.230
4	cañon	0.70	0.190
5	aspersión	0.80	0.165
6	goteo o microaspersión	1.00	0.150
6.1	lámina de riego	10 cm	
6.2	número de riegos por ciclo	8	

Con estos parámetros y la información sobre cambios en las prácticas de riego (sistemas de riego utilizados, superficie regada con cada sistema, lámina y número de riegos) se estima el consumo de agua antes y después del apoyo.

Los resultados obtenidos se presentan en cuadros como el siguiente:

De rodado a presurizado	Antes del apoyo	Después del apoyo	Cambio (%)
No. de beneficiarios	223		
Superficie total (ha)	3,406	4,035	18.5
Superficie regada (ha)	3,404	4,034	18.5
Consumo total de agua (mm ³)	125,702	64,396	-48.8
Consumo promedio de agua por ha (mm ³)	36.9	16.0	-56.8
% de superficie regada	100.0	100.0	0.0

7. Canales de comercialización

A los beneficiarios que aplican el apoyo de Alianza en actividades no primarias (poscosecha, posproducción pecuaria, transformación, comercio, etc.) se les pregunta el destino de la producción antes y después del apoyo. A partir de esta información se distribuyen las ventas por canal de comercialización y se generan los indicadores del siguiente cuadro:

Destino de la producción	VENTAS (valor)		VENTAS (% del total de ventas)		
	Antes del apoyo	Después del apoyo	Antes del apoyo	Después del apoyo	Después menos antes del apoyo
Fábrica/empacadora	23,750,960	49,303,718	32.2	38.4	6.2
Intermediario tradicional	34,195,210	38,516,794	46.4	30.0	-16.4
Exportación directa	4,593,435	26,847,135	6.2	20.9	14.7
Consumidor final	10,487,877	12,909,289	14.2	10.1	-4.2
Autoconsumo	631,653	811,790	0.9	0.6	-0.2
Total	73,659,135	128,388,727	100.0	100.0	20.8