

Evaluación Alianza para el Campo 2006

SAGARPA



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



Informe de Evaluación Nacional

Programa de Desarrollo Rural



MÉXICO



México, Septiembre de 2007

Evaluación Alianza para el Campo 2006

Informe de Evaluación Nacional

Programa de Desarrollo Rural



Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Fernando Garza Martínez
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

Lic. Verónica Gutiérrez Macías
Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández
Subdirector de Análisis y Seguimiento



**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN**

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Salomón Salcedo Baca

Oficial Técnico

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

Hugo Gámez Flores

Coordinador de la Evaluación Nacional

Evaluadores del Programa de Desarrollo Rural:

Eduardo Menocal Solórzano

José Miguel Pickering López

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	5
Capítulo 1 Tendencias del entorno y caracterización del sector rural	9
1.1 Ámbito rural.....	9
1.2 Entorno internacional.....	10
1.3 Entorno nacional	12
1.3 Principales acciones de política de desarrollo rural en México	15
1.4 Potencial del diseño del Programa para responder al entorno.....	17
Capítulo 2 Resultados del Programa de Desarrollo Rural	21
2.1 El Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo	21
2.2 Contribución del PDR a la inversión en el medio rural	24
2.3 Cumplimiento de metas en el ejercicio 2006.....	27
2.4 Resultados del Programa de Desarrollo Rural en la atención a grupos y regiones prioritarias	28
2.5 Pertinencia del Programa como instrumento de política pública	31
Capítulo 3 Evaluación de los procesos de gestión del Programa de Desarrollo Rural	33
3.1 Diseño del Programa de Desarrollo Rural	33
3.2 Federalización	34
3.3 Municipalización	36
3.4 Arreglo institucional	38
3.5 Planeación y asignación de recursos	39
3.6 Procesos operativos.....	40
3.7 Desarrollo de capacidades de la población rural	42
3.8 Organización económica de productores.....	44
3.9 Evaluación y seguimiento a recomendaciones	45
3.10 Consideraciones finales sobre la gestión del PDR.....	46
Capítulo 4 Evaluación de impactos	49
4.1 Caracterización de los beneficiarios y de las inversiones	49
4.2 Impactos en indicadores de primer nivel.....	52
4.2.1 <i>El ingreso en las actividades apoyadas</i>	53
4.2.2 <i>Empleo</i>	55
4.3 Impactos en indicadores de segundo nivel.....	58
4.3.1 <i>Inversión y capitalización de las empresas rurales apoyadas</i>	59
4.3.2 <i>Producción y productividad</i>	62
4.3.3 <i>Cambio tecnológico</i>	64
4.3.4 <i>Impacto de la estrategia en su conjunto</i>	65
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones	69
5.1 Conclusiones generales	69
5.1.1 <i>Tendencias del entorno</i>	69
5.1.2 <i>El Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo</i>	70
5.1.3 <i>El proceso de gestión del Programa de Desarrollo Rural</i>	71
5.1.4 <i>Los impactos de las inversiones físicas del PDR</i>	72

5.2 Recomendaciones.....	74
5.2.1 Diseño del Programa.....	74
5.2.2 Federalización.....	78
5.2.3 Municipalización.....	81
5.2.4 Arreglo institucional.....	85
5.2.5 Planeación y asignación de recursos.....	87
5.2.6 Desarrollo de capacidades.....	91
5.2.7 Organización económica de productores.....	93
Bibliografía.....	95
Anexo 1 Metodología de Evaluación.....	97
Anexo 2 Fórmula de distribución de recursos federales de Alianza entre las entidades federativas.....	115

Índice de cuadros

Cuadro 1. Crecimiento del PIB nacional y agropecuario en el periodo 1995-2004	13
Cuadro 2. Formación bruta de capital fijo nacional y sectorial agropecuario en el periodo 1988-2004	13
Cuadro 3. Población rural por nivel de pobreza (1992-2005)	14
Cuadro 4. Fuentes de ingreso de la población rural mexicana en 1992 y 2002	14
Cuadro 5. Distribución del presupuesto de SAGARPA en 2007	16
Cuadro 6. Distribución del presupuesto del Programa Especial Concurrente 2006	17
Cuadro 7. Avances en el cumplimiento de metas en el ejercicio 2006 del Programa de Desarrollo Rural.....	27
Cuadro 8. Distribución porcentual de la inversión gubernamental para la atención de grupos prioritarios 2005-2006	28
Cuadro 9. Distribución porcentual de la inversión gubernamental para la atención de regiones prioritarias 2005-2006	30
Cuadro 10. Inversión total acumulada del Programa de Desarrollo Rural en el periodo 1996-2006	31
Cuadro 11. Proporción de recursos del PDR que han sido canalizados a los municipios (2006).....	36
Cuadro 12. Distribución de los beneficiarios por estrato en el periodo 2002-2006	50
Cuadro 13. Evolución de las características de los beneficiarios del 2002 al 2006.....	50
Cuadro 14. Clasificación de beneficiarios 2006 por grado de marginación y estrato - Distribución de recursos PAPIR por grado de marginación	51
Cuadro 15. Cambios en el ingreso de los beneficiarios 2003 en la actividad apoyada por PAPIR	53

Cuadro 16.	Tasa de crecimiento en el ingreso bruto de los beneficiarios 2003 del PAPIR, por estrato y tipo de actividad apoyada	54
Cuadro 17.	Tasa de crecimiento en el ingreso bruto de los beneficiarios 2003 del PAPIR por nivel de marginación y tipo de actividad apoyada	54
Cuadro 19.	Tasa de capitalización de los beneficiarios del PAPIR por tipo de actividad apoyada en el periodo 2003-2006	59
Cuadro 20.	Asignación del presupuesto del Programa por tipo de actividad en el periodo 2002-2006	60
Cuadro 22.	Subsidio promedio otorgado a través de la gestión federalizada, municipalizada y del PESA (\$ 2006).....	66
Cuadro 21.	Distribución del presupuesto del PAPIR-2006 y promedios de aportación del subsidio por veintil de beneficiarios	67

Índice de figuras

Figura 1.	Diseño integral del Programa de Desarrollo Rural	22
Figura 2.	Aportación federal, estatal y de productores a la inversión total de Alianza para el Campo en el periodo 1996-2006.....	24
Figura 3.	Participación relativa de las aportaciones federal, estatal y de los productores a la inversión total del Programa de Desarrollo Rural (1996-2006).....	25
Figura 4.	Participación relativa del PDR en la inversión total de Alianza, 1996-2006.....	25
Figura 5.	Evolución de la inversión total y del número de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural.....	26
Figura 6.	Distribución de la inversión por Subprograma (2002 – 2006).....	27
Figura 7.	Distribución de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural por tipo de productor (2003-2006).....	30
Figura 8.	Proporción de beneficiarios del PDR que conocen la existencia del CMDRS y que han recibido servicios de Alianza a través del Municipio (2002 - 2006)....	37
Figura 9.	Proporción de beneficiarios del PDR que recibieron algún servicio de asistencia técnica (2006).....	43
Figura 10.	Proporción de beneficiarios del PDR que son miembros de alguna OE y que recibieron apoyos del PROFEMOR (2002-2006)	44
Figura 11.	Estructura de ingresos e importancia relativa de la UPR en el ingreso familiar de los beneficiarios PAPIR-2006	52
Figura 12.	Generación de empleo por tipo de actividad apoyada comparada con el presupuesto ejercido por PAPIR 2003	56
Figura 13.	Importancia relativa de los estratos de beneficiarios PAPIR-2003, presupuesto ejercido y su impacto en la generación de empleo	57

Figura 14. Importancia relativa del empleo generado por los beneficiarios PAPIR-2003, por grado de marginación de la localidad apoyada	58
Figura 15. Tasa de capitalización de los beneficiarios PAPIR-2006, por tipo de actividad apoyada.....	60
Figura 16. Tasa de capitalización de los beneficiarios PAPIR-2006 por tipo de productor	61
Figura 17. Tasa de capitalización de los beneficiarios PAPIR-2006, por nivel de marginación	62
Figura 18. Cambios en la escala y rendimientos de la producción por tipo de beneficiario, 2003	63
Figura 19. Cambios en la escala, rendimientos y producción en las actividades agropecuarias apoyadas, con y sin PRODESCA, 2003	63
Figura 20. Cambio tecnológico de las UPR apoyadas, por tipo de productor, 2003	65
Figura 21. Impactos en el ingreso, capitalización, cambio técnico y empleo de las UPR apoyadas, según nivel de subsidio entregado en los estados, 2003.....	67
Figura 22. Distribución del presupuesto del PAPIR-2006 y promedios de aportación del subsidio por veintil de beneficiarios	68

Siglas

AA	Actividades Agrícolas
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANA	Actividades No Agropecuarias
ANC	Acuerdo Nacional para el Campo
AP	Actividades Pecuarias
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRUS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPLADEMUN	Comité de Planeación del Desarrollo Municipal
DDR	Distritos de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
DTR	Desarrollo Territorial Rural
EE.UU.	Estados Unidos de Norteamérica
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura
FOFAE	Fideicomiso de Distribución de Fondos
FONAES	Programa Nacional de Apoyos para las Empresas de Solidaridad
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros
<i>IEp</i>	Indicador de Escala de Producción
IFR	Instituciones Financieras Rurales
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural
INEGI	Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
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	Organización Económica
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PBI	Productores de Bajos Ingresos
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Programa Especial Concurrente
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PFA	Programa Fomento Agrícola
PFG	Programa Fomento Ganadero
PIASRE	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes

SE	Secretaría de Economía
SEDAGRO	Secretaría Estatal de Desarrollo Agropecuario o equivalente
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIMOM	Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Desarrollo Rural Sustentable Municipal
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Resumen Ejecutivo

En el presente informe se exponen los resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Alianza para el Campo, correspondiente al ejercicio 2006. El objetivo central de la evaluación es el de aportar propuestas para mejorar el desempeño de Alianza, a partir de la valoración del logro de sus resultados y de la identificación de las oportunidades de mejora en los ámbitos relacionados con su gestión, los procesos operativos y la generación de impactos por las inversiones financiadas.

Las evaluaciones del Programa Alianza para el Campo se iniciaron desde 1998, mediante un convenio entre la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (hoy SAGARPA¹) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), institución responsable de la evaluación externa nacional.

La evaluación del ejercicio 2006 coincide con el cambio de autoridades federales y el inicio de una nueva administración, por lo cual, en esta evaluación se hace una revisión del periodo 1996-2006, con especial énfasis en la etapa 2003-2006, que corresponde a los cambios en las Reglas de Operación vigentes.

La caracterización de la población atendida y el análisis del indicador de capitalización, se hacen a partir de la encuesta por muestreo aplicada a beneficiarios del 2006², mientras que los impactos de los otros indicadores se analizan sobre todo con la muestra de beneficiarios 2003³, ya que sus unidades de producción han tenido tiempo de maduración de las inversiones. Asimismo, se consideraron las bases de datos 2002-2006, para conocer la evolución de algunas variables relevantes para la evaluación del PDR.

La evaluación se apoya en el trabajo de campo realizado en una muestra de estados, así como en las entrevistas aplicadas a los diversos actores de los tres niveles de gobierno y de la sociedad rural. También se aprovecha la experiencia adquirida por FAO en las evaluaciones anteriores para mostrar un balance de los principales logros, avances y temas pendientes de la gestión del Programa.

El documento está estructurado en cinco capítulos, refiriéndose el primero al entorno internacional y la caracterización del campo mexicano, seguido de los grandes resultados alcanzados por la Alianza en el periodo 1996-2006. En los capítulos 3 y 4 se abordan la evaluación de la gestión y de los impactos y, finalmente, en el capítulo 5 se proponen recomendaciones para ajustar el diseño y la operación del Programa, en temas estratégicos, que se sugiere considerar en la formulación de las políticas públicas de desarrollo rural.

Entorno nacional e internacional en el que se desenvuelve el Programa

Las grandes tendencias de las últimas décadas en el ámbito internacional, tienen que ver con la apertura económica, la liberalización comercial y financiera, la desregulación de la economía y priorización de los equilibrios macroeconómicos, el adelgazamiento del Estado y el papel del mercado como regulador en la asignación de recursos.

¹ SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

² El tamaño de la muestra a nivel nacional fue de 3,671 beneficiarios del PDR del ejercicio 2006 (Ver Anexo Metodología de Evaluación).

³ La encuesta a beneficiarios 2003 se aplicó en 2006 para asegurar un tiempo necesario de maduración de las inversiones y poder medir sus efectos en los indicadores de ingreso, empleo, producción, productividad y cambio tecnológico.

En este marco globalizado se analiza la pertinencia del diseño del PDR para responder a esta realidad, concluyendo que el PDR es un programa de corte moderno, que se inscribe en las macrotendencias que caracterizan las nuevas políticas de desarrollo rural a nivel mundial, tiene una concepción integral de desarrollo rural, que reconoce la necesidad de complementar las inversiones físicas con inversiones en capital humano y social, con una base territorial que va más allá de lo sectorial y reconoce la inequidad económica y social que caracteriza al campo mexicano, por lo que focaliza sus recursos a la atención de las zonas marginadas, la población de más bajos ingresos y los grupos vulnerables.

No obstante, la experiencia de los años de operación del Programa, permite identificar las áreas de oportunidad y cambios necesarios al diseño y operación, para consolidar lo avanzado y mejorar sus resultados. Entre los temas que se requiere reforzar se incluyen los de planeación estratégica, balance entre bienes públicos y privados, focalización de las inversiones, la gestión descentralizada, la consolidación de la nueva institucionalidad rural, el enfoque multisectorial y la sustentabilidad y seguridad alimentaria.

Principales resultados del Programa

El PDR muestra una creciente importancia relativa en la inversión total de Alianza, pasando de 19% en 1996 a 27% en 2006, con una tasa de crecimiento medio anual superior a 9% en términos reales. Mientras tanto, la inversión de toda la Alianza aumentó 5%, superior al aumento del PIB sectorial que fue 1.7% para el mismo periodo.

Entre 1996 y 2006 el Programa invirtió 37,231 millones de pesos -a precios de 2006-, que representaron alrededor de 28% de la inversión de Alianza en dicho periodo. En 2006, 78% de los recursos del Programa se orientaron a la inversión en bienes de capital (PAPIR), 19% al desarrollo de capacidades (PRODESCA), y 8% al fortalecimiento institucional e impulso de la organización económica de los productores (PROFEMOR).

En lo que se refiere a la participación en la coinversión del PDR, la aportación federal en 2006 representó 67% de los recursos del Programa, la estatal fue de 16% y la inversión de los productores significó 17%. Adicionalmente, la participación de los municipios en el PDR ha sido creciente a partir del proceso de municipalización que inició en 2003, la cual llega a representar en algunos estados hasta 15% de la inversión total.

Los recursos destinados a la atención de grupos vulnerables de la población rural en 2006 fueron de 41%. En cuanto a la población de más bajos ingresos, los productores tipo I y II recibieron 57% de los recursos⁴. Sin embargo, los subsidios destinados a las regiones prioritarias fueron solo 39% y las localidades de muy alta marginación solo accedieron a 3.8% de la inversión. Es decir, el PDR está cumpliendo con la atención a grupos prioritarios, pero no con los mínimos establecidos para los sectores de más bajos ingresos y regiones marginadas, aunque la focalización de recursos ha tenido importantes mejoras, apoyada en la adopción del enfoque de proyectos, la integración de grupos solicitantes, la gestión municipalizada, desarrollo institucional y participación de la sociedad rural.

Balance de la gestión del Programa

El PDR es la expresión de una estrategia integral que tiene como principales ejes el desarrollo de capital físico, humano y social. La gestión descentralizada ha sido clave en el impulso a una nueva forma de gestión de la política rural en el país. Las principales aportaciones del Programa inciden en la creación de una nueva institucionalidad rural en

⁴ Ver el anexo de metodología para la evaluación.

los estados y municipios, la creciente participación de la sociedad en los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable y el desarrollo de capacidades de gestión local, lo cual implicó un cambio radical en la intervención pública y en el arreglo institucional sobre el que descansaba la política sectorial.

Asimismo, resaltan las contribuciones del Programa para apoyar el desarrollo de un mercado de servicios profesionales y la organización económica de los productores, así como el fomento a las actividades no agropecuarias, en correspondencia con la creciente importancia de éstas en las fuentes de ingreso de la población rural.

No obstante, como todo proceso que implica transformaciones profundas y la activa participación de mayor número de actores, los procesos de maduración se logran en el largo plazo, para lo cual se requiere superar grandes retos relacionadas con el desarrollo de capacidades locales y la institucionalización de los procesos, para enfrentar con éxito las arraigadas inercias y formas tradicionales de la gestión pública.

En esa línea, se plantea la necesidad de redefinir el pacto entre la federación y estados, para lograr acuerdos básicos sobre la política rural y avanzar en la apropiación por parte de los gobiernos estatales de la estrategia y enfoque del PDR, para lo cual es necesario incorporar al diseño un esquema de incentivos que promueva las buenas prácticas de gestión, al mismo tiempo que inhiba el uso discrecional de los recursos y refuerce los consensos entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad rural, lo cual debiera reflejarse en las aportaciones de estados y municipios en las inversiones del Programa.

El principal reto del Programa está en lograr que los actores institucionales en los estados y municipios, se apropien de sus principios y generen prácticas innovadoras de gestión, así como mejorar la representatividad y legitimidad de los actores sociales en la definición de las prioridades locales y en la asignación de los recursos. Igualmente, es necesario promover la discusión con los estados y generar consensos para avanzar en temas clave como: coordinación institucional; fortalecimiento institucional; operar con criterios de inversión y no de gasto; estratificación de productores para otorgar apoyos diferenciados; operación municipalizada y revaloración del nivel distrital; sustentabilidad como criterio de asignación de recursos, transparencia y rendición de cuentas.

Evaluación de impactos

El análisis de impactos se hace por tipo de beneficiario, nivel de marginación de la localidad apoyada y destino de la inversión por tipo de actividad económica.

El PDR coadyuvó a mejorar el ingreso bruto en la actividad apoyada a 59% de los beneficiarios 2006, lo que es un logro relevante, dadas las difíciles condiciones que prevalecen en el medio rural. En el indicador de ingreso bruto en la actividad apoyada, los mejores resultados se lograron en las actividades no agropecuarias, con productores de más bajos ingresos y en zonas de alta marginación. Los grupos que combinaron apoyos a inversiones físicas con servicios técnicos, tienen tasas de ingreso bruto muy superiores a los que sólo accedieron al apoyo en activos de inversión. De los grupos prioritarios, los de mujeres lograron los mejores resultados.

El Programa ha mostrado capacidad para inducir la creación de fuentes de trabajo en las UPR apoyadas. Las actividades no agropecuarias generaron más fuentes de trabajo, ya que con sólo 19% de los subsidios, crearon 37% del empleo. Por tipo de productor, los de más bajos ingresos tuvieron los mayores impactos, sobre todo en empleo familiar, y por grado de marginación las zonas de alta marginalidad generaron 49% de los nuevos empleos y junto con las de muy alta marginación sumaron en conjunto 56% del total.

Los efectos del Programa en la tasa de capitalización muestran diferencias significativas en función del tipo de actividad apoyada y tipo de beneficiario. Las actividades que han tenido mejor desempeño en este indicador son las no agropecuarias, seguidas de las agrícolas y las ganaderas, y para todos los casos, los beneficiarios que muestran un mejor resultado son los de más bajos ingresos. En cuanto al nivel de marginación donde se ubica la UPR, a menor nivel de marginalidad, mejor es el indicador de capitalización.

Es necesario definir un criterio general sobre si el Programa debe apoyar al mayor número de solicitantes, aunque sea con recursos insuficientes para consolidar las UPR, o debe concentrarse en proyectos prioritarios que tengan mayor potencial, con inversiones multianuales, además de vincular las inversiones físicas con las orientadas a fortalecer el capital humano y social, generando modelos exitosos y replicables.

Los prestadores de servicios están incidiendo notoriamente en aumentos a la producción obtenidos por los beneficiarios que tuvieron algún tipo de servicio técnico, pero no muestran efectos relevantes en la productividad. Esto significa que son buenos gestores y colocadores de recursos que impactan las escalas de producción de los productores, pero están contribuyendo escasamente a mejorar los sistemas de producción.

Recomendaciones para mejorar el Programa

Las recomendaciones se orientan a introducir cambios en el diseño y en los procesos de gestión del Programa. Se presentan por bloque temático agrupadas en los rubros de diseño, federalización, municipalización, arreglo institucional, planeación y asignación de recursos, desarrollo de capacidades y organización económica de productores. Para cada caso se precisa la problemática que se busca resolver y las condicionantes identificadas en torno a su aplicación. Las principales recomendaciones son las siguientes:

- Concentrar Alianza para el Campo en un área específica de SAGARPA que asuma el liderazgo en su conducción estratégica
- Elevar al más alto nivel de decisión política los temas de la coordinación efectiva en la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) y el Programa Especial Concurrente (PEC)
- Utilizar el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal para realizar una estratificación de productores a nivel nacional y apoyar la planeación estratégica sectorial
- Fortalecer la sustentabilidad en el uso de recursos naturales como tema transversal
- Integrar los servicios de asistencia técnica de Alianza y brindar servicios profesionales diferenciados
- Promover la conformación de Institutos Estatales para el Desarrollo Rural, con funciones de planeación estratégica del sector y coordinación entre los actores
- Aplicar en los estados una estrategia diferenciada de gestión federalizada, aprovechando la experiencia de las modalidades de gestión municipal
- Superar la visión sectorial de los consejos municipales de desarrollo rural impulsando la operación de un solo consejo en cada nivel de gobierno
- Revalidar la estrategia de la organización económica de los beneficiario

Introducción

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ha sido pionera en la implementación de los ejercicios de evaluación en el sector público, ya que desde 1998, con la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), ha venido realizando la evaluación externa de los programas que integran Alianza para el Campo. De esta manera, durante nueve años, se ha generado un vasto aprendizaje y una amplia experiencia que aporta lecciones para la mejora continua de la gestión pública, que deben ser considerados en la construcción de la nueva institucionalidad para el desarrollo rural.

En el presente informe se muestran los resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo, correspondiente al ejercicio 2006. En este informe se muestra un balance de la gestión del Programa y una valoración de sus impactos, para a partir de ello, definir una nueva ruta que coadyuve a afianzar los logros y proponer soluciones a los problemas identificados en la operación.

Alianza para el Campo en el marco de la política sectorial

Como parte central de la política sectorial de fomento productivo del Gobierno Federal, Alianza cumplió más de diez años de operación y sigue constituyendo la plataforma de política sectorial más integral, que atiende ámbitos de enorme trascendencia económica y social en el agro nacional, a través de la acción de los diversos programas que la constituyen⁵. Su característica de ser un programa de operación descentralizada, basado en la mezcla de recursos público-privado, y orientado por las demandas explícitas de los propios productores, buscan atender los principales retos del entorno.

Cabe mencionar que durante los últimos seis años, Alianza tuvo como referente fundamental las cuatro líneas principales de política sectorial trazadas por la anterior Administración Federal, que fueron: *a) Integración de cadenas agroalimentarias, b) Reconversión productiva, c) Atención a grupos y regiones prioritarias, y d) Atención a factores críticos*. Por ello, esta evaluación, que corresponde al último año de esa administración, retoma este marco de política para formular el balance entre lo logrado y los retos pendientes. No obstante, es importante destacar que siendo el presente año el inicio de una nueva administración federal, es particularmente relevante la identificación de las áreas de oportunidad para mejorar el diseño y articulación entre programas, buscando alcanzar así resultados más efectivos y trascendentes.

Asimismo, esta evaluación cobra importancia en un contexto en el que la coyuntura del sector exige poner atención a temas como las recientes tendencias en los precios del maíz y otros granos, así como de productos pecuarios como la leche. Igualmente, se debe considerar la apertura total del sector a los intercambios con Estados Unidos y Canadá a partir del año entrante, así como la actual situación política nacional que exige una enorme capacidad de diálogo y concertación entre órdenes de gobierno, poderes públicos

⁵ A partir del ejercicio 2003, la estructura programática de Alianza para el Campo incluye siete programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Acuicultura y Pesca, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, y el Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura.

y otros actores de la sociedad rural, los cuales incrementan cada vez más su participación y generan nuevas expectativas en torno al papel que deben cumplir los gobiernos.

La evaluación de Alianza para el Campo

La evaluación tiene fundamento legal en las disposiciones oficiales establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, que mandan su realización en el caso de programas públicos que realizan transferencias de recursos fiscales, así como en lo dispuesto en las Reglas de Operación (RO) de Alianza. No obstante, a partir de 2007, los ejercicios de evaluación deberán enmarcarse en los nuevos lineamientos definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)⁶, que es la instancia encargada de fijar la nueva normatividad en materia de evaluación para las dependencias federales. Con este nuevo organismo se busca responder al interés general por lograr una gestión pública orientada a la obtención de resultados concretos, con rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos.

Objetivo de la evaluación

El objetivo central de la evaluación de Alianza para el Campo en su ejercicio 2006 es el de *“Aportar propuestas para mejorar el desempeño de Alianza, a partir de la valoración del logro de sus resultados y de la identificación de las oportunidades de mejora en los ámbitos relacionados con su gestión, los procesos operativos y la generación de impactos por las inversiones financiadas”*.

Enfoque y metodología de la evaluación de Alianza para el Campo

La evaluación de Alianza ha tenido como constante un enfoque basado en cuatro ejes principales: 1) análisis continuo, 2) utilidad práctica y oportunidad, 3) carácter participativo, y 4) análisis cualitativo y cuantitativo.

El análisis continuo ha permitido contar con una valoración dinámica del avance del Programa y su grado de pertinencia a la luz de los cambios en el entorno, que aunque pone el acento en el año al que corresponde el ejercicio evaluado, se nutre del acervo de conocimientos acumulados a lo largo de las últimas evaluaciones. A ello contribuyó la sistematización que se hizo de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones anteriores (sobre todo 2001-2005), a partir de las cuales se obtuvo el balance histórico logrado y se identificaron los retos pendientes.

La utilidad práctica y la oportunidad, a su vez, han sido dos elementos básicos que han orientado la evaluación, planteando preguntas centrales sobre el desempeño del PDR y aportando hallazgos sobre su marcha al tiempo en que se está realizando la evaluación.

Asimismo, el carácter participativo ha sido un criterio rector en el ejercicio de una evaluación en diálogo con los protagonistas institucionales que tienen a su cargo las decisiones normativas y operativas del Programa, lo que ha propiciado una mejor orientación del análisis hacia temas relevantes. Ello también ha permitido la introducción

⁶ Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, cuyo propósito fundamental es *“revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social (PDS) a través de, entre otras cosas, normar y coordinar la evaluación de la PDS y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas...”* (www.coneval.gob.mx).

de innovaciones en los objetivos, enfoques y métodos de evaluación, que se reflejan en productos que buscan hacer de la evaluación una herramienta efectiva de gestión de la política sectorial.

Finalmente, la evaluación se ha nutrido de una combinación de los análisis cualitativo y cuantitativo que forman una poderosa sinergia para comprender de manera más amplia la estrecha relación entre la dinámica del entorno económico, social e institucional, con la forma específica como se estructura y opera el Programa y los resultados que se logran.

Las principales fuentes de información de la evaluación son: a) informes de evaluación de años anteriores y la experiencia acumulada, b) información documental, c) visitas de los evaluadores nacionales a los estados de Michoacán, San Luis Potosí, Tamaulipas, Sonora, Oaxaca y Veracruz, representativos de la variada expresión de condiciones socioeconómicas, agroecológicas e institucionales que caracteriza al país, c) base de datos de encuestas aplicadas a beneficiarios en anteriores ejercicios de evaluación (principalmente 2003) y, para 2006, datos de línea de base⁷, y, por último, d) la cédula de información verificable sobre la gestión estatal de Alianza; tanto las encuestas a beneficiarios, como la cédula, fueron diseñadas por FAO y aplicadas por los coordinadores de comités técnicos estatales de evaluación y las entidades evaluadoras estatales.

Contenido del informe de evaluación

El presente informe de evaluación se integra de cinco capítulos. En el Capítulo 1 se realiza el análisis del entorno y pertinencia del Programa, a partir del cual se valora en qué medida el diseño del Programa resulta apropiado a las nuevas realidades socioeconómicas e institucionales del medio rural mexicano. En el Capítulo 2 se lleva a cabo una valoración de los principales resultados generados por el Programa desde su integración a partir de la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y se analiza en qué medida esos grandes números expresan el logro de los objetivos. En el Capítulo 3 se presenta un balance de la calidad de la gestión del Programa en los grandes temas relevantes. El Capítulo 4 aborda el examen de los principales impactos de las inversiones financiadas por el Programa, para lo cual se hace un uso amplio de las bases de datos de años anteriores, con nuevas perspectivas de análisis. Finalmente, en el Capítulo 5 se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación, que buscan ofrecer un análisis reflexivo sobre el cumplimiento de la intencionalidad del Programa y los retos que es necesario atender para mejorar ese cumplimiento.

Forman parte también del presente informe, dos anexos, el primero es un anexo metodológico que presenta la tipología de beneficiarios y la definición de indicadores utilizados para la medición de impactos a partir de las encuestas a beneficiarios, y el segundo anexo expone un examen de la fórmula de distribución de recursos federales entre las entidades federativas.

⁷ En la presente evaluación se decidió conjuntamente con SAGARPA la construcción de una línea de base de beneficiarios 2006, que permitiese el seguimiento a una muestra uniforme de beneficiarios en el tiempo y reforzar el análisis de causalidad en impactos de los recursos asignados.

Capítulo 1

Tendencias del entorno y caracterización del sector rural

El propósito del capítulo es identificar las tendencias macroeconómicas dominantes que caracterizan la economía rural globalizada, particularmente en América Latina y el Caribe (ALyC), que inciden en la definición de las políticas de desarrollo rural, así como analizar en qué medida el diseño del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Alianza para el Campo⁸ se corresponde con dicha orientación. Asimismo, caracterizar al sector rural mexicano, para establecer la pertinencia del Programa para atender los desafíos y oportunidades que ofrece el entorno, y contribuir a los objetivos estratégicos de la Alianza.

Para ello, se analizan las grandes tendencias globales de la producción agrícola, el comportamiento de los precios, los cambios estructurales en los mercados, la nueva institucionalidad y las formas de articulación entre los agentes públicos y privados que concurren en las distintas fases del sistema agroalimentario internacional y nacional.

1.1 Ámbito rural

En las últimas décadas, el concepto de lo rural ha evolucionando desde una definición sectorial, asociada a la producción silvoagropecuaria, hacia una concepción multisectorial, que reconoce el conjunto de complejas relaciones económicas, productivas, sociales, culturales, históricas y ambientales, que se desarrollan en los territorios no urbanizados.

En México aún rige el criterio demográfico que caracteriza como rurales las localidades de menos de 2,500 habitantes, aunque el INEGI⁹, para dar una visión más extensa de lo rural, considera el rango de 2,500 a 4,999 habitantes como población rural ampliada, y como rural a las primeras. De acuerdo con esta definición basada en el tamaño de las localidades, en México 98% de los asentamientos son rurales (INEGI, 2005).

A partir de esta definición, en las localidades rurales y rurales ampliadas habita 31% de los mexicanos (30.2 millones en 2000). Estas localidades tienen alto grado de dispersión, ya que 35.2% de su población vive en poblados menores de 500 habitantes y 20.2% en asentamientos de 500 a 999, es decir, poco más de la mitad radica en lugares que por su tamaño, tienen mayores dificultades para acceder a servicios e infraestructura; 26.5% viven en localidades de 1,000 a 2,499 habitantes y el restante 18.1% en las rurales ampliadas (INEGI, 2005). Este nivel de dispersión se asocia a zonas de alta y muy alta marginación y a sectores con altos índices de pobreza, caracterizados por menores servicios de educación, salud, infraestructura y crédito, baja escolaridad, mayor presencia de grupos indígenas y menor empleo en sectores secundario y terciario.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)¹⁰ se inserta en la nueva visión de “lo rural” como una construcción social más amplia que lo agropecuario y que comprende un espacio multidimensional y multifuncional, al instituir desde su Artículo Primero que “*Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la*

⁸ A lo largo del documento se usarán indistintamente las expresiones “Alianza para el Campo” o “Alianza”. Asimismo, al Programa de Desarrollo Rural de Alianza se lo llamará indistintamente el “Programa” o “PDR”.

⁹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre de 2001.

planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural”.

En este marco comienza a ser más aceptado el enfoque territorial del desarrollo, que supera el concepto estrecho que limita lo rural a lo agropecuario. No obstante, la transición del enfoque sectorial/agropecuario al territorial/rural se enfrenta a instituciones estructuradas bajo un esquema sectorial, lo que plantea el reto de lograr la cooperación y coordinación entre lógicas sectoriales y territoriales (Fodepal, 2004^a).

1.2 Entorno internacional

a) Las grandes tendencias

La profunda transformación del medio rural se inserta en los cambios en las políticas y estrategias que han venido adoptando los países de ALyC. Sea por razones estructurales, compromisos internacionales o búsqueda de competitividad, se ha impuesto una lógica económica que domina las políticas de desarrollo rural. En este modelo se reconocen algunas variables macroeconómicas que limitan el marco en el cual se pueden impulsar las iniciativas públicas y que giran en torno a los siguientes ejes:

- Apertura económica y liberalización comercial y financiera
- Desregulación y priorización de los equilibrios macroeconómicos
- Mayor eficiencia del sector público y reducción del ámbito de acción del Estado
- Énfasis en el papel del mercado en la asignación de recursos productivos
- Ajuste en estructuras productivas internas para acoplarse a las nuevas pautas de integración en mercados globalizados

En este marco, también caracterizado por la creciente movilidad de recursos tecnológicos y de capital, se impone un énfasis en la productividad y la competitividad, conceptos clave para insertarse con éxito en los mercados nacionales e internacionales.

Además de los ejes mencionados, se identifican algunas tendencias que caracterizan la actual dinámica de la economía rural y que es necesario tener presentes en el diseño de las políticas públicas. Entre estas tendencias destacan:

- Reducción de la importancia relativa del producto interno bruto (PIB) y la población económicamente activa (PEA) sectoriales, con relación al PIB y la PEA nacionales.
- Creciente urbanización que se refleja en altas tasas de migración, despoblamiento del campo, envejecimiento, feminización, concentración del ingreso y polarización de la sociedad rural.
- Incremento de los ingresos no agrícolas provenientes del trabajo asalariado, mayor actividad en los sectores secundario y terciario, y aumento de las remesas como proporción del ingreso total.
- Crecimiento sostenido del mercado mundial agroalimentario y, al mismo tiempo, precios decrecientes de productos agrícolas hasta mediados de 2006 y mayor peso relativo de los productos elaborados en detrimento de productos primarios.

- Reducción de las opciones de ampliación de la frontera agrícola, que fue el motor del crecimiento del sector hasta hace algunos años: aumenta menos la superficie agrícola cosechada y la tendencia es hacia mejoras en productividad.
- Degradación de los recursos naturales, que obliga a considerar con más fuerza el tema de sustentabilidad e internalizar los costos ambientales en los precios agrícolas.
- Tendencia a la descentralización del Estado y mayor participación de la sociedad rural en el diseño, operación y seguimiento de las políticas públicas rurales.

Esta realidad ha reorientado las políticas públicas de desarrollo rural hacia la creación de empleos, mejoramiento de ingresos, atención a la pobreza y la marginación rural. Al mismo tiempo se impulsan procesos de desarrollo urbano-rural que buscan la reducción de los desequilibrios regionales, el ordenamiento territorial y la sustentabilidad ambiental.

b) Dinámica de los precios agrícolas mundiales

A partir de los años 70 y hasta mediados de 2006 se observó una tendencia decreciente en el precio mundial de productos agrícolas, entre ellos el maíz, café, azúcar y sorgo, de gran importancia para México por la superficie ocupada, valor de la producción y número de productores involucrados. El descenso de precios internacionales de estos productos en el periodo citado refleja la decisiva influencia de las políticas agrícolas de los países desarrollados, que canalizaron cuantiosos subsidios a sus productores, lo que incidió en agudos desajustes entre la oferta y demanda global, evidenciados en la formación de elevados inventarios, que mantuvieron una permanente presión sobre los precios, en especial en la rama de granos básicos.

Desde finales de 2006, esta tendencia de precios declinantes en productos agrícolas, está cambiando radicalmente como consecuencia de la elevada demanda en la producción de etanol y biodiesel, catapultada por los precios del petróleo en el mercado internacional. En Estados Unidos, país que tradicionalmente desempeñó el papel de “granero del mundo” las expectativas apuntan a severas disminuciones en sus exportaciones en los próximos años, lo que impulsará un nuevo equilibrio de precios a niveles sustancialmente mayores que los registrados en el pasado reciente.

Para México, este cambio estructural en el nivel de precios internacionales, representa un enorme desafío dada su consolidación como importador neto de granos básicos durante los últimos lustros, por lo que es de esperarse que este nuevo fenómeno, induzca cambios sustanciales en el sector agropecuario nacional.

c) Subsidios de productos agropecuarios

El tema de la apertura comercial está en el centro de las discusiones y acuerdos entre los países. No obstante, el sector agrícola es el más sensible y muestra mayores dificultades para llegar a acuerdos de aceptación global, debido a las fuertes subvenciones de los países desarrollados a sus productores, lo que coloca a los países en desarrollo en desventaja en el comercio internacional agropecuario.

Los apoyos otorgados a productores agrícolas en países de la OCDE son altos, de modo que del total de ingresos agropecuarios registrados en 2002-04, 30% fueron subsidios, aunque este porcentaje es inferior al 37% que se registraba en 1986-88. En México los subsidios ascendieron en ese periodo a 17% del ingreso de los productores, si bien ese monto incluye recursos sustanciales de los programas Oportunidades y PROCAMPO.

Es importante destacar que en México los subsidios de apoyo a la competitividad (infraestructura, investigación y desarrollo, promoción y comercialización) entre 1999 y 2004 ascendieron en promedio a 51.2% de lo que aplicó Canadá y a solo 2.8% de EE.UU. Como puede observarse, las dificultades que enfrentan los países en desarrollo se han visto agravadas por las políticas de las naciones desarrolladas, que han distorsionado los mercados a través de fuertes subvenciones a sus agricultores.

d) Distribución del ingreso

América Latina y El Caribe es la región con mayor desigualdad de ingreso en el mundo. El 40% del ingreso total es percibido por 10% más rico de la población y, en el otro extremo, tan sólo 5% de la población, recibe 25% del ingreso, que es la mayor concentración de las regiones en desarrollo y casi el doble que los países desarrollados, donde el 5% más rico participa con 13% del ingreso total (BID, 1998). En el segmento de población más pobre en ALyC, el 30% de la población recibe sólo 7.5% del ingreso, apenas la mitad que en los países desarrollados (14%) (Fodepal 2004^b). En este contexto, México se coloca como uno de los países con mayor nivel de inequidad en la región.

A su vez, el contraste entre la población rural y la urbana, en términos de nivel de vida, puede evaluarse a través del indicador del PIB per capita. De hecho, con excepción de ciertas áreas del norte de México, casi todas las regiones rurales tienen un PIB per cápita menor a 50% del promedio nacional, cuando en general el promedio entre los países de la OCDE para esas áreas es 82% de la media nacional. A pesar de reducciones recientes en niveles de pobreza, desde su máximo alcanzado durante la crisis 1995-96, 56% de la población rural vive en condiciones de pobreza y 28% en pobreza extrema (OCDE, 2007).

1.3 Entorno nacional

Los grandes cambios y tendencias del entorno internacional han incidido en la estructura institucional, la legislación y las políticas públicas adoptadas en México. Estos cambios en la política sectorial incluyen la apertura comercial iniciada con el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (GATT) en 1986 y se han ampliado con la firma de trece acuerdos comerciales con 43 países, de los cuales el de mayor relevancia es el del TLCAN. Por otra parte, los programas más importantes vinculados al desarrollo rural como PROCAMPO y la Alianza para el Campo, así como la LDRS publicada en 2001, y otras acciones de política, se enmarcan en este contexto de cambios.

a) Importancia del sector rural en la economía nacional

En los últimos años el sector agropecuario mexicano ha mantenido un crecimiento menor a la de la economía en su conjunto, al haber aumentado el PIB sectorial a una tasa media anual de 2.1% entre 1995-2004, en tanto el PIB total lo hizo al 3.3%, evidenciando la pérdida de la importancia relativa del sector en la economía nacional (cuadro 1). No obstante, en el periodo 2001-2004 el PIB agropecuario mostró mayor dinamismo al crecer 2.5% anual, mientras que la economía nacional lo hizo a 2.2%.

Cuadro 1. Crecimiento del PIB nacional y agropecuario en el periodo 1995-2004

(millones de pesos constantes a precios de 1993)

AÑO	PIB Actividad económica total	Agropecuario, silvicultura y pesca	%/PIB
1995	1,131,753	74,168	6.5
1998	1,334,586	79,439	6.0
2001	1,475,927	85,742	5.8
2004	1,570,126	91,044	5.8
TMC anual	3.3	2.1	

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, 2006

Asociado a la pérdida de importancia relativa del sector, el cuadro 2 muestra cómo ha venido declinando la inversión bruta de capital en el sector, a niveles inferiores a la cuarta parte de la inversión nacional en el periodo 1988-2004. Esto significa que los recursos públicos y privados que se inyectan al sector, están muy por abajo de su aporte al PIB nacional y son un factor clave para explicar el proceso de descapitalización que afecta al campo mexicano. Asimismo, debe destacarse que las esperadas inversiones privadas, que se supuso llegarían propiciadas por los cambios en las políticas públicas rurales, han sido insuficientes y muy volátiles, lo que obliga a revisar las estrategias de desarrollo rural.

Cuadro 2. Formación bruta de capital fijo nacional y sectorial agropecuario en el periodo 1988-2004

(millones de pesos constantes a precios de 1993)

PERIODO	Total formación bruta de capital fijo	Agropecuario, silvicultura y pesca	% agrop/total
1988	162,548	2,411	1.48
1992	239,227	2,244	0.94
1996	208,860	2,165	1.04
2000	334,383	2,682	0.80
2004	338,287	3,111	0.92
TMC anual	4.4	1.5	

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México (tomado de CEPAL, 2006^a)

A su vez, la PEA en el sector rural ha experimentado una importante contracción en los últimos años. En 1995 representaba 24.2% de la PEA total, para 2005 esa proporción se situó en 20.2% (Grupo Interagencial de Desarrollo Rural - México, 2007). Esta trayectoria es resultado, además del proceso general de avance de la economía nacional, por el intenso flujo migratorio que caracteriza al medio rural, lo cual a su vez incide en la mayor importancia relativa de la mujer entre la población ocupada, generando el fenómeno de feminización del campo que es una tendencia mundial.

b) Pobreza, marginación y polarización de la sociedad rural

En 2004, de la población en pobreza extrema en México, 61% vivía en zonas rurales y 39% en urbanas. Este es un tema de prioridad nacional y aunque el Comité Técnico de Medición de la Pobreza¹¹ reporta en los últimos años mejoras en este índice, queda mucho por hacer. El cuadro 3 muestra los avances, sobre todo en la reducción de la pobreza extrema, pero también evidencia la magnitud del reto que está pendiente.

Cuadro 3. Población rural por nivel de pobreza (1992-2005) (%)

Niveles de pobreza	1992	1996	2000	2005
Línea 1- Alimentaria ¹	35.6	52.4	42.4	32.3
Línea 2- Capacidades ²	41.8	60.2	50.0	39.8
Línea 3- Patrimonio ³	65.0	80.8	69.3	61.8

¹ Línea 1: Hogares con ingreso por persona menor al necesario para cubrir los requerimientos de la canasta alimentaria.

² Línea 2: Hogares con ingreso por persona menor al necesario para cubrir alimentación, salud y educación.

³ Línea 3: Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Fuente: CEPAL, 2006^o, con base en encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH)

Asociado a la pobreza rural está el índice de marginación, elaborado en México por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y calculado con base en el Censo General de Población y Vivienda. De acuerdo con esta fuente, 53% de los municipios del país tienen grado de marginación alto o muy alto, aunque con grandes diferencias regionales, ya que en estados como Oaxaca y Chiapas el porcentaje de los agrupados en esta condición es de 90 y 92%. En este sentido, destaca el diseño del PDR para focalizar sus recursos hacia la población de menores ingresos y zonas marginadas.

Por otra parte, el cuadro 4 muestra la composición del ingreso y cambios registrados entre 1992 y 2002. Lo más relevante es la caída de ingresos provenientes del trabajo agrícola independiente, compensados ampliamente por los ingresos del empleo no agrícola y las transferencias públicas y privadas que incluyen las remesas. Estas últimas muestran un pujante desempeño, ya que el flujo hacia el campo mexicano creció de 3,673 a 12,956 millones de dólares en el periodo 1995-2005 (CEPAL, 2006^b), tornándose en una de las principales fuentes del ingreso rural, sobre todo entre la población de menores ingresos.

Cuadro 4. Fuentes de ingreso de la población rural mexicana en 1992 y 2002 (%)

Origen del ingreso	1992	2002
Trabajo agrícola independiente	39	13
Trabajo agrícola remunerado	12	11
Empleo no agrícola	29	42
Transferencias públicas y privadas, incluidas las remesas	7	17
Otras fuentes	13	17
TOTAL	100	100

Fuente: De Janvry y E. Sadoulet, en Fodepal 2004^c

¹¹ El Comité considera sólo el ingreso como indicador del nivel de pobreza y se basa en la ENIGH 2004.

Aún cuando la importancia de las actividades no primarias en la economía rural ha venido creciendo, cabe señalar que para la población más pobre, la principal ocupación sigue siendo la agricultura. La inserción de esta población en el sector secundario y terciario es generalmente a través de empleo asalariado y microempresas, ya sea para venta o autoconsumo. 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.

Además de la alta concentración de la pobreza y marginación en las zonas rurales, el signo más conspicuo del campo mexicano es la polarización de su estructura productiva. Una mayoría de productores, que integran la PEA sectorial, están concentrados en la producción de granos básicos en tierras de temporal, en pequeñas unidades productivas, descapitalizadas y con baja productividad. Su vinculación al mercado descansa en una densa red de intermediación, que suple la falta de organización y financiamiento.

En el otro extremo se encuentran las modernas unidades de producción de mayor escala, con sistemas de riego, acceso a crédito e información de mercados, mejor nivel tecnológico, generadoras de la mayor parte de la oferta exportable de hortalizas y frutales, y son las que han logrado establecer vínculos más directos con grandes agroindustrias y cadenas de distribución al detalle. Superar esta polarización de la sociedad rural se constituye en un reto fundamental para impulsar el desarrollo rural sustentable.

1.3 Principales acciones de política de desarrollo rural en México

La sociedad rural mexicana está en intensa transformación en un contexto marcado por la apertura comercial, el retiro del Estado de la regulación económica, la legalización del mercado de tierras, la mayor intervención de agentes privados en la provisión de bienes y servicios al sector, la descentralización de las funciones públicas y la creciente participación de la sociedad rural. En este marco la acción estatal se redefine para compensar las imperfecciones del mercado, alentar la gobernanza con la participación de gobiernos locales y organizaciones rurales, y mejorar la productividad y rentabilidad de las cadenas agroalimentarias para mejorar la competitividad en un mercado abierto.

En 1994, año de inicio del TLCAN, se puso en operación el PROCAMPO con el propósito de compensar los efectos de la apertura sobre los productores rurales con pagos directos, desacoplados del volumen de producción. También se inició el Programa de Apoyos a la Comercialización, en el que ahora destaca el Subprograma de Ingreso Objetivo, con el fin de garantizar al productor un nivel de mínimo de ingreso por unidad de producto en aquellas regiones con producciones excedentarias de algunos granos básicos.

En 1996 inició la operación de Alianza para el Campo, programa de fomento productivo orientado a inducir la capitalización e innovación tecnológica y así mejorar la productividad y el ingreso de los productores agropecuarios, con lo cual se consolida el viraje en la intervención estatal en el sector rural debido a que:

- Privilegia un enfoque de mercado y de atención a la demanda.
- Opera de manera descentralizada al incorporar a los estados y municipios.
- Fomenta la corresponsabilidad de los gobiernos federal y estatal, productores y, más recientemente, a los municipios en el financiamiento de las inversiones.
- Impulsa la participación de actores privados y sociales en la construcción de una nueva institucionalidad rural, al integrarlos a instancias colegiadas en las que se orienta la política pública y se decide sobre la asignación de los recursos.

Además de Alianza, la orientación de la política instrumentada por SAGARPA se refleja en el diseño de los programas a su cargo. El cuadro 5 muestra la distribución presupuestal entre los programas que forman parte de la política sectorial. De aquí se desprende que PROCAMPO, Alianza e Ingreso Objetivo se mantienen como los programas más importantes en términos presupuestales. En el caso de Alianza debe considerarse que a los recursos federales aportados por SAGARPA se suman los de los beneficiarios, los estados y municipios. Además debe destacarse que Alianza es el principal instrumento de fomento de la política gubernamental, seguido por el FOMAGRO.

Cuadro 5. Distribución del presupuesto de SAGARPA en 2007
(millones de pesos)

Programas y gastos operativos	Presupuesto ⁽¹⁾	%
PROCAMPO	15,906.3	27.2
Alianza para el Campo	8,812.4	15.1
Ingreso objetivo	6,991.8	12.0
Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción	3,638.7	6.2
PROGAN	4,129.7	7.1
Fondo de compensación a costos energéticos	2,194.9	3.8
FOMAGRO	2,747.1	4.7
Sanidades, rastros TIF y programas emergentes	1,503.3	2.6
PIASRE y FAPRACC	776.0	1.3
Otros programas	1,531.9	2.6
Gastos operativos, órganos desconcentrados y paraestatales ⁽²⁾	10,142.9	17.4
<i>Presupuesto total de SAGARPA</i>	58,375.0	100

⁽¹⁾ Presupuesto anual modificado al 30 de junio de 2007

⁽²⁾ Incluye al SIAP, INCA Rural, instituciones de enseñanza e investigación
Fuente: SAGARPA, presupuesto 2007

Por mandato de la LDRS se constituyó la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS)¹², formada por las dependencias federales vinculadas al campo mexicano. Esta Ley también establece la creación del Programa Especial Concurrente (PEC), en el que confluyen los presupuestos de 16 organismos, destinados a promover el desarrollo del campo. El cuadro 6 muestra su participación en el PEC.

¹² En este documento, a esta Comisión se llama también Comisión Intersecretarial o CIDRS

Cuadro 6. Distribución del presupuesto del Programa Especial Concurrente 2006
(millones de pesos)

Dependencias federales que integraron el PEC-2006	Presupuesto ⁽¹⁾	%
Poder legislativo	26.60	0.02
Secretaría de Gobernación	298.50	0.20
Secretaría de Relaciones Exteriores	73.20	0.05
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	6,527.20	4.21
Srta. de Agricultura, Ganadería, Des. Rural, Pesca y Alimentación	51,068.04	33.00
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	2,504.80	1.62
Secretaría de Economía	888.75	0.57
Secretaría de Educación Pública	24,732.60	15.97
Secretaría de Salud	12,268.40	7.92
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	75.90	0.05
Secretaría de la Reforma Agraria	4,445.34	2.87
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	9,027.72	5.83
Instituto Mexicano del Seguro Social	4,880.10	3.15
Secretaría de Desarrollo Social	17,222.00	11.12
Secretaría de Turismo	1.60	0.00
Tribunal Superior Agrario	578.70	0.37
Aportaciones federales	20,296.30	13.10
<i>Gasto público federal total del PEC 2006</i>	154,915.75	100.00

⁽¹⁾ Se refiere sólo a la parte presupuestal de cada dependencia que se destina al campo

Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. 2007

Del análisis del PEC se deriva el predominio de dos ejes de políticas públicas: la social (combate a la pobreza, educación y salud) y la de apoyo productivo con enfoque agropecuario. Otras políticas federales significativas en áreas rurales son las de provisión de infraestructura básica y productiva y la ambiental, agraria y laboral. Si bien el PEC constituye un esfuerzo clave hacia el diseño de una política federal integral de desarrollo rural, en su condición actual es un inventario de programas más que una herramienta para aprovechar sinergias con impacto real en el desarrollo rural (OCDE, 2007).

La constitución de la Comisión Intersecretarial y la conformación del PEC son iniciativas con gran potencial. Con todo, la gran tarea pendiente es pasar de la constitución formal a la coordinación de acciones, y de la suma de presupuestos parciales a la concurrencia en torno a líneas estratégicas y programas concretos para impulsar el desarrollo rural.

1.4 Potencial del diseño del Programa para responder al entorno

A partir de las macrotendencias analizadas y las características del campo mexicano, cabe preguntarse sobre la pertinencia del diseño del PDR para responder a este nuevo marco de acción y contribuir a la solución de la problemática rural. En este sentido se formulan las siguientes consideraciones.

- El PDR es un programa de corte moderno, que se inscribe en las macrotendencias que caracterizan las nuevas políticas de desarrollo rural a nivel mundial, entre las que destacan su enfoque de mercado y atención a la demanda, su esquema descentralizado, con corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno y la sociedad rural, y su impulso a la creación de la nueva institucionalidad rural.

- El PDR tiene una concepción integral de desarrollo rural, que reconoce la necesidad de complementar las inversiones físicas con inversiones en capital humano y social, con una base territorial que va más allá de lo sectorial.
- El PDR reconoce la inequidad social y territorial que caracteriza al campo mexicano, por lo que focaliza sus recursos hacia la atención de las zonas marginadas, la población de más bajos ingresos y los grupos vulnerables.
- El diseño integral del PDR ha tenido la virtud de su flexibilidad y capacidad para adaptarse a las diferentes condiciones de las entidades federativas del país, lo que ha permitido notables avances con las innovaciones y peculiaridades que los actores locales (estatales y municipales) le han dado.

No obstante, la experiencia de seis años de operación del Programa, permite identificar las áreas de oportunidad y los cambios necesarios que habrían de incorporarse en su diseño, para consolidar lo avanzado y mejorar sus resultados:

- **Planeación estratégica.** El énfasis en el enfoque de mercado permitió superar fallas estructurales derivadas de un largo periodo de políticas proteccionistas, pero dejó de lado responsabilidades sustantivas del Estado mexicano, limitando su capacidad de intervención para: 1) paliar las imperfecciones del mercado, evitar la profundización de asimetrías y garantizar la focalización de los recursos hacia las prioridades nacionales, y 2) para crear un entorno favorable para la competitividad, de acuerdo con las políticas y estrategias prioritarias para el desarrollo rural nacional y regional.
- **Dotación de bienes públicos.** La prioridad en la atención a la demanda, no puede resolver por sí sola la generación de bienes públicos, cuya disponibilidad es clave para impulsar el desarrollo del campo. El Estado debe asumir un rol activo en el impulso a la investigación y desarrollo tecnológico, construcción de capital social y humano, sanidad e inocuidad agroalimentaria, infraestructura rural y uso sustentable de los recursos naturales.
- **Focalización.** El PDR es un programa muy pequeño ante los enormes retos del desarrollo rural y, en un esquema de restricción de recursos, es necesario repensar su función y población objetivo. La amplia atención a la demanda se ha traducido en bajos montos de inversión para apoyar al mayor número de beneficiarios y se han descuidado aspectos sustantivos como son la capitalización de las unidades de producción y la innovación tecnológica. Es pertinente cuestionarse si se pueden lograr mayores impactos apoyando menos grupos de productores con mayores recursos, con el fin de consolidar experiencias exitosas replicables en las cadenas agroalimentarias prioritarias para cada región.
- **Descentralización.** Alianza en general y el PDR en particular, están a la vanguardia del proceso de descentralización en México y los logros alcanzados en la operación estatal y municipal son sobresalientes, al haber incorporado a los actores locales y aplicar un esquema de corresponsabilidad y suma de recursos federales, estatales, municipales y de beneficiarios. No obstante, este tema rebasa el ámbito de acción de la SAGARPA, por lo cual se requiere conducir el proceso como política de Estado, que asegure la concurrencia de las dependencias vinculadas al desarrollo rural.

- **Nueva institucionalidad.** Un logro relevante del PDR ha sido su impulso a la construcción de una nueva institucionalidad, caracterizada por la concurrencia entre niveles de gobierno y la creciente participación de la sociedad rural en la gestión pública. Es necesario fortalecer las capacidades de gestión local y la coordinación institucional, lo que implica construir consensos en torno a los grandes objetivos y estrategias de desarrollo y esquemas institucionalizados de participación que implican una clara delimitación de funciones y de áreas de acción. Asimismo, exige el fortalecimiento de las organizaciones rurales y de sus capacidades para formular propuestas e incidir en la toma de decisiones.
- **Enfoque multisectorial.** El PDR reconoce que las actividades económicas en el campo mexicano son diversas y no se limitan al sector agropecuario, existiendo una creciente importancia de las actividades no agrícolas en el ingreso y empleo de la población rural, por lo que ésta es una de sus líneas de apoyo más relevantes. No obstante, pese a la fuerza de la realidad, las instituciones no siempre aceptan este carácter multisectorial de la economía rural, lo que muestra la necesidad de avanzar más en la comprensión conceptual y en la formulación y aplicación de instrumentos de política pública en esta dirección.
- **Seguridad alimentaria.** La nueva situación de precios de los productos agrícolas, sobre todo de los granos básicos, que se prevé continuarán a la alza los próximos años, replantea profundamente las políticas sectoriales que se han seguido en el campo mexicano y se constituye en una enorme oportunidad para reforzar las estrategias de apoyo a los sectores prioritarios del PDR y vitalizar el PESA.

Capítulo 2

Resultados del Programa de Desarrollo Rural

En este capítulo se presenta un análisis de los principales resultados del Programa de Desarrollo Rural, mostrando los grandes números que expresan en qué medida ha logrado cumplir sus objetivos, haciendo una valoración de las acciones que ha impulsado y su contribución al desarrollo rural en México.

2.1 El Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo

El principal instrumento para el fomento de la producción agropecuaria en México es Alianza para el Campo, que a lo largo de más de diez años de haberse constituido se ha posicionado indudablemente como un elemento central de la política sectorial. Lo anterior se explica debido a que su diseño marcó un hito con relación a las políticas precedentes, cambiando las formas de intervención del Estado en el sector, promoviendo la descentralización de la gestión pública en un esquema de corresponsabilidad entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los productores.

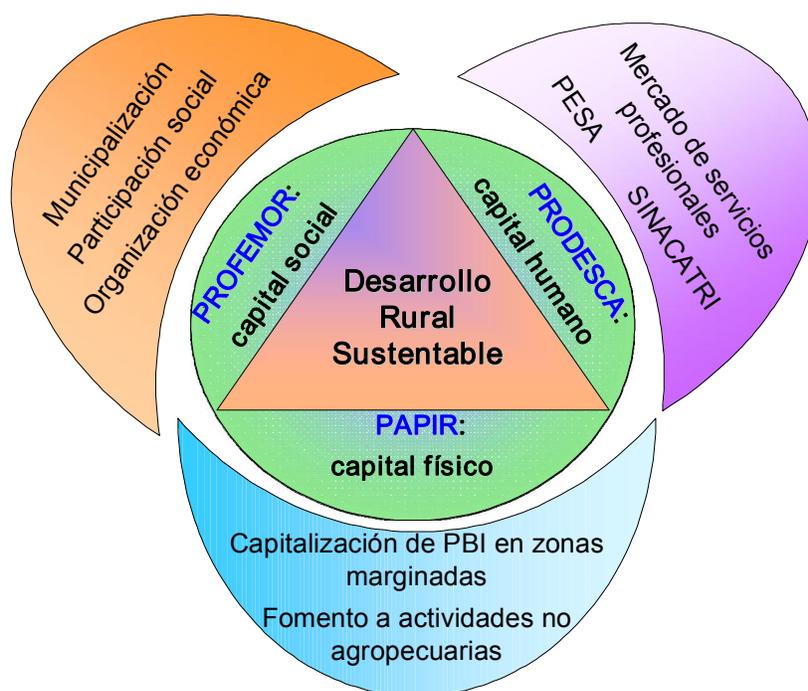
De este modo, Alianza ha contribuido notablemente en la transición de una gestión centralizada, que caracteriza a la mayoría de los programas sectoriales de los últimos años, hacia un esquema basado en una operación federalizada que se sustenta en estructuras administrativas preexistentes y que más recientemente involucra también a los municipios, a través del Programa de Desarrollo Rural (PDR). Contempla además la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y de agentes privados en la provisión de bienes y servicios.

Alianza se instrumenta a través de la acción de siete programas¹³ de fomento a la producción y competitividad, entre los cuales desataca el Programa de Desarrollo Rural por su orientación específica, que busca dinamizar la economía rural de los productores de menores ingresos en regiones marginadas.

El diseño del PDR refleja una estrategia integral que, desde su concepción, resulta pertinente para afrontar los retos estructurales del desarrollo rural, ya que está basada en los principales planteamientos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). En términos generales, el planteamiento del PDR tiene como objetivo mejorar los ingresos de la población rural en condiciones de pobreza y marginalidad, fomentando la generación de empleo mediante la capitalización de las unidades de producción familiar e impulsando de manera integral el desarrollo económico, de capital humano y social.

¹³ 1) Fomento Agrícola; 2) Fomento Ganadero; 3) Desarrollo Rural; 4) Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria; 5) Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable; 6) Acuacultura y Pesca, 7) Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura.

Figura 1. Diseño integral del Programa de Desarrollo Rural



Como se muestra en la figura anterior, el PDR se compone de tres subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), cuyos objetivos y características básicas de cada Subprograma se describen a continuación:

- **PAPIR**, tiene por objetivo fomentar la capitalización de las unidades de producción rural, promover el manejo sustentable de los recursos naturales, incorporar procesos para agregar valor a los productos y fomentar actividades económicas que generen servicios en el medio rural. En un inicio el acceso a PAPIR se podía dar de manera individual o grupal, pero actualmente el acceso es exclusivamente a través de grupos de mínimo seis miembros. De igual manera en sus inicios el PAPIR operaba con dos modalidades, atención a la libre demanda y apoyo a proyectos productivos que es un requisito actualmente, pues se busca que los apoyos a dichos proyectos sean un medio para la integración de los beneficiarios en las cadenas productivas y para consolidar microempresas con el propósito de lograr mayores impactos económicos en las unidades de producción rural.
- **PRODESCA**, busca formar capital humano, teniendo como objetivo desarrollar las capacidades de la población rural a través del impulso de un mercado de servicios profesionales, mediante el subsidio a los servicios proporcionados por una red abierta de prestadores de servicios profesionales (PSP) certificados por su perfil y desempeño. Con esto se busca que los beneficiarios puedan elegir los servicios que demandan, así como el perfil del técnico que los atienda. El PRODESCA considera el pago a PSP por seis tipos de servicios: I) diseño de proyectos; II) puesta en marcha de proyectos; III) asesoría técnica y consultoría; IV) capacitación para empresas rurales; V) promoción de proyectos de desarrollo en zonas marginadas y VI) programas especiales de desarrollo de capacidades.

- **PROFEMOR**, sus objetivos son incorporar a los grupos prioritarios en la apropiación de procesos que aporten valor agregado en las cadenas productivas, promover sinergias entre las organizaciones, redes económicas y de servicios financieros rurales, así como vigorizar procesos de participación y autogestión que den mayor poder de negociación y posicionamiento a las organizaciones económicas de los beneficiarios. PROFEMOR concibe la organización como un medio para acceder en mejores términos al mercado. Este Subprograma tiene dos componentes: 1) fortalecimiento institucional, que busca reforzar el proceso de descentralización mediante la contratación de Coordinadores que acompañan, en su conformación y desarrollo, a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable Municipales y Distritales; 2) consolidación de organizaciones económicas rurales y fomento empresarial, el cual apoya a las organizaciones económicas para contratar servicios profesionales de técnicos para dinamizar los procesos de gerencia, participación y autogestión en sus estructuras, así como para realizar viajes e intercambios de experiencias con otras organizaciones.

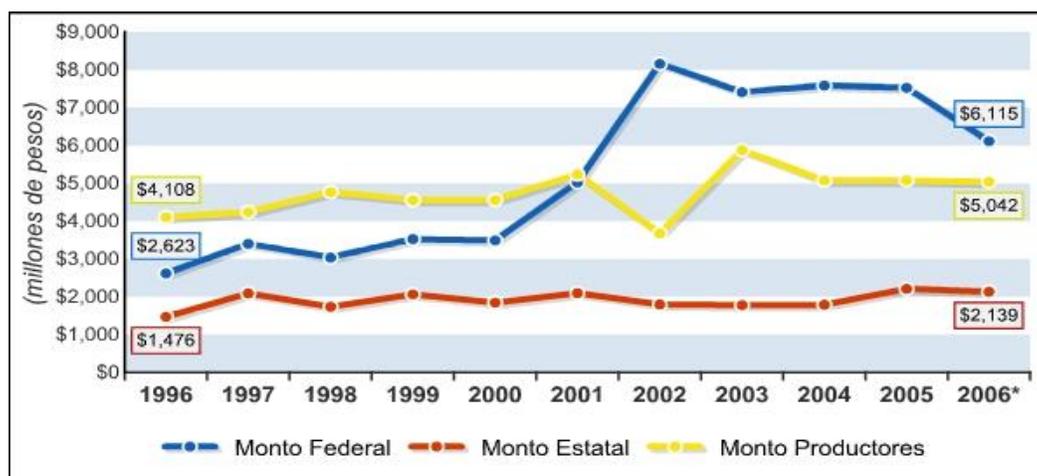
De manera complementaria a las acciones llevadas a cabo por estos tres subprogramas, a partir del 2003, el PDR ha impulsado dos instrumentos más que buscan incidir en la solución de problemas centrales para el desarrollo rural, de los cuales se presentan algunas características generales:

- **PESA** - Programa Especial de Seguridad Alimentaria, es una iniciativa metodológica de la FAO para superar las restricciones que bloquean el desarrollo rural integral en las zonas más marginadas. Opera en México bajo el marco de un convenio de colaboración de la FAO con la SAGARPA. Su propósito es contribuir a reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria de manera sustentable en localidades de muy alta marginación a través de cuatro líneas de acción: i) induciendo procesos de planeación participativa; ii) identificando y sistematizando experiencias exitosas; iii) fortaleciendo la capacidad de gestión local; iv) incidiendo en una mejor coordinación interinstitucional. Se instrumenta a través del trabajo multidisciplinario de Agencias de Desarrollo Rural que ofrecen sus servicios profesionales para atender aproximadamente a 30 comunidades rurales.
- **SINACATRI** - Sistema Nacional de Capacitación Rural Integral, es un esfuerzo interinstitucional coordinado por el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural (INCA Rural), sus acciones incluyen talleres, comisiones de trabajo y proyectos piloto, así como la integración del Fondo Nacional de Capacitación y la elaboración del Programa Nacional de Capacitación Rural Integral, estipulados por la LDRS. La finalidad del SINACATRI es impulsar el fortalecimiento de capacidades humanas y satisfacer las demandas de capacitación de la sociedad rural. Sus esfuerzos se enfocan en una intervención a nivel municipal, a través de los servicios profesionales de un Coordinador Municipal cuyo trabajo es articular las demandas de capacitación, con la oferta institucional para poder atender estas necesidades, a su vez este Coordinador acompaña la gestión del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

2.2 Contribución del PDR a la inversión en el medio rural

Las inversiones de Alianza para el Campo se componen de aportaciones del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los productores. A lo largo de diez años, las aportaciones federales han significado en promedio 47% de la inversión total de Alianza, seguidas por las de los productores (45%), mientras que las aportaciones estatales solo representan 18%, e incluso en términos relativos han venido reduciéndose en los últimos años. Lo anterior muestra que la corresponsabilidad en el financiamiento es un tema fundamental para el futuro de Alianza, ya que si bien existen limitaciones presupuestales en los estados, también es cierto que éstos prefieren canalizar sus recursos hacia programas propios que no se encuentran sujetos a la normatividad federal. Este tema es tratado con mayor profundidad en el Capítulo 3 del presente informe.

Figura 2. Aportación federal, estatal y de productores a la inversión total de Alianza para el Campo en el periodo 1996-2006
(pesos de 2006)



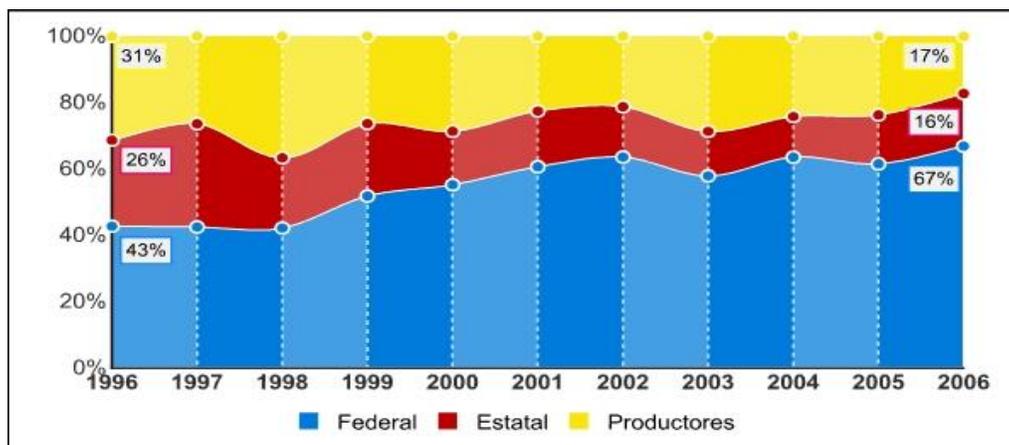
* El porcentaje para 2006 se calculó a partir del Avance Financiero de Alianza para el Campo por Programas Federalizados 2006, SAGARPA, corte al 26 abril de 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de gobierno (1996-2006), Presidencia de la República.

En el caso del Programa de Desarrollo Rural, debe mencionarse también que a partir del inicio de la operación municipalizada, los municipios han comenzado a participar con sus recursos, lo cual no es contabilizado por las cifras oficiales, ya que en muchas ocasiones estas aportaciones municipales son presentadas por los gobiernos estatales como propias y obtener así mayores recursos del Gobierno Federal.

A pesar de la falta de información, se conoce una tendencia creciente de las aportaciones municipales dentro de la inversión total del PDR, la cual llega a representar en algunos estados hasta 15% de la inversión total. Es importante destacar esta situación, ya que refleja la importancia que dan los ayuntamientos a la operación municipalizada a pesar de sus limitaciones presupuestales, que son, en la mayoría de los casos, más apremiantes que las argumentadas por los gobiernos estatales para justificar sus escasas aportaciones al Programa. A continuación, a pesar de no mostrar los datos correspondientes a los recursos municipales, se muestra la proporción de recursos con que el Gobierno Federal, gobiernos estatales y productores contribuyen a la inversión total del PDR.

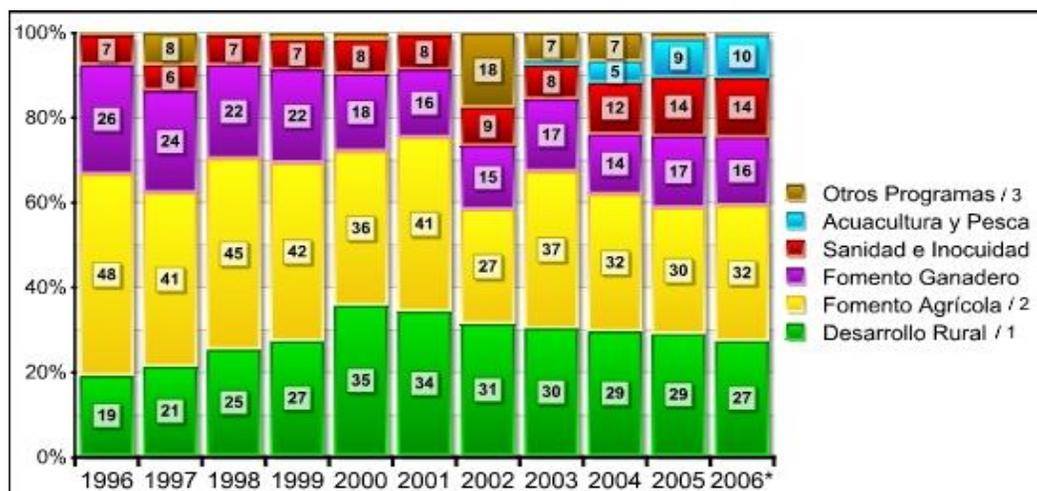
Figura 3. Participación relativa de las aportaciones federal, estatal y de los productores a la inversión total del Programa de Desarrollo Rural (1996-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de gobierno (1996-2006), Presidencia de la República.

En cuanto a la importancia presupuestal del Programa de Desarrollo Rural dentro de la inversión total de Alianza, es notable como éste ha venido incrementándose a una tasa de crecimiento medio anual cercana al 9%. Lo anterior muestra la importancia del PDR, que actualmente representa aproximadamente un tercio de Alianza en términos presupuestales, como puede observarse en la siguiente figura.

Figura 4. Participación relativa del PDR en la inversión total de Alianza, 1996-2006



1/ Para los años anteriores al 2002, se incluye el grupo de programas que formaban parte del área de desarrollo rural de Alianza.

2/ Incluye el presupuesto del Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología (ITT).

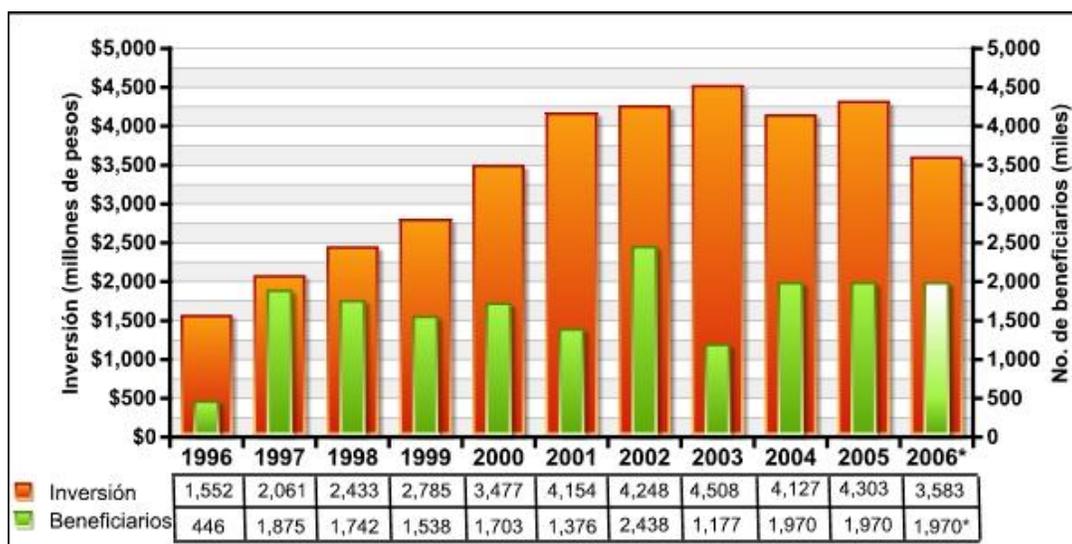
3/ Se incluyen programas como el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable; Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura; Control Cuarentenario; Información Agropecuaria; Promoción de Exportaciones; estudios y proyectos; así como la supervisión y evaluación.

* El porcentaje para 2006 se calculó a partir del Avance Financiero de Alianza para el Campo por Programas Federalizados 2006, SAGARPA, corte al 26 abril de 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de gobierno (1996-2006), Presidencia de la República.

La inversión total del Programa alcanzó su nivel más alto en 2003 con más de cuatro mil quinientos millones de pesos (pesos de 2006), lo que se explica por un incremento del aporte de productores que rebasó los mil millones de pesos. Para los años siguientes (2004 y 2005), la inversión del Programa no fue menor a los cuatro mil millones de pesos. Pero en el año 2006, atípico por ser año de elecciones federales para elegir el titular del Poder Ejecutivo, se registró un descenso mayor a los quinientos millones en la inversión total del Programa, debido principalmente al recorte que sufrió el presupuesto federal de Alianza para el Campo.

Figura 5. Evolución de la inversión total y del número de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural (pesos de 2006)

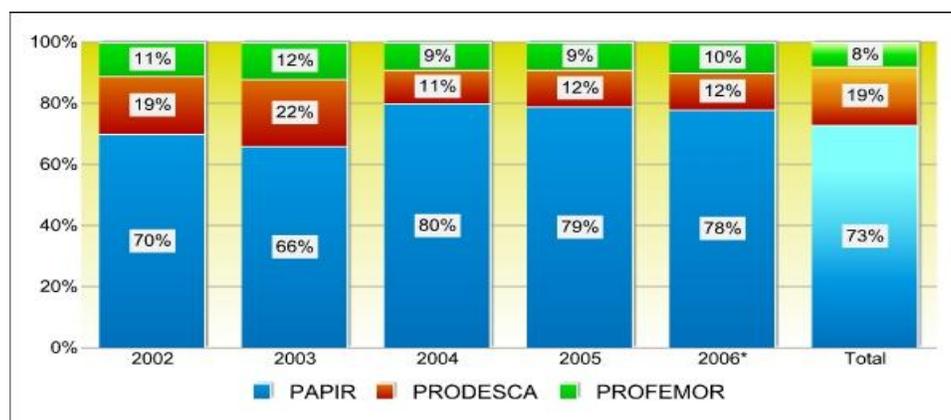


* El porcentaje para 2006 se calculó a partir del Avance Financiero de Alianza para el Campo por Programas Federalizados 2006, SAGARPA, corte al 26 abril de 2007.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de gobierno (1996-2006), Presidencia de la República.

En cuanto a la distribución de las inversiones entre subprogramas, la mayor proporción de recursos se destinan al PAPIR (alrededor de 73% del total del PDR), lo cual se explica por los objetivos de un programa de fomento como la Alianza y porque las inversiones en bienes de capital son más demandadas por los beneficiarios, además de ser más sencillas de operar que las destinadas a desarrollar capital humano y social. No obstante, también influye el hecho de que para algunos operadores, las inversiones físicas suelen ser más redituables en términos políticos, si se comparan con los resultados poco tangibles que dan las inversiones del PRODESCA y del PROFEMOR.

Figura 6. Distribución de la inversión por Subprograma (2002 – 2006)



Fuente: Elaboración propia con base en los informes de gobierno (2002-2006), Presidencia de la República.

2.3 Cumplimiento de metas en el ejercicio 2006

Las cifras de este apartado corresponden a los avances físicos y financieros logrados con recursos federalizados del PDR en el ejercicio 2006, reportados al 26 de abril de 2007. Los datos conciernen sólo a las aportaciones federales y estatales contenidas en los anexos técnicos¹⁴, que expresan lo convenido entre SAGARPA y los gobiernos estatales para orientar las inversiones.

Cuadro 7. Avances en el cumplimiento de metas en el ejercicio 2006 del Programa de Desarrollo Rural

Cumplimiento de metas (%)			
Financieras		Físicas	
PAPIR	89%	Beneficiarios	88%
PRODESCA	84%	Solicitudes	97%
PROFEMOR	86%		
Total PDR	88%		
Cumplimiento de metas físicas por Subprograma			
Subprograma	Metas programadas	Metas cumplidas	Porcentaje de avance
PAPIR ^{1/}	16,130	14,345	89%
PRODESCA ^{2/}	16,109	17,438	108%
PROFEMOR (Fort. Inst.) ^{3/}	2,105	1,997	95%
PROFEMOR (Cons. Org.) ^{4/}	2,597	2,183	84%

1/ Para el caso del PAPIR las metas se refieren a proyectos de inversión.

2/ Para PRODESCA se hace referencia a solicitudes de servicios profesionales por parte de los PSP.

3/ En el componente de Fortalecimiento Institucional del PROFEMOR, la unidad de medida se refiere a los consejos de desarrollo rural sustentable atendidos.

4/ Para el componente de consolidación organizativa del PROFEMOR, se hace referencia a las organizaciones económicas beneficiadas.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Coordinación General de Delegaciones de SAGARPA, avances al 26 de abril de 2007.

¹⁴ Los anexos técnicos son documentos en los que el gobierno federal y los estados concertan las metas del Programa y aportaciones de cada parte. Suponen un ejercicio de negociación para orientar los recursos.

En el cuadro anterior es evidente el avance en las metas financieras, aunque debe señalarse que persisten los atrasos en el cumplimiento de dichas metas de manera reiterada para el caso del Estado de México que solamente registra 35% de avance y para el caso de Oaxaca con 55% de avance, estos estados en años anteriores han sido igualmente los que presentan ejercicios financieros más rezagados.

En el caso de las metas físicas cabe mencionar un avance considerable en comparación a lo reportado el año pasado, donde se registraba menos de la mitad de los avances que se tienen en el ejercicio 2006 para las mismas fechas, lo cual se explica por la premura de cerrar el ejercicio de la administración federal que concluyó, aunado a las limitaciones legales para entregar apoyos gubernamentales en medio del proceso electoral federal, lo que aceleró el proceso operativo.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el cumplimiento de metas se ha traducido en la práctica en una dinámica donde los operadores están más preocupados por 'colocar' el presupuesto y cumplir metas formales, y no tanto por atender las prioridades de desarrollo definidas en los distintos niveles de gobierno.

2.4 Resultados del Programa de Desarrollo Rural en la atención a grupos y regiones prioritarias

El PDR, como ya se mencionó, incorpora en las Reglas de Operación criterios explícitos para focalizar sus recursos y atender prioritariamente a la población con algún grado de vulnerabilidad, productores de bajos recursos y regiones marginadas. La norma establece que al menos 20% de los recursos se deben destinar a grupos de mujeres, indígenas, jóvenes, ancianos y discapacitados, igualmente define que al menos 25% de los recursos los reciban productores de bajos ingresos de zonas no marginadas y que al menos 70% de los recursos se destinen a localidades de muy alta y alta marginación. A continuación se muestran los resultados del Programa en torno a la atención de estas prioridades:

Cuadro 8. Distribución porcentual de la inversión gubernamental para la atención de grupos prioritarios 2005-2006

		2005 (% de la inversión)		2006 (% de la inversión)	
Grupos prioritarios	Mujeres	18.0	28%	29.3	41%
	Jóvenes	1.5		2.1	
	Indígenas	5.5		5.4	
	Discapacitados	0.9		2.4	
	Tercera edad	2.1		1.5	
Grupos no prioritarios	Resto productores	72.0	72%	59.3	59%

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios, 2005 y 2006

El cuadro anterior muestra un positivo avance hacia una mejor focalización del PDR al aumentar en 13% la inversión gubernamental en los grupos prioritarios. Resalta que la mayor atención está concentrada en los grupos de mujeres, lo cual se relaciona más con el proceso de feminización que se vive en el campo mexicano, que con la intencionalidad de allegar los recursos a grupos en condiciones de desventaja. Por ello, es necesario que la atención al resto de los grupos prioritarios aumente, particularmente para el caso de los grupos indígenas, en función de la necesidad de incrementar la inversión del PDR en localidades de alta y muy alta marginalidad.

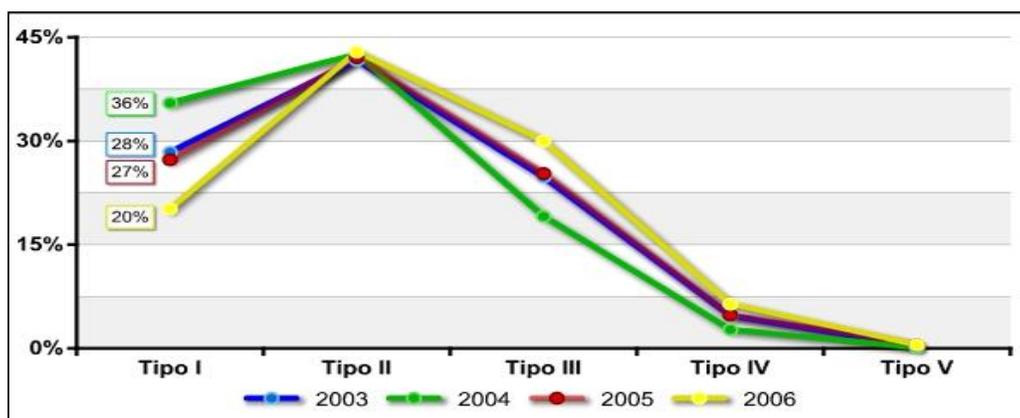
Con respecto a la proporción de recursos destinados a la atención de productores de bajos ingresos, es importante señalar que el PDR canalizó en 2006 alrededor de 57% de las inversiones gubernamentales a productores clasificados -para fines de esta evaluación- como tipo I y II, es decir de bajos ingresos¹⁵. Ahora, si bien esta proporción de recursos es mayor al 25% que señalan las Reglas de Operación, lo preocupante es que en comparación con años anteriores la cantidad de recursos asignada para atender a estos productores ha disminuido, ya que en 2005 se canalizaron 70% de las inversiones del PAPIR a productores tipo I y II (Encuesta de Beneficiarios del PDR, 2005 y 2006).

Lo anterior se explica por diversas causas, por un lado se percibe el efecto que ha tenido el avance en la estrategia de proyectos, ya que en muchos estados se ha logrado una mayor exigencia en la evaluación y dictamen de los mismos, que se traduce en inversiones cualitativamente más importantes que demandan mayores recursos, situación que significa para los productores de menores ingresos un esfuerzo adicional para completar sus aportaciones.

Asimismo, este fenómeno se explica por la particularidad que tuvo el ejercicio 2006 debido a las elecciones federales, lo que condujo a los operadores a agilizar el proceso para cerrar oportunamente dicho ejercicio, lo que requirió una mayor rigurosidad para aceptar solicitudes de grupos que por su condición socioeconómica presentaron cierta dificultad para erogar su contrapartida. Pero lo que explica más claramente este fenómeno es la persistencia en la aplicación del mecanismo de reembolso, que obliga a los beneficiarios a realizar el total de la inversión por su cuenta para reponerle luego lo correspondiente a la aportación gubernamental. En la siguiente figura se observa cómo para el año 2006 se redujo considerablemente el número de beneficiarios clasificados como tipo I, en comparación con los años anteriores.

¹⁵ La FAO ha diseñado para la Evaluación de Alianza para el Campo, una tipología de beneficiarios basada en los atributos económico-productivos que caracterizan la diversidad de los productores atendidos. En el Anexo 1 del presente informe, se presenta a detalle la metodología utilizada para la construcción de esta tipología.

Figura 7. Distribución de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural por tipo de productor (2003-2006)



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios, 2003-2006

Finalmente, en lo que respecta a la atención de zonas marginadas, debe señalarse que el PDR, al igual que otros programas que se dirigen a tales regiones, enfrenta fuertes restricciones derivadas del aislamiento, carencia de comunicación y servicios, dispersión y baja densidad demográfica, y las demás limitaciones que impone la marginación, lo cual ha representado una enorme dificultad para canalizar sus recursos hacia dichas regiones.

Cuadro 9. Distribución porcentual de la inversión gubernamental para la atención de regiones prioritarias 2005-2006

		2005 (% de la inversión)		2006 (% de la inversión)	
Regiones prioritarias	Muy alta marginación	3.4	39%	3.8	39%
	Alta marginación	35.6		35.2	
Regiones no prioritarias	Media marginación	26.8	61%	27.3	61%
	Baja marginación	27.0		23.0	
	Muy baja marginación	7.2		10.7	

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios, 2005 y 2006

En este sentido, debe mencionarse que si bien el PDR ha intentado superar estas limitaciones a través de distintas estrategias, como son la municipalización y la operación del PESA, lo cierto es que ante los escasos resultados para atender sobre todo a las localidades de muy alta marginación, es pertinente reflexionar sobre la necesidad de generar sinergias con otros programas diseñados para reducir la pobreza rural, generar capital humano y desarrollar opciones productivas en dichas regiones. Muchos de estos programas están a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), lo que obliga a un esquema de coordinación para que los distintos instrumentos de política pública sean complementarios, sumando esfuerzos y recursos en la atención de la población de menores ingresos que habita en las localidades con mayores índices de marginalidad.

2.5 Pertinencia del Programa como instrumento de política pública

El PDR es uno de los pocos programas que enfrenta la pobreza y marginación en el medio rural con un enfoque de fomento al desarrollo, demostrando con los resultados de las acciones que ha emprendido, su pertinencia como instrumento de política pública que aborda de manera acertada los problemas estructurales para el desarrollo rural.

La concepción integral del PDR ha permitido impulsar procesos detonadores de desarrollo, combinando inversiones en bienes físicos que capitalizan las unidades de producción, a la par que se desarrolla el capital humano y social de sus beneficiarios. El siguiente cuadro muestra la inversión total del PDR desde 1996, desglosando las cifras según el concepto de inversión hacia donde se han canalizado sus recursos.

Cuadro 10. Inversión total acumulada del Programa de Desarrollo Rural en el periodo 1996-2006
(precios de 2006)

Concepto de inversión	Inversión (millones de \$)	(%)
Bienes de capital ^{1/}	22,731	61%
Capital humano ^{2/}	5,916	16%
Capital social ^{3/}	2,478	7%
Otras inversiones ^{4/}	6,107	16%
Total	37,231	100%

1/ En este concepto se incluyen las inversiones del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) que operó del 1996 al 2001, a partir del 2002 y hasta 2006 se incluyen las inversiones del Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR).

2/ Incluyen las inversiones del Programa de Capacitación y Extensión (PCE) y del Programa de Extensionismo y Asistencia Técnica (PEAT) desde 1996 hasta 2000, para 2001 se incluye al Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), y a partir del 2002 hasta 2006 el Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA).

3/ Se incluye el Programa de Organización y Capacitación para la Comercialización que operó en 1999 y 2000, y a partir del 2002 hasta el 2006 se incluyen también las inversiones del Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

4/ Debido a la dificultad de distinguir el tipo de inversiones realizadas a través del conjunto de programas de desarrollo rural de Alianza antes del 2000, se incluyen aquí las inversiones de programas como el Programa de Impulso a la Producción de Café, Hule y Cacao, el Programa de Mujeres en Desarrollo, Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas, así como otras inversiones realizadas con recursos de ejecución nacional del 2000 al 2006.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de gobierno (1996-2006), Presidencia de la República.

En este sentido, es necesario mencionar que la concepción actual del Programa es resultado de un proceso de evolución que se ha consolidado en la pasada administración, particularmente a partir de la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable a finales de 2001 y que ha contribuido notablemente en la descentralización de la gestión pública, en la constitución y funcionamiento de Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, en el fomento de las actividades productivas del medio rural, tanto agropecuarias como no agropecuarias, en el desarrollo de capacidades de la población rural y en la organización económica de los productores.

Aunado a lo anterior, el PDR muestra considerables logros en la construcción de una

Principales resultados del PDR en el periodo 2000 - 2006:

- De 2,393 municipios rurales del país, se conformaron y funcionan 2,114 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, 78% cuentan con coordinador Profemor y 89% han elaborado planes de desarrollo rural
- De 192 Distritos de Desarrollo Rural que hay en el país, se constituyeron 190 Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, 88% cuentan con coordinador Profemor y 85% tienen planes de desarrollo rural sustentable
- Se apoyaron alrededor de 40,000 proyectos de inversión rural
- Se integró una red de PSP con más de 2,000 profesionistas y casi 150 personas morales
- En todo el periodo se apoyaron alrededor de 10 mil grupos de productores y organizaciones económicas

nueva institucionalidad en el medio rural, formando una nueva cultura de gestión descentralizada, participativa e integral. Sin embargo, es necesario tener conciencia de que los temas que aborda el PDR rebasan sus recursos y posibilidades, por lo que es imprescindible sumar a otros programas, secretarías e instancias de gobierno en torno a los ejes ya mencionados de la estrategia definida por la LDRS.

Es importante tomar en cuenta también que un Programa de fomento a la producción, diseñado para atender a la población más desfavorecida que habita en

regiones marginadas, es necesariamente más complejo y su operación es más costosa que los programas compensatorios de transferencia de recursos a los productores o que los programas enfocados a la atención de grandes empresarios agropecuarios.

Finalmente, es necesario mencionar que el mayor reto que enfrenta el Programa es lograr la apropiación de su estrategia integral por parte de los gobiernos estatales y municipales, lo cual potenciaría sus impactos. Pues si bien, a lo largo de la administración anterior se hizo una promoción intensa de la estrategia del Programa, en sintonía con la difusión de los principios de la LDRS, lo cierto es que persiste la necesidad de ampliar los esfuerzos de formación y capacitación de funcionarios, técnicos y otros actores involucrados en la gestión del Programa, así como de reforzar la institucionalidad del proceso.

Capítulo 3

Evaluación de los procesos de gestión del Programa de Desarrollo Rural

En este capítulo se presenta una valoración de la gestión del Programa de Desarrollo Rural, destacando sus avances e identificando los retos que persisten en su operación, con el propósito de mostrar la manera cómo se ha instrumentado su estrategia. Este capítulo se alimenta principalmente de la revisión y sistematización de evaluaciones anteriores, lo que permite recuperar los principales hallazgos en torno a la gestión del Programa y aprovechar la experiencia acumulada, producto del trabajo de evaluación durante los últimos años.

3.1 Diseño del Programa de Desarrollo Rural

El diseño del Programa de Desarrollo Rural se distingue por su integralidad, coherencia y versatilidad. Es destacable su planteamiento para abordar temas estratégicos para el desarrollo rural, encaminados a impulsar importantes procesos como la consolidación de los consejos de desarrollo rural sustentable (CDRS), la promoción de un mercado de servicios profesionales para el medio rural y el fomento a la organización económica de los productores.

Asimismo, el diseño del Programa reconoce que el desarrollo rural sólo es posible acompañando las inversiones físicas con el desarrollo de capital humano y social. De igual manera, toma en cuenta las necesidades particulares de los productores, permitiendo que sea su racionalidad económica la que oriente las inversiones. Otro acierto en el diseño del Programa es que prioriza la atención de productores de bajos ingresos, grupos vulnerables y regiones marginadas. Aunado a lo anterior, la versatilidad del diseño ha permitido su amplia aplicación en las distintas condiciones que se presentan a lo largo del territorio nacional. Esta flexibilidad del diseño permite la adaptación del Programa según las necesidades específicas en cada estado.

Pero aun cuando la gestión del PDR muestra gran dinamismo al involucrar numerosos actores institucionales y sociales, que enriquecen el proceso con su participación, es importante señalar que subsisten retos considerables para lograr mejores resultados. La principal tarea está en resolver los problemas que se tienen en la operación para adoptar los principios del Programa, limitando su correcta aplicación, aunque también es prioritario superar el poco desarrollo institucional que persiste en muchos estados y municipios.

Otra de las debilidades que tiene el Programa es la insuficiente concreción de los procesos de planeación estratégica, lo que limita el efecto inductivo y demostrativo de las inversiones, de tal manera que el papel del PDR como instrumento de política para la generación de bienes públicos corre el riesgo de diluirse. Aunado a esto, menos de 4% de los recursos del PDR llegan a localidades de muy alta marginación, alrededor de 20% de los beneficiarios atendidos son considerados productores de bajos ingresos, aunque en realidad no lo son, accediendo así a mayores porcentajes de subsidio.

Asimismo, en la práctica los subprogramas no logran generar suficientes sinergias entre sí, aun cuando han mostrado un gran potencial para incrementar sus impactos cuando se complementan. En los últimos años en promedio dos de cada diez beneficiarios apoyados con bienes de capital recibieron también servicios de asistencia técnica y solo 2.5% recibieron apoyos de PROFEMOR para consolidar su organización económica. Si bien la necesidad de mezclar recursos de los subprogramas depende de la naturaleza de cada proyecto en particular, el problema es que al nivel de la operación es común que haya una desvinculación entre dichos subprogramas y no se tomen en cuenta las ventajas de la suma de recursos.

3.2 Federalización

En México, el federalismo enfrenta una situación compleja, por un lado persisten retos estructurales, como la necesidad de alcanzar las reformas administrativas, jurídicas y fiscales en esta materia. Por otro lado, se presentan problemas coyunturales, resultado del proceso de transición política que ha vivido el país en los últimos años, lo cual se acentúa por las disputas surgidas a raíz de las pasadas elecciones federales en 2006, que han exacerbado la polarización entre partidos políticos y grupos sociales, agravando las diferencias y dificultando la capacidad de negociación entre las fuerzas políticas.

Asimismo, el proceso de descentralización en México avanza a un ritmo lento y errático, teniendo la desventaja de que las pugnas surgidas por la alternancia política, complican más la generación de consensos que permitan arribar a nuevos pactos para avanzar en los grandes temas que atañen al Estado y a la sociedad en su conjunto. Esta situación genera la percepción de que el modelo se ha agotado, sobre todo cuando la división de poderes se expresa de manera radical, especialmente porque desde el Poder Legislativo y Ejecutivo se han tomado posiciones que con frecuencia se confrontan, ocasionando con ello que las iniciativas políticas no prosperen.

Cabe mencionar que aun cuando existen múltiples razones que muestran la pertinencia de descentralizar las políticas públicas, en función de su aportación a la democratización de la vida pública y porque desencadenan procesos de inclusión social (Banco Mundial, 1999), lo cierto es que en México existen experiencias que arrojan resultados poco alentadores, tal es el caso de la transferencia a los gobiernos estatales de los servicios de salud pública y, sobre todo, de educación (caso paradigmático por los recientes conflictos magisteriales en Oaxaca), sin el debido soporte presupuestal, técnico y administrativo para que dichos gobiernos puedan hacerse cargo de esas responsabilidades.

En este sentido, es prioritario que se concrete la llamada reforma del Estado, a través de la cual sea posible el relanzamiento de un nuevo pacto federal, donde los estados y municipios tengan mayor participación en el diseño e instrumentación de las políticas públicas, pues si bien el Gobierno Federal ha expresado reiteradamente la intención de transferir responsabilidades a los gobiernos estatales, lo cierto es que el esfuerzo ha sido insuficiente. Esta situación tiene que ver tanto con el incipiente desarrollo institucional en los estados y municipios, como por la baja recaudación fiscal que captan las tesorerías estatales y de los ayuntamientos -alrededor de 1% del PIB nacional-, en comparación con los ingresos tributarios federales que representan 11% del PIB nacional¹⁶.

¹⁶ Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomado de: Sobrazo-Fimbres, H. 2004.

La coordinación intergubernamental es un asunto básico para fortalecer el federalismo, es de particular importancia lograr que el Programa Especial Concurrente (PEC) -definido por la LDRS-, deje de ser la simple suma del presupuesto federal, para convertirse en un instrumento de planeación y orientación estratégica de los recursos públicos destinados al desarrollo rural. Para ello, es necesario que el ejecutivo federal emita señales muy claras en torno a sus estrategias de descentralización, instruyendo a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable para que se articulen y armonicen los objetivos de los diferentes programas federales, buscando que sean complementarios y coherentes entre sí, definiendo además tiempos y acciones concretas para ampliar la participación de estados y municipios en la gestión de las políticas públicas para el desarrollo rural.

A pesar de este complicado contexto, es necesario destacar los aportes del Programa de Desarrollo Rural en su decidido impulso a la descentralización de las políticas públicas. Lo cual lleva a cabo a través de su operación federalizada –característica propia de Alianza- y transfiriendo recursos para la gestión directa de los municipios (tema que es tratado con mayor amplitud en el siguiente apartado). Cabe resaltar la contribución que ha tenido la utilización, a partir del 2001, de una fórmula para la distribución de recursos federales hacia los estados, con la cual se resuelven muchos de los problemas que generaban los esquemas anteriores, donde la capacidad de negociación del Gobernador o del Secretario Estatal del Ramo, determinaba el monto de recursos de Alianza que recibiría su estado¹⁷.

En este sentido, es importante mencionar que la operación descentralizada del Programa, además de fortalecer a las instituciones estatales y municipales, permite incrementar considerablemente los recursos en el medio rural, gracias al cofinanciamiento de las inversiones donde participan con aportaciones los tres niveles de gobierno y productores.

Sin embargo, este esquema federalizado de Alianza se ve distorsionado por la indefinición de SAGARPA para transferir sus estructuras operativas a los estados. El programa piloto para que los gobiernos de Nuevo León, Jalisco y Michoacán se hicieran cargo de los distritos de desarrollo rural (DDR) y los centros de apoyo al desarrollo rural (CADER), no ha prosperado. Esta indefinición del Gobierno Federal ha propiciado que muchos gobiernos estatales generen estructuras operativas paralelas que utilizan para la operación de Alianza y de otros programas estatales, lo que implica un aumento en los gastos de operación y la duplicación de funciones con los DDR y CADER federales.

Otras dificultades que limitan desplegar todo el potencial del esquema descentralizado del Programa, tienen que ver con el problema de la reducción de las aportaciones estatales, que se explica por la decisión de los estados para impulsar programas propios fuera de la normatividad federal y con mayores márgenes de discrecionalidad, utilizando para ello alrededor de 45% de los recursos que destinan al desarrollo rural¹⁸. Abonando este alejamiento de los gobiernos estatales del espíritu de Alianza, debe señalarse también su baja iniciativa para innovar y buscar alternativas acordes a sus necesidades bajo el actual marco normativo. Debe tenerse en cuenta también, que en muchos estados y sobre todo en la mayoría de los municipios rurales del país, persiste un incipiente desarrollo institucional que obstaculiza la implementación de la estrategia integral del Programa.

17 La necesidad de transparentar los criterios de distribución de los recursos federales hacia los estados, trajo como consecuencia la incorporación de una fórmula que contiene criterios técnicos y reglas explícitas para transferir los recursos de Alianza para el Campo entre las entidades federativas. En el Anexo 2 se puede consultar un análisis de la evolución de dicha fórmula del 2001 al 2007.

18 Este tema ha sido abordado ampliamente en evaluaciones anteriores, en particular se recomienda revisar el informe de evaluación 2005 del PDR, en el que se detalla cómo distribuyen su gasto las secretarías estatales de desarrollo rural. [<http://www.evalalianza.org.mx/Eval2005/Resultados2005/InfNacionales.htm>]

Finalmente, otro factor que afecta el avance del proceso, es el continuo recambio de autoridades en los niveles estatal y municipal.

Para concluir, debe reconocerse que el fortalecimiento de las relaciones entre distintos niveles de gobierno, promoviendo un arreglo institucional basado en la redistribución funcional del poder del ámbito central hacia los ámbitos locales, es una premisa fundamental para el buen desempeño de las políticas públicas de desarrollo rural (FAO, 2004). Así, la posibilidad de alcanzar acuerdos y lograr esquemas de complementariedad entre las acciones de los gobiernos federal y estatales es quizás el factor más importante que determina el verdadero alcance del Programa de Desarrollo Rural. Por ello, es necesario cubrir el vacío normativo que existe y delimitar con toda claridad, en cada caso particular, las atribuciones, los ámbitos de competencia y las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno para una mejor gestión del Programa.

3.3 Municipalización

La descentralización de las políticas públicas es un eje central de la LDRS, que busca generar respuestas locales a los problemas particulares de cada región, al mismo tiempo que impulsa la participación de la sociedad rural en la definición y aplicación de las estrategias de desarrollo. En este sentido, el Programa ha asumido plenamente este principio trabajando en el fortalecimiento de las instancias de gestión definidas por la propia Ley, a través de la contratación de un Coordinador que acompaña las actividades de los CDRS en los niveles distrital y municipal. Asimismo, el PDR ha delegado funciones y transferido recursos para la gestión directa por parte de los municipios, siendo el único programa de Alianza que participa en los procesos de desarrollo municipal.

De esta manera, a partir del 2004 comenzó una nueva etapa del PDR con la operación municipalizada, con dos modalidades según el grado de desarrollo institucional de los ayuntamientos. En la modalidad 1 los recursos del Programa se transfieren a una cuenta bancaria municipal y el dinero se ejerce en proyectos aprobados por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), esta modalidad aplica para los municipios que cuentan con plan municipal de desarrollo rural, área formal de desarrollo rural, plan operativo anual municipal y desde luego un CMDRS funcional. Para aquellos municipios que no cumplen con alguno de estos requisitos, o bien han tenido problemas operativos dentro de la modalidad 1, se aplica la Modalidad 2, donde no se transfiere de dinero a una cuenta bancaria municipal, pero sí se canalizan los recursos federalizados a los proyectos seleccionados por el CMDRS. El cuadro siguiente muestra la proporción de recursos del PDR que han sido canalizados a los municipios en los últimos años.

Cuadro 11. Proporción de recursos del PDR que han sido canalizados a los municipios (2006)

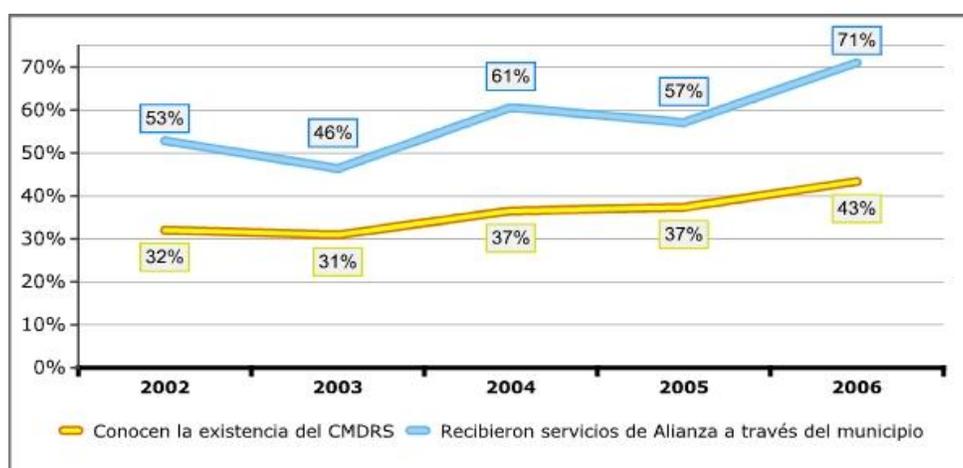
Gestión federalizada	Gestión municipalizada	
	Modalidad 1	Modalidad 2
42%	29%	29%

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2006.

En este sentido, la conformación de los CMDRS y la operación municipalizada del Programa constituyen procesos de carácter estratégico que se proponen lograr un cambio estructural, por ello deben ser analizados en un horizonte de largo plazo ya que su consolidación sólo puede lograrse de manera gradual.

Debe tomarse en cuenta también la heterogeneidad de condiciones que se presentan en cada municipio, pues existen CMDRS que se caracterizan por su pluralidad y participación, mientras que en otros persiste la formalidad en su funcionamiento puesto que validan de manera protocolaria las decisiones tomadas por otras instancias. En la siguiente figura se muestran los avances del Programa en el proceso de municipalización, promoviendo el quehacer de los CMDRS y acercando sus apoyos a los productores a través del Municipio.

Figura 8. Proporción de beneficiarios del PDR que conocen la existencia del CMDRS y que han recibido servicios de Alianza a través del Municipio (2002 - 2006)



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios, 2002 – 2006

No obstante, aún con estas aportaciones del PDR, las tareas pendientes son considerables. Según la información proporcionada por el Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Desarrollo Rural Sustentable Municipal (SIMOM)¹⁹, las principales debilidades detectadas en la gestión de los CMDRS se centran en la falta de equidad de género, escasa participación de organizaciones económicas municipales, poca atención al cuidado y uso sustentable de los recursos naturales, insuficiente atención a la población vulnerable y localidades marginadas, y la baja representatividad y legitimidad de los consejeros ante la población rural. Asimismo, debe señalarse la alta rotación de los consejeros, lo cual obliga a un ejercicio permanente de formación de recursos humanos, que permita mantener las capacidades de autogestión de los CMDRS.

En este marco, es necesario señalar que la trascendencia de estos procesos va más allá de los alcances del Programa, y de la propia SAGARPA, ya que estas acciones impulsadas por el PDR, abarcan sólo una pequeña parte de las políticas, programas e

¹⁹ El SIMOM es un instrumento desarrollado por SAGARPA con apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el cual sirve como una fuente de integración y difusión de información de interés público para monitorear el desempeño de las políticas públicas en el ámbito del Desarrollo Rural Sustentable a nivel Municipal. [www.simom.gob.mx]

iniciativas de gobierno que se aplican en el medio rural. Esto genera un problema de aislamiento que pone en riesgo la consolidación de los logros alcanzados a la fecha.

Es prioritario que el Gobierno Federal realice esfuerzos adicionales para sumar a otras dependencias y programas en esta estrategia de descentralización. Los procesos de desarrollo no pueden concebirse de manera aislada, puesto que ocurren en un mismo territorio. Por ello, es fundamental superar la visión sectorial para lograr que las distintas instancias en las que se toman definiciones trascendentales del municipio, se articulen en torno a estrategias comunes que consideren un concepto integral de desarrollo. Un ejemplo de las sinergias que se pueden lograr en este sentido, es el caso del Altiplano Potosino, donde sesionan de manera conjunta el Consejo Municipal de Desarrollo Social (CMDSD), el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y el CMDRS, logrando así la complementariedad de acciones en torno a objetivos comunes.

Por otro lado, con respecto a los consejos distritales de desarrollo rural sustentable (CDDRS), es necesario mencionar que aun cuando éstos tienen un enorme potencial para realizar proyectos estratégicos que detonen procesos de desarrollo a nivel regional, lo cierto es que su capacidad de gestión es todavía insuficiente y tienen dificultades para consolidar las iniciativas que surgen desde los municipios, ya que no se consideran instancias de decisión que les permitan financiar proyectos acordados por los CDDRS en su área de influencia. A pesar de estas limitaciones, se registran avances para ampliar la participación de otras instituciones y dependencias en los consejos distritales, como es el caso de Tamaulipas donde se ha iniciado un proceso de ciudadanización, promoviendo que sean productores y no los jefes de DDR los que presidan el Consejo, dinamizando así la vida interna y la capacidad de gestión del mismo.

3.4 Arreglo institucional

El Programa de Desarrollo Rural ha favorecido ampliamente la construcción de una nueva institucionalidad rural, desarrollando instancias mixtas de gestión a nivel estatal, distrital y municipal, desde las cuales se han formado gran número de funcionarios. Los resultados del PDR en este tema son muy positivos, puesto que se ha convertido en una verdadera escuela de gestión pública.

Sin embargo, una de las principales áreas de mejora del Programa radica en propiciar las condiciones que faciliten la toma de acuerdos entre las delegaciones de SAGARPA y los gobiernos estatales, para ordenar y reorientar sus acciones. El reto consiste en favorecer el desarrollo de buenas prácticas de gestión en los estados y municipios, a pesar de que el tejido institucional donde descansa la operación del PDR se ve afectado por una mayor polarización y politización, que contamina la discusión para alcanzar acuerdos y lograr consensos.

En este sentido, es fundamental avanzar en la institucionalización de los procesos de gestión, de manera que no se dependa tanto de las relaciones personales o de las coyunturas políticas. Por ello, para mejorar la operación es necesario que la SAGARPA proponga un esquema que defina con claridad la delimitación de responsabilidades y funciones entre sus delegaciones y las secretarías estatales de desarrollo agropecuario (SEDAGRO).

En dicho esquema, deberán acotarse las funciones de las delegaciones en torno a los aspectos estratégicos y de vigilancia de la norma, al mismo tiempo que se otorga plena responsabilidad a los gobiernos estatales para que se hagan cargo de la operación del

PDR, estableciendo compromisos concretos para ampliar sus aportaciones económicas, definir sus prioridades de desarrollo, impulsar la gestión municipalizada y establecer mecanismos que transparenten el manejo de los recursos.

En cuanto al desempeño de las Comisiones de Desarrollo Rural (CDR), que son las instancias mixtas de gestión a través de las cuales opera el PDR en los estados, cabe mencionar que aun cuando funcionan como espacios para la toma de decisiones concertadas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, tienen la desventaja de que suelen funcionar bajo una mecánica donde la prioridad es ejercer el recurso, dejando de lado la tarea fundamental de discutir y analizar los temas estratégicos para el desarrollo rural en el estado. Por su parte, las Unidades Técnicas Operativas Estatales (UTOE), que son organismos auxiliares de las CDR, en la mayoría de los estados están sujetas al control de la SEDAGRO, lo cual las hace vulnerables ante presiones políticas que distorsionan los criterios técnicos en la asignación de recursos.

3.5 Planeación y asignación de recursos

La planeación debe entenderse como un proceso de definición clara y concertada de las prioridades de desarrollo, en el que se definen metas cuantificables y donde se orienta la asignación de recursos públicos en función de dichas prioridades. En este sentido, si bien el PDR tiene un esquema de planeación a través de la toma de decisiones concertadas entre distintos niveles de gobierno y con la participación de la sociedad rural, lo cierto es que en la práctica los resultados de estos ejercicios siguen siendo insuficientes.

Existe una multiplicidad de instrumentos de planeación: Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de SAGARPA, Planes Estatales de Desarrollo, Planes Rectores por Sistema Producto, Planes Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, Planes Rectores de Producción y Conservación de Suelo y Agua en Microcuencas, entre otros. Sin embargo, la articulación entre estos instrumentos es escasa, la concurrencia de acciones y recursos, premisa central para la instrumentación de la estrategia integral definida por la LDRS y adoptada por el Programa, ha sido insuficiente. El principal problema es la falta de coordinación interinstitucional, lo cual se explica por la visión sectorial que persiste en las dependencias de gobierno.

Otra dificultad de estos procesos, tiene que ver con la calidad de los planes que se elaboran, que suelen ser demasiado generales y su contenido refleja escasa participación en su elaboración. Pero lo más grave, independientemente de lo perfectible de los planes, es que en general son poco utilizados para orientar el destino de los recursos públicos. Este desdén hacia los ejercicios de planeación se explica por la inercia operativa, donde los operadores aplican en la asignación de recursos criterios de gasto y no de inversión.

En este sentido, vale la pena reflexionar en torno al gasto público para financiar bienes privados, lo cual se sabe que tiene implicaciones en cuanto a pérdida de eficiencia, debido entre otras cosas, a las distorsiones que introduce en los precios relativos de dichos bienes, además de que puede implicar un sesgo negativo en la provisión de bienes públicos.

En el caso de Alianza, las evaluaciones muestran que cuando las inversiones físicas van acompañadas de asistencia técnica o capacitación, el impacto es sustancialmente mayor. Sin embargo, en el periodo comprendido entre 2003 y 2006 las inversiones de Alianza se han concentrado en bienes privados (82%), dando una menor atención a la provisión de bienes públicos (18%). Cabe resaltar que el Programa de Desarrollo Rural ha buscado un

mejor balance entre los tres tipos de inversión, destinando alrededor de 61% a bienes de capital, 16% a capital humano y 7% a capital social, canalizado el resto a otras inversiones difíciles de catalogar.

En relación con los anexos técnicos que se firman entre SAGARPA y gobiernos estatales para la operación del Programa, debe decirse que éstos no cumplen con el objetivo para el que fueron planteados, debido a que se les considera como un requisito administrativo, en lugar de ser utilizados como instrumentos de planeación. Esta situación invita a reflexionar sobre la dinámica operativa para asignar los recursos, la cual funciona con una lógica inercial. En la práctica, ha prevalecido una visión de corto plazo y un desinterés por focalizar la entrega de apoyos. Esto se suma a la falta de esquemas institucionalizados que garanticen la definición de prioridades y que sirvan para orientar las inversiones conforme a líneas estratégicas consensuadas entre distintos niveles de gobierno.

La focalización de las inversiones es una necesidad, ya que los recursos siempre serán insuficientes para atender la demanda, de esta manera cabe mencionar que a pesar de los problemas descritos, el PDR decidió priorizar su atención en productores de bajos ingresos, zonas marginadas, grupos sociales vulnerables y cadenas agroalimentarias de alta inclusión social. Asimismo, el Programa ha instrumentado medidas importantes para mejorar la asignación de recursos. Una de ellas es la decisión de adoptar el enfoque de proyectos, el cual ha logrado generar inversiones más integrales. Otra medida es la decisión de canalizar recursos para el fomento de actividades no agropecuarias, que ha sido un acierto, ya que las inversiones en este tipo de actividades han demostrado su capacidad para generar altos impactos en el ingreso y empleo de los beneficiarios.

En este sentido, debe reconocerse también el esfuerzo que algunos estados llevan a cabo para mejorar la focalización y dar mayor racionalidad a la orientación de las inversiones, como Sonora, Michoacán y Chihuahua que han operado sistemas automatizados para la priorización de solicitudes, donde por medio de un algoritmo califican los proyectos en función de su viabilidad y alineamiento con las prioridades definidas en ejercicios de planeación estratégica.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que ante la polarización que se vive en el campo mexicano, es fundamental que las políticas públicas de desarrollo rural consideren que productores distintos requieren inversiones y servicios diferentes, lo que obliga a introducir esquemas para otorgar apoyos diferenciados y romper con la uniformidad de criterios en la asignación de recursos. En este sentido, se tiene una gran oportunidad para realizar una estratificación de productores a nivel nacional, a partir de la información que se generará con la próxima realización del VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal y del IX Censo Ejidal²⁰. De esta manera, podrá construirse un instrumento de gran utilidad práctica que sirva para definir políticas diferenciadas.

3.6 Procesos operativos

La eficiencia y eficacia en el desempeño del PDR tiene que ver con la capacidad de los actores institucionales para tomar acuerdos consensuados, la institucionalización de las estructuras involucradas en la gestión y la aplicación de los ejercicios de planeación a través de mecanismos concretos para focalizar los recursos. Cabe mencionar que el

²⁰ El VIII Censo agropecuario y forestal tiene como objetivo generar información estructural del sector y económica de las UPR, al mismo tiempo que genera un directorio nacional de productores asociado al inventario de terrenos. Asimismo, el IX Censo ejidal busca producir información acerca de los principales aspectos estructurales de la propiedad social: <http://www.inegi.gob.mx/est/default.aspx?c=8203>

Programa ha introducido cambios trascendentales en la operación, consecuente con su búsqueda de una mayor Integralidad de las inversiones.

De esta manera, se han introducido nuevas prácticas en la operación, para transitar de un esquema donde se privilegiaba la atención a la libre demanda, hacia la aplicación del enfoque de proyectos. Este esquema involucra por un lado la exigencia de formar grupos de al menos seis integrantes y, por otro, la definición explícita en un documento de las prioridades y acciones a realizar en las UPR, en un marco de planeación a mediano plazo. Lo anterior ha significado una contribución importante para mejorar la asignación de recursos, reduciendo la dispersión e impulsando iniciativas con mayor potencial de éxito, lo cual ha permitido lograr mejores impactos.

Sin embargo, esta estrategia se enfrenta a las rutinas, inercias y costumbres arraigadas tanto en operadores como en beneficiarios, que desvirtúan el modelo en una práctica de simulación, reduciendo los proyectos al cumplimiento de un trámite y considerando solo un requisito la formación de grupos. Así, ante la exigencia de un proyecto, se ha llegado al extremo de pagar más por el documento que por la inversión solicitada. Además, en 2006, según la encuesta a beneficiarios, 4% de las solicitudes aprobadas fueron grupos simulados. En este sentido, es necesario clarificar el enfoque de proyectos y simplificar su modelo para aquellas inversiones que por su monto o sencillez no requieran más que una ficha técnica.

Asimismo, una debilidad que incide en toda la operación del Programa es la falta de aplicación de criterios técnicos en la evaluación y dictamen de los proyectos, ya que en su revisión prevalecen criterios administrativos formales. Por ello, es necesario adoptar mecanismos rigurosos de evaluación *ex ante*, que contribuyan a la toma de decisiones fundamentadas en criterios técnicos, para orientar las inversiones hacia las propuestas alineadas con las prioridades definidas en los procesos de planeación, evitando así la discrecionalidad en la asignación.

Ante esta situación, es necesario también modificar los procedimientos en torno a la revisión, evaluación y aprobación de solicitudes, ya que actualmente las funciones de la UTOE para dictaminar y supervisar los proyectos no se cumplen a cabalidad, ya que el acompañamiento de las inversiones es una actividad que rara vez se lleva a cabo. Por esta razón, es necesario que las acciones que realiza la UTOE se articulen con las del CEDADER²¹, para lograr una verdadera complementariedad entre estas dos instancias.

Otras medidas básicas que pueden implementarse para resolver los principales puntos críticos detectados en el circuito operativo del Programa, son: 1) aplicar una estrategia de ampliar la difusión, indispensable para romper las asimetrías de información, 2) brindar mayor capacitación a los funcionarios para mejorar la calidad de sus servicios, 3) utilizar sistemas de información que ayuden a la transparencia y a la rendición de cuentas y 4) adoptar medidas rigurosas para sancionar el uso discrecional de los recursos.

Por último, aun cuando los resultados e impactos del Programa justifican su pertinencia como instrumento de política pública, uno de los cuestionamientos más comunes entre muchos operadores, tiene que ver con sus altos costos de operación. No obstante, debe considerarse que la naturaleza de un programa de fomento dirigido a la población de

²¹ El Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CEDADER) es la instancia encargada de evaluar la calidad de los servicios profesionales que brinda el Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA). Las instituciones educativas que participan en este proyecto son la Universidad Autónoma Chapingo y el Colegio de Postgraduados como instancias de coordinación regional y nacional, en las coordinaciones estatales se cuenta con la Universidad Autónoma de Chiapas, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, la Universidad Autónoma de Tamaulipas y la Universidad Autónoma de Nuevo León.

menores ingresos que vive en regiones marginadas, es necesariamente más compleja que la de otros programas enfocados en la atención de productores empresariales o bien que solamente transfieren recursos directamente a los beneficiarios.

3.7 Desarrollo de capacidades de la población rural

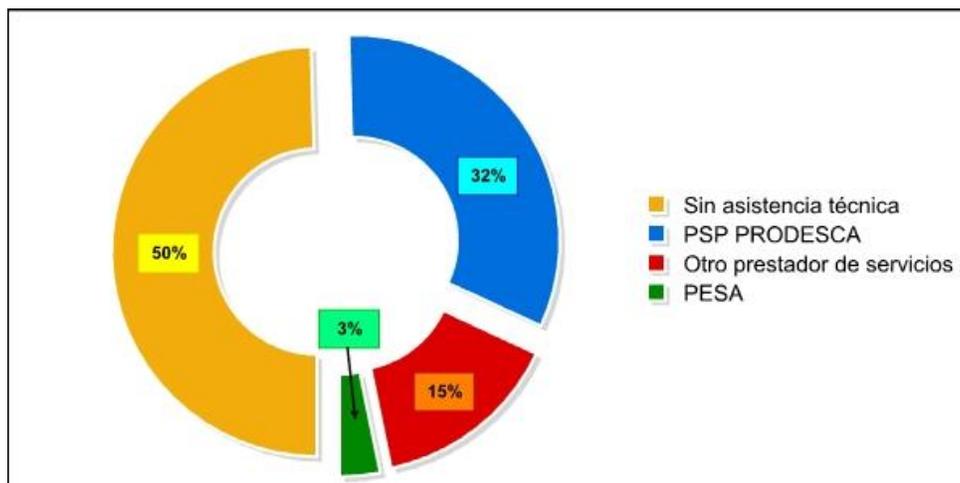
El desarrollo de capacidades de la población rural es parte medular de la concepción integral del PDR. En este sentido, las acciones del PRODESCA están orientadas a promover el acceso de los productores a servicios técnicos de calidad, teniendo como estrategia central el desarrollo de un mercado de servicios profesionales. Para ello, se ha impulsado un proceso de capacitación y acreditación de prestadores de servicios profesionales, aunado al establecimiento de un esquema de supervisión con énfasis en el control de calidad. Esta situación ha significado un cambio radical en la forma a través de la cual la población rural accede a asistencia técnica, pues con el pago por servicio prestado en lugar del pago por salario mensual, se busca incentivar la participación de los beneficiarios para que sean ellos quienes definan la orientación de los servicios profesionales que reciben.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el desarrollo de capacidades en el medio rural enfrenta grandes retos estructurales, como son la baja escolaridad de la mayor parte de la población (la media escolar de beneficiarios del PDR es de 6 años), las limitaciones que persisten en las instituciones de educación superior para formar profesionistas que puedan atender las actuales necesidades del medio rural, además de las fuertes inercias institucionales que pretenden controlar a los PSP, perpetuando la lógica del “extensionismo” al servicio de los funcionarios y no de la población rural.

Aunado a esta situación, debe decirse que el PRODESCA enfrenta también problemas operativos que limitan su papel en el impulso de un mercado de servicios. Entre los principales, destacan la dificultad para atender a la población más pobre que vive en zonas marginadas, los atrasos en los pagos a PSP, situación que incide directamente en la calidad y resultados del Subprograma, así como la falta de acompañamiento de las inversiones, que propicia gastos en proyectos que nunca se ponen en marcha o que son abandonados por los beneficiarios al poco tiempo de iniciados.

A pesar de lo anterior, es importante resaltar la capacidad del PRODESCA para adecuar su funcionamiento ante los retos del entorno, logrando ampliar en los últimos años el número de servicios de consultoría, asesoría y asistencia técnica, al mismo tiempo que se han mejorado paulatinamente las condiciones laborales de los PSP. Esto se debe en buena parte a la labor del CEDADER, que ha logrado posicionarse en los estados con su trabajo de supervisión y generado productos adicionales, como son estudios especiales, capacitaciones, entre otros, razón por la cual se le considera una institución de suma utilidad que aporta información valiosa para los operadores. Por ejemplo, un dato que muestra la creciente aceptación de los beneficiarios de los servicios que reciben del PRODESCA, es que tres de cada diez estarían dispuestos a pagar con recursos propios dichos servicios, según datos de la encuesta por muestreo. En cuanto a su cobertura, en la siguiente figura se muestra que 32% de los beneficiarios del PDR recibieron algún servicio profesional por parte del PRODESCA y 3% recibieron servicios del PESA.

Figura 9. Proporción de beneficiarios del PDR que recibieron algún servicio de asistencia técnica (2006)



Fuente: FAO, Encuesta a Beneficiarios 2006.

Las aportaciones del PRODESCA han incidido en generar una nueva cultura de calidad en la prestación de servicios profesionales, igualmente su modelo de acreditación de PSP y supervisión comienza a ser adoptada por otras instancias que reconocen su pertinencia. Destaca también su papel en el impulso del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), a través del cual se han logrado grandes avances para llevar los servicios técnicos a 1,038 localidades de alta y muy alta marginación, en 207 municipios de 16 estados, lo cual se ha apoyado en el trabajo de las agencias multidisciplinares de desarrollo rural que instrumentan esta estrategia. Asimismo, a través del SINACATRI se han brindado servicios de capacitación en diversos temas en 800 municipios rurales.

En este sentido, el modelo del PRODESCA presenta características que pueden ser adoptadas por los otros programas que brindan servicios de asistencia técnica dentro de Alianza para el Campo²² y en otros programas, como son el esquema de pago por servicio, la acreditación y supervisión de los PSP, así como su versatilidad normativa que le permite realizar estudios específicos, capacitación en áreas estratégicas, o bien apoyar cadenas agroalimentarias con servicios técnicos especializados. En este sentido, vale la pena mencionar que según la encuesta a beneficiarios en 2006, 12% de los beneficiarios del Programa de Fomento Agrícola, recibieron algún servicio del PRODESCA.

Por último, es necesario aprovechar el potencial que se tiene dentro de Alianza para consolidar una estrategia integral que permita brindar servicios de asistencia técnica de calidad ante la heterogeneidad de necesidades presentes en la población rural. Para ello, es necesario que una instancia líder dentro de SAGARPA asuma la conducción de un proceso, en el que se discuta y acuerde una estrategia común para articular las acciones de los distintos programas. En este marco deberá considerarse la necesidad de brindar servicios diferenciados según las características socioeconómicas y productivas de los potenciales beneficiarios.

²² Al menos están los siguientes casos: el componente de consolidación organizativa del Profemor, del PDR; el Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), del Programa de Fomento Ganadero; el Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología (ITT), del Programa de Fomento Agrícola.

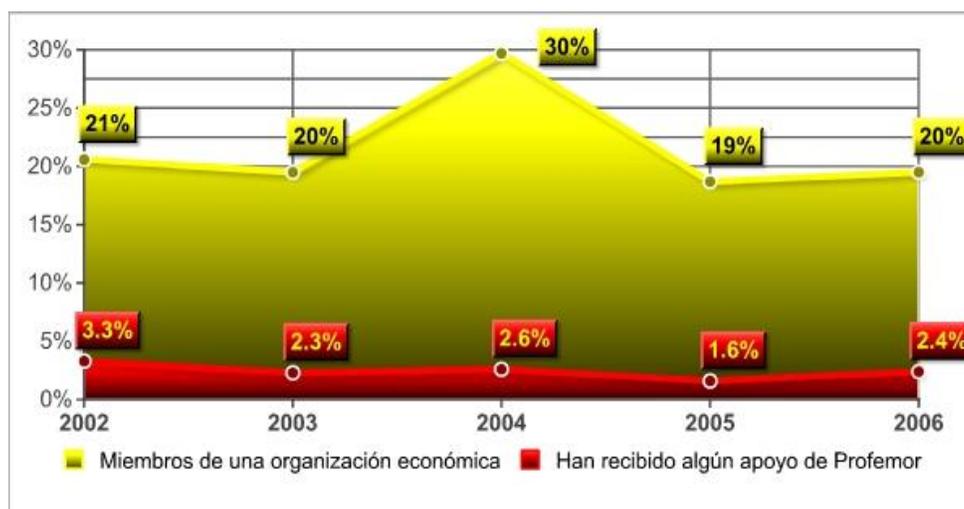
3.8 Organización económica de productores

El desarrollo rural sustentable implica necesariamente la construcción de capital social, en consecuencia, desde su diseño, el Programa considera la conveniencia de fortalecer a las organizaciones económicas (OE) del medio rural²³. En este sentido, los componentes de consolidación organizativa y fomento empresarial del PROFEMOR, han mostrado su pertinencia para incidir positivamente en la vida interna de las OE beneficiadas, equipándolas, fortaleciendo su capacidad de gestión y profesionalizando sus estructuras.

Según la encuesta a beneficiarios 2006, dos de cada diez productores apoyados con inversiones físicas son miembros de una organización económica y, en la mayoría de los casos, dicha organización se constituyó con el propósito de acceder a los apoyos del Programa, aún así 93% de dichas organizaciones siguen funcionando y tienen una vida activa. Para aquellas que no han podido continuar después de recibir el apoyo, la principal causa de fracaso han sido las divisiones internas entre los miembros de la organización.

Las acciones llevadas a cabo por el PROFEMOR para fortalecer la estructura de las OE, tienen que ver principalmente con la prestación de servicios de profesionales para mejorar su gestión, seguido de los apoyos para infraestructura, sobre todo con equipo informático, así como la formulación de estatutos jurídicos, modernización de sistemas contables y mejoramiento administrativo. En 2006 los apoyos del PROFEMOR se utilizaron en primer lugar para el pago de un técnico, seguido del financiamiento para asistir a encuentros, talleres o cursos y en el equipamiento informático y de oficina. La siguiente figura muestra la proporción de beneficiarios que pertenecen a alguna OE y la cobertura de los apoyos del PROFEMOR.

Figura 10. Proporción de beneficiarios del PDR que son miembros de alguna OE y que recibieron apoyos del PROFEMOR (2002-2006)



Fuente: FAO, Encuesta a Beneficiarios 2002 - 2006.

²³ El PDR considera como OE a aquellas estructuras que aglutinan a productores individuales del medio rural, dentro de la figura de una persona moral legalmente constituida ante fedatario o notario público, que cuentan con Registro Federal de Causantes (RFC) y cuyo objeto social es preponderantemente económico.

Ahora bien, en un entorno donde la competitividad es indispensable, la estrategia del PROFEMOR muestra gran potencial para detonar procesos que ofrezcan perspectivas de desarrollo. No obstante, es necesario avanzar en la solución de ciertos problemas que limitan su capacidad para poder cumplir con este relevante papel.

A estos efectos, es necesario articular los apoyos en bienes de capital, con el desarrollo de capacidades y la consolidación organizativa. También se tiene que fortalecer la interlocución con otras organizaciones beneficiadas o no por el PROFEMOR y generar paralelamente las condiciones para que esta línea de acción sea mejor comprendida en los estados. Al mismo tiempo, se requiere favorecer la sinergia y coordinación con otros programas que tienen objetivos similares.

Igualmente deben resolverse los problemas que persisten en la operación del Subprograma, es imprescindible que los criterios de selección de las organizaciones rebasen el requisito formal aplicado actualmente e incorporen criterios que aseguren que los apoyos se destinan a aquellas OE con mayor potencial y capacidad para asumir liderazgos. Las cédulas de autodiagnóstico y los programas de trabajo son un acierto, pero en muchos casos han devenido en requisitos a cumplir, por ello tendría que condicionarse la entrega de apoyos al logro de resultados concretos en tiempos definidos, lo que ayudaría a evitar el clientelismo. Es importante también instrumentar un sistema de seguimiento a los apoyos y control de calidad de los servicios profesionales que otorga el PROFEMOR, para lo cual puede ser de utilidad el esquema de supervisión utilizado por el CEDADER.

Por último, debe mencionarse que la acción del Programa en su conjunto muestra efectos favorables en la capacidad organizativa de los productores, primordialmente en aquéllos con menores niveles de ingreso, escolaridad y activos productivos. Es precisamente esta categoría de productores la que más requiere de organizarse, dado que el tamaño de sus unidades productivas así como sus dotaciones de capital físico y humano, limitan sus oportunidades de aprovechar las ventajas de las economías de escala. En este sentido, es pertinente considerar dentro de esta estrategia, la revitalización de las formas organizativas que están relacionadas con la propiedad social de la tierra, es decir ejidos y comunidades, por ejemplo para desarrollar proyectos forestales, ecoturísticos, o bien de manejo común de agostaderos para la producción ganadera.

3.9 Evaluación y seguimiento a recomendaciones

En los últimos años se manifiesta un creciente interés mundial para incorporar esquemas de evaluación a los procesos de gestión pública con el fin de mejorar su desempeño, garantizar el logro de resultados y promover la rendición de cuentas. Estos ejercicios de evaluación han adquirido cada vez mayor relevancia, pues permiten obtener información objetiva que orienta a los responsables de los programas en la toma de decisiones.

En este contexto surge, a partir de 1998, la iniciativa de realizar la evaluación externa de los programas de Alianza para el Campo. Esta experiencia ha generado gradualmente resultados que contribuyen a la construcción de una nueva cultura de gestión. Un avance significativo ha sido la institucionalización del proceso, ya que se estableció la obligatoriedad de su realización en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, en los estados se han constituido Comités Técnicos Estatales de Evaluación, encargados de la conducción de la evaluación estatal y de la contratación de entidades evaluadoras externas e independientes. En paralelo, se han generado valiosos instrumentos metodológicos que son un referente para evaluaciones de otros programas.

En particular la evaluación del PDR ha logrado ampliar la difusión de sus resultados permitiendo con esto una mejor comprensión de sus objetivos, lo que propicia en los operadores una actitud distinta hacia la evaluación, dejando de verla como auditoría y apropiándose de ella como herramienta para mejorar su trabajo.

En este sentido, la evaluación del Programa ha incidido en la compactación programática ocurrida en la pasada administración, en el impulso al proceso de municipalización, en la instrumentación del esquema de prestación de servicios profesionales a través del pago por servicio y en la aplicación de mecanismos para priorizar solicitudes, los cuales han sido adoptados por algunos estados, teniendo excelentes resultados en la focalización de recursos.

Sin embargo, aun cuando se tienen estos avances, todavía queda un amplio margen de mejora en torno a la evaluación, tanto para mejorar la pertinencia y aplicabilidad de sus recomendaciones, como para incidir positivamente en las prácticas de gestión en el ámbito del Gobierno Federal y en la esfera de los gobiernos estatales. Por esta razón, es necesario fortalecer estos ejercicios, para lo cual es indispensable ampliar la participación de otros actores involucrados en la gestión del PDR, lo que enriquecería la discusión de los enfoques, métodos y orientación general de la evaluación, al mismo tiempo que propiciaría un mayor aprovechamiento por parte de los responsables y operadores.

3.10 Consideraciones finales sobre la gestión del PDR

El Programa de Desarrollo Rural es la expresión de una estrategia integral que tiene como principales ejes el desarrollo de capital físico, humano y social. Es además un instrumento que considera la atención prioritaria a productores de bajos ingresos, localidades marginadas y grupos vulnerables de la población rural, siendo uno de los pocos programas que enfrentan el problema de la pobreza y marginación rural con un enfoque de fomento al desarrollo.

Entre las contribuciones más destacables del Programa están sus aportaciones a la construcción de una nueva institucionalidad rural, a través de los procesos de descentralización, los impactos relevantes a nivel de unidades de producción rural, el impulso de un mercado de servicios profesionales y el fortalecimiento de las OE rurales.

No obstante, es importante tomar en cuenta que las características conceptuales del Programa son enriquecidas o bien se ven limitadas en función del estilo particular que cada uno de los estados le imprime a la gestión del PDR. Por ello, es necesario incorporar al diseño un esquema de incentivos que promueva las buenas prácticas de gestión, al mismo tiempo que inhiba el uso discrecional de los recursos.

Por último, debe mencionarse que el principal reto del Programa está en lograr que los actores institucionales en los estados y municipios, se apropien de sus principios y generen prácticas innovadoras de gestión. Igualmente, es necesario que el Gobierno Federal promueva la discusión y genere condiciones para lograr consensos que permitan adecuar y reorientar las acciones del Programa en torno a los siguientes aspectos:

- **Coordinación intergubernamental;** es necesario establecer reglas claras que definan los ámbitos y competencias entre distintos niveles de gobierno, que a su vez consideren mecanismos ágiles y equitativos para la toma de decisiones y el arbitraje en caso de disensos.

- **Fortalecimiento institucional;** se requieren fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos estatales y de los municipios. Para ello, es fundamental aumentar su participación en el diseño y operación de otros programas federales.
- **Equilibrios regionales;** ante la heterogeneidad de condiciones que se presentan en el territorio nacional, es necesario impulsar procesos que permitan alcanzar un desarrollo regional más equilibrado. Para ello, se requiere redistribuir los recursos públicos buscando favorecer a aquellas regiones con mayores carencias y establecer políticas diferenciadas que permitan respuestas adecuadas a las necesidades particulares que se presentan en cada región.
- **Orientación de las inversiones;** en un marco donde los recursos disponibles para impulsar procesos de desarrollo siempre serán escasos, es necesario redefinir el tipo de inversiones que deben financiarse con el PDR y encontrar un equilibrio entre los apoyos para la inversión en bienes privados y el desarrollo de bienes públicos.
- **Transparencia y rendición de cuentas;** para acotar las prácticas discrecionales que desvirtúan los criterios técnicos en la asignación de recursos, es necesario implementar mecanismos de control y monitoreo de la operación, al mismo tiempo debe instrumentarse el uso eficiente de sistemas de información. Asimismo, es imprescindible dar mayor impulso a la participación de la sociedad rural en los procesos de gestión.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

En este capítulo se analizan los impactos del Programa en función de los objetivos y prioridades definidas en las Reglas de Operación (RO). La caracterización de la población atendida y el análisis del indicador de capitalización, se hacen a partir de la encuesta por muestreo aplicada a los beneficiarios del 2006²⁴, mientras que los impactos de los otros indicadores se analizan principalmente con la muestra de beneficiarios de 2003²⁵, los cuales han tenido un tiempo suficiente de maduración de las inversiones. Asimismo, se consideraron las bases de datos 2002-2006, para conocer la evolución de algunas variables relevantes para la evaluación del PDR.

El capítulo inicia con una caracterización general de los beneficiarios y de las inversiones apoyadas, que dan el marco para el análisis de los dos niveles de indicadores definidos en la evaluación. Los de primer nivel, ingreso y empleo; y los de segundo nivel, que contribuyen a explicar los primeros, entre ellos la inversión y capitalización de las UPR, la producción y productividad y el cambio tecnológico. Finalmente se discute el impacto de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto.

4.1 Caracterización de los beneficiarios y de las inversiones

Las RO del PDR 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 deberán destinarse a las localidades de alta y muy alta marginación, y al menos 20% de los apoyos serán para grupos prioritarios*”²⁶. El Programa plantea fortalecer la generación de empleo e ingreso entre los habitantes rurales y fomentar la capitalización de las unidades de producción; promover el manejo sustentable de los recursos naturales; desarrollar proyectos de producción primaria, e incorporar procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios.

A partir de estas definiciones, resulta relevante hacer una caracterización de la población atendida y analizar hacia dónde se dirigen los recursos del Programa, lo cual es un indicador de focalización.

La encuesta por muestreo aplicada a beneficiarios 2006, reporta que 63% de los productores pertenecen a los estratos I y II que son los de más bajos ingresos, población objetivo del PDR. No obstante la importancia relativa de este sector de productores, se observa un constante descenso en la atención a los beneficiarios del tipo I, en favor de los tipo III considerados como productores en transición y los tipo IV, que por su tamaño y características no se consideran sectores prioritarios del PDR (cuadro 12).

²⁴ El tamaño de la muestra a nivel nacional fue de 3,671 beneficiarios del PDR del ejercicio 2006 (Ver Anexo 1. Metodología de Evaluación).

²⁵ La encuesta a beneficiarios 2003, fue realizada en 2006 para asegurar un proceso necesario de maduración de las inversiones y poder medir los efectos del Programa después de tres años en los indicadores de ingreso, empleo, producción, productividad y cambio tecnológico.

²⁶ Mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad con o sin acceso a la tierra.

Cuadro 12. Distribución de los beneficiarios por estrato en el periodo 2002-2006 (%)

Tipo de beneficiario	Año				
	2002	2003	2004	2005	2006
Tipo I	35.6	28.4	35.6	27.3	20.2
Tipo II	42.6	41.7	42.6	42.1	42.9
Tipo III	19.0	24.8	19.1	25.3	30.0
Tipo IV	2.7	4.7	2.7	4.8	6.3
Tipo V	0.2	0.3	0.0	0.5	0.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios, 2002 - 2006

Aunque, como se explicó en el Capítulo 2, el año 2006 revistió características especiales que contribuyeron a la desatención de los productores tipo I, lo cierto es que hay una clara tendencia a la baja en la atención de este sector prioritario, lo que obliga a revisar la pertinencia de las estrategias y requisitos que se aplican a los beneficiarios de más bajos ingresos (PBI) y que los coloca en desventaja para acceder a los recursos del Programa.

La media escolar de los beneficiarios 2006 es de 6.4, años aunque con fuertes diferencias entre estratos, ya que mientras en el estrato I es de 4.6 años, el V tiene una media de 16 años de escolaridad. La edad promedio es de 45 años con poca variación, y el nivel tecnológico antes del apoyo es de 44, de acuerdo con el indicador generado por FAO para esta evaluación²⁷, observándose una relación directa entre el tamaño de la UPR y su índice tecnológico, siendo cuatro veces menor en el estrato I que en el V.

De los grupos prioritarios apoyados en 2006, la mayoría son de mujeres y en menor proporción de indígenas, mientras que las otras categorías recibieron poca atención. Es notorio el avance de los grupos de mujeres año con año (cuadro 13); sin embargo, esto es producto de la mayor presencia femenina que vive el campo mexicano y las cifras disfrazan la cobertura mínima especificada en las RO de atención a los grupos prioritarios, por lo que sería conveniente darles un trato diferenciado respecto al resto de los grupos.

Cuadro 13. Evolución de las características de los beneficiarios del 2002 al 2006

Característica	Año				
	2002	2003	2004	2005	2006
Mujeres apoyadas (%)	34	37	42	42	47
Grupo prioritario (%)		26		31	39
Solicitud grupal (%)	73	82	87	96	99
Solicitud acompañada con proyecto (%)	48	60	63	80	84
Grupos integrados con 6 solicitantes (%)	15	19	28	33	35

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios de los años 2002 al 2006

El cuadro 13 indica los grandes avances logrados en la atención de solicitudes grupales y con proyecto desde que entraron en vigor las RO-2003. No obstante, el dato sobre el creciente número de grupos integrados con seis solicitantes, pone en evidencia el

²⁷ El índice tecnológico toma valores entre 0 y 100, donde 0 denota la tecnología más baja y 100 es el máximo que puede alcanzar la UPR.

problema observado en evaluaciones anteriores, de que se acude a la formalidad de cubrir el requisito mínimo de socios exigido en las RO para obtener apoyos del PDR.

El nivel de capitalización²⁸ de los beneficiarios 2006 presenta grandes contrastes entre estratos, ya que mientras el tipo I dispone de tan sólo 1.8% del capital total de toda la muestra antes de apoyo, los tipos IV y V tienen 22 y 34 veces más capital que los de menor ingreso. Por otra parte, las aportaciones promedio del gobierno y beneficiarios del PDR se mantuvieron estables durante el periodo 2002-2005; sin embargo, el año atípico de 2006 se reflejó en montos de aportación al doble de la media, que explican en parte la menor participación de productores del tipo I.

Del total de beneficiarios atendidos en 2006, 26% recibieron apoyos para actividades agrícolas, 49% para pecuarias y 25% para no agropecuarias²⁹. Respecto al año anterior, las solicitudes aprobadas para actividades no agropecuarias son las que tuvieron mayor crecimiento, en menoscabo sobre todo de las agrícolas. Respecto al presupuesto erogado por PAPIR, es más notorio el aumento de la importancia relativa de las actividades no agropecuarias, lo que indica mayores montos promedio por proyecto.

La encuesta del 2006 indica que 95% de los beneficiarios no habían recibido apoyos de la Alianza anteriormente y 80% recibieron un componente de inversión, lo que refleja la preocupación de los operadores por atender a un mayor número de productores y evitar el clientelismo que afectó la Alianza en sus orígenes. Este tema requiere de mayor reflexión, ya que siendo loable el abandono de esquemas clientelares, este criterio pone en riesgo la concepción integral del PDR, que reconoce la necesidad de complementar el capital físico con el humano y social, además de soslayar los proyectos multianuales, que demandan de inversiones secuenciales a mediano plazo.

Como puede observarse, el PDR ha logrado progresos sustanciales en la atención a grupos prioritarios y PBI; sin embargo, al clasificar a los beneficiarios en función del grado de marginación de las localidades donde habitan, se halló que **sólo 50.4% se ubican en zonas de alta y muy alta marginación** y al analizar cómo se distribuye el presupuesto del PAPIR, resulta que a estas zonas solo llegan **39% de los recursos ejercidos**, con el agravante de que las áreas de muy alta marginación sólo recibieron 3.8% del subsidio.

Cuadro 14. Clasificación de beneficiarios 2006 por grado de marginación y estrato - Distribución de recursos PAPIR por grado de marginación (%)

Beneficiarios 2006 que recibieron el apoyo (%)	Grado de marginación ¹					Total
	Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy baja	
Tipo I	1.8	10.2	5.7	2.1	0.5	20.2
Tipo II	3.9	20.8	9.9	6.7	1.7	42.9
Tipo III	0.9	10.9	8.5	7.2	2.4	30.0
Tipo IV	0.3	1.6	1.4	1.9	1.2	6.3
Tipo V	0.0	0.1	0.3	0.2	0.1	0.5
Total	6.9	43.5	25.8	18.0	5.8	100.0
Distribución de los recursos PAPIR ejercidos en 2006 por grado de marginación						
Recursos PAPIR 2006 (%)	3.8	35.2	27.3	23.0	10.7	100.0

Nota 1) De acuerdo con la clasificación de localidades del CONAPO

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2006

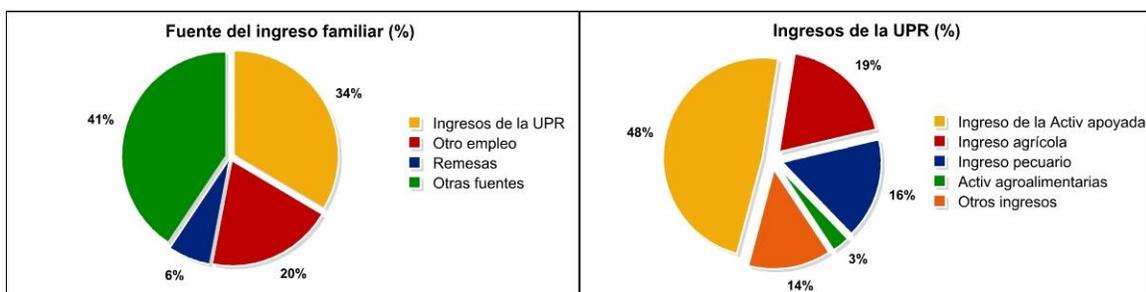
²⁸ Valor estimado de la maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones, animales y plantaciones.

²⁹ Estos datos se refieren al número de solicitudes apoyadas, ya que en cuanto al monto de la inversión de PAPIR las AP reciben más recursos (40%), seguidas de las ANA con 35% y finalmente las AA con 25%.

Esto significa que se está cumpliendo con la atención priorizada a los beneficiarios de más bajos ingresos y a los grupos vulnerables, pero no con lo señalado en la norma para localidades de alta y muy alta marginación, fenómeno en el que confluyen diversos factores como menor accesibilidad, presencia, organización, dificultades operativas, inercias e, indiscutiblemente, menor interés de los PSP y operadores locales por atender dichas regiones.

La estructura de ingresos de los productores apoyados y la importancia relativa de la UPR en la economía familiar, son aspectos básicos para dimensionar los efectos del Programa en el ingreso de la actividad apoyada. Los beneficiarios de PAPIR-2006 estiman que del total de sus ingresos solo 34% proviene de la UPR, siendo la fuente más importante (41%) la originada en actividades comerciales y de servicios, mientras que alrededor de 20% de sus ingresos proviene de trabajo asalariado y 6% de remesas.

Figura 11. Estructura de ingresos e importancia relativa de la UPR en el ingreso familiar de los beneficiarios PAPIR-2006 (%)



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2006

La diversificación de las fuentes de ingreso de los beneficiarios 2006, es un acercamiento a la estructura del ingreso familiar de la población atendida por el Programa y permite acotar los impactos reales que se pueden lograr con las inversiones físicas, que están dirigidas a la actividad productiva de interés del productor.

Al analizar las fuentes de ingreso por tipo de productor, se observa que a medida que aumentan los niveles de ingreso, decrece la importancia relativa de la UPR. Finalmente, como parte de la caracterización de los beneficiarios 2006, se registra que 52% de los entrevistados recibieron apoyos de otros programas distintos de Alianza, siendo la principal fuente de subsidios el PROCAMPO y el Programa Oportunidades. En cuanto a su distribución por tipo, el PROCAMPO se distribuye en todos los estratos, mientras que Oportunidades se concentra en los de más bajos ingresos.

4.2 Impactos en indicadores de primer nivel

El objetivo general de Alianza establece de manera explícita el propósito de impulsar el incremento del ingreso de los beneficiarios 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 Programa pone especial atención al impacto en el ingreso y el empleo.

4.2.1 El ingreso en las actividades apoyadas

Es muy destacable que 59% de los beneficiarios 2003 estiman que gracias al subsidio del PAPIR incrementaron sus ingresos provenientes de la actividad apoyada³⁰, mientras 40% consideran que no tuvieron variación y sólo 1% reportó un descenso (cuadro 15). Estos datos respaldan que el Programa coadyuva a mejorar el ingreso o, por lo menos, a mantenerlo, lo que en sí mismo es un logro, dadas las difíciles condiciones que prevalecen en el medio rural, como se expuso en el Capítulo 1.

Para el cálculo del indicador de ingreso, se consideró que los cambios en el ingreso bruto se deben al efecto combinado de la escala, rendimientos, producción y precios, variables en las que el Programa incide a través de inversiones físicas, asesoría técnica y fortalecimiento de la organización. El factor precio prácticamente no tuvo efectos en la tasa de ingreso bruto, ya que no se observaron variaciones apreciables en los principales productos agropecuarios apoyados por el PDR.

De las otras variables, la que está determinando los aumentos en el ingreso bruto de las actividades apoyadas es la escala de producción, mientras que los rendimientos han incidido solo en 5% en la formación del ingreso. Esto significa que el PDR se concentra en la reposición de los activos de las UPR y está incidiendo poco en la innovación tecnológica, lo cual mueve a reflexionar sobre el tipo de acompañamiento técnico que se requiere para mejorar la productividad.

Cuadro 15. Cambios en el ingreso de los beneficiarios 2003 en la actividad apoyada por PAPIR (%)

Cambio en el ingreso de la actividad apoyada	Tipo de actividad apoyada			Total DR
	AA	AP	ANA	
Productores con cambio positivo en el ingreso	45.9	64.6	82.2	58.9
Productores sin cambio en el ingreso	53.3	34.0	16.5	40.0
Productores con cambio negativo en el ingreso	0.8	1.4	1.2	1.1
Total	100	100	100	100
Tasa de crecimiento en el ingreso de la actividad apoyada del 2003 al 2006				
Solo beneficiarios con cambio positivo en el ingreso	104.4	41.7	132.3	66.4
Total de beneficiarios apoyados	27.0	30.7	56.3	29.7

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

El efecto del PDR en el ingreso varía en función de la actividad apoyada. Tradicionalmente las actividades no agropecuarias han dado los mejores resultados en el indicador de ingreso bruto, superior al logrado en las actividades agrícolas y pecuarias. Al interior de las actividades agrícolas los mejores impactos se lograron con los apoyos a invernaderos y la rama con mejor desempeño fue la de cultivos ornamentales. En las actividades pecuarias las especies con mejores resultados fueron ovinos, abejas y caprinos y los componentes que más ayudaron fueron hembras y sementales.

³⁰ El análisis de ingreso bruto se hace estrictamente sobre los efectos del Programa en la actividad apoyada y no sobre la UPR en su conjunto, ni sobre la totalidad de los ingresos percibidos por el beneficiario.

En el siguiente cuadro se presenta la tasa de crecimiento en el ingreso bruto por tipo de actividad y tipo de productor, así como el promedio general del indicador para todos los beneficiarios del PAPIR 2003. En él se muestra para todos los estratos un desempeño superior en el indicador de ingreso de las ANA, con relación a las agrícolas y pecuarias. Asimismo, hay un comportamiento de la tasa de ingreso asociado al tamaño del productor, lo cual se explica porque para los productores pequeños, aún las mejoras moderadas tienen efectos importantes en sus niveles de ingreso.

Cuadro 16. Tasa de crecimiento en el ingreso bruto de los beneficiarios 2003 del PAPIR, por estrato y tipo de actividad apoyada (%)

Tipo de productor	Tipo de actividad apoyada			Total de DR
	Agrícola	Pecuaria	ANA	
Tipo I	23.7	129.0	153.2	75.5
Tipo II	14.9	117.8	37.1	37.7
Tipo III	45.7	35.6	54.3	43.3
Tipo IV	16.9	4.8	33.9	10.6
Tipo V	0.2	22.6	26.7	14.4
Total de beneficiarios	27.0	30.7	56.3	29.7

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

Otra variante de análisis del indicador de ingreso de interés para el Programa, es por nivel de marginación de la localidad donde se ubican las UPR apoyadas. En el cuadro siguiente se presenta el indicador por tipo de actividad y nivel de marginación.

Cuadro 17. Tasa de crecimiento en el ingreso bruto de los beneficiarios 2003 del PAPIR por nivel de marginación y tipo de actividad apoyada

Nivel de marginación	Tipo de actividad apoyada			Total de DR
	Agrícola	Pecuaria	ANA	
Muy alta	16.1	44.0	99.1	22.6
Alta	24.0	115.2	75.7	46.5
Media	36.7	9.6	61.8	19.9
Baja	23.2	30.3	51.9	27.7
Muy baja	30.0	50.8	36.3	32.8
Total de beneficiarios	27.0	30.7	56.3	29.7

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

Sobresalen los impactos del Programa en las zonas de alta marginación en el indicador de ingreso bruto de la actividad apoyada, sobre todo con las no agropecuarias, lo cual puede explicarse tanto por el tamaño de las UPR, como por una buena selección de las oportunidades que ofrece el potencial productivo de estas áreas. Estos resultados fortalecen el acierto de priorizar la atención en las zonas marginadas, ya que presentan importantes rezagos en el desarrollo y es donde la inversión pública logra más efectos.

No obstante, el incremento del ingreso en las localidades de muy alta marginación es bajo, debido a que las inversiones enfrentan limitaciones para aumentar la productividad de las UPR, así como por la falta de asesoría técnica, infraestructura productiva y acceso a mercados. En este sentido, es evidente que en las zonas de muy alta marginación los apoyos puntuales son insuficientes, lo que fortalece la pertinencia de la estrategia impulsada por el PESA en los últimos años.

En otro orden de ideas, al analizar el impacto que genera el Programa en el ingreso de beneficiarios con y sin apoyo de PROFEMOR, en su componente de consolidación organizativa, los que tuvieron respaldo del Subprograma lograron una tasa de ingreso bruto tres veces más alta que la del resto de las OE, resultado muy revelador que confirma la validez de la estrategia integral del PDR y la necesidad de buscar mecanismos efectivos de vinculación operativa de los subprogramas.

Por otra parte, cuando se comparó el impacto del Programa en el ingreso bruto entre los grupos que contaron con asistencia técnica (de PRODESCA o de otro tipo) y los que no contaron con dichos apoyos, se encontró que para los primeros su tasa de crecimiento fue de 66%, mientras que para los segundos fue de 19% en promedio, lo que pone de relieve lo ya señalado en evaluaciones anteriores, sobre el papel fundamental que desempeñan los servicios técnicos para mejorar los resultados del Programa.

Finalmente, al analizar la actuación de los grupos clasificados como prioritarios, se encontró que los mejores resultados estuvieron a cargo de los de la tercera edad y los de mujeres. En el primer caso se trata de una muestra reducida que afecta la representatividad del dato, pero los resultados de los grupos de mujeres son muy reveladores y confirman las observaciones hechas en campo acerca de la capacidad organizativa y dedicación con la que participa este sector, que aprecia la oportunidad que les brinda el Programa para mejorar su ingreso familiar.

4.2.2 Empleo

La APC plantea como uno de sus objetivos la generación y diversificación del empleo, el cual es específicamente relevante para el PDR, debido al grave problema de desempleo y migración que caracterizan a la población rural de las zonas marginadas del país, por lo que en este inciso se analiza el efecto del Programa en la creación de fuentes de trabajo.

Al valorar el impacto del PAPIR en la generación de empleo, hay que tener presente que la ocupación en el medio rural tiene una naturaleza distinta a la que caracteriza a los sectores industrial y de servicios. Un rasgo propio es la estacionalidad de la actividad agropecuaria, que hace que la demanda de mano de obra se concentre en ciertas épocas del año³¹, seguidas de otras de poca labor, por lo cual se adoptó como criterio de cálculo de un empleo rural equivalente, el dato convencional de 270 jornales anuales.

Para precisar el efecto del PDR en la cantidad neta de jornales “nuevos” generados en las UPR apoyadas con PAPIR en 2003, se clasificaron como jornales atribuidos directamente a Alianza y jornales adicionales debidos a causas distintas de Alianza. Por esta razón, los datos se refieren a los empleos atribuidos al Programa por el beneficiario y, solo cuando es pertinente, se especifican los empleos totales generados en las UPR.

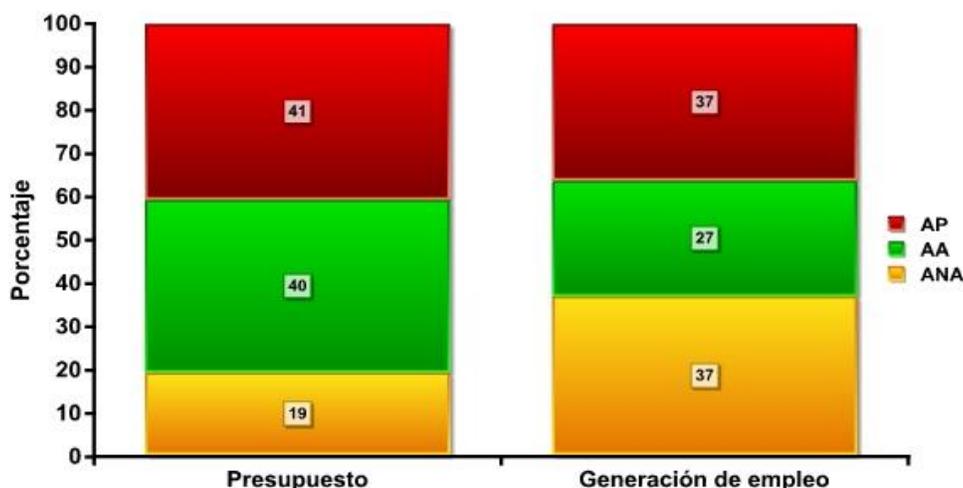
A su vez, los jornales netos creados se dividieron en familiares y contratados, ya que la mayoría de beneficiarios del PDR es de bajos ingresos y escalas de producción reducidas, por lo cual la principal mano de obra es la del propio productor y su familia, en cuyo caso el Programa habría contribuido a retener en la UPR al beneficiario del PAPIR. Del total de empleos generados, 80% fueron de tipo familiar y 20% contratados.

PAPIR apoyó en 2003 actividades primarias, de posproducción agrícola y pecuaria y no agropecuarias. Cada tipo de actividad tiene distinto efecto en la creación de empleo rural.

³¹ En las actividades agrícolas las fases críticas son la siembra y la cosecha. En las pecuarias la época de mayor demanda de mano de obra depende de la especie y sistema de producción.

También se registran diferencias según el tipo del productor, nivel de marginación de la localidad y componente apoyado, por lo cual es importante analizar estas variantes.

Figura 12. Generación de empleo por tipo de actividad apoyada comparada con el presupuesto ejercido por PAPIR 2003 (%)



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

La figura anterior permite comparar la importancia relativa de las actividades apoyadas por PAPIR, vinculadas con su capacidad para crear empleo. Los datos reafirman tendencias observadas en años previos, en cuanto al potencial que tienen las actividades no agropecuarias, que con sólo 19% de los subsidios del PAPIR-2003, generaron 37% del empleo atribuible a la Alianza, mientras que las actividades agrícolas y pecuarias, que ejercieron más del doble de los recursos, crearon sólo 27 y 37% de los empleos.

Las actividades no agropecuarias se pueden agrupar en transformación, comercio y servicios, siendo las primeras las que muestran mayor capacidad para crear fuentes de trabajo. En 2003 estas empresas recibieron 57% de los apoyos del PAPIR para ANA y crearon casi 75% de los empleos, mientras que los beneficiarios que tuvieron apoyos para comercio y servicios, 13% del total, sólo generaron 6% de los trabajos.

En relación con las actividades primarias, los datos reflejan mayor generación de empleo en las pecuarias que en las agrícolas, lo cual se explica por el uso de mano de obra familiar subocupada para cubrir las actividades de las empresas agrícolas apoyadas, mientras que en las actividades ganaderas, el principal componente de apoyo son cabezas de ganado en sistemas de pastoreo, por lo que las UPR requieren forzosamente de mayor número de pastores para el cuidado del ganado.

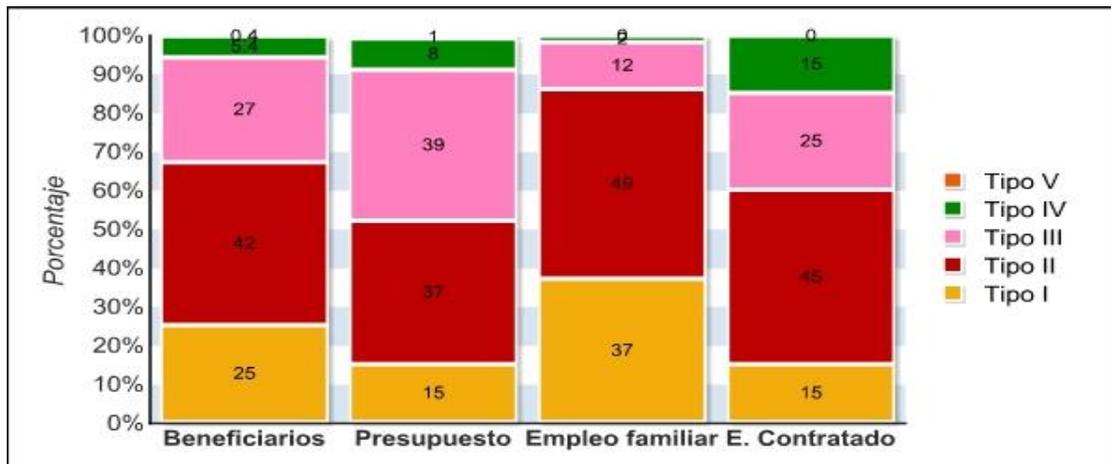
Al interior de las actividades agrícolas, se observan diferencias por rama de producción en cuanto a su capacidad para generar empleos. Las empresas hortícolas y ornamentales son las que más contribuyeron, con 69% de los nuevos empleos. Le sigue la rama de granos y semillas que aportó 10% de nuevos empleos, aunque se trata de la rama de producción más apoyada, con 40% de los proyectos.

En las actividades pecuarias, las especies con sistemas pastoriles crearon 74% de los empleos, correspondiendo a bovinos 38%, caprinos 22% y ovinos 14% de los nuevos empleos. Mientras las especies que suelen producirse en sistemas de traspatio o en

confinamiento, tuvieron menor efecto en la creación de trabajo. En cuanto a los conceptos de inversión, los apoyos para hembras son los que tuvieron el mejor desempeño, contribuyendo a crear un empleo por cada 2.5 proyectos apoyados.

Otra variable que incide directamente en la capacidad de creación de empleos a partir de las inversiones de PAPIR, es el tamaño de la UPR. Del total de empleos generados por el Programa, 98% de los familiares y 85% de los contratados se concentran en los beneficiarios de los tipos I al III, mientras que los productores del tipo IV generaron el otro 5% de los jornales, en su mayoría contratados.

Figura 13. Importancia relativa de los estratos de beneficiarios PAPIR-2003, presupuesto ejercido y su impacto en la generación de empleo (%)

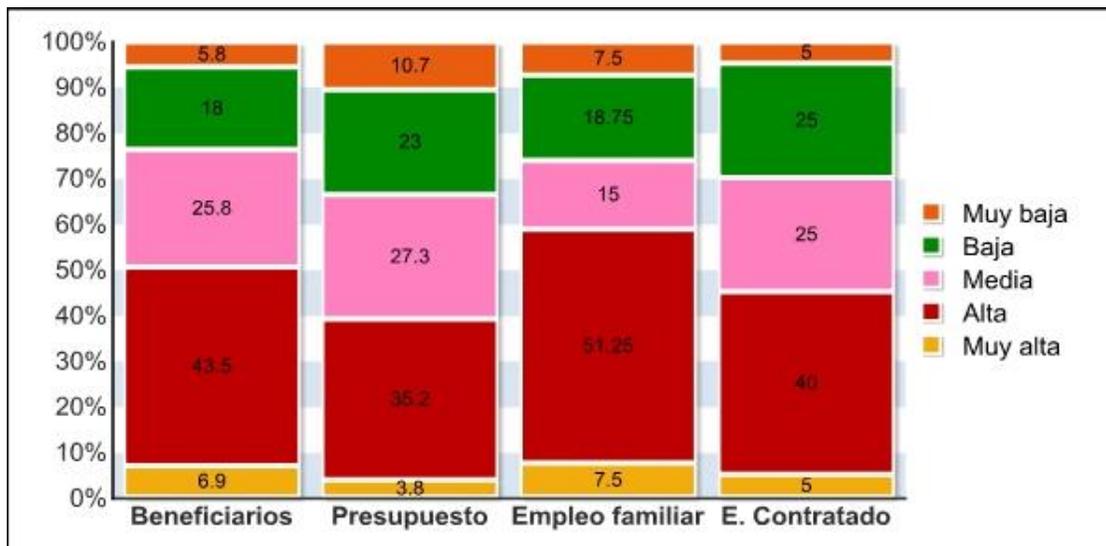


Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

La figura anterior permite contrastar la importancia de cada estrato en cuanto a número de productores y recursos recibidos, con su capacidad para generar empleos. Sobresale el tipo I, que con sólo 15% de los apoyos de PAPIR-2003, generó 32% de los empleos, sobre todo familiares. Asimismo, el tipo II también mostró amplia capacidad para crear empleo rural en un nivel significativamente superior al monto de las inversiones recibidas, a diferencia del estrato III, que habiendo recibido más recursos del PAPIR, muestra menor capacidad para generar fuentes de trabajo. Del total de empleos creados, 80% son familiares y 20% contratados. La proporción de empleo familiar decrece entre más grande es la UPR, hasta el tipo IV y V, donde predominan los contratados.

Al analizar la información de acuerdo con el grado de marginación de las localidades donde se ubican los beneficiarios, es muy significativo que las zonas de alta marginalidad generen 49% del total de empleos y junto con las localidades de muy alta marginalidad suman en conjunto 56% de los nuevos empleos.

Figura 14. Importancia relativa del empleo generado por los beneficiarios PAPIR-2003, por grado de marginación de la localidad apoyada (%)



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

El dato de creación de empleo en las zonas marginadas destaca aún más por el hecho de que en estas regiones prioritarias habitan 49% de los beneficiarios y en conjunto solo recibieron 39% de los recursos del PAPIR en 2003, de donde se deriva que por cada peso invertido se crean más empleos. Es necesario, a la luz de estos resultados, consolidar la estrategia de atención prioritaria de las zonas de muy alta y alta marginación.

En el caso de las organizaciones formales, las que contaron con apoyos de PROFEMOR crearon 30% más empleos que las que no tuvieron ese soporte. Por otra parte, al dividir a los beneficiarios con y sin servicios técnicos, los primeros generaron 50% más empleos que los segundos. Finalmente, al analizar a los grupos prioritarios apoyados, se encontró que los que mayor cantidad de empleo generan son, en orden de importancia, los de capacidades distintas, los de mujeres y los jóvenes, mientras que los que tuvieron menor desempeño fueron los de indígenas y los de la tercera edad.

Para concluir, es necesario tener presente que además de la creación formal de empleos, debe recordarse que los beneficiarios del PDR son en general pequeños productores que suelen disponer de fuerza de trabajo subempleada en sus UPR, por lo que las inversiones que reciben tienen una influencia decisiva en el autoempleo y sirven para arraigar a la población rural en sus comunidades.

4.3 Impactos en indicadores de segundo nivel

El ingreso y el empleo generados por el Programa, son la resultante final de un conjunto de variables en las que las inversiones del PAPIR inciden directamente, por lo que en este inciso se analiza el segundo nivel de impactos, que está referido a aquellos factores que contribuyen a la obtención de cambios en el ingreso y empleo. Los indicadores generados para este fin, se relacionan con la inversión y capitalización de las UPR apoyadas, la producción y productividad de las empresas y los procesos de innovación tecnológica.

4.3.1 Inversión y capitalización de las empresas rurales apoyadas³²

El objetivo general del Programa plantea fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible, a través de apoyos para proyectos productivos, y como objetivo específico propone “*incentivar la inversión entre la población rural de menores ingresos, para su capitalización a través de apoyar 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*”.

En la capitalización de las UPR contribuyen las inversiones del PAPIR, y la aportación e inversiones adicionales del productor. Por ello, para medir el efecto en la capitalización en las UPR se registró la diferencia entre el valor de los activos previos al apoyo otorgado y el valor al momento de levantar la encuesta³³.

Hay una tendencia positiva en la proporción de beneficiarios que tuvieron un cambio favorable en el indicador de capitalización, ya que la media en 2003, 2005 y 2006 fue de 79, 82 y 86% respectivamente. Destaca que 94% de la población atendida en 2003 recibió un bien de capital y 86% de ellos lo conservaban tres años después, con un promedio de uso del bien capital de 79%. Este nivel de conservación y uso de las inversiones es un logro que responde a las características del PDR, como la atención a la demanda, la participación del beneficiario, la solicitud grupal y el soporte con proyectos productivos, lo que brinda mayor seguridad a las inversiones. Asimismo, más de 85% de los beneficiarios se manifestó entre bastante y muy satisfecho con el bien de capital recibido.

Otros datos de interés en el tema de capitalización de las UPR son los siguientes: 50% de los beneficiarios 2006 ya utilizaban componentes similares a los solicitados y, de ellos, 71% eran propietarios del bien, lo que indica que el Programa les permitió renovar su bien de capital o hacerse de uno propio, mientras que el otro 50% tuvo la oportunidad de hacer una inversión que les significó una innovación en su UPR. Solo 21% de los apoyados manifestó que hubiera comprado su bien de capital sin apoyo del PAPIR y 38% afirman que el apoyo les indujo a realizar inversiones más allá de su aportación. Finalmente, 81% de los beneficiarios participaron con recursos propios, reflejo de la escasez de fuentes de crédito accesibles y atractivas para los productores del campo.

El efecto del Programa en la capitalización varía en función del tipo de actividad apoyada. Al analizar el comportamiento histórico del indicador, se muestra consistentemente que los mejores resultados se obtienen con las ANA, seguidas de las agrícolas y ganaderas.

Cuadro 19. Tasa de capitalización de los beneficiarios del PAPIR por tipo de actividad apoyada en el periodo 2003-2006 (%)

Tipo de actividad apoyada	2003	Año 2005	2006
Agrícola	28.1	26.9	31.5
Pecuaria	26.3	19.0	20.3
No agropecuaria	49.0	53.3	78.1
Total de beneficiarios	29.6	25.9	34.3

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003, 2005 y 2006

³² Para este indicador se hace un análisis de la serie histórica del 2003 al 2006.

³³ Las formas de capital contabilizadas fueron maquinaria, equipo, instalaciones, animales, plantaciones y cultivos perennes. No se registró el valor de la tierra, ya que Alianza no otorga apoyos para su adquisición.

Hacia el interior de la actividad apoyada, también se presentan grandes diferencias en la tasa de capitalización, en función del componente y la rama de producción. En el caso de las actividades agrícolas, el componente que dio los mejores resultados fue el de invernaderos, mientras que la rama con mejor desempeño fue la de frutales. En el caso de las actividades pecuarias, el componente más destacado fue el de hembras para reposición, y las especies con la tasa de capitalización más elevada fueron ovinos y abejas. Debe señalarse, que siendo los bovinos la especie más financiada por PAPIR, fue la que tuvo el más bajo índice de capitalización, lo cual se explica porque los semovientes entregados por PAPIR, suelen utilizarse como reemplazo del hato original.

Figura 15. Tasa de capitalización de los beneficiarios PAPIR-2006, por tipo de actividad apoyada
(% y pesos corrientes)



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2006

En este sentido, si la capitalización de las UPR fuera uno de los criterios prioritarios para orientar las inversiones del Programa, esto tendría que verse reflejado en la asignación de los recursos por tipo de actividad. El siguiente cuadro muestra cómo ha evolucionado la importancia relativa de las actividades apoyadas, en función de los recursos recibidos.

Cuadro 20. Asignación del presupuesto del Programa por tipo de actividad en el periodo 2002-2006 (%)

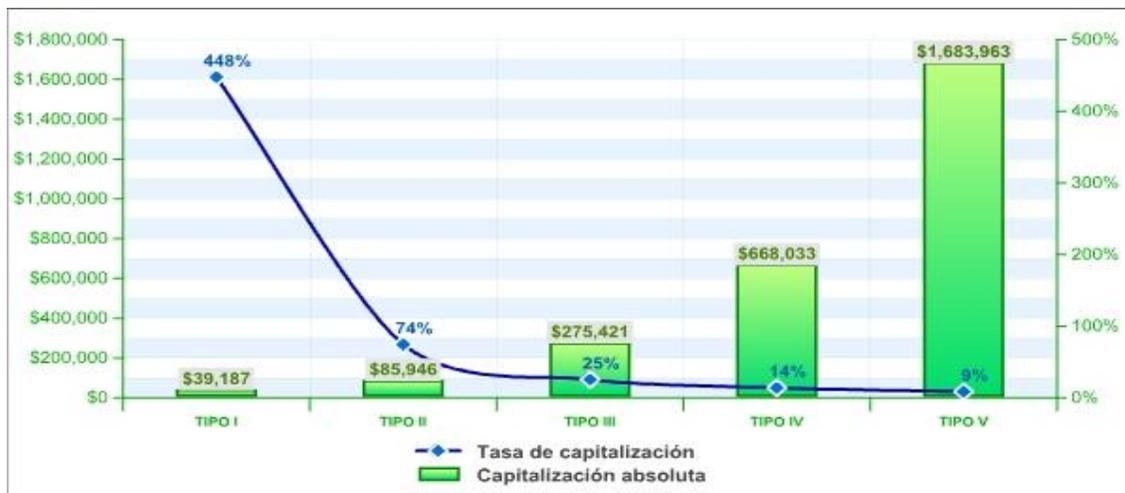
Actividad apoyada	Año				
	2002	2003	2004	2005	2006
Actividades agrícolas	41.8	41.2	33.5	35.3	25.3
Actividades pecuarias	36.4	41.2	41.4	43.0	40.0
Actividades no agropecuarias	21.8	17.6	25.1	22.8	34.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: FAO, bases de datos de las encuestas a beneficiarios 2002-2006

Como puede observarse, la asignación de recursos en el periodo 2002-2006 no se corresponde con el criterio de capitalización. La actividad pecuaria es la que ha tenido mayor crecimiento, aun cuando es la que tiene menores tasas de capitalización. Las actividades agrícolas tienen una clara tendencia a disminuir su importancia relativa, aunque su tasa de capitalización es superior a la de los ganaderos, mientras que en el caso de las actividades no agropecuarias, han venido creciendo a tasas moderadas e irregulares, aunque son las que han presentado los mejores resultados en los indicadores de ingreso bruto, generación de empleo y capitalización.

Estos niveles de capitalización se vinculan con el tipo de componente apoyado para cada actividad. Además del tipo de componente, en los resultados de capitalización influye el hecho de que en las actividades agrícolas y ganaderas, hay más UPR de continuidad, mientras que la proporción de empresas no agropecuarias nuevas es más alta, lo cual se refleja en los valores del indicador, ya que para las primeras gran parte de la inversión es para reposición de bienes y en las segundas para bienes nuevos o agregados. El impacto del PAPIR en la capitalización de la UPR también está determinado por el tamaño de la empresa, siendo mayor el indicador en términos relativos, entre más pequeña sea.

Figura 16. Tasa de capitalización de los beneficiarios PAPIR-2006 por tipo de productor
(pesos corrientes y %)



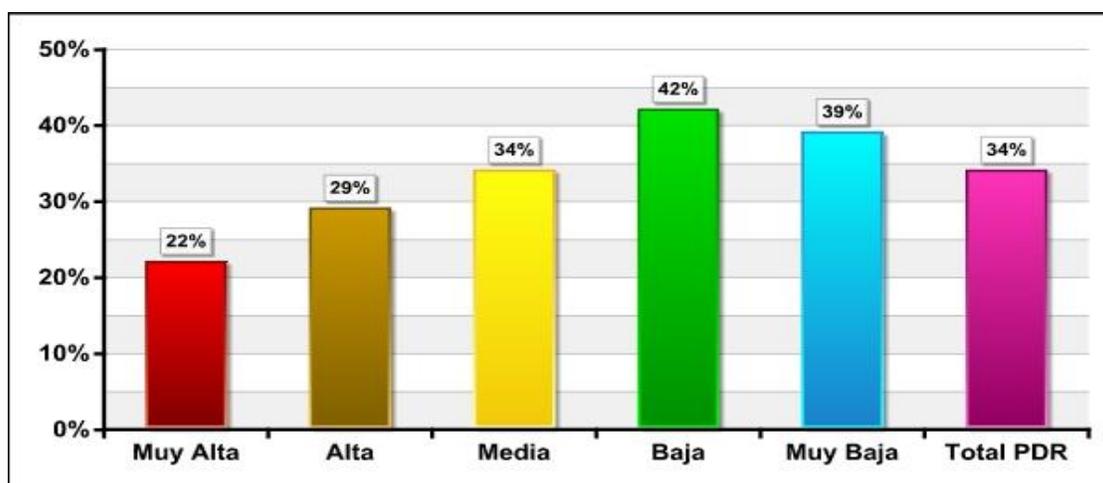
Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2006

Para la correcta interpretación de los datos de la figura anterior, es necesario tener presente que los productores tipo I disponen de muy poco capital invertido al momento de iniciar su nueva etapa productiva con los apoyos del PAPIR, sobre todo en el caso de las ANA, en donde se suele transitar de producciones tipo doméstico, a talleres formales y equipados para la producción comercial, por lo que las tasas de capitalización que se obtienen son muy altas, caso contrario a lo que ocurre a medida que es más grande la UPR apoyada.

Otra variable de interés para el análisis de la tasa de capitalización es el nivel de marginación de la localidad donde se ubica la UPR apoyada con inversiones PAPIR. Como se muestra en la siguiente figura, resulta que a mayor nivel de marginación, menor es la tasa de capitalización que se logra, lo cual entra en contradicción con la prioridad

asignada por el PDR a estas zonas. Una posible explicación de este hecho, podría encontrarse en una combinación de factores que adiciona las mejores condiciones para la producción y el mercado que se tienen en las zonas menos marginadas, en contraste con una menor disponibilidad de recursos y una casi nula presencia de servicios en las áreas marginadas.

Figura 17. Tasa de capitalización de los beneficiarios PAPIR-2006, por nivel de marginación (%)



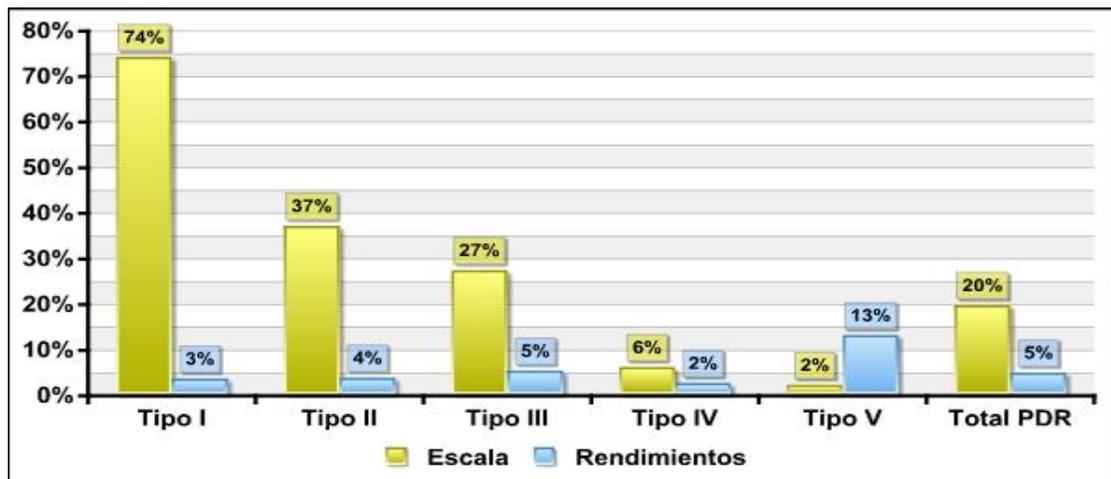
Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2006

Además del análisis por tipo de productor, actividad apoyada, nivel de marginación, rama productiva y componente, se exploró el comportamiento del indicador de capitalización con los grupos prioritarios del PDR, para lo cual se acudió a la base de datos de los beneficiarios 2003, para asegurar que las inversiones se mantenían en actividad tres años después de realizadas. Llama la atención que el promedio del índice logrado por los grupos prioritarios fue de 36%, superior al 34% alcanzado por los grupos no prioritarios apoyados por PAPIR y al analizar la tasa de capitalización al interior de dichos grupos, los mejores resultados fueron los de jóvenes y mujeres, con valores promedio de 89% y 72% respectivamente.

4.3.2 Producción y productividad

Las mejoras en producción registradas por beneficiarios 2003 con actividades agrícolas y pecuarias, son la resultante de los cambios en la escala de producción y rendimiento. Dado que el PDR tiene como uno de sus propósitos apoyar la adquisición y aplicación de equipos y bienes de tecnología apropiada a las condiciones y potencial de desarrollo de los pobladores rurales y apoyar la competitividad, es importante analizar la incidencia del Programa en los rendimientos. En la siguiente figura se presentan los resultados obtenidos en la encuesta por muestreo aplicada a los beneficiarios del PAPIR-2003, en cuanto a escala y rendimientos de la producción, clasificados por tipo de productor.

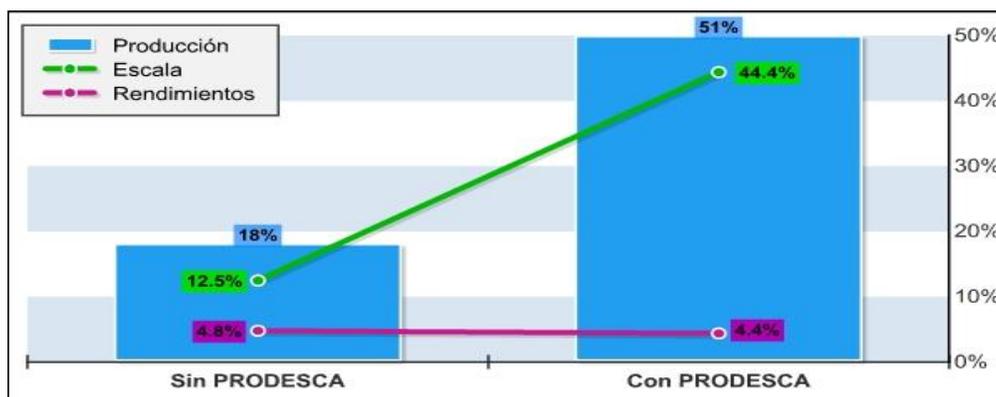
Figura 18. Cambios en la escala y rendimientos de la producción por tipo de beneficiario, 2003 (%)



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

Esta información confirma que los efectos del PDR en los incrementos de producción en las UPR apoyadas, están determinados primordialmente por los aumentos en la escala de producción, mientras que la incidencia en los rendimientos es solo marginal. Al analizar cómo se comportan estas variables con la presencia o ausencia de servicios técnicos a los beneficiarios, se obtuvieron los siguientes resultados.

Figura 19. Cambios en la escala, rendimientos y producción en las actividades agropecuarias apoyadas, con y sin PRODESCA, 2003 (%)



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

La información de la figura anterior muestra el tipo de acciones que desarrollan los prestadores de servicios profesionales y los efectos que generan en las UPR apoyadas. El aumento en la producción obtenido por los beneficiarios que contaron con asistencia técnica, es casi tres veces más que aquellos que no tuvieron acceso a los servicios técnicos. Sin embargo, al analizar las causas que originan esos incrementos en la producción, se pone de manifiesto que se deben a las ampliaciones en la escala, mientras que las mejoras en productividad no se distinguen de las obtenidas por los beneficiarios sin asistencia técnica e inclusive son menores.

Lo anterior significa que los prestadores de servicios están especializados en la gestión de recursos y son muy eficientes para conseguirles a los productores mayores montos de subsidio, que les permiten aumentar sus áreas sembradas o el tamaño de sus hatos, pero no están incidiendo en la productividad de las UPR, ya que el ingreso de los PSP depende más del éxito en la gestión que de sus aportes en el proceso productivo.

Esta situación obliga a una reflexión de fondo sobre los servicios profesionales que se están dando a los beneficiarios del Programa, ya que el mínimo impacto en productividad alcanzado por los estratos prioritarios, sugiere la necesidad de modificar los esquemas y contenidos de los servicios técnicos, reforzando la presencia de los técnicos más allá de la elaboración de los proyectos y de la gestión de los recursos.

4.3.3 Cambio tecnológico

Si bien el cambio tecnológico no es un objetivo explícito del PDR, es una condición para mejorar la producción y productividad de las empresas rurales, bajar sus costos de producción e inducir la competitividad, variables que a su vez determinan los aumentos en el ingreso de las UPR. Es por ello que el PAPIR apoya la adquisición de equipos o bienes de tecnología apropiada a las condiciones organizativas y económicas de los productores, para favorecer mayores impactos en sus actividades productivas. Para ello, los servicios técnicos del PRODESCA son parte esencial de la estrategia de desarrollo rural integral.

Para fines de la evaluación se calculó un índice del nivel tecnológico antes del apoyo, indicando el grado de tecnificación que tenía la UPR y se midió el valor alcanzado después de recibido el apoyo, para tener una medida del cambio tecnológico de las empresas apoyadas. El valor del indicador se presenta en una escala de 0 a 100, considerando el cero como la ausencia de nivel tecnológico y el cien como el máximo grado de tecnología que alcanza una UPR³⁴.

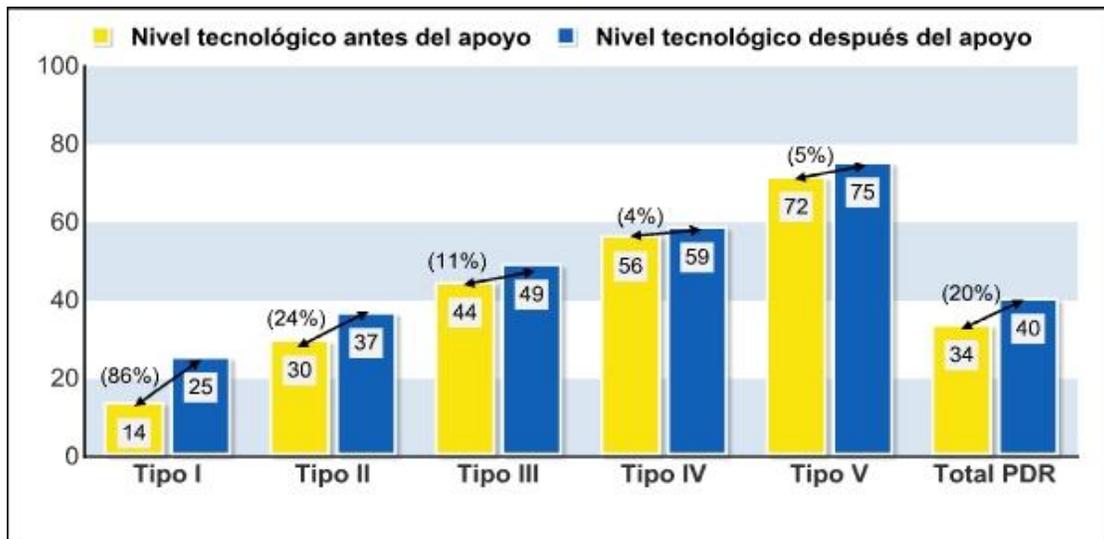
En primer término resalta que solo 41% de los beneficiarios 2003 tuvieron un cambio positivo en el nivel tecnológico de sus UPR, registrándose diferencias significativas según el tipo de actividad apoyada, ya que los valores para las agrícolas, pecuarias y no agropecuarias fueron de 25, 54 y 47% respectivamente. Esto indica que los agricultores tienden a ser más conservadores en la adopción de nuevas tecnologías.

En el tema de cambio tecnológico el PAPIR logra sus mayores efectos en las actividades no agropecuarias. Además de la mayor disponibilidad de este tipo de productores para adoptar innovaciones tecnológicas, destaca que los componentes apoyados son en su mayoría para equipamiento e instalaciones y que hay mayor creación de nuevas empresas. Los ganaderos logran valores intermedios y finalmente los agricultores alcanzan una modesta tasa de cambio tecnológico de 10%, confirmando que es el sector que presenta mayor resistencia a innovar sus sistemas de producción.

En cuanto al comportamiento del indicador por estrato, hay una clara tendencia a disminuir los valores de la tasa de cambio tecnológico a medida que es más grande la UPR apoyada, lo cual tiene como fundamento el hecho de que el nivel tecnológico antes del apoyo está directamente vinculado con el tipo de productor, por lo que en los estratos I y II las posibilidades de innovación son mayores; sin embargo, dado el tamaño de la brecha tecnológica, siguen siendo los más rezagados en el uso de tecnología.

³⁴ En el cálculo del indicador se consideró el sistema de producción, la calidad genética de las semillas y plántulas, el riego y la mecanización en las empresas agrícolas y en las pecuarias la calidad genética de los animales, la infraestructura y equipo, y la fuente de alimentación. En actividades no agropecuarias se tomó en cuenta la organización del trabajo, nivel de mecanización, y calidad de instalaciones de las UPR.

Figura 20. Cambio tecnológico de las UPR apoyadas, por tipo de productor, 2003



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

Cuando se analizó el indicador por el grado de marginación de la localidad donde se ubican las UPR apoyadas, no hubo diferencias importantes en cuanto a la tasa de cambio tecnológico, si bien las de alta marginación mostraron valores relativamente mejores en los tres tipos de actividad apoyados.

Los grupos prioritarios reportaron una tasa de cambio tecnológico ligeramente superior al conjunto de los beneficiarios de PAPIR-2003 y al analizar el comportamiento del indicador hacia su interior, se encontró que los grupos de mujeres tuvieron el mejor desempeño, alcanzando un valor de 49% de cambio, lo cual confirma la enorme capacidad de este sector para aprovechar las oportunidades que les brinda el Programa.

Finalmente, los beneficiarios de PAPIR-2003 que no contaron con servicios de asistencia técnica, tuvieron una tasa de cambio tecnológico de 18%, inferior a la alcanzada por los productores que sí contaron con apoyos y que fue de 30%, lo cual refleja la influencia de los técnicos como facilitadores para la adopción de tecnologías.

4.3.4 Impacto de la estrategia en su conjunto

El Programa muestra resultados destacados en la generación de impactos con las inversiones que financia. No obstante, debe señalarse que la multiplicidad de objetivos que actualmente persigue el Programa, como son mejorar el ingreso de los productores, generar y diversificar el empleo, fomentar la inversión y capitalizar las UPR, tecnificar la producción rural, hacer más competitivo al campo, integrar cadenas de alta inclusión social y promover el manejo sustentable de los recursos naturales, ocasiona una dispersión de las acciones, provocando que en la operación se atienda prácticamente cualquier demanda sin lograr una orientación estratégica de las inversiones.

En este sentido y considerando que el Programa debe fortalecer su enfoque de fomento productivo, sería importante concentrar sus esfuerzos en mejorar los ingresos y empleo de los productores, capitalizar las UPR y lograr procesos productivos eficientes y sostenidos. Aunado a ello será necesario también garantizar mayor complementariedad entre las inversiones físicas, la asistencia técnica y la organización económica.

Otro tema fundamental para lograr inversiones más integrales es la calidad de la gestión, la cual determina la magnitud de los impactos que logra el Programa. De tal manera que si se busca dinamizar la economía de las regiones más marginadas y fomentar la producción de la población de menores ingresos, es necesaria una mejor focalización de los recursos y elevar los montos de los subsidios promedio a los productores de bajos ingresos y población que habita en regiones marginadas, con la finalidad de propiciar las condiciones para superar las restricciones que enfrentan para su desarrollo. El siguiente cuadro muestra cómo los subsidios promedio para la población más marginada son los más bajos, aun cuando dichos recursos son recibidos a través del PESA.

Cuadro 22. Subsidio promedio otorgado a través de la gestión federalizada, municipalizada y del PESA (\$ 2006)

	Gestión federalizada	Gestión municipalizada		Gestión a través del PESA	Total PDR
		Modalidad 1	Modalidad 2		
Subsidio promedio	\$ 52,919	\$ 41,170	\$ 37,299	\$ 20,122	\$ 43,949

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2006

En este sentido, es pertinente reflexionar en torno a los criterios vigentes en la asignación de recursos en la operación del Programa, los cuales no siempre están en congruencia con su estrategia integral y con el objetivo de capitalización definido en las RO. En algunos casos parece haber más interés por parte de los operadores para atender al mayor número de beneficiarios, aún a costa de bajar los montos de los subsidios por productor, lo que contradice la estrategia de fortalecer a los productores de menores ingresos para transitar hacia un estatus de competitividad, que les permita enfrentar con éxito las dificultades del mercado.

A pesar de esta situación, la información de la evaluación muestra cómo los estratos de productores con menos recursos son los que registran mayores impactos. Por ejemplo, los pequeños productores registran grandes tasas de cambio en el ingreso, lo que se explica fundamentalmente por su bajo nivel económico que aumenta notoriamente aun cuando el apoyo recibido es modesto. Esta observación sirve para explicar los resultados que se muestran en la siguiente figura, donde se presentan los principales impactos generados por el PDR, según el nivel de subsidio promedio entregado en los estados.

Figura 21. Impactos en el ingreso, capitalización, cambio técnico y empleo de las UPR apoyadas, según nivel de subsidio entregado en los estados, 2003



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

Para profundizar más en el análisis de la distribución de los subsidios del Programa, se generó también el cuadro siguiente, en el cual se dividió al total de la población de beneficiarios del PAPIR-2006 en veintiles, ordenados desde el productor que recibió el subsidio más pequeño, hasta el que obtuvo el mayor monto asignado, lo que permitió ir registrando el subsidio acumulado por veintil.

Cuadro 21. Distribución del presupuesto del PAPIR-2006 y promedios de aportación del subsidio por veintil de beneficiarios

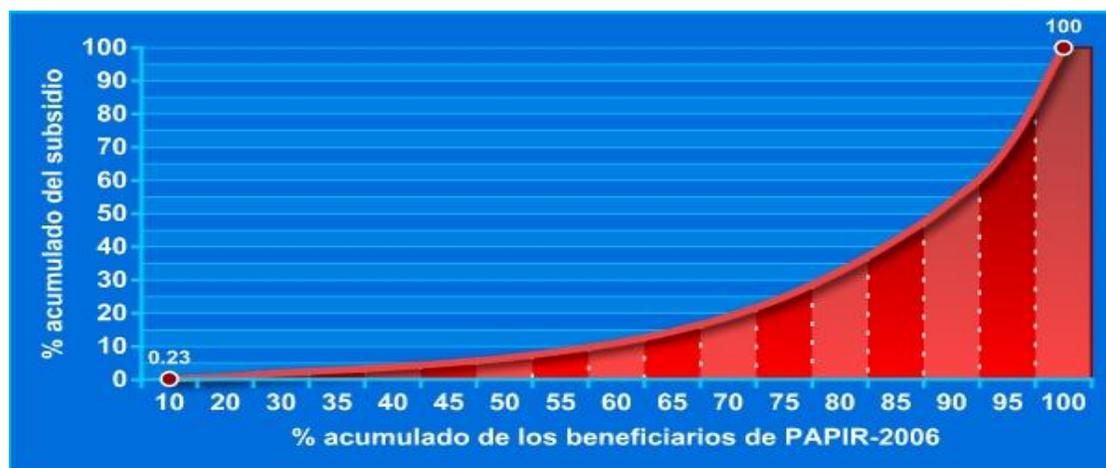
Veintil de beneficiarios	% acumulado		Aportación media del PAPIR (en pesos)		
	Productores	Subsidio	Mínima	Máxima	Promedio
1	5	0.07	90	946	569
2	10	0.23	946	1,878	1,390
3	15	0.51	1,908	2,829	2,376
4	20	0.90	2,856	3,815	3,329
5	25	1.42	3,834	4,941	4,356
6	30	2.05	4,949	6,000	5,412
7	35	2.85	6,000	7,466	6,789
8	40	3.82	7,475	9,036	8,220
9	45	5.01	9,085	11,268	10,128
10	50	6.55	11,280	14,731	13,048
11	55	8.53	14,800	19,102	16,844
12	60	11.10	19,133	24,943	21,859
13	65	14.53	24,991	33,000	29,011
14	70	19.04	33,000	44,750	38,439
15	75	24.94	44,800	58,100	50,203
16	80	32.74	58,247	72,831	66,032
17	85	42.16	73,136	89,115	80,151
18	90	53.76	89,469	112,000	98,808
19	95	70.15	112,000	178,110	138,629
20	100	100.00	179,550	500,000	254,147

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2006

El cuadro anterior es muy revelador de los criterios que rigen la asignación de recursos en la operación del Programa y suministra valiosa información para reflexionar sobre el objetivo de capitalización de los beneficiarios. En primer término resalta un elemento de desigualdad, ya que por ejemplo, el último veintil recibe en promedio 447 veces más subsidio que el primero. Por otra parte, 50% de los beneficiarios, pertenecientes a los veintiles del 1 al 10, recibieron en promedio \$5,562 *per cápita*, lo que cuestiona la capacidad de inducir la capitalización con ese nivel de apoyos.

Quizás el dato más inquietante que se deriva del cuadro analizado, es el hecho de que 70% de los beneficiarios del Programa (veintiles 1 al 14), recibieron en conjunto apenas 19% del presupuesto ejercido en 2006 y en el otro extremo, el 10% de los productores apoyados, se vieron favorecidos con poco más del 46% del monto subsidiado el año de evaluación. En la gráfica siguiente se puede apreciar con más nitidez lo que está ocurriendo en la distribución de los subsidios:

Figura 22. Distribución del presupuesto del PAPIR-2006 y promedios de aportación del subsidio por veintil de beneficiarios (%)



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2006

En realidad el problema es más agudo de lo que parece, ya que 2006 fue un año atípico y una de sus características fue que se elevaron los montos promedio de los subsidios, como una forma de facilitar el cierre del ejercicio, presionado por el cambio de administración a nivel federal. Así por ejemplo, en 2003, 70% de los beneficiarios recibió solo 14.6% del subsidio; en 2004 ese mismo porcentaje de productores recibieron 15.7%, y en 2005, lograron 15.8% del ejercicio anual.

Esta situación da elementos para reflexionar sobre temas fundamentales para el futuro del Programa, pues es necesario tomar definiciones consecuentes tanto a nivel del diseño como de la operación. Aunque el tema tiene muchas aristas, probablemente la definición más trascendente tiene que ver con la adopción de un criterio general sobre si el Programa debe continuar apoyando al mayor número de solicitantes, aunque sea con recursos insuficientes para consolidar las UPR, o debe concentrarse en proyectos con potencial productivo y en rubros prioritarios, además de vincular las inversiones físicas con las orientadas a fortalecer el capital humano y social, generando modelos exitosos y replicables.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se hace una recapitulación sobre las principales conclusiones y recomendaciones que se han venido derivando del análisis de la información a lo largo del documento. El orden en que se presentan las conclusiones generales sigue la secuencia de los cuatro primeros capítulos y, a continuación, se plantean las recomendaciones, las cuales están acompañadas de la identificación de la problemática que les da origen, así como de las condicionantes para llevarlas a cabo y las instancias a las que están dirigidas de acuerdo a su ámbito de acción.

5.1 Conclusiones generales

5.1.1 Tendencias del entorno

La profunda transformación de la sociedad actual se inserta en los cambios estructurales derivados de la globalización, que se ha traducido en la adopción de un modelo económico dominante, que tiende a adoptarse en la mayoría de los países del orbe, al mismo tiempo que se van desvaneciendo las particularidades nacionales. En torno a este proceso hay un conjunto de macrotendencias que inciden en las decisiones de políticas públicas que se están aplicando en la economía en general y en el ámbito rural en particular. México se inscribe en esta corriente y desde hace alrededor de dos décadas ha venido transformando su sector agrario, en concordancia con las tendencias que rigen la economía globalizada.

Entre estas grandes tendencias, destacan la liberalización económica y financiera, la reducción del ámbito de acción del Estado y el énfasis en el papel del mercado en la asignación de recursos productivos. En particular, en el medio rural, este proceso se ha significado en México por la pérdida de la importancia relativa del PIB y la PEA sectoriales, la creciente urbanización, altas tasas de migración, despoblamiento del campo, envejecimiento y feminización de la población, polarización de la sociedad rural, y mayor peso relativo de los ingresos no agrícolas y de las remesas.

En este marco, caracterizado por la creciente movilidad de recursos tecnológicos y de capital, se impone un énfasis en la productividad y la competitividad, conceptos clave para insertarse con éxito en los mercados nacionales e internacionales. Se tiende a la descentralización del Estado y a una mayor participación de la sociedad en el diseño, operación y seguimiento de las políticas públicas rurales.

Sin embargo, el campo mexicano enfrenta enormes retos para impulsar el desarrollo rural sustentable, siendo el rasgo de mayor relevancia la alta concentración de la pobreza y marginación en las zonas rurales, así como la polarización de su estructura productiva.

En este contexto, el Estado mexicano ha desplegado un amplio dispositivo institucional para impulsar el desarrollo rural. Entre esas iniciativas destaca la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001, con gran potencial para impulsar una estrategia integral de desarrollo, teniendo como principales instrumentos a la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable y el Programa Especial Concurrente.

Además, el Gobierno Federal destina un presupuesto considerable para el campo, de cuyo análisis se deriva el predominio de dos ejes de políticas públicas: la social (combate a la pobreza, educación y salud) y la de apoyo productivo con enfoque agropecuario, en la que sobresalen los grandes programas compensatorios como PROCAMPO e Ingreso Objetivo y los de fomento productivo, siendo el más importante Alianza para el Campo.

En este sentido, Alianza es un programa con características que responden a las macrotendencias del entorno, con un enfoque de mercado y atención a la demanda, un esquema descentralizado con corresponsabilidad de distintos niveles de gobierno y la sociedad, y su contribución en la creación de la nueva institucionalidad rural. Entre los programas que la conforman, destaca el Programa de Desarrollo Rural por su orientación específica que busca dinamizar la economía rural de los productores de menores ingresos en áreas marginadas. Estas características básicas del PDR han sido pilares de los logros alcanzados desde su rediseño en 2002 y que lo han colocado a la vanguardia de los esfuerzos del Estado para impulsar el desarrollo rural del campo mexicano.

5.1.2 El Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo

La concepción integral del Programa es congruente con su estructura interna de tres subprogramas que atienden respectivamente las inversiones en capital físico, humano y social a través de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, complementado en dos áreas estratégicas, capacitación y atención a zonas marginadas, con el SINACATRI y el PESA.

La importancia presupuestal del PDR dentro de la inversión total de Alianza, ha crecido a una tasa media anual cercana a 9%, lo que muestra la relevancia del Programa, que ejerce casi un tercio de los recursos de la APC.

Las inversiones del PDR se integran con aportaciones del gobierno federal, gobiernos estatales, productores y más recientemente municipios. Desde su inicio, las aportaciones federales han significado en promedio 53% de la inversión total, seguidas por las de los productores (26%), mientras que los aportes estatales solo representan 18%, pero en términos relativos han venido reduciéndose en los últimos años, lo cual constituye uno de los flancos débiles del esquema de corresponsabilidad que busca incentivar el Programa.

Hay una aportación creciente por parte de los gobiernos municipales, que se han venido involucrando cada vez más en la operación descentralizada del PDR, pero que no está contabilizada y normalmente se presenta como aportación de los estados, ocultando la importancia relativa del primer nivel del gobierno en la gestión del Programa.

Hacia el interior del PDR, casi las tres cuartas partes de los recursos se canalizan a las inversiones físicas de PAPIR, seguidas por el PRODESCA y el PROFEMOR, con menos de 10% en el caso de este último subprograma. Sin embargo, aunque la proporción entre los subprogramas es la adecuada para un programa de fomento, se corre el riesgo de que en la operación no se vinculen suficientemente, afectando la concepción integral del PDR.

En cuanto al cumplimiento de metas, debe mencionarse que la atención a grupos prioritarios muestra un positivo avance hacia una mejor focalización del PDR, pero se advierte también que en 2006 hubo una sensible disminución de los recursos destinados a los beneficiarios de más bajos ingresos (tipos I y II), producto de las dificultades que enfrentan estos productores para acceder a los apoyos del Programa, sobre todo por la persistencia en la aplicación del mecanismo de reembolso, aunado a la particularidad del año y su apremio para cerrar el ejercicio por la conclusión de la administración federal.

En el caso de la atención a zonas marginadas, a pesar de las distintas estrategias desplegadas por el PDR, como son los esfuerzos para mejorar la focalización en los estados, la gestión municipalizada y la ampliación del PESA, los resultados alcanzados en 2006, en que se canalizaron a estas zonas 39% de las inversiones del PAPIR, distan mucho de alcanzar el mínimo de 70% definido en las Reglas de Operación.

5.1.3 El proceso de gestión del Programa de Desarrollo Rural

El Programa de Desarrollo Rural es uno de los pocos instrumentos de política pública que enfrentan el problema de la pobreza y marginación rural con un enfoque de fomento a la producción. Entre sus mayores contribuciones están sus logros en la construcción de una nueva institucionalidad para el medio rural, su decidido impulso a los procesos de descentralización, los impactos relevantes a nivel de las UPR, el impulso a un mercado de servicios profesionales y el fortalecimiento de las organizaciones económicas rurales.

Es importante considerar además que las características conceptuales del Programa son enriquecidas por los numerosos actores que intervienen en la gestión a nivel estatal, distrital y municipal, quienes con su trabajo generan una nueva cultura de gestión descentralizada, participativa e integral.

Sin embargo, es necesario señalar también que existen problemas en la gestión del Programa, los cuales deberán resolverse para mejorar sus resultados:

- El Programa atiende temas estratégicos como la descentralización, el impulso a un mercado de servicios profesionales para el medio rural y el fomento a la organización económica en el medio rural, pero debe tenerse en cuenta que por sí solo no podrá hacer las transformaciones estructurales que se requieren para mejorar las condiciones productivas, económicas y sociales del campo, para ello se requiere una intervención integral del Estado.
- La articulación entre subprogramas no ha sido suficiente, en función del gran potencial de generar mayores impactos cuando se complementan sus acciones. Veinte por ciento de los beneficiarios que reciben apoyo en bienes de capital contaron con PRODESCA y 1.3% tuvieron apoyo del PROFEMOR para consolidar su organización. No obstante, esta suma de acciones suele deberse más a la casualidad, que a una estrategia definida de complementariedad y búsqueda de sinergias.
- Subsisten entre los operadores problemas de comprensión del diseño, lo cual, sumado al poco desarrollo institucional que persiste en muchos estados y municipios, dificultan la correcta aplicación de los principios del Programa.
- La focalización de recursos ha tenido resultados, pero el esfuerzo por acercar el Programa a los productores de más bajos ingresos en localidades marginadas es insuficiente; únicamente 39% de las inversiones llegan a dichas localidades.
- Aun cuando se registran avances en la aplicación del enfoque de proyectos, lo cierto es que persisten prácticas de atención a la libre demanda, 17% de las solicitudes siguen siendo individuales y 10% de los grupos que acceden a los apoyos son simulados. Esta situación significa en la práctica una dispersión de recursos que pulveriza las inversiones, minimizando los impactos. Además, 20% de los beneficiarios atendidos no pertenecen a la población objetivo del Programa, recibiendo mayores porcentajes de subsidio, aun cuando no lo requieren.

- La lógica del PDR y de la propia Alianza dispone que sea la racionalidad del productor la que oriente las inversiones, lo cual ha diluido el papel del Programa como instrumento del Estado en la definición estratégica del desarrollo rural y en la generación de bienes públicos.

En este sentido, es necesario que el Gobierno Federal promueva la discusión y genere las condiciones para lograr consensos que permitan adecuar y reorientar las acciones del Programa y lograr una mejor coordinación intergubernamental, que permita fortalecer las instituciones de los estados y municipios más desfavorecidos.

Finalmente cabe mencionar que las cualidades del Programa pueden verse favorecidas o bien limitadas, en función del estilo particular que cada uno de los estados le imprime a la gestión del PDR. Por ello, el mayor reto consiste en lograr que los gobiernos estatales y municipales se apropien de la estrategia integral del Programa, lo cual potenciaría mayores impactos.

5.1.4 Los impactos de las inversiones físicas del PDR

El Programa muestra grandes avances en la atención de solicitudes grupales y con proyecto desde que entraron en vigor las Reglas de Operación del 2003, también, hay una progresiva atención de solicitudes para actividades no agropecuarias. Igualmente, el Programa ha mejorado mucho la atención a los grupos prioritarios definidos en las RO, y en 2006, 41% de los subsidios de PAPIR se destinaron a este sector, siendo los más apoyados los grupos de mujeres (29%) y de indígenas (5%), mientras que los otros sectores recibieron poco nivel de atención.

Sin embargo, hay una tendencia a disminuir la atención a los productores tipo I, que son los de más bajos ingresos, debido a la dificultad que tienen para hacer su aportación y a la persistencia del mecanismo de reembolso. Asimismo, se mantienen las dificultades para dar cumplimiento a lo establecido en las RO en cuanto a la atención prioritaria a las zonas de muy alta y alta marginación, ya que 50% de los beneficiarios 2006 se ubican en estas áreas y solo reciben 39% de los recursos ejercidos por el PAPIR, con el agravante de que las de muy alta marginación recibieron únicamente 3.8% del subsidio.

Los beneficiarios del PDR se caracterizan por tener una economía diversificada: del total de sus ingresos solo 33% proviene de la UPR y del ingreso que genera esta última, 48% proviene de la actividad apoyada por PAPIR. Por otra parte, 52% de los beneficiarios reciben apoyos de otros programas oficiales.

El Programa coadyuvó a mejorar el ingreso bruto en la actividad apoyada de 59% de los beneficiarios, lo que es un logro relevante, dadas las difíciles condiciones que prevalecen en el medio rural. En el indicador de ingreso bruto en la actividad apoyada, los mejores resultados se han logrado consistentemente en las actividades no agropecuarias, con los productores de más bajos ingresos y en las zonas de alta marginación.

Los grupos apoyados con servicios técnicos tienen tasas de ingreso bruto muy superiores a los que carecen de este tipo de apoyos. De los grupos prioritarios apoyados, los de mujeres son los que logran los mejores resultados.

Las actividades no agropecuarias tienen mayor capacidad de generación de fuentes de trabajo, ya que con sólo 19% de los subsidios del PAPIR (2003), crearon 37% del empleo, mientras que las actividades agrícolas y pecuarias, que ejercieron más del doble de los recursos, crearon solo 27 y 37% de los empleos.

Por tipo de productor, los beneficiarios de más bajos ingresos tuvieron los mayores impactos en la generación de fuentes de trabajo, sobre todo de tipo familiar. Por grado de marginación de las localidades donde se ubican los beneficiarios, las zonas de alta marginalidad generaron 49% del total de empleos y junto con las de muy alta marginación suman en conjunto 56% de los nuevos empleos.

Hay una tendencia positiva en la proporción de beneficiarios que tuvieron un cambio favorable en el indicador de capitalización. Destaca que 94% recibió un bien de capital y 86% de ellos lo conservaban tres años después de recibido, con un promedio de uso del bien capital de 79%. Este nivel de conservación y uso de las inversiones es un logro que responde a las características del PDR.

En el indicador de capitalización los mejores resultados en términos relativos se lograron con las actividades no agropecuarias y con los productores tipo I y II. En el primer caso es debido a la alta proporción de empresas nuevas apoyadas y a los conceptos de inversión que son básicamente infraestructura y equipamiento. En el caso de los productores de más bajos ingresos, el mayor efecto se debe a que se trata de empresas muy pequeñas, donde las inversiones de PAPIR representan proporcionalmente una parte muy importante del capital total.

Entre más marginada es la zona, menor es la tasa de capitalización promedio que se logra. En estos resultados interviene una combinación de factores, como son, las mejores condiciones para la producción y comercialización en las zonas menos marginadas, aunado a la mayor debilidad de las UPR de las áreas marginadas, menor presencia de servicios y un menor nivel de financiamiento por empresa.

El promedio en el índice de capitalización logrado por los grupos prioritarios fue superior al alcanzado por los grupos no prioritarios apoyados por PAPIR y al interior de dichos grupos, los mejores resultados fueron los de grupos de jóvenes y mujeres, con valores promedio de 89% y 72% respectivamente. No obstante, en la asignación de los recursos del PAPIR no se está considerando el criterio de los efectos en la capitalización, ya que la actividad ganadera es la que recibe la mayor proporción del subsidio y es la que tiene menor tasa de capitalización ocurriendo lo contrario con las actividades no agropecuarias.

Los efectos del PDR en los incrementos de producción en las UPR apoyadas, están determinados primordialmente por los aumentos en la escala de producción, mientras que el efecto en los rendimientos es solo marginal.

El aumento en la producción obtenido por los beneficiarios que contaron con servicios técnicos, fue casi tres veces mayor que los productores que no tuvieron asesoría técnica; sin embargo, dichos aumentos se deben a ampliaciones en la escala, mientras que hay pocos efectos en la productividad. Esto significa que los prestadores de servicios están especializados en la gestión de recursos y son muy eficientes para conseguir mayores montos de subsidios, que les permiten a los productores aumentar sus áreas sembradas o el tamaño de sus hatos, pero no están incidiendo en la productividad de las UPR.

Hay una tendencia a disminuir los valores de la tasa de cambio tecnológico a medida que es más grande la UPR apoyada, debido a que el nivel tecnológico antes del apoyo está directamente vinculado con el tipo de productor, por lo que en los estratos chicos las posibilidades de innovación son mayores.

El indicador de cambio tecnológico no muestra diferencias importantes según el nivel de marginación de la localidad donde se ubica la UPR apoyada. Los grupos de productores que tuvieron servicios técnicos lograron mejores tasas de cambio tecnológico que el resto

de los grupos. Entre los grupos prioritarios, los mejores resultados en el indicador fueron obtenidos por los integrados por mujeres.

Predomina el interés entre los operadores en atender al mayor número de beneficiarios, aún a costa de bajar los montos de los subsidios por productor, lo que generalmente se traduce en UPR débiles y atenta contra la intencionalidad del Programa para inducir la capitalización de los productores.

El 70% de los beneficiarios del Programa recibieron en conjunto apenas 19% del presupuesto ejercido en 2006 y en el otro extremo, el 10% de los productores, se vieron favorecidos con 46% del monto subsidiado el año de evaluación. Estos datos reflejan un problema de inequidad en la asignación de los recursos y cuestiona los objetivos de capitalización y sustentabilidad de las UPR apoyadas.

5.2 Recomendaciones

En este apartado se presentan recomendaciones orientadas a introducir cambios en el diseño y en los procesos de gestión del Programa, las cuales se presentan por bloque temático. Cabe señalar que muchos de los temas que a continuación se tratan, trascienden las atribuciones y posibilidades reales de acción del Programa, por lo que en cada caso se menciona la problemática que se busca resolver y las condicionantes identificadas en torno a la aplicación de las recomendaciones.

5.2.1 *Diseño del Programa*

El diseño del PDR parte de una concepción integral del desarrollo rural, que se basa en un enfoque territorial que trasciende la visión sectorial. Asimismo, este diseño integral tiene la virtud de su flexibilidad, que le permite adaptarse a las diferentes condiciones de las entidades federativas del país, lo que ha posibilitado que los actores locales (estatales y municipales) aporten su experiencia, generando innovaciones y peculiaridades que enriquecen al Programa. Aunado a lo anterior, el PDR reconoce la inequidad social que caracteriza al campo mexicano, por lo que focaliza sus recursos para la atención de las localidades marginadas, la población de más bajos ingresos y los grupos vulnerables.

Estas características hacen del diseño conceptual del PDR un modelo de política pública muy avanzado. No obstante, el inicio de una nueva administración federal se convierte en un área de oportunidad, que a partir de la experiencia generada, permite introducir cambios necesarios para adecuar el diseño del PDR a los nuevos escenarios y proyectar con ello todo su potencial para enfrentar los grandes retos del desarrollo rural. Entre estos cambios necesarios se identifican los siguientes:

- Reforzar la función de planeación estratégica
- Focalización hacia proyectos más integrales, en áreas prioritarias y con capacidad de generar procesos detonadores de desarrollo replicables
- Elevar el tema de la descentralización como un tema de política de Estado
- Reforzar los esfuerzos de creación de una nueva institucionalidad
- Acentuar el enfoque multisectorial del Programa
- Fortalecer la seguridad alimentaria y la estrategia de atención a zonas marginadas
- Reforzar el tema de sustentabilidad y conservación de los recursos naturales.

En este sentido, a continuación se presentan recomendaciones específicas que pueden contribuir en un mejor desempeño del Programa, introduciendo cambios en el diseño del mismo. Cabe señalar que a lo largo de los siguientes apartados se presentan recomendaciones que implican también cambios en el diseño del Programa, pero que debido a su especificidad se incorporan en los distintos bloques temáticos a los cuales corresponden.

Diseño: Propuesta 1

Concentrar Alianza para el Campo en un área específica de SAGARPA que asuma el liderazgo en su conducción estratégica, lo cual permitiría cubrir los vacíos que persisten en la atención de temas importantes y resolver la duplicidad de programas. En este sentido, las responsabilidades para el manejo de los distintos temas en los que incide Alianza podrían quedar de la siguiente manera:

- Al interior de la Subsecretaría de Desarrollo Rural se definirían los criterios para apoyos a grupos prioritarios, se continuaría con el impulso a la organización económica de productores y desarrollo de capacidades para toda Alianza. Asimismo se mantendría la responsabilidad para el fomento de inversiones en actividades no agropecuarias.
- La Subsecretaría de Agricultura y la Coordinación General de Ganadería conservarían su autoridad para emitir criterios técnicos aplicables para toda Alianza, igualmente continuarían con sus funciones normativas y de supervisión, en inversiones agrícolas y pecuarias.
- Sanidades, Investigación y Transferencia de Tecnología, desarrollo de capacidades y organización de productores aplicarían transversalmente sus principios técnicos y brindarían sus servicios para toda la Alianza.

Problemática a resolver

- Alianza es el principal instrumento de fomento de la política agropecuaria y de desarrollo rural en México, pero existen temas estratégicos que son abordados de manera parcial y no integralmente.
- Los programas operan sin suficiente coordinación ni sinergia. En las actuales Reglas de Operación (RO) cada uno de los programas que integran Alianza están estructurados con lógicas y estrategias distintas, pudiendo entrar en contradicción en la operación.

Condicionantes

- El tema rebasa el ámbito de acción del PDR y, por lo tanto, para la aplicación de las medidas sugeridas sería necesaria una decisión al más alto nivel dentro de SAGARPA.
- Para operativizar esta propuesta, es necesario también que la decisión de concentrar la conducción estratégica de los distintos programas de Alianza, sea replicada por los gobiernos estatales.

Diseño: Propuesta 2

Fortalecer la sustentabilidad como tema transversal. El manejo sustentable de recursos naturales si bien está presente en los objetivos del Programa, lo cierto es que tiene poca repercusión en las acciones impulsadas por él. Por ello, se recomienda incluirlo con más fuerza en la normatividad y en la operación, tal como se ha venido realizando con algunos manuales operativos para garantizar la atención de este importante tema, pero incorporando además las siguientes medidas:

- Restringir el apoyo a proyectos que generen externalidades negativas para el ambiente.
- Incluir criterios de sustentabilidad en la asignación de recursos, desde la convocatoria y con un peso específico en la calificación de proyectos a través de ponderadores en las fórmulas de priorización de solicitudes.
- Establecer en las RO que al menos 25% los recursos del Programa se canalicen para impulsar inversiones que contengan criterios de sustentabilidad.
- Otorgar un mayor porcentaje de subsidio a aquellos proyectos que demuestren ser ambientalmente sustentables, tal como se hace actualmente en la atención a regiones y grupos prioritarios.
- Considerar un porcentaje de recursos dentro de la modalidad de ejecución nacional para realizar proyectos sustentables estratégicos, con el propósito de generar experiencias positivas en el manejo sustentable de los recursos naturales, que servirán como modelos replicables.

Problemática a resolver

- La sustentabilidad es un tema fundamental para garantizar la viabilidad de cualquier proyecto de desarrollo, por ello es una de las principales líneas de atención señaladas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Sin embargo, aún cuando aparece de manera general en las RO, lo cierto es que la trascendencia del tema no se refleja en las acciones que lleva a cabo el Programa.

Condicionantes

- Este tema necesariamente debe incorporarse de manera transversal en la política de fomento de la SAGARPA, por lo que la responsabilidad de impulsarlo decididamente tendrá que ser compartida por las distintas áreas técnicas involucradas con Alianza.
- Asimismo, es también fundamental lograr sinergias con otros programas del Gobierno Federal orientados a la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Diseño: Propuesta 3

Acotar la discrecionalidad, conservando la versatilidad del diseño. La flexibilidad actual del Programa es una de sus mayores virtudes, ya que permite su adaptación ante diferentes situaciones y por ello debe mantenerse. Sin embargo, es necesario incluir en la norma medidas más rigurosas para acotar los espacios de discrecionalidad en la manejo de los recursos públicos, para lo cual se recomiendan las siguientes medidas:

- Establecer un sistema de control y seguimiento a la operación con un esquema de incentivos, que estimule las buenas prácticas de gestión y que aplique sanciones cuando se ejerzan recursos sin apego a la normatividad.
- Incorporar restricciones normativas que señalen explícitamente el tipo de inversiones que no deberán ser financiadas por el Programa por desviar la atención de las prioridades establecidas en la estrategia del Programa.

Problemática a resolver

- La estrategia del PDR define claramente sus prioridades de atención hacia localidades marginadas, productores de bajos ingresos y grupos vulnerables. Sin embargo, subsisten problemas de comprensión del diseño y de insuficiente desarrollo institucional para su correcta aplicación, lo que facilita en la operación un manejo discrecional de los recursos.
- En las RO actuales se establecen porcentajes mínimos de atención a dichas prioridades, pero no se restringe la posibilidad de financiar cualquier otro concepto, aunque poco tenga que ver con las prioridades de desarrollo. Además no se aplican sanciones si dichas metas no se cumplen.

Condiciones

- Este tema podría incorporarse sin ningún problema en las RO del PDR, aún cuando no se lograra su introducción para el conjunto de la Alianza.

Diseño: Propuesta 4

Equilibrios regionales. Incluir en el diseño criterios que fomenten una mejor distribución regional de los recursos con la finalidad de contribuir a corregir la actual situación de desequilibrios regionales.

- En la fórmula de distribución de recursos federalizados hacia los municipios se recomienda incluir el índice de desarrollo humano (IDH), lo que fortalecería el actual uso del índice de marginación como criterio técnico para focalizar las inversiones del Programa.

Problemática a resolver

- Si bien el diseño del Programa reconoce la desigualdad del campo mexicano, lo cierto es que no se ha logrado incidir suficientemente en la corrección de la desigualdad entre las regiones, la cual se mantiene y acentúa.

Condiciones

- Este tema es del ámbito de competencia de los gobiernos estatales. Cabe mencionar que SAGARPA ha incluido ya el IDH como criterio técnico dentro de la fórmula actual de distribución de recursos de Alianza hacia los estados.

5.2.2 Federalización

El tema de la federalización trasciende los ámbitos del Programa y de la propia SAGARPA, ya que su impulso compete al Estado mexicano y a la sociedad en su conjunto. Además hay que considerar que su avance enfrenta retos considerables en al menos los siguientes temas: *i)* administrativo, donde es fundamental delimitar claramente funciones y responsabilidades entre niveles de gobierno; *ii)* jurídico, donde se requiere concretar la reforma del Estado; y *iii)* fiscal, donde se impone la necesidad de lograr una mayor recaudación tributaria por parte de los estados y municipios.

No obstante, es muy importante señalar que la operación federalizada de Alianza para el Campo, que implica la transferencia de recursos y atribuciones desde el Gobierno Federal hacia los estados y municipios, representa una de sus características más notables. Dicha condición, además de impulsar el desarrollo institucional, con la conformación de instancias mixtas de gestión donde se toman decisiones concertadas entre los distintos niveles de gobierno, promueve también un esquema de co-financiamiento que aumenta considerablemente los recursos del Programa. En este sentido, el impulso decidido del Programa a la descentralización ha tenido un significativo efecto como escuela de gestión pública y educador colectivo.

Sin embargo, se identifica entre los actores involucrados en la gestión del Programa una polarización en las opiniones, que requiere superarse para avanzar en el proceso de federalización. Por un lado, en el ámbito de acción de SAGARPA se emiten señales encontradas y persiste una indefinición de tiempos y acciones para lograr una transferencia cabal de funciones y recursos hacia los estados. Por otro lado, los gobiernos estatales han enfrentado este proceso de manera pasiva, reduciendo significativamente sus aportaciones a Alianza, al mismo tiempo que destinan cada vez más recursos hacia programas propios, lejos de la normatividad federal. En este escenario, las instancias mixtas de gestión funcionan rutinariamente bajo una lógica operativa, dejando de lado sus funciones como órganos colegiados donde se analicen los temas estratégicos para el desarrollo rural. Aunado a lo anterior, la participación de la sociedad rural en la toma de decisiones ha sido limitada.

A continuación se presentan algunas recomendaciones tendientes a generar condiciones que favorezcan la toma de decisiones concertadas, lo que permitirá encontrar los caminos para avanzar en el proceso de federalización.

Federalización: Propuesta 1

Se recomienda la composición de un Gabinete de Desarrollo Rural, a través del cual el Ejecutivo Federal pueda hacer posible una **coordinación efectiva en la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable** (CIDRS), con el objetivo de articular y armonizar los objetivos de diferentes programas federales, de tal manera que sean complementarios y coherentes entre sí.

- En este escenario será posible articular las distintas estrategias de descentralización que se impulsan desde el Gobierno Federal, para que la acción y recursos de las dependencias se sumen a un nuevo pacto federal basado en el enfoque multisectorial, territorial y participativo de la LDRS.
- Esta intervención al más alto nivel debe traducirse en instrucciones precisas para el accionar de las dependencias federales en los niveles estatal, distrital y municipal, teniendo como marco de referencia un nuevo PEC sexenal en el cual se precisen metas y recursos comprometidos, bajo un sistema de monitoreo y seguimiento que asegure resultados en un tiempo definido.

Problemática a resolver

- La LDRS define las instancias y los espacios de gestión para avanzar en la descentralización de las políticas para el campo. Sin embargo, dichos planteamientos de la Ley no han sido suficientemente asumidos por las dependencias federales. Únicamente SAGARPA, y más particularmente el PDR, han dado un impulso decidido a la descentralización de la gestión pública para el desarrollo rural.

Condicionantes

- Este es un tema que compete al Estado Mexicano y a la sociedad en su conjunto, trasciende los ámbitos del PDR y de SAGARPA, por lo cual debe abordarse como política de Estado.

Federalización: Propuesta 2

Se recomienda una **estrategia diferenciada de gestión federalizada** con dos modalidades de operación en los estados, para lo cual la experiencia de la gestión municipalizada del PDR, que reconoce las diferencias entre municipios, puede servir como referencia.

- **Modalidad 1. Operación plena a cargo de los gobiernos estatales**, aplicable a las entidades federativas que cumplan al menos con las siguientes condiciones:
 - Áreas de gobierno específicas para desarrollo rural en la Secretaría Estatal del ramo (SEDAGRO)
 - Aportaciones del gobierno estatal a Alianza, proporcional a sus capacidades reales de inversión
 - Funcionamiento pleno del CEDRUS
 - Definición de prioridades de desarrollo a mediano plazo y metas medibles
 - Mecanismos operativos que simplifiquen y transparenten la operación
 - Sistema de información en línea equivalente al SISER
 - Utilización de esquemas de priorización de solicitudes automatizados
 - Rendición de cuentas obligatoria
- **Modalidad 2. Operación compartida SAGARPA – gobiernos estatales**, si no se cumple con alguno de los requisitos definidos anteriormente, se sugiere una operación soportada en las Delegaciones (DDR-CADER), como sucede actualmente en algunos estados. Al mismo tiempo se tendrá que apoyar a los gobiernos estatales para que transiten hacia la modalidad 1, lo que exigiría un intenso programa de capacitación a funcionarios para avanzar gradualmente en su desarrollo institucional. Esta transición deberá incluir una definición concreta de las prioridades de desarrollo rural para el gobierno estatal, así como el establecimiento de metas precisas para lograr una mayor eficiencia y transparencia en la operación. Asimismo, deberá impulsarse la consolidación de las instancias mixtas de gestión como órganos colegiados para la toma de decisiones concertadas.

Problemática a resolver

- Ante el estancamiento del esquema federalizado de Alianza que busca la corresponsabilidad y co-financiamiento del Gobierno Federal y los gobiernos estatales, es necesario generar incentivos para que los estados avancen en el desarrollo de “buenas prácticas de gestión”.
- El actual esquema de gestión descentralizada se aplica a todas las entidades federativas asumiendo que tienen el mismo desarrollo de capacidades institucionales para la operación de Alianza, sin reconocer la heterogeneidad de condiciones que se presentan en los distintos estados.

Condicionantes

- Para que esta recomendación prospere es necesario unificar los criterios de los distintos programas de Alianza, para consensar cuáles son las “buenas prácticas de gestión” y para hacer viable una política de incentivos para cada estado.
- En este sentido, es necesaria una decisión al más alto nivel de SAGARPA para todo el conjunto de Alianza, pero también se requiere un trabajo de sensibilización y concertación con los gobiernos estatales.

Federalización: Propuesta 3

Se requiere una decisión de SAGARPA que defina claramente su posición sobre **transferir o no los DDR y CADER** a los gobiernos estatales. A partir de esta definición, se tienen que tomar en cuenta que se presentarán al menos tres escenarios distintos, que atendidos según las condiciones propias de cada estado facilitarían el proceso de federalización:

1. **Transferencia total de DDR y CADER.** Transferir infraestructura y personal de la SAGARPA a los gobiernos estatales que lo soliciten y estén en condiciones de asumir esta transferencia. Este escenario se puede vincular a la modalidad 1 de la propuesta anterior.
2. **Concertación para la operación compartida.** En este escenario los DDR y CADER seguirán con SAGARPA, pero para la operación de Alianza se firmarán convenios específicos donde se exponga con claridad y de manera explícita atribuciones y responsabilidades para cada parte. Esto significaría que las Delegaciones de SAGARPA conservan la infraestructura y personal, apoyando a las SEDAGRO estatales en la operación de Alianza.
3. **Estructuras paralelas en los estados.** A pesar de los costos que implica, esta situación ya se observa en algunos estados, por lo cual sería deseable formalizar el reconocimiento de dichas estructuras y de su responsabilidad en la operación de Alianza y de otros programas federales.

Problemática a resolver

- El tema de la transferencia de los DDR y CADER se ha politizado al extremo de convertirse en un factor de desencuentros entre la SAGARPA y los gobiernos estatales, que afecta profundamente la operación de Alianza.
- Esta situación genera que se perciban señales contradictorias y un retroceso en las posiciones de los actores con respecto al proceso, lo cual se refleja en disminuidas expectativas de avance en la federalización (muy visible en las Delegaciones de SAGARPA, pero con mayor rechazo por parte de las SEDAGRO).

Condicionantes

- Esta propuesta requiere de decisiones que deben ser tomadas al más alto nivel dentro de SAGARPA, puesto que rebasan los ámbitos del PDR y de la propia Alianza.
- En este sentido, lo más pertinente sería “encapsular” este asunto para no contaminar más el proceso de federalización.
- Debe tenerse en cuenta que lo más importante es la definición clara de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gestión, al margen de cómo se resuelva el tema administrativo de la transferencia de los DDR y CADER.

5.2.3 Municipalización

La descentralización de la gestión pública hasta el primer nivel de gobierno es un eje central de la LDRS, que el Programa ha asumido cabalmente y donde ha realizado importantes aportaciones, fortaleciendo las instancias de planeación definidas por la propia Ley a nivel distrital y municipal, y transfiriendo la mitad de sus recursos para la gestión directa por parte de los municipios.

En este sentido, la operación municipalizada del PDR ha mostrado ser más ágil y transparente que la operación estatal, contribuyendo ampliamente al desarrollo institucional de los municipios, ayudando a mejorar la focalización de los recursos e involucrando activamente a la sociedad rural en la toma de decisiones concertadas.

No obstante, debe señalarse que los logros registrados en la construcción de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable enfrentan riesgos que pueden comprometer los avances en este proceso, ya que persisten los problemas de representatividad y legitimidad al seno de dichos Consejos, lo que abre las puertas al corporativismo, derivando en acciones donde algunos consejeros solo buscan gestionar recursos para favorecer sus intereses particulares.

Por otra parte, hay que reconocer que si bien la LDRS es un marco jurídico muy amplio, lo cierto es que el impulso a los consejos ha recaído en la acción solitaria de SAGARPA y más particularmente del Programa, lo que limita su potencial. En este sentido, parte de las recomendaciones que se presentan a continuación exigen la intervención de otros actores institucionales y políticos que permitan viabilizar esta estrategia de descentralización.

Municipalización: Propuesta 1

Superar la visión sectorial para lograr que las distintas instancias desde las cuales se toman definiciones trascendentales del municipio, se articulen en torno a estrategias comunes que consideren un concepto integral de desarrollo, tal como lo establece la LDRS.

- Como se señaló en el apartado de federalización, es necesaria una expresión de voluntad política del más alto nivel que se traduzca en acciones concertadas de las instancias federales en los espacios de gestión municipales.
- Al mismo tiempo, es fundamental que en cada espacio territorial se constituya un solo consejo de desarrollo que incluya las funciones realizadas actualmente por los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, Consejos de Desarrollo Social, COPLADEMUN y otras instancias de planeación que existen a nivel municipal.
- Esto permitirá superar el riesgo de estancamiento que persiste actualmente sobre el proceso y ayudará a terminar con la acción solitaria emprendida por la SAGARPA en el impulso a los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable.

Problemática a resolver

- Existe un extenso marco jurídico que define las instancias y estrategias para la descentralización de la gestión pública, plasmado en distintas leyes como son la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley de Desarrollo Social, Ley de Planeación, entre otras. Pero los procesos de desarrollo no pueden concebirse de manera aislada, puesto que ocurren en un mismo territorio, por ello, resulta necesario armonizar las distintas disposiciones jurídicas en torno a una estrategia integral de desarrollo municipal.
- Asimismo, el Gobierno Federal cuenta con diversas estrategias y programas para fortalecer la capacidad de gestión de los municipios, pero éstas están concebidas bajo enfoques sectoriales y operan con lógicas distintas. Esto se traduce en acciones que en ocasiones resultan contradictorias entre sí, provocando ineficiencia y confusión entre los actores locales.

Condicionantes

- Este tema implica definiciones legislativas, como es el caso de la homologación de consejos -“un solo territorio, una sola estrategia y un solo Consejo por nivel”-, que involucra la participación del Congreso de la Unión y que significa también la adopción de un rol protagónico por parte de los Presidentes Municipales, lo cual rebasa evidentemente los ámbitos del PDR y de la SAGARPA.
- Por otro lado, en cuanto a la necesidad de articular los distintos programas del Gobierno Federal orientados a fortalecer la capacidad de gestión municipal, debe señalarse que esto implica acuerdos y decisiones al más alto nivel político, lo cual excede también las atribuciones del PDR.

Municipalización: Propuesta 2

Ante el incipiente desarrollo institucional y poca capacidad operativa que persiste en la mayoría de los municipios rurales del país, es fundamental impulsar con mayor énfasis el **fortalecimiento institucional municipal**, para lo cual se recomiendan lo siguiente:

- Una estrategia de desarrollo de capacidades de gestión local, enfocada al desarrollo institucional y formación de recursos humanos involucrados en la gestión municipal, que considere al menos tres líneas básicas: capacitación, información y difusión. Los sujetos de esta estrategia deben ser consejeros y funcionarios de los ayuntamientos y otros actores locales como técnicos y representantes de organizaciones sociales.
- Preservar la continuidad institucional consolidando los consejos de desarrollo rural sustentable. Para ello, es necesario fortalecer sus funciones como instancias mixtas representativas, incluyentes y plurales, donde se definen las estrategias de desarrollo local. Asimismo, es indispensable utilizar los planes de desarrollo rural sustentable para concertar las acciones prioritarias de desarrollo municipal.
- Reforzar la adopción de reglamentos internos en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) que regulen su actividad más allá de coyunturas político-electorales, institucionalizando así los procesos para la toma de decisiones.

Problemática a resolver

- El bajo nivel de desarrollo institucional y la insuficiente capacidad de gestión en los municipios rurales, afectan el alcance de los esfuerzos emprendidos por muchos Consejos de Desarrollo Rural Sustentable y comprometen la viabilidad del proceso en el largo plazo.
- La importancia de impulsar el desarrollo institucional del Municipio, no está suficientemente entendida como una prioridad para la política pública, lo cual impide que otras dependencias y programas se sumen al proceso.

Condicionantes

- Este tema es sustantivo en la LDRS, pero no puede ser atendido únicamente por SAGARPA y menos por el PDR en solitario, debe ser retomado por otras instancias federales y estatales para que sus programas contribuyan al fortalecimiento institucional de los municipios rurales.

Municipalización: Propuesta 3

La **operación municipalizada** del PDR ha dado excelentes resultados, pero **para potenciar sus resultados es necesario sumar los esfuerzos y recursos de otros programas de la SAGARPA**, o al menos de Alianza, en torno a la estrategia de municipalización propuesta por el Programa.

Asimismo, en el marco específico del PDR se identifican algunas áreas de mejora para potenciar los resultados de la operación municipalizada, para las cuales se emiten las siguientes recomendaciones:

- En función de su potencial para impulsar proyectos de impacto regional, el PDR debe continuar fortaleciendo a los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) como instancias intermedias de gestión y participación, a través de las siguientes medidas:
 - Estableciendo techos presupuestales que permitan asignar recursos federalizados a proyectos seleccionados en el seno de los CDDRS.
 - Fortaleciendo el papel de los CMDRS como base institucional y social, con el propósito de inducir la coordinación institucional desde el primer nivel de gobierno, encadenando así las acciones de los CDDRS con los procesos municipales.
- Para garantizar la calidad de los servicios proporcionados por los coordinadores distritales y municipales, es necesario establecer un esquema de certificación y evaluación del desempeño, para lo cual será fundamental la participación de otras instancias como el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
- Intensificar las acciones que se han venido emprendiendo para estimular el intercambio de experiencias entre municipios y reuniones regionales que tienen el propósito de mostrar los modelos exitosos en la gestión descentralizada.

Problemática a resolver

- Los CDDRS no logran consolidarse como instancias plurales donde se discutan y definan las prioridades de desarrollo en el ámbito distrital, sus capacidades de gestión son insuficientes para impulsar proyectos estratégicos de impacto regional. El proceso de consolidación de los Consejos Distritales se ha rezagado con respecto a sus contrapartes municipales.
- En la operación municipalizada hacen falta mecanismos que aseguren la calidad de los servicios que brindan los coordinadores.

Condicionantes

- En el caso de sumar esfuerzos y recursos del resto de los programas de Alianza en torno a la estrategia de municipalización, es necesaria una definición desde el más alto nivel de SAGARPA que induzca a que otras áreas comiencen a municipalizar sus programas.
- Para el caso de las recomendaciones en torno a la operación municipalizada del PDR, cabe señalar que son perfectamente atendibles por el mismo.

5.2.4 Arreglo institucional

El PDR ha tenido un papel clave en el impulso de una nueva institucionalidad para el medio rural, con el impulso a los consejos de desarrollo rural sustentable y la creación de instancias mixtas de gestión para su operación. Los logros en este sentido son identificados por los numerosos actores involucrados en la gestión del Programa, existiendo consenso de que la principal tarea radica en lograr acuerdos para ordenar y reorientar las acciones para consolidar los procesos que se han iniciado.

Sin embargo, el insuficiente desarrollo de capacidades de gestión local, sumado a las condiciones políticas y sociales que se viven en el país, han venido generando serias dificultades para la toma de acuerdos entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los municipios. Esta situación marca la necesidad de lograr un nuevo pacto que abra los espacios para la discusión de los temas estratégicos del desarrollo rural, permitiendo la negociación y consenso entre distintos niveles de gobierno, para lograr que los diferentes instrumentos de política pública concurren para resolver los problemas del campo.

En el caso particular del PDR la calidad de la gestión está determinada por el arreglo institucional específico de cada estado, y es común que en dicho arreglo tengan mayor peso las cualidades y relaciones personales de los funcionarios, que la institucionalidad del proceso. Es necesaria una clara delimitación de responsabilidades y funciones, donde las Delegaciones tendrán que centrar su trabajo en la orientación estratégica y vigilancia de la norma, mientras las SEDAGRO asuman la responsabilidad total de la operación.

En este marco, se proponen recomendaciones que buscan contribuir a generar espacios para la toma de decisiones concertadas, para decidir el rumbo estratégico del desarrollo rural en los estados.

Arreglo institucional: Propuesta 1

Dada la importancia fundamental del impulso a las capacidades de gestión local en los procesos de desarrollo rural, se recomienda realizar acuerdos entre SAGARPA y los gobiernos estatales para **promover la conformación de Institutos Estatales para el Desarrollo Rural**, lo que permitiría tener una mayor cobertura a nivel nacional y dar respuestas específicas a las necesidades locales.

- Estos organismos tendrían que basar su trabajo en los principios de la LDRS, de tal manera que les permitiera instrumentar la aplicación del Programa Espacial Concurrente (PEC) en los estados.
- Tendrían que concebirse además como órganos independientes, para implementar esquemas más horizontales en la toma de decisiones.
- Las funciones que tendrían que cumplir serían las de planeación, operación capacitación y supervisión de los programas dirigidos al desarrollo rural en la entidad.
- Con el apoyo de las instituciones de educación superior, estos organismos tendrán que aprovechar la infraestructura y capacidades existentes en los estados para ofrecer servicios de capacitación tutorial en línea, apoyo metodológico, desarrollo de materiales didácticos, acreditación de prestadores de servicios profesionales (PSP), control de calidad y supervisión.
- De esta manera, bajo un esquema que permita generar las condiciones para la descentralización gradual del INCA Rural, a través de estos organismos se tendrían mejores condiciones para atender localmente las necesidades de capacitación detectadas a través de los esfuerzos realizados por los Coordinadores SINACATRI en los municipios.

Problemática a resolver

- El principal reto que enfrenta la consolidación de la nueva institucionalidad en el medio rural es la necesidad de desarrollar las capacidades de gestión local.
- Existen numerosas instancias encargadas de conducir los programas destinados al desarrollo rural, pero no han logrado suficientes sinergias y la concurrencia de acciones y recursos ha sido insuficiente.
- Además existe un vacío institucional para atender la enorme demanda de capacitación por parte de los funcionarios, técnicos y en general de la sociedad rural.

Condiciones

- Esta propuesta rebasa los ámbitos del PDR, requiere de un nivel de consenso al interior de SAGARPA y debe ser impulsado al más alto nivel político.
- Además es necesario que la propuesta sea compartida por los gobiernos estatales, ya que sin un decidido apoyo por parte de los gobernadores sería muy limitado el desempeño de estos organismos.
- Es indispensable también que en la construcción de estos Institutos Estatales de Desarrollo Rural no se dupliquen estructuras existentes y se optimicen los recursos.
- Igualmente es necesario involucrar en las acciones de estos organismos a otros actores institucionales como las instituciones de educación superior, al mismo tiempo que se fomenta la participación de las organizaciones rurales en la toma de decisiones.

Arreglo Institucional: Propuesta 2

Con relación a la operación del PDR, se recomienda **concentrar en un solo organismo la evaluación, dictamen y seguimiento de proyectos y de PSP**, lo que permitiría terminar con la ambigüedad que existe en la revisión técnica, seguimiento de los proyectos y supervisión de los servicios profesionales.

- En este esquema se lograría mayor coherencia entre la aprobación de proyectos y la supervisión a los servicios brindados por los PSP, al mismo tiempo que se facilitaría el seguimiento técnico de las inversiones.
- Este esquema debe asegurar que se preserve la independencia técnica en la toma de decisiones, para lo cual se recomienda asignar estas funciones a un organismo contratado mediante licitación.

Problemática a resolver

- Ausencia de una evaluación *ex ante* de proyectos, deficiencias técnicas en el dictamen de solicitudes y vacíos en el seguimiento técnico de las inversiones.
- Opacidad en el proceso de selección de solicitudes y falta de independencia técnica por parte de la UTOE.

Condiciones

- La propuesta es de competencia del PDR, pero para su aplicación se requiere sensibilizar a los gobiernos estatales para que se apropien de la medida.
- En este sentido, debe buscarse el consenso con los gobiernos estatales para seleccionar a la instancia más adecuada para hacerse cargo de estas funciones en cada estado.

5.2.5 Planeación y asignación de recursos

En un contexto donde los recursos son siempre insuficientes para atender todas las necesidades de inversión requeridas para el desarrollo rural, el PDR ha impulsado un esquema de planeación que considera la toma de decisiones concertadas entre distintos niveles de gobierno y la participación de la sociedad rural. Aunado a esto, el Programa también ha decidido focalizar sus inversiones, priorizando la atención a productores de bajos ingresos, zonas marginadas, grupos vulnerables y cadenas agroalimentarias de alta inclusión social. Con la finalidad de mejorar la calidad del gasto, el PDR adoptó además el enfoque de proyectos para generar inversiones más integrales. Igualmente se ha decidido canalizar recursos para el fomento de actividades no agropecuarias, que han dado excelentes resultados en la generación de empleo y mayores ingresos.

No obstante, en la dinámica operativa ha prevalecido una visión de corto plazo y un desinterés por focalizar la entrega de apoyos, ya que los operadores siguen funcionando bajo una lógica inercial, donde el ejercicio de recursos públicos se realiza bajo criterios de gasto y no de inversión. Esta situación se explica porque las prioridades de desarrollo no han sido definidas en la mayoría de los estados y el bajo desarrollo institucional de muchos estados y municipios limita la capacidad de realizar ejercicios de planeación estratégica. Por ello, es necesario impulsar esquemas institucionalizados que garanticen la definición de prioridades, para orientar las inversiones conforme a líneas estratégicas consensuadas entre distintos niveles de gobierno.

A pesar de lo anterior, hay que reconocer que algunos estados han adoptado mecanismos como la priorización de solicitudes y la planeación territorial del desarrollo, que mejoran sensiblemente la asignación de recursos. En este sentido, a continuación se presentan algunas recomendaciones que pueden contribuir para dar mayor racionalidad en la orientación de las inversiones del Programa.

Planeación y asignación de recursos: Propuesta 1

Utilizar el futuro Censo Agrícola, Ganadero y Forestal para realizar una estratificación de productores a nivel nacional.

- De esta manera, podrá construirse un instrumento de gran utilidad práctica que sirva para definir políticas diferenciadas y delimitar con mayor precisión a la población objetivo de los distintos programas orientados al desarrollo rural.

Problemática a resolver

- Actualmente no se cuenta con un padrón confiable de productores elegibles para recibir apoyos de Alianza.
- Aún cuando se ha incorporado en las RO la obligatoriedad de que los estados hicieran su propio estudio de estratificación, la utilización de los mismos en la asignación de recursos ha sido prácticamente nula.

Condicionantes

- La cobertura y extensión temática del VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal y del IX Censo Ejidal darán la oportunidad de recabar suficiente información para lograr una solución global del tema.
- Sin embargo, la decisión para adoptar esta recomendación rebasa los alcances del PDR y requiere de una decisión consensuada al más alto nivel de la SAGARPA.

Planeación y asignación de recursos: Propuesta 2

Reforzar la planeación estratégica, fortaleciendo los espacios de planeación que define la LDRS. Para ello, se recomienda tomar las siguientes medidas:

- Dar certidumbre a la continuidad de esfuerzos realizados en proyectos prioritarios, asegurando el seguimiento de las inversiones por medio de una **planeación multianual del presupuesto federal**.
- **Inducir mayor participación institucional en los PEC estatales**, sumando recursos de otros programas federales en función de las prioridades definidas en los Planes de Desarrollo Rural Sustentable y consolidar así a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.
- Como parte de los Anexos Técnicos de los Convenios Marco de Colaboración entre las Entidades y el Gobierno Federal, se recomienda incluir una **definición explícita de las prioridades de desarrollo** consensadas donde se fijen metas concretas y medibles.

Problemática a resolver

- Aunque la LDRS define los espacios e instrumentos de planeación para orientar las inversiones públicas, predominan diversos problemas en el ámbito de la planeación del desarrollo rural:
 - Existen muchos planes, pero hay poco consenso y coordinación de acciones.
 - La utilización de estos instrumentos en la asignación de recursos es muy reducida.
 - No se ha logrado una participación amplia y plural en su elaboración.
 - Persiste una deficiente calidad de los documentos.

Condicionantes

- La planeación multianual del presupuesto federal puede llevarse a cabo a partir de una negociación y acuerdo de la SAGARPA con la Secretaría de Hacienda y con el Congreso de la Unión.
- Alcanzar una mayor participación institucional en los PEC y lograr así la suma de recursos de otros programas federales a través de los Planes de Desarrollo Rural Sustentable, requiere de una voluntad política al más alto nivel para ser atendida por el conjunto de las dependencias.
- La mayor participación y uso de los distintos planes de desarrollo para el medio rural, son factibles de aplicación en las actuales condiciones, pero requieren de un impulso decidido desde el ejecutivo federal, con el apoyo de gobernadores y presidentes municipales.

Planeación y asignación de recursos: Propuesta 3

En el marco específico del PDR, para mejorar la calidad del gasto y alcanzar las metas de focalización para la atención de regiones marginadas y productores de bajos ingresos, se recomienda adoptar las siguientes medidas:

- Canalizar más recursos hacia localidades de muy alta marginación, para lo cual es necesario intensificar la estrategia del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) y designar PSP adscritos a municipios de alta marginación que generen más proyectos de inversión para estas localidades.
- Aplicar esquemas alternativos al reembolso tales como pagos parciales contra avance de obra, cartas de cesión de derechos, crédito a la palabra, entre otros.
- Incentivar proyectos multianuales que contengan criterios de sustentabilidad ambiental.
- Aplicar fórmulas de priorización de solicitudes, a través de algoritmos que califiquen la viabilidad de los proyectos en función de las prioridades de desarrollo, tal como ocurre en los estados de Sonora, Michoacán y Chihuahua.
- A partir de una clasificación de los tipos de proyecto que se financian, según el tamaño de la inversión o la complejidad técnica, se sugiere simplificar el esquema para no exigir proyectos muy elaborados en inversiones que por su monto o sencillez solo requieren de una ficha técnica.
- Revisar la pertinencia de obligar a la conformación de grupos de al menos 6 integrantes como requisito para acceder a los apoyos.

Problemática a resolver

- Aún cuando el Programa ha definido la obligación de canalizar al menos 70% de sus recursos hacia localidades marginadas, lo cierto es que los recursos que llegan a dichas regiones siguen siendo insuficientes, lo cual es más preocupante en el caso de las localidades de muy alta marginación que reciben menos del 4% de los recursos.
- El mecanismo de reembolso significa para los productores de menores ingresos una limitante considerable para su participación en el Programa.
- En la operación del Programa persiste una deficiente evaluación y dictamen de proyectos, además de carecer de un adecuado seguimiento y acompañamiento técnico de las inversiones, lo que permite una atención a la libre demanda disfrazada de proyecto donde se simulan grupos.

Condicionantes

- Estas propuestas son factibles de incorporarse en las RO del PDR, aun sin cambios en el resto de la Alianza.
- No obstante, es necesario advertir que lo importante es lograr un equilibrio entre los controles normativos y la versatilidad del diseño para impulsar proyectos que por su naturaleza son heterogéneos, para evitar el riesgo de orillar a la simulación.

5.2.6 Desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades de la población rural es imprescindible para generar nuevas oportunidades de alcanzar mejores condiciones de vida. En este sentido, las acciones del PDR, han significado un cambio estructural que modificó cualitativamente la provisión de servicios profesionales y asistencia técnica en el medio rural. De esta manera, el impulso a un mercado de servicios profesionales resulta una estrategia adecuada para acercar asistencia técnica de calidad a los beneficiarios del Programa.

Sin embargo, el esquema de pago por servicio enfrenta limitantes para impulsar el mercado de servicios profesionales, debido a que existe una gran debilidad en la demanda, y la oferta de servicios enfrenta a su vez problemas de calidad, además los productores de bajos ingresos (PBI) y población que habita en regiones marginadas no acceden a dicho mercado.

Aunado a esta situación, debe señalarse que los programas de asistencia técnica de Alianza para el Campo no tienen suficiente coordinación, operan bajo lógicas distintas, su cobertura sigue siendo limitada, las cualidades y las experiencias propias de cada programa no son aprovechadas por los otros y los servicios profesionales que brindan no logran hacer sinergias. Por ello, a continuación se presentan algunas recomendaciones que buscan aportar elementos para mejorar la calidad y el desempeño de los servicios profesionales para el medio rural.

Desarrollo de capacidades: <u>Propuesta 1</u>
<p>Integrar los servicios de asistencia técnica de Alianza, lo cual implica construir una estrategia común que incluya al PDR, a Fomento Ganadero, a Fomento Agrícola y a Acuacultura y Pesca.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En ese marco será posible ofrecer servicios diferenciados y especializados, atendiendo la heterogeneidad de la demanda, pero respondiendo de manera articulada e integral. • Esto permitirá unificar los esquemas de control de calidad, pago por servicio, asistencia técnica continua, acreditación y evaluación del desempeño. • Al menos se propone integrar los servicios profesionales que brinda el PDR a través de sus acciones en el desarrollo de capacidades y fortalecimiento de la organización, para sumar sus ventajas en una estrategia común.
Problemática a resolver
<ul style="list-style-type: none"> • Los servicios profesionales que se brindan a través de Alianza para el Campo no tienen una buena coordinación y cada programa opera con una lógica diferente, sin generar sinergias.
Condicionantes
<ul style="list-style-type: none"> • La integración del conjunto de servicios técnicos que oferta Alianza requiere de una decisión y consenso que va más allá del PDR, que necesita una decisión al más alto nivel de la SAGARPA. • No obstante, la integración de los servicios técnicos del PDR puede resolverse a nivel de cambios en las RO actuales.

Desarrollo de capacidades: Propuesta 2

Desarrollar una estrategia para brindar servicios profesionales diferenciados, para lo cual se recomienda tomar en cuenta las siguientes premisas:

- Productores en transición (tipos II y III): continuar impulsando el mercado de servicios profesionales a través del esquema de pago por servicio
- PBI y resto de productores con inversiones que conllevan innovaciones tecnológicas: brindar un acompañamiento técnico continuo
- Población que vive en localidades marginadas: intensificar la estrategia PESA
- Municipios de alta marginalidad que no reciben servicios del PESA: adscribir PSP al ayuntamiento para que brinde servicios de asistencia técnica
- Grandes productores empresariales (tipos IV y V): no otorgar subsidios

Problemática a resolver

- Ante la heterogeneidad de condiciones técnico-productivas y sociales que se presentan en el agro mexicano, debe reconocerse que productores diferentes requieren de servicios diferentes.
- El esquema de pago por servicios muestra ventajas en productores medios (tipo III), pero enfrenta múltiples problemas para aplicarse con PBI.
- Hay una baja cobertura de atención a PBI, mientras se sigue subsidiando a grandes productores (tipos IV y V)

Condicionantes

- Este tema puede resolverse sin ningún problema, introduciendo cambios a las actuales RO del PDR.

Desarrollo de capacidades: Propuesta 3

Fortalecer el mercado de servicios profesionales a través de las siguientes medidas:

Para fortalecer la **demanda**:

- Asegurar la participación efectiva de beneficiarios en la contratación y supervisión de PSP
- Realizar talleres informativos a solicitantes potenciales
- Incluir el servicio de acompañamiento técnico para dar seguimiento a las inversiones
- Dar mayor impulso al servicio de capacitación

Para fortalecer la **oferta**:

- Continuar con el impulso a las Agencias de Desarrollo Rural, desarrollando la oferta de servicios especializados a través de las principales cadenas agroalimentarias en cada estado
- Reforzar los esquemas de capacitación continua y acreditación de PSP
- Supervisar por especialidad y no por área geográfica, buscando además resolver los posibles conflictos de intereses entre supervisores y PSP
- Agilizar pago de servicios corrigiendo mecanismos administrativos, previendo aplicar sanciones cuando se exceden los tiempos establecidos

Problemática a resolver

- En el mercado de servicios profesionales, la parte más débil es la demanda de servicios.
- Los productores de menores ingresos que habitan en regiones marginadas quedan excluidos de este mercado.
- No hay un seguimiento técnico de las inversiones, ni se acompañan los proyectos estratégicos o que conllevan innovaciones técnicas.
- La oferta de servicios especializados a través de equipos multidisciplinarios es muy limitada.
- Existe una necesidad de capacitación continua por parte de los PSP.
- Los atrasos injustificables en el pago de los servicios ponen en riesgo a todo el esquema desarrollado por el PDR.

Condicionantes

- Este tema puede resolverse sin ningún problema introduciendo cambios en las actuales RO del PDR.

5.2.7 Organización económica de productores

El PDR reconoce que el desarrollo sustentable no puede alcanzarse sin el impulso al capital social. En este sentido, la estrategia llevada a cabo por el Programa para consolidar las organizaciones económicas rurales (OE), ha mostrado su pertinencia para incidir positivamente en la dinámica de dichas organizaciones, generando así un modelo con gran potencial para detonar procesos que ofrezcan perspectivas reales de desarrollo para los productores con menores niveles de ingreso, escolaridad y activos productivos.

No obstante, se requiere atender algunos problemas identificados en la operación, comenzando por resolver la incompreensión que prevalece en muchos estados con respecto a esta estrategia. Es indispensable también asignarle más recursos a la organización económica, en correspondencia con la importancia de esta estrategia del PDR. De igual manera, deben transparentarse los mecanismos de selección de las OE apoyadas, asegurando que serán beneficiadas aquellas que tienen mayor potencial y capacidad para asumir liderazgos. Asimismo, debe aplicarse un sistema de seguimiento a los apoyos y control de calidad de los servicios profesionales que se brindan a las OE, para lo cual puede ser de utilidad el esquema de supervisión utilizado por el CECADER.

Organización económica: Propuesta 1

Dada la importancia fundamental de la organización económica para acceder a un verdadero desarrollo rural sustentable, **es necesario revalidar esta estrategia**, en sintonía con dicha importancia. Para ello, se sugieren las siguientes medidas:

- Asegurar que los distintos programas federales de apoyo a la organización rural sean coherentes entre sí, para evitar actitudes corporativas y relaciones clientelares, teniendo como principal objetivo fomentar la profesionalización y competitividad de las organizaciones.
- Continuar los encuentros regionales de interlocución con OE, involucrando cada vez más a los gobiernos estatales.
- Romper la asimetría de información ampliando la difusión de los componentes de consolidación organizativa y fomento empresarial, garantizando una participación más equitativa de las OE.
- Impulsar la formación de agencias especializadas que brinden asesorías y consultorías para reforzar la capacidad gerencial, productiva y comercial de las OE apoyadas por el Programa.
- Desarrollar una estrategia para fortalecer las estructuras organizativas de la propiedad social, en ejidos y comunidades.

Problemática a resolver

- Existen muchos programas de apoyo a la organización, que tienen lógicas distintas que pueden entrar en contradicción y competencia en la operación; sin embargo, carecen de la estrategia del PDR para fomentar la profesionalización y competitividad.
- La poca difusión de la estrategia de fomento a la OE, genera condiciones para un uso discrecional de los recursos a favor del clientelismo.
- El tema de la organización económica de la propiedad social de la tierra no se está atendiendo a pesar de su relevancia en la población objetivo del PDR.

Condicionantes

- Armonizar los diversos programas que apoyan a las organizaciones rurales requiere de una intervención de la SAGARPA y de las demás dependencias federales involucradas en el tema.
- En cuanto al resto de las propuestas dirigidas para mejorar el desempeño de los componentes de consolidación organizativa y fomento empresarial, cabe señalar que estas pueden resolverse a nivel de cambios en las RO del PDR.

Bibliografía

1. Banco Mundial. 1999. "Más allá del centro. La descentralización del estado". Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. [<http://go.worldbank.org/R9R6QALY90>]
2. Banco Mundial. 2004. "La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno". México. 350 p.
3. Banco Mundial. 2005. "Beyond the city: the rural contribution to development". World Bank Latin American and Caribbean Studies, Advance Edition. Washington DC. 2005. 352 p.
4. BID, 1998. "América Latina frente a la Desigualdad". Banco Interamericano de Desarrollo
5. Brito, Morelba. 2003. "Las reformas de segunda generación en América Latina: la reivindicación de la política". Ciencias de Gobierno, enero-julio de 2003, Vol. 7, número 13. Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IZEPES). Maracaibo, Venezuela. 26 p.
6. Caballero, José María (Task Manager). 2005. "Mexico: A Study of Rural Poverty". Document of the World Bank. Mayo de 2005. 255 p.
7. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). 2007. "Maíz: Indicadores Básicos". Presentación en *Power Point*. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura. México.
[<http://www.cedrssa.gob.mx/default.asp?doc=1010>]
8. CEPAL. 2005. "El efecto del TLCAN sobre las importaciones agropecuarias estadounidenses provenientes de México". José Alberto Cuellar Álvarez. Serie estudios y perspectivas. Sede Subregional de la CEPAL en México. 44 p.
9. CEPAL. 2006^a. "México: Crecimiento agropecuario, TLCAN, capital humano y gestión del riesgo. (Indicadores estadísticos agropecuarios)". Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 8 de febrero de 2006. LC/MEX/L.686/Add.1. 137p.
10. CEPAL. 2006^b. "México: tendencias, desafíos y obstáculos al crecimiento agropecuario". Braulio Serna Hidalgo. Santiago de Chile, 3 de marzo de 2006. 52 p.
11. FAO. 2004. "El Desempeño de los Servicios Públicos y el Rol del Gobierno Local. Una Investigación Respecto a la Descentralización de Servicios Públicos Relacionados con el Manejo de Suelos y Nutrientes de Plantas, la Planeación en el Uso de Tierras y el Manejo de Pastizales". Análisis de la Economía Pública en México.
[<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/servagrop/monomex.pdf>]

12. FAO. 2006. "Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. El papel del gasto público". Editores: Fernando Soto Baquero, Józimo Santos Rocha y Jorge Ortega. Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe. Santiago, Chile. 244 p.
13. Fodepal. 2004^a. "Desarrollo rural: nuevos enfoques y perspectivas". Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina. Alexander Schejtman. 43 p.
14. Fodepal. 2004^b. "Seguridad alimentaria: conceptos y tendencias. I y II Partes". Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina. Héctor Maletta y Rosario Gómez. 86 p.
15. Fodepal. 2004^c. "Un enfoque territorial hacia el desarrollo rural: experiencias internacionales e implicancias para la estrategia de microregiones en México". Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina. Alain de Janbri y Elisabeth Saudolet. Santiago de Chile. Agosto de 2004. 32 p.
16. Grupo Intergencial de Desarrollo Rural – México. 2007. Temas Prioritarios de Política Agroalimentaria y de Desarrollo Rural en México. Banco Mundial, CEPAL, FAO, IICA. México, 42 p.
17. IICA. 2007. "Prospectiva de las Instituciones Contempladas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable". Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. México D.F. 75 p.
18. INEGI. 2005. "Población rural y rural ampliada en México, 2000". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, México. 177 p.
19. OCDE. 2007. "Estudios de las políticas rurales de la OCDE en México". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. ISBN-978-92-64-01152-6-©. México, D.F. 183 p.
20. Ruiz García, Antonio. 2006. "El marco legal para el desarrollo de los territorios rurales y el sector agroalimentario: Ley de Desarrollo Rural Sustentable" Seminario Internacional sobre Desarrollo Rural y el Sector Agroalimentario: Estrategias de futuro. Sagarpa-Inca Rural. San Juan del Río, Querétaro. Abril de 2006. 24 p.
21. Sobrado-Fimbres, H. 2004. "Federalismo fiscal en México". Economía, Sociedad y Territorio, Dossier especial, 103-121.
[\[http://www.cmq.edu.mx/documentos/Revista/dossier/estdossier_4.pdf\]](http://www.cmq.edu.mx/documentos/Revista/dossier/estdossier_4.pdf)

Anexo 1

Metodología de Evaluación

A) Aspectos generales

1. Fuentes de información

La evaluación de los programas de Desarrollo Rural, Fomento Agrícola y Fomento Ganadero de Alianza para el Campo se llevó a cabo utilizando las siguientes fuentes de información:

- Encuesta a beneficiarios 2006 de los programas mencionados
- Base de datos histórica: encuestas a beneficiarios del período 2001 - 2006
- Cédula de la gestión estatal de Alianza
- Visitas a los estados del personal encargado de la evaluación de los programas
- Informes de Evaluación Nacional de los tres programas en ejercicios anteriores
- Información documental y bibliografía especializada

2. Encuesta a beneficiarios 2006

La encuesta a beneficiarios del ejercicio 2006 la diseñó el equipo de la UA-FAO y fue levantada por las entidades evaluadoras contratadas en los estados. Este instrumento se utilizó en los estados que realizaron la evaluación bajo el esquema tradicional: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Para los estados piloto, que diseñaron su propia evaluación, fue de uso opcional. Tal es el caso de Aguascalientes, Coahuila, Jalisco y Michoacán en la evaluación de Fomento Agrícola; Aguascalientes, Coahuila, Durango, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Yucatán en la evaluación de Fomento Ganadero; Aguascalientes, Durango, Michoacán, Nayarit y Querétaro en la evaluación de Desarrollo Rural.

Los objetivos específicos de la encuesta a beneficiarios son:

- obtener información para evaluar la operación de Alianza y conocer las características de los apoyos recibidos y de los beneficiarios de cada programa
- medir impactos de corto plazo en capitalización y en riego
- establecer una línea de base para medir dentro de dos o más años los impactos de mediano plazo en ingreso, empleo, capitalización y cambio técnico.

El cuestionario es una herramienta básica para recopilar información, está diseñado de forma que los datos obtenidos sean de calidad homogénea, cubre los siguientes temas:

- datos del expediente del beneficiario
- identificación del beneficiario y de los apoyos recibidos
- ingreso y empleo antes del apoyo
- nivel tecnológico antes del apoyo
- capitalización de la unidad productiva
- sanidad vegetal, salud animal e inocuidad agroalimentaria
- investigación y transferencia de tecnología
- municipalización de Alianza
- desarrollo de capacidades
- fortalecimiento de las organizaciones
- comentarios finales del beneficiario
- causas de la no recepción del apoyo

Se diseñaron cinco tipos de cuestionario, definidos de acuerdo con el programa y actividad en que se aplican los apoyos de Alianza:

ACTIVIDAD	TIPOS DE CUESTIONARIO	APLICA EN LOS SIGUIENTES CASOS:
AGRÍCOLA	1) Fomento Agrícola	Actividad agrícola primaria con o sin poscosecha o transformación
		Poscosecha o transformación agrícola
	2) Desarrollo Rural Actividades Agrícolas	Actividad agrícola primaria con o sin poscosecha o transformación
PECUARIA	3) Fomento Ganadero	Actividad pecuaria primaria con o sin posproducción o transformación
		Posproducción o transformación pecuaria
	4) Desarrollo Rural Actividades Pecuarias	Actividad pecuaria primaria con o sin posproducción o transformación pecuaria
NO AGROPECUARIA	5) Desarrollo Rural Actividades No Agropecuarias	En todos los casos en que el apoyo se aplique en actividades diferentes a las agrícolas o pecuarias primarias

La encuesta se aplicó en cada estado y programa 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. Base de datos histórica

En los ejercicios 2003, 2004 y 2005 la encuesta para la evaluación de Alianza se aplicó a beneficiarios del año y a beneficiarios de dos años anteriores. Los objetivos en cada caso fueron:

- beneficiarios del año: obtener información sobre la operación de Alianza, conocer las características de los apoyos recibidos y evaluar los primeros resultados en las actividades en que se aplicaron dichos apoyos
- beneficiarios de dos años antes: obtener información para evaluar los impactos de mediano plazo en las actividades en que se aplicaron los apoyos recibidos

Como resultado de estas encuestas se construyó una base de datos con información para medir impactos en los años 2002 y 2003 y para evaluar procesos en el período 2002 – 2006 (incorporando los datos de proceso de la encuesta a beneficiarios 2006). A partir de esta base de datos se construyeron las series históricas de indicadores de impacto y de procesos que se utilizan en la presente evaluación de Alianza. El número de observaciones de esta base de datos, por programa y año, se presenta en el siguiente cuadro.

PROGRAMA	BASE DE DATOS HISTÓRICA				
	2002	2003	2004	2005	2006
DESARROLLO RURAL	5,741	6,041	4,073	5,937	3,671
FOMENTO AGRÍCOLA	5,457	4,957	3,969	5,198	2,698
FOMENTO GANADERO	4,700	4,566	4,067	4,500	3,871
TOTAL	15,898	15,564	12,109	15,635	10,240

4. Cédula de la gestión estatal de Alianza (Cédula)

La Cédula se aplicó a los programas de Desarrollo Rural, Fomento Agrícola y Fomento Ganadero de Alianza para el Campo, su diseño estuvo a cargo de la UA-FAO y su levantamiento corrió por cuenta de las entidades evaluadoras contratadas en cada estado, con la supervisión del Coordinador Estatal de Evaluación.

Es un instrumento que permite obtener información sobre los distintos temas de evaluación a partir de documentos y fuentes definidas en cada estado, con el propósito de analizar la trayectoria y la situación actual de la gestión estatal a partir de datos observables. Está conformada por preguntas abiertas y cerradas de captura obligatoria en un sistema informático. Los temas que se incluyen en la cédula son los siguientes:

- Asignación y ejercicio de los recursos del Programa
- Gestión descentralizada
- Cadenas agroalimentarias y Comités Sistema Producto
- Desarrollo de capacidades
- Atención a factores críticos

- Vínculo entre los programas de Fomento Agrícola y Fomento Ganadero con el programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria
- Contribución del Programa al uso sustentable del agua y suelo
- Reconversión productiva

El total de cédulas levantadas en los estados fue de 36, de las cuales 11 correspondieron al Programa de Desarrollo Rural, 12 a Fomento Agrícola y 13 a Fomento Ganadero. El cuadro siguiente muestra las cédulas levantadas por programa y estado.

ESTADO	Desarrollo Rural	Fomento Agrícola	Fomento Ganadero	TOTAL
BAJA CALIFORNIA SUR	1	1	1	3
CHIAPAS	1	-	1	2
COAHUILA	-	1	1	2
COLIMA	-	1	1	2
DISTRITO FEDERAL	1	-	-	1
GUANAJUATO	-	-	1	1
HIDALGO	1	1	1	3
JALISCO	-	1	-	1
MICHOACAN	-	-	1	1
MORELOS	1	1	1	3
NAYARIT	1	1	1	3
OAXACA	1	-	1	2
QUINTANA ROO	-	1	-	1
SONORA	1	1	1	3
TABASCO	1	1	1	3
TAMAULIPAS	1	1	-	2
ZACATECAS	1	1	1	3
TOTAL	11	12	13	36

B) Método de muestreo encuesta a beneficiarios 2006

1. Marco muestral

El marco muestral incluye a beneficiarios 2006 de los programas de capitalización de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural de los estados que realizaron su evaluación bajo el esquema tradicional y de los estados pilotos señalados en el apartado A de este Anexo. Los beneficiarios de cada programa y estado pertenecen a poblaciones independientes de las que se extrajeron muestras aleatorias simples.

En todos los casos el marco muestral se integró con los beneficiarios individuales que:

- presentaron solicitud individual
- presentaron solicitud en grupo y que 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 preguntas se refieren a la situación individual del productor y no a la del grupo en su conjunto.

2. Tamaño de muestra

En los estados en que se aplicó la encuesta a beneficiarios el tamaño de muestra para los programas de Fomento Agrícola (FA), Fomento Ganadero (FG) y Desarrollo Rural (DR) se determinó aplicando la fórmula:

$$n_i = \frac{\theta_i}{1 + \left(\frac{\theta_i}{N_i}\right)} ; \quad i = \text{FA, FG, DR}$$

donde:

- n_i es el tamaño de muestra del programa i
- N_i es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral de cada programa
- θ_i es una constante que corresponde al tamaño de muestra máximo para una muestra aleatoria simple con reemplazo para cada programa y estado.

En todos los casos se estableció un número adicional de reemplazos equivalente al 20 por ciento del tamaño de 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.

3. Determinantes del parámetro θ

Para cada estado y programa 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
 - ✓ Tamaño del hato en bovinos equivalentes para FG
 - ✓ Tamaño de la unidad de producción de acuerdo con el capital en maquinaria, equipo, construcciones, instalaciones, animales y plantaciones para DR
- Nivel de confianza del 95%
- Margen de error de 10%.

4. Muestra para la evaluación de Alianza 2006

Agregando las muestras obtenidas en cada estado para cada programa, se obtuvo la muestra nacional de beneficiarios. Sobre esta muestra clasificada por tipo de productor se realizan las inferencias para 2006 de la presente evaluación de Alianza.

ESTADO	Desarrollo Rural	Fomento Ganadero	Fomento Agrícola	TOTAL
AGUASCALIENTES	141	173	175	489
BAJA CALIFORNIA	-	-	3	3
BAJA CALIFORNIA SUR	159	157	142	458
CAMPECHE	234	179	-	413
CHIAPAS	266	232	-	498
COAHUILA	-	198	205	403
COLIMA	-	128	126	254
DISTRITO FEDERAL	269	-	-	269
DURANGO	179	407	-	586
GUANAJUATO	258	194	215	667
HIDALGO	257	187	240	684
JALISCO	-	-	160	160
MICHOACAN	264	250	379	893
NAYARIT	155	193	-	348
NUEVO LEON	-	185	161	346
QUERETARO	101	96	-	197
QUINTANA ROO	-	-	53	53
SONORA	148	198	200	546
TABASCO	221	147	251	619
TAMAULIPAS	220	200	194	614
TLAXCALA	269	123	-	392
YUCATAN	-	219	-	219
ZACATECAS	258	195	194	647
OAXACA	272	211	-	483
TOTAL	3,671	3,872	2,698	10,241

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 productor³⁵
- 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 (ha)	Bovinos equivalentes (cabezas)	Valor de los activos (\$)	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	1 a 20	0.2
7 a 9	3.1 a 10.0	8.1 a 25.0	5,001 a 25,000	21 a 40	0.4
10 a 12	10.1 a 50.0	25.1 a 75.0	25,001 a 100,000	41 a 60	0.6
13 a 16	50.1 a 100.0	75.1 a 150.0	100,001 a 500,000	61 a 80	0.8
más de 17	más de 100	más de 150	más de 500,000	81 a 100	1.0

³⁵ 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 2006 clasificada por programa y por tipo de productor es la siguiente:

Programa y tipo de productor	Total de beneficiarios en la muestra ¹	Beneficiarios que recibieron el apoyo
Desarrollo Rural	3,671	3,166
Fomento Agrícola	2,697	2,649
Fomento Ganadero	3,872	3,619
TOTAL	10,240	9,434
Productor Tipo I	nd	727
Productor Tipo II	nd	2,817
Productor Tipo III	nd	3,695
Productor Tipo IV	nd	1,735
Productor Tipo V	nd	460

Nota: 1/ En el Cuestionario a Beneficiarios 2006 no se preguntó a los beneficiarios que no recibieron el apoyo los datos necesarios para determinar la tipología de productores

D) Indicadores de impactos

La evaluación de impactos derivados de la entrega de apoyos por Alianza, considera dos niveles: un primer nivel corresponde al impacto sobre el ingreso y el empleo en las actividades en que se aplican los apoyos; el segundo nivel se refiere a los cambios ocurridos en las variables que explican los resultados en los indicadores de primer nivel a partir de la incorporación del apoyo: escala de producción, rendimientos, cambio tecnológico, inversión y capitalización.

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 en cada caso a la situación al momento de levantar la encuesta de productores apoyados en el ejercicio de dos años antes, 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 la escala de producción, los rendimientos o los precios son, a juicio del beneficiario, resultado de dicho apoyo.

El indicador de impacto para el ingreso es un índice que se calcula dividiendo el ingreso que obtiene el beneficiario en la actividad apoyada después del apoyo por el ingreso correspondiente antes del apoyo. Este índice se puede desagregar en cuatro componentes o subíndices: escala de producción, rendimientos, producción y precios, de acuerdo con el siguiente modelo:

$$\begin{aligned}
 IYB &= \frac{\sum E_{i1} R_{i1} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i0}} = \frac{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i0}} * \frac{\sum E_{i1} R_{i1} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i1}} \\
 &\quad \downarrow \qquad \qquad \qquad \downarrow \\
 &\qquad \qquad \qquad IP_L \qquad * \qquad \qquad \qquad IQ_P \\
 &= \frac{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i0}} * \frac{\sum E_{i1} R_{i1} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i1} P_{i1}} * \frac{\sum E_{i0} R_{i1} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i1}} \\
 &\quad \downarrow \qquad \qquad \qquad \downarrow \qquad \qquad \qquad \downarrow \\
 &\qquad \qquad \qquad IP_L \qquad * \qquad \qquad \qquad IE \qquad * \qquad \qquad \qquad IR
 \end{aligned}$$

Los datos se refieren a la situación del beneficiario “*I*”, las sumas comprenden a todos los beneficiarios, “*I*” representa la situación después del apoyo, “*O*” la de antes del apoyo, “*E*” es la escala de producción, “*R*” los rendimientos y “*P*” el precio de venta.

El índice del ingreso bruto “*I YB*” se puede expresar como el producto de un índice de precios de Laspeyres “*IP_L*” por un índice de producción (quantum) de Paasche “*IQ_L*”, a su vez, el índice de producción es el producto de un índice de escala de producción “*IE*” por un índice de rendimiento “*IR*”.

En el siguiente cuadro se presenta un ejemplo donde el ingreso crece 12.9%, como resultado de un crecimiento de 12.3% en la producción y de 0.5% en los precios. El crecimiento de la producción (12.3%) es, a su vez, consecuencia del crecimiento en la escala (8%) y en los rendimientos (4%).

Concepto	Índice	Tasa de crecimiento (%)
Escala de producción	1.080	8.0
Rendimiento	1.040	4.0
Producción	1.123 = 1.080 * 1.040	12.3
Precio	1.005	0.5
Ingreso Bruto	1.129 = 1.123 * 1.005	12.9

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
- adicionales por Alianza: empleos que antes del apoyo no se ocupaban en la actividad apoyada y que gracias al apoyo de Alianza se utilizan después del apoyo en dicha actividad (empleos nuevos para la unidad de producción o utilizados antes del apoyo en actividades distintas a la apoyada)
- adicionales por otras causas: empleos que antes del apoyo no se ocupaban en la actividad apoyada y que por causas no relacionadas con Alianza se utilizan después del apoyo en dicha actividad (empleos nuevos para la unidad de producción o utilizados antes del apoyo en actividades distintas a la apoyada)
- después del apoyo: empleos que los beneficiarios utilizan en la actividad apoyada por Alianza después de recibir el apoyo

Dividiendo el empleo total por el número de beneficiarios se obtiene el empleo promedio por beneficiario, el inverso del empleo promedio por beneficiario adicional por Alianza es igual al número de beneficiarios que se requiere para generar un empleo adicional por Alianza.

3. Capitalización

El capital de cada beneficiario es la suma de sus activos en maquinaria, equipos, construcciones, instalaciones, animales y plantaciones (excluyendo el valor de la tierra). Se determina el monto de capital propiedad de los beneficiarios antes de la recepción del apoyo y la capitalización que los productores atribuyen a Alianza desde la recepción del mismo hasta el momento en que se levanta la encuesta.

La tasa de capitalización es el porcentaje en que crece el capital de los beneficiarios gracias al apoyo de Alianza. Se calcula también la relación entre la aportación del beneficiario y el subsidio del gobierno y el efecto multiplicador definido como cociente entre la capitalización por Alianza y la suma del subsidio y la aportación del beneficiario.

4. Cambio tecnológico

El cambio tecnológico 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 100, donde 0 denota la tecnología más baja y 100 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 se considera el grado de control de cinco parámetros: temperatura, humedad relativa, riego, nutrición y sanidad
- en caso contrario, es el promedio de cuatro componentes: semillas o plántulas, fertilización, riego y mecanización
 - ✓ para semillas o plántulas se considera la calidad genética de las mismas (criolla, mejorada y certificada)
 - ✓ para fertilización, si fertiliza o no
 - ✓ para riego el sistema 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: calidad genética de los animales, infraestructura y formas de alimentación animal:

- para todas las especies animales excepto abejas se considera su calidad genética (criollo, criollo seleccionado, mejorado sin registro, raza pura sin registro y animales certificados o con registro), para abejas el cambio total, parcial o el no cambio de abejas reina cada año
- para infraestructura el número de estas utilizadas en cada caso
- para alimentación (todas las especies excepto abejas) la combinación utilizada de diversas fuentes de alimentación

Para beneficiarios que realizan actividades no agropecuarias el índice de nivel tecnológico es igual al promedio de tres componentes: organización del proceso de trabajo, nivel de mecanización de la actividad y calidad de las instalaciones y construcciones:

- para organización del proceso de trabajo el número de trabajadores con labores no diferenciadas, con labores técnicas especializadas y con labores administrativas
- para el nivel de mecanización la combinación utilizada de actividad manual, semiautomatizada y automatizada
- para la calidad de las instalaciones se considera si no tienen, si son adaptadas o especialmente diseñadas

Para cada componente de los índices tecnológicos mencionados se desarrolló 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 (ha)	Ponderación (p _i)	Producto (S _i * p _i)
Ninguno (Sin riego)	S ₁	0	0 * S ₁
Rodado sin revestir	S ₂	20	20 * S ₂
Rodado revestido	S ₃	40	40 * S ₃
Cañón	S ₄	70	70 * S ₄
Aspersión	S ₅	80	80 * S ₅
Goteo o microaspersión	S ₆	100	100 * S ₆
Sumas	Suma de (S_i)	-	Suma de (S_i * p_i)

$$\text{Índice de riego} = \text{Suma de } (S_i * p_i) / \text{Suma de } (S_i)$$

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 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 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 (n_i)	Ponderación (p_i)	Producto ($n_i * p_i$)
Criollos	n_1	0	$n_1 * 0$
Criollos seleccionados	n_2	50	$n_2 * 50$
Mejorados sin registro	n_3	33	$n_3 * 33$
Raza pura sin registro	n_4	67	$n_4 * 67$
Certificados o con registro	n_5	100	$n_5 * 100$
Sumas	Suma de (n_i)	-	Suma de ($n_i * p_i$)

$$\text{Índice de calidad genética} = \text{Suma de } (n_i * p_i) / \text{Suma de } (n_i)$$

Si antes del apoyo la composición del hato era de 50 animales criollos, 10 criollos seleccionados, 20 mejorados sin registro, 10 de raza pura sin registro y 10 certificados el índice de calidad genética era de 28.3, si después del apoyo la composición es de 20 animales criollos, 20 criollos seleccionados, 10 mejorados sin registro, 20 de raza pura sin registro y 30 certificados el índice crece hasta 56.7. De manera similar se calculan los demás componentes que integran el índice de nivel tecnológico para actividades pecuarias.

En el caso no agropecuario, el componente organización del proceso de trabajo del índice tecnológico se calcula con el siguiente procedimiento:

Organización del proceso de trabajo	Número de trabajadores (n_i)	Ponderación (p_i)	Producto ($n_i * p_i$)
Labores no diferenciadas	n_1	0	$n_1 * 0$
Labores técnicas especializadas	n_2	50	$n_2 * 50$
Labores administrativas	n_3	100	$n_3 * 100$
Sumas	Suma de (n_i)	-	Suma de ($n_i * p_i$)

$$\text{Índice de organización proceso de trabajo} = \text{Suma de } (n_i * p_i) / \text{Suma de } (n_i)$$

Si antes del apoyo 4 trabajadores realizaban labores no diferenciadas y 1 trabajador labores administrativas el índice de organización del proceso de trabajo era de 20, si después del apoyo 3 trabajadores realizaban labores no diferenciadas, 1 trabajador realiza labores especializadas y 1 trabajador labores administrativas el índice crece a 30.

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 por actividad o por tipo de productor.

Dividiendo el índice tecnológico de después del apoyo por el de antes del apoyo se obtiene un índice de cambio tecnológico. Si el valor de este cociente es, por ejemplo, de 1.085 significa que el nivel tecnológico creció en 8.5%. Este índice de cambio tecnológico se puede calcular individualmente para cada productor y para cualquier agregación de estos (rama, tipo de productor, componente de apoyo, programa, etc.).

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 calculan los indicadores que se presentan, a manera de ejemplo, en el siguiente cuadro que clasifica la superficie que cambió de cultivo de acuerdo con la rama de actividad nueva y la abandonada.

Rama de actividad agrícola	Superficie sembrada (ha)			Cambio neto como % de la superficie con cambio de cultivo
	Cultivo nuevo (1)	Cultivo abandonado (2)	Cambio neto (1-2)	
Agroindustriales	358.0	106.1	251.9	10.4%
Forrajes	831.1	327.5	503.6	20.9%
Frutales	244.5	104.0	140.5	5.8%
Granos	673.0	1,725.4	-1052.4	-43.6%
Hortalizas	297.1	152.0	145.1	6.0%
Ornamentales	10.3	0.0	10.3	0.4%
Otras	1.0	0.0	1.0	0.0%
Superficie con cambio de cultivo	2,415.0	% de la superficie con cambio de cultivo de los beneficiarios con cambio de cultivo		69.5%
Superficie sembrada total de los beneficiarios con cambio de cultivo	3477.1			
Superficie total sembrada antes del apoyo por los beneficiarios de Alianza	77,267	% de la superficie sembrada con cambio de cultivo		3.1%
Beneficiarios con cambio de cultivo	278	% de beneficiarios con cambio de cultivo		6.5%
Beneficiarios sin cambio de cultivo	4,017			

El 6.5% de los beneficiarios de Alianza cambió de cultivo, el 3.1% de la superficie total sembrada por estos beneficiarios cambio de cultivo. Para los beneficiarios que cambiaron de cultivo, el cambio afectó al 69.5% de la superficie por ellos sembrada. Respecto a la dirección de los cambios el 43.6% de la superficie fue abandonada por cultivos de granos, siendo reemplazada por forrajes (20.9%), agroindustriales (10.4%), hortalizas (6%), frutales (5.8%) y por cultivos ornamentales (0.4%).

6. Eficiencia de los sistemas de riego

Para evaluar el impacto de los apoyos de Alianza en el consumo de agua se construyó un modelo que estima los cambios en la eficiencia del riego que resultan de las modificaciones en los sistemas de riego y en las superficies regadas.

El modelo supone que la eficiencia de los sistemas de riego es la que aparece en la segunda columna de la siguiente tabla:

Sistema de riego	Eficiencia del sistema (%)	Agua ¹ requerida (mm ³)
Rodado en canales sin revestir	35	22.9
Rodado entubado o en canales revestidos	45	17.8
Con cañón	60	13.3
Por aspersión	70	11.4
Por goteo o microaspersión	80	10.0

Nota: 1/ Para regar una ha con lámina de 16 cm y 5 riegos por ciclo se requieren 8 mm³ de agua.

Con estos parámetros y la información sobre los cambios en los sistemas de riego y en las superficies regadas con cada sistema se calcula la eficiencia del riego antes y después del apoyo. Para estimar el impacto de estos cambios en el consumo de agua se supone que se riega en promedio 5 veces por ciclo con una lámina de 16 cm, bajo estas condiciones para regar 1 ha con riego rodado sin revestir el requerimiento de agua sería de 22.9 mm³, consumo que se reduce a 10 mm³ en el caso de riego por micro aspersión.

7. Canales de comercialización

A los beneficiarios que aplican el apoyo de Alianza en actividades de poscosecha, posproducción pecuaria, transformación, comercio o servicios 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 indicadores como los del siguiente cuadro:

Destino de la producción	Actividades que continúan				486	Nuevas	287
	Antes del apoyo (\$)	Después del apoyo (\$)	Antes del apoyo (%)	Después del apoyo (%)	Después - antes (%)	Después del apoyo	
						(\$)	(%)
Fábrica	13,575,887	32,641,216	13.7	20.8	7.2	20,734,631	24.3
Intermediario comercial	43,542,968	56,878,002	43.8	36.3	-7.6	49,431,853	58.0
Consumidor	27,332,909	46,540,640	27.5	29.7	2.2	10,181,969	12.0
Exportación	3,142,360	5,656,275	3.2	3.6	0.4	4,400,000	5.2
Insumo	7,021,375	10,239,855	7.1	6.5	-0.5	0	0.0
Otro	4,685,541	4,753,035	4.7	3.0	-1.7	417,800	0.5
Total	99,301,041	156,709,023	100.0	100.0	0.0	85,166,253	100.0

En las actividades que continúan se reduce en 7.6% la importancia de los intermediarios comerciales y crece en 7.2% la producción que se vende directamente a las fábricas. La distribución de las ventas para las actividades nuevas es radicalmente distinta, los intermediarios comerciales tienen una participación mucho mayor a cambio de una menor importancia de las ventas directas al consumidor final.

En este segundo ejemplo se construye un Índice de Cambio de Canal para las actividades que continúan.

Actividades que continúan	Ventas por Canal		Índice de cambio de Canal			
	Canal	Antes del apoyo (aa)	Después del apoyo (da)	Dist % aa	Dist % da	Índice
Fábrica		18,207,500	46,728,000	34.6	39.0	1.127
Comercio		24,395,850	47,962,550	46.4	40.1	1.159
Exportación		4,592,700	18,857,200	8.7	15.8	1.803
Consumidor		5,351,000	6,136,350	10.2	5.1	0.503
Otro		92,850	153,100	-	-	1.043
Total		52,639,900	119,837,200	-	-	Índice
Total sin otro		52,547,050	119,684,100	100.0	100.0	-

Para todos los canales, salvo Comercio, se calcula un índice como cociente entre la distribución porcentual después del apoyo y la distribución antes del apoyo, valores mayores que uno indican un cambio positivo: una mayor proporción de las ventas se destinan a ese canal. Para el comercio el índice se calcula dividiendo la distribución de antes del apoyo por la de después, en este caso un valor mayor que 1 también indica un cambio positivo: una menor proporción de las ventas a través del comercio. La media geométrica de los cuatro índices (fábrica, comercio, exportación y consumidor) es un indicador de la intensidad del cambio de canal en la dirección deseada: mayor proporción de las ventas a fábrica, consumidores finales y exportación y menor proporción a intermediarios comerciales.

8. Competitividad en actividades agrícolas

Los cambios en competitividad resultan de modificaciones en el nivel tecnológico y en la productividad de los beneficiarios de Alianza. La media geométrica de los índices de cambio tecnológico y de productividad es el Índice de Competitividad de un beneficiario.

El Índice de Competitividad para un conjunto de beneficiarios es un promedio de los índices de los beneficiarios, ponderado por la superficie sembrada antes del apoyo de Alianza por cada uno de estos. El siguiente cuadro presenta los conceptos y fórmulas de cálculo utilizadas en la definición y cálculo del Índice de Competitividad.

CONCEPTO	FÓRMULA DE CÁLCULO	
Nivel tecnológico antes del apoyo	NT_{aa}	Módulo cambio técnico
Nivel tecnológico después del apoyo por Alianza	NT_{da}	
Índice de cambio tecnológico beneficiario i	$I_{i\ cate}$	NT_{da} / NT_{aa}
Productividad antes del apoyo	$Prod_{aa}$	Módulo ingreso
Productividad después del apoyo por Alianza	$Prod_{da}$	
Índice de productividad beneficiario i	$I_{i\ prod}$	$Prod_{da} / Prod_{aa}$
Índice de Competitividad beneficiario i	$I_{i\ prod\ y\ cate}$	$(I_{i\ prod} * I_{i\ cate})^{1/2}$
Superficie sembrada antes del apoyo beneficiario i	S_{bi}	Módulo ingreso
Ponderador beneficiario i	P_i	$S_{bi} / \sum S_{bi}$
Índice de competitividad	I_{comp}	$\sum I_i * P_i$

Anexo 2

Fórmula de distribución de recursos federales de Alianza entre las entidades federativas

Antecedentes

Antes del año 2001, la distribución de los recursos federales de Alianza para el Campo entre las entidades federativas no atendía a criterios explícitos ni a normas claras, lo que generaba incomodidad e incluso suspicacias entre los funcionarios de los diferentes estados. En muchas ocasiones, autoridades estatales tenían que negociar directamente con las autoridades federales, de modo que su capacidad de negociación determinaba el monto de recursos de Alianza que recibiría su estado.

La necesidad de transparentar los criterios de asignación de recursos de programas federales trajo como consecuencia la incorporación de una *fórmula de distribución de los recursos de Alianza para el Campo entre las entidades federativas* para la operación de Alianza en 2001. A continuación se analiza la evolución de esta fórmula entre 2001 y 2007, así como las implicaciones de sus cambios que ha sufrido.

Fórmula de Asignación 2001

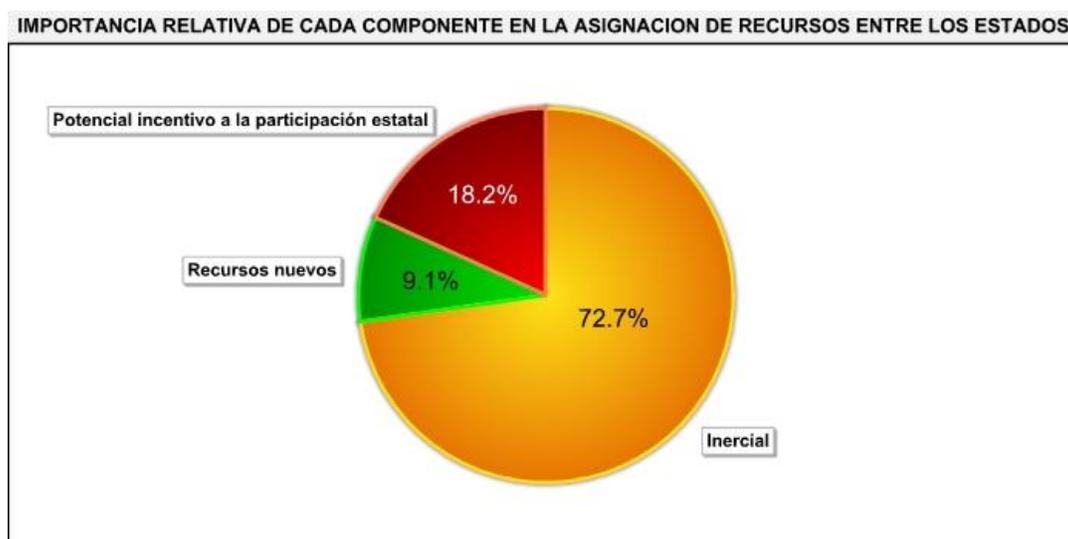
La primera fórmula de distribución de recursos de Alianza poseía la siguiente estructura:

$$\text{Asignación Federal de Alianza para el Campo 2001 en la entidad } J = \text{Valor de Equidad}_J + \text{Valor de Estímulo}_J$$

El **Valor de Equidad** se basó en dos criterios: 1) Monto de recursos de Alianza federalizados el año anterior al estado, y 2) Variables económico-sociales. Respecto al primer criterio, la fórmula garantizaba a cada entidad un monto equivalente a 80% de los recursos federales que recibieron el año anterior para ejecutar Alianza. El segundo criterio se orientaba a distribuir entre cada entidad el excedente presupuestal de Alianza del año 2001 respecto del año 2000. Para ello la fórmula incluyó cuatro factores de cálculo: a) Factor PIB de la entidad federativa, el cual mide la importancia relativa del sector agropecuario del estado respecto de todo el país; b) Factor Pobreza, que mide el grado de pobreza de la entidad; c) Factor Productores, que mide la proporción de productores en el estado inscritos al PROCAMPO respecto total nacional; y d) Factor Alianza-PIB Agropecuario, el cual mide la proporción de recursos destinados por el estado a la Alianza en el año 2000 respecto al PIB sectorial.

Por su parte, el **Valor de Estímulo** tiene como fin distribuir el 20% de los recursos federales de Alianza destinados el año 2000, en función de la proporción de recursos que el estado aportaría para la operación de Alianza en el año 2001 y de la eficiencia que muestra cada estado para ejercer los recursos de acuerdo a los tiempos marcados. Así pues, en el caso de la eficiencia, si la entidad mostraba un avance en el ejercicio de los recursos de año pasado mayor al registrado por el promedio nacional, entonces la fórmula premiaba con más recursos a la entidad, de lo contrario el incentivo de eficiencia se anulaba.

Figura A.1. Composición de la fórmula 2001



Nota: para fines ilustrativos, los porcentajes que se muestran en la gráfica corresponden al supuesto de que existió un aumento en el presupuesto de Alianza equivalente al 10% de los recursos federales asignados el año anterior.

Como se observa en la Figura A.1, esta fórmula asignaba mayoritariamente los recursos a partir de un criterio *inercial*, es decir, en función del monto de recursos recibidos el año anterior. Este criterio no poseía una naturaleza técnica ni atendía a una racionalidad orientada a los objetivos de Alianza. Por su parte, una baja proporción de recursos se asignaban a partir del nivel de aportación monetaria del estado a la Alianza. En este caso se pretendía incentivar el grado de compromiso que la entidad asumía con el programa y con los objetivos para los que fue diseñado. Finalmente, en caso de que el presupuesto federal de Alianza fuera mayor respecto al año anterior, el excedente se distribuía entre los estados utilizando criterios económico-sociales que sí poseían un carácter técnico en función de la naturaleza de apoyos que contempla la Alianza; sin embargo, el peso que tenía este criterio dependía del aumento del presupuesto para la Alianza.

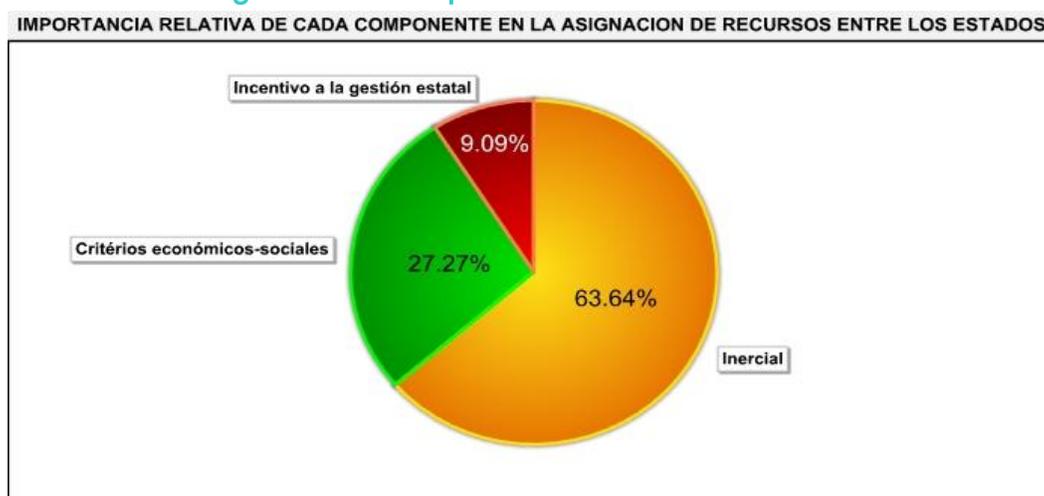
Fórmulas de asignación 2002-2007

Para el año 2002 la fórmula de asignación sufrió un cambio importante en su composición, asumiendo la siguiente forma:

$$\text{Asignación Federal de Alianza para el Campo 2002 en la entidad } j = \text{Base 2001}_j + K_{\text{programas}_j} + K_{\text{eficiencia}_j}$$

En esta fórmula se mantuvo el componente *inercial* (*Base 2001*) que en este caso representó el 70% de los recursos de Alianza asignados al estado *j* respecto al ejercicio del año anterior. El resto de los recursos (*Q*), es decir, el equivalente al 30% del monto ejercido al año anterior, más los nuevos recursos asignados a la Alianza para el año 2002, se distribuían con base en los factores *Kprogramas_j* y *Keficiencia_j*, con una ponderación de 75% y 25% respectivamente. En la Figura A.2, se puede observar en amarillo la incidencia en la asignación de recursos del *factor inercial*, en verde del *factor Kprogramas*, y en rojo del *factor Keficiencia*.

Figura A.2. Composición de la fórmula 2002



Nota: para fines ilustrativos, los porcentajes que se muestran en la gráfica corresponden al supuesto de que existió un aumento en el presupuesto de Alianza equivalente al 10% de los recursos federales asignados el año anterior.

El factor *Kprogramas*, se componía de variables relacionadas con la escala económica de las actividades agropecuarias, número de unidades de producción, valor de la producción, proporción de comunidades rurales y de comunidades indígenas entre otras del mismo corte. Las variables relacionadas con el desarrollo rural tenían un peso relativo sobre el factor *Kprogramas*, de 49.52%, las variables relacionadas con el fomento agrícola tenían un peso relativo de 31.31% y las relacionadas con el fomento ganadero 19.17%. Como se aprecia, el factor *Kprogramas* incorporaba criterios económicos y sociales inherentes a las características técnicas de los programas que integran a la Alianza.

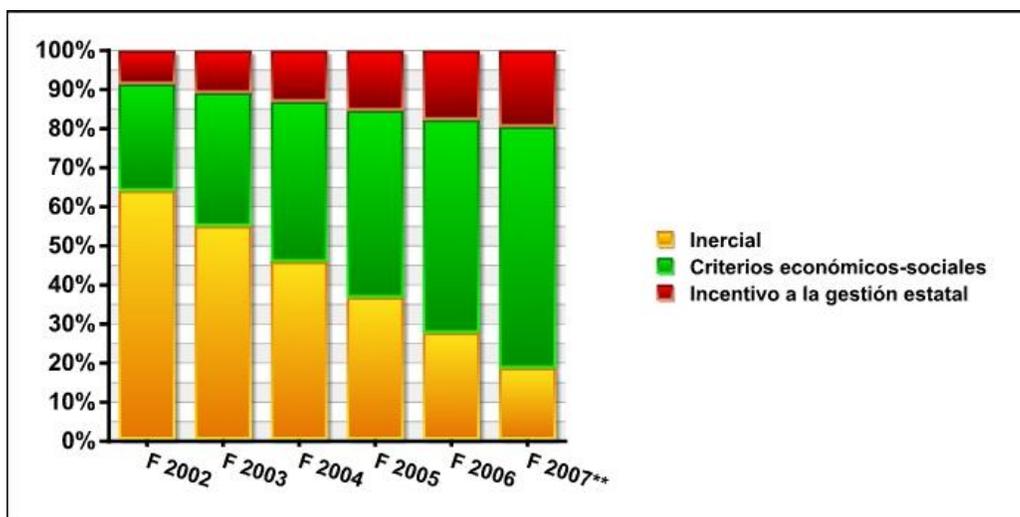
Por su parte, el factor *Keficiencia*, se integraba por variables relacionadas con la gestión de la Alianza. Para ello por un lado se consideraba la proporción de contribución de recursos estatales para ejecutar Alianza en el estado *j* respecto a la tendencia nacional y, por otro, el porcentaje de avance en la ejecución de recursos de Alianza programados para el año 2001. Este factor incentiva a los gobiernos estatales a que aporten una cantidad significativa de recursos respecto a la media nacional, al mismo tiempo que incentiva a los estados que ejercen los recursos apegados a los tiempos establecidos en la reglamentación.

El cambio más importante que sufrió la fórmula 2002 respecto a su antecesora fue la posibilidad de distribuir 75% del recurso Q con criterios técnicos, ya que en la fórmula 2001, solamente era posible distribuir *recursos nuevos* a partir de la condición económica y social de la entidad. El factor *Keficiencia* incentiva en el ejercicio 2002 no solo a los estados que contribuyen monetariamente de manera significativa a Alianza, sino también a aquellos que ejercen los recursos de acuerdo a los tiempos establecidos en la reglamentación.

La fórmula de distribución mantuvo prácticamente la misma estructura del 2002 al 2007, es decir los factores *inercial*, *económico-social* y de *gestión* determinaron la asignación de los recursos entre los estados. No obstante, año con año fue cambiando la ponderación de cada factor para orientar los recursos. Mientras que la fórmula 2002 garantizaba a cada estado el 70% de los recursos federales que recibieron de Alianza en año anterior, la fórmula 2007 solo garantiza el 20%. Esto representa un avance importante para una

asignación más adecuada a los fines que persigue la Alianza, pues en 2007 más del 80% de los recursos federales se asignaron con base en criterios económicos, sociales, ambientales y de generación de valor en actividades productivas; al mismo tiempo se incentiva a los estados a impulsar Alianza con recursos propios y a operar de manera eficiente. La Figura A.3, muestra cómo se fue reconfigurando la ponderación de cada factor para asignar los recursos de Alianza entre las entidades.

Figura A.3. Cambios en la ponderación de factores de la fórmula



Nota: para fines ilustrativos, los porcentajes que se muestran en la gráfica corresponden al supuesto de que existió un aumento en el presupuesto de Alianza equivalente al 10% de los recursos federales asignados el año anterior. En 2007, a los criterios económico-sociales se añadieron otros ambientales y de agregación de valor (véase tabla 1)

Si bien entre 2002 y 2007 no se registraron cambios significativos en los grandes componentes de la fórmula de asignación de recursos federales, cambió el peso relativo de los distintos componentes y la composición al interior de cada uno de ellos. Los principales cambios del año 2002 se muestran en el Cuadro A.1.

Cuadro A.1 Cambios relevantes en la fórmula de asignación

	Factor inercial	Factor programas	Factor eficiencia
2003	Su ponderación pasó a ser 60%	Sin cambio sustancial	Sin cambio sustancial
2004	Su ponderación pasó a ser 50%	Sin cambio sustancial	Se incorporaron dos criterios más: a) evaluación de la ejecución de Alianza el año anterior; b) Valor de constituir y reglamentar Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable
2005	Su ponderación pasó a ser 40%	Sin cambio sustancial	Se eliminaron los criterios incorporados para la fórmula 2004 y se incorporó el criterio de <i>compromiso de aportación estatal</i> , que tuvo una ponderación de 50% sobre el Factor eficiencia.
2006	Su ponderación pasó a ser 30%		La ponderación del criterio <i>compromiso de aportación estatal</i> cambió a 20% sobre el Factor eficiencia.
2007	Su ponderación pasó a ser 20%	Los criterios <i>agrícola y ganadero</i> se integraron en uno solo denominado <i>agropecuario</i> . Se agregaron dos criterios, uno ambiental y otro de generación de valor en actividades productivas.	Se garantizó para este factor el 20% del total de los recursos a federalizar. Se equilibró la ponderación de los tres criterios que componen al factor eficiencia.

Como se observa en la tabla 1, un cambio importante en la fórmula de asignación para 2004 fue la incorporación, al interior del factor *Keeficiencia*, de criterios asociados a la calificación de la evaluación estatal de Alianza y a la conformación del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable. Estos dos criterios atendieron a una coyuntura organizacional que pretendía asignar recursos en función de resultados y hacer cumplir la normatividad en cuanto a la conformación de los consejos estatales establecidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Ambos criterios mostraron dificultad para ser cuantificables y mensurables en términos de calidad, por lo que fueron eliminados para el 2005 y los subsiguientes.

La fórmula para el año 2007 continuó con la tendencia a reducir la ponderación del factor inercial para quedar en solo 20%. Por otra parte garantizó al factor *Keeficiencia* el 20% del total de los recursos a federalizar. El resto de los recursos 2007 se asignaron en función del factor *Kprogramas*, el cual también sufrió modificaciones, de modo que ya no solo se calculó con base en características inherentes a los apoyos de cada programa de Alianza, sino que también se incorporaron criterios ambientales y de generación de valor en actividades productivas. Estos dos criterios pretenden focalizar recursos en entidades que necesitan resolver problemas ambientales y en las que es prioritario impulsar la agregación de valor a partir de la producción primaria.

Consideraciones finales

La incorporación de una fórmula para asignar los recursos federales de Alianza entre los estados significó un gran avance en la transparencia, equidad y focalización en la asignación de recursos federales de Alianza para el Campo entre estados. Las modificaciones que ha sufrido la fórmula de distribución desde 2001 hasta 2007 han permitido distribuir los recursos de una manera más justa entre los estados considerando la condición del sector agropecuario de cada estado, el nivel de eficiencia para operar la Alianza y otras variables económicas, sociales y ambientales relevantes.

Para un mejor aprovechamiento del avance que significa la aplicación de la fórmula, es necesario que esta lógica de distribución de recursos federales entre estados se complemente con esquemas de priorización y focalización de beneficiarios y de inversiones al interior de cada estado. De esta manera se podría avanzar todavía más en una buena asignación de recursos, lo que contribuiría al logro de mayores impactos de las inversiones.

Desde su origen la fórmula ha poseído una estructura compleja, que tanto en su componente inercial como en el componente *Kprogramas* tiene un enfoque de características del sector. En este sentido es deseable que la fórmula tenga una estructura más simple en la que se asigne mayor prioridad a la focalización de recursos en la población objetivo, para lo cual la fórmula por ejemplo podría asignar mayor importancia al número de beneficiarios potenciales por estado.

Finalmente, es relevante considerar que aunque la fórmula busca incentivar a las entidades para que aporten a Alianza montos significativos de sus propios recursos, en los hechos la aportación de los estados muestra una tendencia a la baja. Esta constatación obliga a reflexionar sobre la necesidad de repensar Alianza como un verdadero pacto entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, pacto en el que todos los involucrados se sientan reflejados y motivados a participar aportando algo que valoran mucho: su propio dinero.