

# Evaluación Alianza para el Campo 2005

## Informe de Evaluación Estatal **Programa de Desarrollo Rural**



## Aguascalientes

México, Septiembre de 2006



**Evaluación  
Alianza para el Campo 2005**

Informe de Evaluación Estatal  
**Programa de Desarrollo Rural**

**Aguascalientes**



## DIRECTORIO

### GOBIERNO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

C. Ing. Luis Armando Reynoso Femat  
Gobernador Constitucional del Estado

C. Ing. Héctor Manuel Núñez Acosta  
Director General de la Comisión para el  
Desarrollo Agropecuario del Estado

C. Ing. Luis Felipe Guerra López  
Director de Servicios al Productor de la  
Comisión para el Desarrollo  
Agropecuario del estado

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

Lic. Francisco Javier Mayorga Castañeda  
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García  
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar  
Coordinador General de Enlace y  
Operación

Ing. José de Jesús Romo Santos  
Director General de Apoyos para el  
Desarrollo Rural

Dr. Horacio Santoyo Cortes  
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

C. Ing. Manuel de Jesús Quintero Meza  
Delegado de la SAGARPA en el Estado

## COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Manuel de Jesús Quintero Meza... Presidente  
Ing. Héctor Manuel Núñez Acosta... Secretario Técnico  
M.V.Z. Efraín Islas Ojeda... Representante de los Productores  
M.V.Z. Juan Manuel Andrade Patillo... Presidente del Colegio Estatal de Médicos  
Veterinarios Zootecnistas  
Ing. Ricardo Ramos Camilo... Representante del Presidente del Colegio Estatal de  
Ingenieros Agrónomos

Ing. Marcos García Cabral Mynatt... Coordinador del CTEE

---

Ramonetti Appel Consultores Asociados S.C.  
Ing. Orlando Ramonetti Appel... Responsable de la Evaluación

## Contenido

Presentación		
Resumen ejecutivo		01
Introducción		07
Capítulo 1. Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa		
1.1 Caracterización del medio rural en Aguascalientes		10
1.1.1 Producción agropecuaria estatal		10
1.1.2 Demografía		13
1.1.3 Empleo agropecuario y no agropecuario		13
1.1.4 Ingreso rural		13
1.1.5 Marginación y pobreza rural		13
1.1.6 Migración		14
1.1.7 Acceso a servicios		14
1.1.8 Organización de productores		14
1.1.9 Factores ambientales y uso sustentable de los recursos naturales		15
1.1.10 Areas de oportunidad de las actividades apoyadas por el programa		15
1.2 Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa		15
Capítulo 2. Principales tendencias del Programa		
2.1 Evolución de las características y orientación del Programa		18
2.2 Tendencias en la inversión del programa, número de beneficiarios y principales actividades apoyadas		19
2.3 Cumplimiento de metas 2005		23
2.4 Congruencia de las orientaciones y acciones del programa en los retos y oportunidades del entorno		23
Capítulo 3. Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes		
3.1 Avances en la adopción de la estrategia del programa		25
3.1.1 Apropiación del programa en el estado		25
3.1.2 Integralidad de las acciones		25
3.1.3 Evolución en la orientación del programa en la entidad		26
3.1.4 Pertinencia del Programa como política estatal		26
3.2 Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural		27
3.2.1 Avances en el proceso de descentralización		27
3.2.2 Estructura institucional para la operación del Programa		27
3.2.3 Fortalecimiento de los cuerpos colegiados		27
3.3 Procesos de planeación		28
3.3.1 Instrumentos de planeación del desarrollo rural sustentable en el estado		28
3.3.2 Establecimiento de prioridades de inversión		28
3.3.3 Anexos técnicos		28
3.4 Asignación de recursos		29
3.4.1 Focalización		29
3.4.2 Asignación de recursos vía proyectos		30
3.4.3 Fomento de las actividades no agropecuarias		30
3.4.4 Mecanismos alternativos al reembolso		30
3.5 Circuito operativo		31
3.5.1 Procesos administrativos en el estado		31
3.5.2 Cambios en el proceso de recepción, revisión, evaluación, dictamen de solicitudes y entrega de los recursos		31

3.5.3	Operación municipalizada	31
3.6	Avances en la instrumentación de la estrategia del PRODESCA	32
3.6.1	Apropiación del subprograma	32
3.6.2	Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales	32
3.6.3	Operación del PRODESCA	32
3.6.4	Mecanismos y tiempos de pago de los servicios ofrecidos por los PSP	33
3.7	Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización	33
3.7.1	Construcción y consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable	33
3.7.2	Planes municipales y distritales de desarrollo rural Sustentable	34
3.7.3	Desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR	34
3.8	Consolidación organizativa y fomento empresarial	35
3.8.1	Aportes del PROFEMOR a la consolidación de las organizaciones económicas beneficiadas	35
3.8.2	Mecanismos de selección de organizaciones beneficiadas	35
3.8.3	Fomento empresarial	36
3.9	Aportes del programa a la sustentabilidad	36
3.9.1	Impulso a proyectos sustentables	36
3.10	Temas adicionales de interés estatal	37
3.11	Perspectivas del programa	37
Capítulo 4.	Evaluación de impactos	
4.1	Primer nivel de análisis de impactos	38
4.1.1	Ingreso	39
4.1.2	Empleo	40
4.2	Segundo nivel de análisis de impactos	41
4.2.1	Inversión y capitalización	42
4.2.2	Producción y productividad	44
4.2.3	Cambio Tecnológico	45
4.2.4	Reconversión productiva	47
4.2.5	Integración de cadenas agroalimentarias	47
4.3	Valoración de conjunto sobre los impactos del programa	48
Capítulo 5 .	Conclusiones y recomendaciones	
5.1	Conclusiones	50
5.1.1	Correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del PDR	50
5.1.2	Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el estado	51
5.1.3	Principales impactos	52
5.1.4	Temas específicos de interés estatal	53
5.2	Recomendaciones	53
5.2.1	Entorno y resultados del Programa	53
5.2.2	Gestión del Programa en temas relevantes	54
5.2.3	Impactos	55
5.2.4	Temas específicos de interés estatal	55
5.3	Imagen futura del Programa Fomento Ganadero	56

Bibliografía  
Anexos

## **Indice de Cuadros**

## **Indice de Figuras**



## **Índice de Anexos**

### **Anexo 1. Metodología de evaluación**

- 1. Categoría de beneficiarios**
- 2. Método de muestreo**
- 3. Fuentes de información**
  - 3.1 Encuestas a beneficiarios
  - 3.2 Entrevistas a otros actores
  - 3.3 Cédula de información verificable
  - 3.4 Información documental
- 4. Integración y procesamiento de base de datos**
- 5. Métodos de análisis estadístico**

### **Anexo 2. Cuadros de salida complementarios**

## Siglas

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CGEO	Coordinación General de Enlace y Operación
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COTEGAN	Comité Técnico de Ganadería
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DG	Subprograma de Desarrollo Ganadero
DPAI	Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FG	Programa de Fomento Ganadero
FOFAEBC	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos en Baja California
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
UPR	Unidad de Producción Rural

## Presentación

La Alianza Contigo (Alianza para el Campo) ha sido desde hace 10 años, la estrategia utilizada por el Gobierno Federal para promover el desarrollo del sector rural de México. Dicha estrategia está soportada por tres programas básicos de otorgamiento de subsidios los cuales, aún cuando son regidos por una normatividad general-federal, tiene cada uno sus especificidades de operación; estos son: el Programa de Fomento Agrícola, el Programa de Fomento Ganadero y el Programa de Desarrollo Rural.

Por decreto presidencial, con el objetivo principal de cuantificar y analizar los impactos logrados, así como determinar y presentar la transparencia y eficacia de su operación, desde 1997 se ha establecido en las Normas de Operación de Alianza la obligación de evaluar los programas mencionados.

En este documento, la Entidad Evaluadora Estatal (EEE) Ramonetti Appel Consultores Asociados, presenta los resultados de la evaluación externa del Programa Desarrollo Rural, en el Estado de Aguascalientes en su ejercicio 2005, haciendo hincapié en que el contenido y la calidad de este informe es responsabilidad absoluta de esta empresa consultora.

El proceso evaluativo ha sido coordinado por el Comité Técnico Estatal de Evaluación de Aguascalientes (CTEE), entidad responsable de convocar a empresas a concursar la evaluación externa, contratarlas y supervisarlas durante todo el proceso; comité que además se ha encargado de revisar los informes, calificar el contenido y dictaminar su aprobación.

Para la evaluación de este programa, se ha utilizado la Guía Metodológica diseñada por la Unidad de Apoyo FAO-SAGARPA, en la cuál se exponen los objetivos y fundamentos de la evaluación externa de los programas de Alianza contigo, el método de muestreo que debe utilizarse para asegurar datos confiables que permitan inferir sobre la población en estudio, el contenido y estructura del informe, así como los indicadores de proceso e impacto que deben construirse -e interpretarse- para cumplir con dichos objetivos.

La Unidad de Apoyo FAO-SAGARPA, además, ha diseñado los instrumentos de colecta de información de campo (Encuestas a productores) y la guía de entrevistas a otros actores (Funcionarios de los gobiernos federal y estatal). Asimismo, a desarrollado el programa de captura de tales herramientas y ofreció constante soporte teórico y técnico en la utilización del sistema informático, así como en la construcción e interpretación de los indicadores de evaluación y sus respectivos cuadros de salida.

En este informe se exponen también, los resultados obtenidos al evaluar algunos temas agropecuarios de interés específico para el Estado de Aguascalientes. Los temas fueron propuestos por el Comité Técnico Estatal de Evaluación, aceptados a través de la Comisión de Desarrollo Rural y desarrollados por esta entidad evaluadora.

En la evaluación de este año, se ha solicitado por la Unidad de Apoyo FAO-SAGARPA que se realice un ejercicio de prospectiva tanto de los programas de Alianza para el Campo, como de la estrategia pública de subsidios en su conjunto implementada por el Gobierno Federal desde 1996 hasta la fecha; los resultados del análisis de políticas actuales, y las propuestas de esta consultoría, se presentan al final del informe.

## Resumen Ejecutivo

La evaluación de Alianza para el Campo y, en este caso, del programa de Desarrollo Rural, en su ejercicio 2005 en Aguascalientes, responde al interés del gobierno de determinar indicadores que midan y valoren el cumplimiento de estrategias y acciones de políticas de apoyo al sector rural del país.

La evaluación de los programas de Alianza sirve como medio de retroalimentación para los operadores del programa; además, es un mecanismo de rendición de cuentas y de transparencia en el uso de los recursos, tal como lo plantea el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, en sus artículos 66, 67 y 68, así como en los artículos 26 y 27 de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo.

### ***El entorno en el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa***

El sector agropecuario de Aguascalientes ha perdido el dinamismo económico que mostraba antes de los años 80 y que la entidad se ha convertido, por sus cambios estructurales, en un estado eminentemente industrial. Situación que debe tomarse en cuenta para la planeación y ejecución de programas de desarrollo rural; sobretodo en lo referente a la focalización del programa y los apoyos a promover.

La población está emigrando a las localidades urbanas, sobre todo a la capital, Aguascalientes, que alberga al 67.9% del total de habitantes de la entidad. Aún cuando 98.86% de las localidades del estado son rurales -menos de 2,500 habitantes- en éstas solo se concentra el 18.8 por ciento de la población total de la entidad.

De acuerdo CONAPO, en Aguascalientes no hay municipios de alta marginación; sin embargo, se detectan municipios que están rezagados social y económicamente con respecto al resto de la entidad, como es el caso de Asientos, El Llano y Tepezalá, donde el 72, 73 y 63 por ciento de la población, respectivamente, habita en localidades rurales.

En el estado de Aguascalientes por su extensión territorial y sus características fisiográficas, más del 95% de la población cuenta con los servicios básicos de luz, agua potable, drenaje, etc., además de que casi la totalidad tiene casas construidas con tabique y material, aunado a una red carretera que cubre prácticamente todo el estado, incluyendo comunidades muy pequeñas y alejadas de las zonas urbanas.

Los mantos acuíferos están abatiéndose, con la consecuente dificultad de extraer agua de riego y, por otro lado, las presas han venido disminuyendo sus captaciones, generando una situación de escasez de agua en el sector rural. En una región semiárida, como es Aguascalientes, la presencia de agua tiene un valor incuestionable y además, se tiene conocimiento del alto nivel de deterioro de los suelos, provocado principalmente por la falta de agua.

La erosión del suelo es una causa importante de degradación del medio ambiente y uno de los factores más serios que enfrenta la agricultura del estado. Este fenómeno trae consigo la disminución de la productividad de los suelos y su degradación.

El minifundio no permite economías de escala y pone a los productores en desventaja en negociaciones comerciales, puesto que logran tan poca producción que tienen que recurrir a intermediarios (coyotes), lo cual disminuye aún más la rentabilidad del campo.

### ***Principales tendencias del Programa en el estado***

El Programa de Desarrollo Rural ha sufrido varios cambios en sus características y en su orientación de desarrollo del sector rural del país; sobre el concepto de equipamiento rural, el programa ha tenido varios nombres, y cambios en los apoyos que otorga y el monto de los subsidios a pagar, pero la esencia ha sido la misma: Promover capital físico en las UPR.

El Programa de Capacitación y Extensión (PCE), es el antecedente más cercano del PRODESCA, también se ha llamado PESPRO, siendo un programa de “transición” entre el PCE y el nuevo Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA), que empieza a operar en el 2002 con un modelo diferente de apoyos a la población de bajos ingresos del sector rural.

La inversión en desarrollo de capacidades se había mantenido estable en alrededor de 5 millones de pesos, promedio por ejercicio; en el 2004 el presupuesto sufrió un decremento (-38.5% con respecto al 2003) explicado por la ausencia de apoyo y pago a los prestadores de servicios profesionales del PRODESCA

En inversión física, bienes de capital, los programas de Desarrollo Rural (PADER y PAPIR) en el estado, ha ido aumentando su presupuesto.

El número de beneficiarios en desarrollo de capacidades (capacitación y extensión) ha ido en disminución; por el contrario, se han incrementado los beneficiarios de programas de apoyo al capital físico; sobretodo en el ejercicio 2002 fue muy marcado el apoyo que se le dio a los productores considerados de muy bajos ingresos.

Los componentes de apoyo en el programa de desarrollo de capital físico (PAPIR, actualmente), no han tenido cambios significativos al paso de los años; en general se apoyan utensilios básicos como motobombas, aspersoras, desamalezadoras, etcétera.

Por el lado de la capacitación y asesoría, la situación es compleja. Los productores rurales necesitan ser atendidos en aspectos de capacitación y asesoría para apropiarse más eficientemente de sus procesos productivos; sin embargo, no tienen asesoría oficial; y la privada es costosa -para este estrato de productores de bajos ingresos- entonces los servicios profesionales en el sector rural no son demandados, o son dirigidos hacia otros estratos de productores pudientes, y ello dificulta que se extiendan las tecnologías modernas

Las metas financieras, en la operación del 2005, fueron cubiertas totalmente y las físicas fueron rebasadas ampliamente.

El diseño del programa es congruente con varios, más no con todos, de los problemas que se detectan en el estado, ya que se tiene un modelo que apoya la capitalización de los productores rurales, les brinda asesoría técnica en proyectos para asegurar continuidad en la actividad y, además, fortalece la estructura de las organizaciones

Las acciones impulsadas se han orientado más bien hacia la capitalización, ya que los recursos invertidos en este rubro superan por mucho a los que se dirigen al apoyo de capacitación y fortalecimiento institucional.

El programa no ha tenido una presencia relevante en las regiones prioritarias de la entidad, ya que se ha concentrado en los productores transicionales de los municipios de Aguascalientes y Calvillo.

### ***Evolución de la gestión del PDR en temas relevantes en el estado***

Las instancias involucradas en la operación del programa, miembros de la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), han adquirido bastante experiencia en su ejecución y tienen bastante integración, por lo que el proceso operativo ahora resulta más ágil.

El modelo de integración de los subprogramas del PDR, planteado por el gobierno federal como estrategia de desarrollo rural dentro de Alianza para el Campo, con el fin de hacer coincidir en una misma UPR las acciones del PAPIR (capitalización de los productores), del PRODESCA (desarrollo de capacidades) y del PROFEMOR (desarrollo de organizaciones), no se ha logrado en la entidad.

Actualmente, las Reglas de Operación establecen que los apoyos del PDR se deben otorgar a través de proyectos, con lo cual se está excluyendo a un estrato de la población rural que apenas subsiste con lo básico, y que, por tanto, necesita más que nada el apoyo en equipo y/o infraestructura para ahorrarse costos de producción.

El PDR establece objetivos que concuerdan con la política estatal sobre el desarrollo rural sustentable; sobre todo en aspectos relacionados con asociación de productores, capacitación agropecuaria, seguimiento y continuidad de proyectos, apoyo a pequeños productores, inversión en infraestructura agropecuaria y la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.

Generalmente, la planeación de los programas de desarrollo rural se realiza con base en el conocimiento que del sector tienen las instancias participantes, así como en la experiencia que han adquirido los funcionarios, tanto directivos como operativos, en su desempeño de muchos años en el sector rural de la entidad.

Aún cuando los funcionarios afirman que se toma en cuenta el Plan Estatal de Desarrollo y los planes rectores de las cadenas prioritarias, el establecimiento de prioridades de inversión es un ejercicio que se le deja a la CDR y no se utilizan instrumentos de planeación, si no que se recurre a la experiencia de la operación de años anteriores y a las potenciales solicitudes que pudieran llegar en cada ejercicio.

La focalización del programa en ambos ejercicios, 2003 y 2005, muestra tendencia a apoyar productores de muy bajos ingresos (Tipo I) y de bajos ingresos intermedios (Tipo II), cumpliéndose con la normatividad al apoyar a productores de bajos ingresos en transición; se cumplió con la política estatal de apoyar a los de muy bajos ingresos y subsidiar a pocos productores tipos IV y V, que no son población objetivo del PDR.

De acuerdo a comentarios de funcionarios directivos y operativos entrevistados, en el PDR no se han presentado o impulsado cambios en la mecánica operativa y administrativa, a excepción de la modalidad de subsidios vía proyecto.

En el ejercicio 2005, los recursos destinados al pago de los PSP se utilizaron en apoyar el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), el cual está enfocado a sectores de alta marginalidad, y se dirigió a la elaboración de diagnósticos participativos con las comunidades.

Los técnicos PROFEMOR, en algunos municipios, se han ocupado en labores administrativas, con lo cual se alejan de los objetivos que se persiguen como técnicos; en otros, se dedican a detectar prioridades para la validación de las solicitudes y, en general, no tienen bien definidas cuáles son las actividades que realmente deben realizar, si no que hacen lo que les indican en los CMDRS.

En la práctica, no se utilizan los apoyos del PROFEMOR, ya que se han destinado, durante los pasados dos ejercicios, a sufragar los gastos de técnicos asignados a los ayuntamientos, con el fin de elaborar los planes municipales de desarrollo y coordinar trabajos y reuniones de los comités municipales de desarrollo rural sustentable.

Aún así, el nivel organizativo en la entidad es muy bajo, respondiendo más que nada a cuestiones políticas y a conveniencia de obtener algún apoyo de Alianza para después utilizarlo de manera individual.

En el estado existen criterios formales de priorización de proyectos orientados hacia la sustentabilidad de los recursos naturales; como la promoción y fomento de proyectos para la conservación y rehabilitación de suelos, para el establecimiento de praderas y para el tratamiento de aguas residuales.

Como una forma de impulsar la operación municipalizada, y como preparación para ello, los proyectos deben ser autorizados con criterios municipales; de acuerdo a las entrevistas con funcionarios, los proyectos no los operan los municipios; sin embargo, están siendo aprobados con base en prioridades municipales.

Un tema importante en la perspectiva que debe tener el Programa de Desarrollo Rural, tiene que ver con el proceso de federalización que el gobierno todavía no concluye; es decir, los recursos del PDR, y de la Alianza en general, se deben operar y administrar de manera municipalizada, atendiendo criterios y prioridades municipales.

Otro aspecto que debe considerarse es la utilización de estudios ya realizados por algunas dependencias federales, como el FIRCO y los estudios de microcuencas que elaboran, para planear y coordinar las acciones de los programas de Alianza, puesto que ya realizaron los respectivos diagnósticos y tienen identificados los problemas de las microcuencas y lo que hay que hacer es dirigir los apoyos a esas zonas productivas.

### ***Principales impactos del Programa***

Uno de los objetivos primordiales de Alianza para el Campo (Alianza Contigo), como estrategia de desarrollo del sector rural mexicano, es generar impactos positivos en el bienestar de los campesinos.

Los apoyos del PDR lograron incrementar el ingreso bruto de las UPR beneficiadas, lo cuál demuestra que el programa cumple bien su objetivo en este rubro. La tasa de crecimiento de las actividades no-agropecuarias refleja la importancia de apoyarlas; en el caso de las agropecuarias, aún cuando la tasa de incremento es menor, también demuestra la necesidad de impulsarlas.

El ingreso neto se vio incrementado en gran parte de los productores apoyados, cuyos costos permanecen iguales y 34.5% de ellos que tuvieron una reducción en sus costos.

Los beneficiarios que recibieron apoyos, en el ejercicio 2003 del programa, manifiestan que los componentes recibidos provocaron la necesidad de utilizar 8 mil 086 jornales más, equivalentes a treinta empleos generados, de los cuales cinco fueron contratados y 25 fueron familiares. Aún cuando se generaron pocos empleos, los productores que reciben los apoyos generan un empleo en promedio, con lo cual se logra la permanencia en las UPR beneficiadas.

No es la diferencia en crecimiento de capital entre los productores beneficiarios del PAPIR 2003 y del 2005, sino el hecho en sí, de que Alianza esté contribuyendo a contrarrestar en parte el proceso de descapitalización, que el campo mexicano padece desde hace varios años.

En las actividades agrícolas, los productores de bajos ingresos (Tipo I, II y III) fueron los que obtuvieron las más altas tasas de capitalización, comprobando así que este tipo de programas tienen el mayor impacto en productores pequeños, quienes cuando menos duplican su capital al recibir los apoyos del PAPIR.

Los beneficiarios con actividad agrícola son los que presentan el mayor grado de efecto multiplicador (4.06), lo cual significa que estos productores invirtieron 3.06 veces más lo que aportaron ellos mismos y el gobierno. (Cuadro 16.a)

En las actividades agrícolas apoyadas por el programa, la producción aumentó en 28 por ciento, explicado principalmente por un incremento en la escala de producción (superficie sembrada de las UPR beneficiadas) de 25.7% y por un marginal incremento en la productividad de los cultivos involucrados de 1.8%, manifestándose además que los precios no han sufrido cambios

Por tipología de productor, los productores de bajos ingresos fueron los que tuvieron un incremento en cambio tecnológico, lo cual refuerza la hipótesis de que los productores de bajos ingresos son los que obtienen un mayor impacto por los apoyos del programa, y más aún, cuando los del tipo I fueron los que tuvieron el mayor impacto positivo, al tener un incremento de 18.2 puntos

En el caso del programa en Aguascalientes, no hay cambios en el patrón de cultivos de los beneficiarios apoyados en el ejercicio del 2003; lo único que se reporta en la base de datos es el cambio que hicieron dos productores, la cual es entre hortalizas y en superficies marginales de 1 y 2 hectáreas.

Un buen indicador de la inclusión de los beneficiarios, en los eslabones de las cadenas productivas, es el conocimiento que se tiene de los comités Sistema-Producto (CSP); de acuerdo a la encuesta de beneficiarios 2003, pocos productores agrícolas conocen los comités, tal como lo muestra el cuadro siguiente (Cuadro 18), donde se indica que solo 23.8% de ellos saben qué es un CSP.

### ***Recomendaciones***

Es necesario seguir apoyando la entrega de bienes de capital a los productores del sector rural de la entidad, con el fin de que se capitalicen y se vuelvan más productivas las UPR apoyadas; sin embargo, también es necesario que se complementen las acciones entre los subprogramas y se acompañen las solicitudes con proyectos integrales viables, elaborados por técnicos PSP, pagados por PRODESCA, a los cuales se les exigirá que además de evaluar el proyecto, les den seguimiento hasta que se consolide su operación.

Por otro lado, debe fomentarse la sinergia entre programas federales y estatales que busquen los mismos objetivos del PDR y que vengan a complementar los apoyos del programa. Por ejemplo, la CONAZA con el PIASRE, ofrece apoyos a infraestructura ganadera que pueden ser represas, reconversión productiva, entre otros, que complementarían los módulos ganaderos entregados por el PAPIR. Así, se puede pedir que un proyecto sea técnicamente viable una vez que sea apoyado por el PIASRE en cuanto a la disponibilidad de agua y forraje para los semovientes recibidos, sobre todo en el caso de módulos ovinos y caprinos.



Referente a la aportación de los productores, para tener acceso a los apoyos del PDR, se pueden acceder créditos con la Financiera Rural para el complemento de la inversión, acordando que el subsidio del PDR sea abonado al crédito. Además, para el crédito con la Financiera Rural se puede obtener una garantía líquida con el FIRCO; y, otra opción viable, que se ha implementado en otros estados, es que el gobierno del estado forme un fideicomiso especial de garantías para Alianza, el cual no es difícil de formar ni requiere de grandes inversiones de capital, el cual puede ser administrado por la Secretaría de Desarrollo Económico del estado.

Un tema por demás importante que debe tomarse en cuenta, es el trabajo que se realiza en FIRCO en relación a los estudios de microcuencas, los cuales representan una herramienta de planeación que puede ser muy útil, sobre todo en relación a los activos naturales (Agua y suelo) con que cuentan las regiones estudiadas, además de exponer la vocación productiva que tienen las regiones en las microcuencas.

Se requiere una estrategia de operación del programa, de forma integrada, donde los subprogramas actúen al mismo tiempo en los proyectos que se apoyen. Los proyectos que se presenten en las ventanillas de recepción deben ser acompañados de un proyecto viable, elaborado y evaluado por técnicos a los que les pague el PRODESCA y que no sea necesario que pertenezcan a la red de PSP, sino que la UTOE contrate un evaluador con experiencia que revise los proyectos, tal como lo hacen en la banca privada, y valide el estudio de evaluación y entonces se le pague al técnico.

Otro punto importante que se recomienda es la urgente capacitación a técnicos PSP del PRODESCA, pero esta capacitación ya no debe ser otorgada por dependencias del gobierno (vg. INCA Rural) que no han sido capaces de formar técnicos en áreas tan especializadas como la evaluación técnica, económica, y financiera de proyectos, estudios de mercado y comercialización, entre otros igual de complejos. La idea es que este tipo de capacitación la impartan entidades con experiencia práctica en este tipo de proyectos, tanto que los hayan evaluado como los hayan puesto en marcha.

En relación a la sustentabilidad de los proyectos, es necesario que la UTOE y el DDR, analicen a fondo los proyectos que les presentan para apoyo del PDR, para que la utilización de recursos naturales del proyecto no afecte su disponibilidad para otros y, sobre todo, para actividades que ya están siendo desarrolladas. Este punto viene a colación, de manera específica, por el proyecto ecoturístico de la presa de San José de Gracia, donde se utiliza la orilla de la presa como playa; aquí el problema que se avizora es que cuando los productores utilicen el agua para regar, el nivel de la presa empezará a bajar y la playa irá perdiendo atractivo para los turistas, con la consecuente baja de ingresos para el proyecto ecoturístico.

En relación al indicador de nivel tecnológico, se requiere que los invernaderos que ya fueron subsidiados y construidos, los cuales están produciendo bajo condiciones que si bien han mejorado la situación de nivel tecnológico de los productores apoyados, todavía tienen mucho potencial productivo, que no se desarrolla por falta de más conocimiento técnico especializado por parte de los productores, sean apoyados por el PROFEMOR con un técnico, que los asesore en qué hacer, y cómo, para sacar adelante sus proyectos con éxito.

Los nuevos proyectos que conlleven la utilización de tecnología avanzada como los invernaderos, sean acompañados de un proyecto evaluado y de un plan de negocios estructurado de manera que el mercado objetivo esté bien definido y, de ser posible, convenido de manera formal; además, debe contener un programa de asesoría técnica que comprenda desde los cultivos a establecer hasta su producción y cosecha.

# Introducción

## Bases de la evaluación

Al igual que en años anteriores, la evaluación de los programas de Alianza para el Campo y, en este caso, del programa de Desarrollo Rural, en su ejercicio 2005 en Aguascalientes, responde al interés tanto del Gobierno Federal como del Estatal de determinar indicadores que midan y valoren el cumplimiento de estrategias y acciones de políticas de apoyo al sector rural del país.

Es interés manifiesto de ambos niveles de gobierno, establecer elementos de análisis que permitan mejorar la operación de los programas y subprogramas y, que a su vez, estas mejoras coadyuven a lograr los objetivos fundamentales de esta estrategia de desarrollo rural.

A nivel estatal, la evaluación de los programas de Alianza sirve como medio de retroalimentación para los operadores del programa, a saber, de la Comisión para el Desarrollo Agropecuario del Estado de Aguascalientes (CODAGEA) y de la Delegación Estatal de la SAGARPA.

La evaluación externa de Alianza para el Campo, es un mecanismo de rendición de cuentas y de transparencia en el uso de los recursos, tal como lo plantea el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, en sus artículos 66, 67 y 68, así como en los artículos 26 y 27 de las Reglas de Operación de Alianza para el Campo.

## Objetivos de la evaluación <sup>1</sup>

La evaluación externa estatal del Programa de Desarrollo Rural, de Alianza para el Campo 2005, tiene el siguiente objetivo central:

*“Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en la ejecución del Programa en el estado, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar la eficacia operativa e incrementar los impactos del Programa en el corto plazo y a brindar una visión de futuro respecto del papel del PDR en el marco de la política estatal de desarrollo rural sustentable”.*

En cuanto a los objetivos específicos, se tienen los siguientes:

- 1. Realizar un balance de la gestión del Programa, del arreglo institucional y de sus procesos operativos durante el periodo 2001-2005 en el estado, destacando las acciones en marcha y las áreas donde deben concentrarse esfuerzos para lograr avances en su eficiencia operativa e impactos.*
- 2. Evaluar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa en el estado, diferenciando según tipo de beneficiario, nivel de marginación y por tipo de actividad apoyada (agrícola, pecuaria y no agropecuaria).*

---

<sup>1</sup> Guía Metodológica para la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Rural 2005.

3. *Valorar los avances y temas pendientes del Programa en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, así como en el desarrollo de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales en la población beneficiaria.*
4. *Analizar el aporte del Programa en la conformación y funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, la operación municipalizada del PDR, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.*
5. *Identificar el alcance de las acciones del Programa en materia de sustentabilidad, y valorar su contribución a la instrumentación de la política sectorial de integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, reconversión productiva y atención a factores críticos.*

Para la evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural, 2005 en Aguascalientes, el Comité Técnico Estatal de Evaluación propuso el análisis de 4 temas de interés para la entidad: <sup>2</sup>

1. *Analizar el avance en la realización del Estudio de Estratificación en el Estado por parte de la OIEDRUS. Incluyendo entre otros aspectos la información disponible, determinar los posibles criterios para la estratificación (de acuerdo al Interés y necesidades del Estado mediante la opinión de los funcionarios, así como a estudios realizados en otros Estados), para finalmente presentar una propuesta para la elaboración de este estudio.*
2. *Analizar la posibilidad de integrar los Programas que inciden en el desarrollo rural operados por CONAZA, sobre todo aquellos dirigidos a zonas de alta marginidad (participación de CONAZA en los Comités Técnicos de los programas de Alianza, Identificación de programas, Complementariedad y Vinculación con los Programas de Alianza).*
3. *Verificar si los Proyectos Productivos presentados en el ejercicio 2006 fueron aprobados en base a las prioridades detectadas en los Planes Municipales.*
4. *Deberán identificarse aquellos Municipios en los que se aplicó la Municipalización en el ejercicio 2006 y los criterios utilizados e identificar las experiencias exitosas para motivar a otros municipios a constituir los CMDRS.*

### **Enfoque de la evaluación**

La evaluación se realiza por subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) que inciden sobre el sector rural de la entidad. De esta forma, *se parte de un análisis integral para observar congruencias, sinergias y superposiciones entre subprogramas.*

La evaluación se enmarca en definiciones de política de desarrollo rural sustentable del gobierno estatal y en las cuatro líneas de estrategia planteadas por Sagarpa: Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, reconversión productiva, atención a regiones y grupos prioritarios, y atención a factores críticos.

---

<sup>2</sup> Bases para la Evaluación Externa de los Programas de Alianza para el Campo 2005 en Aguascalientes.

Por su parte el enfoque de la evaluación considera cuatro conceptos básicos: *Análisis continuo, utilidad práctica, la oportunidad de sus resultados y un análisis de prospectiva*. El análisis continuo supone que además del 2005, se evalúa la operación del programa en años anteriores; la utilidad práctica está relacionada con información útil para la toma de decisiones en política sectorial; la oportunidad implica retroalimentar a los tomadores de decisiones, de modo que se puedan adoptar a tiempo medidas correctivas en la operación del programa; y por último, el análisis de prospectiva se plantea como un ejercicio de reflexión estratégica sobre la pertinencia del programa a futuro.

La evaluación incluye, a su vez, dos ámbitos principales: *gestión en temas relevantes e impactos de las inversiones apoyadas en el estado*. En el primer caso se evalúa el proceso de otorgamiento de apoyos, durante el 2005 principalmente; y en el segundo, el impacto logrado en las UPR beneficiadas, utilizando la información de beneficiarios del 2003, partiendo de la base que en tres años los apoyos deben haber madurado lo suficiente para generar impactos productivos y económicos.

### **Fuentes de información**

Las fuentes de información utilizadas son documentales: anexos técnicos, listado de beneficiarios y actas de cierre, entre otros. Para obtener información directa de campo, se levantaron encuestas a productores beneficiarios del programa.

El número de encuestas a levantar, se calculó con el método de muestreo estadístico proporcionado por la Unidad de Apoyo FAO-SAGARPA, el cual es aleatorio y satisface las condiciones básicas de precisión y confiabilidad (95%), asegurando que los datos obtenidos permitan inferir estadísticamente sobre la población en estudio.<sup>3</sup>

Para obtener los datos referidos, se aplicó una muestra de 212 encuestas para el 2003 y una de 242 para el 2005. En ambos casos, se realizó una selección sistemática de productores y se amplió la muestra en un 20% para ser utilizados como reemplazos.

En el caso de la información obtenida de otros actores del PDR (funcionarios directivos y operativos, tanto federales como estatales), vía entrevistas semi-estructuradas y documentación proporcionada por ellos, fue capturada en una cédula creada con el fin de tener información verificable y útil para la evaluación.

Después de capturar las encuestas en el sistema informático de FAO, las bases de datos que se crean, son exportadas y procesadas para obtener los cuadros de salida y los indicadores de gestión y de impacto.

Con cuadros e indicadores, se lleva a cabo un análisis comparativo, antes y después de los apoyos de Alianza para el Campo, en el nivel de ingreso y generación de empleo de las UPR beneficiadas, primero, y posteriormente el análisis se centra en indicadores de capitalización, avance tecnológico, procesos operativos, entre otros.

En cuanto al contenido del informe, los primeros dos capítulos describen el entorno que rodea la operación del PDR y la evolución que ha tenido durante su vigencia; el capítulo tres contiene los resultados de la evaluación de la gestión del programa, así como los temas de interés estatal; en el cuatro se muestran los indicadores de impacto y su interpretación; y el capítulo cinco presenta las conclusiones y recomendaciones.

---

<sup>3</sup> Método de Muestreo para la Evaluación de la Alianza para el Campo 2005. FAO-SAGARPA.

## Capítulo 1

### Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el programa

El objetivo de este capítulo es identificar los problemas que aquejan al sector rural de la entidad -así como sus áreas de oportunidad- mediante el análisis de variables tales como: ingreso, empleo, producción, demografía, migración, pobreza, marginación, organización, entre otros, y con ello determinar cómo están incidiendo estos factores en el desempeño de las actividades apoyadas por el programa.

#### 1.1 Caracterización del medio rural en Aguascalientes

En este apartado se estudia el entorno de la economía rural a nivel estatal, con el fin de presentar cuáles son -y la situación que guardan- las actividades agropecuarias y no agropecuarias que han sido apoyadas por el Programa de Desarrollo Rural (PDR).

Se analizan también, aquellos factores que inciden en su desempeño y desarrollo sustentable, aclarando que aún cuando estos son múltiples y variados, en esta sección presentamos aquellos que se consideran de más peso y efecto directo.

Antes de entrar de lleno en los temas específicos de este apartado, se presenta un bosquejo general del sector rural de la entidad:

Aguascalientes, cuenta con una superficie de 558 Mil 900 hectáreas, que representan el 0.3% del territorio nacional. La superficie dedicada a la actividad agrícola consta de 170 Mil 159 hectáreas de las cuales 34% pertenece a áreas de riego y el 66% restante a temporal. La actividad pecuaria se desarrolla en 279 Mil hectáreas y la forestal en 90 Mil 205 hectáreas, el resto corresponde al Fondo Legal.<sup>4</sup>

##### 1.1.1 Producción agropecuaria estatal

Los principales cultivos producidos en el Estado, en orden de importancia con respecto al valor de producción, son la guayaba (19.9% del total) y forrajes como el maíz forrajero (18.6%) y la alfalfa (16.8%).

**Cuadro 1. Aguascalientes: Principales cultivos por valor de la producción  
Ciclo 2003/2004**

Cultivo	Superficie Sembrada (Ha)	Superficie Cosechada (Ha)	Volumen de producción (Tn)	Valor de la producción (000\$)
Guayaba	6,877.0	6,846.0	107,869.0	259,643.8
Maíz forraje	54,260.0	51,831.0	1,216,867.0	243,255.1
Alfalfa	7,500.0	7,500.0	705,618.0	218,896.8
Maíz grano	53,056.0	48,124.0	49,059.0	79,515.0
Chile verde	1,385.0	1,149.0	4,805.0	69,815.4
Resto de cultivos	30,785.0	27,198.0	ND	431,475.8
<b>Total</b>	<b>153,863.0</b>	<b>142,648.0</b>	<b>NA</b>	<b>1,302,601.9</b>

Fuente: INEGI. Banco de Información Económica. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Edición 2005.

<sup>4</sup> CODAGEA. *Características generales de Aguascalientes*. [www.aguascalientes.gob.mx/codagea](http://www.aguascalientes.gob.mx/codagea).

El Programa apoya actividades agrícolas de alto valor como la guayaba y el durazno, frutales que son tradicionales en la entidad; además de hortalizas, como el tomate, que genera más empleos que los cultivos tradicionales y son de alto valor monetario en el mercado.

En el ejercicio del 2003, los cultivos más apoyados fueron guayaba y durazno; en el 2005, los apoyos se dirigieron principalmente al tomate, sobre todo por el apoyo que se entregó de invernaderos y donde la plantación más socorrida fue esta hortaliza.

Las principales actividades pecuarias, que se explotan en la entidad, son la avicultura productora de carne, la leche de bovino, así como la carne de bovino, de porcino, de ovino y de caprino. (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Aguascalientes: Principales actividades pecuarias por valor de la producción (2004)**

Tipo de ganado	Inventario (Cb)	Valor del Inventario (000\$)	Volumen de Producción (Tn)	Valor de la producción (000\$)
Bovino	119,785.0	1,138,257.0	9,596.0	221,201.0
Porcino	68,916.0	83,505.7	4,621.0	114,896.0
Ovino	16,405.0	13,263.4	292.0	10,322.0
Caprino	18,824.0	11,060.5	271.1	9,414.0
Équido	34,589.0	121,061.5	363.1	5,251.0
Aves	89,816,772.0	2,024,470.0	133,948.0	2,538,819.5
<b>Total</b>	<b>NA</b>	<b>3,391,618.1</b>	<b>NA</b>	<b>2,899,903.5</b>

Fuente: INEGI. Banco de Información Económica. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Edición 2005.

En el 2003, la actividad más apoyada fue la de producción de leche de bovino, seguida de entrega de abejas reina y ovino-caprinos para cría. En el 2005, la principal actividad apoyada fue la de ovinos para cría y producción de carne, seguida de bovino-leche y abejas.

Para analizar la participación e impacto de la producción agropecuaria, en la economía estatal, se utiliza el indicador macroeconómico Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), del cual se presenta su historial reciente en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Producto Interno Bruto Estatal (PIBE). Aguascalientes. 1996-2003 (Miles de pesos a precios de 1993)**

Concepto	1996	1997	1998	1999
<b>Total</b>	12,964,455	14,017,592	14,879,652	15,422,063
<b>Agropecuario, Silvicultura y Pesca</b>	790,060	686,830	726,878	740,558
<b>Participación</b>	6.09%	4.90%	4.89%	4.80%

Concepto	2000	2001	2002	2003
<b>Total</b>	17,379,942	17,990,532	18,575,621	18,864,740
<b>Agropecuario, Silvicultura y Pesca</b>	717,157	852,005	863,710	894,931
<b>Participación</b>	4.13%	4.74%	4.65%	4.74%

Fuente: INEGI. Banco de Información Económica. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Edición 2005.

Después de haber participado con poco más de 6 por ciento en el PIB de 1996, el sector agropecuario no ha logrado rebasar el 5 por ciento en los últimos años; de hecho en el 2000 tuvo un decremento hasta cerca de 4 por ciento.

La participación de las actividades agropecuarias en la economía estatal ha venido decreciendo en los últimos años; de hecho, desde el inicio de los 80's, las actividades manufactureras han sido fundamentales para el desarrollo económico de la entidad, dejando de lado las actividades agropecuarias, tal como se observa en el cuadro 4.

**Cuadro 4. Evolución de las actividades agropecuarias y manufactureras.**  
(Porcentaje de participación en el PIB)

Concepto	1980	1988	1993	2000
<b>Agropecuario, Silvicultura y Pesca</b>	13.1	8.1	5.8	4.1
<b>Industria manufacturera</b>	15.2	29.4	23.4	29.4

Fuente: IMPLAN. Competitividad económica de Aguascalientes. 2004.

NOTA: Los datos se refieren a años específicos. La idea es mostrar cómo se comportan las actividades primarias en los años señalados.

Otro aspecto relevante del sector agropecuario, es la tasa de crecimiento económico que ha tenido de 1980 a la fecha, como se observa en el cuadro 5, éste ha venido decreciendo -a excepción del período de 1988 a 1993- en comparación, con las actividades manufactureras que han venido creciendo constantemente.

**Cuadro 5. Evolución de las actividades agropecuarias y manufactureras.**  
(Tasa media de crecimiento anual)

Concepto	1980-85	1985-88	1988-93	1993-2000
<b>Agropecuario, Silvicultura y Pesca</b>	-7.6	0.5	3.5	1.9
<b>Industria manufacturera</b>	15.9	0.5	5.8	9.6

Fuente: IMPLAN. Competitividad económica de Aguascalientes. 2004.

En relación al PIB nacional, si comparamos la participación de las actividades agropecuarias en el PIB 2003, que fue de 4.74%, con la participación de las mismas en el PIB Nacional que fue de 5.86%, se puede observar que la actividad en la entidad muestra un dinamismo por debajo de la media nacional; más aún, la proporción que guarda la contribución del sector agropecuario estatal con respecto al PIB nacional es 1.1%, lo cual soporta lo antes afirmado.<sup>5</sup>

En suma, se puede afirmar que el sector agropecuario de Aguascalientes ha perdido el dinamismo económico-productivo que mostraba antes de los 80's y que la entidad se ha convertido, por sus cambios estructurales, en un estado eminentemente industrial.

Situación que debe considerarse cuidadosamente para la planeación y ejecución de programas nacionales y estatales de desarrollo rural; sobretodo en lo referente a la focalización del programa y los apoyos a promover.

<sup>5</sup> INEGI. Banco de Información Económica. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Edición 2005.

### **1.1.2 Demografía**

De acuerdo con los resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005, residen en Aguascalientes un total de 1 millón 065 mil 416 personas, de las cuales 51.6% son mujeres y 48.4% son hombres.

La población muestra cada vez una mayor tendencia a concentrarse en las localidades urbanas, sobre todo en la ciudad de Aguascalientes, que sirve de asiento a 723 mil personas, que representan el 67.9% del total de la entidad.

Aún cuando 98.86% de las localidades del estado son rurales -con menos de 2 mil 500 habitantes- en éstas solo se concentra el 18.8 por ciento de la población total de la entidad.<sup>6</sup>

Aproximadamente, existen en la entidad 25 mil personas dedicadas a las actividades agropecuarias, representando 2.4% de la población estatal y 12.5% de la población de comunidades rurales; de las 25 mil, casi el 67% son ejidatarios.<sup>7</sup>

### **1.1.3 Empleo agropecuario y no agropecuario**

La Población Económicamente Activa ocupada en la entidad ascendía, a principios del 2005, a 375 mil 389 personas, 53 por ciento de las personas mayores de 14 años (707 mil 050).

En ese mismo año, la PEA agropecuaria ascendía a 24 mil 930 personas (6.64% de la PEA total ocupada) y, en contraste, la PEA del sector manufacturero era de 79 mil 544 personas (21.2% de la PEA total ocupada).<sup>8</sup>

### **1.1.4 Ingreso rural**

Según un estudio realizado por la SAGARPA en colaboración con el INEGI, en 2002 el 52.8% de los ingresos rurales provenía de actividades económicas agropecuarias, lo cual deja entrever que el 47.2% se obtiene por otras fuentes (actividades no agropecuarias, remesas, subsidios, entre otros).

Asimismo, en un proceso normal y lógico, los ingresos no agropecuarios en el sector rural, aumentan en la misma medida que las UPR se van haciendo más pequeñas en tamaño, menos productivas y menos rentables..

### **1.1.5 Marginación y pobreza rural**

De acuerdo al Consejo Nacional de la Población (CONAPO), en Aguascalientes no hay municipios de alta marginación. A pesar de ello, se detectan municipios que están rezagados social y económicamente con respecto al resto de la entidad, como es el caso de Asientos, El Llano y Tepezalá, donde el 72, 73 y 63 por ciento de la población, respectivamente, habita en localidades rurales.

---

<sup>6</sup> INEGI. *II censo de Población y Vivienda 2005*. Aguascalientes. Comunicada 088/06. 2006.

<sup>7</sup> CODAGEA. *Características generales de Aguascalientes*. [www.aguascalientes.gob.mx/codagea](http://www.aguascalientes.gob.mx/codagea).

<sup>8</sup> INEGI. *Banco de Información Económica*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Edición 2005.



De hecho, la CONAPO solo ha registrado 37 comunidades con definición de pobreza extrema y no ha encontrado municipios con estas características de marginación; estas comunidades son caseríos de no más de 5 familias y se localizan en los Municipios de El Llano y Asientos, sin embargo, la mayoría de los habitantes del sector rural están tipificados como productores en transición y productores de bajos ingresos, mas no de pobreza extrema.

### **1.1.6 Migración**

Las principales causas, por las cuales el fenómeno de migración se presenta en una entidad son, en un 25 por ciento, las laborales y en otro porcentaje similar las causas familiares. En el caso de Aguascalientes, la entidad tiene un saldo migratorio positivo, ya que el 5.2% de la población es inmigrante y 2.6% es emigrante.<sup>9</sup>

### **1.1.7 Acceso a servicios**

En el estado de Aguascalientes por su extensión territorial y sus características fisiográficas, más del 95% de la población cuenta con los servicios básicos de luz, agua potable, drenaje, etc., además de que casi la totalidad tiene casas construidas con tabique y material, aunado a una red carretera que cubre prácticamente todo el estado, incluyendo comunidades muy pequeñas y alejadas de las zonas urbanas.

Lo anterior indica la gran responsabilidad gubernamental que marca la evidente demanda futura de servicios básicos de calidad y con igualdad de oportunidad para todos.

En este sentido, existe una cobertura de 98% de agua potable, 94.3% de drenaje y alcantarillado, 80% de saneamiento, 91% de desinfección y de 97.4% de energía eléctrica, lo que refleja una excelente cobertura de los servicios básicos.

### **1.1.8 Organización de productores**

Existen en la entidad, 186 propiedades rurales, de las cuales 183 son ejidos y 3 son llamadas comunidades agrarias. Del total de propiedades, 76 (40.8%) pertenecen a algún tipo de organización, sobresaliendo 48 grupos de producción rural (GPR), 21 uniones de ejidos (UE) y 16 sociedades de producción rural (SPR).<sup>10</sup>

La superficie que abarcan las propiedades sociales es de 275 mil 586 hectáreas; de éstas, más de 46 mil se encuentran en el municipio de Asientos y casi 45 mil en el municipio de Aguascalientes.

En relación a actividades productivas, 180 propiedades se dedican a la agricultura (96.8%), 162 a actividades ganaderas (87.1%) y en 35 de ellas se desarrollan actividades no agropecuarias.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> INEGI: Mujeres y Hombres en México, 2005. Aguascalientes. Ags. 2005.

<sup>10</sup> INEGI. *Banco de Información Económica*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Edición 2005.

<sup>11</sup> INEGI. *Resultados del VIII Censo Ejidal 2001*. Disco Compacto.

### **1.1.9 Factores ambientales y uso sustentable de los recursos naturales**

Aguascalientes se clasifica como una entidad semi-árida; la precipitación promedio es de poco más de 500 milímetros total anual; siendo el período de más lluvias presentes de Junio a Septiembre. Esta situación ha generado que los mantos acuíferos vayan paulatinamente abatiéndose, con la consecuente dificultad de extraer agua de riego de los pozos -tanto para uso agrícola como pecuario- y, por otro lado, las presas han venido disminuyendo sus captaciones, generando una situación de escasez de agua que debe ser atendida por los productores y por las autoridades gubernamentales.

Otro problema que se avizora en el horizonte agropecuario -y que ya se está atendiendo- es el constante deterioro del suelo, provocado por la erosión que afecta gran parte de la tierra cultivable de riego y de temporal en la entidad. En el apartado siguiente se presenta un análisis más a fondo de los factores que restringen el desempeño de las actividades agropecuarias de la entidad, donde se incluye también un análisis de factores ambientales.

### **1.1.10 Areas de oportunidad de las actividades apoyadas por el programa**

A raíz de los problemas que se han venido comentando en este estudio, que afectan el desarrollo de las actividades agropecuarias tradicionales, se han venido apoyando algunas empresas y grupos que han decidido incursionar en proyectos ecoturísticos, clasificados como actividades no-agropecuarias, los cuales deben ser apoyados porque representan una fuente de generación de empleo rural que no debe ser desaprovechada.

Por otro lado, es necesario ofrecer apoyo complementario a los invernaderos que se han subsidiado, y a los que se instalen en el futuro, ofreciéndoles capacitación en la tecnología de punta que han adquirido y, sobre todo, en aspectos de comercialización, que según los productores encuestados es el problema más grave que tienen.

De acuerdo a las actividades que se desarrollan actualmente en la entidad, y aunado al programa de rehabilitación de praderas de agostadero y temporal, que ha impulsado el gobierno estatal, con apoyo de dependencias federales (CONAZA, FIRCO, entre otras), una buena oportunidad de negocios lo representa la explotación comercial -no de subsistencia- de rumiantes pequeños (ovinos y caprinos), que tienen un mercado insatisfecho en el sur del país y en las entidades de la frontera norte.

Además de tener un amplio potencial, tanto productivo como comercial, la explotación de estas especies, en praderas de temporal que se han retirado de la siembra de cultivos básicos, representan una oportunidad de desarrollar proyectos sustentables que ahorran agua y evitan la continua degradación del suelo.

## **1.2 Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el programa**

Un factor presente y recurrente que afecta negativamente al agro aguascalentense, lo es sin duda la baja precipitación pluvial anual en la entidad, así como los períodos extensos de sequía. Como consecuencia de baja precipitación, se presenta una falta de recarga de los mantos acuíferos que, aunado a una extrema sobreexplotación, hace que el agua que se tenga para uso agrícola sea escasa y cara y, a su vez, disminuya el nivel de productividad de las actividades agropecuarias.

En este año, están en riesgo de perderse alrededor de 110 mil hectáreas de maíz y frijol si no llueve en los próximos meses y, a causa del estiaje, 80 por ciento de las 14 principales presas de la entidad se encuentran a 30 por ciento de su capacidad.<sup>12</sup>

En una región semiárida, como es Aguascalientes, la presencia de agua tiene un valor incuestionable por sí misma, pero además, se tiene conocimiento del alto nivel de deterioro de los suelos, provocado principalmente por la falta de agua.

Hace más de 20 años, la erosión en Aguascalientes, según datos de la dirección general de conservación del suelo y agua, reportaba que el 80.36% de la superficie estatal (449,187 ha.), presentaban diferentes grados de erosión, las cuales varían desde muy severas (3.2%) donde se había perdido del 75 al 100% de la capa arable, hasta leve y moderada (45.1%) donde se reportaban pérdidas del 25 al 50% de la capa arable y todavía tenían un potencial que conservar.<sup>13</sup>

Hoy en día, la erosión del suelo es una causa importante de degradación del medio ambiente y uno de los factores más serios que enfrenta la agricultura del estado de Aguascalientes. Este fenómeno trae consigo la disminución de la productividad de los suelos y la degradación de los mismos.

Alrededor de 199,283 hectáreas ubicadas en el Noreste del estado (El Llano) y la porción conocida como Valle de Aguascalientes, presentan un riesgo potencial erosivo de 25 a 50 ton/ha/año; en tanto que las partes altas del estado presentan un riesgo de pérdida de suelo que supera las 125 ton/ha/año, abarcando una superficie de más de 167,000 hectáreas.<sup>14</sup>

El dinámico crecimiento económico que ha observado Aguascalientes en los últimos años, lo ha consolidado como un importante polo de atracción poblacional en el centro del país, lo que permite prever que mantendrá por algunos años más su saldo migratorio positivo; sin embargo, el deterioro y abandono de actividades agropecuarias ha generado un alto índice de migración interestatal, lo que provoca una despoblación del sector rural de la entidad hacia las ciudades más grandes y urbanizadas.

La migración sigue ocurriendo entre las familias del sector rural, impactando la estructura demográfica de la población, alterando su volumen y composición por edad, situación que lleva al incremento de la razón de dependencia de jóvenes y adultos mayores respecto a la población en edad activa.

Se estima que en las localidades pequeñas existen 83 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar, mientras que en las localidades urbanas esta relación es de 56 dependientes por cada 100 personas activas.<sup>15</sup>

El efecto de la migración del campo a la ciudad que existe en la entidad, es en dos vías: por un lado la baja productividad y rentabilidad del agro de Aguascalientes está expulsando fuerza de trabajo y, por el otro, la llegada de esta población a las zonas urbanas está provocando que los servicios sean insuficientes en la medida que sigan llegando campesinos a la ciudad.

---

<sup>12</sup> La Jornada. *Amenaza sequía 110 mil hectáreas en Aguascalientes*. 25 de mayo del 2006.

<sup>13</sup> SAGARPA. Dirección general de conservación del suelo y agua. 1984.

<sup>14</sup> CODAGEA. *Características generales de Aguascalientes*. [www.aguascalientes.gob.mx/codagea](http://www.aguascalientes.gob.mx/codagea).

<sup>15</sup> CONAPO. *Distribución territorial de la población, urbanización y migración interna*.

El minifundio es otra variable que afecta al sector rural, pues no permite economías de escala -sobre todo en la adquisición y consumo de insumos- y pone a los productores en desventaja en negociaciones comerciales, ya que logran tan poca producción que tienen que recurrir a intermediarios comerciales (coyotes), lo cual disminuye aún más la redituabilidad del campo.

En Aguascalientes, el tamaño promedio de las Unidades de Producción Rural es de 15.4 hectáreas, lo cual es una limitante a la viabilidad de la unidad productiva ejidal, por no acceder a economías de escala, y un impedimento para el desarrollo rural del estado, sobre todo porque las organizaciones de productores son, en general, de membrete. De hecho, a nivel nacional, el minifundio es la unidad de producción más difundida en el campo mexicano. Según los datos del Programa de Certificación de Derechos ejidales (PROCEDE), tres cuartas partes de los ejidatarios tiene menos de diez hectáreas y de éstos, dos terceras partes poseen menos de cinco hectáreas. Además, más de 20% de los ejidatarios tiene fraccionado sus predios en tres o más parcelas.<sup>16</sup>

Al aumentar el número de miembros en las familias rurales, se generan rendimientos decrecientes en las parcelas, al querer vivir más personas de la misma superficie cultivable que no incrementa sus ingresos; como consecuencia de ello, a la población ocupada en el sector primario no le queda más que ir abandonando paulatinamente el campo en busca de otras oportunidades de empleo redituable.

El otro problema presente es la edad promedio de los ejidatarios en el sector rural que es arriba de los 55 años, lo que significa que una parte importante de los ejidatarios se encuentra cerca de la fase final de su actividad productiva y probablemente muchos de ellos no han definido la sucesión de sus derechos, con lo cual en el corto plazo, se podrían suscitar conflictos para determinar a quién le asiste la facultad para heredar los derechos agrarios, aunado a la falta de interés de los jóvenes campesinos.

Los servicios de capacitación, asesoría y extensionismo viene a representar otro grave problema en el agro de Aguascalientes. A raíz de la retirada o expulsión de los servicios de asesoría y extensión por parte de las instituciones gubernamentales del sector, el agro se ha quedado con los servicios de técnicos privados, que deben ser pagados por los productores, y en la mayoría de los casos los que habitan el sector rural no pueden o no quieren pagar.

Actualmente, el subprograma PRODESCA paga a los prestadores de servicios por los proyectos que diseñen, elaboren y pongan en marcha; situación que ha provocado que los técnicos pagados por este subprograma no ofrezcan asesoría técnica a los productores de bajos ingresos, ni ofrezcan seguimiento a los proyectos por ellos evaluados, puesto que no les pagan por ello.

---

<sup>16</sup> Héctor Robles Berlanga. Procuraduría Agraria. *Tendencias del campo mexicano*. 2000.

## Capítulo 2

### Principales tendencias del programa

En este capítulo se analiza la evolución -así como la orientación- que han tenido las características primordiales del programa, tales como: Población objetivo, criterios de elegibilidad, categorías de inversión, monto de los apoyos, entre otras no menos importantes. Asimismo, se presentan los resultados de analizar la inversión total, y por subprograma, el número y tipo de beneficiarios, y las actividades apoyadas, tanto agropecuarias como no agropecuarias.

Para efectuar la investigación y análisis de tales características, se utiliza información desde que la Alianza para el Campo empezó a operar (1996), haciendo especial énfasis en el período comprendido del 2001 al 2005: para este último año, el análisis prioritario es el del cumplimiento de metas físicas y financieras.

En el último apartado del capítulo, se evalúa la correspondencia que existe entre los problemas detectados en el sector rural de la entidad y las acciones del programa que pretenden resolverlos. Asimismo, se analiza si el programa, tal como ha venido operando, tiene el potencial suficiente para superar los retos del entorno y aprovechar las áreas de oportunidad que se presentaron en el capítulo anterior.

#### 2.1 Evolución de las características y orientación del programa

El programa de Desarrollo Rural ha sufrido varios cambios en sus características y en su orientación de desarrollo del sector rural del país y, también, en cada entidad le han aplicado sus especificidades con el fin de atender sus propias necesidades.

En relación al apoyo en equipamiento rural, el programa ha tenido varios nombres, y cambios no significativos en cuanto a los apoyos a otorgar y el monto de los subsidios a pagar, pero la esencia ha sido la misma: Promover capital físico en las UPR que sirva para desarrollarlas desde el punto de vista técnico y productivo.

En 1996, cuando inicia la operación de Alianza para el Campo, no existía algún programa o subprograma relacionado con asesoría, capacitación y extensión rural; sin embargo, el Inca Rural presenta un modelo de trabajo (SINDER) en el Programa de Capacitación y Extensión (PCE), logrando que sea incorporado a la estrategia de Alianza y opera el segundo semestre de ese año. En el 2001, con el cambio en la administración federal, se llamó PESPRO, siendo sólo un programa de “transición” entre el antiguo PCE y el nuevo Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA), que empieza a operar en el 2002 con un modelo diferente de apoyos a la población de bajos ingresos del sector rural.

La característica principal del PRODESCA es que no contrata técnicos de planta para atender las comunidades rurales, si no que les paga el diseño y la puesta en marcha de proyectos de inversión que, a su vez, serán subsidiados por el Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR). El PRODESCA no contempla atender organizaciones de productores, por lo cual en el 2002, se crea un programa específico para ello: El Programa de Fortalecimiento a Empresas y Organizaciones Rurales (PROFEMOR), el cual opera hasta la fecha.

## 2.2 Tendencias en la inversión del programa, número de beneficiarios y actividades apoyadas

Hasta el 2003, la inversión en programas de extensión y desarrollo de capacidades se había mantenido estable en alrededor de 5 millones de pesos promedio por ejercicio; sin embargo, en el 2004 el presupuesto sufrió un decremento importante (-38.5% con respecto al 2003) explicado por la ausencia de apoyo y pago a los prestadores de servicios profesionales adscritos al PRODESCA, tal como se observa en el cuadro 7.

**Cuadro 7. Evolución de la inversión en desarrollo de capacidades del PDR**

Año	Inversión (Pesos)	Beneficiarios	Inversión promedio (Pesos)
1996	2'023,979	2,028	998
1997	4'001,444	3,912	1,022
1998	2'137,476	1,450	1,474
1999	5'510,545	2,320	2,375
2000	5'906,000	1,914	3,085
2001	5'676,284	4,346	1,306
2002	5'344,475	1,407	3,798
2003	4'573,000	1,082	11,725
2004	2'812,993	374	7,521
2005			

**Fuente:** Elaboración propia con base en la evaluación del programa Desarrollo Rural en Aguascalientes 2004 y del Anexo Técnico 2004 del programa de Desarrollo Rural.

**Notas:** La inversión ejecutada en el subprograma es sin considerar gastos de operación y evaluación.

En cuanto a la inversión física de los programas de Desarrollo Rural en Aguascalientes, se observa que ha ido en aumento, tendencia que se explica por el incremento del presupuesto en los programas de apoyo a bienes de capital (PADER y PAPIR).

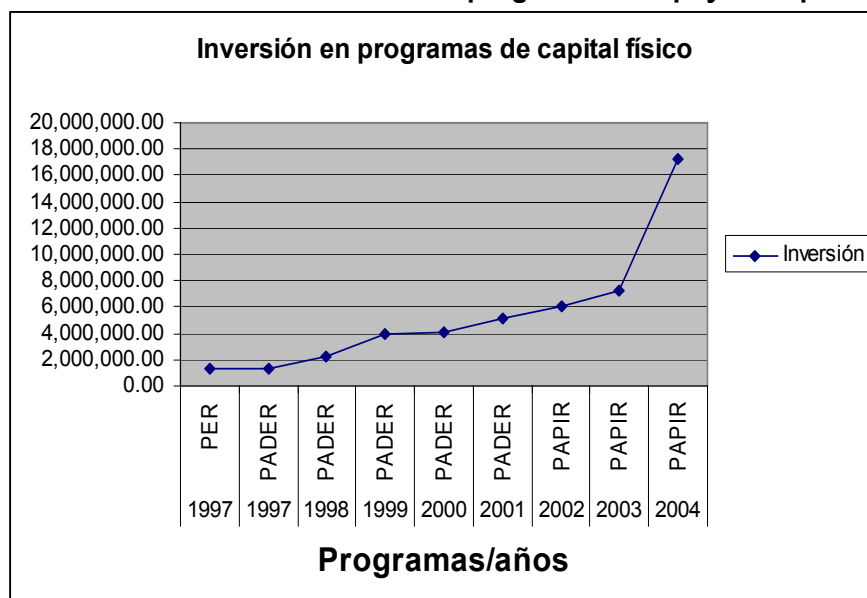
**Cuadro 8. Evolución de la inversión en capital físico del PDR**

Año	Inversión (Pesos)	Beneficiarios	Inversión promedio (Pesos)
1996	1'309,700.00	N.D.	N.D.
1997	1'352,025.00	585	2,311.15
1998	2'228,993.00	494	4,512.13
1999	3'966,428.50	340	11,665.96
2000	4'061,000.00	1,138	3,568.54
2001	5'177,648.00	650	7,965.61
2002	6'008,723.00	794	7,567.66
2003	7'214,370.00	426	16,935.14
2004	17'271,764.00	1,447	11,936.25

**Fuente:** Elaboración propia con base en la evaluación del programa Desarrollo Rural en Aguascalientes 2004 y del Anexo Técnico 2004 del programa de Desarrollo Rural.

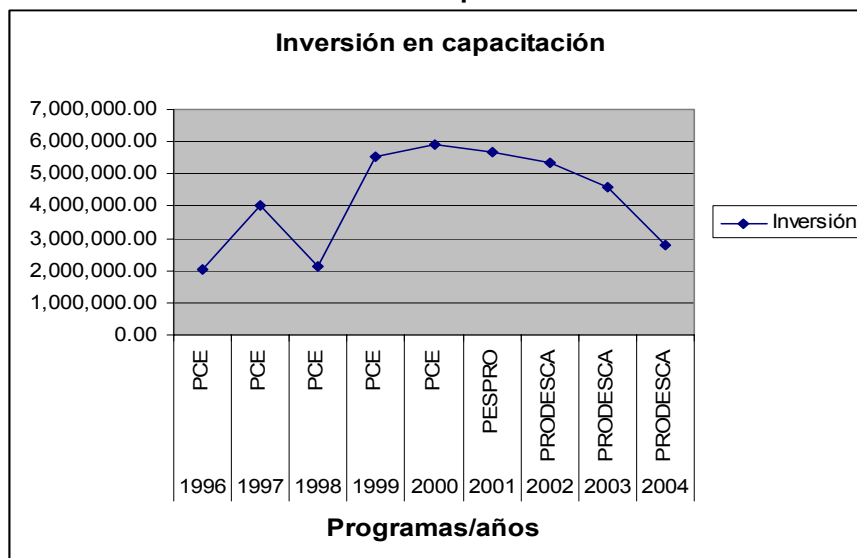
**Notas:** La inversión ejecutada en el subprograma es sin considerar gastos de operación y evaluación.

La tendencia de la inversión de los subprogramas de Desarrollo Rural, se muestra en las siguientes dos figuras. En la primera se observa el comportamiento de la inversión en programas de subsidio de bienes de capital físico y en la segunda se grafican los recursos asignados a programas de desarrollo de capacidades y capital humano.

**Figura 1. Tendencia de la inversión en programas de apoyo a capital físico**

Fuente: Elaboración propia con base en informes de evaluación de programas de Desarrollo Rural 1997-2004.

Como se puede observar, la inversión en los programas de apoyo de capital físico ha aumentado (Figura 1), dado que son los apoyos que capitalizan las UPR de los beneficiarios y, por esa razón, se les destina más presupuesto. Por el contrario, aquellos programas que apoyan el desarrollo de capital humano muestran una tendencia a la baja desde el año 2000 hasta el actual, sobre todo porque son bienes no materiales que los productores subestiman y por lo tanto menos demandados.

**Figura 2. Comportamiento de la inversión en programas de capacitación y desarrollo de capital humano**

Fuente: Elaboración propia con base en informes de evaluación de programas de Desarrollo Rural 1997-2004.

Un parámetro que no ha cambiado en el tiempo que tiene el programa operando es el de la distribución geográfica de los apoyos. En 1998 y 1999, cuando operaba el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), se dirigieron los apoyos hacia los municipios más desarrollados, como Aguascalientes y Calvillo.

En 1998, de las 153 comunidades atendidas por el PADER, el 14.3% perteneció al municipio de Aguascalientes, mientras que el 28.7% eran localidades de Calvillo. Del total de los apoyos otorgados por el PADER en 1999, el 51.8% correspondió al municipio de Calvillo, y el 11.2% a Aguascalientes; ese mismo año (1999), el resto se distribuyó en los otros 9 municipios.<sup>17</sup>

En el 2002, los programas de desarrollo rural PADER y PESPRO, cambian su forma de operar, e incluso sus nombres, para dar paso al PRODESCA, al PROFEMOR y al PAPIR; es entonces cuando los apoyos se ven más enfocados hacia municipios menos desarrollados, como son San José de Gracia, El Llano y Jesús María.

En 2004, los apoyos se otorgaron en mayor medida a Aguascalientes y Calvillo, manteniendo así la tendencia observada en años anteriores. Cabe mencionar que no se cuenta con información sobre la cobertura geográfica para los ejercicios 2000, 2001 y 2003, por lo cual el análisis es limitado.

Al analizar las dos gráficas presentadas anteriormente (Figuras 1 y 2), la evolución de la inversión en los subprogramas de Desarrollo Rural presenta 2 tendencias encontradas: Por un lado, el incremento del presupuesto en bienes de capital físico y, a la inversa, la disminución del presupuesto de los programas de apoyo al desarrollo de capital humano.

La inversión más fuerte, en cuanto a monto financiero, se presenta en proyectos agropecuarios, los cuales generalmente son promovidos por productores de bajos ingresos en transición. Las actividades pecuarias han sido históricamente las de mayor presupuesto, sobre todo en el municipio de Aguascalientes, ya que éstas representan la principal vocación productiva del estado; por otro lado, las actividades agrícolas son más apoyadas en Calvillo y El Llano.

En busca de generar empleo en el sector rural, también se promueve una mayor inversión en proyectos de empresas no agropecuarias; éstas avanzaron en un mayor porcentaje en los últimos años, ocupando el segundo lugar en importancia, después de las pecuarias, principalmente en Rincón de Romos, San José de Gracia y Pabellón de Arteaga.

Al igual que las inversiones de capital se presentan con más frecuencia en productores pecuarios, también los servicios del PRODESCA se han canalizado hacia este tipo de beneficiarios, dándose así una integración entre PRODESCA y PAPIR, que consiste únicamente en la formulación y puesta en marcha de proyectos productivos, mas no en un servicio integral que incluya asesoría y capacitación, convirtiéndose los PSP más en gestores de apoyos, que en desarrolladores de capacidades en el sector rural de la entidad.

Uno de los problemas más frecuentes en el agro estatal es la escasa organización y la debilidad negociadora de la que ya existe; por eso el PROFEMOR es un programa que debe promoverse y fortalecerse con recursos financieros. En el 2005, apenas, se conformaron los 11 Comités Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS); y todavía es hora que no hay una operación consolidada de éstos.

---

<sup>17</sup> Informes finales de evaluación externa del PADER en Aguascalientes, ejercicios 1998 y 1999.



En el tiempo que tiene operando este programa, se le ha reducido drásticamente el presupuesto asignado, al pasar de alrededor de 5 millones de pesos en el 2002, a 693 mil pesos en el 2003, poco más de 827 mil en el 2004 y a 500 mil en el 2005.

En el cuadro siguiente, se presenta el número de beneficiarios según el programa de apoyo y su ejercicio de operación en el estado:

**Cuadro 6. Número de beneficiarios por PDR (1996-2005)**

Año	Desarrollo de capacidades	Capital físico	Apoyo a organizaciones
1996	2,028	NA	Incluidos en el PCE
1997	3,912	585	Incluidos en el PCE
1998	1,450	494	Incluidos en el PCE
1999	2,320	340	Incluidos en el PCE
2000	1,914	1,138	Incluidos en el PCE
2001	4,346	650	Incluidos en el PCE
2002	1,407	794	ND
2003	1,082	426	70
2004	1,447	374	50
2005			

Fuente: Elaboración propia con base en la evaluación del programa Desarrollo Rural en Aguascalientes 2004.

NOTA: PCE = Programa de Capacitación y Extensión.

El número de beneficiarios de programas para desarrollo de capacidades (capacitación y extensión) ha ido en disminución; por el contrario, se han incrementado los beneficiarios de programas de apoyo al capital físico; sobretodo en el ejercicio 2002 fue muy marcado el apoyo que se le dio a los productores considerados de muy bajos ingresos, los cuales representaron el 47.7% de la población beneficiada.

Algo importante de señalar, es la participación de las mujeres, como beneficiarias de los subprogramas, sobretodo en los proyectos no agropecuarios apoyados, donde se ve es cada día más activa y numerosa.

Los componentes de apoyo en el programa de desarrollo de capital físico (PAPIR, actualmente), no han tenido cambios significativos al paso de los años; en general se apoyan utensilios menores como motobombas, aspersoras, desamalezadoras, entre otros, igual de básicos que sirven para actividades productivas complementarias.

Por el lado de la capacitación y asesoría, la situación es más compleja. Es conocido que los productores rurales necesitan ser atendidos en aspectos de capacitación y asesoría para apropiarse más eficientemente de los procesos productivos en sus UPR; sin embargo, a raíz de la salida de los técnicos de las insituciones oficiales, los productores se han quedado sin estos servicios gratuitos.

Sin embargo, con el cambio de modelo de asesoría a proyectos, los productores no tienen asesoría oficial; y la privada es costosa -para este estrato de productores de bajos ingresos- entonces los servicios profesionales en el sector rural no son demandados, o son dirigidos hacia otros estratos de productores pudientes, y ello dificulta que se extiendan las tecnologías modernas.

Los subsidios, en los municipios más desarrollados son, generalmente, destinados a proyectos agropecuarios para inversiones de tecnología avanzada; en los municipios más atrasados, los apoyos agrícolas son utensilios básicos y, en otros casos, son apoyos dirigidos a empresas no-agropecuarias.

Los apoyos se dirigieron en su mayoría a los municipios de Aguascalientes y Calvillo, regiones que tienen alto potencial económico y productivo. Destaca también, la orientación de los apoyos hacia los municipios de El Llano y Jesús María.

### 2.3 Cumplimiento de metas 2005

En el cuadro siguiente se resume el cumplimiento de metas físicas y financieras para cada subprograma:

**Cuadro 9. Cumplimiento físico y financiero del programa en 2005**

Subprograma	Metas Físicas (Beneficiarios)	Avance Físico (Beneficiarios)	Metas Financieras (Pesos)	Avance Financiero (Pesos)
PAPIR	720	897	34'940,542	34'940,542
PRODESCA	901	996	2'453,160	2'453,160
PROFEMOR	109	109	2'240,504	2'240,504
<b>Total</b>	<b>1,730</b>	<b>2,002</b>	<b>39'634,206</b>	<b>39'634,206</b>

Fuente: Anexo técnico de los programas de Desarrollo Rural 2005 y avances físico financiero proporcionado por la UTOE para cada uno de los subprogramas.

### 2.4 Congruencia de las orientaciones y acciones del programa con los retos y oportunidades del entorno

El diseño del programa es congruente con varios, más no con todos, de los problemas que se detectan en el estado, ya que se tiene un modelo que apoya la capitalización de los productores rurales, les brinda asesoría técnica en proyectos para asegurar continuidad en la actividad y, además, fortalece la estructura de las organizaciones.

Las acciones impulsadas se han orientado más bien hacia la capitalización, ya que los recursos invertidos en este rubro superan por mucho a los que se dirigen al apoyo de capacitación y fortalecimiento institucional.

El programa no ha tenido una presencia relevante en las regiones prioritarias de la entidad, ya que se ha concentrado en los productores transicionales de los municipios de Aguascalientes y Calvillo.

Ello habla de una estrategia por parte de los operadores del programa por apoyar a los productores que cuentan con más potencial productivo, es decir aquellos que aprovechan mejor los apoyos.

Por el contrario, la presencia en las regiones prioritarias se ha limitado a la formulación de proyectos, que en la mayoría de las veces se queda en el papel. En estas regiones, los principales problemas que se observan son la falta de cultura organizacional; obstáculos en aspectos productivos y la poca o nula incorporación de los municipios para atender el desarrollo rural a través de los CMDRS.

Ante ello, las acciones del programa se han mostrado un poco limitadas y conservadoras, ya que se han subsanado los problemas en producción y productividad mediante apoyos que consisten en implementos agrícolas y pecuarios; aunque, por otro lado, el fortalecimiento institucional de los CMDRS, que a la vez da pauta para una mayor incorporación de los municipios, está operando de manera incipiente en la entidad.

En definitiva, el programa presenta el potencial para subsanar algunos problemas en la entidad, como serían el hábito organizacional de los productores rurales; los apoyos en bienes de capital, y la capacitación constante de los beneficiarios.

Las herramientas se tienen, lo que falta por hacer es lograr la convergencia de las acciones que involucran a los mismos beneficiarios, a los operadores del programa y a los propios municipios.

Para ello, se requiere una coordinación entre dichos involucrados, que permita establecer mecanismos de planeación, de los cuales se carece. Para la operación 2006, se vislumbra una operación del programa un tanto precipitada en lo que se refiere a la incorporación de los municipios como instancias rectoras de las acciones del programa, puesto que existe la percepción de que los ayuntamientos no están totalmente preparados para la operación de Alianza.

Se podría concluir que la política del estado ha sido apoyar a los productores de más bajos ingresos a través de la ejecución de proyectos no agropecuarios como cibercafé, talleres de costura, talleres de artesanías, y proyectos de ecoturismo, por mencionar algunos; mientras que los proyectos agropecuarios van más dirigidos hacia los productores transicionales.

De lo anterior, se puede decir que la capitalización se da mayormente en productores de muy bajos ingresos, en zonas marginadas, ya que estos, al no tener capital, con el apoyo de Alianza incrementan considerablemente sus activos, aun cuando los recursos destinados para ellos sean menores que los que se ejercen en productores transicionales, quienes también se ven beneficiados, pero el margen de capitalización es menor.

## Capítulo 3

### Evolución de la gestión del programa en temas relevantes

Este capítulo analiza la evolución -y presenta los resultados- que ha tenido la gestión y operación del programa, en sus temas operativos más relevantes e importantes; se incluye el análisis de ejercicios anteriores (del 2001 al 2005), pero se pone especial énfasis en el ejercicio del 2005.

El objetivo primordial es analizar los aspectos relevantes de la gestión, para mejorar la operación e impactos del Programa e identificar los problemas que obstaculizan la eficiencia y eficacia operativa del programa y, además, plantear soluciones viables de ser implementadas en el corto plazo para mejorar los parámetros antes mencionados, sobre todo en aquellas áreas con deficiencias, destacando las acciones en marcha.

#### 3.1 Avances en la adopción de la estrategia del programa

##### 3.1.1 Apropriación del programa en el estado

Las instancias involucradas en la operación del programa, miembros de la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), han adquirido bastante experiencia en su ejecución y tienen bastante integración, por lo que el proceso operativo ahora resulta más ágil.

Al contrario de años anteriores, la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) del PDR, se encuentra asignada al gobierno del estado -en la CODAGEA- lo cual permite una coordinación más estrecha entre los órganos operativos de la CDR y, al mismo tiempo, permite un control más estricto en la revisión y dictamen de las solicitudes recibidas; de hecho, podría decirse que hay dos UTOE la administrativa que es la Dirección de Servicios al Productor de CODAGEA y la operativa que es el DDR.

##### 3.1.2 Integralidad de las acciones

El modelo de integración de los subprogramas del PDR, planteado por el gobierno federal como estrategia de desarrollo rural dentro de Alianza para el Campo, con el fin de hacer coincidir en una misma UPR las acciones del PAPIR (capitalización de los productores), del PRODESCA (desarrollo de capacidades) y del PROFEMOR (desarrollo de organizaciones), no se ha logrado en la entidad.

Hasta hoy, lo que se detecta como integralidad, es la actividad de los PSP pagados por el PRODESCA que se dedican a diseñar y evaluar proyectos de inversión, los cuales son utilizados por los productores solo para acceder recursos del PAPIR, convirtiendo así a los técnicos PSP en gestores de apoyos de Alianza para el Campo.

El otro subprograma del PDR, el PROFEMOR, no ha sido utilizado de acuerdo a su planteamiento original de fortalecer organizaciones rurales, si no que se enfoca a pagar a técnicos asignados a los comités municipales de desarrollo rural sustentable, coordinando la revisión y dictamen de proyectos para ser apoyados por el PAPIR; es decir, también los técnicos PROFEMOR son gestores de apoyos del PAPIR.

Ahora bien, los objetivos del programa de Desarrollo Rural se han alcanzado, en el entendido de que se han capitalizado productores beneficiarios, se han otorgado servicios de capacitación y se han canalizado pocos recursos para el fortalecimiento de organizaciones; no obstante, en la mayoría de los casos no se ha dado la convergencia simultánea de esas acciones. Los beneficiarios han recibido de forma aislada los apoyos del programa, pues han sido mínimos los proyectos que tienen afluencia de recursos de los 3 subprogramas.

### **3.1.3 Evolución en la orientación del programa en la entidad**

Actualmente, las Reglas de Operación establecen que los apoyos del PDR se deben otorgar a través de proyectos, con lo cual se está excluyendo a un estrato de la población rural que apenas subsiste con lo básico, y que, por tanto, necesita más que nada el apoyo en equipo y/o infraestructura para ahorrarse costos de producción.

Recientemente, la orientación del programa ha sido apoyar invernaderos, como una medida de hacer más eficiente el uso del agua; sin embargo este tipo de inversiones son muy costosas y solo tiene acceso a ellas un reducido núcleo de productores.

En el estado no existe un estudio de estratificación de productores, y tampoco tienen diagnósticos regionalizados, que permitan focalizar y orientar de manera eficaz los apoyos del programa; sin embargo, los apoyos se orientan de acuerdo a normas hacia el desarrollo y fortalecimiento de cadenas productivas y, además, hacia empresas no agropecuarias, sobre todo en aquellas donde participan mujeres.

De hecho, en la entidad están siendo cada vez más impulsadas las solicitudes para apoyos no agropecuarios, como una forma de promover el autoempleo en el sector y liberar un poco la presión que existe sobre las UPR para generar ingresos suficientes para todos los miembros de la familia rural.

### **3.1.4 Pertinencia del programa como política estatal**

El PDR establece objetivos que concuerdan con la política estatal sobre el desarrollo rural sustentable; sobre todo en aspectos relacionados con asociación de productores, capacitación agropecuaria, seguimiento y continuidad de proyectos, apoyo a pequeños productores, inversión en infraestructura agropecuaria y la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.<sup>18</sup>

En la práctica, las dependencias estatales relacionadas al sector siguen actuando como operadores de programas federales, más que innovadores del desarrollo rural; sin embargo se puede constatar que se han tenido logros como una mayor inversión en el campo, sobre todo en agricultura protegida (invernaderos) y la optimización en el uso del agua de riego.<sup>19</sup>

En el ámbito del PDR hay que resaltar el apoyo otorgado para la adquisición de invernaderos, el establecimiento de praderas, la conformación de los consejos municipales de desarrollo rural, el establecimiento de huertos de nopal forrajero, entre otros no menos importantes que se analizan en el resto de este capítulo.

---

<sup>18</sup> SEPLADE: Plan de Desarrollo del Estado de Aguascalientes, 2004-2010. Aguascalientes, Ags. 2005.

<sup>19</sup> SEPLADE. Primer Informe de Gobierno del Estado de Aguascalientes. Aguascalientes, Ags. 2005.

### **3.2 Contribución del programa a la institucionalidad del medio rural**

La importancia de este apartado reside en cómo la coordinación e interacción que debe establecerse entre las instituciones participantes en la CDR -en su papel de rectora del proceso de otorgamiento de apoyos a beneficiarios rurales- influye directamente en el funcionamiento del programa y los impactos que genera.

Para ello se analiza cuál ha sido la participación del PDR en promover la descentralización de las decisiones que toman las dependencias de gobierno involucradas, tal como lo ha planteado el gobierno federal, y que afectan al sector rural estatal.

#### **3.2.1 Avances en el proceso de descentralización**

El principal intento de descentralización en el sector rural, la federalización de la SAGARPA, que plantea traspasar la administración y operación al gobierno estatal, solo quedó en buenas intenciones; actualmente los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) siguen operando dentro de la estructura de la administración federal.

La operación del PDR por los municipios, como otro intento del gobierno federal por descentralizar las decisiones sobre el reparto de subsidios en el sector rural, también se ha quedado corto en Aguascalientes y no se ha logrado que los municipios operen directamente el PDR; actualmente se han conformado los CMDRS, los cuales están validando las solicitudes que se presentan en las ventanillas receptoras en los ayuntamientos y emiten una opinión para que sean apoyadas.

#### **3.2.2 Estructura institucional para la operación del programa**

La opinión que se tiene entre los funcionarios entrevistados es que el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) transita de ser un foro informativo, a ser un órgano colegiado donde se toman decisiones importantes -y se definen políticas y estrategias- que promueven el desarrollo rural en la entidad.

La CDR es el órgano central de decisión en la operación del PDR; ésta se encuentra integrada por la SAGARPA, la CODAGEA, el FIRCO, el INIFAP, el CECADER, la CNA, la SEMARNAT y CONAZA, contando con una unidad de apoyo que es la UTOE, la cual se encarga de analizar solicitudes y decide su aprobación o rechazo; además, formaliza la aprobación de solicitudes, define criterios para la asignación de recursos y funciona de manera efectiva como brazo técnico del CEDRS.

La SAGARPA es el representante federal del sector rural y la CODAGEA viene a ser su contraparte estatal; por su parte el CECADER, no participa en las reuniones de la CDR, si no que cumple exclusivamente sus funciones básicas de supervisión y control de calidad de los servicios prestados por los PSP.

#### **3.2.3 Fortalecimiento de los cuerpos colegiados**

El órgano principal de decisión que se ha fortalecido es la CDR; a raíz del cambio de gobierno estatal, y los respectivos cambios en la CODAGEA, la opinión en ambas dependencias es que los acuerdos se toman con más facilidad y son más ágiles.

### **3.3 Procesos de planeación**

#### **3.3.1 Instrumentos de planeación del desarrollo rural sustentable en el estado**

Generalmente, la planeación de los programas de desarrollo rural se realiza con base en el conocimiento que del sector tienen las instancias participantes, así como en la experiencia que han adquirido los funcionarios, tanto directivos como operativos, en su desempeño de muchos años en el sector rural de la entidad.

Aunado a ello, se toma en cuenta la opinión de organismos líderes del sector, tal como asociaciones de agricultores y ganaderos y organismos del sector social, quienes por lo general atienden más a necesidades de corto plazo, dejando por un lado una real planeación con horizontes en el mediano y el largo plazo.

Desde que se iniciaron las evaluaciones de los programas de Alianza, una de las recomendaciones más recurrentes ha sido la de elaborar dos elementos básicos en la planeación de políticas de desarrollo: Un diagnóstico serio de las actividades que se llevan a cabo en el sector rural, con todas sus fortalezas, debilidades, amenazas y áreas de oportunidad, y un estudio de estratificación de productores que permita una asignación eficiente de recursos financieros; ya que en Aguascalientes no se tiene ninguno de los dos.

#### **3.3.2 Establecimiento de prioridades de inversión**

Aún cuando los funcionarios afirman que se toma en cuenta el Plan Estatal de Desarrollo y los planes rectores de las cadenas prioritarias, el establecimiento de prioridades de inversión es un ejercicio que se le deja a la CDR y no se utilizan instrumentos de planeación, si no que se recurre a la experiencia de la operación de años anteriores y a las potenciales solicitudes que pudieran llegar en cada ejercicio.

Además, como ya se mencionó antes, generalmente las decisiones sobre el destino de los recursos se inclinan por resolver problemas coyunturales como es el caso de la optimización en el uso del agua, la preservación de suelos agrícolas, entre otros.

#### **3.3.3 Anexos técnicos**

En el 2005, los anexos técnicos del PDR fueron suscritos mediante un acuerdo entre la delegación estatal de SAGARPA y la CODAGEA y se consideró primordialmente el comportamiento histórico del ejercicio presupuestal del programa; sin embargo, hubo también, aunque para el corto plazo, un ejercicio de planeación realizado por la CDR, para dirigir apoyos a áreas de interés estatal, como la optimización en el uso del agua, apoyos a la adquisición de invernaderos y el establecimiento de praderas.

Aún cuando la SAGARPA ha autorizado que las delegaciones estatales convengan y firmen, con el gobierno del estado, los anexos técnicos que establecen las metas físicas y financieras para el ejercicio correspondiente, en el ejercicio 2005, los anexos fueron enviados primero a las oficinas centrales de SAGARPA para su aprobación y, después, fueron firmados por el delegado estatal de SAGARPA y funcionarios autorizados del gobierno estatal.

### 3.4 Asignación de recursos

El monto de recursos operado por el PDR, se ha asignado utilizando criterios formales establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo Rural Sustentable y en planes rectores de cadenas prioritarias; entre los principales criterios destacan: la atención a grupos prioritarios, el impulso a proyectos integrales, el fomento a la integración de cadenas y el apoyo a la reconversión productiva.

#### 3.4.1 Focalización

Para analizar si la focalización de los beneficios del programa fue dirigida de manera correcta, con base en la normatividad, se presenta el cuadro 11, que muestra el tipo de productores al que llegaron los apoyos. La tipología de productores se estimó con base en la metodología de FAO.<sup>20</sup>

**Cuadro 11. Distribución de los apoyos según tipología FAO de beneficiarios**

Tipología	Beneficiarios 2003	Participación (%)	Beneficiarios 2005	Participación (%)
I	59	36.6	56	36.6
II	62	38.5	58	37.9
III	26	16.1	24	15.7
IV	11	6.8	12	7.8
V	3	2.0	3	2.0
<b>Total</b>	<b>161</b>	<b>100.0</b>	<b>153</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, 2003 y 2005.

En ambos años, la tendencia de la focalización del programa ha sido muy similar, al beneficiarse de los apoyos principalmente los beneficiarios tipo I y II, lo cual habla claramente la disposición de los operadores del programa de privilegiar a productores de muy bajos ingresos y de bajos ingresos en transición.

La focalización del programa en ambos ejercicios, 2003 y 2005, muestra tendencia a apoyar productores de muy bajos ingresos (Tipo I) y de bajos ingresos intermedios (Tipo II), cumpliéndose con la normatividad al apoyar a productores de bajos ingresos en transición; se cumplió con la política estatal de apoyar a los de muy bajos ingresos y subsidiar a pocos productores tipos IV y V, que no son población objetivo del PDR.

Otro tema relevante en el proceso de focalización es el mecanismo que se utiliza para seleccionar las solicitudes recibidas, puesto que se le da prioridad a las zonas clasificadas como prioritarias, lo cual ha permitido el acceso a los apoyos a productores que tal vez en otras circunstancias no lo hubieran logrado.

Un mecanismo interesante, y al parecer muy efectivo para focalizar los recursos, es localizar y señalar 10 comunidades de menor desarrollo socioeconómico, clasificadas como marginadas, en cada municipio, y hacia ahí dirigir las acciones del Programa; además, identificar a los productores que ya han recibido subsidio y apoyar primero a los que solicitan atención del programa por primera vez.

<sup>20</sup> La tipología de la FAO se utiliza exclusivamente para fines de estudio; ésta no pretende sustituir el método que está establecido en las Reglas de Operación de Alianza. En todo caso, esta metodología viene a confirmar si la operación del Programa está realmente focalizada a productores PBI.



### **3.4.2 Asignación de recursos vía proyectos**

Solicitar un proyecto de inversión a un productor -o grupo de productores- para tener acceso a los apoyos de Alianza para el Campo, es una idea muy valiosa que en teoría debe garantizar la correcta inversión de los recursos financieros, tanto del solicitante como de los gobiernos federal y estatal; sin embargo, la experiencia ha demostrado que estos solo se elaboran para cumplir un requisito más en el trámite del subsidio.

En aquellos casos en donde los proyectos son evaluados, y se ponen en marcha al resultar viables, los impactos de las inversiones deben ser mayores y mejores; sin embargo, el problema se presenta cuando ninguna instancia se hace responsable de darles seguimiento y así garantizar la sustentabilidad de los apoyos obtenidos.

En el caso de Aguascalientes, en el 2005, no se pagaron proyectos productivos por parte del PRODESCA, al no encontrar alguno que fuera participativo y, sobre todo, viable de ser apoyado con recursos del PAPIR; ello confirma el hallazgo hecho en la evaluación del año pasado, donde los funcionarios afirmaban que la calidad de los proyectos era muy baja, especialmente es en su utilidad para realizar inversiones integrales y para la obtención de fondos de otros programas o instituciones.

Vale la pena comentar que en el ejercicio actual del 2006, se han apoyado algunos proyectos con base en prioridades municipales detectadas por los CMDRS que sí están operando de manera regular y efectiva.

### **3.4.3 Fomento de las actividades no agropecuarias**

Las actividades no agropecuarias han sido apoyadas por el PDR porque grupos de habitantes del sector rural, sobre todo mujeres, se han enterado que pueden obtener apoyos para la apertura -y en algunos casos para la consolidación- de pequeños negocios en sus comunidades, que les permiten autoemplearse y completar el ingreso familiar, más no porque haya una estrategia formal de fomento a estas actividades.

Sin embargo, año tras año se siguen apoyando actividades no-agropecuarias; en años recientes, el enfoque ha sido a proyectos ecoturísticos, sobre todo en la explotación turística de recursos naturales como las presas.

### **3.4.4 Mecanismos alternativos al reembolso**

El gobierno del estado no ha impulsado mecanismos que faciliten el financiamiento de la aportación, que los beneficiarios deben hacer para obtener subsidios del PDR, con lo cual se pierde una oportunidad muy valiosa de que más productores accedan a los subsidios de Alianza para el Campo, específicamente en el caso del PDR.

El esquema que sí ha promovido es que los productores puedan acceder a los apoyos de otra forma alternativa que no sea el reembolso tradicional; aún cuando esto solo ha sido posible en los proyectos de invernaderos, donde aproximadamente el 15% de las solicitudes fueron incluídas en el esquema de pagos parciales contra avance de obras, es algo que servirá de experiencia para ver hasta dónde es posible que otros proveedores tengan la disposición de participar de esta manera en el programa.

### **3.5 Circuito operativo**

#### **3.5.1 Procesos administrativos en el estado**

En general, las solicitudes son recibidas en las ventanillas del DDR y los CADER y en un módulo destinado para ello en la CODAGEA, ubicado en la capital del estado; el proceso de dictamen incluye primero una revisión documental en el DDR para ver si se cumplen los requisitos de elegibilidad, después la revisión técnica por la UTOE para analizar el contenido del proyecto y al final el dictamen definitivo de la CDR.

Para el ejercicio del 2005, las estructuras municipales no funcionaron como ventanillas receptoras de solicitudes y éstas fueron canalizadas a los CADER y al DDR para su trámite correspondiente.

La apertura de ventanillas de recepción de solicitudes se hizo antes de la radicación de recursos federales y estatales al FOFAE; y el pago de los subsidios se realizó una vez que llegaron al fideicomiso los recursos de ambas fuentes. De acuerdo a comentarios de funcionarios directivos y operativos entrevistados, en el PDR no se han presentado o impulsado cambios en la mecánica operativa y administrativa, a excepción de la modalidad de subsidios vía proyecto.

#### **3.5.2 Cambios en el proceso de recepción, revisión, evaluación, dictamen de solicitudes y entrega de los recursos**

La operación y gestión del PDR en el 2005, presentó varios cambios en contraste con la gestión del 2004; por ejemplo, la convocatoria se publicó más oportunamente, quedó definido el período de apertura y cierre de ventanillas, mejoró en la información del programa sobre los criterios de selección de productores y tuvo más difusión ante los productores de la entidad.

En relación al análisis y dictamen de solicitudes, éste inició una vez concluido el periodo de recepción de solicitudes; se realizó el correspondiente análisis técnico y financiero de los proyectos que acompañan las solicitudes y también se verificó en campo la inversión correspondiente.

#### **3.5.3 Operación municipalizada**

La operación municipalizada del programa implica, además de transferir a los consejos municipales la capacidad de decisión sobre el destino de los apoyos, que los recursos financieros sean administrados por áreas especializadas en los ayuntamientos.

Este proceso es todavía incipiente en la entidad y, precisamente, el principal obstáculo detectado es que no existe la capacidad administrativa en los municipios, que permita la eficiente operación de los recursos. Aunado a lo anterior, las instancias federales y estatales, no han sido capaces de exponer a los ayuntamientos, de manera clara, cuál es el procedimiento operativo que debe aplicarse en la municipalización.

Los avances, hasta el 2006, incluyen la formación del Consejo Distrital y de los once consejos municipales, con la facultad de validar solicitudes y decidir cuáles se apoyan; además, los ayuntamientos tuvieron la oportunidad de señalar a las diez comunidades con más profundos problemas de marginalidad, para que sus habitantes fueran los primeros beneficiados del programa. Sin embargo, hace falta el siguiente paso -por lo demás el decisivo y más importante- de administrar los recursos financieros.

### **3.6 Avances en la instrumentación de la estrategia del PRODESCA**

#### **3.6.1 Apropiación del subprograma**

Desde que el PRODESCA fue implementado, como estrategia de desarrollo de capacidades en el sector rural, es el subprograma que menos ha sido apropiado por el estado de Aguascalientes.

Los funcionarios operativos y directivos han tenido siempre discrepancias con su operación, empezando por el papel ejercido por la UTOE, como coordinadora del proceso, hasta los objetivos que este subprograma persigue y que no se han logrado.

Actualmente, no hay indicios que el subprograma PRODESCA vaya a funcionar en la entidad; los funcionarios directivos y operativos tienen muy mala opinión de los PSP y no se vislumbra que el gobierno estatal o federal vayan a tomar la iniciativa de cambiar su forma de operación.

#### **3.6.2 Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales**

Los productores del sector rural, sobre todo del sector social, siempre se han mostrado reacios a pagar por los servicios profesionales que reciben de asesores, claro, salvo honrosas excepciones; y es que la costumbre de tantos años de recibir asesoría técnica sin costo por parte del gobierno los dejó muy mal acostumbrados.

Otros factores importantes que han limitado la consolidación del mercado de asesores en el agro, es la falta de capacitación integral de los PSP, ya que algunos solo conocen aspectos técnicos y otros financieros pero es difícil encontrar a los que tienen un bagaje completo de conocimientos para asesorar productores rurales.

Ello ha provocado que el PRODESCA no haya cubierto algún proyecto productivo que haya sido elaborado por un PSP registrado en el programa y certificado por el INCA Rural, ya no digamos el pago de la puesta en marcha de algún otro proyecto.

Sin embargo, lo más preocupante del tema es la total ausencia de seguimiento a los proyectos apoyados, puesto que una vez otorgado el subsidio de Alianza, el PSP considera su trabajo concluido y no sigue en contacto con los productores; pero más grave aún es que la CDR no obligue a los técnicos que cobran por los proyectos a que les den seguimiento.

Es también preocupante que los técnicos no sean capacitados de manera eficaz por el INCA Rural, instancia que ha sido designada por el gobierno federal para que sea la formadora de los PSP; los cursos y talleres impartidos por esta dependencia no tienen el contenido suficiente -y en la mayoría de los casos ni la calidad- para que los PSP realmente puedan administrar proyectos y no solo diseñarlos.

#### **3.6.3 Operación del PRODESCA**

En el ejercicio 2005, los recursos destinados al pago de los PSP se utilizaron en apoyar el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), el cual está enfocado a sectores de alta marginalidad, y se dirigió a la elaboración de diagnósticos participativos con las comunidades.

No se detecta que el PRODESCA haya desarrollado capacidades en los productores rurales de la entidad; en todo caso a lo más que se ha llegado es a pagar algunos proyectos, que después son abandonados por los técnicos PSP, y a coordinarse con el PESA para atender grupo marginados, pero obviamente no se ha logrado impulsar el desarrollo de capacidades en el sector rural de Aguascalientes.

En relación al CECADER, su participación es en algunas reuniones -su coordinadora se encuentra en Guadalajara, Jalisco- y no es mucha su participación puesto que no hay técnicos que supervisar y mucho menos proyectos que validar.

Probablemente lo más rescatable del actuar del CECADER en Aguascalientes, sea la supervisión que realizaba a la agencia de desarrollo que ejercía el presupuesto del PESA; al respecto, la opinión del CECADER es que dicha agencia cumplió con su trabajo, pero el gobierno estatal consideró que no se cumplieron expectativas y rescindieron el contrato laboral.

#### **3.6.4 Mecanismos y tiempos de pago de los servicios ofrecidos por los PSP**

La supervisión de los PSP por parte del CECADER, y la validación de los servicios, es rápida y permite agilizar los pagos a los PSP. Una vez realizado el taller de derechos y obligaciones, se le paga al PSP el 30% del total comprometido; cuando finaliza el servicio y se valida por parte del CECADER, se le finiquita el 70% restante.

Entonces, la rapidez con que se le pague a los PSP depende exclusivamente de ellos, es decir de que entreguen los trabajos en tiempo y forma conforme al programa de trabajo que se presenta ante la UTOE.

El mecanismo de pago no es eficaz, ya que de cualquier forma los PSP cobran por un estudio que no demuestra la viabilidad de un proyecto, si no que es un formato más a llenar como requisito más para obtener recursos del PAPIR o de cualquier otro programa de Alianza.

En todo caso, habría que condicionar el pago del PSP a que demuestre que le está dando seguimiento a la buena marcha del proyecto, a través de reportes de inspección y seguimiento, firmados por los productores y por el jefe del DDR y/o CADER, tal como hace la banca privada para inspeccionar los créditos que otorga.

Es indispensable también que la UTOE contrate, o capacite a un funcionario actual, los servicios de un especialista en evaluación y supervisión de proyectos para asegurar la calidad de los mismos.

### **3.7 Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización**

#### **3.7.1 Construcción y consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable**

La formación de los consejos municipales representa la posibilidad de mejorar la forma de dirigir los beneficios del programa, hacia aquellos proyectos que efectivamente sean viables y fomenten altos niveles de bienestar a los productores del campo.

Al ser un proceso estratégico, que debe analizarse en un horizonte de mediano y largo plazo, la consolidación de los consejos formados, se hace imperativo; de hecho, los funcionarios entrevistados, ven con muy buenos ojos el impulso que se está dando a los consejos, así como a la operación municipalizada del PDR, aún cuando ésta esté todavía en una etapa de inicio.

En el 2004, se contrataron algunos técnicos por medio del PROFEMOR para que coordinaran los esfuerzos de conformar tanto el Comité Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) como los 11 comités municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS), quedando estos debidamente integrados en el 2005.

Los comités se han encargado de revisar y validar solicitudes presentadas por los beneficiarios que producen en el respectivo municipio; sin embargo, la operación no la realizan en el ayuntamiento, puesto que las solicitudes siguen el mismo camino tradicional de las ventanillas de SAGARPA y la autorización de la CDR, o sea la modalidad dos de operación de los redursos de Alianza.

El Consejo Distrital no ha merecido mayor atención por parte de los actores del PDR; sin embargo, en los consejos municipales, sus representantes se han involucrado de tal manera que participan, cada vez más, en las decisiones que afectan el desarrollo rural de su área de influencia. Así, se espera que para el próximo ejercicio, los consejos estén muy bien consolidados, y sean el órgano fundamental de decisión en la planeación, operación y administración del programa.

### **3.7.2 Planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable**

Los planes municipales y distritales deben ser la guía para los CMDRS, en su tarea de procurar el desarrollo rural en el municipio, integrando ideas, estrategias y metas detectadas a través de diagnósticos locales y regionales, los cuales -a su vez- deben ser elaborados con la activa participación de los actores del sector rural del municipio.

En todos los municipios de la entidad, se cuenta ya con dicho plan; sin embargo, existe una gran heterogeneidad en su estructura y contenido -sobre todo porque no existe un formato establecido a nivel nacional que los homogenice- y la opinión de los funcionarios entrevistados es que, en general, su calidad no es totalmente adecuada para guiar la gestión del desarrollo rural en los municipios.

Es imperativo mejorar su diseño y que se conviertan en documentos que estén en permanente transformación y discusión, partiendo de su evaluación continua, con base en los objetivos logrados y metas alcanzadas en su instrumentación.

En algunos municipios, el plan no es suficientemente conocido y discutido por el CMDRS y, generalmente, no se usa al validar y aprobar las solicitudes de apoyo; esto provoca que los apoyos, aún cuando son útiles y valiosos, no necesariamente sean los prioritarios.

### **3.7.3 Desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR**

Los técnicos PROFEMOR, en algunos municipios, se han ocupado en labores administrativas, con lo cual se alejan de los objetivos que se persiguen como técnicos; en otros, se dedican a detectar prioridades para la validación de las solicitudes y, en general, no tienen bien definidas cuáles son las actividades que realmente deben realizar, si no que hacen lo que les indican en los CMDRS.

La falta de seguimiento, al igual que con los técnicos PRODESCA, hace que la labor de los PROFEMOR sea tan solo expuesta en los informes que ellos entregan cada mes a la UTOE, en donde solo hay una persona y no puede verificar si realmente se hace lo que se reporta; así, los servicios profesionales ofrecidos por los técnicos del PROFEMOR presentan tan marcadas deficiencias, sobre todo porque no tienen bien definidas las actividades que deben realizar.

### **3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial**

#### **3.8.1 Aportes del PROFEMOR a la consolidación de las organizaciones económicas beneficiadas**

Los objetivos del PROFEMOR implican consolidar organizaciones de productores, vía apoyos en infraestructura administrativa y elaboración de diagnósticos, que muestren sus potencialidades y fortalezas -así como debilidades y amenazas- para planear sus actividades y la de sus agremiados.

En la práctica, no se utilizan los apoyos del subprograma de esa manera, ya que se han destinado, durante los pasados dos ejercicios, a sufragar los gastos de técnicos asignados a los ayuntamientos, con el fin de elaborar los planes municipales de desarrollo y coordinar trabajos y reuniones de los comités municipales de desarrollo rural sustentable.

Es así como, de ser una estrategia fundamental para consolidar organizaciones, ahora es un fondo de pago para técnicos que se dedican a gestionar recursos de Alianza y, en el mejor de los casos, a coordinar los trabajos que corresponden a oficinas de atención a productores rurales de los ayuntamientos.

La operación del subprograma no ha sido capaz, por falta de conocimiento y visión de funcionarios directivos y operadores, de articular inversiones en capital físico que ofrece el PAPIR, con soporte del PROFEMOR a organizaciones con necesidades internas, tanto técnicas y económicas como administrativas, con lo cual se lograría un mejor aprovechamiento de los apoyos.

El subprograma no ha tenido la suficiente promoción para incentivar y consolidar la profesionalización de estructuras -de todo tipo- en las organizaciones económicas, llegando a lo más, a recibir recursos para contratar técnicos que realizan actividades sin ningún efecto en el incremento de la productividad de la organización apoyada.

#### **3.8.2 Mecanismos de selección de organizaciones beneficiadas**

Las evaluaciones de Alianza para el Campo, en los últimos 8 años, demuestran que los productores que pertenecen a alguna organización reciben más beneficios que cuando llevan a cabo sus actividades de manera individual, sobre todo en aquellas regiones donde la dotación de tierra que usufructua cada productor, no rebasa las dos ó tres hectáreas en promedio.

Aún así, el nivel organizativo en la entidad es muy bajo, respondiendo más que nada a cuestiones políticas y a conveniencia de obtener algún apoyo de Alianza para después utilizarlo de manera individual.

Ante este panorama, la promoción para apoyar organizaciones es de baja intensidad y éstas casi no recurren a buscar los apoyos; por lo tanto, no existen mecanismos estatales específicos de selección, a excepción de los establecidos en las normas de operación del PDR y del PROFEMOR.

### **3.8.3 Fomento empresarial**

Este componente es todavía menos utilizado por aquellas empresas rurales que bien podrían ser apoyadas para diversas actividades, como viajes de promoción que sirven para establecer relaciones entre pequeños productores y grandes comercializadoras, como también para atender exposiciones de productos no-tradicionales y lograr un acercamiento a experiencias de proyectos exitosos, entre otras no menos importantes.

Este tipo de eventos se apoyan por el gobierno del estado, a través de la Dirección de Agronegocios de CODAGEA, quien participa con recursos estatales, aunque en ocasiones participa de manera conjunta con los comités técnicos de los programas (CTAE, COTEGAN y CDR) con mezcla de recursos.

Es necesario que los recursos del PROFEMOR se destinen, de nuevo, a la promoción de organizaciones y a su consolidación, así como al fortalecimiento de empresas del sector rural, con el fin de que aumenten su productividad y competitividad, logrando así, ser realmente agronegocios.

Los recursos dirigidos al pago de técnicos PROFEMOR, asignados a los municipios, deben cesar, puesto que ya se lograron los objetivos de elaborar planes municipales de desarrollo, diagnósticos y proyectos de desarrollo; ahora, es tiempo que los ayuntamientos sufraguen sus gastos de operación del programa, sobre todo porque dentro de cada subprograma hay una partida para ello y destinar los recursos para el fomento empresarial y la formación de nuevos organismos con liderazgos eficaces.

## **3.9 Aportes del programa a la sustentabilidad**

### **3.9.1 Impulso a proyectos sustentables**

En el estado existen criterios formales de priorización de proyectos orientados hacia la sustentabilidad de los recursos naturales; como la promoción y fomento de proyectos para la conservación y rehabilitación de suelos, para el establecimiento de praderas y para el tratamiento de aguas residuales.

Existe la posibilidad de mezclar recursos o esquemas de coordinación con otros programas estatales como los fomentados por la SEDESO y los estudios que FIRCO promueve sobre microcuencas.

No existe una estrategia, dentro del PDR, que promueva acciones o induzca inversiones en áreas naturales protegidas, pero además no se han detectado acciones del programa que pudieran afectar negativamente el medio ambiente o pongan en riesgo el uso sustentable de los recursos naturales.

En evaluaciones anteriores, se ha recomendado incluir estudios de impacto ambiental en los proyectos productivos, en donde se considere que existe riesgo, así como las estrategias de corrección y mitigación de daños; sin embargo, aunque ya esta autorizado por el FFOFAE, aun no se implementa

### **3.10 Temas adicionales de interés estatal**

En este apartado se presentan temas adicionales de estudio, solicitados por el CTEE en las bases del proceso de selección, los cuales fueron acordados por la CDR en el taller de arranque; lo anterior como parte del intento de apropiación del proceso evaluativo de los programas de Alianza, por parte del estado.

Una herramienta básica de planeación del desarrollo rural, lo representa el estudio de estratificación de productores, con el cual se establecen políticas sobre el destino de los apoyos del PDR; por ello es un tema que debe ser evaluado. De acuerdo a lo manifestado por los funcionarios entrevistados, el estudio no ha sido terminado.

Asimismo, se está evaluando la integración de los programa de CONAZA con el PDR, y de acuerdo a entrevistas con miembros de la CDR, hay un funcionario que asiste a las reuniones, pero no se han concretado proyectos conjuntos.

Como una forma de impulsar la operación municipalizada, y como preparación para ello, los proyectos deben ser autorizados con criterios municipales; de acuerdo a las entrevistas con funcionarios, los proyectos no los operan los municipios; sin embargo, están siendo aprobados con base en prioridades municipales.

Por último el tema de identificación de experiencias exitosas de municipalización no se pudo evaluar puesto que no hay operación municipalizada.

### **3.11 Perspectivas del programa**

Un tema importante en la perspectiva que debe tener el Programa de Desarrollo Rural, tiene que ver con el proceso de federalización que el gobierno todavía no concluye; es decir, los recursos del PDR, y de la Alianza en general, se deben operar y administrar de manera municipalizada, atendiendo criterios y prioridades municipales.

Otro aspecto que debe considerarse es la utilización de estudios ya realizados por algunas dependencias federales, como el FIRCO y los estudios de microcuencas que elaboran, para planear y coordinar las acciones de los programas de Alianza, puesto que ya realizaron los respectivos diagnósticos y tienen identificados los problemas de las microcuencas y lo que hay que hacer es dirigir los apoyos a esas zonas productivas.

Los proyectos apoyados deben tener un soporte sustentable que permita explotar los recursos naturales de manera equilibrada, viendo que los beneficios de unos no se transformen en pérdidas de otros; así, la operación de Alianza debe apoyarse con estudios de impacto ambiental, sobre todo en los llamados proyectos ecoturísticos que en ocasiones compiten por recursos naturales con los proyectos agropecuarios tradicionales.



## Capítulo 4

### Evaluación de Impactos

Uno de los objetivos primordiales de Alianza para el Campo (Alianza Contigo), como estrategia de desarrollo del sector rural mexicano, es generar impactos positivos en el bienestar de los campesinos, aumentando su nivel de productividad e ingreso.

Esta estrategia de desarrollo busca también elevar el nivel de ocupación en el sector, con la idea de arraigar a los campesinos en su lugar de origen, generando empleos competitivos y bien remunerados.

Se busca incrementar, además, la inversión en el campo, incidiendo en su capitalización, así como promover cambios tecnológicos que permitan la reconversión productiva; se pretende fomentar la creación de cadenas de valor, el desarrollo de capacidades y el desarrollo de organizaciones.

La información contenida en este capítulo, y su análisis, permitirá establecer si las acciones del Programa han logrado los objetivos mencionados; para ello, se ha estimado una serie de indicadores que determinan la magnitud de los impactos que dichos apoyos han generado en las UPR beneficiadas y se explican los factores que lo determinan.<sup>21</sup>

Aunado a los indicadores que se han calculado de manera general para todos los beneficiarios del Programa, se han estimado estos por tipo de productor beneficiario y por actividad productiva; con el fin de obtener datos específicos que permitan dirigir las estrategias de desarrollo hacia los productores y actividades que realmente los necesitan y aprovechan.

Al considerar que los apoyos tienen períodos de maduración diferentes, que van del mediano al largo plazo, los datos que se utilizan en el cálculo de indicadores de primer nivel son de la encuesta que se aplicó a los beneficiarios del PAPIR 2003.

Se han comparado los indicadores del 2003 con los del 2005, para conocer cuál es la permanencia y funcionalidad del apoyo, así como su aprovechamiento e importancia en la generación de impactos positivos para la unidad de producción rural beneficiada.

Se presenta al final un análisis sobre los impactos generados por la estrategia de desarrollo en su conjunto.

#### 4.1 Primer nivel de análisis de impactos

Los indicadores de primer nivel se refieren a los cambios en el ingreso y en el nivel de empleo, que generan en el mediano plazo los apoyos que otorga el PAPIR. Por ello, para estimar estos indicadores, se tomaron como base los datos de 212 encuestas realizadas a productores beneficiarios del programa en el 2003.

---

<sup>21</sup> Para su análisis, los indicadores se clasifican en: Primer nivel (Ingreso y empleo) y segundo nivel (Inversión y capitalización, producción y productividad, cambio tecnológico, cadenas de valor, desarrollo de capacidades y desarrollo de organizaciones).

### 4.1.1 Ingreso

Para estimar el ingreso monetario bruto, logrado en las UPR beneficiadas, se toma en cuenta la escala de producción en cada actividad apoyada, el rendimiento obtenido y los precios de venta. Uno de los puntos importantes para el cálculo de este indicador, fue estimar el ingreso bruto obtenido por **efecto** del apoyo de Alianza.

El cuadro siguiente muestra el comportamiento del ingreso bruto, generado por el apoyo recibido, desglosándose por actividades *agropecuarias* y *no-agropecuarias*, y por *actividades que continúan igual* y *todas las actividades* (Cuadro 12).<sup>22</sup>

**Cuadro 12. Indicador del ingreso por actividad productiva, 2003**

Agropecuario	Actividades que continúan igual		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crec.	Índice	Tasa de crec.
Ingreso Bruto	1.366	36.6	1.441	44.1

No agropecuario	Actividades que continúan igual		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crec.	Índice	Tasa de crec.
Ingreso Bruto	1.145	14.5	2.015	101.5

Ingreso total	Actividades que continúan igual		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crec.	Índice	Tasa de crec.
Ingreso Bruto	1.355	35.5	1.471	47.1

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

Definitivamente, de acuerdo a la respuesta de los beneficiarios, los apoyos lograron incrementar el ingreso bruto de las UPR beneficiadas en 47.1%, lo cuál demuestra que el programa cumple bien su objetivo en este rubro.

La tasa de crecimiento de las actividades no-agropecuarias (101.5%) refleja la importancia de apoyarlas; en el caso de las agropecuarias, aún cuando la tasa de incremento es menor, también demuestra la necesidad de impulsarlas.

Para completar el análisis y realmente saber en cuáles actividades el efecto fue más importante, se presenta el siguiente cuadro, en donde además del comportamiento del ingreso, se observa el comportamiento de los costos de producción. Aquí vale la pena recalcar que los costos son independientes del efecto del apoyo. (Cuadro 13).

<sup>22</sup> Se preguntó al productor cuál fué el ingreso antes de recibir el apoyo (2003), en el primer año después de recibir el apoyo (2004) y en el año actual. Los productores que contestaron tener aumento de ingreso, pero el mismo en 2004 y 2006, se clasificaron como las *actividades que continúan igual*; a los que dijeron tener aumento en ambos años, comparado con el 2003, se clasificaron como *todas las actividades*.

**Cuadro 13. Comparación entre ingreso y costos de producción, 2003**

Número de actividades	Ingreso				
Costos unitarios	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Se incrementaron	6	29	1	0	36
Permanecen iguales	10	20	0	0	30
Se redujeron	5	38	1	0	44
No sabe	0	0	0	0	0
Total	21	87	2	0	110
% de las actividades	Ingreso				
Costos unitarios	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Se incrementaron	5.5	26.4	0.9	0.0	32.7
Permanecen iguales	9.1	18.2	0.0	0.0	27.3
Se redujeron	4.5	34.5	0.9	0.0	40.0
No sabe	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	19.1	79.1	1.8	0.0	100.0

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

La mayoría de los productores encuestados manifiestan incremento en ingreso bruto (79.1%) y 19.1% continúan igual, en el período del 2003 al 2006. Sin embargo, lo más importante es que el ingreso neto se vio incrementado en 18.2% de los productores apoyados, cuyos costos permanecen iguales y 34.5% de ellos que tuvieron una reducción en sus costos unitarios.<sup>23</sup>

#### 4.1.2 Empleo

Otro objetivo muy importante del programa es la generación de empleo, tanto familiar como contratado; sobre todo en estados como Aguascalientes, donde el constante desempleo en sus áreas rurales marginadas, y la consecuente emigración del campo a la ciudad, representa un grave problema por atender y resolver.

Los beneficiarios que recibieron apoyos, en el ejercicio 2003 del programa, manifiestan que los componentes recibidos provocaron la necesidad de utilizar 8 mil 086 jornales más, equivalentes a treinta empleos generados, de los cuales cinco fueron contratados y 25 fueron familiares (Cuadro 14).<sup>24</sup>

Probablemente estos datos parezcan muy insignificantes para la inversión realizada; sin embargo, se debe aquilatar el hecho de que, si bien se generaron pocos empleos, los productores que reciben los apoyos generan un empleo en promedio, con lo cual se logra la permanencia en las UPR beneficiadas, tal como se observa en el cuadro siguiente (Cuadro 14).

<sup>23</sup> En el caso del comportamiento de los costos, en la encuesta, no se hizo una pregunta cuantitativa, sino cualitativa.

<sup>24</sup> Un empleo estimado equivale a 270 jornales.

**Cuadro 14. Empleos generados, contratados y familiares, 2003**

No	Empleo Total (primario + no primario)	Beneficiarios (a)	Jornales (b)	Empleos (c) = (b) / 270	Empleos por beneficiario (d) = (c) / (a)	Beneficiarios para generar un empleo (e) = 1 / (d)
<b>Contratados</b>						
1	Antes del apoyo		4,920	18.2	0.11	
2	Generados por Alianza		1,291	4.8	0.03	35.6
3	Generados por otras causas		1,512	5.6	0.03	30.4
4	Después del apoyo (1+2+3)		7,723	28.6	0.17	
<b>Familiares</b>						
1	Antes del apoyo	170	30,906	114.5	0.67	
2	Generados por Alianza		6,795	25.2	0.15	6.8
3	Generados por otras causas		2,888	10.7	0.06	15.9
4	Después del apoyo (1+2+3)		40,588	150.3	0.88	
<b>Total</b>						
1	Antes del apoyo		35,826	132.7	0.78	
2	Generados por Alianza		8,086	29.9	0.18	5.7
3	Generados por otras causas		4,399	16.3	0.10	10.4
4	Después del apoyo (1+2+3)		48,311	178.9	1.05	

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

La mayoría de los beneficiarios son productores de bajos ingresos, algunos de zonas marginadas, que poseen unidades de producción tan pequeñas y tan improductivas, que no es posible que contraten jornaleros, siendo en todo caso el empleo de algún familiar el que se genere o la permanencia de ellos mismos en la actividad.

En el cálculo de los indicadores, se hicieron estimaciones para las diferentes actividades apoyadas por el programa (Agrícolas, ganaderas y no-agropecuarias) y, además, se separó en las agropecuarias el efecto conseguido por la actividad primaria misma y por las acciones de post-producción.<sup>25</sup>

Las actividades agropecuarias fueron las que tuvieron mayor incremento absoluto en empleos generados por el programa (76.7% de ellos); sin embargo, en números relativos, las agropecuarias y las no-agropecuarias tuvieron un crecimiento similar, al aumentar en 35.3% las agropecuarias y en 33.5% las no-agropecuarias (Cuadros 9 y 10 del anexo *Cuadros de Salida*, que se presenta al final del informe).

## 4.2 Segundo nivel de análisis de impactos

En este apartado se presentan los resultados de analizar los indicadores de impacto de segundo nivel, los cuales son el de inversión y capitalización, el de producción y productividad, el de cambio tecnológico, el de reconversión productiva y el de integración de cadenas productivas.

Estos indicadores se estiman sobre aquellos factores que impactan en el desarrollo de las actividades productivas apoyadas por el programa; de hecho, se parte de la base que los efectos en ingreso y en empleo tienen como base el desempeño de los indicadores de segundo nivel.

<sup>25</sup> El detalle de las estimaciones desglosadas de los diferentes indicadores, se presenta en el anexo *Cuadros de Salida*, el cual se presenta al final del informe.

#### 4.2.1 Inversión y capitalización

Para determinar hasta qué grado la Alianza ha contribuido a la capitalización de las UPR apoyadas, se preguntó a los productores cuál era el valor de sus activos antes de ser beneficiados por el Programa y se estableció un mecanismo que permitiera saber si habían existido aumentos y disminuciones de capital después de la recepción del apoyo, especificando si dicha capitalización había sido por causa de Alianza o por alguna otra.

Pero tal vez lo más importante que se desprende de este indicador, no es la diferencia en crecimiento de capital entre los productores beneficiarios del PAPIR 2003 y del 2005, sino el hecho en sí de que Alianza esté contribuyendo a contrarrestar en parte el proceso de descapitalización que el campo mexicano padece desde hace varios años.

La tasa de capitalización más baja se presentó en las actividades no-agropecuarias apoyas (45.2%), seguidas de las pecuarias (50.1%) y las que mostraron la mayor tasa fueron las actividades agrícolas (187.0%); lo cual demuestra que en general todos los beneficiarios del programa pueden lograr una tasa de capitalización positiva, al recibir los apoyos del programa. (Cuadro 15).

**Cuadro 15. Tasa de capitalización, por tipo de productor, 2003**

ACTIVIDAD	TIPO DE PRODUCTOR					
	TOTAL	I	II	III	IV	V
<b>Agrícola</b>						
Capital antes del apoyo	4,317,990	1,339,850	1,839,040	893,100	218,000	28,000
Capitalización	8,075,681	2,181,960	3,954,030	1,873,410	46,281	20,000
Tasa de capitalización	187.0	162.9	215.0	209.8	21.2	71.4
<b>Pecuaria</b>						
Capital antes del apoyo	3,657,500	900,500	2,129,500	83,500	468,000	76,000
Capitalización	1,833,420	426,630	839,661	258,980	286,950	21,200
Tasa de capitalización	50.1	47.4	39.4	310.2	61.3	27.9
<b>No agropecuaria</b>						
Capital antes del apoyo	1,080,000	686,000	349,000	0	45,000	0
Capitalización	488,310	226,820	253,090	0	8,400	0
Tasa de capitalización	45.2	33.1	72.5	-	18.7	-
<b>TOTAL</b>						
Capital antes del apoyo	9,055,490	2,926,350	4,317,540	976,600	731,000	104,000
Capitalización	10,397,411	2,835,410	5,046,781	2,132,390	341,630	41,200
Tasa de capitalización	114.8	96.9	116.9	218.3	46.7	39.6

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

Al analizar este indicador por tipo de productor, se encontró que en las actividades agrícolas, los productores de bajos ingresos (Tipo I, II y III) fueron los que obtuvieron las más altas tasas de capitalización, comprobando así que este tipo de programas tienen el mayor impacto en productores pequeños, quienes al menos duplican su capital al recibir los apoyos del PAPIR.

Otro indicador importante, lo representa el *efecto multiplicador* que tienen los subsidios otorgados por este tipo de programas. Este indicador es el resultado del cociente entre la capitalización promedio obtenida por los productores apoyados y la cantidad total de aportaciones, tanto del gobierno como la de los productores.

Los beneficiarios con actividad agrícola son los que presentan el mayor grado de efecto multiplicador (4.06), lo cual significa que estos productores invirtieron 3.06 veces más lo que aportaron ellos mismos y el gobierno. (Cuadro 16.a)

**Cuadro 16.a) Capitalización y aportación promedio, por tipo de productor, 2003**

ACTIVIDAD	TIPO DE PRODUCTOR					
	Agrícola	TOTAL	I	II	III	IV
Número de beneficiarios	75	29	28	11	5	2
Capital promedio	57,573	46,202	65,680	81,191	43,600	14,000
Capitalización promedio	107,676	75,240	141,215	170,310	9,256	10,000
Aportación gobierno promedio	16,335	14,706	17,878	18,736	10,903	18,726
Aportación beneficiario promedio	10,199	10,394	12,451	6,743	5,157	7,437
Efecto multiplicador	4.06	3.00	4.66	6.68	0.58	0.38
Pecuaría	TOTAL	I	II	III	IV	V
Número de beneficiarios	58	13	24	15	5	1
Capital promedio	63,060	69,269	88,729	5,567	93,600	76,000
Capitalización promedio	31,611	32,818	34,986	17,265	57,390	21,200
Aportación gobierno promedio	22,236	22,421	19,397	25,423	26,938	16,692
Aportación beneficiario promedio	12,214	9,613	8,824	19,961	13,614	4,175
Efecto multiplicador	0.92	1.02	1.24	0.38	1.42	1.02

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

Por otro lado, los productores pecuarios y los beneficiarios dedicados a actividades no-agropecuarias, obtuvieron la mayor aportación por parte del gobierno y tuvieron problemas de descapitalización por el orden del 8 por ciento, en el caso de actividades pecuarias y del 32 por ciento las no-agropecuarias. (Cuadros 16.a y 16.b).

Esta descapitalización ha sido explicada en las encuestas aplicadas por productores que ya no cuentan con el apoyo, ya sea porque sus animales se hayan muerto, porque hayan vendido parte de sus activos y por negocios que salieron del mercado.

**Cuadro 16.b) Efecto multiplicador, por tipo de productor, 2003**

ACTIVIDAD	TIPO DE PRODUCTOR					
	No agropecuaria	TOTAL	I	II	III	IV
Número de beneficiarios	28	17	10	0	1	0
Capital promedio	38,571	40,353	34,900	-	45,000	-
Capitalización promedio	17,440	13,342	25,309	-	8,400	-
Aportación gobierno promedio	17,306	16,359	19,810	-	8,378	-
Aportación beneficiario promedio	8,239	7,515	9,928	-	3,666	-
Efecto multiplicador	0.68	0.56	0.85	-	0.70	-
TOTAL	TOTAL	I	II	III	IV	V
Número de beneficiarios	161	59	62	26	11	3
Capital promedio	56,245	49,599	69,638	37,562	66,455	34,667
Capitalización promedio	64,580	48,058	81,400	82,015	31,057	13,733
Aportación gobierno promedio	18,630	16,882	18,778	22,594	17,962	18,048
Aportación beneficiario promedio	10,584	9,392	10,640	14,369	8,865	6,349
Efecto multiplicador	2.21	1.83	2.77	2.22	1.16	0.56

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

#### 4.2.2 Producción y productividad

En las actividades agrícolas apoyadas por el programa, la producción aumentó en 28 por ciento, explicado principalmente por un incremento en la escala de producción (superficie sembrada de las UPR beneficiadas) de 25.7% y por un marginal incremento en la productividad de los cultivos involucrados de 1.8%, manifestándose además que los precios no han sufrido cambios. (Cuadro 17).

**Cuadro 17. Producción y productividad en actividades agrícolas, 2003**

Para cultivos con ingresos (excluye perennes no cosechados)	Cultivos que continúan		Todos los cultivos	
	Índice	Tasa de crecimiento	Índice	Tasa de crecimiento
Rendimiento	1.015	1.5	1.018	1.8
Superficie	1.081	8.1	1.257	25.7
Producción	1.097	9.7	1.279	27.9
Precios	1.000	0.0	1.000	0.0
Ingreso Bruto	1.097	9.7	1.280	28.0
Número de cultivos	23		59	

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

En el caso de las actividades pecuarias, las variables que explican el incremento en el nivel de ingreso de los beneficiarios, son más impactantes; en promedio, las UPR en las cuales se invirtió el subsidio, muestran un incremento en producción de más del 40 por ciento, explicado por un incremento en productividad (Rendimiento) de 13.7% y un incremento en la escala de producción (Cabezas en explotación) de 23.6%.

**Cuadro 19. Producción y productividad en actividades pecuarias, 2003**

Actividades Pecuarias	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crecimiento	Índice	Tasa de crecimiento
Rendimiento	1.137	13.7	1.137	13.7
Escala de producción	1.190	19.0	1.236	23.6
Producción	1.354	35.4	1.406	40.6
Precios	1.080	8.0	1.080	8.0
Ingreso Bruto	1.462	46.2	1.519	51.9
Número de actividades	67		79	

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

### 4.2.3 Cambio tecnológico

Para el cálculo del índice de cambio tecnológico, en las actividades agrícolas se consideran las variables: Calidad genética de semillas y plántulas, si la siembra es en ambiente protegido (Bajo condiciones de invernadero), si el trabajo de labranza es mecanizado y el tipo de riego que se utiliza.

En las actividades agrícolas primarias, el cambio tecnológico pasó de un nivel de 38.6 a 48.6, logrando así un incremento en nivel tecnológico de 10.0 puntos, en una escala del 0 al 100; se puede decir que este incremento es importante, pues de estar por debajo de la categoría de nivel tecnológico medio, casi se llegó a éste. (Cuadro 21).

**Cuadro 21. Cambio tecnológico en actividades agrícolas, 2003**

CAMBIO TECNOLÓGICO AGRÍCOLA	Producción Primaria			Poscosecha o no recibió o no usa el apoyo			Total General
	Cultivos existentes (Impacto)	Cultivos nuevos	Total Primaria	Poscosecha	No recibió o no usa apoyo	Total	
<b>TOTAL</b>							
Índice tecnológico AA	38.6	40.0	38.6	69.9	55.5	61.5	55.5
Índice tecnológico DA por A	49.2	40.0	48.6	69.9	55.5	61.5	55.5
Cambio tecnológico	10.6	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Número de Casos	32	1	33	12	17	29	62
					No sembró		18
					Total		80

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

Por tipología de productor, los productores de bajos ingresos fueron los que tuvieron un incremento en este índice, lo cual refuerza la hipótesis de que los productores de bajos ingresos son los que obtienen un mayor impacto por los apoyos del programa, y más aún, cuando los del tipo I fueron los que tuvieron el mayor impacto positivo, al tener un incremento de 18.2 puntos. (Cuadro 22).

**Cuadro 22. Cambio tecnológico en actividades agrícolas, por tipo de productor**

PRODUCCIÓN AGRÍCOLA PRIMARIA	TIPO DE PRODUCTOR					
	PT I	PT II	PT III	PT IV	PT V	TOTAL
Índice tecnológico AA	25.0	35.1	53.4			38.6
Índice tecnológico DA por A	43.2	44.4	60.4			48.6
Cambio tecnológico	18.2	9.3	6.9			10.0
Número de productores	5	19	9	-	-	33

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

En las actividades pecuarias primarias, el incremento en nivel tecnológico fue similar al de las agrícolas, aumentando 9.8 puntos, en una escala del 1 al 100. (Cuadro 23).



**Cuadro 23. Cambio tecnológico en actividades pecuarias, 2003**

CAMBIO TECNOLÓGICO PECUARIO	Producción Primaria	Posproducción, no recibió o no usa el apoyo			Total General
		Posproducción	No recibió o no usa apoyo	Total	
<b>TOTAL</b>					
Índice tecnológico AA	45.1		32.9	32.90	41.53
Índice tecnológico DA por A	54.9		32.9	32.90	48.48
Cambio tecnológico	9.8		-	-	7.0
Número de Casos	79		23	23	102
			Casos sin actividad		
			Total de casos		102

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

Al igual que los productores agrícolas, los beneficiarios tipo I, II y III, de las actividades pecuarias primarias, han obtenido los mayores incrementos en nivel tecnológico, sobre todo los del tipo I, quienes obtuvieron un incremento de 37.7, puntos al pasar de 4.0 a 41.7, en una escala del 0 al 100. (Cuadro 24).

**Cuadro 24. Cambio tecnológico en actividades pecuarias, por tipo de productor**

PRODUCCIÓN PECUARIA PRIMARIA	TIPO DE PRODUCTOR					
	PT I	PT II	PT III	PT IV	PT V	TOTAL
Índice tecnológico AA	4.0	15.2	64.2	87.7	100.0	45.1
Índice tecnológico DA por A	41.7	25.3	68.0	87.7	100.0	54.9
Cambio tecnológico	37.7	10.1	3.8	0.0	0.0	9.8
Número de productores	27	25	23	3	1	79

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

El ingreso reportado en apartados anteriores, tiene como antecedente el cambio positivo en el nivel tecnológico estimado en este apartado, para las UPR apoyadas; de hecho, los índices estimados nos indican el grado de utilización de tecnología, aclarando que la escala de calificación va de cero a cien, donde 100 significa que el productor utiliza niveles de tecnología alta y cero la tecnología es nula.

Se puede observar en los cuadros presentados, que el cambio tecnológico logrado fue más importante para productores de menor escala económica (Tipo I, II y III), y casi imperceptible para productores de mayor estrato económico, quienes al estar ya utilizando paquetes de tecnología alta, los apoyos de Alianza no impactan mayormente en sus unidades de producción.

Por el contrario, en los productores de bajos ingresos, el nivel tecnológico es bajo y, por lo tanto, cualquier aumento en el nivel de uso tecnológico, resulta en mejoras en la producción, concluyendo entonces que los apoyos otorgados por el programa si han tenido un efecto positivo en el nivel productivo de las UPR beneficiadas.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Para el cálculo del indicador, se considera solo el cambio tecnológico generado por Alianza.

#### 4.2.4 Reconversión productiva

El indicador de reconversión productiva se calcula y analiza solo entre los productores que se dedican a actividades agrícolas; asimismo, solo se estima sobre la base de datos de beneficiarios 2003, al plantearse la hipótesis de que el apoyo otorgado por el programa en el ejercicio 2005, es muy nuevo para inducir cambios en el patrón de cultivos del beneficiario.

En el caso del programa en Aguascalientes, no hay cambios en el patrón de cultivos de los beneficiarios apoyados en el ejercicio del 2003; lo único que se reporta en la base de datos es el cambio que hicieron dos productores, la cual es entre hortalizas y en superficies marginales de 1 y 2 hectáreas.

#### 4.2.5 Integración de cadenas agroalimentarias

El programa debe apoyar proyectos dirigidos hacia la integración de los productores en aquellas cadenas agroalimentarias consideradas como prioritarias en la entidad, en las cuales los beneficiarios del programa tengan una serie de ventajas, que los hagan más competitivos en sus mercados respectivos.

La atención del programa debe estar dirigida a las áreas marginadas donde hay menor desarrollo socioeconómico, para que los efectos positivos de estar organizados sean mayores y, a su vez, los productores tengan más oportunidad de participar en los eslabones de las cadenas agroalimentarias, definidas como prioritarias en la entidad.

Un buen indicador de la inclusión de los beneficiarios, en los eslabones de las cadenas productivas, es el conocimiento que se tiene de los comités Sistema-Producto (CSP); de acuerdo a la encuesta de beneficiarios 2003, pocos productores agrícolas conocen los comités, tal como lo muestra el cuadro siguiente (Cuadro 18), donde se indica que solo 23.8% de ellos saben qué es un CSP.

**Cuadro 18. Conocimiento y beneficio de los comités Sistema-Producto, 2003**

Concepto	Apoyo recibido a través de una organización económica					
	SI		NO		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total de beneficiarios	20	100.0	43	100.0	63	100.0
No saben qué es un CSP	9	45.0	39	90.7	48	76.2
Saben qué es un CSP	11	55.0	4	9.3	15	23.8
<b>Beneficios obtenidos por los que saben qué es un CSP:</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Capacidad de negociación	10	90.9	-	0.0	10	66.7
Acceso a nuevos mercados	3	27.3	4	100.0	7	46.7
Reducción de costos	1	9.1	-	0.0	1	6.7
Promoción de sus productos	5	45.5	4	100.0	9	60.0
Mejores precios	6	54.5	4	100.0	10	66.7
Seguridad en la venta	11	100.0	4	100.0	15	100.0
Asistencia técnica y/o capacitación	11	100.0	4	100.0	15	100.0

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

De los productores que sí saben qué es un CSP, todos opinan que los principales beneficios que se pueden obtener, al pertenecer a dicho comité, son lograr seguridad en las ventas de sus cosechas y obtener asistencia técnica.

El conocimiento de los comités Sistema-Producto (CSP), es todavía más bajo entre los productores pecuarios beneficiados por el programa, aún cuando todos ellos tramitaron el apoyo a través de una organización, tal como lo muestran los resultados de la encuesta, en el cuadro siguiente (Cuadro 20), donde se indica que solo 7.6% de ellos saben qué es un CSP.

**Cuadro 20. Conocimiento y beneficio de los comités Sistema-Producto, 2003**

Concepto	Apoyo recibido a través de una organización económica					
	SI		NO		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
<b>Total de beneficiarios</b>	79	100.0			79	100.0
<b>No saben qué es un CSP</b>	73	92.4			73	92.4
<b>Saben qué es un CSP</b>	6	7.6			6	7.6
<b>Beneficios obtenidos por los que saben qué es un CSP:</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Capacidad de negociación	4	66.7			4	66.7
Acceso a nuevos mercados	5	83.3			5	83.3
Reducción de costos	4	66.7			4	66.7
Promoción de sus productos	5	83.3			5	83.3
Mejores precios	5	83.3			5	83.3
Seguridad en la venta	5	83.3			5	83.3
Asistencia técnica y/o capacitación	5	83.3			5	83.3

Fuente: Encuestas a beneficiarios del PDR, ejercicio 2003.

### 4.3 Valoración de conjunto sobre los impactos del programa

Las acciones del programa se han dirigido, de acuerdo a normatividad, hacia grupos prioritarios considerados como productores de bajos ingresos en zonas marginadas y en zonas no marginadas, como lo demuestra el 79% de beneficiarios del PAPIR que fueron atendidos en esta clasificación.

Es importante la focalización de los apoyos hacia las zonas marginadas de la entidad, donde el nivel socioeconómico es bajo y, precisamente, el objetivo del programa es contrarrestar los factores adversos que provocan esta situación.<sup>27</sup>

Entre las acciones realizadas por el PDR en la entidad, sobresale el apoyo a las actividades no-agropecuarias, las cuales están sustituyendo a las agropecuarias en zonas donde las UPR son insuficientes para dar sustento y empleo a la familia rural.

Con relación a los componentes de consolidación organizativa y fomento empresarial, cuyo objetivo de profesionalizar las organizaciones apoyadas por el PROFEMOR, no ha logrado alcanzarse. En general, los apoyos se utilizan para que los ayuntamientos reciban recursos adicionales que les permiten contratar a un técnico para realizar actividades de coordinación dentro de los CMDRS.

<sup>27</sup> Los factores adversos más visibles, que afectan el nivel de bienestar de la población rural son, entre otros, superficie pequeña de parcelas sin competitividad, baja productividad y bajo nivel tecnológico.

El impacto del PDR, en el ingreso bruto de los productores apoyados, fue muy positivo al alcanzar una tasa de crecimiento promedio de 47.1%; además, 57.2% de los mismos beneficiarios, obtuvieron un incremento en el ingreso neto, lo cual es todavía más relevante en cuanto al impacto del programa y al cumplimiento de sus objetivos.

La tasa de crecimiento fue mayor en los estratos de pequeños productores (Tipo I, II y III), y fue bajando a medida que aumenta el nivel socio-económico del beneficiario, lo cual confirma que los productores de bajos ingresos son más sensibles a los impactos que generan los apoyos de Alianza.

En el caso de las actividades primarias, la variable que tuvo mayor peso específico en el incremento del ingreso bruto fue el aumento en los niveles de producción, derivado de aumentos en la escala de producción (Superficie sembrada y mayor número de cabezas), más no, en un aumento en rendimiento (Productividad de la UPR), lo cual, si bien no está mal, no es el objetivo primordial del programa.

El programa no tuvo un fuerte impacto en la creación de empleos; sin embargo, hay que resaltar que se generó un empleo familiar por beneficiario, lo cual permitió la permanencia del productor y de algún familiar en la UPR, liberando en algo la presión social que existe sobre el rubro del empleo rural en la entidad.

El impacto en la capitalización de los beneficiarios apoyados por el PAPIR fue más que positiva, ya que en promedio incrementaron su capital en 114.8%; sobresalen las actividades agrícolas, que tuvieron una media de incremento de 187 por ciento, muy superior a la alcanzada por los ganaderos que fue de 50.1% y la de actividades no-agropecuarias de 45.2%.

Los productores del tipo I, II y III, fueron los que tuvieron los mayores impactos en capitalización y los valores fueron decreciendo al aumentar el estrato (Tipo IV y V); lo anterior ocurre porque en los pequeños productores el capital inicial es muy reducido y por tanto el impacto de los recursos del PAPIR aumenta, observándose que en los estratos de bajos ingresos, el aporte del gobierno fue superior al del productor y, en los estratos IV y V la aportación del PDR fue igual o menor al monto del productor.

Otro logro relevante del programa fue el impacto logrado en el nivel tecnológico de las UPR apoyadas, donde se detectó que, tanto las actividades agrícolas como las pecuarias, tuvieron un crecimiento de 10 puntos, sobre el nivel que se tenía antes del apoyo. Cabe resaltar también que los productores de los estratos de bajos ingresos fueron los que tuvieron mejoramiento importante en sus niveles de tecnología utilizada, sobre todo los del tipo I.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Para ver cómo fueron estimados los indicadores de cambio tecnológico, por actividad productiva, pasar al anexo técnico sobre metodología de evaluación al final del informe.

## Capítulo 5

### Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo es la parte total de la evaluación externa realizada al programa; aquí se presentan las conclusiones derivadas del análisis de los temas desarrollados en los capítulos anteriores. Asimismo, se presentan recomendaciones destinadas a los responsables de la política sectorial en el ámbito estatal, para la toma de decisiones, mismas que propicien una mejora integral del programa.

#### 5.1 Conclusiones

##### 5.1.1 *Correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del PDR*

Entre los principales problemas detectados al realizar esta evaluación, sobresalen la baja competitividad de las UPR apoyadas, provocado principalmente por el tamaño de éstas -sin posibilidades de generar economías de escala- así como por su bajo nivel de tecnología.

El bajo nivel de ingresos de sus habitantes, el difícil acceso a servicios de calidad, la edad de los productores y la constante migración del campo a la ciudad, son otro tipo de factores socio-económicos que limitan el buen desarrollo de las comunidades del sector rural de la entidad.

Factores ambientales, como la baja precipitación que se presenta en la entidad, al pertenecer a una región semi-árida, y la continua erosión del suelo, que los impacta desfavorablemente en su productividad, son otros factores que se manifiestan en el sector rural aguascalentense.

Las acciones del PDR, han venido a paliar parcialmente estos problemas, al ofrecer componentes que tienden a capitalizar a los beneficiarios, tal como se demostró con el indicador estimado, que además aumentan las posibilidades de obtener mayores ingresos y, si bien no generan muchos empleos, al menos aseguran la permanencia de los beneficiarios en sus unidades de producción.

Se han otorgado, de manera pertinente, componentes que tienden a solucionar los problemas derivados por la escasez de agua, mediante sistemas de riego que hacen más eficiente su uso y, por otro lado, se ha apoyado la reconversión de cultivos en zonas de temporal, con el fin de contrarrestar la degradación de los suelos agrícolas.

La operación del programa, sin embargo, no se ha dirigido a resolver el problema de la ineficiente organización que priva en el sector rural estatal; a lo más, se han formado grupos para acceder a los apoyos del PAPIR, sin importar si continúan operando después de resultar favorecidos con el subsidio correspondiente.

Otro problema que el programa no ha podido ayudar a resolver, es la falta de asesoría técnica, capacitación y transferencia de tecnología que requieren los productores del sector social del agro aguascalentense, donde se tiene una situación de bajo nivel cultural-productivo y escasa preparación en la utilización de paquetes tecnológicos de vanguardia.

### **5.1.2 Principales resultados de la evolución de la gestión del PDR en el estado**

El programa de Desarrollo Rural ha fomentado más la inversión en capital físico, que en capital humano y desarrollo organizacional; es decir, se ha enfocado a capitalizar a los productores, sin el respaldo del PRODESCA, con una asesoría o capacitación para aprovechar mejor los apoyos, y sin la participación del PROFEMOR, con el fin de volver profesionales las estructuras administrativas de las organizaciones económicas.

La inversión en los programas de apoyo de capital físico ha aumentado, dado que son los apoyos que capitalizan las UPR de los beneficiarios y, por esa razón, se les destina más presupuesto. Por el contrario, aquellos programas que apoyan el desarrollo de capital humano muestran una tendencia a la baja desde el año 2000 hasta el actual, sobre todo porque son bienes no materiales que los funcionarios operativos y los productores subestiman, y por lo tanto son menos demandados.

El programa ha tenido una presencia relevante en las regiones prioritarias de la entidad, ya que se ha concentrado en los productores transicionales de los municipios de Asientos, Calvillo y Tepezalá.

De lo anterior, se puede decir que los apoyos se dirigen mayormente a productores de muy bajos ingresos, en zonas marginadas, y que éstos, al no tener mucho capital, con el apoyo de Alianza incrementan sus activos, aun cuando los recursos destinados para ellos sean menores que los que se ejercen en otro tipo de productores.

El modelo de integración de los subprogramas del PDR, planteado por el gobierno federal como estrategia de desarrollo rural dentro de Alianza para el Campo, con el fin de hacer coincidir en una misma UPR las acciones del PAPIR (capitalización de los productores), del PRODESCA (desarrollo de capacidades) y del PROFEMOR (desarrollo de organizaciones), no se ha logrado en la entidad.

Hasta hoy, lo que se detecta como integralidad, es la actividad de los PSP pagados por el PRODESCA que se dedican a diseñar y evaluar proyectos de inversión, los cuales son utilizados por los productores solo para acceder recursos del PAPIR, convirtiendo así a los técnicos PSP en gestores de apoyos de Alianza para el Campo.

Recientemente, la orientación del programa ha sido apoyar invernaderos, como una medida de hacer más eficiente el uso del agua; sin embargo este tipo de inversiones son muy costosas y solo tiene acceso a ellas un reducido núcleo de productores.

De hecho, en la entidad están siendo cada vez más impulsadas las solicitudes para apoyos no agropecuarios, como una forma de promover el autoempleo en el sector y liberar un poco la presión que existe sobre las UPR para generar ingresos suficientes para todos los miembros de la familia rural.

En el estado existen criterios formales de priorización de proyectos orientados hacia la sustentabilidad de los recursos naturales; como la promoción y fomento de proyectos para la conservación y rehabilitación de suelos, para el establecimiento de praderas y para el tratamiento de aguas residuales.

No existe una tendencia dentro del PDR que promueva acciones o induzca inversiones en áreas naturales protegidas, pero tampoco se han detectado acciones del programa que pudieran afectar negativamente el medio ambiente o pongan en riesgo el uso sustentable de los recursos naturales.

### **5.1.3 Principales impactos**

Definitivamente, de acuerdo a la respuesta de los beneficiarios, los apoyos lograron incrementar el ingreso bruto de las UPR beneficiadas, lo cuál demuestra que el programa cumple bien su objetivo en este rubro.

La tasa de crecimiento de las actividades no-agropecuarias refleja la importancia de apoyarlas; en el caso de las agropecuarias, aún cuando su tasa de incremento es menor, también demuestra la necesidad de impulsarlas, con el fin de reactivar la economía rural, lograr la suficiencia alimentaria y arraigar a los campesinos en sus comunidades.

La mayoría de los productores encuestados manifiestan incremento en ingreso bruto (79.1%) y 19.1% continúan igual, en el período del 2003 al 2006. Sin embargo, lo más importante es que el ingreso neto se vio incrementado en 18.2% de los productores apoyados, cuyos costos permanecen iguales y 34.5% de ellos que tuvieron una reducción en sus costos unitarios.

Aún cuando se generaron pocos empleos, por las acciones del PDR, los productores que recibieron los apoyos generaron un empleo en promedio, con lo cual se logra la permanencia en las UPR beneficiadas.

La mayoría de los beneficiarios son productores de bajos ingresos, algunos de zonas marginadas, que poseen unidades de producción tan pequeñas y tan improductivas, que no es posible que contraten jornaleros, siendo en todo caso el empleo de algún familiar el que se genere o la permanencia de ellos mismos en la actividad.

En referencia a la capitalización de las UPR beneficiadas, lo importante no es tanto la diferencia en crecimiento de capital entre los productores, sino el hecho en sí de que Alianza esté contribuyendo a contrarrestar en parte el proceso de descapitalización que el campo mexicano padece desde hace varios años y en particular el Estado de Aguascalientes.

La tasa de capitalización más baja se presentó en las actividades no-agropecuarias apoyadas, seguidas de las pecuarias y las que mostraron la mayor tasa fueron las actividades agrícolas; lo cual demuestra que todos los beneficiarios del programa pueden lograr una tasa de capitalización positiva, al recibir los apoyos del programa.

En las actividades agrícolas y pecuarias apoyadas por el programa, la producción también aumentó debido principalmente por un incremento en la escala de producción de las UPR beneficiadas y por un marginal incremento en la productividad.

El cambio tecnológico logrado fue más importante para productores de menor escala económica (Tipo I, II y III), y casi imperceptible para productores de mayor estrato económico, quienes al estar ya utilizando paquetes de tecnología alta, los apoyos de Alianza no impactan mayormente en sus unidades de producción. Por el contrario, en los productores de bajos ingresos, el nivel tecnológico es bajo y, por lo tanto, cualquier aumento en el nivel de uso tecnológico resulta en mejoras en la producción, concluyendo entonces que los apoyos otorgados por el programa si han tenido un efecto positivo en el nivel productivo de las UPR beneficiadas.

Con relación a las cadenas agropecuarias prioritarias en la entidad, la encuesta de beneficiarios demostró la ignorancia que hay entre los productores apoyados por el programa sobre los comités sistema-producto y sobre los posibles beneficios que pudieran acceder de pertenecer a dichos comités.

#### **5.1.4 Temas específicos de interés estatal**

Las reglas de operación de Alianza establecen que los estados deben realizar **estudios de estratificación** de productores que sirvan para definir acciones y lograr una mejor focalización de los apoyos del programa; por ello la CDR, a través del CTEE, solicitó a esta EEE que se evaluara la situación y avance de dicho estudio en la entidad.

La elaboración del estudio de estratificación inició en el 2004 en el DDR; al no tener el tiempo necesario, ni los elementos suficientes para hacerlo, el estudio se abandonó, quedando inconcluso.

Aún cuando algunos funcionarios comentan que OEIDRUS lo debe estar elaborando, puesto que tiene asignado el recurso financiero para ello, la realidad es que no se está haciendo nada al respecto.

Otro tema solicitado por la CDR, fue analizar la **integración que debiera existir entre los programas del PDR y los de la CONAZA**; al respecto se encontró que no se ha logrado conjuntar algún proyecto entre ambos programas de desarrollo.

CONAZA está llevando a cabo acciones en las que se busca mejorar los activos primarios del sector rural, como son el suelo, el agua y la vegetación; además, ofrece apoyos para la construcción de obras, prácticas de mejoramiento territorial y acciones de reconversión productiva.

La **operación municipalizada** de los recursos de Alianza, es un proceso que no debe ostaculizarse y, mucho menos, detenerse; de hecho, la sola conformación de los consejos municipales es un avance importante en la colocación transparente de recursos al sector rural.

Como una forma de impulsar la operación municipalizada, y como preparación para ello, los proyectos deben ser autorizados con criterios municipales; de acuerdo a las entrevistas con funcionarios, hasta el ejercicio 2006, los recursos no los administran los ayuntamientos; sin embargo, los proyectos están siendo aprobados con base en las prioridades de las comunidades más marginadas de cada municipio.

Por otro lado, se espera que para el ejercicio 2007 los ayuntamientos ya estén en posibilidades de administrar y operar los subprogramas del PDR, para lo cual deberán estar debidamente capacitados sus operadores y automatizados sus sistemas de control y seguimiento de solicitudes.

## **5.2 Recomendaciones**

### **5.2.1 Entorno y resultados del PDR**

Es necesario seguir apoyando la entrega de bienes de capital a los productores del sector rural de la entidad, con el fin de que se capitalicen y se vuelvan más productivas las UPR apoyadas; sin embargo, también es necesario que se complementen las acciones entre los subprogramas y se acompañen las solicitudes con proyectos integrales viables, elaborados por técnicos PSP, pagados por PRODESCA, a los cuales se les exigirá que además de evaluar el proyecto, les den seguimiento hasta que se consolide su operación. En este punto se deben establecer acuerdos formales con los productores sobre los beneficios obtenidos, donde los técnicos serían socios y participarían de las utilidades que su capacitación genere.



Por otro lado, debe fomentarse la sinergia entre programas federales y estatales que busquen los mismos objetivos del PDR y que vengan a complementar los apoyos del programa. Por ejemplo, la CONAZA con el PIASRE, ofrece apoyos a infraestructura ganadera que pueden ser represas, reconversión productiva, entre otros, que complementarían los módulos ganaderos entregados por el PAPIR. Así, se puede pedir que un proyecto sea técnicamente viable una vez que sea apoyado por el PIASRE en cuanto a la disponibilidad de agua y forraje para los semovientes recibidos, sobre todo en el caso de módulos ovinos y caprinos.

Referente a la aportación de los productores, para tener acceso a los apoyos del PDR, se pueden acceder créditos con la Financiera Rural para el complemento de la inversión, acordando que el subsidio del PDR sea abonado al crédito. Además, para el crédito con la Financiera Rural se puede obtener una garantía líquida con el FIRCO; y, otra opción viable, que se ha implementado en otros estados, es que el gobierno del estado forme un fideicomiso especial de garantías para Alianza, el cual no es difícil de formar ni requiere de grandes inversiones de capital, el cual puede ser administrado por la Secretaría de Desarrollo Económico del estado.

Un tema por demás importante que debe tomarse en cuenta, es el trabajo que se realiza en FIRCO en relación a los estudios de microcuencas, los cuales representan una herramienta de planeación que puede ser muy útil, sobre todo en relación a los activos naturales (Agua y suelo) con que cuentan las regiones estudiadas, además de exponer la vocación productiva que tienen las regiones en las microcuencas.

### **5.2.2 Gestión del PDR en temas relevantes**

Se requiere una estrategia de operación del programa, de forma integrada, donde los subprogramas actúen al mismo tiempo en los proyectos que se apoyen. Los proyectos que se presenten en las ventanillas de recepción deben ser acompañados de un proyecto viable, elaborado y evaluado por técnicos a los que les pague el PRODESCA y que no sea necesario que pertenezcan a la red de PSP, sino que la UTOE contrate un evaluador con experiencia que revise los proyectos, tal como lo hacen en la banca privada, y valide el estudio de evaluación y entonces se le pague al técnico. Además, Se pueden apoyar grupos que se organicen formalmente y reciban recursos del PROFEMOR para que contraten un profesional que les recomiende cómo administrar y hacer más profesionales sus estructuras técnicas.

Otro punto importante que se recomienda es la urgente capacitación a técnicos PSP del PRODESCA, pero esta capacitación ya no debe ser otorgada por dependencias del gobierno (vg. INCA Rural) que no han sido capaces de formar técnicos en áreas tan especializadas como la evaluación técnica, económica, y financiera de proyectos, estudios de mercado y comercialización, entre otros igual de complejos. La idea es que este tipo de capacitación la impartan entidades con experiencia práctica en este tipo de proyectos, tanto que los hayan evaluado como los hayan puesto en marcha.

En relación a la sustentabilidad de los proyectos, es necesario que la UTOE y el DDR, analicen a fondo los proyectos que les presentan para apoyo del PDR, para que la utilización de recursos naturales del proyecto no afecte su disponibilidad para otros proyectos y, sobre todo, para actividades que ya están siendo desarrolladas. Este punto viene a colación, de manera específica, por el proyecto ecoturístico de la presa de San José de Gracia, donde se utiliza la orilla de la presa como playa; aquí el problema que se avizora es que cuando los productores utilicen el agua para regar, el nivel de la presa empezará a bajar y la playa irá perdiendo atractivo para los turistas, con la consecuente baja de ingresos para el proyecto ecoturístico.

### **5.2.3 Impactos**

Para lograr mayores impactos entre los beneficiarios del programa, se requiere seguir apoyando principalmente a productores tipos II y III, considerados como transicionales, ya que son los que pueden aprovechar mejor los apoyos. Además, son los que presentan los mejores índices de aprovechamiento de los apoyos.

En relación al indicador de nivel tecnológico, se requiere que los invernaderos que ya fueron subsidiados y construidos, los cuales están produciendo bajo condiciones que si bien han mejorado la situación de nivel tecnológico de los productores apoyados, todavía tienen mucho potencial productivo, que no se desarrolla por falta de más conocimiento técnico especializado por parte de los productores, sean apoyados por el PROFEMOR con un técnico que los asesore en qué hacer, y cómo, para sacar adelante sus proyectos con éxito.

Por otro lado, y como complemento a lo anterior, se recomienda que los nuevos proyectos que conlleven la utilización de tecnología avanzada como los invernaderos, sean acompañados de un proyecto bien evaluado y de un plan de negocios estructurado de manera que el mercado objetivo esté bien definido y, de ser posible, convenido de manera formal; además, debe contener un programa de asesoría técnica que comprenda desde los cultivos a establecer hasta su producción y cosecha.

Los apoyos del PDR no deben ser vistos como acciones que necesariamente generen empleo en el sector rural; como ya se mencionó antes, con que se genere un empleo por proyecto, sea familiar o contratado, es ya muy buen impacto, además del hecho de lograr la permanencia de los productores en las áreas rurales.

### **5.2.4 Temas específicos de interés estatal**

En relación al estudio de **estratificación**, se recomienda que se retome este aspecto con la contratación de una entidad externa, e independiente al aparato gubernamental, que lo elabore antes de la operación del siguiente ejercicio del programa. Los términos de referencia deben ser diseñados por los funcionarios operadores del PDR, para que establezcan las variables que deben ser consideradas en el estudio y que sean las que deben ser tomadas en cuenta para la focalización de los apoyos. Su objetivo debe ser definir una tipología de productores que permita establecer criterios y políticas de apoyos diferenciados de acuerdo a las particularidades, problemática, recursos y posibilidades de desarrollo de cada productor con el fin de focalizar de manera eficaz el otorgamiento de apoyos gubernamentales al sector rural.

El estudio debe explorar y conocer la situación productiva por estrato de productores, a través de un diagnóstico donde se establezcan sus fortalezas, debilidades, áreas de oportunidad y necesidades de inversión en sus unidades de producción. Además, debe ofrecer información relevante para planear presupuestos entre subprogramas del PDR, así como para diseñar esquemas de subsidios diferenciados por estrato, por marginalidad de la región y por cadenas productivas prioritarias de alta inclusión social. Es necesario que incluya a todos los productores agropecuarios clasificados en una tipología que se encuadre en estratos marcados por la SAGARPA, que sean considerados para ser beneficiados por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y cumplan con los criterios de elegibilidad de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo.

Sobre la operación municipalizada de los recursos del PDR, se recomienda que antes de iniciar el ejercicio del 2007, suponiendo que sea el inicio de la operación modalidad uno del programa, se implemente un proceso de capacitación a los responsables de las áreas encargadas de la operación del PDR en el ayuntamiento. Esta capacitación debe ser impartida por los operadores del programa, tanto del DDR como de la UTOE; además, se recomienda que visiten aquellos estados donde la operación modalidad uno ya se lleva a cabo y puedan retomar experiencias, tanto positivas como negativas, de los operadores municipales del programa. Por otro lado, se recomienda que los proyectos sean analizados de manera rigurosa y sus inversiones coincidan con las que se establecen como prioritarias para lograr el desarrollo municipal y, por ende, estatal.

### **5.3 Imagen futura del PDR**

El programa debe ser operado de manera independiente de oficinas centrales para que atiendan objetivos específicos regionales y las acciones puedan ser dirigidas y focalizadas hacia la solución de problemas también específicos de los estados y sus municipios.

El PDR, y los programas de Alianza en general, deben ser operados de manera integral con otras dependencias, haciendo concurrir los recursos a un solo fin u objetivo: el desarrollo rural. No necesariamente deben operarse los recursos monetarios, si no que deben apoyarse con las herramientas de planeación y análisis, que tienen las diversas dependencias que concurren en el agro.

Cada estado debe establecer sus prioridades, debe administrar los recursos y, de una manera descentralizada, debe también entregarlos a los municipios para que estos se responsabilicen de su operación y de lograr el desarrollo de sus comunidades, sobre todo las marginadas.

## **Bibliografía**