



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

SAGARPA



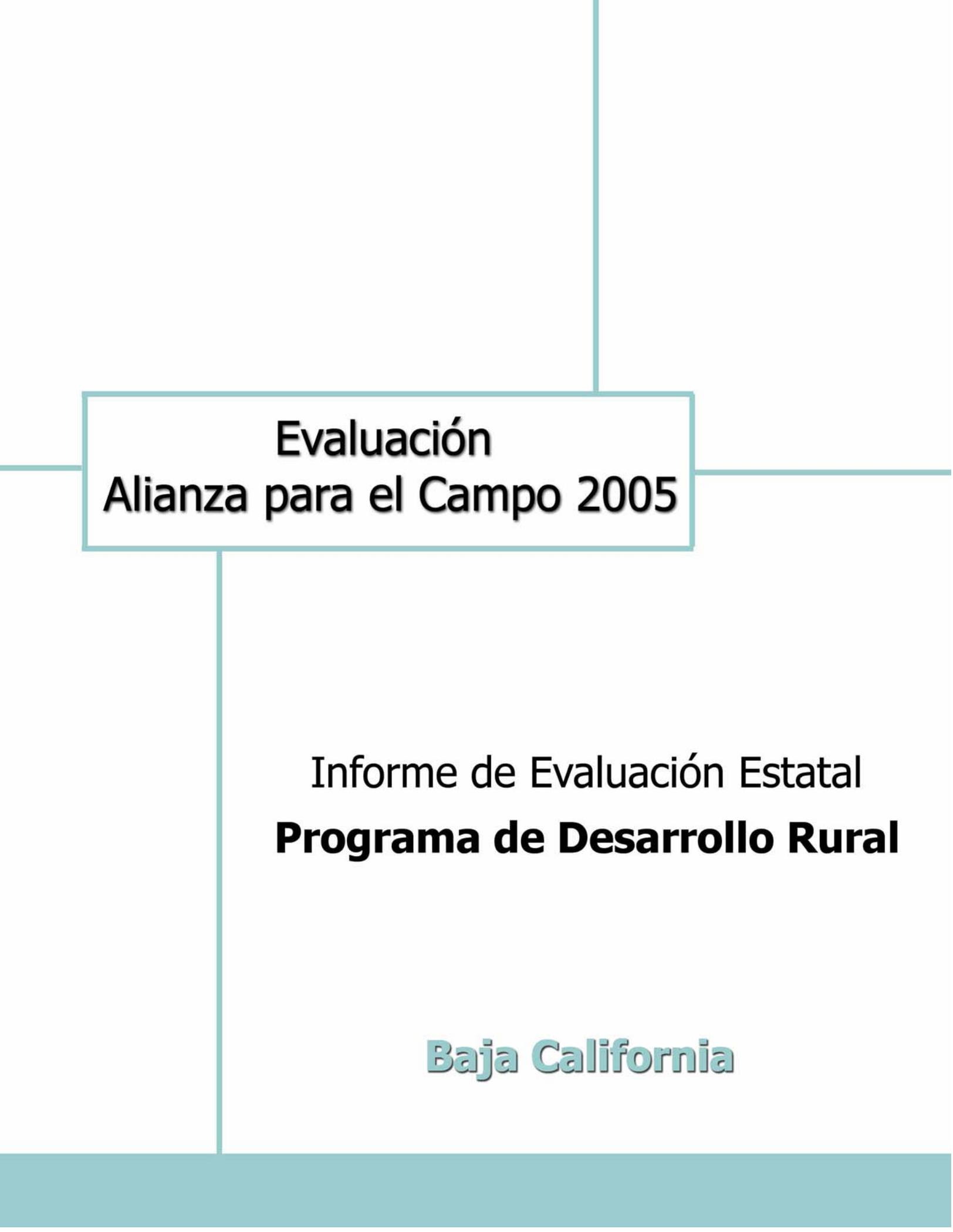
# Evaluación Alianza para el Campo 2005

## Informe de Evaluación Estatal Programa de Desarrollo Rural

### Baja California



México, Septiembre de 2006



**Evaluación  
Alianza para el Campo 2005**

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

**Baja California**

# Directorio

## GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

### **Lic. Eugenio Elorduy Walther**

Gobernador Constitucional del Estado

### **Ing. Juan Pablo Hernández Díaz**

Secretario de Fomento Agropecuario

### **M. C. Carlos Ramón Orozco Riezo**

Subsecretario de Fomento Agropecuario

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

### **Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda** Secretario

**Ing. Antonio Ruiz García**  
Subsecretario de Desarrollo Rural

**Ing. Joel Ávila Aguilar**  
Coordinador General de Enlace y Operación

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

**Dr. Horacio Santoyo Cortes**  
Director General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural

**Ing. Roberto Cedeño Sánchez**  
Director General de Programas Regionales y Organización Rural

**Ing. Víctor Celaya del Toro**  
Director General de Estudios para el Desarrollo Rural

**MVZ. Renato Olvera Nevárez**  
Director General de Planeación y Evaluación

**Ing. María Guadalupe Guerrero Córdova**  
Delegado de la SAGARPA en el Estado

## COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. María Guadalupe Guerrero Córdova.....Presidente  
Ing. Francisco Javier Salazar Aguilar.....Representante del Gobierno Federal  
M. C. Carlos Ramón Orozco Riezo.....Secretario Técnico  
MVZ Claudia Ramírez Rodríguez.....Vocal titular gobierno del Estado  
Dr. Eduardo Sánchez López.....Vocal representante académico  
Dr. Miguel Cervantes Ramírez.....Vocal representante académico  
Ing. Eduardo Pérez Estrada.....Vocal representante de CONAGUA  
Sr. Jorge Hiraes Vargas.....Vocal representante de los Productores Ganaderos.  
Ing. Ernesto Moreno Moreno.....Vocal representante de los Productores Agrícolas

**Ing. Ramón Alberto Castaños González.**  
Coordinador del CTEE

---

Entidad Evaluadora Estatal

Herrera Zazueta y Asociados S. C.

**ESTE ESTUDIO FUE REALIZADO POR LA ENTIDAD EVALUADORA ESTATAL:  
HERRERA ZAZUETA Y ASOCIADOS S. C.**

**Lic. Ernesto Z. Herrera Ramírez**  
Director del Proyecto

**Asesores**

MC. Sandra Luz Zazueta Beltrán  
MPA Alejandro Martínez Partida  
(Candidato a Dr. en Desarrollo Rural)

**Apoyo técnico profesional**  
Ing. Adrián Herrera Zazueta  
Lic. Iván Herrera Zazueta  
Lic. Samuel Alvarado Gil Samaniego

## Tabla de Contenido

Portada	
Portadilla	
Directorio	
Tabla de Contenido	i
Índice de Anexos	ii
Índice de cuadros	iii
Índice de Graficas	iv
Siglas	v
Presentación	vi
Siglas	iv
Resumen Ejecutivo .....	1
Introducción.....	7
Capítulo 1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el programa.....	10
1.1 Caracterización del medio rural en el estado.....	10
1.2 Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa.....	19
Capítulo 2 Principales tendencias del Programa.....	20
2.1 Evolución de las características y orientación del Programa.....	20
2.2 Tendencias en la inversión del Programa, número de beneficiarios y actividades apoyadas.....	24
2.3 Cumplimiento de metas 2005.....	31
2.4 Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno.....	32
Capítulo 3 Evolución de la gestión del programa en temas relevantes.....	33
3.1. Avances en la adopción de la estrategia del Programa.....	34
3.2 Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural.....	36
3.3 Procesos de planeación.....	39
3.4 Asignación de recursos.....	40
3.5 Circuito operativo.....	43
3.6 Avances en la instrumentación de la estrategia del Prodesca.....	45
3.7 Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización.....	48
3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial.....	50
3.9 Aportes del Programa a la sustentabilidad.....	51
3.10 Temas específicos de evaluación de procesos de interés estatal.....	52
3.11 Perspectivas del Programa.....	53
Capítulo 4 Evaluación de Impactos.....	56
4.1 Primer nivel de análisis de impactos.....	56
4.2 Segundo nivel de análisis de impactos.....	57
4.3 Evaluación de impactos en temas de interés específicos.....	60
4.4 Valoración de conjunto sobre los impactos del Programa.....	61
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones.....	63

5.1 Conclusiones .....	63
5.2 Recomendaciones .....	67
5.3 Imagen futura del Programa .....	70
Bibliografía .....	71

## Índice de Cuadros

Cuadro 1.1.1 Evolución del PIB Agropecuario estatal y su aportación Porcentual al PIB de BC (2000-2005) ( en millones de pesos y a precios de 1993).....	12
Cuadro 1.1.1.1 La producción agrícola en Baja California 2001-2005 .....	13
Cuadro 1.1.1.2 La producción pecuaria en Baja California 2001-2005 .....	14
Cuadro 1.1.1.3 Índices de marginación del Estado (Por Municipio) .....	16
Cuadro 2.1.2 Estructura programática del PDR en Baja California 2001-2005 .....	21
Cuadro 2.1.3 Componentes apoyados por el PDR en 2005 .....	23
Cuadro 2.1.4 Montos de los apoyos por subprograma..... y por municipio del PDR 2005 .....	24
Cuadro 2.2.1 Inversión acumulada por fuente de aportación <sup>1</sup> .....	25
Cuadro 2.2.2.1 Evolución de la inversión del Programa de Desarrollo Rural en Baja California 1996 – 2005 (miles de \$).....	26
Cuadro 2.2.2.3 Actividades apoyadas por el Programa 2003 y 2005.....	27
Cuadro 2.2.3.1 Orientación de los apoyos por actividad (2000-2004).....	28
Cuadro 2.2.4.1 Distribución geográfica de las inversiones del PDR por DDR 2001-2005 .....	29
Cuadro 2.2.5.1 Número de beneficiarios por componente o subprograma .....	30
y por año 2001-2005 .....	30
Cuadro 2.2.5.2 subsidios promedio por beneficiario del PDR 2001-2005 .....	31
Cuadro 3.4.1.1 Atención a grupos de productores según la zona a la que pertenecen 2003 y 2005 .....	41
Cuadro 3.4.3.1 Tipos de negocios apoyados en las actividades no agropecuarias..... en Baja California 2003 y 2005 .....	42
Cuadro 4.4.1. Principales indicadores para el 2003 .....	61
Cuadro 4.4.2. Principales indicadores para el 2005 .....	62
Cuadro 2. Avances y pendientes en la gestión del PDR 2005 .....	83

## Índice de Figuras

Grafico 2.2.3.1. Orientación de los apoyos por concepto .....	29
---	----

## Anexos

### Anexo 1 Metodología de la Evaluación

- Categorías de beneficiarios
- Diseño muestral

- Otras fuentes de información:
  - Encuestas y entrevistas a otros actores
  - Información documental
- Integración y procesamiento de la base de datos
- Métodos de análisis estadísticos de las bases de datos

## **Anexo 2**

- Gráfica del comportamiento de la superficie cosechada por grupos de cultivo, en Baja California, periodo 1996-2004.
- Gráfica de tendencias de los apoyos a las actividades Agropecuarias y no Agropecuarias en Baja California, periodo 2000-2005.
- Flujo de la Operación municipal en Baja California
- Cuadro de Avances y pendientes en la gestión del PDR 2005.

## Siglas

APC	Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BC	Baja California
BM	Banco Mundial
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CATAFE	Comisión Para la Asistencia Técnica Agropecuaria y Forestal del Estado
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEDRUS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CGEO	Coordinación General de Enlace y Operación
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso del Riesgo Compartido
FOFAEBC	Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Baja California
GE	Gobierno del Estado
GF	Gobierno Federal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
PAPIR	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PEAT	Programa Especial de Asistencia Técnica
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PROCAMPO	Programa de apoyo al campo
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de empresas y a la Organización Rural
PRODUCE	Fundación Produce
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SFA	Secretaría de Fomento Agropecuario
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

## Presentación

El presente documento contiene la evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2005, que forma parte de los programas de Alianza para el Campo que operaron en el Estado de Baja California en ese año.

Para llevar a cabo esta evaluación, el Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Baja California (FOFAEBC) a través del CTEE, contrató como Entidad Evaluadora Estatal (EEE) al Despacho Herrera, Zazueta y Asociados, S. C. (HERZA y Asociados SC), respetando los términos de referencia y la metodología establecida por la Unidad de Apoyo de la FAO y emitida por la SAGARPA, para su aplicación de manera homogénea en los diferentes estados del país.

Debe reconocerse que gracias a la excelente actitud del coordinador del CTEE, Ing. Ramón A. Castaños, fue posible que el proceso de evaluación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado se diera en los términos especificados, ya que aportó oportunamente el soporte técnico a la EEE, proporcionando la información básica y aplicando los procedimientos diseñados por la Unidad de Apoyo, para la revisión y dictamen del informe, asesorando, supervisando el proceso y permitiendo el desarrollo en forma por demás eficiente, profesional y transparente.

En la evaluación del programa de Desarrollo Rural 2005, participó un equipo profesional e interdisciplinario, desde la aplicación de las encuestas a beneficiarios 2003 y 2005, entrevistas a otros actores, hasta el proceso de captura y análisis de la información generada en campo y de la información oficial derivada de la operación del programa. El responsable de la evaluación, cuenta con una amplia experiencia ya que ha participado en estos procesos desde 1997 y en diferentes procesos de capacitación facilitados por la FAO y otras instituciones altamente reconocidas.

Este proceso inició el mes de marzo de 2006 y culminó el 15 de agosto. Posterior a esta fecha, fue programada la presentación de los resultados del informe a los responsables de la ejecución del programa o vinculados con el mismo.

Esta evaluación se basa en observaciones relevantes de los actores directos del Programa, como: productores beneficiados, líderes empresariales, expertos, PSP, funcionarios estatales y federales responsables de la operación, lo que se requirió de análisis explícitos basados en hechos, utilizando criterios e indicadores como un medio para alcanzar recomendaciones significativas, para que los responsables de la operación del programa, mediante un proceso de mejora continua, ofrezcan un servicio de calidad.

En la evaluación se aplicó el rigor e imparcialidad requerida por la Guía Metodológica, expresa el alcance de los resultados obtenidos y analiza con detenimiento los factores que han contribuido a alcanzar los logros, efectos e impactos del Programa, en función de los resultados que han tenido los propios beneficiarios, hacia quienes va dirigido y sus posibilidades de acceder a los subsidios para quienes fue diseñado.

La empresa Herrera, Zazueta y Asociados, S. C. se hace responsable de la calidad y contenido del presente informe, manifestando que lo expresado en él, es el resultado de la visión que tienen los diferentes actores del Programa.

## Resumen Ejecutivo

### Objetivo

En esta parte del documento se presenta una síntesis analítica de los resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural 2005 en Baja California, aquí se proyectan a los responsables de la operación del programa, los impactos y logros más relevantes, las oportunidades de mejora en el ejercicio de los recursos con que cuenta el PDR a fin de que tengan mayores elementos en la toma de decisiones, para que en el futuro mejoren su eficacia operativa y los impactos sean más significativos.

### **Síntesis de los elementos centrales del entorno que inciden en el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa en el estado**

La participación del sector agropecuario en el PIB estatal, por su monto no es importante, al representar menos del 3% del total. El desarrollo del estado se sustenta en otros sectores, como la industria, los servicios, etc., sin embargo, la producción agroalimentaria, no solamente se mide por su valor, sino por su significancia en las características de consumo de la población. Otras cifras muestran, que la población rural es apenas el 8.3% de la estatal y la PEA representó el 13% de la total del estado. En especial esta última, muestra la baja productividad de la mano de obra del campo, derivado además por el bajo nivel tecnológico y la falta de preparación de los trabajadores.

#### **• Comportamiento de las variables clave en el desarrollo rural en la entidad**

En el periodo 2001-2005 en Baja California prevalece un crecimiento de la población (2.7%), muy por encima de la tasa media de crecimiento nacional (0.99%). Desde hace 10 años la economía del sector rural ha presentado resultados hacia la baja, pero en los últimos 5 años el valor de la producción no solamente no ha crecido al ritmo necesario sino que, ha disminuido en términos reales, excepto en el 2004. Esto derivado no solo de la caída de los precios internacionales de los productos tradicionales del campo, sino que además por la baja rentabilidad de esos cultivos. Por lo que los principales problemas del subsector agrícola son: la baja rentabilidad de los cultivos tradicionales, la comercialización y la falta de créditos. En agricultura los cultivos con mayor problema son los granos, las oleaginosas y algunos forrajes, los cultivos más dinámicos son las hortalizas.

En ganadería la producción de carne de res presentó los mejores resultados, la avicultura desde hace años no repunta, está a punto de desaparecer. La producción ganadera va resurgiendo lentamente, pero presenta problemas en la comercialización, la falta de programas de financiamiento. La escasa participación de los pequeños productores de leche en la cadena valor la ponen en riesgo.

A pesar de que la población rural del estado no se incrementa, el empleo no supera el nivel de hace casi 5 años. Por su parte los ingresos rurales siguen siendo los más bajos de la entidad, más del 22% de la población recibe ingresos menores a dos salarios mínimos. Aunque Baja California es considerada con bajos niveles de pobreza extrema, después de diez años no ha sido mejorada la calidad de vida de los más pobres. Esto a provocado que la migración, principalmente de los jóvenes se incremente año con año, a tal grado que el 70% de los productores se han convertido en arrendadores de la tierra.

#### **• Principales factores que condicionan el desarrollo rural**

Partiendo de que en la entidad existen diversos tipos de productores, los que se dedican a explotar las actividades primarias y los que desempeñan actividades no agropecuarias. Dentro de los primeros se ubican productores organizados, con empresas exportadoras, tanto en agricultura como en ganadería, con un alto nivel de capitalización, con un uso intensivo de la tecnología y grandes demandantes de mano de obra no calificada. Así mismo, persisten productores pequeños, que adolecen de todo: capital, organización, tecnología, etc., sus cultivos son los tradicionales: granos, forrajes, oleaginosas, etc., son la población objetivo del PDR, representan a más del 80% de los productores, dentro de este grupo hay diferentes niveles según sus ingresos. Sus limitaciones son la falta de financiamientos, falta de infraestructura para la comercialización, baja participación de los beneficios de las cadenas productivas, por ser productores primarios, no cuentan con capital para participar en la agregación de valor, por tanto son fuertes candidatos a abandonar la actividad primaria para dedicarse a una actividad más lucrativa. Gran parte de ellos su tronco familiar emigró a la ciudad o al vecino país del norte.

Por último están otros integrantes del sector rural que viven de realizar actividades distintas a la agricultura y ganadería, las *no agropecuarias*, los cuales son incluidos en el programa como reconocimiento que la economía diversa y dispersa del sector rural es indispensable para la mejora de vida de sus habitantes: planteamiento del desarrollo rural integral para reconocer que existen individuos que luchan por mantenerse dentro del sector sin poseer los factores productivos necesarios, ellos proporcionan los servicios que demanda el sector, siempre han existido, pero empiezan a tener importancia a medida que la población crece. Sus limitaciones son muchas, carecen de liquidez, no cuentan con crédito, no tienen eficiencia y cuentan con un mercado local limitado, venden poco y a precios altos.

- ***Principales tendencias del programa en el estado***

Evolución de las características y orientación del Programa

El PDR ha sido aplicado en la entidad de acuerdo a su diseño y a los cambios que ha sufrido, en especial en el periodo del 2001 al 2005. A partir del 2002 se introducen los cambios que plantea la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, haciéndolo mas flexible y a la vez más específico, resumiendo los apoyos en tres subprogramas: el PAPIR para apoyar a la UPR en la capitalización; el PRODESCA para promover la aplicación de los recursos en proyectos integrales que permitan al beneficiario aspirar a mejores resultados (sobretudo en el desarrollo de capacidades) y el PROFEMOR que orienta los apoyos a consolidar las organizaciones económicas ya existentes con problemas de administración, de mercadotecnia, financieros y/o productivos. Se incluyen abiertamente los apoyos para las actividades no agropecuarias, reconociendo su capacidad para distribuir beneficios en el sector y generar el autoempleo. Finalmente se insiste en que el Programa debe orientarse a los grupos prioritarios de más bajos ingresos, pero sin excluir a los que dispongan de recursos para invertir, los PBIT.

Tendencias en inversión, beneficiarios y principales componentes apoyados

La inversión del Programa muestra una tendencia hacia la baja en el periodo del 2001 al 2005 en general, a favorecer las actividades primarias en los dos primeros años. De manera que las actividades pecuarias se favorecieron con el 32%, las agrícolas con el 25% y las no agropecuarias el 20%. Además se clasificaron dos grupos denominados actividades mixtas y especiales entre las dos recibieron apoyos del 23%. Pero en el 2003 y 2004 prevalecieron las no agropecuarias. Se observó que las actividades pecuarias en el 2003 casi fueron excluidas de los apoyos del programa.

El número de beneficiarios en el mismo periodo, también tuvo un lento crecimiento, el promedio de favorecidos por el PAPIR fue de 445, mientras que el PRODESCA y PROFEMOR beneficiaron a un promedio de 546 individuos. Cabe aclarar que los resultados del 2005 elevaron el promedio ya que se apoyaron directa o indirectamente 865 individuos.

Los principales componentes apoyados por el Programa, al principio (2000 y 2001) fueron orientados casi en su totalidad a las actividades primarias, principalmente paquetes y huertos familiares distribuidos entre familias de productores de muy bajos recursos, los cuales para el 2003 ya no existían. A partir del 2002, se favorece abiertamente a pequeños negocios en actividades no agropecuarias (53% de la inversión total). El 2003 se otorgan apoyos a la actividad agrícola para componentes como sistemas de riego en superficies menores a las cinco hectáreas, principalmente en la costa y nivelación de tierras en Mexicali. Siendo las actividades pecuarias las menos favorecidas en ese año, sólo se entregaron apoyos mínimos a pequeños productores de leche. Por su parte las actividades no agropecuarias fueron las más importantes ya que absorbieron más del 70% de los apoyos de ese año, destacando los componentes como: la transformación o micro agroindustrias el 20%; actividades comerciales 35%; y otros servicios con el 28%, ese año los apoyos a la acuicultura fueron del 5%. En el 2004 nuevamente las actividades primarias resultaron beneficiadas con el 63% y las no agropecuarias con el 37% de los fondos del Programa. En el 2005 el 61% de los apoyos fueron para las actividades agrícola y ganadera y el resto se orientó a las no agropecuarias, destacando la acuicultura con el 26% y la agroindustria pequeña con el 42%.

El cumplimiento de metas en el 2005 es realmente positivo, en la fecha en que se realizó la evaluación se habían ejercido el 95% de los montos asignados al PDR y ya se tenían comprometidos el otro 5%. En cuanto al avance físico se había logrado el 82% en forma definitiva comparado con lo programado en el Anexo Técnico.

Existe una adecuada correspondencia entre los planteamientos del Programa con la problemática reconocida en el sector, no obstante los alcances son insuficientes. Probablemente debido a que no se cuenta con un Plan de Desarrollo Rural Integral, donde se dimensione la magnitud de esa problemática, se determine la necesidad de recursos, en función de su tamaño y se logren mejores impactos, pero sobre todo se logre una participación social activa.

- **Evolución de la gestión del PDR en temas relevantes del estado**

En lo general el Programa ha sido adoptado, no como estrategia para el desarrollo, sino como una fuente de recursos para atacar problemas. Llama la atención que en el 2005 el 86% de las solicitudes fueron a través de un proyecto. El 91% de los beneficiarios eran parte de un grupo y el 95% de esos grupos fueron legalmente constituidos. Sin embargo, el 81% de los apoyos se distribuyeron a grupos y regiones no prioritarias y el 90% de los proyectos fueron elaborados para cumplir con el requisito para acceder al Programa. Lo cual indica que los resultados del PRODESCA por una parte son positivos porque cada vez se presentan más solicitudes con proyecto, pero por el otro, los proyectos se están desvirtuando porque se elaboran para que cumplan con el requisito solicitado de acceder a los apoyos del PAPIR. Por último los recursos orientados al PROFEMOR van en aumento pero no hay resultados positivos.

La contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural del estado, a la fecha en términos generales es aceptable, existen evidencias de que se han instituido los cuerpos sugeridos por la estrategia del PDR. Con retraso pero ya inició el proceso de municipalización, entregándose los recursos acordados a los CMDRS. Sólo falta la

participación de dos municipios en la operación del Programa para cumplimentar con esa obligación legal. Por su parte los municipios han creado una estructura mínima pero suficiente para poder ejercer los fondos que les asignaron en el 2005. Se observaron fallas en su desempeño por lo que su gestión puede ser mejorada en el 2006. Los cuerpos colegiados tanto municipales como estatales recibieron por parte del estado los recursos que les fueron asignados mediante los Anexos de ejecución.

En torno al desarrollo rural no se dan los procesos de planeación, dado que no existe un plan, razón por la cual la operación de los programas de la Alianza o cualquier otro no obedecen a una negociación entre los participantes y si por alguna causa se tiene que reconsiderar algún acuerdo se recurre a los cuerpos colegiados se discute y se negocia.

La asignación de los recursos al Programa es producto de una formula con diversas variables algunas de las cuales dependen del funcionamiento estatal y de sus características, mientras que otras dependen de lo dispuesto en el PEF 2005 y se toma en cuenta las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable emitida en el 2001. La distribución de los recursos hacia el interior del PDR se consigue mediante negociaciones plasmadas en el AT, precisamente porque no existe un plan estatal ni programas definitorios para el sector.

El circuito operativo está bien definido y los participantes conocen sus funciones y obligaciones y en la mayor parte no se vislumbran problemas graves, sólo se han ubicado algunas inconsistencias a la hora de entregar los apoyos. Por ejemplo, resulta que una vez que se abren las ventanillas para recepción de las solicitudes, todo marcha bien hasta que se autoriza la solicitud. Ahí transcurren fuertes retrasos para que el apoyo finalmente sea entregado en ocasiones hasta en seis meses; se tenía la idea que con la municipalización se reduciría el tiempo en los trámites, pero todo indica que hubo mayores retrasos debido a la escasa experiencia.

La operación del PRODESCA en el 2005 refleja claramente lo que el subprograma representa en el estado, la asignación de recursos a un subprograma para pagar un documento que sirve como requisito para tener derecho a concursar por un apoyo de otro subprograma llamado PAPIR. Lo cual contraviene las disposiciones normativas, arriesgando además los resultados de la inversión realizada.

Como se expone en párrafos anteriores, la municipalización está concretada desde el punto de vista de la norma, sin embargo quedan muchos pendientes en el proceso operativo, ya que en el 2005 se detectaron anomalías que deben corregirse de inmediato, para que el proceso no se corrompa y se evite caer en las prácticas que han desprestigiado la función pública en nuestro país. Pasaron cuatro años para que se diera este paso y no se justifica que se permita un inicio incierto y tendencioso en la municipalización.

En la aplicación de PROFEMOR se observa algo de lentitud para introducir el subprograma en beneficio de las empresas y organizaciones con problemas de consolidación. Se han tenido pocos ejemplos y sólo se conoció uno que fue positivo, desde el punto de vista del beneficiario, un negocio de cultivo de camarón en San Quintín, los demás no han tenido resultados positivos, en opinión de los beneficiarios. En el 2005 gran parte de los recursos del subprograma fueron utilizados para cubrir los gastos de operación municipalizada del programa.

No existen evidencias de que el programa se haya desviado hacia el apoyo de actividades que dañen el medio ambiente, sino por el contrario, se ubicaron dos acciones que en el pasado fueron importantes en el aporte del programa a la sustentabilidad, tales como los apoyos a los sistemas de riego tecnificado a pequeños productores de menos de cinco

hectáreas para mejorar el uso del agua, y en la nivelación de tierras, que permite ahorrar agua y proteger el suelo de la salinidad haciéndolo más productivo.

En cuanto a las perspectivas, el Programa en su aplicación es aceptable. Pero sus efectos de primer nivel no son muy optimistas, permitiendo tan sólo mantener el nivel de autoempleo. Los ingresos de los beneficiarios se incrementaron en el 2003 en un 35% y en 2005 en un 52% en promedio. En la capitalización se presentan buenos resultados en los beneficiarios; pero no se perciben efectos multiplicadores en el sector rural, dado que el nivel de las inversiones no es impactante. Se considera necesario crear estrategias de conjunto con objetivos comunes y esfuerzos comunes, todo ello a través de un **Plan de Desarrollo Integral del Sector Rural**, pero no un plan que sirva para enunciar acciones o para descargar una lluvia de ideas, sino un plan de participación y compromisos de todos los involucrados en el sector. Donde se defina lo que a cada participante corresponde y donde cada quien participe de acuerdo a sus posibilidades.

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

**Impactos de primer nivel:** Para medir el incremento de los ingresos se consideró a las actividades primarias y a las no agropecuarias y sólo para el año 2003. Se observa que en las primeras fueron favorecidos 40 productores (el 33% de la muestra), la mayor parte dedicados a la agricultura, la encuesta mostró que sus ingresos fueron incrementados en 1.3% por efecto de aumentos en los precios. En las actividades no agropecuarias se ubicó el 67% de los beneficiarios (83 individuos), quienes lograron un índice de incremento de ingresos de 1.967 y una tasa de crecimiento del 96.7%, derivado principalmente del mejoramiento de sus negocios. En conjunto los beneficiarios de ese año alcanzaron un índice de ingresos de 1.349 y una tasa de incremento del 35%.

En cuanto al empleo, los beneficiarios dedicados a las actividades primarias generaron 1.17 empleos por cada uno de ellos. En actividades no agropecuarias se consiguieron sólo 0.96 empleos por cada persona beneficiada. Estos resultados indican que los beneficiarios del PDR en el 2003, tan sólo conservaron su nivel de autoempleo.

Dado que los beneficios del 2003 recayeron principalmente en productores considerados del nivel I y II, los resultados presentados fueron en ese tipo de productores.

**Impactos de segundo nivel:** Para determinar estos impactos fueron considerados primero los beneficiarios del año 2003. La inversión y capitalización en ese año se calculó tomando en cuenta solo los productores que continúan 33 beneficiarios en las primarias y 73 en las no agropecuarias, para un 81% del total. La inversión total fue de alrededor de 9.9 MDP, el 58% fueron inversiones del gobierno y el 42% de los beneficiarios. En las actividades primarias se aplicó el 23% y en las no agropecuarias el 77%, resultando una inversión promedio por individuo de 75,935.00. El índice de capitalización logrado por las actividades primarias fue de 0.11 y en las no agropecuarias el 0.98, en conjunto obtuvieron un índice de 0.35 y una tasa de capitalización del 35%.

En el 2005 fueron beneficiados 76 grupos en PAPIR con alrededor de 865 productores, en donde se invirtieron 17.7 MDP, 63% de aportaciones gubernamentales y el 37% de los beneficiarios. Las actividades que resultaron beneficiados fueron: agrícola con el 41%, la pecuaria con el 22% y las no agropecuarias con el 37%. El 63% de los beneficiarios se localizó en los niveles II y III. El índice de capitalización en conjunto fue de 1.52 y la tasa de crecimiento del capital del 52%.

La orientación de las inversiones en el estado por parte del PDR es coincidente con una perspectiva estratégica pero no incluyente ni equitativa, ya que solo se apoya a un porcentaje mínimo de la población objetivo.

**Recomendaciones relevantes.**

- **Generar una respuesta más efectiva del programa a los retos del entorno**

Conjuntar en un solo programa todos los esfuerzos orientados al sector rural, definiendo objetivos claros y estrategias concretas.

Para lograr lo anterior es importante que se considere la necesidad de diseñar un Plan de Desarrollo Rural Integral en el estado, que incorpore una estrategia territorial y dónde se considere primordial la atención a la población objetivo del PDR.

Unificar criterios de desarrollo rural en la concurrencia de los distintos consejos de desarrollo. Sobre todo en lo referente a la participación institucional. Crear entre la población rural y los demás involucrados en el sector un mismo concepto y una misma visión de la problemática y de las soluciones.

- **Mejorar la gestión del Programa en temas relevantes.**

Debe tenerse mayor atención en el desempeño de los PSP. Incluyendo desde su preparación (formación) hasta la supervisión y revisión de sus trabajos. Debiera ser su principal tarea el desarrollo de capacidades y no exclusivamente de proyectos.

Diseñar un programa de capacitación y formación de PSP para que se conviertan en expertos en proyectos para el sector rural.

Establecer procedimientos que limite que los coordinadores municipales asignen los proyectos o seleccionen a los PSP.

Dada la escasa calidad de los proyectos revisados, se considera importante diseñar un mecanismo que permita evaluar el desempeño del responsable del CACADER y que deje constancia de su función en cada proyecto supervisado.

Deben tomarse medidas para determinar el origen de las anomalías encontradas en la operación municipalizada del Programa para buscar soluciones y evitar que se repita.

Diseñar un programa de capacitación y asesoría técnica, específicos para las características de la microempresa rural del estado. Este programa debiera cambiar la visión de la asistencia técnica estatal y considerar una nueva clase de extensionistas rurales apoyados por el PROFEMOR.

- **Incrementar los impactos en los recursos asignados.**

Si el objetivo del Programa fuera el impacto individual, los apoyos debieran estar enfocados a las actividades no agropecuarias que muestran mayor productividad y rentabilidad.

Buscar mecanismos para orientar los apoyos principalmente a los grupos prioritarios y a PBIZM, PBIZNM señalados por la normatividad para tener mayor participación del sector social.

Paralelo al diseño del programa de capacitación propuesto debe promoverse la organización y la identificación de oportunidades de inversión en los grupos prioritarios, así como, mejorar la formulación y evaluación de proyectos.

- **Imagen futura del programa**

Dado que se concluye que el PDR tuvo pertinencia y que sus propuestas son viables y no antagónicas, pero que no tiene peso para cambiar los resultados del sector, se reitera la necesidad de diseñar El Plan Estatal de Desarrollo Rural Integral, sustentado en la Ley de DRS.

## Introducción

### Objetivo

Exponer en forma breve y concisa los fundamentos de la evaluación, sus fines, el enfoque y la metodología utilizada, destacando además, la importancia de este análisis como una herramienta para fortalecer y mejorar la gestión y ampliar los impactos del Programa entre los beneficiarios del estado.

### 1.- Bases de la evaluación

La evaluación del PDR contiene los elementos que muestran la forma en que la operación del Programa responde al interés de los gobiernos federal y estatal para obtener elementos que mejoren la instrumentación de políticas de apoyo al sector rural y los mecanismos utilizados en la rendición de cuentas, en la aplicación de los recursos, considerando que ésta es una disposición legal.

- **Fundamento Legal**

La evaluación del Programa de Desarrollo Rural (PDR) encuentra su importancia en su fundamento legal planteado en los artículos 49, 50, 52, 65 y 66 del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del 2005 y en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo publicadas en el 2003, vigentes para el 2005, donde se establece la obligatoriedad de la evaluación en el capítulo 10 artículo 27.

Esta evaluación es también relevante porque representa una respuesta del gobierno federal y estatal a las necesidades de los habitantes del sector rural, de un fortalecimiento en sus actividades para hacer frente a las exigencias de la competitividad de la economía globalizada, de tal manera, que se identifiquen los mecanismos para el impulso al desarrollo rural y se den las condiciones para mejorar el bienestar de sus habitantes.

### 2.- Objetivos de la evaluación

#### Objetivo general

- Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en la ejecución del Programa en el Estado de Baja California, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y los procesos operativos, con la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa e incrementar los impactos del Programa en el corto plazo, así como, a brindar una visión de futuro respecto al papel del PDR en el marco de la política estatal de desarrollo rural sustentable.

#### Objetivos específicos

- 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 señalando las áreas donde deben concentrarse esfuerzos para lograr avances en su eficiencia operativa e impactos.

- Evaluar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa en el estado, diferenciando según tipo de beneficiario<sup>1</sup>, nivel de marginación y por tipo de actividad apoyada (agrícola, pecuaria y no agropecuaria).
- 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.
- 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, sólo en el 2005 en virtud de que en el 2003 no operaron los ayuntamientos; el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.
- 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.

### 3.- Enfoque y ámbitos de la evaluación

La evaluación estatal del programa atiende a los requerimientos específicos de las instancias del Gobierno, Estatal y Federal, involucradas en las definiciones normativas y en la operación del programa en la entidad.

La evaluación se enmarca en las definiciones de política agropecuaria, del gobierno estatal y en las cuatro líneas estratégicas planteadas por la SAGARPA, que son: Atención a regiones y grupos prioritarios, Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, Reconversión productiva y atención a factores críticos.

La evaluación se orienta a la identificación de los impactos generados por el programa y al análisis de su gestión en el estado. El enfoque de la evaluación esta basado en los siguientes conceptos básicos: Análisis continuo, Visión prospectiva, Utilidad práctica y Oportunidad de los resultados de la misma.

El *análisis continuo* se refiere a que, si bien la evaluación esta centrada en el ejercicio del programa en el estado durante el año 2005, también considera la evolución registrada en los últimos cinco años, de modo que los resultados brindan una imagen retrospectiva y permiten valorar los cambios que experimentó en su diseño y operación a través del tiempo. De esta manera se busca que los resultados de la evaluación aporten una valoración dinámica de los procesos operativos en el estado. Esto también permite la exposición de una serie de planteamientos sobre la trayectoria, del alcance y los vacíos dejados por el Programa a lo largo de la operación en el estado, lo que podría sentar las bases para decidir en un futuro la permanencia o reorientación del Programa.

La *visión prospectiva* se plantea como un ejercicio de reflexión estratégica sobre la pertinencia del Programa a futuro, su enfoque, componentes, tipo de apoyos, población objetivo, criterios de elegibilidad y mecanismos de operación. El análisis está basado en la experiencia de los años recientes y provee soporte a recomendaciones concretas sobre la orientación del Programa para los próximos años.

---

<sup>1</sup> La tipología de beneficiarios utilizada, fue la propuesta por FAO, sin embargo, en algunos análisis se utilizó la estratificación contenida en las Reglas de Operación (RO) de la Alianza vigentes.

*Utilidad práctica* de los resultados de la evaluación. Brinda información y propuestas que sirven como insumos para la toma de decisiones por parte de los responsables de instrumentar la política del sector tanto a nivel federal como estatal, en la perspectiva de lograr mayor eficacia operativa y mayores impactos de los recursos invertidos. Las propuestas se refieren a temas centrales y críticos de la operación del PDR, factibles de implementarse.

La **oportunidad** de los resultados, es posible en el caso de la evaluación de la gestión que, por ello, se referirá tanto al año 2005 al que corresponde la evaluación, como al 2006 durante el cual ésta se llevó a cabo. En el caso de la evaluación de impactos, los resultados se referirán fundamentalmente al año 2003, con el propósito de apreciar los efectos de inversiones que ya han madurado; el análisis de 2005 se concentró en la medición de impactos que es posible observar en el mismo periodo en que se lleva a cabo la inversión, como por ejemplo el cambio en el nivel de capitalización.

Por otra parte, la evaluación tiene un carácter participativo y combina los análisis cualitativo y cuantitativo. El primero permite comprender el entorno y analizar los procesos a través de los que se desenvuelve el programa en el estado, que influyeron en los resultados e impactos. La dimensión cuantitativa permite medir la magnitud de los efectos e impactos e identificar su causalidad. Ambos tipos de análisis se combinan para ofrecer una perspectiva integral de la evaluación de la gestión e impactos del Programa.

#### **4. Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de los datos**

##### **Diseño muestral**

La evaluación se sustenta en los datos obtenidos mediante los instrumentos o encuestas diseñados por la FAO y aplicados a una muestra determinada por el método propuesto por esa misma organización, resultando lo siguiente: Del total del padrón de beneficiarios en el 2003 (202), se obtuvo una muestra de 131 elementos y 22 de reemplazo. En el 2005 de un total de 76 expedientes para atender el mismo número de grupos, se tomó la decisión con el acuerdo del CTEE de encuestar a los representantes de todos los grupos, al final fue posible encuestar a 74 que integran 716 productores beneficiarios. Finalmente con datos proporcionados por el coordinador del CTEE y los funcionarios federales, estatales y municipales se conformó la cedula de información verificable, la cual fue de gran utilidad para fundamentar los datos del informe final

La información obtenida en campo a través de las encuestas fue revisada y depurada para posteriormente capturarla en la base de datos del programa Lotus Notes, la cual, una vez depurada fue exportada al programa Excel para proceder a la elaboración de los cuadros de salida, con base a los cuales fue posible realizar el análisis y redactar el informe preliminar y final de la evaluación. También fueron utilizadas otras fuentes de información escrita, como los expedientes de los beneficiarios, los anexos técnicos, los avances físicos y financieros, informes de gobierno estatal y municipal, guías metodológicas, reglas de operación vigentes (2003), etc.

## Capítulo 1

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

#### Objetivo

Identificar los principales factores técnico-productivos, socioeconómicos y ambientales que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa en la entidad, mediante el análisis de las tendencias fundamentales de las variables que caracterizan al sector rural estatal, así como de su problemática y áreas de oportunidad.

#### 1.1 Caracterización del medio rural en el estado

Se analizó bajo una visión continua y prospectiva las principales variables que inciden en el entorno del medio rural y en el desarrollo sustentable de la entidad. Baja California cuenta con cinco municipios, con una población total de 2.84 millones de habitantes, concentrada en tres de ellos, la población rural representa apenas el 8.3 % y esta ubicada en Mexicali, Ensenada y Tecate principalmente.



- **Empleo agropecuario y no agropecuario**

En el sector rural habitan poco más de 210,000 personas de las cuales alrededor del 55% se considera como población económicamente activa. La población rural se encuentra asentada en unas 4,511 localidades, de las cuales 4,040 cuentan con menos de 2000 habitantes, cuya dispersión es mayormente notable en la zona costa del estado, concretamente en la región sur del municipio de Ensenada, donde se encuentra gran parte de la población rural marginada y donde el Programa de Desarrollo Rural orientó mayor cantidad de recursos a sus habitantes en el año 2001 y 2002. Sin embargo, desde

el 2003 se disminuyeron los apoyos en forma importante, promediando menos del 25% de la inversión total.

La pirámide de edades muestra la presencia mayoritaria de población en edad intermedia (de 15 a 49 años de edad), que asciende a 54.4% del total de habitantes del medio rural.

Los informes del IMSS y de otras fuentes como el INEGI, coinciden en que la ocupación en el sector rural no se ha incrementado, si acaso se ha mantenido en los últimos 5 años, lo que se explica por la migración de los jóvenes hacia los centros urbanos del propio estado y/o a los Estados Unidos en busca de mejores oportunidades de trabajo.

Dentro del subsector agrícola, la fuente más importante de creación de empleos es la actividad hortícola, rama de la producción que enfoca su tecnificación a variables como: genotipos, sistemas de riego y a labores de poscosecha. Cabe mencionar que en términos de rentabilidad y de generación de empleos es la actividad con mejores perspectivas en el estado. Este grupo, además genera la mayor cantidad de ingresos y empleos de todo el subsector del estado, casi 6 millones de jornales por año, en las poco más de 17 mil ha que se cultivan; más de 350 jornales por hectárea. Sin embargo, cabe señalar que una parte importante de la ocupación la proporciona a la población que emigra al estado proveniente de las zonas marginadas de Oaxaca, Guerrero y Puebla entre otros. Una característica de la ocupación que ofrecen los horticultores, es que la población trabajadora es móvil, en una época del año trabajan en las zonas de San Quintín, Maneadero, Valle de la Trinidad, San Vicente, Ojos Negros y otras localidades de Ensenada y en la otra en el Valle de Mexicali.

- **Ingreso rural**

Aunque la PEA es alta, 36% de la población que habita en el campo, el IMSS solamente reporta 14,599 trabajadores registrados en ese instituto, dedicados a la actividad primaria (el 19%). Lo que refleja que en las actividades agropecuarias no se encuentra la población que recibe la mayor cantidad de ingresos del sector rural, es en las actividades no agropecuarias donde existe la mayor cantidad de personas ocupadas (auto empleadas) siendo las que se encargan de proporcionar los servicios que demanda el sector.

Debe considerarse que, según datos del INEGI, una parte importante de la población rural, aunque trabaja recibe un ingreso no mayor a los 2 salarios o menos (en promedio 22.2%) sobresaliendo la región mencionada del sur de Ensenada donde se localiza el 33.9% de trabajadores con menos ingresos.

- **PIB agropecuario estatal**

El comportamiento del PIB es una de las variables más reconocida en el análisis sectorial de la economía, por ello se incluye el resultado del estudio realizado en un periodo de 6 años partiendo de 2000. En ese periodo el PIB agropecuario disminuyó en .09% y su participación al PIB estatal decreció del 2.91 al 2.70%, promediando 0.21 en los 6 años.

**Cuadro 1.1.1 Evolución del PIB Agropecuario estatal y su aportación Porcentual al PIB de BC (2000-2005)  
( en millones de pesos y a precios de 1993)**

<b>Años</b>	<b>PIB Agropecuario</b>	<b>Cambio porcentual</b>	<b>Aportación al PIB estatal (%)</b>
2000	1,445.3	-0.09	2.91
2001	1,430.0	-0.01	2.97
2002	1,397.7	-0.02	2.97
2003	1,477.6	+0.01	2.76
2004	1,835.7	+0.24	2.91
2005 <sup>1</sup>	1,432.1	-0.22	2.70
<b>Dism. del PIB</b>	<b>13.2</b>	<b>-0.09</b>	<b>-0.21</b>

Fuente. SEDECO del Gobierno del Estado.- 2005<sup>1</sup> Son datos estimados por INEGI

Lo anterior muestra que en términos reales la producción del sector disminuyó casi en 1% en promedio anual, aunque se da un ligero repunte en el 2004 al no mantenerse en el 2005 se refleja en una disminución real de su participación en el PIB estatal, así como en un decremento en el valor de la producción del sector, justamente en el periodo en que ha operado el programa. Pero se aprecia una mayor contracción del sector en los últimos 5 años, en donde la caída del valor de la producción es permanente, y por consecuencia su participación en el PIB. En los anexos se presenta la producción nominal del sector

### **1.1.1 Entorno estatal de las principales ramas productivas.**

Desde hace 10 años la economía del sector agropecuario ha presentado resultados hacia la baja desde el punto de vista de los volúmenes de producción, pero en los últimos cinco el valor de la producción ha decrecido en cerca del 1% anual. Según la opinión oficial, la caída se debe a la tendencia decreciente de los precios internacionales de los productos del campo especialmente los granos y el algodón, lo que aunado a los elevados costos de producción confirma que en esa rama productiva los productores no son eficientes y por tanto su actividad no es rentable.

Las principales actividades del sector primario en Baja California son las siguientes:

#### **Agricultura**

La superficie anual promedio cosechada en el estado durante el periodo de 2001 al 2005 (incluyendo los ciclos otoño-invierno y primavera-verano y cultivos perennes) pasó a 223,613 ha, 12% menos de las que se sembraron en el 2001, de las cuales 180,239 son cultivos cíclicos y 43,374 perennes bajo riego. El volumen de la producción agrícola promedió 4.0 millones de ton anuales, destacando la producción de granos con 94 mil ha y casi 500 mil ton anuales, seguido de la producción hortícola que con apenas 23 mil 600 hectáreas generó una producción de más de 1.4 millones de ton anuales. En términos de valor, el grupo de granos generó un monto aproximado a los 1,400 millones de pesos. El cultivo más sobresaliente fue el de hortalizas que genera más de 4,000 millones de pesos anualmente. El valor de la producción en promedio fue de casi los 6,500 millones de pesos, equivalentes al 71 % del total del sector. Este monto está fuertemente influenciado por los cultivos hortícolas en superficies bajo riego.

**Cuadro 1.1.1.1 La producción agrícola en Baja California 2001-2005**

<b>Años</b>	<b>Superficie Cosechada (ha)</b>	<b>Volumen de Producción (miles ton)</b>	<b>Valor en millones de pesos (a precios corrientes)</b>
2001	253,736	3,808,7	4,990.2
2002	196,850	3,807,2	5,247.4
2003	229,286	4,517,2	6,281.1
2004	207,592	3,866,4	9,232.7
2005	230,603	4,029,8	6,746.8
<b>Promedio</b>	<b>223,613.4</b>	<b>4,006.0</b>	<b>6,498.2</b>

Fuente: Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural.- Delegación SAGARPA en Baja California

Entre los principales problemas reconocidos en el sector agrícola del estado destaca la baja rentabilidad de los cultivos tradicionales como: trigo, algodón y alfalfa que representan más del 70% del la superficie de riego y solamente el 26% de los ingresos del sector. Otro problema importante es la comercialización, reconocido por las autoridades y los productores, debido a que la producción rebasa con mucho los niveles de consumo estatal y la lejanía de los mercados nacionales hacen incosteable la introducción de los productos al resto del país. Sin embargo los expertos difieren con estos criterios y señalan que este problema se debe fundamentalmente a los altos costos de producción motivado por las ineficiencias y la falta de tecnologías competitivas en especial en esos cultivos. Así como a los altos costos y la ineficiencia del transporte, en especial el ferrocarril.

Pudo observarse que en la región la participación de los beneficiarios en la integración de cadenas productivas es insuficiente, en el caso del trigo (donde el productor solo participa en la producción primaria y el acopio), en el 2004 se produjeron más de 569 mil toneladas y el mercado local sólo absorbe unas 200 mil, entre la industria y el consumo ganadero. Por tanto tienen que venderse más de 360 mil ton cómo materia prima en otros mercados incluyendo el de exportación, sin valor agregado, pero si, con costo agregado (el transporte). Lo mismo sucede con los productos del algodón, alfalfa y sorgo.

Las escasas fuentes de financiamiento que ofrezcan créditos para las actividades agropecuarias, caracterizándose por ser selectivas a unos cuantos clientes que demuestran suficiente solvencia para minimizar riesgos en la recuperación de las carteras. El grueso de los productores no cuenta con las condiciones para ser elegibles en el otorgamiento de financiamiento ni de avio mucho menos de refaccionario.

Los productores medios y de escasos recursos no observan avances en materia de capacitación y organización. La asignación de recursos al desarrollo de las capacidades en el estado ha sido insuficiente y su aplicación ineficiente. La promoción y el fomento a la organización, así como, la preparación de cuadros para la formación de empresas del campo, es casi imperceptible. El apoyo a empresas ya constituidas, capitalizadas y eficientes es diferente los resultados son muy distintos.

**Ganadería**

Las principales actividades ganaderas están enfocadas a la producción de bovinos carne y leche, caprinos carne, aves carne y huevo, y cerdo. El valor de la producción en el 2005 alcanzó los 3,500 millones de pesos, lo cual representó el 34% del monto total de la producción del sector agropecuario del estado en ese año.

**Cuadro 1.1.1.2 La producción pecuaria en Baja California 2001-2005**

<b>Años</b>	<b>Volumen de producción (ton)<sup>1</sup></b>	<b>Valor de la Producción<sup>2</sup> (millones de pesos)</b>	<b>Porcentaje de variación</b>
2001	67,027.0	2'709,171.2	100
2002	58,462.4	1'967,569.5	73
2003	66,766.2	2'410,264.0	89
2004	74,177.5	3'005,148.4	111
2005	84,462.3	3'482,652.7	129
<b>Promedio</b>	<b>59,967.5</b>	<b>2'714,961.2</b>	<b>5.8</b>

Fuente: Coordinación de estadística de la Subdelegación de Planeación de la SAGARPA en BC.

Nota 1: No incluye el volumen de producción de leche de bovino.

Nota 2: Contiene el valor de la producción de leche.

La engorda de ganado bovino constituye la actividad pecuaria más importante por su participación en el volumen de producción y en la generación del valor de la producción del subsector, ya que, en 2005 representó el 70% del total (ver cuadros anexos). En segundo término está la producción lechera la cual aportó 808.0 millones de pesos para un 23%. La producción de carne de cerdo y pollo participan con un modesto 7%, dejando con una mínima aportación a la producción de huevo y otras especies, como ovinos y caprinos. En el 2005 la producción de carne en el estado superó las 70,240 toneladas<sup>2</sup>, representando el 83.1% del producto estatal, abasteciendo alrededor del 40% del consumo estatal. La importación de carne representó el 38.5%.

La problemática de los productores pecuarios del estado obstaculiza el buen desempeño productivo de su actividad. Lo más relevante es: la comercialización de los productos en especial por la importación desmedida de cárnicos de Estados Unidos y Canadá en condiciones desventajosas para el productor local. La falta de programas de financiamientos adecuados a sus necesidades; la insuficiencia de apoyos gubernamentales para el desarrollo de cadenas productivas. En el caso de la ganadería de cría, las prolongadas sequías les afectan en forma importante y la falta de incentivos suficientes para la producción. La escasa organización de los pequeños productores de leche.

### **Pesca y Acuicultura**

En Baja California existen 1,280 km de litorales, 11.6% del total nacional y cuenta además con 33,239 km<sup>2</sup> de plataforma continental y 74,800 ha de lagunas, esteros y bahías. Se estima que el volumen de captura en el 2004 fue de un poco más de 186,300 ton de peso desembarcado, representando un incremento del 12% respecto al año 2000. En este volumen de producción destacan las especies de sardina, algas y sargazos, atún, tiburón y el restante corresponde a especies como abulón, langosta y camarón, orientadas principalmente a la exportación. En la actualidad Baja California participa con alrededor del 13% de la producción nacional ocupando el tercer lugar nacional.

En cuanto al valor de la producción se estima que en el 2004 ascendió a unos 1400 millones de pesos, incrementándose en términos reales en un 13% respecto año 2000. La exportación de productos pesqueros se ha mantenido en un promedio de 70 millones de dólares anuales.

En la acuicultura la producción se ha venido incrementando en forma lenta pero sostenida, al pasar de apenas 517 toneladas hace diez años a casi 2000 mil ton en el

<sup>2</sup> Información proporcionada por la Coordinación de estadísticas de la Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural de la SAGARPA, Mexicali BC.

2004, como resultado de los apoyos que ha tenido, fomento y promoción de la actividad por parte del gobierno actual. El mismo PDR en los últimos 5 años apoyó al menos 20 proyectos para la explotación de diferentes especies. El Gobierno del Estado ha mostrado un alto interés por la acuicultura en apoyo a la diversificación productiva. Para ello impulsó la elaboración del Programa Estatal de Pesca y Acuicultura 2002 al 2007, con el fin de fomentar y promover la producción y la reordenación de la misma.

### **Actividad Forestal y Fáunica**

El estado cuenta con una extensión de 7 millones de ha aproximadamente, las cuales están distribuidas en bosques mixtos de coníferas y encinos el 3.8%, vegetación de chaparrales y desértica 77.5%, agrícola 7% y otros usos 11.4%. La actividad forestal se compone de un 20% maderable y un 80% no maderable. Las más importantes especies fáunicas son el borrego cimarrón que se encuentra en veda permanente, venado bura, codorniz, faisán de collar, patos y palomas.

La industria forestal no es explotada en forma importante dado que no existen grandes volúmenes de especies maderables, por lo que no se cuenta con datos de producción ni del número de productores dependientes aunque si existen intentos de ejidatarios por explotar de alguna manera las áreas con que cuentan. De acuerdo a productores interesados en este tipo de recursos los estudios solicitados (por el monto requerido para realizarlos) dentro de los decretos presidenciales de conservación limitan la posibilidad de aprovechamiento de este recurso.

- **Demografía.**

#### **Población rural del estado**

Baja California cuenta con una población total de 2.84 millones de habitantes<sup>3</sup> de los cuales 91.7 por ciento se localiza en áreas urbanas, mientras que el 8.3 por ciento restante se concentra en las zonas rurales, lo que hace necesario plantear, con esta óptica mayoritariamente urbana, la atención a las demandas de los diferentes segmentos de la población, con especial enfoque en el sector rural.

- La mayor parte de la población estatal se concentra principalmente en las cabeceras municipales: el 94.9 por ciento de la población de Tijuana reside en la cabecera municipal, mientras que el 60.3 por ciento, en Ensenada; 77.5 por ciento, en Playas de Rosarito; 71.9 por ciento, en Mexicali y el 67.3 por ciento, en Tecate. De manera que, el 81.63 por ciento de la población del Estado se concentra en tan sólo cinco localidades.
- De acuerdo a estimaciones del Consejo Estatal de Población (CONEPO), alrededor de 290,000 habitantes del Estado habitan en 4,064 comunidades de menos de 5,000 habitantes, ubicadas principalmente en las zonas rurales (4040), los cuales en su mayoría carecen del servicio de drenaje y en menor grado de energía eléctrica y agua entubada. Así también, se tiene un 22.2 por ciento de la población ocupada que percibía de uno a dos salarios mínimos y un 2.9 por ciento de la población con ingresos menores de un salario mínimo.

- **Marginación y pobreza rural**

---

<sup>3</sup> Según los datos del INEGI del último conteo verificado en octubre de 2005

Baja California se encuentra entre las cuatro entidades federativas con índices de marginación muy bajo, estas entidades forman un conjunto que se aleja significativamente de los promedios nacionales. Según datos del INEGI los índices de marginación más conocidos y aceptados por las autoridades se reflejan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1.1.1.3 Índices de marginación del Estado (Por Municipio)**

Estado Municipios	Población	Población analfabeta de 15 años o más (%)	Ocupantes en viviendas sin agua entubada (%)	Población en localidades con menos de 5 000 habitantes (%)	Población ocupada con ingreso de 2 salarios mínimos (%)
<b>Baja California</b>	<b>2,884 469</b>	<b>3.10</b>	<b>7.30</b>	<b>11.62</b>	<b>22.22</b>
Ensenada	413,481	5.51	6.62	25.58	33.89
Mexicali	855,962	3.25	2.80	17.60	22.32
Tecate	91,021	4.00	15.85	32.65	26.72
Tijuana	1,410,700	2.79	7.97	1.66	18.41
Playas de Rosarito	73,305	4.08	26.86	22.46	24.89

FUENTE: Consejo Nacional de Población 2000 e INEGI 2005.

Además de los datos expuestos, un 17.02% de la población no terminó la primaria; el 1.95% de la población es ocupante de vivienda sin drenaje y sin servicio sanitario exclusivo; un 3.2% de su población vive en viviendas sin energía eléctrica. El 7.30% de las viviendas no disponen de agua entubada, y el 3.6% de la gente habita en viviendas con piso de tierra

- **Migración**

En Baja California el fenómeno del movimiento de personas tiene 2 vertientes; una se refiere a las personas que llegan de otras entidades del país y que representan la inmigración, según datos de la secretaria del trabajo y previsión social; obtenidas sobre la encuesta de migración en la frontera norte de México realizada en el 2002, se estima que llegaron a Baja California 14,910 personas de los cuales 2,151 se trasladaron a los Estados Unidos y el resto se quedó a residir y a trabajar en el estado. Parte de esta población es inmigración temporal, se trata de personas atraídas por los polos de desarrollo del estado ubicados en el sector rural principalmente en el Valle de San Quintín y en sector urbano de Tijuana y Mexicali. El otro fenómeno es el denominado migración y se refiere a las personas que salen del estado o emigran del campo a la ciudad, aunque se sabe que en los últimos años gran parte de los productores agrícolas sin recursos para seguir sembrando se trasladan a la ciudad para ocupar a sus hijos en las maquilas o en trabajos relacionados con la economía informal. Aunque no se cuenta con datos sobre este particular, se estima un porcentaje significativo.

En el último conteo del INEGI se reporta que el 8.2 % de la población de 5 años o mas hace 5 años no residía en la entidad.

- **Acceso a servicios**

En el área rural de Baja California el 6.83% de las viviendas carecen de agua entubada. En el valle de Mexicali donde se encuentra la mayor parte de la población rural del estado, no se cuenta con red de drenaje para descargas domiciliarias, proliferando el sistema de letrinas y fosas sépticas, de hecho ese servicio no existe en toda la población rural. Tampoco existe pavimento en las calles. Sin embargo, más del 90% de las viviendas tienen energía eléctrica en el campo y en cada uno de los ejidos del valle existe una escuela, además, en los más importantes existen clínicas del Seguro Social.

- **Organización de los productores**

La organización de ejidos y comunidades es la tradicional: cuentan con un comisariado ejidal. A pesar de los cambios en la estructura jurídica del sector, mantienen el mismo esquema de organización política que les fue imbuído por el estado benefactor del pasado. Tienen sus autoridades formales que, para efectos de resolver problemas colectivos no funciona. Tampoco han asumido una organización para la producción y venta de sus productos para buscar ser rentables y lo más importante para afrontar retos y compromisos. Lo que denota la tendencia a un individualismo acendrado. Siendo este uno de los principales obstáculos dentro de la búsqueda de la participación democrática e incluyente en los Consejos de Desarrollo Rural.

En Baja California existen tres tipos de productores; los empresarios, los productores medios y los pobres que insisten en seguir produciendo bajo condiciones de individualidad. Entre los productores medios existen unas cuantas organizaciones de primer grado, que funcionan con grandes deficiencias, algunas de ellas, más que administrarlas las manipulan, pero mientras no tengan que enfrentarse a problemas en donde necesiten demostrar la fuerza de la organización estarán bien, de lo contrario van a padecer, porque su organización no es consistente, mas bien es inestable. Realmente la organización de la mayor parte de los productores del estado adolece de esa debilidad. Lamentablemente ni siquiera se dan cuenta y por tanto no lo aceptan. Pudiendo ser agentes de cambio, las organizaciones en el Estado siguen manteniendo esquemas limitados de servicio a sus agremiados, tendiendo todavía, a la organización política más que productiva, con sus pocas excepciones.

Estas agrupaciones no tienen poder de negociación ni siquiera para tramitar créditos, porque han sido manejadas con criterios políticos, más que productivos, o para atender a intereses individuales no de grupo. Los socios de estas sociedades son personas que ya no siembran, viven de rentar su parcela, de manera que su interés es mínimo. Generalmente se prestan a participar en movimientos políticos, como los que se hacen cada año para lograr mejores precios de los productos, con tal de que les sigan rentando la parcela.

- **Factores ambientales y uso sustentable de los recursos naturales**

En cuanto a este apartado existen dos grandes preocupaciones: el uso del agua y la conservación del suelo. En su último informe el gobernador planteó “El recurso agua de uso agrícola, requiere una especial atención para su aprovechamiento racional y eficiente. Tanto en el valle de Mexicali como en la Zona Costa se dispone de una infraestructura para la extracción, almacenamiento y distribución de agua de riego, que es necesario conservar y optimizar. Por tal razón, el GE en coordinación con la CNA y los usuarios apoya y fortalece la construcción, rehabilitación y modernización de la infraestructura hidroagrícola, con la finalidad de hacer un uso sustentable del recurso hídrico y contribuir con ello a aumentar la productividad agrícola”.

En el segundo caso no se ha generado una política clara y contundente, no obstante la APC ha apoyado la conservación del suelo a través del componente de nivelación de tierras, que hasta el 2003 fue importante, sin embargo, en los últimos dos años han venido a menos los recursos destinados a este renglón. Además ha habido otros descuidos importantes.

Un ejemplo lo es la extracción de arena en distintas zonas del Estado. En la parte Oeste de la carretera Mexicali - San Felipe (corredor turístico), Valle de las Palmas, Sierra de Juárez, etcétera, existe evidencia de la extracción de este recurso con sus consecuencias propias al medio ambiente y al paisaje. La extracción de la arena, sustentada en concesiones federales, limita a que los habitantes de estas zonas reciban los ingresos de esta actividad económica (producto de exportación al parecer altamente rentable) y son pocos los recursos que las empresas extractivas aportan a las comunidades en calidad de apoyos, como el revestimiento de caminos o una renta mínima mensual. Un problema más serio (sobre todo en el valle de Mexicali) es el depósito de residuos tóxicos en las cavidades que quedan producto de la extracción. Este problema, al menos abiertamente, no se está discutiendo en las áreas relativas al desarrollo rural.

### **Áreas de oportunidad de las actividades apoyadas por el Programa**

En el Plan Estatal de Desarrollo Económico 2002-2007 se menciona lo siguiente:

1. El principal problema, que afecta a la mayor parte de los productores, es la baja rentabilidad en sus cultivos tradicionales, por lo que, incrementarla, es uno de los principales retos.
2. La comercialización de los excedentes de determinados cultivos tradicionales, como el trigo y la alfalfa, la producción rebasa con mucho al consumo estatal, provocando serios problemas, dado que distribuirlos en el mercado nacional o internacional representa enormes costos de traslado, por lo que urge una adecuada planeación de cultivos.
3. En la integración de cadenas productivas locales la gran mayoría de los productores no tiene acceso, lo que provoca un abasto del mercado interno con productos sin valor agregado, y las exportaciones de alimentos se realizan de la misma forma, por lo se requiere la participación de los productores rurales en dichas cadenas para garantizar la comercialización a precios convenientes.
4. Las fuentes de financiamiento en el estado no enfrentan ni resuelven las necesidades de crédito de los productores con potencial, dada la baja rentabilidad de los cultivos, los altos riesgos y las pocas garantías reales ofrecidas.
5. Así mismo, el GE encuentra un área de oportunidad en la pesca y acuacultura. Como lo afirmó el Gobernador del Estado en su cuarto informe.

Además de las anteriores oportunidades reconocidas conviene señalar que aunque no se tienen datos documentados, a través de los módulos de riego se puede saber que el 77% de la tierra está concentrada en unos tres mil de los trece mil agricultores, es decir, sólo el 23% del total están activos, el resto les arriendan la tierra, y son los que reciben anualmente los apoyos. Sin embargo nadie lo toma en cuenta, no para combatirlo, si no porque esta realidad debiera cambiar los esquemas y los mecanismos de planeación y las decisiones para enfrentar la problemática del sector rural estatal.

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

El análisis se hace a partir de las actividades apoyadas por el programa; agropecuarias (primarias) y no agropecuarias. En primer término conviene diferenciar los problemas de los productores de las actividades primarias y a los dos niveles inmersos en las mismas. Las limitantes del grupo de productores capitalizados son por ejemplo: la falta de financiamientos acordes con sus niveles de producción para incrementar las inversiones; la baja diversificación de los mercados para así mismo diversificar la producción.

En cuanto a los productores de bajos ingresos cuya característica es la falta de capitalización, la problemática es diferente, también hacen falta financiamientos que les permitan mejorar sus niveles de capitalización y de operación; Pero además tienen otra limitante importante; la falta de una planeación consistente que permita eficientar la comercialización de los excedentes. Los bajos niveles de organización de este tipo de productores y la falta de capacitación que les permita tener capacidad para manejar economías de escala, para incursionar en mercados altamente diversificados. Esta limitante conlleva a la baja capacidad que tienen los productores para reconvertir y generar oportunidades para nuevos cultivos. La baja rentabilidad de los cultivos tradicionales, se traduce también como altos costos de producción y bajos niveles en el uso de tecnologías.

El desarrollo de las actividades no agropecuarias implica otro tipo de problemáticas. Debido a que se han apoyado diversos tipos de negocios muchos de los cuales están disociados de las actividades agropecuarias tradicionales, su problemática está un poco alejada y desarticulada del ámbito productivo tradicional. Se han apoyado actividades relacionadas con la construcción de locales, talleres de costura, llanteras, talleres de herrería, abarrotes, papelerías, cafés internet, estéticas, etc., que difícilmente pueden encontrarse vinculaciones con la agricultura o ganadería, pero que son actividades que la población del medio rural demanda y requiere. También se han apoyado actividades como carnicerías, producción de derivados lácteos, molinos, panaderías, tortillerías, actividades turísticas, acuacultura, etc., que si tienen relación con las actividades tradicionales del sector rural. Para este último grupo de actividades las limitantes de mayor relevancia se relacionan con la eficiencia operativa y la falta de un mercado interno y local que les permita incrementar sus volúmenes de ventas.

En resumen, para ambos tipos de productores dos son las limitantes más relevantes: 1) la falta de organización, que les impide incursionar en las economías de escala, hacer compras al mayoreo y defender sus intereses y 2) el desarrollo de capacidades para lograr el crecimiento humano que les permita expresar su potencial de desarrollo.

En capítulos subsecuentes se podrá observar que dado el entorno del sector rural del estado aquí descrito, existe una importante coincidencia con los subprogramas del PDR, así como, con sus objetivos y estrategias de aplicación.

## Capítulo 2

### Principales tendencias del Programa

#### Objetivo

Analizar la evolución de las características centrales del Programa, la inversión total y número de beneficiarios, desde su instauración en el estado y con especial énfasis en el periodo 2001-2005. Este análisis tiene como finalidad principal identificar las tendencias fundamentales que marcan la trayectoria conceptual y la orientación de los recursos del Programa en los últimos años.

El análisis de este apartado es contrastado con la problemática identificada en el **Capítulo anterior** para determinar la pertinencia y eficacia de la respuesta del Programa e identificar las reformas necesarias en su diseño y operación para lograr una mayor correspondencia entre problemática y Programa.

#### ***2.1 Evolución de las características y orientación del Programa***

En general puede afirmarse que el programa en el estado ha evolucionado conforme a lo establecido en las Reglas de Operación. Se ha tenido especial cuidado en aplicar criterios que no se enfrenten a los planteamientos establecidos en los instrumentos legales que sustentan los programas de la Alianza para el Campo (con la excepción de las observaciones hechas al funcionamiento de los CMDRS de Mexicali y Tecate en el 2005).

La orientación del Programa en Baja California ha atendido a los grupos prioritarios en la medida en que estos han podido participar (lo que significa una asignatura pendiente relevante). Hasta el año 2000 se privilegió el apoyo de estos grupos en renglones como huertos familiares, diferentes paquetes de aves, bovinos, caprinos, ovinos, etc., para fomentar el traspatio familiar y asegurar el alimento como premisa fundamental del desarrollo. Esto con la finalidad de iniciar procesos de mejora de los grupos familiares con la participación de sus principales miembros. Sin embargo, dado que la gran mayoría de estos apoyos no surgen de la voluntad de las personas ni como estrategia para lograr el desarrollo de las comunidades, sino más por la preocupación del funcionario por ejercer el programa y cumplir con las metas establecidas y las exigencias de sus superiores, más que por su inquietud por la situación de pobreza de las familias pobres. Estos apoyos no cumplieron con las expectativas.

A partir del año 2001 el PDR, intenta establecer nuevos criterios y se estructura el programa cambiando de nombres a los componentes y haciendo a un lado la idea de seguir proporcionando a las familias más pobres este tipo de apoyos. Se introduce el criterio de orientar los escasos recursos a las actividades productivas incluyendo aquellas que son diferentes a las actividades tradicionales, es decir los servicios y en especial el comercio. Ya anteriormente se atendían solicitudes para apoyar pequeños negocios, pero relacionados directamente con la transformación o venta de los productos agropecuarios.

En los tres años siguientes hubo gran énfasis en la reconversión productiva, como un intento de sustituir los cultivos tradicionales poco rentables y con muchos problemas para lograr una adecuada comercialización, debido entre otras cosas a los altos costos y la escasa competitividad de los productores, derivada de las ineficiencias y el poco interés

por el cambio. Es necesario señalar que autoridades de áreas ajenas directamente al Programa no compartían esta idea justificando su posición en la visión y misión de la institución en la que se desempeñaban, no solamente en esa época, sino en la actualidad, persiguen.

Esta idea no prosperó, porque muy probablemente, no fue una idea surgida de los productores. Lo cual indica que la participación social real no ha estado presente. Ahora desde el 2003 el discurso ha girado en torno y además se etiquetan recursos para apoyar las cadenas productivas y los sistemas producto, pero el resultado apunta hacia el mismo rumbo por las mismas razones, no es una propuesta surgida de los productores.

- **Estructura programática (Anexos Técnicos)**

La programación de los recursos para el Programa no es el resultado de un análisis concienzudo de las autoridades, es más el resultado de las posibilidades del gobierno de aportar recursos. Solamente ello explica los grandes altibajos de la estructura programática presentada en el cuadro 2.1.2 siguiente.

**Cuadro 2.1.2 Estructura programática del PDR en Baja California 2001-2005**

Años	Totales (\$)	Apoyos Programados (Miles de \$)*		Núm. de beneficiarios
		Federal(\$)	Estatal (\$)	
2001	31,376.9	26,871.9	4,505.0	1,984
2002	6,720.4	5,657.4	1,063.0	927
2003	9,900.0	8,391.0	1,509.0	893
2004	14,767.2	13,144.6	1,622.6	988
2005	16,402.8	14,866.7	1,536.1	2,126
<b>Totales</b>	<b>79,167.3</b>	<b>68,931.6</b>	<b>10,235.7</b>	<b>6,918</b>

Fuente: Anexos Técnicos proporcionados por el CTEE.

Nota: No se incluyen los gastos indirectos del Programa

De los datos del cuadro citado se desprenden los comentarios siguientes: las inversiones del programa dependen de los aportes que el gobierno del estado este dispuesto a realizar; no existe evidencia oficial que explique porque en el 2001 el estado estuvo dispuesto a invertir el 14% de los fondos (por cierto la cantidad más alta aportada en el periodo de estudio) o porque en el 2002 aportó el 28% y en cambio en el 2004 y 2005 sólo pudo aportar el 10 y el 9 % respectivamente.

Para explicar lo anterior no hubo respuestas, excepto que el 2001 coincidió con un gobierno saliente y otro entrante. Las políticas para el sector rural fueron definidas en el Plan de Desarrollo Estatal 2002-2007 en donde solo faltó definir la política de asignación de recursos para lograr la consecución de objetivos, estrategias y políticas establecidas en el citado plan. De hecho esta es una de las incertidumbres más seria ya que se limita la planeación de largo plazo a ser uno de los criterios para la asignación de recursos federales (de acuerdo a la fórmula de asignación).

### **Población objetivo**

Con base en la reglas de operación vigentes la población objetivo del Programa, son productores de bajos ingresos en zonas marginadas, no marginadas y en transición. Para mayor especificidad esta determinación esta sustentada en el artículo 8 de las reglas citadas y que a su vez encuentra su fundamento en el artículo 2º de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, donde se especifican las características de los PBIZM; los PBIZNM y los PBIT, así como el RP. En el artículo 10 se establece el complemento para determinar

la población objetivo, referido a las características de los apoyos, señalando que éstos pueden ser de dos tipos: “atención a la demanda libre de los solicitantes” y “atención a la demanda vía proyectos”. Y finalmente queda establecido en las reglas señaladas que los apoyos del PDR pueden ser orientados a las actividades agrícolas, pecuarias y/o a las agropecuarias. Esto último considerando que en el sector rural se desempeñan actividades que tienen que ver con los servicios, especialmente el comercio y que estas pueden estar o no ligadas con las actividades que tradicionalmente se desarrollan en el campo pero que de alguna forma evita caer en el enfoque centrado en lo agropecuario y la producción primaria, planteamiento base del desarrollo rural integral.

En lo general parece que estas disposiciones se cumplen en la operación del programa, por ejemplo en el 2005, con base en la revisión de expedientes los recursos se distribuyeron entre productores clasificados como: PBIZM el 49%, como PBIT el 38% y como PBIZNM el 13%. Sin embargo, los encuestadores al momento de realizar las visitas a los beneficiarios consideraron que un porcentaje importante de productores que recibieron el apoyo no pueden ser considerados como de bajos ingresos, el ejemplo más evidente es el caso de Mexicali donde 10 beneficiarios que fueron apoyados con tractores e invernaderos, independientemente de los recursos que les asignaron, están lejos de poder ser considerados población objetivo del Programa.

### **Criterios de elegibilidad**

Al respecto el artículo 12 de las reglas de operación vigentes establecen que: “En lo general, toda persona física o moral que de manera individual o colectiva realice preponderantemente actividades en el medio rural y cumpla con los requerimientos de la población objetivo determinados anteriormente”. También se establece que al menos el 50% de los recursos asignados al programa deben ser aplicados en el sector social

En Baja California resulta complicado cumplir estrictamente estas disposiciones, dado que, las áreas rurales consideradas como elegibles no son muchas pero están muy dispersas, lo más difícil es encontrar personas con recursos para invertir que dispongan de un proyecto. Aun en las zonas no marginadas, encontrar productores pobres con capacidad para invertir no es fácil. Además debe tenerse en cuenta, que los apoyos sean individuales, colectivos, con proyecto o sin él, son para realizar una actividad productiva o un micro negocio viable con expectativas de crecer. También debe reconocerse la limitación institucional de recursos (4% para gastos de operación) para visitar, fomentar, promover, realizar los trámites de los solicitantes de estas regiones y la gestión.

Es por ello que en los cuerpos colegiados como el CDR y los Consejos Rurales se toman acuerdos para ubicar los escasos recursos entre los grupos o individuos que mayores posibilidades de éxito presentan, dejando a los más necesitados fuera de los beneficios, cuando ellos son el objetivo fundamental del programa. En el 2005, el 95% de los recursos fue aplicado a través de grupos familiares y empresas legalmente constituidas, y sólo el 5% correspondió a grupos simulados. Además el 90% fue para atender proyectos trabajados colectivamente y más del 80% fue entregado por conducto de tres de los municipios considerados como prioritarios.

### **Categorías de inversión (Componentes)**

En el año 2005 los apoyos del programa en el estado fueron distribuidos como se establece en el cuadro 2.1.3. El PAPIR apoyó a 76 grupos de los cuales fueron encuestados 74, tres de los cuales dijeron no haber recibido aún el apoyo.

En el análisis por municipio, de los 76 proyectos apoyados, el 57% correspondió a Mexicali repercutiendo el beneficio a 421 productores. El 28% a Ensenada con 360 beneficiarios y el 15% restante al municipio de Tecate (84 favorecidos). Las actividades más relevantes fueron las **no agropecuarias** con 34 casos y el 49% del total, siendo Ensenada con el mayor número de apoyos, 15 casos representando el 44%, y entre ellas la acuacultura con 9 proyectos beneficiados (26%) misma actividad que más apoyos recibió. El segundo lugar correspondió a Mexicali con 12 casos (35%). Por último Tecate con el 16%. Las actividades **agrícolas** fueron las segundas más importantes, destacando el municipio de Mexicali con 15 grupos beneficiados (68%). Estos apoyos fueron distribuidos en renglones de: Maquinaria agrícola, invernaderos para producir hortalizas y plantaciones de nopal, con cinco casos cada uno. Las actividades **pecuarias** también fueron más favorables en valle de Mexicali con el 64% y Tecate con el 29%.

La siguiente categoría de inversión fue el PRODESCA, mediante el cual fueron apoyados 68 proyectos para igual número de grupos. Siendo Mexicali el municipio mayormente favorecido con el 46% para beneficio de 527 participantes. El segundo lugar fue para Ensenada con 19 proyectos apoyados para un 28% favoreciendo a 404 solicitantes. Por último el Municipio de Tecate donde fueron pagados 18 proyectos de los cuales pasaron al PAPIR 12 casos para beneficiar a 84 personas. En materia de capacitación, según datos no confirmados se aplicó el 20% del total de los recursos del PRODESCA.

**Cuadro 2.1.3 Componentes apoyados por el PDR en 2005**

Categorías de inversión	Num. de grupos apoyados	Beneficiarios por municipio					
		Mexicali		Ensenada		Tecate	
		Grupos	Benef.	Grupos	Benef.	Grupos	Benef.
PAPIR	76	43	421	21	360	12	87
PRODESCA	68	31	527	19	404	18	136
PROFEMOR	12	5	62	1	6	6	226
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>79</b>	<b>1568</b>	<b>30</b>	<b>226</b>	<b>47</b>	<b>980</b>

Fuente: Elaboración con apego a los resultados de las encuestas

El PROFEMOR otorgo apoyos a 12 organizaciones beneficiando a 294 integrantes, correspondiendo a Ensenada el 50% para beneficio de 226 elementos (el 77% del total). La distribución parece lógica pero no corresponde a los planteamientos del Anexo Técnico, donde se puntualizó el apoyo para 50 grupos y 300 beneficiarios.

En el 2003 las categorías de inversión fueron muy diferentes ya que de 130 casos encuestados 7 dijeron no haber recibido el apoyo (5%). De los 123 casos restantes el 67% se aplicaron en actividades no agropecuarias y solamente el 33 % a las actividades primarias, principalmente agrícolas, todas ellas apoyadas por el PAPIR. El PRODESCA apoyó alrededor de 40 proyectos y el PROFEMOR únicamente 8.

### **Monto de los apoyos**

Los montos operados en el año 2005 en las tres categorías de inversión autorizadas en el Anexo técnico son los que se desglosan en el cuadro 2.1.4. En este año se establece la

interrelación entre los tres principales componentes del PDR, en virtud de que de los 68 proyectos apoyados por el PRODESCA fueron apoyados 64 por el PAPIR y de estos se apoyan 12 por parte de PROFEMOR. A la inversión de los municipios debe agregarse el 30%, que representa la aportación de los ayuntamientos al PDR.

**Cuadro 2.1.4 Montos de los apoyos por subprograma y por municipio del PDR 2005**

Categorías de inversión	Inversión aplicada	Montos de los apoyos por municipio		
		Mexicali	Ensenada	Tecate
PAPIR	10,921.8	7,299.1	2,379.9	1,242.8
PRODESCA	3,780.0	2,730.0	720.0	330.0
PROFEMOR	1,701.0	1,441.0	130.0	130.0
<b>TOTALI</b>	<b>16,402.8</b>	<b>11,470.1</b>	<b>3,229.9</b>	<b>1,702.8</b>

Fuente: Elaborado con base en los datos del Depto. de DR, Subdelegación de Planeación SAGARPA

De los montos ejercidos por el Programa correspondieron 70% al Municipio de Mexicali, el 19.7% a Ensenada y el 10.3% restante a Tecate. En el caso de Mexicali se suman los recursos ejercido por el gobierno del estado en forma directa. Los tres municipios son prioritarios y señalados por el Anexo técnico referido, solo que no corresponden los montos asignados a cada uno de ellos. En el proceso de la operación no hubo aplicaciones para los municipios de Tijuana y Playas de Rosarito aun cuando en el anexo se les asignaron montos, todo indica que por parte de estos municipios no hubo interés para constituir los CMDRS y para aportar recursos. La mayor parte de esos fondos fueron transferidos al municipio de Mexicali y en menores proporciones a los otros dos municipios prioritarios.

### Modalidades de operación

En el 2005 el 81% de las inversiones del programa se realizaron a través de los municipios considerados como prioritarios. El estado se reservó alrededor del 19%, siendo este el segundo año en que operan los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de dos de los tres municipios beneficiados por el Programa en el 2005. El 95% de las solicitudes fueron atendidas bajo la modalidad de proyectos. Se observaron algunas ineficiencias en el caso de Mexicali, ya que en la revisión se encontraron varios expedientes incompletos, destacando los faltantes de datos como la CURP, y en otros el RFC. En la mayoría de los casos no se encontró dentro de los expedientes el acta de entrega recepción del recurso. Pero lo más importante es que la mayor de los proyectos elaborados en los tres municipios beneficiados no reúnen los requisitos de calidad para soportar las inversiones realizadas, dado que entre otras cosas no hacen un diagnóstico completo, tampoco muestran a las organizaciones como superar los resultados obtenidos hasta el momento de la elaboración del proyecto. Además no aparecen las fichas de los resultados de la revisión de cada uno de los proyectos autorizados, tarea que le corresponde a CECADER. Se continuó con la práctica de los reembolsos en menores proporciones.

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

### 2.2.1 Inversión acumulada del Programa por fuente de aportación

Como se aprecia en los datos proporcionados por las instancias operativas y presentados en el cuadro 2.2.1, el PDR tuvo un repunte muy interesante en el 2001; la explicación es

diversa y poco convincente. Se dice que los recursos de la APC de ese año se canalizaron por la alternativa PADER para ser apoyados los proyectos de Fomento Agrícola y Ganadero por conducto del Programa de Desarrollo Rural, otros dicen que fue una autorización de la anterior administración, para fortalecer intencionalmente a la entidad. Otra versión es que el recurso del PDR, ante la incapacidad del ejercicio operativo anual, fue aprovechado por los Programas de Fomento Agrícola y ganadero. Para este último el recurso (PADER) ejercido no difiere del ejercido en el PFG normal, el criterio diferencial fue el número de cabezas de ganado por productor apoyado (el que tuviera menos de 70 era canalizado al PADER). Cabe mencionar que el 53.4% de los negocios apoyados en el ámbito ganadero del 2000 al 2004 ya no funcionan<sup>4</sup>. Lo cierto es que fueron beneficiadas en forma importante las actividades tradicionales agropecuarias principalmente, a través del PADER, Mujeres en Desarrollo Rural y el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO). Se apoyaron proyectos de agronegocios para agregar valor a los productos del sector, apareciendo abiertamente la intencionalidad de apoyar la capitalización de los productores de escasos recursos, ubicados en las zonas marginadas y no marginadas

**Cuadro 2.2.1 Inversión acumulada por fuente de aportación<sup>1</sup>**

Años	Aportación Federal	Aportación Estatal	Total	Aportación de los beneficiarios	Total
2001	26,871.9	4,505.0	31,376.9	10,630.9	42,007.8
2002	5,657.4	1,063.0	6,720.4	4,567.8	11,288.2
2003	8,391.0	1,509.0	9,900.0	4,158.0	14,058.0
2004	13,144.6	1,622.6	14,767.2	4,257.8	19,025.0
2005	14,866.7	1,536.1	16,402.8	6,602.1	23,004.9
<b>Total</b>	<b>68,931.6</b>	<b>10,235.7</b>	<b>79,167.3</b>	<b>30,216.1</b>	<b>109,383.4</b>

Fuente: Avances financieros y cierres del Programa

Nota: En estos datos no se incluyen los gastos indirectos ejercidos

En ese año y por única vez, se percibe una importante participación del gobierno estatal con el 14% de los recursos gubernamentales. Vale mencionar que en ese año el PDR se convierte en el Programa de APAC con mayores aportaciones. Pero lo más importante fue la respuesta de los productores con una aportación superior al 25% del total de la inversión de ese año. Sin embargo a partir de ahí las inversiones han tenido un comportamiento hacia la baja. En términos reales se han disminuido los recursos. No obstante, se amplió la cobertura de la aplicación al incluir entre los beneficiarios potenciales a los pobladores del sector rural dedicados a realizar las actividades No Agropecuarias. A partir del 2002 se agregan los servicios y el comercio dentro de los apoyos. De esa forma en el 2003 esas actividades, se convierten en las más beneficiadas. En el 2004 continua esta tendencia y en el 2005 se restablece el criterio y los municipios enfocan sus decisiones hacia las actividades primarias al destinarles el 51% de los apoyos.

La reducción de los recursos al Programa en este periodo de cinco años, se debe entre otras cosas al poco interés mostrado por el GE hacia el programa muy posiblemente a su caracterización misma y al criterio de autoridad política de los líderes de otros programas de fomento en la entidad. Por lo que su participación apenas promedió el 12% de las inversiones gubernamentales y el 9% del total, mientras que a nivel nacional las participaciones estatales de los recursos de Alianza para el Campo promedian 30.4 %. Por tal motivo el Estado de Baja California está convertido, en uno de los cinco estados

<sup>4</sup> Investigación realizada por el MPA J. Alejandro Martínez (Tesis Doctoral en proceso de estudios de Desarrollo Rural en el Colegio de Posgraduados)

con menos aportaciones al PAC, ocupando con esto la posición número 31 de menor participación estatal, sobrepasando solamente al estado de Tlaxcala en menos de un punto porcentual<sup>5</sup>.

### **2.2.2 Inversión por subprograma, nivel de marginación, tipo de productor y por tipo de actividad apoyada.**

#### **Inversión del PDR por subprogramas**

Desde su origen el PDR surge para dar apoyo a los productores más necesitados del sector: A lo largo de estos 10 años a sufrido cambios en su estructura pero sus objetivos se han mantenido, en el cuadro 2.2.2.1 pueden apreciarse los subprogramas que ha apoyado en el periodo de su operación, desde el principio se manifiesta como un instrumento orientado a mejorar las condiciones técnicas, de capitalización y de capacitación de los productores pobres del estado. Así los conceptos de apoyo de 1996 hasta el 2000 fueron prácticamente los mismos, pero las expectativas no se cumplieron, los productores pobres de aquel año mantienen los mismos niveles e ingreso en el 2005. Aunque los habitantes mas necesitados del sector rural de Baja California no están considerados como altamente marginados, ellos confiesan que necesitan apoyos, pero poco hacen para obtenerlos, ellos aceptan que necesitan capacitación para entender como emprender un proyecto, incluso como organizarse para la suma de esfuerzos, y ahí está el instrumento, parece que falta saber como manejar la herramienta y si se está dispuesto a realizar el esfuerzo que se requiere para emprender el proceso.

**Cuadro 2.2.2.1 Evolución de la inversión del Programa de Desarrollo Rural en Baja California 1996 – 2005 (miles de \$)**

<b>Año</b>	<b>Programas de apoyo a Subprograma</b>	<b>Inversión física Monto (miles \$)</b>	<b>Programas de apoyo a Capital Humano Subprograma</b>	<b>Monto</b>
1996	Equipamiento Rural	3,503,4	de Capacitación y Extensión	1,428.0
1997	Equipamiento Rural	4,983,0	de Capacitación y Extensión	1,400.0
1998	PADER	3,900,0	PCE y PEAT	2,100.0
1999	PADER	5,022,3	PCE, PEAT y MDR	2,597.7
2000	PADER	4,051,1	PCE y MDR	4,422.0
2001	PADER	26,791,2	PESPRO y MDR	4,585.7
2002	PAPIR	6,187,9	PRODESCA PROFEMOR	1,136.7
2003	PAPIR	4,210,0	PRODESCA PROFEMOR	1,804.9 222.1
2004	PAPIR	10,408,0	PRODESCA PROFEMOR	3,800.0 1,400.0
2005	PAPIR	10,921.8	PRODESCA PROFEMOR	3,780.0 1,701.0

Fuente: Evaluación externa del PDR 2002 de la APC, realizada por HERZA y Asociados SC.

En el año 2001 apareció subprograma de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO) que especificó la intencionalidad del PCE de desarrollar el extensionismo y la capacitación para integrarlos al servicio directo e independiente de los productores para

<sup>5</sup> Información obtenida de las Evaluaciones internas en el Estado.

lograr el desarrollo productivo. Esto en Baja California no se comprendió. CATAFE mantuvo cautivo ese subprograma (el PCE y EL PESPRO) para justificar su presencia. Al no ocurrir nada, en el 2002 en un intento por lograr el objetivo propuesto se reestructura el PDR y se establecen los tres subprogramas que aun prevalecen vigentes: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, que han venido a darle sustancia a una las intenciones de la capacitación y extensionismo, independizar la función del asesor técnico o consultor, ahora PSP, para que su relación sea con el productor, libre de influencias o conveniencias de los funcionarios, lo cual en definitiva no se a conseguido.

### Nivel de marginación

De acuerdo con los datos del INEGI, los niveles de marginación en Baja California son de los más bajos de todo el país. Con base en la clasificación de la guía metodológica y la información obtenida de las encuestas así como las observaciones del trabajo de campo, los resultados en el 2003 y 2005 son los que se presentan en el cuadro 2.2.2.2. Cabe señalar que esta clasificación no se apega totalmente a la realidad, dado que se excluyen renglones que pudieran cambiar los niveles considerados, por ejemplo las propiedades de los beneficiarios en construcciones no relacionadas con la actividad o si están dedicados a otras actividades además de la que les fue apoyada, los ingresos que perciben en esas actividades, etc.

**Cuadro 2.2.2.2 Nivel de marginación de los beneficiarios 2003 y 2005**

Tipo de productor	Beneficiarios del 2003		Beneficiarios del 2005	
	Número	%	Número de grupos	%
I	15	12	26	37
II	11	7	27	39
III	98	72	17	24
IV	6	3	4	6
V	0		0	0
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>100</b>	<b>74</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el resultado de las encuestas

Como puede verse el PDR no apoya precisamente a los más marginados. De hecho al comparar los acuerdos firmados en los anexos técnicos de los años analizados no hay coincidencias, dado que en los mismos se establece que la mayor parte de los beneficiarios deben ser PBIZM. En Baja California estos productores no son los que en mayor porcentaje se apoyaron al parecer porque carecen de recursos para hacer sus aportaciones.

### Tipo de actividad apoyada

Los resultados de las encuestas arrojan datos como los que se presentan en el cuadro siguiente (2.2.2.3).

**Cuadro 2.2.2.3 Actividades apoyadas por el Programa 2003 y 2005**

Actividades apoyadas	Beneficiarios del 2003		Beneficiarios del 2005	
	Número	%	Número	%
Agricultura	40	31	23	31
Ganadería	6	4	15	20
No agropecuarias	84	65	36	49
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>100</b>	<b>74</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas

Sobre los datos anteriores resultan diversos comentarios interesantes. En el 2003 el apoyo a la actividad primaria fue del orden del 30% aplicándose a: sistemas de riego en superficies pequeñas de menos de 5 ha; nivelación de tierras; implementos agrícolas y en ganadería a la producción de leche, en esos renglones se aplicó más del 90% de los recursos orientados a la actividad primaria. Las actividades no agropecuarias fueron las que mayores apoyos recibieron con un poco más del 70%, destacando los renglones de transformación con 17 casos apoyados, el comercio con 29, la acuicultura con 4 proyectos y otros servicios con 23. Los tipos de beneficiarios favorecidos en ese año y en esa actividad fueron el I, II y III.

En el 2005, la situación manifiesta cambios importantes, solamente son atendidos 76 solicitudes de igual número de grupos beneficiados, los cuales representaron a 865 integrantes. Los apoyos otorgados a las actividades primarias fueron aplicados a 23 proyectos agrícolas y 15 pecuarios adjudicándose el 61% de la inversión. Por su parte las actividades no agropecuarias participaron con 36 proyectos (49%) de los cuales 15 de ellos (42%) se ubican dentro de la micro agroindustria, donde sobresalen las panaderías, tortillerías, talleres de costura, etc. La acuicultura adquiere importancia con 9 proyectos beneficiados (26%), destacando el cultivo del ostión. Por último, otros servicios en donde fueron atendidos 7 proyectos con el 19 por ciento.

### **2.2.3 Inversión orientada al fomento de la producción primaria e inversión orientada a las actividades no agropecuarias.**

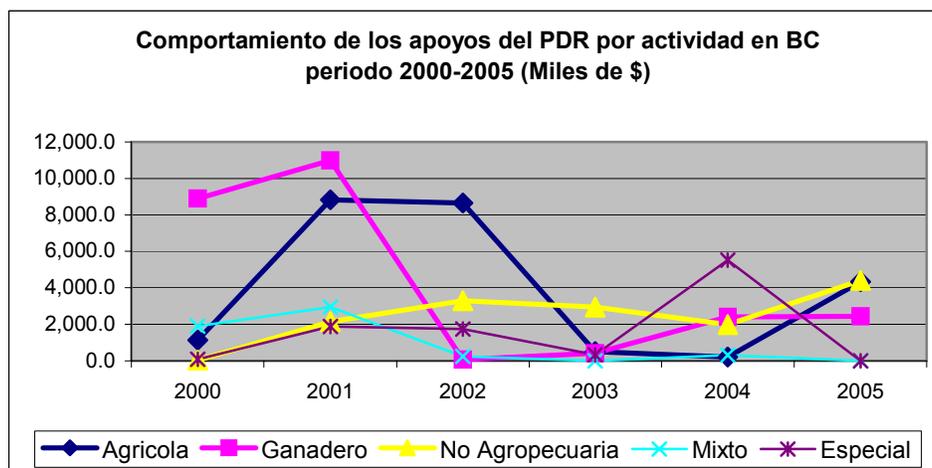
En el análisis realizado por el M.P.A. J.A. Martínez Partida en su trabajo de tesis doctoral, para determinar las tendencias del Programa en los últimos años, fue posible armar el cuadro 2.2.3.1 cuya información fue extraída de las encuestas y de informes generados para las evaluaciones externas del 2002 y del 2004.

**Cuadro 2.2.3.1 Orientación de los apoyos por actividad (2000-2004)**

<b>Años</b>	<b>Agrícola</b>	<b>Ganadero</b>	<b>No Agropecuaria</b>	<b>Mixto</b>	<b>Especial</b>	<b>Totales</b>
<b>2000</b>	1,134,3	891,2	40,5	1,904,0	81,0	4,051,1
<b>2001</b>	8,841,1	10,984,4	2,143,3	2,947,0	1,875,4	26,791,2
<b>2002</b>	866,3	3.187,9	1,279,6	247,5	732,6	6,310,9
<b>2003</b>	505,2	421,0	2,947,0	-	336,8	4,210,0
<b>2004</b>	208,2	2,393,8	1,977,5	312,2	5,516,2	10,408,0
<b>2005</b>	4,334.3	2,437.7	4,394.9	N/D	N/D	11,166.8
<b>Total</b>	15,889,4	20,316,4	12,782,8	5,410,8	8,542,0	62,938,0

Fuente: Tesis doctoral de J. A. Martínez partida

Es claro que las inversiones del programa en cuanto a montos están inclinadas a favor de las actividades primarias, agrícolas y ganaderas, pero esos resultados son muy influenciados por los recursos aplicados a través del PADER en el 2001. A partir de los siguientes tres años las actividades no agropecuarias fueron adquiriendo preponderancia, de manera que en el 2005 se les destinó el 39% de la inversión. La explicación al respecto es, que la actividad acuícola y pesquera ha sido calificada como de alto potencial por parte de las autoridades del estado, de tal suerte que en los últimos tres años han sido apoyados más de 15 proyectos de este tipo. Para complementar; puede afirmarse que las actividades primarias tienen su propio nicho y no se está diciendo que se han desplazado.

**Grafico 2.2.3.1. Orientación de los apoyos por concepto**

Fuente: Elaboración propia con datos de la operación del programa

Los apoyos entregados a las actividades no agropecuarias fueron sobresalientes en el periodo que se analiza, lo cual pudiera explicar, el porque la generación de empleos es baja en el sector rural. Se trata de pequeños apoyos a micro negocios alojados en cualquiera de estos conceptos analizados que no tienen la capacidad para generar cantidades importantes de empleo, si acaso apoyan el subempleo y la economía informal.

Es importante aclarar que estos apoyos fueron orientados fundamentalmente a beneficiarios ubicados en regiones no marginadas tratándose en su mayor parte de individuos de bajos ingresos en transición, ya que solamente se pudo observar que dentro del total de los beneficiarios del 2003, les correspondió a 80 productores de las zonas marginadas un 18 %.

#### 2.2.4 Distribución Geográfica de la inversión por DDR o región

Con apoyo de las bases de datos de los beneficiarios del Programa y los avances financieros, fue posible resumir las aportaciones realizadas por Distrito de Desarrollo Rural, mismas que quedan reflejadas en el cuadro 2.2.4.1. En los cinco años analizados resultó que el 59 % de los fondos fue aplicado en el Valle de Mexicali y el resto 41 % en la Zona Costa, donde se localizan cuatro de los cinco municipios, incluyendo el de Ensenada, y donde quedan ubicadas las zonas con mayor grado de marginalidad del estado al sur de ese municipio, las cuales no necesariamente son las más atendidas.

**Cuadro 2.2.4.1 Distribución geográfica de las inversiones del PDR por DDR 2001-2005**

Años	Inversiones por región		Total
	DDR 001	DDR 002	
2001*	12,550.7	18,826.2	31,376.9
2002	3,581.3	3,139.1	6,720.4
2003	3,460.6	6,439.4	9,900.0
2004*	7,682.4	6,543.6	14,226.0
2005	4,932.7	11,470.1	16,402.8
<b>Total</b>	<b>32,207.7</b>	<b>46,418.3</b>	<b>78,618.0</b>

Fuente: Bases de datos proporcionadas por SAGARPA

Nota: Datos estimados

También en el DDR 001 se localizan las zonas rurales menos marginadas, en los municipios de Tijuana y Playas de Rosarito, centros con una vocación eminentemente turística. La otra región es la de Tecate que comprende localidades con niveles de marginalidad muy considerables ya que al no contar con suficientes recursos hídricos requiere de apoyos para enfocar su desarrollo a otro tipo de actividades. Se observa una ligera tendencia del programa a favorecer a los productores del Valle de Mexicali a pesar de que no está considerado ese municipio como altamente marginado.

### **Atención a grupos prioritarios y zonas de alta y muy alta marginación.**

Baja California no está considerado dentro de las regiones con niveles de alta marginalidad, aunque como se estableció en el primer capítulo, en la región sur de Ensenada se encuentra un alto porcentaje de habitantes que sufren el problema de la marginación, lo mismo sucede con una amplia región del municipio de Tecate y la parte sur del Valle de Mexicali la zona que esta fuera de la compactación, que no cuenta con agua y que a la fecha no ha sido considerada como prioritaria. Sin embargo, en 2005 el 61 % de las personas atendidas por el programa son considerados como PBIT y el 34 % si se consideran como PBIZM, la explicación que pudo obtenerse, es que los pobladores pobres no cuentan ni con recursos para invertir ni con proyecto para ser apoyado. Por su parte los PSP ni siquiera se acercan con este tipo de productores, dado que por el tipo de proyecto y su magnitud no son un mercado atractivo para la oferta de sus servicios, pues corren el riesgo de trabajar sin obtener algún pago, incluso no existe la certidumbre de que conozcan el programa.

### **2.2.5 Número y tipo de beneficiarios acumulados y cobertura respecto a las necesidades estatales**

En el transcurso de cinco años (2001-2005) el PDR ha entregado apoyos para inversión física a un poco más de 2,433 individuos, promediando 445 beneficiarios por año, y conservando una ligera tendencia hacia la alza, pero sin presentar cambios relevantes. En ese mismo periodo apoyó a unas 3,169 personas en desarrollo de capacidades, promediando 634 anualmente. En los primeros años podrían sumarse los beneficiarios de cada uno de los subprogramas, actualmente no, porque los beneficios están orientados a las mismas personas u organizaciones. En el 2005 fue mayor el número de beneficiarios pero eso se debe a que la tendencia a beneficiar organizaciones en lugar de individuos, haciendo que un solo apoyo supuestamente beneficie a mayor cantidad de individuos.

La cobertura del programa no está técnicamente definida, sin embargo en forma simple puede suponerse que hay aproximadamente 110 mil personas en el sector rural consideradas como PEA, ver capítulo 1. Tomando en cuenta que hay en promedio cuatro miembros por familia, se estima la existencia de 27,500 familias de las cuales se apoyan en promedio 445 familias por año, esto representa apenas el 2% de de la totalidad de las familias.

**Cuadro 2.2.5.1 Número de beneficiarios por componente o subprograma y por año 2001-2005**

Años	Beneficiarios del Programa por componente				Total
	Componente	Num.	componente	Num.	
2001	PADER	429	PESPRO Y MDR	978	1,202
2002	PADER	450	PRODESCA	Y 334	784
2003	PAPIR	463	PRODESCA	Y 586	1,049
			PROFEMOR		

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2005

2004	PAPIR	226	PRODESCA	Y	555	781
			PROFEMOR			
2005	PAPIR	865	PRODESCA	Y	716	1,591
			PROFEMOR			
<b>Promedio anual</b>		<b>445</b>			<b>634</b>	<b>1,081</b>

Fuente: elaboración propia con base en los avances físicos proporcionados por la Delegación de SAGARPA

El cuadro 2.2.5.1 se muestra la relación histórica de los beneficiarios del programa en los últimos cinco años. Las características de los productores beneficiados no ha cambiado drásticamente, aunque ahora el Programa ofrece apoyos a discapacitados, personas de la tercera edad y jóvenes, se sigue apoyando hombres y mujeres en edad productiva (50.7 años de edad en promedio). Si se compara el número de beneficiarios con los montos asignados podrá definirse el contenido del punto siguiente.

### 2.2.6 Subsidio promedio por beneficiario

Con base en los montos de los apoyos gubernamentales a los pobladores del sector rural del estado se determinó que el promedio por beneficiario en los cinco años del 2001-2005 fue de 38.5 mil pesos (cuadro 2.2.5.2). Sin embargo este se vio afectado debido a que los montos de dos años se incrementan en forma atípica, dado que la tendencia es hacia la reducción. Por ejemplo en el 2001 hubo una inversión excepcional y en el 2004 la diferencia fue la reducción del número de beneficiarios a menos de la mitad. Luego en el 2005, aunque hay incremento en la inversión, el número de beneficiarios se dispara a casi el doble, así en tres de los cinco años analizados el promedio de los apoyos guarda proporción, pero en dos años el apoyo fue excepcional alterando los promedios.

#### Cuadro 2.2.5.2 subsidios promedio por beneficiario del PDR 2001-2005

Años	Inversión total	Num. de beneficiarios	Inversión promedio por beneficiario (miles de pesos)
2001	31,376.9	429	73.1
2002	6,720.4	450	16.0
2003	9,900.0	463	21.4
2004	14,226.2	226	62.9
2005	16,402.8	865	19.0
<b>Totales</b>	<b>79,167.3</b>	<b>2,433</b>	<b>38.48</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa

Merece la pena mencionar que en el análisis se incluyen los tres subprogramas que componen el PDR y que en el caso del número beneficiarios es incierto, dado que por ejemplo en el 2005 fueron apoyados sólo 76 solicitudes y el mismo número de grupos, pero el hecho de que se apoye a un grupo de 10 no significa que todos se beneficien. En otras ocasiones los apoyos son indirectos.

## 2.3 Cumplimiento de metas 2005

### 2.3.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras

Al 30 de abril del año en curso de había ejercido el 95% de los recursos asignados al Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo, ya que a esa fecha habían sido aplicados 15,548.5 MDP del total asignado y comprometido (16,330.4 MDP). Por su parte la aportación de los productores ascendió a un total de 2,082.6 MDP, según datos publicados en el avance financiero del FOFAEBC al día último del mes de abril de 2006. Cabe señalar que en el anexo técnico, como en otros años u otros programas, no se establecieron compromisos por parte de los beneficiarios.

Por lo que respecta a las metas físicas se estimó un avance del 82% a la misma fecha, habiéndose apoyado por componente a 748 beneficiarios de PRODESCA, 865 de PAPIR y 132 de PROFEMOR.

### **2.3.2 Factores que explican el grado de cumplimiento de metas**

En cuanto al cumplimiento de metas financieras, la explicación es simple, en primer lugar las metas establecidas son fáciles de alcanzar, en segundo lugar cada año se atiende un número muy bajo de la demanda de apoyos porque los recursos son insuficientes; tercero los operadores del Programa muestran siempre una disposición cuidadosa para apegarse a la normatividad y evitar sanciones que redundan en menores recursos; cuarto el ejercicio se facilitó al canalizarlo por la vía municipal y por enfocarlo únicamente grupos; al mismo tiempo, los productores están atentos a la convocatoria y se preparan con anticipación. Además del reducido número de solicitudes atendidas, también influyó el que la mayoría correspondieron a grupos y organizaciones legalmente constituidas, algunas de ellas con bastantes integrantes. En PRODESCA y PROFEMOR se atendieron a grupos que también recibieron el apoyo por parte de PAPIR. Ello en cuanto a la parte cuantitativa. Cualitativamente las metas cumplimentadas por parte de los municipios contienen algunas irregularidades y francamente su calidad no corresponde a las características del Programa y a las exigencias de los productores del sector rural.

Resulta distinto cuando se trata de metas físicas, en tal circunstancia con frecuencia no se cumple, lo cual se explica por el tipo y número de grupos organizados existentes y por la tendencia a privilegiar a los proyectos. Ello implica buscar las mejores opciones para obtener mejores resultados en los impactos.

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

En opinión de la gran mayoría de los participantes en el proceso del desenvolvimiento del sector agropecuario, llámese productores (en su diferente tipología), investigadores, funcionarios operativos, líderes de organizaciones, empresarios, entre otros, el PDR no presenta incongruencias en cuanto a su orientación. Todos convergen en que los programas de la Alianza y en especial el de Desarrollo Rural, está enfocado a coadyuvar con la generación de empleos rurales, la mejora del ingreso, la reconversión productiva, la participación ciudadana en la resolución de los problemas locales, la atención de grupos prioritarios, etc. El cuestionamiento persistente es el porqué de sus resultados. Líderes de opinión en este tema establecen que no es la congruencia en la orientación el problema sino cómo se establecen las estrategias y las acciones para conducir hacia la misma. El problema está en lo que se está haciendo y en como se está haciendo, para dar solución a la problemática del sector. Sin embargo, la situación no cambia, sucede que el problema no está en la definición del que hacer, sino en el como hacerlo.

### **2.4.1 Correspondencia entre la problemática del medio rural y la respuesta del Programa**

La correspondencia entre la problemática identificada y las propuestas del Programa es indudable, sin embargo hace diez años que se iniciaron éstos y la problemática persiste. Sigue sin haber competitividad entre los productores tradicionales, la mayor parte de los productores del estado no siembra, sino que renta su tierra, los pocos que siembran siguen trabajando en forma individual y sin ningún tipo de organización, existen apoyos a la capacitación pero no hay programas de capacitación, se continúan sembrando cultivos sin rentabilidad, es decir la reconversión no ha prosperado, provocando conflictos cíclicos

por los precios de los productos. El problema del agua en la costa sigue sin resolverse, el abuso en el uso del agua continúa en el Valle de Mexicali. Voces autorizadas coinciden persistentemente en que los recursos no son suficientes, así como otros creen que la falta de resultados está en el cómo se están utilizando. Por último, hay quienes creen que como se ha hecho hasta ahora, es lo correcto y muestran ejemplos de productores que después de varios apoyos están capitalizados.

El problema es que ésta última estrategia comentada no ha sido establecida con reglas claras ni se han estudiado sus efectos y costos en el mediano y largo plazo. Incluso pudiera estar violentando la normatividad (si reciben fondos de un mismo programa en varias ocasiones). Es difícil saber cuanto tiempo se requiere para capitalizar y lograr la sostenibilidad de todos y cada uno de los productores individualmente. En lo que si hay coincidencia es en la falta de estrategias, más que la falta de políticas y el marco normativo, en la insuficiencia presupuestal del Programa. También la mayoría de las voces establecen que el planteamiento del programa desde la perspectiva territorial no se ha consolidado en ninguno de los municipios, aún considerando el trabajo incipiente y parcial del municipio de Ensenada.

#### **2.4.2 Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno**

El programa según sus protagonistas es potencialmente apto. La mayoría de las veces se sugieren mejoras sustanciales en el ámbito presupuestal. Sin embargo y aún reconociendo que el programa tiene aproximadamente 10 años en el estado estableciendo en papel y discurso criterios de orientación acorde a la política nacional, estatalmente no se está (en principio) reconociendo por medio de mecanismos explícitos, la inducción de la participación de grupos prioritarios en el acceso a los apoyos institucionales. Aunque el potencial existe no será hasta que se reconozca la filosofía del programa, para impulsar cambios en los apoyos institucionales, para dirigirlos al desarrollo de capacidades de los habitantes rurales en especial a los grupos prioritarios, a la inversión rural (consensuada con los protagonistas, y a la consolidación de las organizaciones), que el mismo se haga presente en los resultados y se deje de pensar que es un programa para gente de bajos recursos. Si se sigue haciendo lo mismo es presumible esperar los mismos resultados. Por lo tanto en el fondo el programa sigue siendo funcional, solo que más amplio y con menos recursos en proporción. La explicación, en la mayoría de los actores del sector está en la falta de un Plan Estatal de Desarrollo Rural Integral.

## **Capítulo 3**

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

#### **Objetivo**

Realizar un análisis continuo de la evolución que han mostrado durante los últimos años los temas identificados como relevantes en la gestión del Programa durante el periodo 2001-2005 en la entidad, destacando las acciones en marcha y las áreas en donde debe concentrarse el esfuerzo para lograr avances sustantivos en la eficiencia operativa e impactos del Programa. Se pondrá énfasis en el ejercicio 2005, que es el evaluado y, con el fin de lograr mayor oportunidad, se incluirá el análisis del ejercicio 2006.

### **3.1. Avances en la adopción de la estrategia del Programa.**

#### **3.1.1 Apropriación del Programa en el estado**

Las autoridades estatales intentan apegarse totalmente a la normatividad del programa, sobretodo si se trata de disposiciones reglamentarias. Aunque tratan de cumplir con las disposiciones de orientar los recursos a grupos y regiones prioritarias, lo cierto es que en lo que respecta al 2005 los apoyos recayeron en el 81 % en grupos y/o regiones no prioritarias. Lo cual se explica la afirmación que los pobladores de las regiones más necesitadas no disponen ni de recursos ni de proyecto.

El 86 % de las solicitudes se atendieron a través de un proyecto, siendo el 91 % de los beneficiarios parte de un grupo, de los cuales el 95 % se trata de organizaciones con consistencia legal. Sin embargo, los proyectos se están haciendo con el fin de cumplir el requisito para acceder a un apoyo. De 29 proyectos que fueron revisados solamente tres pudieran contener los elementos mínimos indispensables para proporcionar al productor una guía de utilidad para proteger la inversión. El 90 % de los grupos que presentaron proyecto no lo tenían, ni lo conocían, ni conocieron a quien se los elaboró.

Como sustento a lo anterior pudo tenerse conocimiento de tres grupos que fueron apoyados con recursos PROFEMOR en el 2002, para consolidar sus organizaciones y que ahora tienen más problemas que en esa época, al grado de no operar o estar a punto de cerrar sus pequeños negocios. Ellos afirman que las asesorías que les brindaron los PSP que les asignaron no les fue de beneficio y no les resolvió ningún tipo de problema. Se detectó un grupo fuerte del Ejido Eréndira de Ensenada que se le está actualmente apoyando para consolidar su organización, desde hace ya algunos meses, al solicitársele el proyecto y los programas elaborados para reorganizar la empresa, expresaron que no sabían que eso lo tenía que hacer el consultor.

En año del 2004 ya se habían constituido el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable y los tres consejos municipales más importantes desde el punto de vista del sector rural (Mexicali, Ensenada y Tecate), lo cual puede considerarse como una muestra de que las autoridades estatales tienen voluntad para hacer suyo el PDR.

Desde la perspectiva del personal operativo, el Gobierno del Estado se ha apropiado del Programa y lo sustentan en el hecho de que los presupuestos se han mantenido y buena parte de los apoyos que se proporcionan al sector rural del Estado son provenientes de Alianza. Además señalan que el Estado mantiene una política enfocada a apoyar las actividades no agropecuarias, en especial la acuacultura y pesca con fines de reconversión productiva, lo cual es cierto pero en esa perspectiva solo participan, por su vocación, un porcentaje mínimo de los pobladores del sector.

En el año que se evalúa, el 81 % del presupuesto del Programa fue ejercido por conducto de los tres municipios que operaron recursos, sin embargo, las condiciones en las que

están funcionando no son las adecuadas. Se les cubre el salario del coordinador con cargo al PROFEMOR, pero no disponen de otro tipo de recursos, por lo que su funcionamiento depende de la voluntad y posibilidades de las autoridades de los ayuntamientos. Dado que el proceso de municipalización inició apenas en el 2005 en Mexicali y en el 2004 en Ensenada y Tecate, se observaron algunas deficiencias. Es importante mencionar que parte de este proceso incluye la capacitación al personal de los Ayuntamientos sobre la orientación y focalización del programa, la cual se ha estado proporcionando de acuerdo a los propios coordinadores municipales.

En la parte técnica y legal o normativa del Programa, queda claro que el Gobierno del Estado se ha apropiado del esquema, sobre todo por que los apoyos van de acuerdo a las líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo y de planes municipales específicos para apoyar el desarrollo del sector agropecuario del Estado. Sin embargo, en lo que respecta a las aportaciones económicas, se han mantenido en los mismos montos en los últimos años. La justificación del Gobierno del Estado es que los recursos son escasos y la importancia económica del sector (por su participación en el PIB) no justifica la asignación de mayores montos presupuestales y además la mayor parte de la población del estado no esta considerada como de alta marginación. Por citar un ejemplo, en el 2005 se ejercieron en el campo de Baja California alrededor de 190 millones de pesos, de los cuales tan sólo el 23 % fueron de aportación estatal.

En opinión de algunos productores líderes o representantes de grupos, el Gobierno estatal no está totalmente convencido de que la solución de la problemática del sector rural deba canalizarse a través de los programas de la Alianza, prefieren diseñar sus propios esquemas, aunque con recursos de la federación. Una verdadera apropiación del Programa por parte del estado, dicen algunos expertos, implicaría desarrollar en la práctica programas específicos para grupos y regiones prioritarias como la zona sur del Valle de Mexicali para fomentar la acuacultura. Realizar esfuerzos, como aportaciones económicas en forma permanente, por supuesto en la medida de sus posibilidades presupuestales para aplicar programas de capacitación para los miembros del sector.

### **3.1.2 Integralidad de las acciones**

En el 2005 pudo apreciarse el sentido de la integralidad de los subprogramas del PDR, en virtud de que 64 de los 76 proyectos atendidos por el PAPIR, fueron pagados por el PRODESCA apoyándose también en su ejecución con recursos de PAPIR y 12 de ellos (19%) con recursos PROFEMOR. Sin embargo, la integralidad no implica solamente asumir esta actitud, sino procurar el surgimiento de micro negocios exitosos y por tanto consistentes, derivados de los esfuerzos al asignarles recursos. Como la integralidad también tiene que ver con el desarrollo económico, humano, de capital social, y de capital físico, en ese sentido no se percibieron avances.

### **3.1.3 Evolución en la orientación del Programa en el estado**

El PDR ha cambiado en el periodo del 2001 al 2005, especialmente en la parte que corresponde a los como aplicar los apoyos y un poco menos a quienes va dirigido el mismo. Por mencionar un ejemplo en el 2005 aparecen beneficiarios como discapacitados, personas de la tercera edad, antes habían sido incorporados los jóvenes, pero en esencia se sigue apoyando a grupos de productores del medio rural. Se ha ido abandonando la operación individual y a la demanda libre. Se fomenta la creación de grupos que se integran tan solo para recibir el apoyo, donde destacan los grupos familiares y una cantidad importante de grupos simulados: en el año que se evalúa se detectaron 4 grupos simulados, 5 % del total de los que fueron apoyados.

La orientación de los recursos sigue acorde a las políticas nacionales. Los grupos prioritarios desde el 2002 siempre han sido los mismos. El que se haya intentando incorporar discapacitados, jóvenes, mujeres y gente de la tercera edad, responde a un cuestionamiento nacional sobre la poca incorporación de estos grupos a nivel estatal. Lo interesante es que aún siendo esta inclusión una posición políticamente recomendable, no había sido del interés de nuestras autoridades locales, lo que nos dice mucho de las intenciones reales. En esencia, el programa no tiene orientación propia, negados todavía, a generar política pública acorde a los requerimientos de la región.

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

A partir de la problemática identificada en el estado, se han diseñado las políticas del gobierno del estado, las cuales, problemática y políticas coinciden con los planteamientos del PDR. En algunas de ellas se pone un mayor énfasis, por razones de cierta lógica. Por ejemplo se insiste mucho en la reconversión productiva a través del fomento a las actividades **no agropecuarias**, en especial la Acuicultura. Se habla insistentemente en la agregación de valor a los productos del campo, para alargar las cadenas productivas, pero no de la participación de los productores pobres y necesitados en dichas cadenas productivas. El gobierno también enfatiza en el impulso al reordenamiento de la producción con enfoque al mercado. De manera que no se encuentran puntos discordantes entre lo que plantea el programa y lo que consideran las autoridades estatales como aspectos prioritarios. Donde se hace notoria cierta discrepancia, es en la atención de los diversos productores. Al parecer para la autoridad estatal no existe énfasis especial en atender a los grupos prioritarios rurales, sino a los que tengan para invertir y quieran hacerlo. La pertinencia del programa discrepa en un objetivo fundamental con la política estatal.

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

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

Este punto es de fundamental importancia, ya que se trata de un aspecto en el que el gobierno del estado ha puesto mayor interés. Se observa que el aparente rechazo al PAC es justamente por su origen centralista. Da la sensación de que no se acepta, aunque su propuesta sea correcta. Dado que la descentralización es una iniciativa federal, no se toma en cuenta que el PDR ha mejorado en el transcurso de los años por los cambios que ha sufrido en ese proceso, mismos que corresponden a necesidades sentidas de las entidades que las manifiestan y no ha ocurrencias de la federación. La municipalización es un claro ejemplo, proviene de la Ley DRS, es una decisión acertada que los municipios están asumiendo, porque estiman que les conviene desde cualquier punto de vista. Sin embargo, el estado está dejando de operar ciertos recursos directamente y adema debe aporta otros para pasarlos al municipio, lo que se traduce en cierta resistencia, que a juicio de muchos es natural, pero lo difícil de apoyar abiertamente. En este proceso se nota en general buena disposición entre los tres niveles de gobierno, pero con ciertas manifestaciones que deberán traducirse en elementos para mejorar la operación eliminando las trabas. Hubieron de transcurrir casi tres años para que empezara a funcionar la municipalización.

Merece la pena comentar que el inicio de la operación del Programa por conducto de los Ayuntamientos es hasta el 2004 (Ensenada y Tecate), a pesar de que la ley lo señala desde el 2002. Por su parte los Consejos Distritales aunque fueron constituidos desde diciembre del 2004, hasta este año del 2005 no se percibe su funcionamiento aunque se

le asignaron recursos para dos municipio Ensenada y Mexicali. Otra observación es que las condiciones en que se da el inicio a la operación municipalizada no son las más adecuadas, ya que las coordinaciones municipales de Desarrollo Rural no cuentan con los medios necesarios para realizar un trabajo sobresaliente. Por último se aprecia una participación marginal de las autoridades municipales para favorecer a ciertos grupos por un ladito de las normas especialmente en Mexicali y Tecate.

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

La estructura institucional sufrió cambios importantes a partir del surgimiento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable aprobada por el congreso de la unión en el 2001, empezando su aplicación al siguiente año. Las autoridades estatales han mantenido su preocupación por estar siempre dentro del marco legal constituyendo el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable en ese año del 2002, como instancia de coordinación política y de toma de decisiones, integrado por representantes de productores, de los gobiernos federal y estatal y presidido por el Gobernador del Estado, quien deposita en el Secretario de Fomento Agropecuario las facultades de la suplencia, iniciando operaciones al año siguiente. Los CMDRS tienen una conformación equivalente pero con atribuciones a nivel de municipio y están encabezados por el Presidente Municipal, los primeros se constituyen en el 2004 (Ensenada y Tecate) e inician su participación en el proceso a partir de ese mismo año. El fondo fiduciario, o fideicomiso de distribución de fondos (FOFAEBC) creado por el gobierno estatal para administrar los recursos de la Alianza para el Campo, sufre algunas modificaciones en su operación a raíz de la participación de los Consejos Municipales, pero en esencia su responsabilidad sigue siendo la misma.

La participación de los Consejos Estatales, Municipales y posteriormente los Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, seguramente proporcionarán mayor especificidad a la orientación de los recursos, deben participar como fuentes de apoyo en la solución de problemas económicos, ya que están enfocados a resolver la problemática específica de cada municipio. Por su parte la Comisión de Desarrollo Rural sigue siendo un órgano técnico auxiliar del CEDRS y del FOFAEBC, y ahora también es una instancia que asume la coordinación de las acciones del estado con los CMDRS y CDDRS. Esto permitirá una mayor coordinación de las actividades de la UTOE y el CECADER.

Por su parte la Delegación de la SAGARPA en el estado se concreta exclusivamente a su función normativa, participando con ese fin en los comités técnicos del FOFAEBC. Así como suscribiendo los Anexos Técnicos; representar a la federación en los Consejos Estatales con la responsabilidad de la Secretaría Técnica, participando también en la Comisión de Desarrollo Rural.

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

Después de tres años de haberse constituido el CEDRS, realiza las reuniones que debe efectuar en los tiempos que las autoridades lo consideran pertinente, este organismo cumple con los propósitos para los que fue creado, analiza los planteamientos del gobierno estatal o ratifica acuerdos ya pactados. No realiza las funciones de planeación relacionados con el sector rural. Esta función se sigue realizando en el seno del COPLADE. El principal logro del consejo fue el de separar los asuntos del agro para discutirlos en forma exclusiva. En el seno del CEDRS se dan a conocer las acciones concertadas y consensuadas previamente entre la federación y el estado. Por su parte la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) está funcionando de la misma forma en lo ha venido haciendo desde hace varios años. Ahí se discutían las solicitudes del PDR, realizaba una especie de dictamen y turnaba al comité técnico del FOFAEBC para su autorización.

Ahora con la municipalización, participa en los CMDRS representando al fideicomiso y al gobierno del estado. Además coordina los trabajos de la UTOE.

Algunas acciones por su efecto, atentan directamente contra el fortalecimiento de los cuerpos colegiados. En este sentido, los tres Consejos Municipales en funcionamiento en el estado tuvieron un desempeño poco afortunado, con excepción del CMDRS de Ensenada. En Mexicali y Tecate se percibieron algunas su funcionamiento institucional. En Ensenada se aprecian muchas carencias en cuanto a la asignación de recursos para la operación, sin embargo el coordinador hizo un gran esfuerzo para cumplir con los aspectos más elementales de recepción y atención a solicitudes, dar un buen servicio a los solicitantes, pero las labores de supervisión no son realizadas adecuadamente, aunque justificando este proceso con la ayuda de los delegados. Se espera que por ser el segundo año tendrá que ir mejorando a medida que los propios alcaldes se den cuenta de la importancia de su funcionamiento.

En el CMDRS de Tecate se encontraron serias anomalías en la operación; se observaron proyectos muy mal elaborados, como ejemplo el de cabras del ejido Aubanel Vallejo de la Rumorosa, el cual además no fue supervisado su ejercicio, habiéndose presentado problemas con los vendedores de los animales, y con la conformación del grupo, de manera que no fue posible ver el objeto del proyecto ni el proyecto mismo. Cabe destacar que existe complacencia ante los proveedores de ganado citados los cuales participaron en la venta de ganado de beneficiarios en el ej. Francisco Villa (Tijuana) y Valle de Neji siendo las cabezas más caras en todo el Estado. Solamente en el caso Tecate, los animales promediaron los 2,150 pesos contra \$840 en el Valle de Mexicali. También se detectó el caso de un apoyo autorizado para una lonchería o restaurante, donde el grupo beneficiario de mujeres no fue orientado adecuadamente desde el principio, exigiéndole la aportación de un día para otro. También se observó un proyecto que sin haberse terminado ni entregado fue pagado por el municipio con la autorización del responsable del CECADER. A la fecha de la entrevista con el nuevo coordinador, se desconocía la fecha de la entrega o si ese proyecto siquiera sería entregado. Es posible que los recursos de apoyo para la ejecución también se hayan entregado antes de que el proyecto estuviera terminado, después de todo, los proyectos son sólo un requisito. Por último fue detectado un apoyo cuyo recurso fue entregado al proveedor y después de tres meses no había entregado los bienes correspondientes.

En el CMDRS de Mexicali se plantean las siguientes observaciones: a) se entregaron apoyos a por lo menos cinco beneficiarios que no reúnen las características de elegibilidad por el nivel de sus ingresos y no corresponder a zonas marginadas, solamente ellos se llevaron el 36 % de los recursos del programa municipal, además se les entregaron apoyos que corresponden más al PFA que a DR, ya que se trata de tractores e implementos. Este proceso se dio sin la autorización del comité técnico, lo que definitivamente es en desmedro del fortalecimiento de este órgano; b) se observó también que los expedientes de estos cinco beneficiarios están incompletos; c) fueron entregados apoyos para plantaciones de nopal, sin que el estudio o proyecto realizado planteara soluciones para el mercadeo o la comercialización del producto, además se verificó que cuatro de los seis beneficiarios no aportaron la parte que les correspondió, por lo que los proyectos quedaron inconclusos al no instalarse el sistema de riego y las condiciones de las plantaciones eran deplorables, además se observó que en dos expedientes existían copias de facturas pero los sistemas de riego fueron instalados; d) se detectó la entrega de apoyos por conducto del DIF municipal. Las personas al ser entrevistadas desconocían que habían recibido recursos del PDR, sino que afirmaron que dichos recursos fueron

otorgados por aquel organismo municipal. e) los proyectos realizados para justificar los apoyos no reúnen los requisitos de calidad, para que a los productores les sirvan de orientación a la hora de ejecutarlo, la mayoría de ellos sólo hacen una descripción de la situación actual, a partir de algunos datos del pasado. Sin embargo, no contienen planteamientos para que en el futuro el productor pueda conducir su negocio con eficiencia, elimine riesgos y aspire a conservar su actividad.

### **3.3 Procesos de planeación**

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

El Estado cuenta con algunos instrumentos de planeación previamente elaborados, como son el Plan Estatal de Desarrollo Económico 2002-2007; El Programa Sectorial de Desarrollo Económico con sentido social 2002-2007; el Programa de Desarrollo Regional de Baja California 2003-2007; el Programa Estatal de Pesca y Acuacultura de Baja California. Con base en estos instrumentos la planeación del sector rural se discute en el seno del COPLADE donde participa la secretaría del ramo.

Pudo observarse, que en ninguno de los instrumentos citados se trata específicamente el asunto del desarrollo rural, aunque por supuesto es uno de los capítulos del plan sectorial donde se marcan líneas aun muy generales de acción para atacar la problemática agropecuaria. Se esperaba que en su momento la Secretaría correspondiente retomara el plan estatal para formular un plan o por lo menos un programa de desarrollo rural, no fue así y este tema tan importante en el estado no ha terminado de aterrizar. Cuando se trata el tema en el Programa Sectorial se hace un análisis situacional para conocer fortalezas y debilidades, se determinan las estrategias y hasta las acciones, pero no se establecen los mecanismos de operación ni los recursos. Es importante el quehacer, el como hacerlo, pero también el con qué hacerlo. No obstante la existencia de los instrumentos señalados, se deduce que en Baja California no hay planeación para lograr el desarrollo rural. Incluso en opinión de funcionarios en el ámbito de la ganadería, sus objetivos, misión y visión, no se han contrastado en el marco del desarrollo rural integral.

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

En el cuarto Informe de Gobierno, el ejecutivo estatal enfatizó acerca de las políticas del sector rural, mismas que sin duda coinciden con las prioridades establecidas en el PDR. Estableció seis directrices y en ninguna de ellas habla de fortalecer la actividad primaria, agricultura, ganadería, etc., pero si mencionó la acuacultura y la actividad pesquera, mencionando también el alargamiento de las cadenas productivas (agregar valor a los productos). Así mismo, se refirió al impulso al reordenamiento de la producción para que esté en función de los mercados a fin de impulsar la reconversión de superficies agrícolas a través de la acuacultura y el establecimiento de la maricultura. Como puede verse las prioridades de inversión están definidas, sólo falta comprometer el recurso para ejecutarlas.

También es observable que en el estado no hay grupos consentidos o privilegiados por antonomasia. Aquí al que se atiende, es al que tiene, quiere y puede invertir. La población objetivo no es prioridad, ni los productores en transición o consolidados. Cualquiera puede serlo en la medida que estén dispuestos a poner la contraparte de la inversión requerida. Desafortunadamente en estas circunstancias sólo podrán ser elegibles aquellos con posibilidades económicas.

### **3.3.3 Anexos técnicos**

Todos saben que el Anexo Técnico es un paso obligado para la negociación de los recursos, es algo que tiene que hacerse. Su formulación está determinada por cuatro instrumentos legales insustituibles: a) La Ley de Desarrollo Rural sustentable (donde se establecen las obligaciones generales); b) El convenio de coordinación entre el Estado y la SAGARPA (donde se establecen los acuerdos y las acciones en torno al PAC); c) El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de cada año (donde se especifican los recursos fiscales del PAC) y d) las reglas de operación vigentes.

Las negociaciones para la elaboración y firma del Anexo Técnico, donde los funcionarios de las instancias federales, estatales y ahora seguramente municipales, se enfrascan en largas discusiones para determinar los componentes de inversión. Dado que las Reglas de Operación son amplias y claras, las necesidades de los productores son enormes; las prioridades estatales están definidas, pero los recursos asignados son limitados, ponerse de acuerdo es una práctica que en ocasiones tarda meses. Por ejemplo en el 2005 se firmó el 31 de mayo y el del 2006 el 24 de abril.

Ahora bien no se cuenta con datos precisos, pero se percibe que las discusiones son en tres caminos: a) La aportación del GE, b) como destinar el 96% de los recursos sin salirse de las reglas, en que rubros y en que municipios y c) como distribuir los gastos de operación (el 4%) entre las tres instancias, por lo que se comentó aquí se centra la discusión. Lo grave es que, si éstos son los puntos de discusión ¿en que momento y que tan profundamente se discute el futuro del Desarrollo Rural del estado?

En el corto plazo, la discusión sobre los Anexos Técnicos se va a complicar con la participación de los municipios. Ya en el 2005 se aceptó que los municipios aporten el 30% de lo que les asignen, es un porcentaje importante, toda vez que el estado sólo aporta en promedio el 12% de lo que la federación le otorga.

## **3.4 Asignación de recursos**

### **3.4.1 Focalización**

En Baja California se puede observar que la focalización se realiza dentro de lo establecido en las Reglas de Operación de la Alianza, sin embargo, no se atiende a la población objetivo, porque éstos no disponen ni siquiera con el porcentaje de aportación que les corresponde. En el análisis de la asignación de los apoyos en el 2005 se observa que sólo el 34 % de los pobladores de las zonas marginadas recibieron el beneficio mientras que el 66% correspondió a productores en transición y resto de productores. Sin embargo se hace en apego estricto a las reglas. Dado que cuando se considera necesario tomar los acuerdos para hacer las modificaciones y adecuarse a las circunstancias del estado, simplemente se reúne el Comité Técnico del FOFAEBC o el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable y se toman los acuerdos requeridos. En general los recursos ejercidos en el 2003 y 2005 fueron enfocados a la PBIT según se aprecia en el cuadro siguiente 3.4.1.1, donde se muestran los tipos de productores atendidos según las encuestas. Desataca el hecho de que en el 2003 solamente se atendió el 11.5% de PBIZM y el 7.7% de la PBIZNM y para el 2005 un 33.8% de PBIZM y un 5.4% de PBIZNM. El porcentaje en ambos años supera en un 70% la atención a PBIT.

**Cuadro 3.4.1.1 Atención a grupos de productores según la zona a la que pertenecen 2003 y 2005**

Años	PBIZM	PBIZNM	PBIT	RP	N c	Total
2003	15	10	98	6	1	130
2005	25	4	38	6	1	74
Total	40	14	136	12	2	194

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas

Esta situación se debe a que por parte del gobierno estatal no se considera a las zonas ni a los productores de bajos ingresos como prioritarias

En Baja California se tiene como una política prioritaria a la reconversión productiva, la cual está enfocada al apoyo de las actividades **no agropecuarias**, especialmente la acuacultura y la agroindustria, las cuales al parecer son las que cuentan con el visto bueno de las autoridades locales, siendo además coincidentes con los propuestas sectoriales de la federación. La Alianza para el Campo en los últimos 5 años apoyó alrededor de 35 proyectos, en el 2005 el 12 % de ellos fueron para esa actividad, los resultados aun no pueden ser evaluados.

En lo que concierne a la integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, cabe el comentario que no es prioridad para gobierno del estado si las cadenas productivas que se integren sean de alta inclusión social. Lo que se percibe es que se den, por ello apoyan, al menos en el papel, el desarrollo de la agroindustria, sin importar el origen del capital, o si favorece a no a grupos prioritarios. Lo importante al parecer es que genere empleos. También apoyan la creación de invernaderos para incrementar la producción, agregar valor y generar empleos. Se aprecia que la posición de la federación tiene un sentido distinto, por ello apoyan la creación de los sistemas producto, donde participan los productores tradicionales e incluso ellos son los responsables de su funcionamiento. Los municipios reflejaron mayor interés por la inclusión social.

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

Como quedó asentado en el capítulo anterior, en los últimos ejercicios anuales, los recursos se distribuyen preferentemente con base a proyectos. En estos dos años se aprecia un avance importante en ese sentido, ya que en el 2003 solamente el 33 % de las solicitudes atendidas correspondieron a proyectos, versus en el 2005 donde el 86 % fue vía proyectos. La opinión de todos los participantes es en el sentido de que esto es lo mejor. No obstante, y después de haber revisado 29 de los proyectos elaborados en el 2005, en los tres municipios, se pudo observar que estos “proyectos” carecen de la calidad en cuanto a contenidos para ser tomados en cuenta como instrumentos de orientación para los productores. Lamentablemente son documentos monográficos donde se hace un análisis de lo que ocurrió en el pasado y si acaso se relata la situación actual, pero no se proyecta al negocio hacia un futuro (mediano o largo), planteando y resaltando las actitudes que debe asumir el productor para tener resultados diferentes y exitosos. Por lo general no se hacen estudios de mercado, serios y consistentes. Por ejemplo los estudios para la plantación de nopal, no contienen nada que pueda ayudar a las mujeres a vender su producto. Se les dice que la demanda de nopal es enorme pero no se les dice en dónde, ni como llegar a esa demanda. No incluyen ninguna propuesta para programar

la producción aprovechando las oportunidades de temporalidad del mercado y el diseño de otras estrategias importantes para el negocio.

En síntesis los proyectos han caído en lo que desde un principio se trató de evitar: un documento que sólo sirve como un requisito. En ningún expediente se encontró alguna cédula de revisión donde el responsable del CECADER asuma la responsabilidad de la calidad del proyecto. De 64 entrevistados apoyados con proyectos solamente tres habían visto el proyecto y los conservan. Se está hablando del 5 % del total de los proyectos. La mayoría afirmó que esos documentos no eran para ellos, sino para los que lo habían mandado hacer. Como ejemplo el representante de un grupo planteó que le exigieron un proyecto para adquirir alrededor de 167 mil pesos de implementos agrícolas y por ese “proyecto” el PSP cobró 27 mil pesos. Los proyectos no han sido aprovechados para mejorar las capacidades de los beneficiarios.

### 3.4.3 Fomento de las actividades no agropecuarias

Este tipo de actividades han sido bien recibidas en el estado desde su aparición formal en el 2002. Al siguiente año fue apoyado el 64% de los solicitantes en ese tipo de actividades otorgándose el 70 % de los recursos a esas actividades. Después de criterios encontrados entre las autoridades locales respecto al apoyo de actividades no agropecuarias, en el 2005 se retoma el nivel de los apoyos aunque solamente se entregan recursos a esas actividades en el orden del 39 % pero atendiendo al 49 % de los solicitantes. De acuerdo con el cuadro siguiente 3.4.3.1, se hace el siguiente comentario:

**Cuadro 3.4.3.1 Tipos de negocios apoyados en las actividades no agropecuarias en Baja California 2003 y 2005**

Giro o tipo de negocio apoyado	Casos en 2003	Porcentaje %	Casos en 2005	Porcentaje %
<b>Transformación</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>44</b>
• Carnicerías, queserías	1		1	
• Tortillerías	3		1	
• Talleres de costura	2		2	
<b>Comercio (abarrotes, misceláneas, zapaterías, etc.)</b>	<b>29</b>	<b>35</b>	<b>3</b>	<b>9</b>
<b>Otras actividades y servicios</b>	<b>37</b>	<b>45</b>	<b>16</b>	<b>47</b>
• acuacultura	4		9	
• restaurantes	5		1	
• Cafés internet	3		2	
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>100</b>	<b>34</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas

De los 130 casos encuestados en el 2003, 83 resultaron a favor de las actividades no agropecuarias. En cambio en el 2005 se presentó una modificación sustancial, porque se atendieron menos solicitantes de este tipo. Dentro de estas actividades sobresale la acuacultura por la cantidad de recursos asignados. Por el número de casos son de las más destacadas. Dentro de las opiniones de los actores del PDR las actividades no agropecuarias tienen un futuro promisorio, ya que por cada apoyo que se da surge un micro negocio, que por lo general permanece. Por ejemplo en 2003 de los 83 proyectos apoyados sólo el 12% no permanece, lo cual es de llamar positivamente la atención si se compara con el promedio de vida de los micro negocios, que es de dos años<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Según la Secretaría de Economía, 2004

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

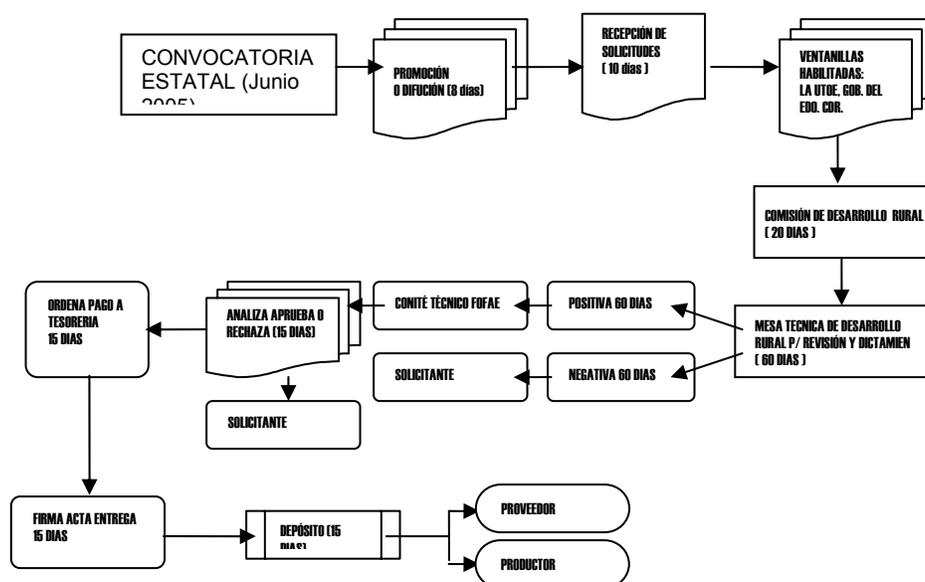
El reembolso es una práctica que seguirá utilizándose, (no en beneficio directo de los productores sin recursos) debido a su capacidad para abreviar el proceso y la aplicación de los apoyos. Lo esencial es que no se abuse del empleo excesivo de este tipo de mecanismos. En la entidad aun no se percibe la aparición de otros instrumentos de apoyo para los productores lo que limita sin duda la participación de la población objetivo. Desde el 2002 se abrió la posibilidad de apoyar la creación de fondos de garantía líquida y para el 2005 hubo 2 proyectos relacionados con el tema; se aprobaron pero sólo se ejerció uno ya que el otro no ha podido cumplir con requisitos administrativos y por lo tanto está en espera. Sobre el asunto de la falta de financiamientos oportunos y adecuados para complementar inversiones del PDR, orientados hacia aquellos solicitantes que no completan su aportación, el gobierno estatal ha puesto cierto interés, pero no se ha generado una estrategia para resolver la problemática, sino que se tomó la decisión de apoyar a los productores primarios con una pequeña cuota, vía FOGABC, para que por lo menos no dejen de sembrar, pero no para complementar apoyos o para conseguir financiamientos para la capitalización. Aunque no se cuenta con evidencias se sabe que algunos productores logran pactar con su proveedor para que les otorgue crédito mientras reciben los recursos de la Alianza. Sin embargo esta práctica a venido en desuso debido a la incertidumbre sobre la seguridad del apoyo.

### **3.5 Circuito operativo**

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

En el 2005 la operación del PDR de la Alianza para el Campo sufrió cambios, debido a que por segunda vez los ayuntamientos ejercieron parte del presupuesto destinado a promover el crecimiento del sector rural. El gobierno del estado sólo ejerció el 21 % de las solicitudes aprobadas por el PAPIR, un total de 16 proyectos para un monto de \$2,612.300.00 (19% del total), el resto se ejerció vía municipios (81%). El proceso utilizado para la entrega de los recursos fue el mismo que se ha venido trabajando desde hace algunos años, no percibiéndose innovaciones ni cambios en dicho proceso el cual se describe a continuación.

## Flujo de la operación estatal del PDR en el 2005



En términos generales la duración del proceso se ha mantenido en alrededor de 160 a 180 días en promedio. Los productores señalan una tardanza de entre 5 y 6 meses a excepción de algunos que según su versión les resuelven hasta en un mes. En definitiva esta no es una prioridad de la administración del FOFAEBC, ya que en cada evaluación que se ha elaborado desde el inicio del programa ha sido la misma observación, que no se cumple con la disposición establecida en el capítulo 6 artículo 14, fracción 1 de las Reglas de Operación, que trata de los derechos y obligaciones de los beneficiarios, y la reiterada recomendación: “eficientar la entrega de los recursos”. Existe la posibilidad que con la participación de los municipios esto pueda mejorar en el corto plazo, aunque requiere de la determinación de los coordinadores municipales de gestionar esta necesidad enfrentando a los administradores del FOFAE, actitud que no se ha percibido hasta el momento.

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

No fue posible visualizar ningún cambio innovador en este proceso que sea útil para hacer más eficiente la entrega de los recursos. A final de cuentas la mayor parte de los beneficiarios se muestran agradecidos y satisfechos por los apoyos recibidos y siendo ellos los principales interesados en que esta práctica cambie, será poco probable que existan cambios significativos a no ser que se de algún proceso de imitación en otros ejercicios estatales. Sin embargo, y en el entendido de que tanto la federación como el estado se encuentran participando en programas de aseguramiento de la calidad, estos programas exigen modificaciones y mejoras y mejoras constantes en la operación. La mejora continua debiera abordar cambios que hagan cada día más eficiente el ejercicio completo del programa. Por cierto se aprovecha el espacio para señalar que los archivos de los expedientes en el FOFAE adolecen de fallas elementales en su control, este año en la revisión que se llevó a cabo no fue posible encontrar 23 expedientes del 2003. Mejoras en el proceso pudiera evitar al menos este tipo de problemas.

### **3.5.3 Operación municipalizada**

De los dos municipios que por segundo año consecutivo participaron en el proceso de entrega de los subsidios del PDR a los beneficiarios de sus regiones, la función de uno de ellos (Ensenada) pudiera calificarse como aceptable. En cambio, el otro (Tecate) tuvo una participación cuestionable. Mexicali que inició en el 2005 presenta también algunas observaciones que hacen que su función sea calificada como desafortunada. Los tres trabajaron bajo la modalidad 1 “transferencia directa de los fondos del FOFAE a una cuenta específica del municipio”, previa negociación y firma de un anexo de ejecución con la Secretaría de Fomento Agropecuario, la Delegación de la SAGARPA y el Ayuntamiento. Los fondos fueron manejados por la tesorería y ello provocó el retraso en el procedimiento de entrega antes señalado. Los tiempos utilizados por el personal operativo del municipio en el proceso de entrega no fueron muy diferentes a los utilizados por la operación estatal. En el flujograma que se adjunta en anexos pueden observarse los días utilizados en cada una de las etapas y el tiempo total que fue de un poco más de 150 días.

Los montos asignados (en miles de \$) a cada uno de los municipios para su operación fueron los siguientes: Mexicali 4,686.8; Ensenada 3,229.9 y Tecate 1,213.3, adicionalmente los municipios se comprometieron a aportar el 30% de los montos que les fueron asignados. Con esos recursos fueron atendidos 27 grupos en Mexicali; 21 en Ensenada y 12 en Tecate, para un total de 60 grupos y alrededor de 683 beneficiarios, el GE atendió en forma directa a 16 grupos para conformar la cifra definitiva de 76. El promedio de apoyos por beneficiario resultó de 13,519.00 y 120, 132 por grupo.

Para dar cumplimiento a la operación del programa en cada municipio se creó una estructura donde sólo se incrementó un empleado pagado con recursos de PROFEMOR aportados por el municipio y con el 2% de los recursos asignados por el FOFAE. La modalidad de la estructura administrativa fue la siguiente: En Mexicali se responsabilizó al coordinador de Delegaciones del Municipio y se nombró a un coordinador del consejo municipal. En Ensenada asumió esta responsabilidad el Director de Desarrollo Regional, nombrándose al coordinador del Consejo Municipal como responsable directo. Por su parte Tecate se nombró como responsables al Director de Desarrollo Social y al jefe del departamento de Desarrollo Rural y se nombró un coordinador del Consejo de Desarrollo Rural para llevar a cabo el proceso. En este sentido y dado que el organigrama municipal no destina personal directo a esta tarea, la municipalización trajo consigo la contracción del recurso humano utilizado en la operación del Programa aunado a la pérdida parcial de la experiencia acumulada por la federación y el estado. También debe señalarse, justificado por el corto tiempo de operación, que el esquema de asistencia técnica (que bien pudiera servir de apoyo en la contribución del desarrollo de capacidades) se encuentra fuera del alcance municipal, aunado a la ausencia de relación con los sistemas de sanidad agropecuaria, sistemas de información e influencia en los proyectos de investigación relacionados con el desarrollo rural entre otras actividades, sobre todo en el ámbito agropecuario, que por tareas cotidianas los otros niveles de gobierno tienen preestablecido.

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

### **3.6.1 Apropriación del subprograma**

En la entidad el PRODESCA ha sido utilizado principalmente para pagar la elaboración de un documento denominado proyecto que se necesita para que un solicitante cumpla con

el requisito de la APC para otorgarle un apoyo. Desde ese punto de vista el PRODESCA ha sido ampliamente apropiado por los operadores del Programa y ejercido por los PSP. No se encontraron registros donde se especifique algún gasto en asistencia técnica o por la participación de algún grupo en el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA). El subprograma cuenta con grandes posibilidades, especialmente si se le vincula con el PAPIR y el PROFEMOR, dado que si en el estudio que se elabora a una organización, como las que participaron en el 2005, se descubren sus fortalezas y debilidades, es fácil justificar la participación de un PSP capacitado para ayudar a esa organización en el diseño y práctica de su plan estratégico, que le sea útil para enfrentar sus retos y conducirla a obtener mejores resultados, por desgracia eso no ha ocurrido en el estado. La responsabilidad de los PSP se concreta a elaborar ese documento y presentarlo a la UTOE o al coordinador del consejo municipal para que una vez dado el visto bueno cobre lo convenido. Si estos le observan y le piden correcciones, las lleva a cabo, más que en mejora del documento, por la intención y derecho de cobrar su trabajo. Otros aspectos como la ejecución, puesta en marcha, seguimiento, etc., no se consideran en dichos proyectos, mucho menos la administración de los mismos y el desarrollo de capacidades.

Retomando lo establecido en el punto 1.2, debe hacerse hincapié en que el desarrollo de capacidades es una asignatura pendiente en la población objetivo del estado y muy probablemente la causante de los impactos reales del Programa. Esto debido a que se habla de desarrollo de capacidades exclusivamente en el ámbito productivo para mejora del desarrollo económico. Queda sin atender el desarrollo de capacidades dirigidas a la mejora del capital físico (explotación racional y sustentable de recursos primarios, mejora de los recursos degradados (agua y suelo), infraestructura física, y acceso equivalente a medios de comunicación, servicios básicos, equipamiento urbano y vivienda), capital humano (individuos dotados de conocimientos y valores que les permita expresar su potencial de desarrollo y capital social (actor social rural organizado, representado democráticamente y presente en las instancias públicas que toma decisiones que les afectan)

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

- **Oferta de los servicios profesionales**

Cada año aparecen nuevos PSP, percibiéndose que algunos empleados del gobierno estatal prefieren renunciar a su trabajo para dedicarse a la elaboración de lo que ellos llaman proyectos de inversión, ya que se dieron cuenta que es muy sencillo elaborar un documento para que se apoye a un grupo algunas veces simulado para la adquisición de un bien "x", por lo cual cobran entre 15 y 25 mil pesos. Este es un trabajo que pueden hacer en tres días, por lo que les resulta sumamente atractivo. Desde ese punto de vista la oferta de servicios de los PSP se ha incrementado significativamente. En la actualidad se tienen registrados ya más de 50 prestadores de servicios. Sin embargo, la calidad de su trabajo es cuestionable desde el punto de vista de la utilidad que su trabajo ha aportado en la consecución de actividades productivas rentables y desarrollo de capacidades. Este comentario no es una crítica a los PSP, ya que ellos responden en su nivel a un mercado de servicios. El problema está en quien les revisa su trabajo y se los autoriza. Los responsables de aceptar los servicios de los PSP debieran tener un listado de requisitos mínimos con los cuales deben contar los proyectos y hacérselos saber a los prestadores. En este proceso de evaluación fueron revisados 29 documentos de los cuales se considera que solamente 3 cumplen mínimamente con algunos principios de los proyectos, el resto no reúnen ni siquiera los elementos básicos que conforman un proyecto de inversión. Sin duda el tema del mercado debe ser considerado de suma

importancia ya que pudiera utilizarse directamente por parte de los productores involucrados.

Además existe el testimonio de los 60 productores entrevistados a los que les fue solicitado el documento, y de los cuales 57 contestaron que ellos no conocían ningún proyecto y la mayoría ya estaba por terminar de ejecutar el negocio. Al comentarles que ese proyecto era su guía para iniciar bien sus microempresas respondieron que no lo necesitaban (lo que denota un problema de capacitación del productor) y que además ese documento no lo habían solicitado ni lo habían pagado. Que era el municipio quien lo ocupaba para tener los datos del negocio de cada beneficiario. Pero lo que pudiera considerarse aun más grave, es que no supieron el nombre ni conocían a la persona que les elaboró el multicitado proyecto.

- ***Demanda de servicios profesionales***

Es sumamente preocupante que los productores no sean la plataforma de la demanda de servicios profesionales que ofertan los PSP, no sólo en la formulación de proyectos, sino en programas estratégicos de capacitación y asistencia técnica ya que los resultados no son los esperados en este renglón. El supuesto usuario no sólo no necesita un proyecto sino que la gran mayoría no está dispuesta a pagarlo, no está en su esquema mental disponer de cantidad alguna de dinero para que alguien le elabore un proyecto o le apoye en hacer de su microempresa un negocio exitoso. Lo hace y lo va a seguir haciendo en tanto se lo exijan y se lo paguen, pero no dimensiona su utilidad. Para citar un ejemplo, existe un grupo agrícola- ganadero que ha pagado cuatro proyectos al mismo prestador de servicios, cada vez que necesita un apoyo o un crédito le solicita a su PSP y este ufano le elabora el proyecto, ahora está por hacer el quinto. Esto es evidencia de que el esquema de demanda no está sustentado en proyectos integrales y el esquema de oferta carece de la visión suficiente para hacérselo notar. También evidencia que quien revisa y autoriza estos proyectos está dejando pasar inconsistencias que desmeritan el buen logro de este esfuerzo con recursos públicos.

Finalmente tendrá que reconocerse que el verdadero mercado de los servicios profesionales es el gobierno. Aunque se sabe de esta problemática no existe una evidencia clara sobre la pretensión de modificar este esquema en el corto plazo. Una causal directa de la incapacidad de modificar esta realidad está sin duda en los montos autorizados para el pago de la realización de los proyectos.

### ***3.6.3 Operación del Prodesca***

En el 2005 pudo constatar, que por parte de las dependencias hay preocupación por hacer bien las cosas y se ofrecen cursos a los PSP, pero no se percibe que el problema sea por falta de conocimientos, sino de tener la capacidad de comprometerse más allá de elaborar un simple documento y cobrar por ello. Más bien es de estar conciente de la importancia de acompañar al productor en un proceso responsable por ambas partes, porque tampoco el beneficiario está exento de responsabilidad (ya que al parecer no se siente a gusto con la idea del acompañamiento). Entonces se percibe que el seguimiento, la revisión y la supervisión desde la formación y/o contratación de los PSP hasta la culminación de su compromiso es fundamental, Deben establecerse reglas concretas en la especificación de la prestación de los servicios de los PSP y buscar su cumplimiento,. Es imprescindible que la persona que se nombre como responsable del proceso de supervisión de este tipo de trabajo realmente esté conciente y domine su actividad. Una alternativa para esta tarea lo sería un experto.

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

A pesar de que, cada vez los PSP que participan en el proceso son personas conocidas de los funcionarios, los tiempos de los pagos continúan siendo no consistentes, de manera que se habla de 2 meses para entregar el anticipo, pero desde que se inicia el proyecto o desde que se autoriza su elaboración hasta su entrega y su pago se emplean hasta 6 meses. En algunas ocasiones cuando se está terminando el proyecto o documento se entrega el anticipo. Esa situación también provoca que algunos prestadores no pongan atención en la calidad del trabajo. Sin embargo y como en cualquier actividad, existen PSP que ya conocen el camino por donde tienen que irse para que rápidamente les autoricen y les paguen. Finalmente, dado que no se les exige ninguna responsabilidad (sobre todo en el éxito del proyecto) no asumen ninguna. Incluso por algunos la licencia de utilizar información similar para proyectos de grupos diferentes, nada más cambiando el nombre del grupo y los datos particulares del “proyecto”.

## **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**

Como se informó en capítulos anteriores, a finales del 2004 quedaron constituidos y en funcionamiento dos CMDRS, precisamente los más primordiales en el sentido de contar con regiones de alta marginalidad y con pobladores considerados por la Alianza como prioritarios (Ensenada y Tecate), así como los dos CDDRS; meses después quedó constituido el CMDRS de Mexicali. Sin embargo, aunque se asignaron recursos para la administración y fortalecimiento de los Consejos Distritales no se tuvo información de los avances sobre este particular, excepto que uno no está funcionando a la fecha, aunque ya se han tenido algunas reuniones. En cuanto a la conformación de los Consejos Municipales esta se efectuó conforme a lo establecido en las reglas de operación y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con representantes de las autoridades federales estatales y municipales y de los productores. Sin embargo, no están totalmente consolidados, al menos, no está al 100 por ciento, pero tienen avances y funcionan con algunos defectos. Se percibió que llevan una adecuada relación con autoridades estatales y federales complementando su función con el COPLADEMUN, quien sigue realizando las funciones de planeación del municipio, lo que sin duda, es una debilidad que merma la consolidación real de los consejos municipales.

Un aspecto obligado a tratar es la elaboración de los planes de desarrollo rural integral en especial porque la federación y el estado no se han abocado a esa tarea. En cuanto a la elaboración de los Planes de desarrollo rural sustentable del municipio, tampoco en ninguno de los tres casos existe, por lo que ese año del 2005 trabajaron con base en el Plan de Desarrollo Municipal 2005-2007 elaborado previamente. Pudo verificarse que en Mexicali se está elaborando un estudio para desarrollar la parte sur del municipio, la zona que esta fuera de la compactación y que por falta de agua no tienen muchas opciones para realizar inversiones viables. Este esfuerzo no contempla un plan de desarrollo rural integral sino más bien un estudio de oportunidades de inversión. Un punto en contra (aunque el trabajo puede ser de utilidad) es que, violentando la normatividad, se utilizaron recursos del programa para tal fin y no fondo municipales como debiera ser ante la ley y por congruencia ante el interés propio del municipio.

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

Actualmente, al momento de realizar la encuesta para esta evaluación no hay en ninguno de los tres municipios “Planes de Desarrollo Rural Sustentables”. Cada municipio cuenta

con un Plan de Desarrollo Municipal, pero no es un plan integral. Sin embargo, una señal que pudiera empezar a encuadrar la intención de realizarlo podría ser las instancias gubernamentales que se involucran en las tareas de operación del Programa. Por ejemplo, el municipio de Mexicali cuenta con tres instituciones nuevas que tienen relación con sector rural: La Dirección Municipal de Fomento Agropecuario y pesquero; La Comisión de Desarrollo Agropecuario y a partir del 2005, El Consejo de Desarrollo Rural Sustentable. Así mismo, se tiene contemplado un capítulo en su plan acerca del desarrollo del Valle y San Felipe. Por último en el primer informe de gobierno el Sr. Presidente Municipal dentro de ese capítulo abordó algunos aspectos relacionados con la reconversión productiva del Valle de Mexicali, señalando cuatro proyectos como prioritarios: El establecimiento de remolacha azucarera para producir agroetanol; la producción de semilla de trigo; la plantación de bosques de eucaliptos de explotación sustentable para la industria y el fomento o promoción de la piscicultura y camaricultura, algunos de los cuales se consideran por parte del estado y de la APC como estratégicos y prioritarios.

El municipio de Ensenada tiene en operación un plan de desarrollo regional cuyo origen se remonta al esfuerzo de darle valor turístico al Valle de Guadalupe y zonas circunvecinas en lo que hoy es conocido como la ruta del vino (Dr. Walter Raúl Zúñiga Castillo, consejero del Centro de Estudios y Planeación del desarrollo Sustentable de Ensenada.). Posteriormente y con el mismo enfoque se ha trabajado en la región del Valle de Ojos Negros al cual se le quiere dar un perfil de producción pecuaria-industrial (producción de lácteos, principalmente quesos). Ambas regiones tienen enfoque de desarrollo territorial. Ante estos esfuerzos debe reconocerse el liderazgo que el municipio de Ensenada ha logrado en desarrollo rural. Sin embargo también se debe reconocer que para otras regiones de este municipio se desconoce la existencia de otros trabajos similares; y el problema radica en que este municipio es reconocido como el más grande del país (y algunos mencionan que del mundo).

En el resto de los municipios por sus propias características agropecuarias no se encontraron por el momento, elementos de importancia en cuanto a sus planes de desarrollo rural ni municipales ni distritales.

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

El desempeño de los coordinadores de los consejos municipales fue discreto en los tres municipios, por ser el primer año de operación han estado dando prioridad a las actividades sustantivas de su gestión, han estado atendiendo su gestión en los aspectos más relevantes enfocados a resolver los problemas específicos de la operación del programa. Cumplieron con sus metas, físicas y financieras en general en la parte operativa, pero en la parte de aplicación de los recursos PROFEMOR se presentaron problemas. Por ejemplo, Ensenada se quedó al 50% de los recursos destinados para tal fin. Se cometieron errores que pueden considerarse como serios en algunos casos y como normales en otros. Se apreció la salida de uno de los coordinadores después de terminado el ejercicio fiscal, el de Tecate por lo que se tuvo que trabajar con el de nuevo ingreso, con el retraso natural que genera el aprendizaje y la pérdida de la experiencia acumulada. En Mexicali se notó la influencia de los líderes tradicionales del campo en la distribución de los recursos, por supuesto con la anuencia del CMDRS y con algunas justificaciones técnicas. Así mismo se observa que los proyectos no son revisados ni supervisados adecuadamente. Se detectaron por lo menos 12 proyectos inconsistentes. En Tecate otros nueve y en Ensenada por lo menos ocho. En Tecate uno de los beneficiarios tuvo problemas porque exigió que el proyecto se lo elaborara un PSP distinto

al que le sugirieron. En Mexicali se tuvo conocimiento de que los PSP son recomendaciones de funcionarios municipales y del propio CMDRS.

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

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

En el estado de Baja California no se observa un avance en la consolidación de las organizaciones y empresas del sector rural, debido entre otras cosas a la falta de una visión de conjunto de los prestadores de servicios contratados y a la poca importancia que las mismas empresas le otorgan a la necesidad de hacer cambios en su estructura interna para mejorar los resultados de su operación. Lo cual se refleja en que dichas empresas no están dispuestas a aportar recursos para pagar a los asesores. Se conoció a tres de cuatro organizaciones que fueron apoyadas con recursos PROFEMOR en el 2002 para mejorar su funcionamiento, una de ellas ya no existe, otra opera a medias ha abandonado parte de sus actividades y la última tiene serios problemas de consolidación administrativa y de mercado. Lo que llama la atención es que los directivos de dichas empresas ni siquiera recuerdan el nombre del PSP que les enviaron y que les apoyó hasta por 10 meses, ni mucho menos lo que hizo. Las tres coincidieron en que cierto día les propusieron apoyarlos con un técnico para que los ayudara a salir adelante, lo aceptaron, pero que ellos consideran que en los meses que estuvieron no propusieron ningún cambio significativo, se les preguntó cuanto les pagaron de sus recursos y ninguno de los tres aportó nada al citado PSP, al término del tiempo de la contratación se fueron y ellos continuaron en las mismas circunstancias en que estaban antes de ese episodio.

Se entrevistó también a una empresa pesquera del Ejido Eréndira del municipio de Ensenada, que según sus directivos están pagándole a un PSP con recursos del PROFEMOR y del PRODESCA una cantidad importante para que los asesore, afirmando que en los cuatro meses a estado con ellos en dos ocasiones, al solicitarles el programa de trabajo del técnico, contestaron que no lo tienen y que no se ha hablado de eso. Se les pidió el resultado de un diagnóstico de la empresa y tampoco saben que se vaya a hacer. La empresa de referencia es una organización importante, ya que cuenta según los informantes con más de 170 miembros activos. Los apoyos del Subprograma son importantes pero los perfiles de los PSP parece que no están funcionando.

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

La selección de beneficiarios para proporcionarles recursos para la consolidación de sus estructuras administrativas, financieras y económicas, en el Estado, es diversa. Tomando en cuenta los comentarios de algunas de las empresas que han sido beneficiadas, estos apoyos nacen de una propuesta de algún funcionario que percibió las deficiencias de la unidad de producción o en su defecto de un PSP que vislumbra la posibilidad de ofertar sus servicios, que además coincida con la existencia de recursos. En la práctica, cualquier organización rural que se acerque a las áreas de atención del programa puede acceder a los apoyos, sólo se verifica que sea una organización formalmente constituida. Desafortunadamente, en el Estado aún prevalece la cultura de la informalidad, a pesar de los esfuerzos realizados por algunos funcionarios. Generalmente, la directiva y los representantes de las organizaciones interesadas se acercan a las autoridades operadoras del PDR, para ver la posibilidad de bajar recursos para atender problemáticas específicas, lo cual es positivo, pues deben ser ellos y no los funcionarios los que tomen esta decisión.

La difusión de este subprograma no es la adecuada, dado que los recursos asignados son escasos, ya que por demanda natural se da preferencia a los otros dos subprogramas del PDR. En cuanto a las formas de acceso de las organizaciones al PROFEMOR, se realiza de acuerdo a las necesidades de recursos que presentan. Un obstáculo importante sin duda lo es la limitada existencia de PSP con perfil para realizar esta importante actividad, como son las consultorías, ya que se requiere de conocimiento y experiencia en al menos los siguientes rubros: la elaboración de diagnósticos y estudios especializados, para determinar fortalezas y debilidades; oportunidades de inversión, conocer el mercado de los productos, el manejo de recursos humanos en este tipo de empresa rurales tener experiencia previa, así como conocer procesos productivos diversos. Desafortunadamente este tipo de personal es sumamente escaso.

### **3.8.3 Fomento empresarial**

Dentro de las estrategias del gobierno estatal, el fomento para la constitución de empresas en el sector rural es prioritaria, (está plasmado en el Plan Estatal de Desarrollo 2002 – 2007: 2.2. La situación en que vivimos. “En lo relacionado con los aspectos económicos, el gobierno debe favorecer condiciones y un ambiente propicio para el desarrollo de un sistema empresarial, de forma tal que amplíe el nivel de integración existente entre los negocios y empresas de los diferentes sectores productivos, procurando que esto genere empleos cada vez de mayor calidad, así como condiciones para el desarrollo de las personas dentro de una distribución más equitativa de la riqueza”. Pág. 15) no solo para la producción primaria sino para la transformación y para la promoción de actividades de comercialización. Para lo cual el subprograma apoya con recursos de Desarrollo Rural la exposición y distribución de los agroproductos no tradicionales, como lo es en el caso del evento denominado Agro-Baja, donde se dan a conocer una gran cantidad de productos locales. Cabe agregar que la principal limitante identificada en este subprograma fue el hecho de que los alcances y bondades del mismo no se logra darlos a conocer entre la comunidad rural, por lo que se hace necesario realizar un esfuerzo mayor en la difusión del mismo. Incluso existen voces dentro del Consejo Estatal de Desarrollo Rural que pugnan por que está aportación cambie. De acuerdo a estas voces, Agro-Baja es un proyecto bueno, pero no precisamente para los productores de bajos ingresos. Sus alcances sobre la promoción de los productos locales se cuestionan, reconociendo que es un gran negocio turístico y para quienes organizan el evento. No existe un seguimiento sobre los impactos de este evento internacional en lo que corresponde al logro empresarial de la población objetivo del PDR.

En Baja California cerca del 90% de los apoyos otorgados se convierte en un micronegocio, lo que significa que los recursos están generalmente orientados a la producción ya sea de un servicio o de un producto. En esta entidad los apoyos no se utilizan en el consumo, sino en la inversión. De hecho en el 2003 el 88 % de los apoyos otorgados prevalecían en el 2006. Lo que significa que existe plena conciencia de que este tipo de subsidios son para producir, incrementar los ingresos y los empleos y vivir mejor.

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

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

El análisis de los proyectos tanto del 2003, como del 2005 permite afirmar que no existe la posibilidad de que por ignorancia o desconocimiento se estuvieran apoyando solicitudes que contengan algún efecto nocivo en contra de la sustentabilidad ambiental, económica o social. En el 2003 la mayor parte de los apoyos orientados a las actividades agrícolas se aplicaron en sistemas de riego para hacer un mejor uso del agua y otra parte importante a

la nivelación de suelos para hacer más productivas las tierras y hacer un uso eficiente del recurso agua. En el 2005, no fue la excepción, cada proyecto que se apoya tiene la finalidad de mejorar las condiciones económicas de las familias y consecuentemente pretenden impactar en la calidad de vida de los beneficiarios. Sin embargo, debe hacerse notar que algunos temas (capítulo 1. Factores ambientales y uso sustentable de los recursos naturales) no han sido atendidos por el programa y que tienen que ver directamente con la sustentabilidad: la extracción de arena, la pesca no controlada de la curvina, cabrilla, pulpo, langosta, erizo, la contaminación de mantos freáticos por rastros y engordas ganaderas, y sobre todo el depósito de residuos industriales en las zonas de los ejidos del Valle de Mexicali dónde se extrae la arena.

### **3.10 Temas específicos de evaluación de procesos de interés estatal**

Las autoridades estatales entrevistadas con motivo de la evaluación señalaron diversos temas de su interés, sin embargo la gran mayoría de ellos recayó en los Programas de Fomento Agrícola y Fomento Pecuario. Por ejemplo una de las más grandes preocupaciones del gobierno estatal es resolver el problema del agua en especial en la Zona Costa y en Mexicali resolver el asunto relacionado con el revestimiento del canal todo americano, que también tiene que ver con el recurso hidráulico. En la parte pecuaria les interesa el tema relacionado con la integración de la producción de forrajes con las necesidades del subsector ganadero.

En el caso de Desarrollo Rural su preocupación estuvo orientada a determinar el nivel de funcionamiento de los CMDRS, en cuanto a la operación del Programa, la cual se ha explicado con anterioridad.

Será importante observar el funcionamiento de los CMDRS, ya que, independientemente del número de participantes (sobre todo para el caso de Mexicali), se percibe que se está lejos de una participación real incluyente y democrática, dado que los consejos aparecen como organismos de validación de decisiones tomadas en la cúpula directiva de los mismos.

No puede negarse que hasta la fecha, en los municipios no existe concurrencia y concordancia sobre la necesidad de establecer el plan de desarrollo rural integral y sustentable que la Ley señala como una cuestión inaplazable, que mejoraría sustancialmente los impactos no sólo del PDR, sino en general de todos los esfuerzos destinados al sector rural en cada municipio. Así mismo, se tiene especial interés en reconvertir terrenos agrícolas para dedicarlos a la actividad acuícola y crear el sistema producto acuícola.

En general no existe una motivación específicamente positiva sobre el tema de evaluación. Se le sigue percibiendo como un requisito más y se cuestiona la utilidad de la misma. Pocos son los funcionarios o productores que aportan comentarios o sugieren temas específicos. Entre los temas sugeridos están la entrega de los bienes en lugares alejados, el éxito (sostenibilidad) de los apoyos, y la percepción sobre el programa de los beneficiarios a través del tiempo. También debe reconocerse a los miembros (comité técnico y directivo) de la Fundación PRODUCE, A.C. que ajeno a ser un proyecto de validación tecnológica o transferencia de tecnología, se apoyó un estudio evaluativo sobre el desempeño de los ovino-caprinocultores beneficiarios del programa el pasado verano del 2005, con la intención de conocer los resultados que se presentan en el periodo 2000 – 2004.

### **3.11 Perspectivas del Programa**

#### **3.11.1 Pertinencia del Programa a futuro**

Con base en los temas analizados hasta este punto, derivados de la operación de los programas en los años 2003 y 2005 y en general de los resultados vistos en las evaluaciones de años anteriores desde que inició el PDR, puede deducirse que el Programa es altamente pertinente sobretodo si se aplican cambios como es el hecho de encuadrarlo dentro de una política de desarrollo rural integral donde participen los Programas más importantes de la Alianza para el Campo (PFA, PFP, ITT, etc.) con objetivos comunes y con la finalidad de desarrollar al mismo tiempo las cadenas agroalimentarias incluyendo los servicios y la agroindustria. Pero considerando que ello implica el incremento sustancial de la asignación de recursos para que estos sean suficientes y estén a la altura de las necesidades del sector. Dado que al incluir como beneficiarios potenciales a todos los habitantes del sector rural, sin importar la actividad a la que se dediquen, se minimizan aun más los montos asignados, pudiéndose apoyar un porcentaje muy bajo de la población total.

A futuro el programa tiene la capacidad de ser factor de cambio en la manera de abordar la problemática rural. Si bien es cierto que por el momento es el programa con menos influencia dentro los líderes de opinión de las diferentes instituciones que manejan programas de Alianza, el esquema propuesto obliga a redimensionar el quehacer en las zonas rurales del Estado bajo el marco de la sustentabilidad pero sobre todo de la participación ciudadana en la resolución de la problemática que la aqueja. Con buena disposición de quienes operan el programa, la importancia del mismo requerirá replantear la cantidad y destino de sus recursos, así como la política de desarrollo de capacidades y el fomento a la organización, pilares sin duda del programa, profundizando aun más en la descentralización del mismo que no acaba de consolidarse.

#### **3.11.2 Encuadre dentro de la política sectorial de desarrollo rural sustentable**

El PDR en el estado está adecuadamente encuadrado dentro de la política sectorial de desarrollo rural sustentable explícita en el programa de la SAGARPA, así como en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, las cuales se relacionan a continuación: Apoyo conforme a la heterogeneidad productiva de cada entidad; apoyo a la planeación integral por producto, a cadena agroalimentaria y región; Ordenamiento y consolidación de mercados; Oportunidades de desarrollo de grupos y zonas rurales prioritarias y Conservación y restauración de los recursos naturales que coadyuve a su manejo sustentable.

En estos mismos instrumentos se señalan las estrategias de desarrollo y son las siguientes:

- a) Reconversión productiva
- b) integración de Cadenas agroalimentarias
- c) Atención a grupos y regiones prioritarios
- d) Atención a factores críticos
- e) Ordenamiento de los mercados y certidumbre en el ingreso de los productores
- f) Impulso de sistemas agropecuarios y pesqueros sustentables, de producción alimentaria inocua y de alta calidad nutricional.

Lo anterior muestra que el Programa de Desarrollo Rural aplicado en la entidad está pertinentemente encuadrado diferenciando algunas características particulares que distinguen al estado como son los grupos marginados y regiones prioritarias, que para el caso no son drásticamente importantes. Como el estar encuadrado en la política sectorial

no es garantía de consolidación, se deja plasmado que la atención a grupos prioritarios no ha tenido un perfil de eficiencia.

### **3.11.3 Elementos relevantes de la prospectiva: enfoque, operación y arreglo institucional, entre otros**

Un análisis de conjunto incluyendo los elementos relevantes del PDR, permite visualizar el pasado, el presente y el futuro mediato o inmediato del mismo. Observando sus impactos en los parámetros fundamentales es posible emitir opiniones y juicios que pueden ser de utilidad en el concurso de las decisiones más importantes por parte de las instancias que intervienen en su aplicación.

El enfoque del Programa puede cuestionarse, aun con las características particulares del estado. En el 2005 y en casi todos los años anteriores los beneficios del programa recayeron principalmente en individuos con cierta capacidad de inversión, que por circunstancias propias de la normatividad limita la participación de la población objetivo. En otras palabras por lo general participan los que tienen la posibilidad y que estuvieron dispuestos a aportar y arriesgar esa aportación. Por otro lado, los impactos que se analizan en el siguiente capítulo son aceptables para los escasos beneficiarios, especialmente en cuanto a ingresos y capitalización. Por tanto el enfoque del Programa ha sido continuo y congruente con las prioridades establecidas. En los cinco años analizados se observa que cuando se apoyó a los productores más necesitados (PBIZM) los impactos fueron menores, resultado contrario, cuando se seleccionan beneficiarios con mayores posibilidades (PBIT). Lo mismo sucede cuando se apoyan actividades no agropecuarias, estas generan mejores impactos que las primarias (agricultura y ganadería).

Finalmente debe reconocerse que el programa sigue teniendo la etiqueta de atención a los pobres (sin ser esta una realidad) y hay quienes mencionan que dar dinero a este tipo de productores, es tirarlo.

La operación en general se considera aceptable, aun cuando en el 2003 fueron identificados casos en donde se negó haber recibido el apoyo, lo cual exige que se revisen los casos que señalaron tal situación, aunque no representa un porcentaje más allá del 5%, si representa el indicio de una serie de actos que a la larga corrompen cualquier proceso. En el trabajo realizado sobre beneficiarios pecuarios del PDR en Baja California dentro del periodo 2000 – 2004 (tesis doctoral, MPA Alejandro Martínez P.) detectó un 9.3% de beneficiarios que manifestaron no haber recibido el bien. Estos se encuentran al Sur del municipio de Ensenada (para el caso de San José de las Palomas, se encontró una pila: los beneficiarios no la relacionan con la rehabilitación de noria y tanque).

Los promedios de los montos de los apoyos hasta ese año del 2003 apenas superan los 15 mil pesos por beneficiario. Resulta importante aclarar las razones por las que no fueron entregados los recursos y están reportados como ejercidos, no por lo que representan esos porcentajes detectados sino por el hecho. Dado que la operación del programa ha sido apegada a las reglas, incluso en ese afán se pueden sustentar las ineficiencias. Aun con la operación municipalizada, que de alguna forma tiene que pagar el costo del aprendizaje, puede decirse que la misma sigue avanzando.

Se consideró conveniente comentar que un buen proceso operativo comienza con una adecuada planeación, la cual a su vez se refleja en el instrumento denominado Anexo

Técnico (AT), este documento denota la forma en que las instancias negocian el PDR. Con base en las opiniones de los actores del Programa, el contenido del AT no deriva de un proceso de planeación. El monto total del PDR se asigna en el centro, así como los renglones de inversión donde esta asignación se realiza atendiendo a lo establecido.

El arreglo institucional para el ejercicio del PDR ha ido adecuándose más que a las realidades estatales, a los cambios que jurídicamente han aparecido en el transcurso de los años, ya que las modificaciones más relevantes ocurrieron justamente después de la aprobación de la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable a finales del 2001. Un ejemplo claro de ello es la municipalización. Tuvieron que pasar cuatro años para que los tres municipios con mayor población rural empezaran su participación en la operación del Programa; tal vez deban transcurrir otros cuatro para que su funcionamiento sea el adecuado. Sin embargo, aunque existe el potencial, es difícil determinar que bajo el esquema municipal habrá mejores resultados como efecto del PDR, especialmente si se observa que los CMDRS sólo han atendido la parte operativa o de ejecución, dejando de lado la planeación y el seguimiento del mismo. Por otro lado los CDDRS, fueron constituidos como para no contradecir las Reglas de Operación o las disposiciones del decreto del PEF 2005, pero realmente no están funcionando al menos hasta este 2006. El CDDRS del 02 (Valle de Mexicali), no cuenta dentro de su espacio territorial más que con el propio municipio de Mexicali. Si su conformación es con base a los consejos municipales (Art. 29 LDRS: Capítulo IV: de los distritos de desarrollo rural), debe cuestionarse la utilidad de que exista.

El fortalecimiento a las estructuras institucionales relacionadas con el Programa no se percibe, a excepción del FOFAE donde los cambios son visibles, al menos en la parte de la estructura administrativa, no en su eficiencia operativa. Todos los demás instrumentos, como: la CDR, UTOE, Comisiones técnicas y el CECADER, carecen de los mínimos elementos de apoyo presupuestal, para un buen funcionamiento, lo cual se explica porque su costo es una función del monto que se autorice al PDR y además porque en breve no tendrán que operar directamente, sino a través de los municipios. Lo cual puede implicar que el problema de la escasez de recursos se traslade a ellos. Por todo ello la opinión de los actores del programa y en especial los estatales respecto a los cambios del tejido institucional no es la más entusiasta, pero lo aceptan y tal vez con el tiempo lo encomien.

Finalmente y como cierre a las opiniones vertidas en esta parte del documento es importante concluir que puede que lo hecho hasta aquí esté dentro de las exigencias normativas, pero si en el futuro inmediato no se parte del diseño de un plan estatal de desarrollo rural integral y de la recomendación federal de esquemas de desarrollo territorial no pasará nada con el programa. Los resultados son aceptables en lo general, pero esos impactos no se transforman en soluciones ni de la problemática estatal del sector ni para avanzar en su desarrollo. Da la impresión de que se desconoce la exacta dimensión de los problemas del sector y la exacta dimensión del PDR y se espera que el programa incida en su solución por añadidura. Ya pasaron 10 años operativos y los resultados obtenidos se encuentran lejos de los esperados (a operaciones similares, resultados similares).

## Capítulo 4

### Evaluación de Impactos

#### Objetivo

Estimar la **magnitud de los impactos** generados por el Programa en las actividades en que se aplicaron los apoyos y aportar explicaciones sustantivas sobre los factores que influyeron en su generación.

El análisis de impactos se realizará en el marco de los objetivos del Programa, procesos operativos, problemática predominante en las actividades apoyadas, tipo de productor beneficiario, categorías de inversión apoyadas y nivel de marginación. Este análisis será fundamental para elaborar, jerarquizar y sustentar las conclusiones y recomendaciones orientadas a ampliar y mejorar los efectos del Programa.

#### 4.1 Primer nivel de análisis de impactos

La evaluación de impactos del PDR se deriva principalmente de las inversiones realizadas dentro del componente PAPIR, en especial de los apoyos distribuidos en la operación del 2003. Se incluyen las inversiones de 2005 que aunque son recientes permiten determinar el impacto alcanzado en la capitalización, en el entendido que se trata de inversiones recientemente entregadas y que por lo tanto aun no llegan a su punto de maduración.

##### 4.1.1 Ingreso

De acuerdo a las 130 encuestas aplicadas a los beneficiarios del PAPIR en el 2003 en Baja California, el 95% declaró haber recibido el apoyo (123 productores). El 33% está dedicado a las actividades primarias principalmente agricultura y el 67% a actividades no agropecuarias (83 beneficiarios). De estos últimos 21 resultaron ser del tipo I; 35 del tipo II 23 del III y 4 del IV. Lo que significa que la mayor parte de los beneficiarios no agropecuarios (63%) se concentraron en los tipos de más bajos ingresos.

El 33% de los beneficiarios apoyados por el PAPIR, están dedicados a las actividades primarias, especialmente agricultura, los cuales declararon que en los últimos tres años su ingreso creció en apenas 1.3% destacando la producción en pequeñas superficies de hortalizas como la única actividad que logra incrementarse. Si bien el monto de las ventas aumentó, también los costos de producción, por lo que el índice de incremento de ingresos según los datos reportados por los beneficiarios del 2003 fue de 1.013. Este parámetro se considera bajo, aun dadas las características por las que atraviesa el sector. Sin embargo, los problemas de los agricultores de bajos ingresos aun están por resolverse. Los productores que recibieron apoyos para este tipo de actividades son campesinos de bajos ingresos con escasas posibilidades de invertir. Se trata de 40 productores ubicados en los tipos I y II de la clasificación propuesta por la FAO en las reglas de operación vigentes.

Los beneficiarios no agropecuarios en cambio tuvieron mejores resultados, ya que el 87% de ellos conservan el bien apoyado o micro negocio y declararon incrementos importantes en sus ingresos, resultando un índice de 1.97 y una tasa de crecimiento de 96.7%,

significando que casi se duplican los ingresos. Ya en conjunto los ingresos de las actividades de los dos tipos crecieron según un índice de 1.349 con una tasa de 34.9%. Estos resultados confirman la tendencia y la propensión del programa para apoyar actividades del medio rural distintas a las tradicionales (agropecuarias).

#### **4.1.2 Empleo**

Con relación al empleo generado por los beneficiarios dedicados a las actividades primarias en el año 2003, los resultados obtenidos fueron moderados, ya que entre los 33 productores que continúan en la actividad generaron, desde que recibieron los apoyos hasta el momento de la encuesta 2563 jornales equivalentes a 45 empleos de tipo familiar y solamente 270 jornales contratados. Esto representó 1.17 empleos por beneficiario. Este modesto incremento recayó en los productores de tipo I y principalmente del II, donde destacaron los empleos generados por los productores de hortalizas.

En el caso de los beneficiarios no agropecuarios, los empleos generados fueron de menos de un empleo por beneficiarios (0.96), dado que entre los 73 que continúan con la actividad generaron 70 empleos, lo que indica que sólo se conservó el nivel de autoempleo en el sector.

Por tipo de beneficiario los de I y II generaron la mayor cantidad de empleos con el 81% y por actividad correspondió al comercio y a otras actividades no clasificadas, ya que de los 70 generados produjeron 59, es decir el 84%.

### **4.2 Segundo nivel de análisis de impactos**

#### **4.2.1 Inversión y capitalización**

Este apartado fue evaluado con base en los resultados obtenidos por los beneficiarios que recibieron apoyos principalmente en el 2003 y los integrantes de la encuesta de 2005 que habían aplicado sus inversiones. En el caso del primero, del total de la muestra resultaron dos grupos que recibieron el apoyo, que lo conservan y que continúan con la actividad. El primero de 33 productores (25%) se dedican a actividades primarias principalmente agricultura, todos ellos fueron ubicados en los tipos I y II. El segundo grupo de 73 beneficiarios que conservan el apoyo (56%) se dedican a actividades no agropecuarias, especialmente al comercio, habiendo sido clasificados como productores de los tipos I, II y III. Esto significa que del total de productores encuestados el 19 % ya no desarrolla ninguna actividad productiva y que por las circunstancias tan precarias de los impactos este porcentaje resulta positivamente relevante.

Del total de 130 productores de la muestra, el 95% declaró haber recibido los apoyos, realizando inversiones del orden de los 9.9 millones de pesos, de los cuales el 58% fueron aportaciones gubernamentales y el resto 42% de los propios beneficiarios. Las aportaciones gubernamentales para los productores del sector primario representaron el 23%, mientras que para las no agropecuarias se destinó el 77% (esta diferencia en aportación gubernamental vuelve a manifestar el interés de apoyo a áreas no agropecuarias. Un análisis sobre la relación inversión – resultados sería conveniente). En promedio cada beneficiario encuestado realizó una inversión total de 75,935.00, incrementando su capital en un 56%. La mayor capitalización ocurrió en los productores

de tipo II. Los beneficiarios que registraron una mayor capitalización en el 2003 fueron aquellos que se dedican a las actividades no agropecuarias.

El índice de capitalización de los beneficiarios del 2003 se ubicó en 0.35, destacando las actividades no agropecuarias con 0.98 y en menor escala las agrícolas apenas el 0.11; de hecho más del 90% de los apoyos recayeron en estas dos actividades en ese año. De cualquier forma la capitalización de los productores apoyados por el PDR se incrementó en un 35%, destacando el componente de maquinaria y equipo para todos los beneficiarios.

En el 2005 fueron encuestados 74 grupos que integran a 716 beneficiarios. El 94 % declaró haber recibido los apoyos y realizado inversiones del orden de 17.7 millones de pesos, de los cuales el 63% fueron otorgados por el gobierno a través del PDR y el resto 37 % fueron aportados por los grupos beneficiarios (6.5 MDP). Nuevamente no se encontró una explicación satisfactoria del porqué el incremento de las inversiones gubernamentales en el 2005 y el 2006.

Los apoyos del Programa fueron orientados a las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias. A las primeras les correspondió 7.3 MDP equivalentes al 41%, a las pecuarias el 22%, es decir, 4.0 MDP y finalmente a las actividades no agropecuarias el 37% restante con un monto de 6.4 MDP.

En este año del 2005 puede considerarse que el indicador de capitalización es de los más significativos que pueden ser considerados en la evaluación. Realmente fue importante ya que el capital que declararon los beneficiarios antes del apoyo fue incrementado en 11 MDP en números redondos, destacando en forma importante los productores de los tipos II y III, donde recayó el 63% de los beneficios. Es importante considerar que la capitalización esta diluida entre más de 400 productores que conforman los 44 grupos de los tipos antes señalados. Por tanto la capitalización de los beneficiarios del 2005 fue del 52%, superando a los del 2003 con 17 puntos porcentuales. Esta diferencia se explica por el tipo de productores que fueron apoyados y por las aportaciones de los mismos, las cuales fueron de un nivel interesante.

#### **4.2.2 Producción y productividad**

Dados los niveles de productividad los impactos en este renglón fueron casi nulos, no obstante que los apoyos permitieron conservar el nivel productivo al apoyar la sustitución del equipo con vida útil agotada y con obsolescencia técnica. Los volúmenes de producción no fueron incrementados sustancialmente, debido a que gran parte de los productores del sector primario no incrementaron ni la superficie ni los rendimientos. Esto se debió a que los apoyos no fueron orientados a ese fin sino a la sustitución de equipos.

#### **4.2.3 Cambio tecnológico**

En los recursos entregados en el 2003 no provocaron mejoramiento del nivel tecnológico, debido a que los apoyos entregados a los beneficiarios dedicados a la actividad primaria fueron realmente para sustituir equipo que ya tenían y para pequeñas obras de infraestructura, aunado a que el número de apoyos fue realmente bajo (31%). Este hecho no motivó en dichos productores un cambio en su nivel tecnológico. El grueso de los beneficiarios dedicados a las actividades no agropecuarias, principalmente al comercio,

fueron micronegocios en donde no se percibe que estén trabajando con un nivel de tecnología relevante. Siendo tan diversos los apoyos se imposibilita su medición.

#### **4.2.4 Reconversión productiva**

En el capítulo anterior se informó que en el 2003 fueron apoyados el 64% de los beneficiarios en actividades no agropecuarias y en el 2005 el 46%, sin embargo, estos apoyos no fueron para reconvertir actividades primarias por otro tipo, dado que, los apoyos recayeron en personas del medio rural que ya se dedicaban a ese tipo de negocios. Lo más cercano a reconvertir fueron los recursos entregados a la acuicultura, actividad considerada por las autoridades estatales como preferida para reconvertir terrenos agrícolas. No obstante, todos los beneficiarios encuestados se encuentran en el mismo caso, no eran ni agricultores ni ganaderos de bajos recursos. Por lo tanto, y resumiendo los apoyos entregados por el PDR en los dos años que se evalúan no tuvieron impacto en la reconversión productiva

#### **4.2.5 Integración de cadenas agroalimentarias**

En el cuadro 4.2.5.1 que aparece en anexos puede observarse el tipo o giro de los micronegocios apoyados con inversiones del PDR, ubicados dentro de las actividades no agropecuarias. En el 2003 se apoyaron 17 negocios considerados como de transformación, donde destacan: tortillerías, talleres de herrerías, de costura, construcción de pequeñas obras. También se apoyaron micronegocios dentro del comercio, como: abarrotes, papelerías y otros comercios. Por último, se apoyaron micronegocios en otras actividades como la acuicultura, actividades relacionadas con el turismo, restaurantes, cafés internet, etc. En el 2005, no fue muy distinta la distribución: 15 negocios dentro de la transformación 3 dentro del comercio y 16 en otras actividades destacando la acuicultura con 9. El análisis de los beneficios otorgados a las actividades primarias indica que no hubo apoyos para mejorar los productos en poscosecha, ni para transformarlos, así como tampoco para mejorar la comercialización, de manera que en estos dos años no han sido favorecidas la integración de cadenas agroalimentarias por parte del PDR.

#### **4.2.6 Según tipo de beneficiario**

La capitalización de los beneficiarios apoyados en el 2003 en actividades no agropecuarias, fue más importante en los productores del nivel I, ya que su capital se incrementó en más de 12 veces, lo cual se explica porque ellos partieron de un capital muy bajo y gracias a los apoyos recibidos por el PDR fue enormemente incrementado. Ello no significa que ya estén totalmente capitalizados, sino que simplemente su incremento marginal fue importante, lo que les permite seguir creciendo. El nivel II de productores incrementó su capitalización en un 96%. Al aumentar su inversión de 1,840.1 miles a 3,615.3 miles. En cambio el tipo III mejoró su capitalización en un 32%, gracias a las inversiones realizadas tanto por el PDR, como a las que ellos realizaron. Cabe señalar que en estos tres niveles se localizó el 95% de los productores beneficiados en este tipo de actividades. La capitalización de los beneficiarios en actividades primarias realmente fue irrelevante.

La capitalización de los beneficiarios del 2005 por tipo de productor varía en forma importante al compararla con la del 2003. Los 70 grupos de productores que afirmaron haber recibido el apoyo tuvieron incrementos en su capital en un 52%. Se clasificaron 22 grupos dentro del tipo I con 250 productores; ellos incrementaron su capital de \$11,650.00 hasta \$753,153.00, gracias a las inversiones realizadas, tanto por el Programa como las suyas propias. En el tipo de productores II se ubicaron 27 grupos con un total de 270

beneficiarios, los que incrementaron su capital en virtud de las inversiones en 227% al aumentar de \$ 2,568.8 miles hasta \$ 8,400.3 miles. Los grupos clasificados como tipo III fueron 17 con un total de 170 productores, los cuales tuvieron incrementos más discretos en su capitalización de sólo el 21%. Estos tres tipos de productores representaron el 94 % del total de beneficiarios.

#### **4.2.7 Según actividad en la que se utilizó el apoyo (agrícola, pecuario y no agropecuario)**

En el análisis por actividades apoyadas la capitalización resultante es la siguiente: en el año de 2003 la capitalización total en los tres tipos de actividad fue del 59%. Las actividades **no agropecuarias** fueron las que mayormente se capitalizaron. Los 83 casos atendidos incrementaron su capital de \$ 1,323,600.00 hasta \$ 8,823,100.00 obteniendo un porcentaje de capitalización del 567 %. La ganadería atendida por el Programa tuvo una capitalización del 65 %, al pasar de \$ 379,000.00 a \$ 1,070,200.00. Por último la agricultura manifestó haberse capitalizado en un 24 %. En el 2005 los resultados de la capitalización derivada de las inversiones realizadas por la Alianza y los productores fue del siguiente orden: la capitalización total fue del 52 %. Nuevamente la actividades no agropecuarias manifestaron el mayor índice de capitalización con el 175 %, ya que de un capital anterior al apoyo de \$ 1,427,658.00 lo incrementaron a \$ 3,927,140.00 después del apoyo. Las actividades agrícolas obtuvieron el segundo lugar con una capitalización del 77 % y finalmente las actividades ganaderas con el 22 % de capitalización. Los resultados están influenciados por dos razones: una por el monto de capital manifestado antes y después del apoyo y la otra por el monto de los apoyos recibidos.

#### **4.2.8 Con y sin la presencia de servicios del Prodesca**

Los resultados de la capitalización no se alteran por la presencia del PRODESCA, primero porque los proyectos apoyados con recursos del 2005 aun no se sabe cuales permanecerán y segundo porque la gran mayoría de los apoyos fueron apoyados con recursos para la elaboración del proyecto, por lo que no podría establecerse la diferencia entre unos y otros. Dado que la evidencia muestra que hasta el momento los proyectos no aportan al desarrollo de capacidades de los beneficiarios no se prevé que el subprograma tenga impacto alguno. Tampoco se pudo estimar el impacto que tendrán los servicios de asistencia técnica y la capacitación que se dio a los grupos, pagada con recursos PRODESCA, ya que estos son servicios aislados que debido a su moderación debieran ser abordados como estudios de caso.

### **4.3 Evaluación de impactos en temas de interés específicos**

Los temas de interés específico de las autoridades estatales, mencionados en el capítulo 3, no fueron evaluados en cuanto a su impacto. Dado que la función de los CMDRS inició prácticamente en el 2005, será hasta el 2007 cuando se puedan medir si los proyectos apoyados tuvieron viabilidad, además en el PDR el tema fue detectar la forma en que se desempeñaron los coordinadores y los CMDRS en el proceso operativo. No obstante hasta el momento los impactos señalados para el 2005 en puntos anteriores en este mismo capítulo corresponden básicamente a la operación municipal, su desempeño no ha generado otros impactos relevantes en la operación del programa. Fueron mencionados también algunas ineficiencias en la parte de la gestión, especialmente en la focalización y en la elegibilidad de los beneficiarios. Se espera que las autoridades municipales por idiosincrasia tengan mayor contacto con la problemática local, existe la posibilidad optimista de que los municipios propongan nuevas estrategias en el abordaje del programa, tendiendo a la territorialidad (como incipientemente lo está manejando el municipio de Ensenada).

#### 4.4 Valoración de conjunto sobre los impactos del Programa

El Programa se ha desenvuelto bien, pudiéndose afirmar que al paso del tiempo en los últimos cinco años presenta mejoras, independientemente de las oscilaciones de algunos parámetros. Pero lo cierto es que, ante una problemática global del sector no se percibe que el PDR pueda presentar soluciones o si las presenta al aplicar sus estrategias no se nota su presencia, lo que pasa es que la cobertura del Programa es muy insuficiente y los buenos impactos se diluyen en un universo demasiado grande. Por ejemplo, se podría afirmar que el programa apoyó en 10 años a 6,500 pobladores del sector rural y esto que representa, el 5% de la PEA rural. Es necesario como ya se mencionó que se piense seriamente en un plan integral de desarrollo rural en el estado, para que se definan los objetivos y las estrategias de conjunto y se haga un solo paquete con los recursos de todos los programas y se orienten a la problemática que resulte.

Reconociendo el desenvolvimiento operativo del Programa de DR debe reconocerse que al momento los impactos del programa son sumamente limitados, específicamente en lo concerniente a la mejora del ingreso, la generación de empleos, la reconversión productiva, el desarrollo de capacidades y el fomento a la organización. Independientemente de los recursos aportados tanto por productores y gobierno, el destino de los mismos, sin una estrategia clara de desarrollo rural integral, diluye cualquier esfuerzo. Es menester aplicar esfuerzos por mejorar la participación de la población objetivo, así como lo competente respecto a la participación incluyente de la misma dentro de su seno, con el ejercicio pleno de las facultades otorgadas. En los siguientes dos cuadros (4.4.1 y 2) se resumen los impactos de mayor relevancia del PDR.

**Cuadro 4.4.1. Principales indicadores para el 2003**

SUBPROGRAMA	CATEGORÍA DE INVERSIÓN	NUM. DE BENEF.	IMPACTO NIVEL 2	INDICADOR	IMPACTO NIVEL 1
PAPIR: Actividades primarias	Sistemas de riego tecnificado.	40	Inversión x benef.	75,935	Ingreso: 1.3 %
	Nivelación de suelos.		Capitalización	0.11 11 %	Empleo: 1.17
	Infraestructura lechera		Tasa de capitaliz.		
Actividades no agropecuarias	De transformación (Micro agroindustria)	83	Inversión x benef.	75,935	Ingreso 96.7 %
	De comercio (abarrotes, papelerías)		Capitalización	0.98	Empleo 0.96
	Otras actividades (Acuacultura, restaurantes)		Tasa de capitalización	98 %	
Total PAPIR	Todas	123	Inversión x benef. Índice de capitaliz Tasa de Capitalizac	75,935 0.349 35%	Ingreso 34.9% Empleo 0.98

Fuente: Las encuestas a beneficiarios y los cuadros de salida.- 2003

**Cuadro 4.4.2. Principales indicadores para el 2005**

<b>SUBPROGRAMA</b>	<b>CATEGORÍA DE INVERSIÓN</b>	<b>NUM. DE BENEF.</b>	<b>IMPACTO NIVEL 2</b>	<b>INDICADOR</b>	<b>IMPACTO NIVEL 1</b>
PAPIR: Actividades primarias	Sistemas de riego tecnificado. Nivelación de suelos. Infraestructura lechera	42 Grupos	Inversión x grupo. Capitalización Tasa de capitaliz.	232,894  1.35 35.%	Ingreso: Empleo:
Actividades no agropecuarias	De transformación (Micro agroindustria) De comercio (abarrotes, papelerías) Otras actividades (Acuicultura, restaurantes)	34 Grupos	Inversión x grupo. Capitalización Tasa de capitalización	232,894 1.75 75%	Ingreso Empleo
Total PAPIR	Todas	76 Grupos	Inversión x grupo Índice de capitaliz Tasa de Capitlizac	232,894 1.52 52%	Ingreso Empleo

Fuente: Las encuestas a beneficiarios y los cuadros de salida.- 2005

## Capítulo 5

### Conclusiones y recomendaciones

#### Objetivo

Formular las conclusiones y recomendaciones de mayor relevancia considerando la correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa, así como los resultados de la evaluación de su gestión en el estado y el análisis de los impactos

#### 5.1 Conclusiones

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

- El dinamismo de las actividades económicas del sector ha sido discreto, si bien algunas ramas de la producción muestran un comportamiento aceptable, como la horticultura y en ganadería la producción de carne, es difícil afirmar que los apoyos del PDR han influido en esos resultados. Lo cual puede ser derivado de que los recursos del programa se enfoquen más a resolver problemas de una mínima parte de la población rural y no impacta a la hora de dimensionar el crecimiento global del sector. Todo indica que el Programa es congruente pero insuficiente para generar un proceso de reversión de la problemática del sector rural en B. C.
- Después de 10 años de operación se concluye que el Programa dista mucho de haber alcanzado los objetivos que se ha propuesto. Se reconoce que no es antagónico con el entorno, ni con las estrategias estatales, pero en las condiciones en que se está aplicando no va a trascender en conseguir el desarrollo de las comunidades rurales del estado. Se requiere que el conjunto de esfuerzos federales, estatales y municipales se enfoquen hacia un mismo sentido, en torno a un Plan Estatal de Desarrollo Rural cuya característica sea la integralidad y la visión territorial. Y la inclusión real, factor indispensable para el redimensionamiento del alcance de este Programa.

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

El programa se ha manejado conforme a los planteamientos normativos. Los recursos se orientaron primero a productores que realizan actividades primarias, pero no a actividades productivas. En los años 2001 y 2002 se favorecieron los apoyos al traspaso de los productores beneficiarios. Al siguiente año se notó un cambio, al apoyar actividades no agropecuarias sin ninguna relación con las tradicionales del sector, como: abarrotes, misceláneas, cafés internet, talleres de costura, llanteras, tortillerías y la más importante la acuicultura, especialmente el cultivo del camarón. Esto muestra que se han aplicado las propuestas de cambio, pero los recursos asignados en términos reales han sido reducidos en esos 5 años.

- En el 2004 se constituyen los CMDRS y empiezan a funcionar dos en los municipios de Ensenada y Tecate con algunas deficiencias, en el 2005 entra en funciones el de Mexicali con un desempeño discutible. Se crean los CDDRS, sin entrar en funcionamiento y así lentamente se va cumpliendo con la estrategia del PDR, atendiendo lo señalado por la Ley de desarrollo Rural Sustentable aprobada en el 2001. Pero la cobertura real del Programa sigue reduciéndose.

- El Programa ha apoyado la consolidación de algunos negocios en estos cinco años, pero no lo ha logrado en negocios acuícolas como el cultivo del camarón, ostión o la tilapia, tampoco se observaron negocios sobresalientes derivados de la agricultura (como los invernaderos apoyados en el 2005) o la ganadería, como la fabrica de quesos en el ejido Real del Castillo que ha recibido varios apoyos y no a podido iniciar su operación.
- Otros recursos invertidos siguen sin estar en pleno uso como lo son las inversiones de tipo acuícola de los ejidos El Rosario (planta procesadora de erizo), Ej. Nuevo Mexicali (camarón), Ej. Leandro Valle (tilapia), Ej. Héroes de la Independencia (bagre), apícola (Valle de la Trinidad y Misión de Santa Catarina, específicamente los apoyos a la tribu Kiliwa y Pai Pai), infraestructura para conservación de agua (Ej. El Costeño), equipo de riego por aspersión (Bahía de los Ángeles), y Centros de Acopio (Ej. Nayarit).
- Sin embargo en el 2005, se apoyaron algunos negocios interesantes por su magnitud y género: dos fábricas de queso, dos rastros, incluyendo el rastro TIF 54, así como a dos grupos artesanales y los cinco invernaderos financiados en Mexicali.
- El proceso de planeación del programa en el estado no está considerado por parte de los actores involucrados en su aplicación, dado que la determinación de las magnitudes del PDR son producto de la negociación y no de la planeación del sector rural, lo que indica, que en el sector rural no hay planeación integral, por tanto no hay políticas ni estrategias comunes para enfrentar la problemática.
- La asignación de recursos al estado, esta dada por una formula y atendiendo a las disposiciones de carácter legal previamente establecidas y la distribución de los apoyos entre los beneficiarios elegibles obedece a negociaciones locales pero no a una planeación.
- En los cinco años del PDR el avance del PRODESCA no es el esperado. Esta situación se explica porque el subprograma enfatiza los apoyos a la generación de proyectos que por mucho se alejan de la posibilidad de generar capacidades en sus propietarios, ya sea por su baja calidad, ya por el poco interés de quien los utiliza exclusivamente como requisito a cumplir. Sin duda en el 2005 esta situación empeora, influenciada por la decisión de los coordinadores municipales o sus jefes, quienes entregaron la responsabilidad de elaborarlos a personas sin el perfil requerido por las Reglas de Operación. Un porcentaje importante de beneficiarios contestó no haber ni seleccionado ni decidido quien le hiciera el proyecto.
- Fueron revisados 29 proyectos del total que se elaboraron en el 2005 y no se localizó en los expedientes de cada beneficiario algún formato que indicara el tipo de revisión que se hace a los proyectos y los sustentos para su aprobación, lo cual suele ser indicador de un deficiente proceso en su revisión, lo que agrava la situación.
- En el caso del PROFEMOR, la situación es similar. En la mayoría de los casos, la selección de los PSP no es una decisión de la empresa que se pretende beneficiar, salvo una excepción en San Quintín. Como resultado de esta práctica, los pocos negocios apoyados no muestran logros relevantes, lo cual es explicable, porque no

cuentan con programas de capacitación y asesoría para aplicarlo en cada empresa y no disponen de una metodología de trabajo probada. Dada la necesidad de estas empresas incipientes se requiere para atenderlas conocimientos en aspectos organizacionales, jurídicos, agronómicos, contables, administrativos, de comercialización, entre otros, que difícilmente pueden ser encontrados en un prestador de servicios profesionales. Tal vez debiera replantearse la estrategia contratando grupos profesionales multidisciplinarios, con capacidad y experiencia.

- La mayor parte de los análisis verificados en el proceso de evaluación están sustentados en los resultados de los dos años evaluados en este proceso, especialmente en el 2005, sin embargo, se observó también los avances del 2006, a la fecha de esta evaluación la convocatoria tenía un mes aproximadamente, pero aun no se abrían las ventanillas para la recepción de las solicitudes. En este lapso se observó algo que verdaderamente es para llamar la atención: los recursos de la Alianza para el campo fueron incrementados en más del 100%. Para DR el incremento fue de más del 30%. La aportación del estado será superior a los 30 millones para toda la Alianza, lo que nunca había sido visto. Merece la pena recordar que con lo que respecta al programa de DR, los recursos aportados en el 2001 (por encima del promedio anual), fueron aprovechados por los programas de FA y FG. Se esperaría que no ocurriera lo mismo.
- Hasta el momento puede decirse que el esquema utilizado no ha sido el de desarrollo participativo. Trabajos de desarrollo regional no son comunes reconociendo los planes del Valle de Guadalupe, Ojos Negros, el estudio de oportunidades de negocio del sur del Valle de Mexicali (en construcción y no precisamente participativo), el estudio participativo orientado a la promoción del desarrollo sustentable en el ejido Confederación Nacional Campesina (realizado en el año del 2004 en el municipio de Ensenada con fondos ajenos al programa de DR), entre otros. Tareas bajo esquemas participativos, tales como el diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación han estado ausentes. No existen evidencias sobre la realización de talleres rurales participativos de ninguna índole por lo que se adolece de transectos, mapas sociales, gráficos históricos de las comunidades, matrices de evaluación de recursos, matrices de priorización de problemas, etcétera, todos ellos base del desarrollo participativo.

### **5.1.3 Principales impactos:**

- En el 2003 el impacto del Programa en los ingresos de los beneficiarios es aceptable, sobresaliendo las actividades no agropecuarias. Las actividades primarias mostraron un crecimiento mínimo de 1.3 %, mientras que las no agropecuarias tuvieron un índice de 1.96. En conjunto el incremento de los ingresos fue a una tasa del 34.9%. Este incremento se explica más por el incremento de los precios relativos de bienes y servicios básicos, que por incrementos en la producción y productividad.
- Los apoyos recayeron en productores de tipo I y II principalmente y en actividades no agropecuarias (64 %). Los beneficiarios en 2003 fueron principalmente PBIT.
- En el empleo los incrementos fueron verdaderamente modestos. Las actividades primarias generaron 1.17 empleos por beneficiario (un gran porcentaje de ellos de

carácter familiar) y las no agropecuarias 0.96. Lo que indica que en el 2003 los beneficiarios conservaron apenas el nivel de autoempleo.

- En términos de inversión y capitalización en el 2003, también se observaron buenos resultados. Los productores primarios encuestados resultaron ser el 25% del total, todos del tipo I y II y principalmente agrícolas, a los que les correspondió el 23 % de los apoyos. En Las actividades no agropecuarias resultaron 73 productores que continúan en la actividad, quienes se beneficiaron con el 77% de los apoyos recayendo en los tipos I, II y III. El monto total de inversión promedio por beneficiario fue de \$75,935.00 y el incremento del capital promedió el 35 %. Los individuos dedicados a las actividades no agropecuarias resultaron con una mayor capitalización (98 %), mientras los primarios alcanzaron el 3.5 %.
- Los mayores impactos tanto en ingresos como en capitalización se lograron en las actividades no agropecuarias, lo que hace suponer son las más viables. Sin embargo las mismas no tienen en marco estratégico. Reconociendo que colaboran en la generación de autoempleo y a la inclusión de ciertos negocios a la formalidad su dispersión territorial impiden realmente evaluar el impacto comunitario.
- El 2005 no fue la excepción; se encuestaron 74 de 76 grupos que representaron 716 productores, también de los tipos I, II y III, distribuidos 41% en actividades agrícolas, el 22 % en pecuarias y el 37 % en las no agropecuarias. La inversión total del PAPIR fue de 17.7 MDP de los cuales el 63 % correspondió a la Alianza y el 33% a los beneficiarios. El impacto a la capitalización fue en promedio el 52 % donde las actividades que produjeron el mayor impacto fueron las no agropecuarias.
- Los análisis conducen a suponer que los esfuerzos del PRODESCA no inciden en la generación de impactos y resultados positivos en el desarrollo de capacidades en general en los proyectos aplicados, primero porque antaño se privilegio el esquema de atención a la demanda y no es hasta el 2005 donde esta estrategia se vuelve preponderante lo que suscita que sus efectos aun no sean posible dimensionar y segundo porque no están técnicamente bien elaborados.

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

El estado mostró interés por que se viera el proceso de gestión municipal. No se diseñaron instrumentos de medición porque se consideró que la metodología de la evaluación contenía los elementos suficientes para que se apreciara los detalles operativos de los municipios.

De cualquier forma puede concluirse que en esencia la municipalización ha comenzado, y el proceso de aprendizaje será complicado. Hasta el momento, no ha tenido un efecto relevante en la operación del programa (aunque si en el ejercicio clientelar). Se espera que las autoridades municipales por idiosincrasia tengan mayor contacto con la problemática local, existe la posibilidad optimista de que los municipios propongan nuevas estrategias en el abordaje del programa, tendiendo a la territorialidad.

Además en los talleres de discusión se espera que se aporten los elementos necesarios para dar cumplimiento a las expectativas de las autoridades estatales. También hubo interés en otros temas como el avance en los programas que tienen que ver con el uso

sustentable del agua, el cual sería tratado por el Programa de Fomento Agrícola y otros en ganadería.

## **5.2 Recomendaciones**

Con estas recomendaciones se intenta aportar elementos de juicio significativos para mejorar los procesos de gestión e incrementar los impactos del Programa. Además están planteadas dentro del marco normativo vigente y consideran los siguientes ejes:

### **5.2.1 Entorno y resultados del Programa**

- Dado que el Programa es congruente con el entorno, no es antagónico, las autoridades estatales tienen claridad en la problemática, debe dársele suficiencia para impactar en la solución siendo la principal observación que todavía no logra ser integral, territorial y participativo.
- Debido a que los apoyos al sector están dispersos debe considerarse la necesidad de elaborar un Plan de Desarrollo Rural Sustentable Estatal cuyos principios sean la diversidad (geográfica y social), el desarrollo endógeno, la sustentabilidad, la territorialidad y la integralidad, y la participación democrática.
- Deben de discutirse y replantearse los esquemas de concurrencia de programas dirigidos a la población rural. Hasta el momento, se carece de la coordinación y cooperación necesaria para este esfuerzo gubernamental.
- Generar entre la población rural y los demás actores del sector un mismo concepto en cuanto a la problemática y soluciones. Para que los productores y funcionarios sepan lo que les corresponde hacer a cada uno y en conjunto.
- La participación de los actores locales en el diseño de políticas públicas es indispensable para su viabilidad.
- Deben proponerse estrategias para acrecentar el capital humano y social. Estos temas han estado ausentes en los 10 años que el programa ha operado.

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

- Dentro del Plan propuesto deben diseñarse programas de capacitación y asesoría técnica específicos para las características del sector rural del estado, para que el desarrollo humano se de paralelamente con la capitalización, a través del PRODESCA Y PROFEMOR.
- Para mejorar la asignación de recursos, debe tenerse claridad en cuanto al concepto y la estrategia del desarrollo rural, para que se aplique una misma idea de cómo lograrlo, aplicando criterios comunitarios o individuales.
- Dentro de un Plan Estatal será más fácil que cada municipio adopte las sinergias y desarrolle actitudes enfocadas a los diferentes objetivos planteados, como: mejorar

los procesos operativos, lograr la reconversión, alargar las cadenas productivas, lograr impactos relevantes y la sustentabilidad.

- Paralelamente deben tomarse estrictas medidas para determinar la raíz de las anomalías encontradas en el funcionamiento municipal y proponer soluciones.
- El programa de capacitación estatal debe contener una estrategia para seleccionar y preparar a los PSP con los perfiles adecuados, que permitan formar otro tipo de *extensionistas* con visión empresarial en el sector rural.
- Estos *extensionistas* con visión empresarial deben ser profesionales de diferentes ramas pero especialmente: agrónomos, veterinarios, oceanógrafos, ingenieros industriales, contadores, administradores, sociólogos, especialistas en educación y economistas. Por ello sería recomendable que estos servicios puedan ser contratados en servicios integrales.
- A nivel gubernamental debe discutirse la viabilidad de un nuevo prestador de servicios rural: el agente de desarrollo. Los pagos de sus servicios pueden ser de PRODESCA o PROFEMOR. En el mismo tenor, la asistencia técnica (misma que se reconoce limitada en personal, capacitación, salarios y recursos operativos) debe reestructurarse para adecuarse mejor a las nuevas exigencias que demanda la LDRS.
- Mientras tanto para que el PRODESCA aporte mejores resultados debe tenerse especial cuidado en la calidad de los proyectos presentados por los distintos PSP que aceptan las autoridades competentes por lo que debe mejorarse la selección de los proyectos aprobados lo cual obliga a una mejora continua de los distintos PSP y un papel más protagónico de quien evalúa sus trabajos.
- Mientras tanto debe seleccionarse a los PSP con el perfil adecuado para que se comprometan con los productores y con los proyectos, mediante un proceso de interacción previo.
- Establecer como falta grave dentro de la normatividad de contratación de PSP la adjudicación directa realizada por coordinadores municipales. Es indispensable eliminar esta práctica que vicia el desarrollo pertinente de esta tarea.
- Es imprescindible que el CECADER cumpla en su total magnitud con las tareas encomendadas. Las mismas son de relevancia para la viabilidad de los proyectos estatales.
- Las distintas comisiones dentro, tanto del Consejo Estatal de Desarrollo Rural como de los distritales (en su caso) y municipales, deben de tener estrategias de difusión de los resultados logrados. Sus avances y desempeño, son desconocidos.
- Un tema relevante no abordado es la drogadicción en los habitantes rurales. Esta problemática daña el tejido social y es hoy por hoy, un tema de carácter inmediato. En el trabajo de resultados de beneficiarios pecuarios por parte del programa de DR en Baja California (2000 - 2004) de 44 localidades rurales visitadas en los municipios de Ensenada y Tecate, 88.6% consideraron este flagelo como grave. El

Valle de Mexicali padece también sus estragos. Desintegración familiar, deserción escolar, descapitalización, robos, violencia e inseguridad, están ligados directamente a este fenómeno.

### **5.2.3 Impactos**

- Los apoyos deben estar enfocados a lograr cambios en la productividad y la rentabilidad de las actividades productivas del sector rural a través de la agregación de valor e inclusión de los productores en las cadenas productivas.
- Los productores que tuvieron mayores impactos en sus ingresos, en la capitalización y en general en sus condiciones de vida son los PBIT.
- Debe continuar la idea de apoyar la organización y la identificación de oportunidades de inversión, para favorecer a los grupos legalmente constituidos con proyecto.
- La elaboración del Plan propuesto anteriormente va a permitir que los PBIZM y NM puedan iniciar el proceso de organización para descubrir sus oportunidades de inversión y con base en ellas elaborar sus proyectos.
- Para lograr mayores impactos en los casos apoyados debe ponerse especial cuidado en elaborar proyectos integrales, que realmente ayuden a los beneficiarios a iniciar bien su negocio adoptando un sistema de seguimiento por expertos.
- Sin tener una medición específica, muy probablemente los impactos más sobresalientes del programa se dan en el marco de la aceptación de las autoridades locales de la importancia de generar ingreso rural no agropecuario (aún sin establecer una política territorial de las mismas) del cual se estaba reuente por considerar que este no estaba considerado en la misión y visión de la institución (estado) y del proceso de municipalización por fin aterrizado (que no consolidado) que acerca (pero aun lejano) a la participación de los protagonistas locales en la generación de la política pública al respecto.

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

- Es recomendable tener especial atención en la transparencia de la operación de los municipios y en el funcionamiento de los CMDRS, dado que se observaron algunas anomalías en la gestión, en la elegibilidad de los beneficiarios y en el proceso operativo, primordialmente en Mexicali y Tecate.
- Debe diseñarse un sistema de supervisión y seguimiento de la operación municipal para evitar que se continúen las anomalías y evitarlas en otros municipios y sobretodo eliminar la idea de establecer un sistema de vigilancia extrema.
- En el entendido que las tareas de evaluación no son auditorías administrativas, se debe exponer las anomalías con el sentido de que dicha información, retro alimenta el proceso de toma de decisiones.
- Debe fomentarse la idea de que cada municipio elabore su plan de desarrollo rural integral para que determine la magnitud de la problemática y aplique medidas y esfuerzos suficientes.

### **5.3 Imagen futura del Programa**

- Dado que se concluyó que el Programa tiene pertinencia y que puede ser viable en el futuro, pero que también es cierto que no tuvo peso específico en los resultados obtenidos en el sector rural, se reitera la recomendación de que es necesario definir con toda claridad la visión a futuro del sector rural del estado y para ello es necesario la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Rural enmarcado en la nueva LDRS.
- Ese plan debe ser consensuado por lo que se requiere la participación de todos sus protagonistas. Las experiencias pasadas nos señalan que los planes hechos exclusivamente por autoridades gubernamentales y en contados casos, con expertos contratados ex profeso, no tienen viabilidad.
- Finalmente con respecto a su imagen futura, el programa sin duda, es el mejor ejercicio de aprendizaje en una nueva forma de resolver la problemática ciudadana (en este caso rural). Ante el reconocimiento oficial de las limitaciones del gobierno, la sociedad tiene que ser responsable y autónoma en el planteamiento de cómo afrontarlos.
- A partir de ese plan se tendrá que diseñar un modelo de desarrollo específico que permita primero el crecimiento del sector en forma armónica y sostenida, considerando las características de la región, enfatizando las oportunidades y tomando en cuenta las amenazas que encierra el entorno. Existen elementos para asegurar que el sector rural del estado, a diferencia de otras entidades, cuenta con las condiciones para esta propuesta.

## Bibliografía

1. Anexos técnicos, Addenda, cierres de programa.
2. Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005
3. Reglas de operación del 2003, vigentes para el 2005
4. Guía metodológica para la evaluación estatal 2005
5. Evaluación estatal de Fomento Agrícola 2002
6. Estadísticas proporcionadas por la Delegación SAGARPA en el estado
7. Planes Estatales de Desarrollo Económico y planes sectoriales.
8. Planes Municipales de Desarrollo
9. Informes de Gobierno Estatal y Municipal
10. Entrevistas a funcionarios, empresas industriales, asociaciones de productores
11. Estadísticas proporcionadas por la SEDECO del gobierno del estado
12. Plan Nacional de Desarrollo Económico y el Programa Sectorial.
13. Reglas de Operación de diversos ejercicios presupuestales de la APC 1999-2003
14. Información Histórica de los Programas de Desarrollo Rural 1996-2006
15. Informes de evaluación externa e interna de Desarrollo Rural.
16. Encuestas y entrevistas y observación directa del evaluador
17. Cedula de información verificable aplicada a los actores del Programa
18. Base de datos de encuestas a beneficiarios del 2003 y 2005
19. Tipología de beneficiarios 2003 y 2005 de conformidad con la metodología propuesta por la UA-FAO.
20. Cuadros de salida del procesamiento de encuestas de beneficiarios y de entrevistas a funcionarios y otros actores.
21. Entrevistas a especialistas e informantes claves.
22. 80 herramientas para el desarrollo participativo. Frans Geilfus. SAGARPA – INCA – IICA. México. 2000.
23. Dimensiones del desarrollo rural en México. Aproximaciones teóricas metodológicas. Beatriz de la Tejera (coordinadora). Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (Michoacán 2002 – 2008), Centro de investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, Universidad Autónoma de Chapingo, Seminario Permanente Interinstitucional de Desarrollo Rural. México. 2003.
24. Programa de desarrollo comunitario. Estudio participativo orientado a la promoción del desarrollo sustentable en el ejido Confederación Nacional Campesina. Municipio de Ensenada. PRODERS. Baja California. México. 2004.

# **ANEXOS**

## **Anexo No. 1**

## **Metodología de la evaluación**

- **Categoría de beneficiarios**
- **Diseño muestral**
- **Otras fuentes de información:**
  - **Encuestas y entrevistas a otros actores**
  - **Información documental**
- **Integración y procesamiento de bases de datos**
- **Métodos y Análisis estadístico de las bases de datos**

## **Metodología de la evaluación**

La metodología utilizada en esta evaluación fue exactamente la que propuso la Unidad de apoyo de la FAO para los programas de la Alianza para el Campo 2004, misma que a continuación se transcribe.

### **A. Categorías de Beneficiarios de los programas a evaluar**

El Coordinador del Comité Técnico de Evaluación Estatal (CTEE) proporcionó a esta Entidad Evaluadora Estatal (EEE) el listado oficial de los beneficiarios de los programas a evaluar. Este listado fue indispensable para integrar el marco muestral. En el programa fueron consideradas cinco categorías de beneficiarios:

I) Beneficiarios que presentaron solicitud individual (ubicados generalmente con el componente de atención a la demanda de regiones y municipios no prioritarios de la entidad)

II) Grupo de Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso individual del componente otorgado.

III) Grupo de Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso colectivo del componente otorgado.

IV) Autoridades o instancias similares, cuando por ejemplo, los apoyos se otorgan a través de Presidencias Municipales que se encargan de administrar el bien y prestar servicios a productores beneficiarios individuales.

V) Organizaciones beneficiarias, como Centros de Investigación, Fundaciones Produce y Universidades, cuando por ejemplo se les otorgan apoyos para propagación y conservación de materiales genéticos para el desarrollo ulterior del propio programa. Esta EEE atendiendo las indicaciones de la metodología propuesta incluyó en el marco muestral únicamente a los beneficiarios individuales de las categorías I, II, y III.

No se encontraron casos de productores que recibieran el apoyo a través de un beneficiario de las categorías IV y V por lo que no se incluyen en la muestra.

En el caso de las categorías II y III se consideraron las siguientes clases de grupos:

1. Grupo Típico; Solicitan el apoyo como un grupo formado por productores que hacen uso individual o colectivo del componente otorgado en actividades propias de cada miembro del grupo. En el marco muestral se incluyeron todos los miembros del grupo considerando que para los encuestados de este tipo del grupo las respuestas al cuestionario hacen referencia a la situación individual del productor y no a la del grupo en general.

2. Grupo Familiar; Solicitan el apoyo como un grupo formado por miembros de una familia que hace uso colectivo del componente otorgado en la unidad de producción familiar. Se les considero como un beneficiario individual. Como en algunos casos no hubo información suficiente se les incluyó como grupo típico en el marco muestral y se levanto una sola encuesta buscando que fuera el jefe de familia, haciendo referencia a la situación del grupo familiar.

3. Grupo Empresarial; Solicitan el apoyo como un grupo formado por los socios de una empresa formalmente constituida, hacen uso del componente otorgado en la unidad de producción de la empresa. Se les considero como un beneficiario individual. En algunos casos se encuestó a los miembros del consejo de administración tomando en cuenta que las respuestas al cuestionario hicieron referencia a la situación de la empresa.

4. Grupo Simulado; Solicitan el apoyo como grupo, el representante de dicho grupo o algunos de sus miembros hacen uso individual o colectivo del componente otorgado, los demás miembros del grupo no utilizan dicho componente. Si un miembro que no utiliza el componente otorgado forma parte de la muestra fue encuestado considerando su situación personal, registrándose que no recibió el apoyo y que este lo utilizan otros miembros del grupo, o el representante del mismo.

No se encontraron casos de grupos que solicitan bienes públicos.

La lista completa de beneficiarios individuales (categorías I, II, III) constituyó el marco muestral, que de base para determinar el tamaño de la muestra y para seleccionar a los beneficiarios a encuestar.

## **B. Diseño muestral**

### **b.1 Marco muestral**

La muestra para la Evaluación del PDR 2005 incluyó beneficiarios de Alianza 2003 y 2005. Para efectos del cálculo de tamaño de muestra, las poblaciones de beneficiarios de 2005 y 2003 se tratan como poblaciones independientes y de cada una se extrae una muestra parcial aleatoria de acuerdo al procedimiento que más adelante se describe. El tamaño muestral total es el que resultó de la suma de la muestra de beneficiarios 2005 y la muestra de beneficiarios 2003. Cada registro que integra el marco muestral contenía como mínimo los siguientes

Datos del beneficiario:

- a) Programa en el que participó,
- b) Número de expediente,
- c) Nombre,
- d) Domicilio del beneficiario,
- e) Localización del predio,
- f) Componente otorgado, y
- g) Monto de la inversión realizada con apoyo del programa (inversión federal, estatal, del productor y total).

Para 2003, el marco muestral estuvo conformado por los beneficiarios del programa:

### **Desarrollo Rural**

#### **1. Subprograma PAPIR**

Para 2005, el marco muestral se integró por beneficiarios del programa:

### **Desarrollo Rural**

## Subprograma PAPIR

Para el 2005 no se calculó muestra, dado que el número de solicitudes atendidas fue de 76 y el padrón indicaba que los 76 beneficiarios eran grupos y como no se pudo predeterminar el tipo de grupos, se tomó la decisión con acuerdo del comité de entrevistar a la totalidad de los grupos beneficiarios, es decir un censo.

### b.2 Determinación del tamaño de muestra

El tamaño de muestra para Desarrollo Rural (DR), se determinó aplicando la siguiente formula:

Donde:

$$n_{ij} = \frac{\theta_{ij}}{1 + \left( \frac{\theta_{ij}}{N_{ij}} \right)}, \quad i = \text{DR} = 2003 \text{ y } 2005$$

- $n_{ij}$  es el tamaño de muestra parcial del programa  $i$  (DR) en el año  $j$  (2003, 2005).
- $N_{ij}$  es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral del programa DR en cada año (2003, 2005).
- $\theta_{ij}$  es una constante que corresponde al tamaño de muestra para una muestra aleatoria simple con reemplazo.

### Parámetros $\theta$ para Desarrollo Rural en Baja California

AÑO	PARAMETRO
2003	375.0
2005	280.8

El tamaño de muestra total del programa está dado por la suma de las muestras parciales.

De esta manera:

$$\text{Muestra total para Desarrollo Rural} = n_{DR, 2005} + n_{DR, 2003}.$$

### b.3 Cálculo de tamaño de muestra

Siguiendo el procedimiento, se determina el número de beneficiarios a ser encuestados en el programa, en el 2003 y en el 2005, aplicando la siguiente fórmula:

$$n_{DR} = \frac{\theta_{ij}}{1 + \left( \frac{\theta_{ij}}{N_{ij}} \right)} = \frac{375.0}{1 + \frac{375.0}{202}} = 131 \quad \text{Para Desarrollo Rural } 2003$$

#### **b.4 Procedimiento para seleccionar a los beneficiarios a ser encuestados**

Una vez determinado el tamaño de muestra ( $n_{ij}$ ) para cada programa, los beneficiarios que habrán de encuestarse se seleccionan a partir del listado completo de beneficiarios del programa correspondiente (marco muestral).

Dado que en 2005 se reportaron 76 grupos beneficiados al parecer todos legalmente constituidos y al no poder disponer con la información completa de los grupos, se tomó la decisión conjuntamente con el CTEE de realizar un censo en todos los grupos que aparecieron en el padrón. De los cuales fueron encuestados 74 al no poder hacer contacto con dos de ellos.

i. Se ordenó alfabéticamente la relación de beneficiarios por apellido y se les numeró de manera progresiva.

ii. A continuación se calculó un coeficiente “ $k$ ”, que resulta de dividir el número total de beneficiarios determinado en el programa ( $N_{ij}$ ) entre el tamaño de muestra calculado ( $n_{ij}$ ). Por ejemplo, Desarrollo Rural 2003: “ $k$ ” elemento de la muestra. Ejemplo: aleatorio ( $1$ ) \*  $k$ ).

$$k = \frac{N_{DR2003}}{n_{DR2003}} = \frac{202}{131} = 1.54 = 2$$

Números fraccionarios con decimales mayores o iguales a 0.50 se redondearon al entero inmediato superior.

iii. Se determinó un número aleatorio “ $s$ ” ubicado en el rango comprendido entre cero y “ $k$ ”.

iv. A partir del número aleatorio obtenido, previamente redondeado, se inicia la selección directa y sistemática, dentro del marco muestral, de beneficiarios a encuestar. Estos serán  $n_{ij}-1$  adicionales al aleatorio original “ $s$ ” con el cual se selecciona al primer elemento de la muestra.

#### **Reemplazos**

Para el grupo muestral 2003 se calculó un número de reemplazos igual al 20% del total de la muestra. Para 2005 no hubo reemplazos por tratarse de un censo.

#### **C. Aprobación de los diseños muestrales**

Los diseños muestrales fueron realizados conjuntamente entre el coordinador del CTEE y esta Entidad Evaluadora, por lo que fueron aprobados en su momento. Cada diseño muestral incluye el marco muestral, el cálculo del tamaño de la muestra, la relación de beneficiarios incluidos en la muestra y la relación de reemplazos.

#### **D. Otras fuentes de información**

Para complementar el análisis y la elaboración del informe final de la evaluación se realizaron reuniones con otros actores, tales como funcionarios directivos y operativos estatales, operativos municipales, y normativos federales, para la elaboración de la cédula de información verificable.

### **E. Integración y procesamiento de la base de datos.**

Las bases de datos tanto del 2003 como del 2005 fueron integradas con la información recabada en campo aplicando los cuestionarios previamente diseñados por la UA-FAO, misma que fue registrada en el sistema de captura Lotus Notes, una vez revisada y depurada dicha información se procedió a la replica para transferir la información al servidor central de la FAO y posteriormente se exportaron los datos al formato Excel para proceder a la elaboración de los cuadros de salida para su análisis e interpretación.

### **F. Método de análisis estadístico de las bases de datos.**

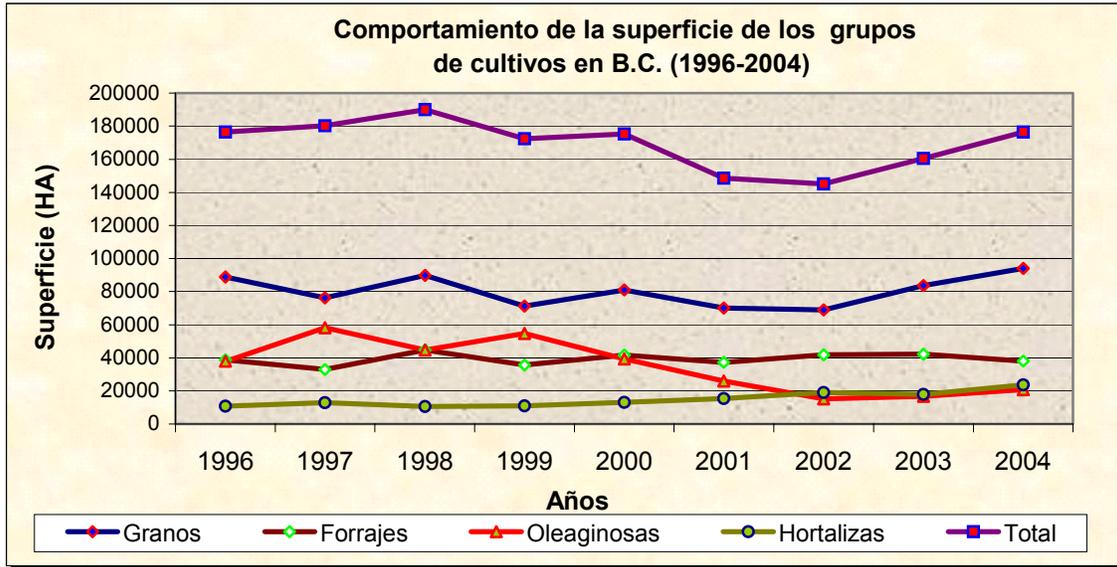
Los cuadros de salida que se elaboraron por parte de esta EEE se apegaron a las recomendaciones establecidas por la FAO en el segundo taller de soporte técnico verificado en la ciudad de México, por lo que se elaboraron cuadros para determinar los diferentes indicadores requeridos para el análisis, como son: Indicadores de proceso, Indicadores de Ingreso, Indicadores de Empleo, Indicadores de Comercialización, Indicadores de Innovación Tecnológica, Tipología de Productores e Indicadores de Desarrollo de Capacidades y Organizaciones, con la información e interpretación de estos cuadros se redactó el informe preliminar de la evaluación.

Posteriormente se realizó un proceso de discusión análisis y verificación de los contenidos del informe, por parte de los funcionarios estatales y federales, base en las observaciones y opiniones de los funcionarios se llevaron a cabo las correcciones y adecuaciones, para finalmente redactar y presentar el informe definitivo

## **ANEXO 2**



Gráfico 1.1.1.1



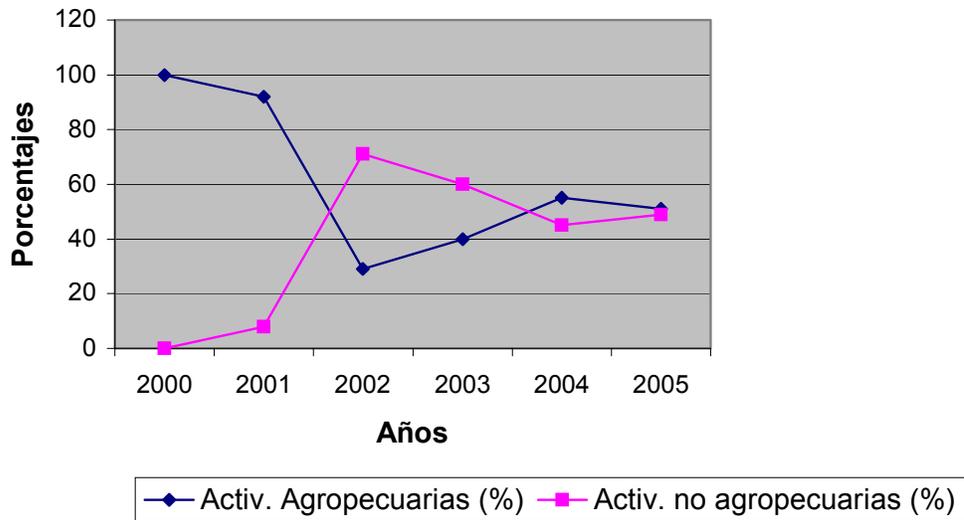
Fuente: información proporcionada por la Subdelegación Agropecuaria de SAGARPA.- Cierres de siembra.

Como lo muestra la gráfica anterior, el comportamiento de las superficies sembradas de los diferentes cultivos en el estado ha sido más o menos estable con ligeras tendencias de crecimiento, si acaso las oleaginosas y en especial el algodón refleja una franca tendencia hacia la baja, debido principalmente a la caída de los precios en el entorno internacional. Los rendimientos y la producción han crecido en forma lenta pero constante, sin embargo los precios han mostrado un importante grado de inconsistencia. La rama hortícola ha sido sin lugar a dudas la más dinámica, la más agresiva y aunque los precios, también muestran inconsistencias, los altos niveles de productividad mantienen su importancia, y aunque con alto riesgo, también los márgenes de utilidad se mantienen.

Al analizar los niveles de producción se observa un ligero incremento en los volúmenes, especialmente en trigo, alfalfa y hortalizas: esto se debe al aumento de la superficie y en menor grado a los rendimientos, sin dejar de reconocer los avances logrados por los productores en el uso de tecnologías.

Todo indica que la rama de las hortalizas es la que sigue proporcionando las mejores oportunidades del subsector agrícola primario, sin embargo, las condiciones de exigencia y de riesgo también son muy altos; por ejemplo: exige altos montos de inversión, un elevado grado de conocimiento del mercado y dada la falta de planificación y la ocurrencia de los fenómenos naturales, representa un alto riesgo. Existen alrededor de los cultivos tradicionales diversas oportunidades en la conformación de las cadenas agroalimentarias, como es el caso de la transformación o cualquier otra forma de agregarle valor a los productos. Se requiere, como lo plantea la Alianza, que los productores se preparen para hacer frente a los retos que implica la transformación y enfrentar otros mercados.

**Tendencia de las actividades agropecuarias y no agropecuarias apoyadas por el PDR (porcentajes) en BC (2000-2005)**



**Cuadro 2. Avances y pendientes en la gestión del PDR 2005**

Tema	Avances	Pendientes
Avances en la adopción de la estrategia del Programa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El PAPIR está totalmente apropiado y funciona</li> <li>2. Los apoyos vía proyectos han avanzado en términos cuantitativos.</li> <li>3. la estrategia del Programa se ha ido adaptando.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovechar más y mejor al PROFEMOR</li> <li>2. Mejorar la operación de PRODESCA, la calidad de los proyectos, mejor capacitación.</li> <li>3. Procurar mejores resultados en Capacitación y organización.</li> </ol>
Contribución del Programa a la nueva institucionalidad del medio rural	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ya están constituidos 4 CMDRS y en funcionamiento 3 de ellos.</li> <li>2. Ya han sido constituidos los dos CDDRS</li> <li>3. La aplicación del Presup. Estatal es adecuada</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un mejor funcionamiento de los CMDRS</li> <li>2. Que los CDDRS cumplan con su función legal</li> <li>3. que los recursos del PDR sean para beneficio de los pobladores de bajos ingresos.</li> </ol>
Procesos de planeación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existen Planes de Desarrollo Económico estatales y municipales</li> <li>2. Los Anexos Técnicos es el punto de partida</li> <li>3. Existen acuerdos entre representantes entidades</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar un Plan Estatal de Desarrollo Rural Sustentable y Territorial</li> <li>2. Elaborar planes de DRS a nivel municipios.</li> <li>3. Asignar mayores recursos al DRS estatal</li> </ol>
Asignación de recursos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las prioridades estatales coinciden con el PDR</li> <li>2. La focalización de beneficiarios se hace conforme a las Reglas de Operación, pero favorece a PBIT</li> <li>3. Los apoyos se asignan a favorecer proyectos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer nuevos, esquemas de financiamiento</li> <li>2. Diseñar un programa integral para fortalecimiento de empresas.</li> <li>3. Orientar los recursos a proyectos de PIBZM</li> </ol>
Circuito operativo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La operación es transparente</li> <li>2. Están definidas las etapas del proceso</li> <li>3. Se avanza en la descentralización de funciones</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los tiempos en la operación son muy largos</li> <li>2. Hacer más eficiente el proceso</li> <li>3. Revisar y erradicar los actos no transparentes</li> </ol>
Avances en la instrumentación de la estrategia del Prodesca	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La mayor parte de los recursos en 2005 se ejercieron vía proyectos</li> <li>2. hay mayores recursos para el PRODESCA</li> <li>3. Buena promoción del Subprograma.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar la calidad de los proyectos</li> <li>2. Contratar PSP capaces y comprometidos</li> <li>3. Apoyar proyectos con mayores grados de integridad.</li> </ol>
Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En la constitución de lo CMDRS y CDDRS</li> <li>2. En la participación de la toma de decisiones</li> <li>3. En la creación de una estructura administrativa</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar Planes de DRS en los municipios</li> <li>2. Mayor y mejor capacitación los Coordinadores</li> <li>3. Hacer más eficiente el proceso en municipios</li> </ol>
Consolidación organizativa y fomento empresarial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En ejemplos de apoyos a organizaciones</li> <li>2. En Asignación de recursos</li> <li>3. En apoyos a eventos de capacitación</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyar el diseño de un programa de cap. y A.T</li> <li>2. Contratar Profesionales con perfil adecuado</li> <li>3. Difusión adecuada del subprograma</li> </ol>
Aportes del Programa a la sustentabilidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyar el uso de sistemas de riego eficientes</li> <li>2. Apoyar el mejoramiento de suelos</li> <li>3. En la coordinación de las instancias GE y GF</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyar uso eficiente de suelo y agua Mexicali</li> <li>2. Recuperar las 40 mil ha con problemas de sal</li> <li>3. resolver los efectos de revestir el Todo Americano</li> </ol>
Perspectivas del Programa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En los impactos en la capitalización</li> <li>2. En la generación y conservación del autoempleo</li> <li>3. En el incremento de los ingresos de beneficiarios</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En una mayor cobertura</li> <li>2. mejorar los impactos en cuanto a empleo</li> <li>3. Orientar más los apoyos a los más necesitados</li> </ol>

### Flujo de la operación Municipal del PDR en el 2005

