

# Evaluación Alianza para el Campo 2006

**SAGARPA**



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



## Informe de Evaluación Estatal

Programa de Desarrollo Rural

**Baja California**

**MÉXICO**



México, Septiembre de 2007

# Evaluación Alianza para el Campo 2006

## 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 Riezgo**  
Subsecretario de Fomento Agropecuario

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

**Ing. Alberto Cárdenas Jiménez**  
Secretario

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

**Ing. Fernando Garza Martínez**  
Coordinador General de Enlace y Operación

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

**Dr. Vinicio Horacio Santoyo Cortés**  
Dir. General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural

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

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

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

**Ing. Genaro López Bojórquez**  
Delegado de la SAGARPA en el Estado

## COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

**Ing. Genaro López Bojórquez**, Presidente

**Ing. Juan Manuel Martínez Núñez**, Representante del Gobierno Federal

**M.C. Carlos Ramón Orozco Riezgo**, Representante del Gobierno del Estado

**Ing. Eduardo Pérez Estrada**, Representante de CONAGUA

**T.A. Jorge Hiraes Vargas**, Representante de los Productores Ganaderos

**Ing. Ernesto Moreno Moreno**, Representante de los Productores Agrícolas

**Dr. Eduardo Sánchez López**, Representante de Profesionistas y Académicos

**Dr. Miguel Cervantes Ramírez**, Representante de Profesionistas y Académicos

**Presidente Suplente del CTEE**

**Ing. Ángel S. Vidales Beltrán**

**Entidad Evaluadora Estatal**  
**Integra Soluciones Agroempresariales, S.A. de C.V.**

## TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO .....	i
ÍNDICE DE CUADROS.....	iii
ÍNDICE DE FIGURAS.....	v
ÍNDICE DE ANEXOS.....	vi
SIGLAS .....	vii
PRESENTACIÓN .....	ix
RESUMEN EJECUTIVO.....	1
<b>Introducción .....</b>	<b>13</b>
Fundamentos de la evaluación.....	13
Objetivos de la evaluación.....	13
El enfoque de la evaluación .....	14
Metodología de la evaluación.....	15
<b>Capítulo 1 Contexto de las actividades rurales en el Estado .....</b>	<b>16</b>
1.1 Caracterización del medio rural en el Estado.....	16
1.1.1 Temas clave de la realidad rural .....	16
1.1.2 El medio rural en la economía del Estado.....	18
1.1.3 Estructura y tendencias de la economía rural del Estado.....	18
1.2. Factores condicionantes de las actividades apoyadas .....	21
1.3. La política de desarrollo rural en el Estado.....	24
<b>Capítulo 2 Principales resultados del Programa .....</b>	<b>28</b>
2.1. Análisis de la inversión y población atendida por el Programa .....	28
2.1.1 Inversión acumulada y sus tendencias.....	28
2.1.2 Distribución de la inversión del Programa .....	30
2.1.3 Población atendida por el Programa .....	33
2.2. Resultados del Programa en áreas y temas prioritarios.....	35
2.3. Cobertura, eficiencia operativa y cumplimiento de metas del Programa.....	36
2.4. Valoración global del Programa en el desarrollo rural.....	38
<b>Capítulo 3 Evaluación de la gestión del Programa.....</b>	<b>42</b>
3.1. Instrumentación del diseño del Programa.....	42
3.2. Arreglo institucional en el Programa .....	44
3.2.1 Participación de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable .....	44
3.2.2 Acciones de la Comisión Intersecretarial en el Programa .....	45
3.3. Asignación de recursos del Programa .....	46

3.3.1 Instrumentos de planeación y prioridades establecidas .....	46
3.3.2 Los proyectos productivos como instrumento de focalización .....	48
3.3.3 Diversificación de las actividades productivas y financiamiento .....	48
3.4. Procesos operativos del Programa .....	50
3.4.1 Ejecución federalizada .....	50
3.4.2 Ejecución municipalizada .....	53
3.5. Desarrollo de capacidades en el Programa .....	54
3.5.1 Oferta y demanda de PSP en elaboración de proyectos .....	55
3.5.2 El desarrollo de capacidades en el medio rural .....	57
3.6. Consolidación organizativa y fomento empresarial .....	62
3.6.1 La Consolidación Organizativa del PROFEMOR.....	63
3.6.2 El Fomento Empresarial del PROFEMOR.....	65
3.7. Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones previas.....	66
3.8. Valoración global de la gestión del Programa.....	70
3.8.1 Fortalezas del Programa .....	70
3.8.2 Áreas de oportunidad del Programa.....	71
<b>Capítulo 4 Evaluación de impactos .....</b>	<b>73</b>
4.1. Indicadores de impacto de primer nivel .....	73
4.1.1 Indicadores de impacto en el ingreso.....	73
4.1.2 Indicadores de impacto en el empleo.....	77
4.2. Indicadores de impacto de segundo nivel.....	79
4.2.1 Indicadores de impacto en la capitalización .....	80
4.3. Valoración de conjunto de los impactos.....	83
<b>Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>85</b>
5.1. Conclusiones.....	85
5.1.1 Respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno.....	85
5.1.2 Gestión del Programa en el Estado.....	87
5.1.3 Impactos del Programa .....	91
5.2. Recomendaciones.....	92
5.2.1 Para una mejor respuesta a los retos y oportunidades del entorno .....	92
5.2.2 Para una gestión más eficaz y eficiente .....	94
5.2.3 Para incrementar la generación de Impactos positivos .....	98
<b>Bibliografía .....</b>	<b>100</b>
<b>Anexo 1 Metodología de Evaluación .....</b>	<b>103</b>
<b>Anexo 2 Información y cuadros complementarios al contenido de los capítulos .</b>	<b>108</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Presupuesto de la Secretaría de Fomento Agropecuario del Estado de Baja California, 2003-2006 (miles de pesos).....	26
Cuadro 2. Ejercicio de la inversión del PDR según la fuente de los recursos. Baja California, 2003-2006.....	30
Cuadro 3. Inversión gubernamental del PDR por subprograma. Baja California, 2003-2006.....	31
Cuadro 4. Inversión gubernamental del PDR por grupo prioritario. Baja California, 2006.....	35
Cuadro 5. Beneficios de PRODESCA según modalidad de ejecución. Baja California, 2006.....	56
Cuadro 6. Servicio de capacitación o asistencia técnica relacionado con el apoyo Baja California, 2006.....	57
Cuadro 7. Prestador del servicio de capacitación o asistencia técnica. Baja California, 2006.....	57
Cuadro 8. Información del servicio recibido del PRODESCA. Baja California, 2006.....	58
Cuadro 9. Distribución de los recursos del PROFEMOR. Baja California, 2006.....	61
Cuadro 10. Consolidación de las organizaciones económicas. Baja California, 2006.....	62
Cuadro 11. Origen del ingreso total del beneficiario y de actividades agrícolas en la Unidad de Producción Rural (UPR). Baja California, 2006.....	71
Cuadro 12. Origen del ingreso total del beneficiario y de actividades pecuarias en la Unidad de Producción Rural (UPR). Baja California, 2006.....	72
Cuadro 13. Origen del ingreso total del beneficiario y de actividades no agropecuarias en la Unidad de Producción Rural (UPR). Baja California, 2006.....	73
Cuadro 14. Empleo en actividades agrícolas apoyadas y en la UPR. Baja California, 2006.....	74

Cuadro 15. Empleo en actividades pecuarias apoyadas y en la UPR. Baja California, 2006.....	75
Cuadro 16. Empleo en actividades no agropecuarias apoyadas y en la UPR Baja California, 2006.....	76
Cuadro 17. Capitalización según tipo de productor en actividades agrícolas Baja California, 2006.....	77
Cuadro 18. Capitalización según tipo de productor en actividades pecuarias Baja California, 2006.....	78
Cuadro 19. Capitalización según tipo de productor en actividades agrícolas Baja California, 2006.....	79

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Índices de marginación por municipio en Baja California, 2000 y 2005... ..	17
Figura 2. Participación del PIB Agropecuario y el PIB Agroalimentario en el PIB Total Estatal y Nacional, 2000-2004.....	19
Figura 3. Distribución de la inversión gubernamental en los programas de la APC Baja California, 1996-2006.....	28
Figura 4. Distribución de la inversión municipalizada del PDR Baja California, 2006 (miles de pesos corrientes).....	30
Figura 5. Tipología de la población atendida en el PDR Baja California, 2006 (número de beneficiarios).....	33
Figura 6. Recepción acumulada de solicitudes en el PDR según modalidad Baja California, 2006.....	49

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Metodología de Evaluación.....	98
Anexo 2. Información y cuadros complementarios al contenido de los capítulos.....	103

## SIGLAS

APC	Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
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
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
COFUPRO	Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DOF	Diario Oficial de la Federación
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
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
PEC	Programa Especial Concurrente
PED	Plan Estatal de Desarrollo
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 el informe de la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo (Alianza Contigo), correspondiente al ejercicio fiscal 2006 en el Estado de Baja California.

Los trabajos de evaluación le fueron encomendados a la empresa Integra Soluciones Agroempresariales, S.A. de C.V. por el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), órgano auxiliar del Comité Técnico del Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Baja California, con base en una comparación de ofertas técnicas y económicas presentadas por las diversas Entidades Evaluadoras Estatales (EEE) que se convocaron.

En el desarrollo del documento, esta EEE fue apoyada decididamente por las autoridades federales y estatales con información oficial, en la revisión del documento y con los contactos para acceder a los productores beneficiados y sus organizaciones. Sin embargo, las opiniones, las conclusiones y las recomendaciones plasmadas en el documento fueron vertidas por Integra, S.A., por lo que cualquier inconsistencia o imprecisión que este documento contenga será responsabilidad exclusiva de la EEE.

Para tal fin, el CTEE y su Coordinador instruyeron a las EEE seleccionadas en el Estado para desarrollar los documentos de evaluación en siguiendo las directrices generales contenidas en los términos de referencia y la metodología establecida por la Unidad de Apoyo de la FAO y emitida por la SAGARPA, la cual, por un lado, brinda la flexibilidad para adaptarse a la realidad de cada Estado, pero por otro lado, su aplicación de manera homogénea en los diferentes estados del país facilita la integración de los resultados para hacer el respectivo análisis a nivel nacional.

En Baja California, los trabajos de evaluación de los programas de la Alianza para el Campo (Alianza Contigo) 2006 iniciaron en el mes de abril de 2007 y concluyeron en el mes de septiembre del mismo año. Para el caso del Programa de Desarrollo Rural, los subprogramas que lo integran y que obligatoriamente debieron considerarse en la evaluación fueron el Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

En la evaluación del programa participó un equipo interdisciplinario, incluyendo acciones como el acopio de información, la aplicación de las encuestas a beneficiarios, las entrevistas a otros actores, el proceso de captura y el análisis de la información generada en campo y de la información oficial derivada de la operación del Programa.

Cabe destacar la valiosa participación en este trabajo de las autoridades federales y estatales, en particular de los miembros del CTEE y especialmente de su Coordinador, el Ing. Ángel S. Vidales Beltrán, quien eficientemente aplicó las acciones necesarias para concluir eficazmente los trabajos de evaluación del Programa. A todos los actores involucrados Integra S.A. les agradece las facilidades y disposición que mostraron durante el desarrollo del presente estudio de evaluación.



## RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento contiene elementos de análisis en torno al papel que juega el Programa de Desarrollo Rural (PDR) en la construcción de una nueva sociedad rural para Baja California, sobre todo en términos de los sectores de la población de menor desarrollo relativo, los cuales conforman la población objetivo del Programa y responde a la exigencia establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 y en las Reglas de Operación de Alianza vigentes, referente a la obligatoriedad de realizar una evaluación externa de los programas que la integran.

El objetivo que persigue esta evaluación es aportar propuestas para mejorar el desempeño del Programa en la entidad, a partir de la valoración del logro de sus objetivos y de la identificación los avances y oportunidades de mejora en cuanto a la gestión, los procesos operativos y la generación de impactos de las inversiones.

Para ello, es necesario en primer término identificar los principales factores de tipo tecnológico, socioeconómico y ambiental que pueden condicionar los beneficios de los apoyos del Programa y, en segundo término, dimensionar la magnitud de la respuesta institucional a la problemática y oportunidades de las actividades agropecuarias y no agropecuarias del medio rural.

Posteriormente se analiza el papel que el PDR ha jugado en el impulso a las actividades rurales en el Estado a partir de la estimación de la inversión y población atendida para así dimensionar la magnitud y cobertura de las acciones del Programa, al mismo tiempo que se identifican las áreas o temas relevantes para el mismo. Con ello se pretende valorar si se están logrando los objetivos del PDR y en qué medida se están atendiendo los problemas más relevantes.

Es importante también analizar la trayectoria de la gestión del Programa en la entidad durante el periodo 2003-2006 mediante la identificación de los ajustes que se han realizado, así como los cambios que es necesario introducir a la planeación y operación del Programa con la intención de que éste responda con mayor eficiencia y eficacia a la atención de la problemática y retos del desarrollo rural.

Finalmente, se concluye con el análisis de la magnitud de los impactos generados por la aplicación de los recursos del PDR en las actividades apoyadas, cuyas conclusiones y recomendaciones serán de utilidad para que los operadores del Programa las utilicen en la maximización de los impactos en la población objetivo.

### Factores condicionantes de las actividades apoyadas

Es importante anticipar el análisis explicando que el PDR está orientado a apoyar tanto actividades agropecuarias como no agropecuarias de la población rural de menores ingresos, por lo que es necesario considerar las características de cada una para la determinación de los factores que las condicionan.

En el caso de los productores agropecuarios de menores ingresos, la compleja problemática que enfrentan consiste en una mezcla de factores exógenos y endógenos que limitan su desarrollo y su inclusión en las modernas relaciones comerciales y, como tal, cada una requiere de diferentes estrategias para contrarrestarla.

Estos sectores de productores agropecuarios de menor desarrollo relativo, generalmente dedicados a la producción de granos, oleaginosas o forrajes, son los que más resienten los efectos de las políticas proteccionistas de los países ricos, cuyos subsidios a sus productores ha llevado a la disminución de los precios internacionales de los productos básicos en detrimento de la rentabilidad de los productores pequeños de los países en desarrollo.

La contracción del financiamiento a actividades agropecuarias que se ha observado en el país durante los últimos años limita la capacidad de operación de los pequeños productores, orillándolos a financiarse a través de empresas parafinancieras que generalmente incluyen un riesgo sobrevaluado en el costo del financiamiento e impidiéndoles el acceso a economías de escala.

Las condiciones de precio, calidad e inocuidad cada vez más exigentes de parte de los consumidores de productos agropecuarios, así como la competencia globalizada con productores de otras latitudes ha disminuido en gran medida las posibilidades de acceso a los productores de escasos recursos, limitándose a la producción de básicos destinados a los acopiadores locales sin distinción de calidad y a bajo precio.

A esta problemática se suma el problema cada vez más apremiante por la disponibilidad de agua, pues aún en regiones supuestamente con agua segura como lo era el Valle de Mexicali, existen problemas de distribución a nivel de asociaciones de usuarios de riego, donde bajo ciertas circunstancias pueden verse favorecidos los productores de cultivos de alta densidad económica en detrimento de los productores de cultivos básicos, sobre todo los de escasos recursos.

En la zona costa del Estado, principalmente en el municipio de Ensenada, la situación no es mejor. El 100% de la agricultura de riego depende de la extracción de pozos profundos sobreexplotados, obligándolos a reducir la superficie en explotación o al uso de fuentes alternas o sistemas de distribución y aplicación de riego más eficientes, lo que de cualquier modo resulta prohibitivo para los productores de escasos recursos.

Al interior, la descapitalización de los productores más desposeídos y la falta de capacidad empresarial, así como la aversión a la organización para la producción limita la productividad y rentabilidad de las explotaciones agropecuarias, volviéndolos dependientes de apoyos y subsidios gubernamentales, rechazando las propuestas de organización económica y condicionándolos al financiamiento bancario o de parafinancieras.

Este proceso de descapitalización reiterado año con año ha llevado a un estado actual de polarización de la actividad agropecuaria que se ha vuelto sumamente crítica en el diseño, implementación y aplicación de las políticas públicas en materia de desarrollo rural, dado que existen dos tipos extremos de productores en Baja California.

Por un lado productores de muy baja escala, con superficies menores a 20 hectáreas, que siembran principalmente cultivos básicos o industriales, con bajos niveles de capitalización, altos costos de producción y baja rentabilidad, a pesar de tener rendimientos medios o altos y que venden su producción al extremo de una larga cadena de comercialización debido a su falta de organización y de financiamiento.

En el otro extremo se encuentran productores con 100 ó más hectáreas, que poseen sistemas de riego, acceso a crédito e información de mercados, con mejor nivel tecnológico producto de su capitalización, los cuales se dedican mayormente a la producción de hortalizas y frutales de exportación y con vínculos directos con grandes agroindustrias y cadenas de distribución.

El reto de las autoridades del sector es desempeñar sus funciones considerando esta bipolaridad y, bajo el principio de subsidiariedad, aplicar los recursos públicos en un delicado balance en el que por un lado se fomente las actividades empresariales de los grandes productores que fungen como empleadores y distribuidores de riqueza y por el otro se proporcionen las herramientas y se desarrollen las capacidades necesarias en los pequeños productores para cerrar la brecha que los separa de los grandes.

Finalmente, en el caso de los beneficiarios sin tierra del PDR, éstos desempeñan actividades orientadas a la prestación de servicios o producción de bienes, relacionados o no con las actividades agropecuarias. La capacidad adquisitiva de la población rural es en ocasiones una limitante para desarrollar e inclusive sostener una microempresa de reciente creación. La falta de capacitación en temas relacionados con la administración de negocios limita la capacidad de crecimiento y las posibilidades de éxito de las microempresas.

### Principales resultados del Programa

El PDR ha experimentado diversas modificaciones a lo largo de los once años que ha operado en el marco de la APC. Todos ellos han sido con la intención de focalizar mejor a la población objetivo y adecuar los elementos de que dispone para maximizar los impactos de los recursos aplicados sobre los sectores de menor desarrollo en el medio rural.

El mejor acierto, sin duda, lo representa el hecho de que a partir de 2002, la política de desarrollo rural de la APC cambia de manera radical y se articula el PDR bajo tres vertientes de desarrollo: capital económico, humano y social, representadas finalmente en los tres subprogramas del PDR: el Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

De acuerdo con los datos recabados, durante la vigencia de la APC se han destinado recursos gubernamentales (federación-estado) del orden de los \$1,032.3 millones de pesos a precios constantes (año base 2002), de los cuales el 15% corresponden al PDR, lo cual equivale a un total de \$153.3 millones de pesos.

Con la implementación de la operación municipalizada del PDR en Baja California, en 2005 se dio inicio a la distribución de los recursos hacia los municipios con base en una fórmula que utilizaba parámetros como marginalidad (25% de los recursos), población rural (25%) y otros criterios definidos por el CEDRS (el 50% restante), entre los que se incluyen la participación de cada municipio en las cadenas productivas consideradas prioritarias y en la eficiencia en la selección de proyectos en cumplimiento a las reglas de operación.

A pesar de la carencia de una vocación de los municipios de Baja California en la atención a los temas agropecuarios, su interés por participar en la atención a la población rural a través del PDR ha derivado en aspectos positivos y negativos de la operación del Programa, destacando el hecho de que en promedio han contribuido con el 12% de los recursos totales del Programa, niveles que son comparables con la participación de los municipios de entidades con mayores niveles de marginación.

Es de destacar también el incremento de la aportación estatal al PDR observado en 2006, pues al destinarle \$5.7 millones de pesos representó un aumento de casi 300% en relación al año 2005, lo cual no se relaciona directamente con la detección de necesidades en los sectores más desprotegidos de la población, sino que obedece más a una "sensación" de saturación presupuestal en el resto de los programas de la APC.

Con todo ello, la inversión alcanzada en el PDR durante el ejercicio 2006 alcanzó los \$31.6 millones de pesos, correspondiendo a aportaciones federales el 47%, a recursos estatales el 18% y a los municipios el 12%, de tal manera que la aportación de los beneficiarios se limitó al 24%, significativamente menor al 32% de tres años antes.

En relación a la distribución de la inversión gubernamental del PDR entre subprogramas, en los últimos cuatro años se ha destinado alrededor del 73% al PAPIR, el 22% al PRODESCA y el 5% al PROFEMOR, con una ligera tendencia a incrementar el PAPIR y el PROFEMOR a costa de la reducción en el PRODESCA.

Los resultados del análisis de la información documental y la encuesta aplicada a los beneficiarios del Programa permiten afirmar que la población atendida por el PDR en 2006 alcanzó las 2,125 personas. En la encuesta se entrevistaron a 212 solicitantes, de los cuales 196 afirmaron haber recibido los apoyos provenientes del Programa y a partir de los cuales se estimaron los parámetros poblacionales correspondientes a las características de los beneficiarios y a los indicadores de impacto.

Por tipo de productor, la encuesta arrojó que el 48% de los beneficiarios se clasificó en el expediente como productor de bajos ingresos en zona marginada, el 10% como productor de bajos ingresos en zona no marginada y el 42% restante como productor de bajos ingresos en transición. La clasificación tipológica con base en las respuestas del cuestionario aplicado arroja que el 21% de los entrevistados correspondió a productores TP 4 y TP 5, los de mayores recursos, los cuales en primera instancia podrían considerarse inelegibles para los fines del Programa.

Sin embargo, el hecho de que el 100% de las solicitudes fueron grupales, se puede considerar que uno de cada cinco integrantes de los grupos organizados no se ajusta al perfil de bajos ingresos, lo cual es permitido por las Reglas de Operación que rigen el Programa.

Lo que sí demanda una mayor atención de los operadores del Programa es el hecho de que de los 81 productores clasificados en el expediente como productores de bajos ingresos en transición, 62 de ellos (76%) corresponden a productores TP 1 a TP 3, los cuales podrían ser elegibles para recibir una proporción de apoyo mayor a la que recibieron.

Si bien los recursos destinados anualmente al Programa no compiten con los destinados a otros programas gubernamentales como PROCAMPO e Ingreso Objetivo y parecieran ser insuficientes para detonar procesos de desarrollo rural, basan su impacto en el hecho de que van orientados específicamente a motivar que grupos de menor desarrollo relativo, generalmente población con mayores atrasos tecnológicos y de capacidades, invierta en proyectos productivos.

En este sentido, los recursos del PDR bien focalizados sí pueden concretarse en el futuro en un instrumento de cambio de la realidad rural de la población objetivo, más si se considera que ésta se concentra en unos 30 mil hogares que reciben menos de dos salarios mínimos en localidades rurales. Si cada año se apoyara a diferentes beneficiarios, en números gruesos actualmente se habría apoyado a unos 11 mil jefes de familia en los 11 años, lo que significaría el 30% de la población objetivo.

Estos datos redimensionan el tamaño de la tarea y ponen de realce la importancia de focalizar mejor el uso de los recursos, concentrándolos en los sectores de la población rural más necesitada y aplicados en inversiones que garanticen su permanencia y rentabilidad a través de estudios de inversión bien realizados.

### Hallazgos relevantes de la gestión del Programa

El análisis de los mecanismos con los que se instrumentan en el Estado los conceptos clave del diseño del Programa permite definir en qué medida éste responde a las necesidades del desarrollo rural, por lo que cabe preguntar si el diseño actual del PDR contribuye al impulso estratégico del desarrollo rural de Baja California.

El análisis integral de los resultados permite afirmar que en teoría el diseño intenta atacar la problemática que frena el desarrollo rural integral de los habitantes del medio rural. Sin embargo, también es justo precisar que en la práctica, la aplicación de los escasos recursos disponibles para el Programa no ha logrado impactar de manera decisiva en dicha problemática y se mantienen recurrentes las mismas demandas de parte de la población.

Cabría entonces responsabilizar de esta falta de resultados efectivos a dos factores: la insuficiencia presupuestal en primera instancia y a la aplicación de los recursos de manera ineficiente en términos del logro de los objetivos del Programa alcanzado en las regiones y grupos prioritarios del Estado, situación que recae más bien en las etapas de planeación y operación del Programa.

En este sentido, la operación del PDR a través de dos modalidades de ejecución, la federalizada y la municipalizada, presenta escenarios distintos que demanda diferentes tipos de ajustes.

La sociedad mexicana, y en particular la relacionada con el sector rural en Baja California, ha avanzado en el empoderamiento que le permite influir de manera más decisiva en las decisiones gubernamentales. La participación de las organizaciones de productores en los consejos consultivos que mandata la Ley de Desarrollo Rural Sustentable es un ejemplo de ello.

De esta manera, actualmente existen tres CMDRS en la entidad que corresponden a los municipios de Mexicali, Ensenada y Tecate en los que el sector primario presenta mayor relevancia relativa; aunque difieren en su conformación interna, principalmente por el número y representatividad de los integrantes, en lo general operan de manera similar y han contribuido a la socialización de las actividades de distribución de los recursos públicos destinados a apoyos y subsidios en el medio rural.

Por su importancia en la colocación de los recursos municipalizados del PDR, su operación es supervisada estrechamente por las autoridades federales y estatales de la entidad, sobre todo a la vista de la aprobación de apoyos a proyectos que no son del todo elegibles al no corresponder a los conceptos elegibles o la población objetivo del PDR.

Estos acontecimientos, aunados al hecho de que la operación de los CMDRS implica transferirles recursos federales que el Gobierno del Estado deja de operar, y aún transferirles una porción de los recursos de origen estatal, genera cierta resistencia para su funcionamiento, al grado que para el ejercicio 2007 la CDR ha tomado la decisión de que operen bajo la modalidad 2, manteniendo así los recursos municipalizados bajo el control del FOFAEBC, después de haber operado dos años bajo la modalidad 1 y mantener el control de dichos recursos en las tesorerías de los ayuntamientos.

En términos de asignación de recursos, aunque las aportaciones estatales a la APC aumentaron 117% en 2006 al pasar de \$13.9 a \$30.2 millones de pesos, los recursos destinados al PDR continuaron representando el 15% de los recursos totales de la APC, lo que en primera instancia parece positivo, aún más si se considera que los municipios aportaron \$3.6 millones de pesos más al PDR.

El Anexo Técnico del PDR es el instrumento jurídico con el que se establece los montos destinados al Programa y su distribución entre los tres subprogramas, a la vez que define los grupos y las cadenas prioritarias que serán apoyadas de manera preferente. Sin embargo, este proceso de planeación no obedece a análisis objetivos y detallados de la realidad rural del Estado, ni siquiera de las necesidades estimadas que puedan existir en las regiones y grupos prioritarios dado que no existe un estudio de estratificación de productores.

No obstante los instrumentos que sirven de guía para orientar los recursos a la población objetivo, alrededor de la mitad del monto de los apoyos se otorgó a los productores de bajos ingresos en zonas marginadas, un 42% a productores de bajos ingresos en transición y un 17% de los recursos se asignaron a proyectos de grupos prioritarios, lo que significa que un 83% de los recursos correspondió a grupos no prioritarios.

Adicionalmente, no se ha aprovechado cabalmente la posibilidad de afinar las inversiones apoyadas con PAPIR mediante la elaboración de proyectos de calidad pagados con recursos del PRODESCA. Los proyectos carecen de la calidad como para ser considerados instrumentos de orientación para los productores, ya que se trata de documentos monográficos que no incluyen estudios de mercados serios y consistentes y en ocasiones no se detalla la ingeniería del proyecto.

Puede afirmarse que el PDR sí está contribuyendo a la diversificación de las actividades productivas de los beneficiarios, toda vez que aproximadamente la mitad de ellos venían desarrollando actividades propias del sector primario, aunque los vaivenes observados en los últimos años habla de la falta de una política definida de mediano o largo plazo en torno a favorecer cierto tipo de actividades, reduciendo por tanto la acumulación de impactos que incidan favorablemente en esas ramas económicas.

Fuera de la opción de cesión de derechos con el proveedor, no predominan en el Estado mecanismos alternativos de financiamiento a la aportación del beneficiario, lo que constituye una de las principales limitantes de los grupos marginados para acceder a los apoyos del Programa, ya que éstos carecen de recursos para adelantar su aportación proporcional correspondiente, siendo ésta una de las razones más recurrentes por las que no se reciben los apoyos.

En general, en la operación federalizada el período desde la recepción de la solicitud hasta la entrega de los recursos al beneficiario tiene una duración promedio de 120 días, lo que representa una oportunidad para reducir los tiempos al menos en 50%, toda vez que tanto la SFA como la Delegación de la SAGARPA se encuentran certificadas en ISO 9000, lo que las obliga a mantener una dinámica de mejora continua en la búsqueda de la satisfacción del cliente.

Por otra parte, se considera que la ejecución municipalizada de los recursos representa una oportunidad de mejorar la atención a las comunidades de menor desarrollo relativo, pero en la práctica no se ha visto este impacto, por lo que se requiere redoblar esfuerzos de coordinación entre los tres niveles de gobierno a fin de alinear las visiones de cada uno en torno a las prioridades del PDR y a las necesidades de la población de menores recursos en el medio rural.

A ello contribuye que se podrán existen una serie de debilidades en la estrategia del desarrollo del mercado de servicios profesionales necesarios en el PDR, lo que se refleja en la poca relevancia que tienen los PSP sobre el éxito de una empresa y prácticamente nula sobre el desarrollo de capacidades.

Este giro que ha tomado el desempeño de los PSP en el Estado ha sido motivado por la orientación que las autoridades le han dado a su labor y, sobre todo, por la falta de exigencia en la calidad de su trabajo. Dentro del PRODESCA, la labor de los PSP se limita a la elaboración de un documento que representa un requisito exigido por norma y que se da a llamar proyecto productivo.

En este escenario de relajación de la responsabilidad de los PSP también contribuye el beneficiario, toda vez que tampoco visualiza la relevancia del documento como una herramienta que le puede ayudar a implementar su negocio, a establecer planes de desarrollo en función de la oferta y demanda circundante y a mejorar las posibilidades de

que su inversión se vuelva productiva en vez de un dolor de cabeza o una experiencia frustrante al cabo de pocos meses.

En tal sentido, la labor de los PSP se encuentra lejos de alcanzar el objetivo de promover el uso creciente del conocimiento técnico, comercial, organizativo, gerencial y financiero en las unidades de producción y en las organizaciones rurales a través de procesos de capacitación y educación, por lo que se hace imperativo transformar drásticamente las condicionantes en las que operan bajo el esquema del PDR.

En lo concerniente al PROFEMOR, es poco lo que puede rescatarse en el tema del desarrollo de la capacidad empresarial, en la formalización de los estatutos jurídicos, en la transparencia y participación de los socios en la vida interna de la organización. Los autodiagnósticos son prácticamente inexistentes y menos probable es encontrar los programas de trabajo que de aquéllos se derivan.

En ello se conjuntan negativamente la falta de visión integral de los PSP, la falta de interés por los integrantes de las organizaciones para hacer cambios al interior y la complacencia de las autoridades que son rebasadas por el exceso de trabajo y la falta de personal de apoyo.

### Recomendaciones para la mejora del Programa

De lo descrito anteriormente se desprende la conclusión de que se requieren ajustes en el diseño del PDR, así como en la asignación y operación de los recursos del Programa. Entre las recomendaciones que al respecto este documento aporta, destacan las descritas a continuación.

En materia de respuesta a los retos y oportunidades del entorno:

- Integrar un Programa Sectorial de Desarrollo Rural Sustentable Estatal, ligado al Plan Estatal, pero independiente del Programa Sectorial de Desarrollo Económico, a fin de precisar los objetivos, las estrategias y las líneas de acción acordes a las necesidades del ámbito rural y al nuevo concepto de ruralidad.
- Categorizar las localidades del estado en los términos de la metodología de medición de la marginalidad definida por SEDESOL y concluir con la estratificación de productores a la que el Gobierno del Estado está obligado en las reglas de operación de la APC, apoyado en la información disponible en el INEGI y con recursos provenientes del Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología o del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.
- Es indispensable que a todos los niveles de participación se destinen recursos para capacitar y orientar a los tomadores de decisiones sobre lo que implica el término “desarrollo rural” a fin de alinear y hacer más eficiente la entrega de los apoyos en términos de los objetivos que el PDR persigue.

- Es necesario que se refuerce el enfoque de microcuencas, haciendo sinergias con los programas que FIRCO tiene en la materia, así como llegar a una verdadera y efectiva relación con el programa Oportunidades que opera SEDESOL, a fin de lograr impactos duraderos y sustanciales sobre regiones bien definidas al evitar la dispersión de los recursos.
- Más allá de lo anterior, debe procurarse que la Delegación Estatal de la SAGARPA, apoyada con lineamientos más directos y decisivos provenientes de la CIDRS, adopte su verdadero papel de cabeza de sector en el Estado y logre los objetivos plasmados en el PEC, el cual hasta el momento sólo ha fungido en el Estado como una colección de recursos económicos de diversas dependencias que “puede” ser destinado al sector rural.
- Consensuar entre la Federación, el Estado y los municipios, y en reunión previa al inicio del ejercicio presupuestal, las cadenas, regiones y grupos prioritarios para ser atendidos por el PDR, de tal manera que los esfuerzos realizados en cada uno de los tres niveles de gobierno no se encuentren desvinculados y se fortalezca el impacto que la combinación de recursos pueda tener sobre la población objetivo.
- Facilitar el acceso a los apoyos a los productores de menores recursos mediante la instrumentación de mecanismos alternos de financiamiento a la aportación obligatoria del beneficiario, como las garantías, los créditos puente, los pagos anticipados, los pagos parciales contra avances de obra, cartas de cesión de derechos, cajas de ahorro, créditos a la palabra, entre otros.

En materia de gestión eficaz y eficiente de la operación federalizada:

- Iniciar la recepción de solicitudes de manera simultánea con la modalidad de ejecución municipalizada en beneficio de los solicitantes de municipios en los que no opera esta modalidad de ejecución y de aquellos solicitantes cuyos proyectos no encajen en las prioridades definidas por los CMDRS.
- Capacitar al personal de la UTOE, Gobierno del Estado y la CDR en temas de análisis de proyectos de inversión, de tal manera que los proyectos de niveles de inversión superiores a cierta cantidad, digamos \$100 mil pesos, sean revisados exhaustivamente en términos de viabilidad comercial, técnica y financiera y que el personal del CECADER se responsabilice de la calidad de los mismos y, a su vez, la calidad de los proyectos sea un factor de evaluación de su desempeño.
- Eliminar la recurrencia de grupos simulados por parte de los solicitantes, entrevistando por separado al menos a la mitad de los integrantes del grupo durante la etapa de dictamen, sin que ello represente mayores retrasos en la entrega de los recursos.
- Utilizar el SISER desde la etapa de recepción de las solicitudes hasta el finiquito de las mismas, dado que actualmente se captura el 100% de las mismas en ventanillas, prácticamente se dictamina el 100% en las comisiones, pero muy pocas se liberan a pago y prácticamente ninguna solicitud es finiquitada en el sistema informático.

- En lo general, se recomienda tomar las medidas necesarias para disminuir al menos en 50% el lapso de tiempo que se lleva una solicitud desde su recepción hasta la entrega de los apoyos al beneficiario o al proveedor, especialmente en la etapa de revisión y dictamen técnico de la CDR.

En materia de gestión eficaz y eficiente de la operación municipalizada:

- Capacitar a los integrantes de los CMDRS, de las direcciones municipales responsables de la operación de los órganos técnicos y de los coordinadores de los consejos en temas relativos a los temas clave del desarrollo rural y en relación al análisis de proyectos de inversión, de tal manera que la calidad de los proyectos mejore y se alinee con las cadenas, regiones y grupos prioritarios seleccionados.
- Que los representantes del Gobierno del Estado y de la Delegación Estatal de la SAGARPA califiquen la pertinencia de cada proyecto en términos del cumplimiento de la norma y el apego a las prioridades definidas previamente y que esta pertinencia impacte de manera importante en la fórmula de distribución de recursos a los municipios, con pleno conocimiento de éstos.
- Que la CDR, en coordinación con personal del CECADER se responsabilicen de realizar la supervisión documental y de campo, al menos de una muestra de las solicitudes apoyadas, con la finalidad de detectar proyectos mal elaborados o que no son elegibles al apoyo, así como entrega de apoyos sin que se hubieran realizado las obras correspondientes, todo ello como un insumo para la recomendación anterior.
- Dado que en la ejecución municipalizada es aún menor la disponibilidad de información en torno a los proyectos, su dictamen y la emisión de los pagos, es de mayor relevancia el manejo del SISER en tiempo real a fin de disponer de información fidedigna y actualizada en torno a la operación bajo esta modalidad, en beneficio de la toma de decisiones más oportuna.

En materia de utilización de proyectos y el papel de los PSP:

- Eliminar en PAPIR la entrega del proyecto como requisito para inversiones menores a \$150 mil pesos y sólo exigir la presentación de una ficha técnica o un plan de negocios, el cual sea cubierto con recursos del PRODESCA con un apoyo gubernamental máximo entre el 5 y el 10% del monto de la inversión.
- Exigir el proyecto conforme al Guión para la Elaboración de Estudios de Proyectos Económicos de Fomento Agropecuario, Pesquero y Rural para inversiones mayores a \$150 mil pesos, con un apoyo gubernamental máximo entre 4 y 8% del monto de la inversión.
- Implementar un sistema de calificación de PSP en función de la calidad de los proyectos presentados, incluyendo los proyectos de ejecución municipalizada, cuya información esté disponible para los usuarios de la APC y que sea la base para autorizar el pago de nuevos proyectos.

- Capacitar a funcionarios de UTOE y CDR en temas de evaluación de proyectos de inversión, para que puedan calificar los proyectos con objetividad y determinen la pertinencia del contenido en términos de viabilidad comercial, técnica y financiera, a fin de implementar el sistema descrito en el punto anterior.
- Promover entre los beneficiarios el uso de los proyectos como una herramienta de utilidad en el diseño, operación y desarrollo de su negocio, la cual busca mejorar sus posibilidades de invertir en una empresa exitosa y duradera, para que en función de ello, exija los servicios de los técnicos más capacitados.
- Aprovechar la posibilidad de contratar PSP de reconocido prestigio y sobrada experiencia a través de la UTOE para desempeñarse en la Promoción de Proyectos de Desarrollo en Zonas Marginadas, responsables de identificar, formular, poner en marcha y consolidar proyectos productivos integrales, de manera participativa con la población rural elegible de la zona, para el fomento de actividades agrícolas, de ganadería, de acuacultura, de aprovechamiento de agua y conservación de suelo, con procesos de valor agregado y de generación de servicios, como ecoturismo, unidades de manejo animal con fines cinegéticos, etc.
- Forjar las condiciones para darle al PSP una verdadera opción de convertirse en agente de cambio cuya labor genere impactos positivos en una zona marginada específica, con la posibilidad de obtener ingresos decorosos acorde con los salarios profesionales de la región y en función de su capacidad y experiencia, lo cual puede lograrse sin rebasar los topes máximos por beneficiario si varios grupos de productores de la misma zona reciben los beneficios del PSP de manera integral.

Para mejorar la utilización de los resultados de la evaluación:

- Instrumentar el proceso de evaluación con un enfoque participativo, involucrando a operadores locales de los programas a ser evaluados, delimitando desde el inicio y de manera clara el ámbito de competencia de cada una de las partes a fin de reducir los espacios de conflicto y preservar la independencia de criterio del evaluador.
- En cada ejercicio, iniciar anticipadamente, desde los meses de enero y febrero, las actividades de preparación para el proceso de evaluación, de tal manera que para el mes de marzo ya se hayan elegido las EEE y el Coordinador del CTEE inicie con el acopio de información que deberá ponerse a disposición de las mismas.
- Reforzar ampliamente la operación del SISER en todos los niveles de atención de las solicitudes de apoyo, de tal manera que este instrumento recobre su valía como fuente de información confiable y oportuna para los trabajos de evaluación, disminuyendo la necesidad de acudir a las autoridades para acopiar información de tipo administrativo y contable.
- Mejorar el proceso de entrevista a los funcionarios públicos relacionados con la normatividad y operación de la APC, de tal manera que no se contribuya a considerar la evaluación como consumidora de tiempo sin calidad, tal vez reuniendo a todas la EEE para hacer la entrevista de manera simultánea a varios funcionarios en una especie de mesa redonda o taller de análisis.

- Llevar a cabo reuniones de difusión de las conclusiones y recomendaciones dirigidas a las autoridades, a los diferentes consejos de desarrollo rural sustentable, a los productores y sus organizaciones y a los miembros de la academia, con el compromiso público de los responsables de darle seguimiento a las mismas y pugnar por su instrumentación durante la gestión del Programa.
- Instruir, desde oficinas centrales de la SAGARPA, a los funcionarios locales para que las recomendaciones que coordinadamente se juzguen factibles se implementen, con carácter obligatorio, en los siguientes ejercicios del Programa, solicitando informes periódicos sobre los avances en su instrumentación.
- Incluir el cumplimiento de la instrumentación de las recomendaciones pertinentes derivadas de la evaluación como un componente de la fórmula de distribución de recursos federalizados de la APC, de tal manera que cada estado se interese en implementarlas en el ámbito local.

Para incrementar la generación de impactos positivos:

- Dar mayor énfasis a proyectos no agropecuarios y productores TP 1 a 3 de menores ingresos, dado que las actividades no agropecuarias son importantes en el medio rural como una fuente de empleo e ingreso que no está sujeta a los períodos cíclicos de escasez y abundancia con la misma intensidad que lo están las actividades agropecuarias y basado en la tasa de capitalización y el efecto multiplicador que exhiben.
- Se recomienda buscar esquemas que hagan obligatorio el acompañamiento técnico para aquellas inversiones que conlleven innovación tecnológica, sobre todo en productores de bajos ingresos, considerando que las inversiones en bienes de capital logran mayores impactos cuando son acompañadas de asistencia técnica.
- Apoyar preferencialmente a proyectos por segunda vez cuando lo requieran con el fin de consolidarlos como empresa de éxito, sobre todo si se trata de desarrollo de capacidades o fortalecimiento empresarial. Puede focalizarse esta estrategia hacia aquellas organizaciones que hayan declarado ingresos anuales menores a \$500 mil pesos y/o menos de \$120 mil pesos de utilidades.
- Prestar una mayor atención por parte de los operadores del Programa al hecho de que alrededor del 40% de productores son clasificados de manera imprecisa en el expediente, en algunos casos como productores de bajos ingresos en transición, cuando en realidad corresponden a productores TP 1 a TP 3, los cuales podrían ser elegibles para recibir una proporción de apoyo mayor a la que recibieron dada su condición de marginación.

## Introducción

La evaluación externa de los programas de la Alianza para el Campo, Alianza Contigo (APC), si bien obedece a una obligación del Gobierno Federal de presentar los resultados e impactos de los recursos fiscales tal y como lo establecen el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006 y las Reglas de Operación de la APC, su implementación se debe primordialmente debido al interés de las autoridades del sector agropecuario por la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

En este apartado se busca exponer los fundamentos que sustentan el proceso de evaluación del Programa y los objetivos que se persiguen con la evaluación, así como el enfoque y la metodología que se han empleado para cumplir cabalmente con los objetivos de la misma.

### Fundamentos de la evaluación

El proceso de evaluación de los programas de la APC tiene sus antecedentes en el Ejercicio 1998, cuando la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural firmó un convenio con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) con la finalidad de definir los términos de referencia y coordinar de manera cooperativa el proceso de evaluación en los estados y desarrollar la evaluación a nivel nacional.

Es a partir del Ejercicio 2001 y los siguientes en que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión ha incluido obligatoriamente su implementación en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De esta manera, el fundamento legal de la Evaluación 2006 está plasmado en los artículos 52 y 54 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, publicado en el DOF el 22 de diciembre de 2005, los cuales indican que los programas que se operan con recursos fiscales deben ser evaluados, así como en el artículo 27 de las reglas de Operación de la APC, publicadas en el DOF el 25 de julio de 2003 y vigentes para los ejercicios 2004, 2005 y 2006, el cual además precisa que las evaluaciones deben ser elaboradas por instituciones académicas y de investigación u organismos especializadas de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

### Objetivos de la evaluación

De acuerdo al diseño del proceso de evaluación, la evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural (PDR) tiene como objetivo general "Aportar propuestas para mejorar el desempeño del Programa en la entidad, a partir de la valoración del logro de sus objetivos

y de la identificación los avances y oportunidades de mejora en cuanto a la gestión, los procesos operativos y la generación de impactos de las inversiones”.

Entre los objetivos específicos que se han considerado relevantes para la evaluación del Programa en el Estado de Baja California son los siguientes:

- Analizar la evolución de la gestión del Programa, considerando la instrumentación de su diseño, el arreglo institucional, la asignación de recursos y sus procesos operativos, destacando los cambios realizados y las áreas puntuales en las que se deben tomar acciones para lograr mayor eficiencia operativa e impactos.
- Valorar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa entre sus distintos tipos de beneficiarios.
- Valorar los avances y temas pendientes del Programa en el desarrollo de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales de la población beneficiaria.
- Analizar las aportaciones del Programa en la conformación y funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, la operación municipalizada del PDR.
- Hacer un balance de las acciones emprendidas por el Programa para el fomento empresarial y la consolidación de las organizaciones económicas del medio rural.
- Dar seguimiento a la instrumentación de las recomendaciones de evaluaciones anteriores, identificando los avances logrados y las causas que favorecen y/o limitan la aplicación de esas recomendaciones.

## El enfoque de la evaluación

La presente evaluación está orientada hacia dos vertientes básicas: en primer término hacia el análisis de los impactos generados por las inversiones en los beneficiarios del programa y, en segundo término hacia el análisis de la gestión de los diferentes actores tienen al interior del Programa, todo ello enmarcado en la política de desarrollo agropecuario definida por los gobiernos Federal, Estatal y municipales.

En esta ocasión, la evaluación se caracteriza por tratarse de un análisis continuo, de utilidad práctica y oportuna, lo que significa que los juicios emitidos no se circunscriben a los hechos observados durante el ejercicio fiscal 2006, sino en el contexto de la evolución que ha experimentado en los últimos años, a la vez que las recomendaciones que se vierten se consideran concretas, relevantes y factibles de instrumentarse, refiriéndose particularmente a los temas críticos en la operación del Programa.

Para lograr los objetivos enmarcados por este enfoque, en el presente trabajo se han incorporado análisis de tipo cualitativo y cuantitativo, buscando con ello la integralidad y complementariedad de los resultados, ya que por un lado se procura comprender el entorno y analizar los procesos a través de los cuales se desenvuelve el Programa en el Estado y que influyen en sus resultados e impactos, y por otro lado se busca analizar la

magnitud de los resultados e impactos de las inversiones apoyadas durante los últimos años e identificar su causalidad.

## Metodología de la evaluación

Para la evaluación del PDR 2006 en el Estado se incluyó las actividades y resultados de los tres programas base del desarrollo rural: el PAPIR, el PRODESCA y el PROFEMOR.

Basados en los Lineamientos para la Formulación de Términos de Referencia y la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural, en el presente trabajo se consideraron tres instrumentos básicos para coleccionar la información necesaria para realizar la evaluación de la gestión e impactos, consistentes en la *Cédula de la Gestión Estatal de Alianza para el Campo*, la *Guía de Entrevistas a Funcionarios y Otros Actores relacionados con el Programa* y la *Encuesta a Beneficiarios 2006*.

En primer término, la *Cédula de la Gestión Estatal de Alianza para el Campo* es utilizada para plasmar datos concretos y objetivos de la operación del Programa en la entidad, caracterizados por no estar sujetos a juicios personales sino basados en información objetiva y verificable, la cual fue recopilada con ayuda del Coordinador del CTEE y del personal federal y estatal responsables de la operación del Programa.

La *Guía de Entrevistas a Funcionarios y Otros Actores relacionados con el Programa* permitió diseñar el guión base de las entrevistas a funcionarios federales, estatales y municipales, así como a representantes del sector académico y productivo, con la finalidad de captar la opinión y percepciones de los mismos en torno a los temas clave de la gestión del Programa.

Por otra parte, la *Encuesta a Beneficiarios 2006* se convirtió en una de las principales fuentes de información para la evaluación de procesos, aportando información relevante en el análisis de ciertos temas relevantes de la gestión y primordialmente en relación a los impactos del Programa. Para ello, fue indispensable apegarse a las especificaciones del diseño muestral, a fin de evitar el sesgo consciente o inconsciente en los resultados y lograr así indicadores objetivos y verificables.

El cálculo y la selección de la muestra se realizó con base en el listado oficial de beneficiarios de los programas de evaluación proporcionado por el CTEE. En dicho diseño se consideraron como beneficiarios los que presentaron solicitud individual; los grupos que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso individual del componente otorgado y los grupos que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso colectivo del componente otorgado.

Finalmente, tanto la *Cédula de la Gestión Estatal de Alianza para el Campo* como los cuestionarios de la *Encuesta a Beneficiarios 2006* se incorporaron al sistema de captura desarrollado por la FAO, el cual se basa en la aplicación Lotus Notes. El procesamiento de estos documentos y de las entrevistas a funcionarios se efectuó en la hoja electrónica Excel y se complementó con la revisión documental oficial del Programa, a la vez que los resultados se interpretaron a la luz de destacados autores en materia de desarrollo rural y sustentable.

## Capítulo 1

### Contexto de las actividades rurales en el Estado

En este apartado se presenta la caracterización del medio rural en el Estado, a fin de identificar los principales factores de tipo tecnológico, socioeconómico y ambiental que pueden condicionar los beneficios de los apoyos del Programa de Desarrollo Rural (PDR) y de dimensionar la magnitud de la respuesta institucional a la problemática y oportunidades de las actividades agropecuarias y no agropecuarias del medio rural.

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

##### 1.1.1 Temas clave de la realidad rural

Actualmente se reconoce que lo rural trasciende lo agropecuario y las relaciones de interés no se circunscriben al medio rural, sino que necesariamente incluyen a lo urbano a través de la producción de alimentos y al intercambio de bienes y servicios, como insumos, turismo, servicios ambientales y desarrollo de la cultura (INEGI, 2005).

##### *A) Población rural y migración*

De los datos obtenidos en el II Censo de Población y Vivienda 2005 (INEGI, 2005), se deriva que la población rural de Baja California, residente en localidades menores a 2,500 habitantes, la conforman 199,668 habitantes, equivalente al 7.0% de los 2,844,469 residentes habituales de la entidad.

Destacan en el contexto estatal, el municipio de Mexicali con el 46.2% de la población rural del Estado y el municipio de Ensenada con el 30.6%, en tanto que por la proporción que representa la población rural dentro del municipio, destaca el municipio de Tecate donde uno de cada cinco de sus habitantes reside en localidades rurales, seguido del municipio de Ensenada con el 14.8% de su población viviendo en localidades menores a 2,500 habitantes (Cuadros Anexos 1 y 2).

En el tema migratorio, Baja California se caracteriza por ser un estado netamente receptor de migrantes, lo que lo ha convertido en un polo de atracción que de manera directa se ve reflejado en la generación de empleos bien remunerados, no sólo en el medio urbano, sino también en el medio rural por la vía del costo de oportunidad de la mano de obra, sobre todo en los valles agrícolas de San Quintín y Maneadero en el municipio de Ensenada y en el municipio de Mexicali (CONAPO 2006a) (Cuadro Anexo 3).

De acuerdo con datos proporcionados por INEGI (2006) correspondientes al II Censo de Población y Vivienda 2005, el 9.1% de la población residente con más de 5 años en la

entidad era inmigrante, de los cuales el 7.2% provenía de otros estados de la República Mexicana, Jalisco, Sinaloa y Sonora, principalmente (Cuadros Anexos 4 y 5).

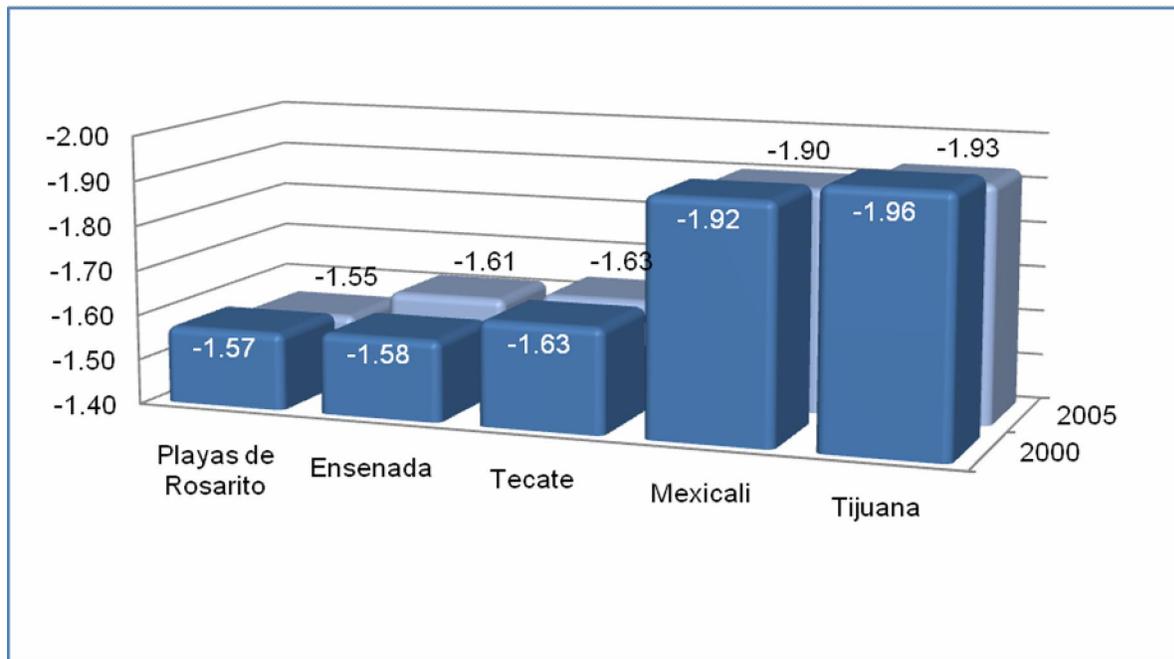
### *B) Marginación*

El índice de marginación es una medida relativa que describe la intensidad de las privaciones de la población en un momento determinado. Baja California, con un índice de marginación de -1.26849 en 2000 y -1.25336 en 2005, es una de las cuatro entidades catalogadas por el CONAPO (2000, 2005) como de muy baja marginación, al igual que los cinco municipios que la integran, los cuales también se encuentran clasificados como municipios de muy baja marginación, tanto en el año 2000 como en 2005.

Los datos estatales reflejan una evolución interesante en el tiempo al compararse con los índices de marginación del Distrito Federal, la entidad con menor índice de marginación. En los últimos quince años, la distancia se redujo de 0.3448 en 1990 a 0.2610 en 2000 y a 0.2515 en 2005, lo que significa que las diferencias en marginalidad entre las dos entidades federativas es cada vez menor (Cuadro Anexo 6).

En el nivel municipal, los municipios de Baja California presentan una muy baja marginación con relación a otros municipios del país; sin embargo, en el contexto estatal se presentan disparidades en este indicador, destacando entre los municipios con mayores índices de marginación Playas de Rosarito, Ensenada y Tecate, mientras que los municipios con menor marginación incluyen a Tijuana y Mexicali (Figura 1).

**Figura 1. Índices de marginación por municipio en Baja California, 2000 y 2005**



Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.  
Estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 (IV Trimestre).

### *C) Empleo e ingreso rural*

Datos recabados por INEGI (2004) correspondientes a Baja California, muestran que en 2004 la población del Estado con edades de 12 y más años ascendía a 2'253,059 habitantes, de los cuales el 53.8% correspondían a población económicamente activa, es decir, 1'195,299 personas. De éstos, el 98.1% era personal ocupado, laborando el 5.6% de las mismas en actividades del sector primario, en contraste con el promedio nacional, donde el 16.4% de la población ocupada labora en el sector primario (Cuadro Anexo 7).

En referencia a los ingresos, el 52.8% de las 67,232 personas que laboraban en el sector primario del Estado durante el segundo trimestre de 2004 obtuvieron ingresos promedio mayores a 2 salarios mínimos (Cuadro Anexo 7) en contraste con el 14.2% del promedio nacional. Esta puede considerarse una de las razones por la que el sector primario de Baja California sigue siendo un polo de atracción laboral para regiones del país donde predomina la mano de obra no calificada de zonas rurales de escasos recursos, proveniente principalmente de las zonas marginadas de Oaxaca, Guerrero y Puebla.

#### **1.1.2 El medio rural en la economía del Estado**

En el contexto de la economía estatal, el PIB de Baja California en 2004 ascendió a \$52,627.3 millones de pesos a precios constantes (año base 1993), lo que representó el 3.4% del PIB nacional, colocándose así en el décimo lugar nacional por su participación.

Sin embargo, particularmente en el PIB del sector primario, la participación de Baja California se ubicó en el 22° lugar nacional, al participar con \$1,423.6 millones de pesos equivalentes al 1.6% del PIB agropecuario nacional. Si a este sector se le agrega el producto del subsector de productos alimenticios, bebidas y tabaco, el PIB agroalimentario estatal ascendió a \$2,842.3 millones de pesos, representando el 1.6% del PIB agroalimentario de todo el país (Cuadro Anexo 8).

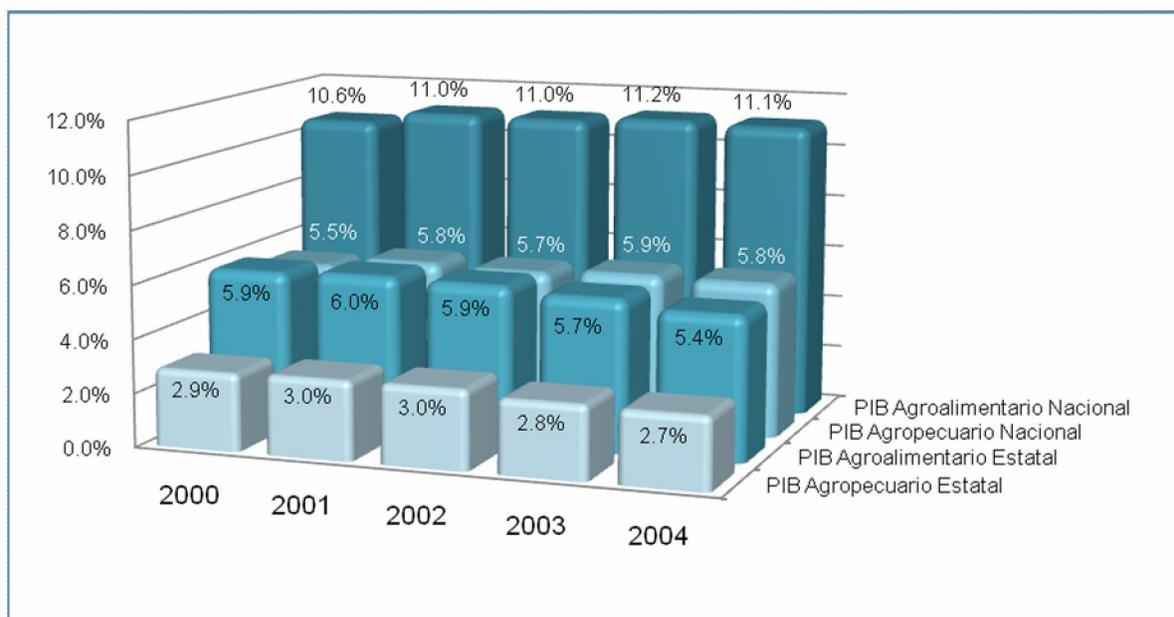
Al interior de la economía estatal, el PIB Agropecuario representó en 2004 el 2.7% del PIB total, en tanto que el PIB agroalimentario fue equivalente al 5.4% del PIB total, lo que contrasta con el contexto nacional en el que estos mismos sectores representaron el 5.8% y 11.1%, respectivamente en la economía nacional. Al analizar las tendencias nacional y estatal, se detecta que difieren ligeramente, pues mientras que de 2000 a 2004 estos indicadores se mantienen estables a nivel nacional, los del Estado muestran una ligera tendencia al descenso, producto de la modernización económica de la entidad (Figura 2).

#### **1.1.3 Estructura y tendencias de la economía rural del Estado**

De acuerdo con datos de 2003, el valor bruto de la producción primaria nacional alcanzó los \$397,970 millones de pesos corrientes, en tanto que en Baja California ascendió a \$11,267 millones, equivalentes al 2.8% del total nacional.

En el contexto estatal destacó la agricultura con un aporte de \$5,925 millones de pesos equivalentes al 52.6% del valor bruto de la producción primaria, seguida de la ganadería con el 30.5%, la pesca y acuicultura con el 16.8% y la silvicultura con el 0.1% (Cuadro Anexo 9).

**Figura 2. Participación del PIB Agropecuario y el PIB Agroalimentario en el PIB Total Estatal y Nacional, 2000-2004**



Fuente: INEGI, 2007. [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/derivada/IMyRC/bd/pib/pib\\_estatal.asp](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/derivada/IMyRC/bd/pib/pib_estatal.asp)

Nota: Los cálculos están basados en los valores a precios constantes, año base 1993.

### A) Agricultura

Datos proporcionados por la SAGARPA (2007) indican que durante el período 2001-2006 la agricultura de Baja California se desarrolló en un promedio anual de 236 mil hectáreas, de las cuales en promedio se cosecharon 215 mil hectáreas, de una superficie total susceptible de sembrarse equivalente a 286 mil hectáreas. Estos valores representaron el 1.1% de la superficie sembrada y cosechada a nivel nacional. Así mismo, el promedio anual del valor bruto de la producción fue de \$6,190 millones de pesos constantes (año base 2002), lo que representó el 3.4% del valor nacional (Cuadro Anexo 10).

Sin embargo, al analizar la evolución en el tiempo, se puede observar una tendencia a la disminución en la superficie sembrada y cosechada que, aunque errática en el tiempo por influencia de la agricultura de temporal, equivale a una reducción lineal de 4,500 ha anuales de siembra y a 5,500 ha en la cosecha, lo que significa que en el período de estudio se han recrudecido los problemas derivados de la baja precipitación (Cuadro Anexo 10).

En lo que respecta al volumen de producción, éste se puede considerar constante en el período de referencia, en tanto que el valor de la producción a precios constantes (año base 2002), presentó una franca tendencia a la alza, equivalente a un aumento lineal de \$36 millones de pesos cada año. En 2006, los diez principales cultivos representaron el 82.8%, destacando el tomate rojo, la fresa, el trigo y la alfalfa, así como el sorgo, el espárrago, la cebolla y el algodnero, por orden de significancia (Cuadro Anexo 11).

### *B) Ganadería*

En lo que a ganadería respecta, durante el período 2001-2006 las principales ramas de producción la conformaron la ganadería de engorda en el Valle de Mexicali y la producción de leche en los municipios de la zona Costa del Estado, destacando en ambos casos y de manera sobresaliente la producción de origen bovino (Cuadro Anexo 12).

En 2006, la producción de carne en Baja California alcanzó las 80 mil toneladas con un valor de \$2,500 millones de pesos, lo que representó el 1.5% de la producción nacional y el 2.0% del valor de la carne de todo el país. Particularmente en carne de bovino, los productores del Estado aportaron el 5.0% de la producción y valor bruto nacional.

Si bien la carne significó en 2006 el 73% del valor de la producción pecuaria del Estado, otro 23% del valor fue aportado por la producción de leche al alcanzar los 167 millones de litros con un valor de producción de \$802 millones de pesos, lo que significó el 1.6% de la producción nacional y el 2.1% del valor de la producción lechera del país (Cuadro Anexo 13).

Durante el período en cuestión, estas dos ramas productivas han evolucionado de manera diferente en el Estado. Mientras que la producción de carne presenta una tendencia al crecimiento de 4,300 toneladas adicionales cada año, la producción de leche ha ido en descenso, disminuyendo aproximadamente 5.4 millones de litros anualmente (Cuadro Anexo 12).

Lo anterior es resultado de los aumentos en los costos de producción de la leche y la falta de organización de los productores, los cuales se han visto afectados por monopsonios, en tanto que los productores de carne se hayan fortalecidos alrededor de la Unión Ganadera Regional y particularmente de la Asociación Ganadera Local de Engordadores del Valle de Mexicali, al grado de que en este municipio se encuentran los tres únicos rastros TIF del Estado.

### *C) Pesca y acuicultura*

Baja California posee 1,280 km de litorales que representan el 11.6% del total nacional. Así mismo, cuenta además con 33,239 km<sup>2</sup> de plataforma continental y 74,800 hectáreas de lagunas, esteros y bahías, lo que le coloca entre las entidades de la República con mayor potencial de expansión en las actividades de pesca y acuicultura.

En 2006, la actividad pesquera y acuícola de Baja California reportó un volumen de producción de 93 mil toneladas de peso desembarcado, de las cuales casi 88 mil toneladas (95%) fueron producto de la pesca y 4,871 toneladas (5%) provinieron de la

acuacultura, representando en conjunto alrededor del 13% de la producción nacional. El valor de la producción del subsector en el Estado alcanzó los \$1,115 millones de pesos, correspondiendo el 70% a la pesca y el 30% a la acuacultura.

Las principales especies capturadas en 2006 correspondieron por volumen a sardina, atún y tiburón (79% del volumen total), en tanto que por su valor de producción destacaron el atún, camarón y sardinas (74% del valor total), orientadas principalmente a la exportación (Cuadro Anexo 14).

Tendencialmente, la producción pesquera del Estado ha ido disminuyendo notoriamente el volumen de captura pesquera a una tasa de poco más de 13 mil toneladas anuales, en tanto que la producción acuícola se ha incrementado de manera sostenida, aumentando el volumen de producción anualmente en 600 toneladas durante el período 1997 a 2006 (Cuadro Anexo 15). Lo anterior ha significado que el volumen de producción de la acuacultura haya pasado de representar el 1% al 7% del volumen de la producción pesquera, llegando a ser hasta el 33% en algunas especies como el camarón.

#### **D) Silvicultura**

El estado cuenta con una extensión aproximada de siete millones de hectáreas, las cuales están constituidas en un 3.8% por bosques mixtos de coníferas y encinos, 77.5% por vegetación de chaparrales y desértica, el 7% se destina a las actividades agrícolas y 11.4% a otros usos, lo que describe el escaso potencial de explotación de productos maderables, aunado a que la mayor parte de esta superficie se encuentra dentro de áreas naturales protegidas.

En 2004, la producción forestal se compuso de casi 3 mil 200 metros cúbicos de madera en rollo, compuesta en un 99% de coníferas, principalmente pino (*Pinus jeffreyi* Grev. & Balf.) y el 1% restante de latifoliadas, especialmente mezquite (*Prosopis glandulosa* (Benson) Johnston). La producción no maderable alcanzó casi las 5 mil toneladas, compuesta en un 98% de tallos de palmilla (*Yucca schidigera* Roezli ex Ortgies) y el resto por raíz de manzanita (*Arctostaphylos pungens* Kunth), ramas de yerba santa (*Eriodictyon trichocalyx* Heller), inflorescencias secas de lechuguilla (*Yucca whipplei* Torrey) y material muerto de cholla (*Opuntia cholla* Weber) (Cuadro Anexo 16).

Respecto al valor de producción, la silvicultura de Baja California alcanzó en 2004 los \$12.5 millones de pesos, correspondiendo un 9% a los productos maderables y el 91% a los productos no maderables, destacando el pino y la yuca, respectivamente. Si bien la actividad silvícola del Estado no es relevante en su economía, si es importante en términos hidrológicos y ecológicos. Por otra parte, algunas zonas dentro de la frontera agrícola pueden ser aprovechadas mediante la utilización de agua reciclada o proveniente del drenaje agrícola, lo que puede ser utilizado como unidades de manejo animal (UMA) para actividades de caza deportiva y turismo ecológico.

## **1.2. Factores condicionantes de las actividades apoyadas**

Dado que el PDR apoya tanto actividades agropecuarias como no agropecuarias de la población rural de menores ingresos, en la determinación de los factores que las condicionan es necesario considerar las características de cada una.

En el caso de los productores agropecuarios de bajos ingresos, los factores condicionantes de mayor relevancia son tanto exógenos como endógenos.

Entre los factores exógenos que pueden mencionarse destacan el efecto de las políticas proteccionistas de los países ricos, cuyos subsidios a sus productores ha llevado a la disminución de los precios internacionales de los productos básicos en detrimento de la rentabilidad de los productores pequeños de los países en desarrollo, los cuales, además, deben adquirir insumos comercializables a precios en aumento constante. Se estima que con la liberalización, la producción agrícola cambiaría marginalmente de norte a sur y los precios mundiales, altamente deprimidos para muchos bienes de consumo, se incrementarían: entre 10% y 20% para algodón, entre 20% y 40% para productos lácteos, entre 10% y 20% para maní, entre 33% y 90% para arroz y entre 20% y 40% para azúcar (Nash, 2005).

Por otra parte, la escasez de financiamiento oportuno y suficiente limita la capacidad de operación de los pequeños productores, orillándolos a financiarse a través de empresas parafinancieras que generalmente incluyen un riesgo sobrevaluado en el costo del financiamiento e impidiéndoles el acceso a economías de escala.

El crédito canalizado al sector, a pesar de los cambios institucionales instrumentados en los últimos cinco años, mostró una pronunciada tendencia decreciente: en 2000 al sector se destinó 7.0% del crédito total a la economía, en tanto que en 2005 sólo alcanzó 2.3% del total nacional. Ello fue resultado de la drástica contracción del crédito agropecuario: 15% por año en 2000-2005, en promedio y los recursos que estuvieron disponibles se orientaron hacia créditos refaccionarios y el financiamiento en dólares para actividades dedicadas a la exportación, así como subsidios para el fomento tecnológico y para la formación de sujetos de crédito vía uniones de crédito y SOFOLES (FIRA, 2006).

En materia comercial, los determinantes de la demanda de productos agropecuarios y agroindustriales se han modificado. Los consumidores exigen salud, frescura, sabor, comodidad, disponibilidad y buen precio por los productos, lo que se ha traducido en que la calidad, la inocuidad y la sanidad sean las llaves de los mercados, junto con escalas y eficiencia en la distribución de productos cada vez más elevadas, aspectos en los que con dificultad puede acceder un productor de escasos recursos, limitándose a la producción de básicos destinados a los acopiadores locales sin distinción de calidad.

Los precios al productor agropecuario en relación con los costos de las materias primas permiten aproximar la evolución de la rentabilidad de la actividad. Si bien en los 80's y los 90's ambos conceptos registraron una tendencia decreciente, el diferencial para los productores fue desfavorable a partir de la entrada en vigor del TLCAN: en 1995-2000 los precios aumentaron 4.1 puntos porcentuales menos que los costos; sin embargo, en 2001-2004 se registró una ligera recuperación a favor del productor agropecuario, ya que los precios aumentaron 0.9 puntos más que los costos de las materias primas. En 2005 esta tendencia se acentuó: los precios se incrementaron 11% y los costos 5.5% (FIRA, 2006).

Uno de los factores que más impactan a los productores agropecuarios de escasos recursos es la disponibilidad de agua. En la zona del Valle de Mexicali, aunque dispone de agua relativamente segura, existen problemas de distribución a nivel de asociaciones de usuarios de riego donde bajo ciertas circunstancias pueden verse favorecidos los productores de cultivos de alta densidad económica, como hortalizas y forrajes, en detrimento de los productores de cultivos básicos, generalmente de escasos recursos. Esta disponibilidad se ve aún más afectada por la baja eficiencia de conducción y aplicación, estimándose que las pérdidas alcanzan los 800 millones de metros cúbicos equivalentes al 30% de la disponibilidad total de agua en la zona.

En la zona costera del Estado, principalmente en el municipio de Ensenada, el problema del agua es aún de mayor impacto para los productores de bajos ingresos, dado que el 100% de la agricultura de riego depende de la extracción de pozos profundos ubicados en zonas de acuíferos sobreexplotados, que ha encarecido paulatinamente el costo del agua, orillándolos a reducir los volúmenes explotados, a desalar el agua de mar y a utilizar sistemas de riego presurizados que aumenten la eficiencia en el uso del recurso. Esta condición discrimina a los productores de escasos recursos, limitándose a practicar la agricultura de temporal o la agricultura de riego a escalas pequeñas.

Entre los factores endógenos de los productores agropecuarios que condicionan las actividades apoyadas por el PDR, destacan la falta de capital y de capacitación para la producción, así como el envejecimiento y la idiosincrasia, que los mantiene dependientes de apoyos y subsidios gubernamentales, rechazando las propuestas de organización económica y condicionándolos al financiamiento bancario o de paraфинancieras.

La falta de recursos y subsidios oportunos para iniciar el ciclo productivo, así como la descapitalización paulatina de los productores de escasos recursos y el incremento en la edad ha originado un incremento en la renta de parcelas, significando una opción aceptable para propietarios de tierra que ya no están en condiciones físicas ni económicas para hacerlas producir rentablemente.

Un problema de mayor importancia en la definición, implementación y eficiencia de las políticas públicas lo constituye la polarización de la estructura productiva del Estado. Mientras que en 2003 el promedio de superficie pagada con PROCAMPO era de 29 hectáreas, en 2006 se pagaron un promedio de 32 hectáreas por productor. Mientras que en 2003 el 13% de los beneficiarios que explotaron 50 ó más hectáreas cobraron apoyos por una superficie equivalente al 50% del total, en 2006 el 15% de los productores con 50 o más hectáreas en explotación cobraron apoyos por el 52% de la superficie total (comunicación directa del Jefe de Programa de Información de la Delegación SAGARPA).

De esta manera, en la agricultura de Baja California existen dos tipos extremos de productores. Por un lado productores de muy baja escala, con superficies menores a 20 hectáreas, que siembran principalmente cultivos básicos o industriales, con bajos niveles de capitalización, altos costos de producción y baja rentabilidad, a pesar de tener rendimientos medios o altos y que venden su producción al extremo de una larga cadena de comercialización debido a su falta de organización y de financiamiento.

En el otro extremo se encuentran productores con 100 ó más hectáreas, que poseen sistemas de riego, acceso a crédito e información de mercados, con mejor nivel tecnológico producto de su capitalización, los cuales se dedican mayormente a la

producción de hortalizas y frutales de exportación y con vínculos directos con grandes agroindustrias y cadenas de distribución.

Esta polarización de la sociedad rural es la que se constituye como el mayor reto del gobierno en el diseño de políticas públicas que generen las condiciones propicias a los grandes productores para continuar produciendo de manera eficiente y que al mismo tiempo impulse el desarrollo rural sustentable mediante el desarrollo de capacidades de la población más pobre, a fin de que sean ellos los que definan sus prioridades y estrategias para mejorar sus ingresos y su nivel de vida.

Finalmente, en el caso de los beneficiarios sin tierra del PDR, éstos desempeñan actividades orientadas a la prestación de servicios o producción de bienes, relacionados o no con las actividades agropecuarias. La capacidad adquisitiva de la población rural es en ocasiones una limitante para desarrollar e inclusive sostener una microempresa de reciente creación. La falta de capacitación en temas relacionados con la administración de negocios limita la capacidad de crecimiento y las posibilidades de éxito de las microempresas.

En conclusión, la falta de acceso al financiamiento oportuno, barato y suficiente, la falta de organización y la carencia de capacidades que les permita a los beneficiarios alcanzar las economías de escala en actividades agropecuarias y no agropecuarias son los principales factores que condicionan las actividades apoyadas por el PDR.

### 1.3. La política de desarrollo rural en el Estado

Los instrumentos de la política de desarrollo rural en el Estado de Baja California comprenden tanto los de orden federal como los de índole estatal y, recientemente, se han agregado a ellos los de orden municipal.

En lo que refiere a la política de desarrollo rural implementada por la administración federal, ésta se plasma en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) y en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006 (SHCP, 2001; SAGARPA, 2001).

En ellos se establece que el desarrollo agropecuario y pesquero es fundamental para elevar el bienestar de la población rural, para lo cual se requiere integrar las actividades agropecuarias y pesqueras a cadenas de valor más amplias, que hagan posible aumentar la inversión, elevar la creación de empleos y los salarios.

Así mismo, se considera que es necesaria una estrategia integrada que incluya una disponibilidad adecuada de crédito por medio de un sector financiero rural sólido, ordenado y con amplia penetración en el campo mexicano, e integrar cadenas de valor que permitan aprovechar cabalmente las oportunidades de negocio, maximizando los beneficios para todos los participantes. Mediante nuevos conocimientos y tecnologías de avanzada, es factible que los productos agropecuarios mexicanos cumplan las más estrictas normas de calidad y certificación de inocuidad internacionales.

Si bien el fin último de estos instrumentos de política es el mejoramiento del nivel de bienestar de la población rural y la disminución de la diferencia entre el nivel de ingreso de la población rural y urbana, los medios para ello son el empleo, una mayor retribución al productor primario de los precios pagados por el consumidor final, la integración a cadenas agroalimentarias, el uso eficiente del agua y la energía y el desarrollo regional con federalismo, teniendo siempre como base el desarrollo sobre sustentable.

La modificación al artículo 27 constitucional marcó el inicio de una serie de cambios en la política económica de México, incluyendo la apertura comercial de nuestro país, la descentralización y federalización de funciones y la participación con mayor intensidad de las organizaciones de productores.

Como instrumentos de política de desarrollo en el ámbito rural, la puesta en marcha del PROCAMPO en 1994, la Alianza para el Campo en 1996 y la entrega de Apoyos a la Comercialización en diferentes años de la administración zedillista marcaron la pauta para avanzar hacia la globalización y apertura comercial.

Posteriormente, durante la administración foxista se instrumentaron el Subprograma de Apoyos Directos al Ingreso Objetivo, el Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción, el Fondo de Compensación al Costo de Energéticos (diesel agropecuario y marino, gasolina para pesca ribereña y energía eléctrica), Programa de Estímulos a la Productividad ganadera (PROGAN), el Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente (PIASRE), el Programa de Fomento a los Agronegocios (FOMAGRO) y el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR).

Todos estos programas en conjunto representaron para los productores de Baja California en 2006 poco más de \$600 millones de pesos en apoyos y subsidios, equivalentes al 10% del valor de la producción agrícola del Estado. A pesar de ello, estos apoyos no han hecho frente a los efectos de las estrategias proteccionistas y se distribuyen inequitativa e ineficientemente, resultando los productores de bajos recursos los menos favorecidos. De acuerdo con los registros administrativos de la Delegación Estatal de la SAGARPA, el 52% de los apoyos del PROCAMPO e Ingreso Objetivo son entregados a productores con más de 40 hectáreas, cuando la superficie promedio es de alrededor de 13 hectáreas.

En términos generales, el subsidio equivalente a los productores se ha mantenido casi constante en los últimos diez años y es poco lo que se ha hecho para desvincular los apoyos del nivel de producción, todo ello en detrimento de los productores pequeños y causando distorsiones a los precios de mercado y en la distribución de la superficie sembrada, sin que el apoyo total por productor llegue a ser siquiera el 20% del que reciben los productores estadounidenses o europeos (Nash, 2006).

Finalmente, la estrategia central del Programa Especial Concurrente (PEC) de lograr una sinergia entre los recursos públicos destinados a las dependencias relacionadas con el medio rural no se ha reproducido eficazmente en las entidades federativas y, al menos en Baja California, las delegaciones federales de las instituciones que conforman la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) se mantienen operando de manera independiente y con escasa coordinación en la atención a la población rural.

En otra instancia, en lo que corresponde a la administración del Gobierno del Estado, el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007 coincide con el PND al señalar que es necesario “un

desarrollo económico que cree oportunidades para todos, propicie la justa distribución de la riqueza, que busque en la mejora de la calidad de vida desarrollar una sociedad consciente y comprometida con el respeto y conservación del medio ambiente, en el que se aprovechen recursos, talentos y aptitudes de sus habitantes y se capitalicen las oportunidades de los mercados a través del fortalecimiento de la empresa y del desarrollo de cadenas productivas (Gobierno del Estado de Baja California, 2002).

Los instrumentos de política rural instrumentados por el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA) y de las paraestatales como la Comisión para la Asistencia Técnica Forestal y Agropecuaria (CATAFE), Fondo de Garantías Líquidas y Créditos Puente del Estado de Baja California (FOGABAC), están orientados a la agricultura, ganadería, pesca, acuacultura, silvicultura, asistencia técnica, comercialización y acceso al financiamiento ([http://www.sfa.gob.mx/apoyos\\_sector.aspx](http://www.sfa.gob.mx/apoyos_sector.aspx)).

Destacan entre estos instrumentos la contribución estatal al Programa Alianza para el Campo (APC), el Programa de Fomento para Desarrollo de Producción e Infraestructura de Invernaderos, Proyectos Productivos para el Fortalecimiento de la Agricultura, Inspección Agropecuaria, Programa de Clasificación de Ganado y Carne y de Clasificación de Huevo, así como el Programa de Apoyos a la Microindustria Rural, el de Créditos Puente, Créditos de Corto y Largo Plazo y el Esquema de Garantías Líquidas.

En particular, es digno de mencionar el esfuerzo realizado por el Gobierno del Estado, el cual a través de la Secretaría de Fomento Agropecuario ha incrementado el presupuesto total destinado al campo en 56% en los últimos cuatro años. Más importante aún es el hecho de que el incremento se haya destinado mayoritariamente al gasto de inversión, el cual pasó de 67% a 71%, especialmente en lo que se refiere a la APC, el cual pasó de representar el 11% del presupuesto en 2003 a 22% en 2006 (Cuadro 1).

En general, puede afirmarse que estos programas estatales complementan a los programas federales de fomento, permitiendo con los primeros apoyar a segmentos de la población que no cubren los requisitos de estos últimos. Aún así, persisten grupos de la población de menores recursos que se les dificulta hacer sus aportaciones y, en otros casos, retornar los recursos que no son a fondo perdido, lo que implica la necesidad de reforzar entre los beneficiarios la cultura del pago y el empeño de su palabra.

Finalmente, la reciente inclusión de la administración municipal al tema del desarrollo rural, con la creación de las Direcciones Municipales de Fomento Agropecuario en los tres municipios del Estado con mayor población rural, permite contar con recursos adicionales en beneficio de los productores agropecuarios al interior del PDR de APC.

Aunque estos recursos permiten apoyar más decididamente a los grupos poblacionales más desprotegidos, la dispersión de los recursos entre un número mayor de tomadores de decisiones diluye el objetivo de los programas debido a que los intereses de los gobiernos municipales y los integrantes de los consejos municipales no necesariamente se alinean a las prioridades definidas en los planes y programas sectoriales estatales y federales.

**Cuadro 1. Presupuesto de la Secretaría de Fomento Agropecuario del Estado de Baja California, 2003-2006 (miles de pesos)**

Concepto	2003	2004	2005	2006
Baja California				

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2006

	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Alianza para el Campo	10,207.7	11	11,079.0	12	13,903.8	12	30,153.1	22
Gasto de inversión en otros programas	50,103.5	56	51,525.0	55	68,001.3	58	69,593.8	50
Total presupuesto inversión	60,311.2	67	62,604.0	67	81,905.1	70	99,746.9	71
Gasto corriente	29,145.1	33	30,503.5	33	35,797.1	30	40,133.0	29
<b>Presupuesto total</b>	<b>89,456.3</b>	<b>100</b>	<b>93,107.5</b>	<b>100</b>	<b>117,702.2</b>	<b>100</b>	<b>139,879.9</b>	<b>100</b>

Fuente: Secretaría de Fomento Agropecuario.

Nota: Valores a precios corrientes.

## Capítulo 2

### Principales resultados del Programa

En este capítulo se analiza el papel que el PDR ha jugado en el impulso a las actividades rurales en el Estado a partir de la estimación de la inversión y población atendida para así dimensionar la magnitud y cobertura de las acciones del Programa, al mismo tiempo que se identifican las áreas o temas relevantes para el mismo. Con ello se pretende valorar si se están logrando los objetivos del PDR y en qué medida se están atendiendo los problemas más relevantes que se describieron en el capítulo anterior.

#### 2.1. Análisis de la inversión y población atendida por el Programa

Como el resto de los programas de la Alianza para el Campo, el PDR sufrió modificaciones anuales desde su creación en 1996, cambiando tanto de nombre como de orientación, de acuerdo a las Reglas de Operación que se modificaban en cada ejercicio presupuestal.

En 1996, se implementó al interior de la APC el Programa de Equipamiento Rural (PER), al cual se le agregaron en 1998 los Programas de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), Capacitación y Extensión (PCE) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT). En 2000 se agregó el Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR) y en 2001 se transformó el PCE en el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO) (SAGARPA, 2002).

La incorporación paulatina de nuevos programas fue modificando gradualmente la APC sin que existiera una redefinición de sus objetivos generales, de modo que, en ausencia de un marco estratégico general, cada programa estuvo orientado por sus propios objetivos específicos, provocando la dispersión de los recursos, atendiendo al sector rural en forma parcial y sin un enfoque integrado de desarrollo.

En 2002, la política de desarrollo rural de la APC cambia de manera radical y se articula el PDR bajo tres vertientes de desarrollo: capital económico, humano y social. Finalmente, en 2003 se publican las Reglas de Operación de la APC que permanecen vigentes hasta la fecha, sólo con cambios mínimos para reorganizar de manera definitiva las tres vertientes o líneas base en que se agrupan los tres subprogramas del PDR: el Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) (SAGARPA, 2003).

##### 2.1.1 Inversión acumulada y sus tendencias

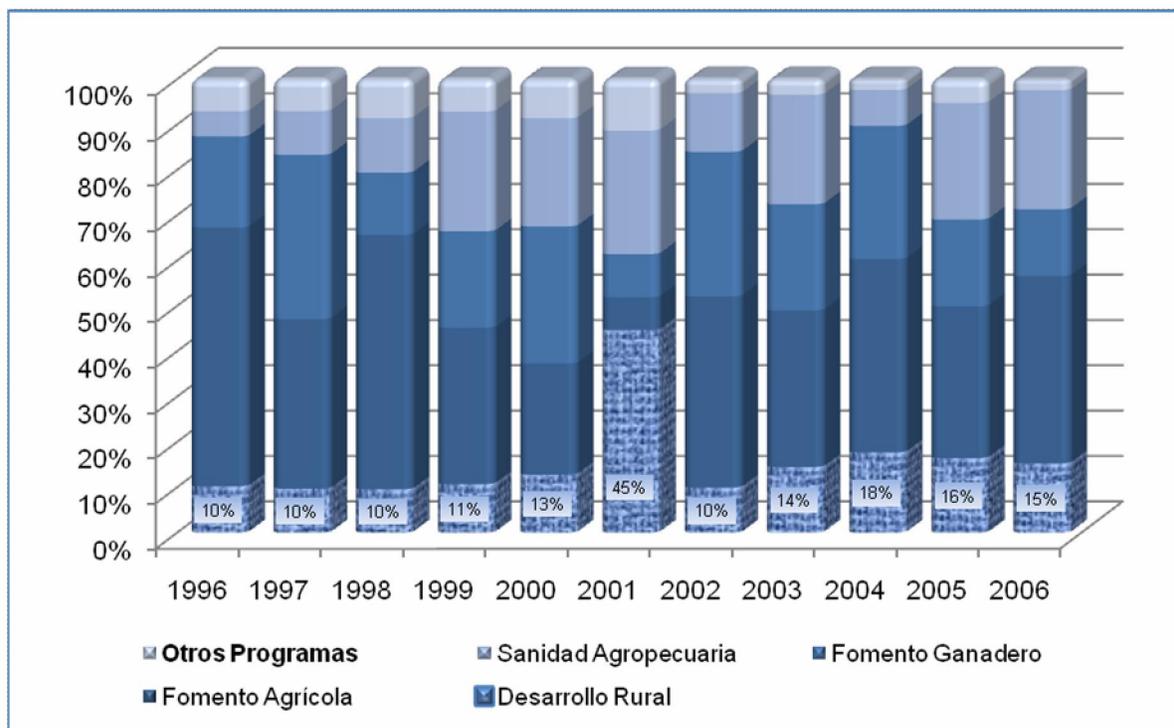
En el análisis de la inversión del PDR, se considera el monto acumulado de los recursos gubernamentales que la integran, así como la distribución entre subprogramas, modalidad de operación, tipo de actividad, nivel de marginación y tipo de beneficiario.

De acuerdo con los datos de la SAGARPA (2006), durante la vigencia de la APC se han destinado recursos gubernamentales (federación-estado) del orden de los \$1,032.3 millones de pesos a precios constantes (año base 2002), de los cuales el 15% corresponden al PDR (Cuadro Anexo 17).

Sin embargo, lejos de mantener una tendencia estable, el PDR ha manifestado altibajos en los recursos operados, representando del 10% al 45% de los recursos totales de la Alianza. De acuerdo con la información recopilada, durante los once años de operación, en Baja California se han destinado al PDR \$153.3 millones de pesos a precios constantes, promediando anualmente los \$13.9 millones de pesos (Fig. 3).

Destaca el comportamiento atípico observado en 2001, el cual se debió, de acuerdo a lo expresado por los operadores, a que en ese año se acordó apoyar los proyectos agrícolas y pecuarios de productores de bajos ingresos exclusivamente a través del PDR, en tanto que los Programas de Fomento Agrícola y de Fomento Ganadero se concretaron a apoyar los proyectos presentados por el resto de los productores, siendo de mayores ingresos, con la finalidad de cumplir con los montos mínimos destinados a los productores de menores ingresos tal y como lo exigían las reglas de operación vigentes. La modificación a las reglas de operación a partir de 2002 permitió dar otra interpretación a los montos mínimos y reorientar los apoyos hacia las cadenas prioritarias para el Estado, retornando entonces el PDR a los niveles de operación observados con anterioridad.

**Figura 3. Distribución de la inversión gubernamental en los programas de la APC Baja California, 1996-2006**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de SAGARPA (2006).

Nota: Los cálculos están basados en los valores a precios constantes, año base 2002.

El comportamiento errático de los recursos de la APC destinados al PDR se puede entender como resultado de una asignación un tanto arbitraria entre programas, sin criterios objetivos de tipo socioeconómico y enfocados básicamente a cumplir con los montos mínimos exigidos por las reglas de operación vigentes, adecuarse al comportamiento de la demanda de años anteriores y a satisfacer las presiones que los diversos agentes económicos relacionados con el resto de los programas ejerzan sobre las autoridades.

### 2.1.2 Distribución de la inversión del Programa

Hasta 2004, los recursos destinados al PDR no se definían montos específicos para cada municipio y su distribución estaba más enfocada a atender la demanda de acuerdo con las solicitudes presentadas, procurando en cierta medida la distribución homogénea de los apoyos entre los DDR de la entidad. Con la implementación de la operación municipalizada del PDR en Baja California, en 2005 se dio inicio a la distribución de los recursos hacia los municipios con base en una fórmula que utilizaba parámetros como marginalidad (25% de los recursos), población rural (25%) y otros criterios definidos por el CEDRS (el 50% restante).

Cabe precisar que a partir de 2005, las autoridades estatales mantuvieron el 35% de los recursos para su operación a nivel estatal y municipalizaron el 65%, aún cuando las reglas de operación exigían un mínimo del 50%, sin obedecer a algún criterio objetivo, sino más bien a una cuota definida por consenso entre autoridades federales y estatales. El 50% de los recursos se distribuyó en función del número de localidades marginadas y

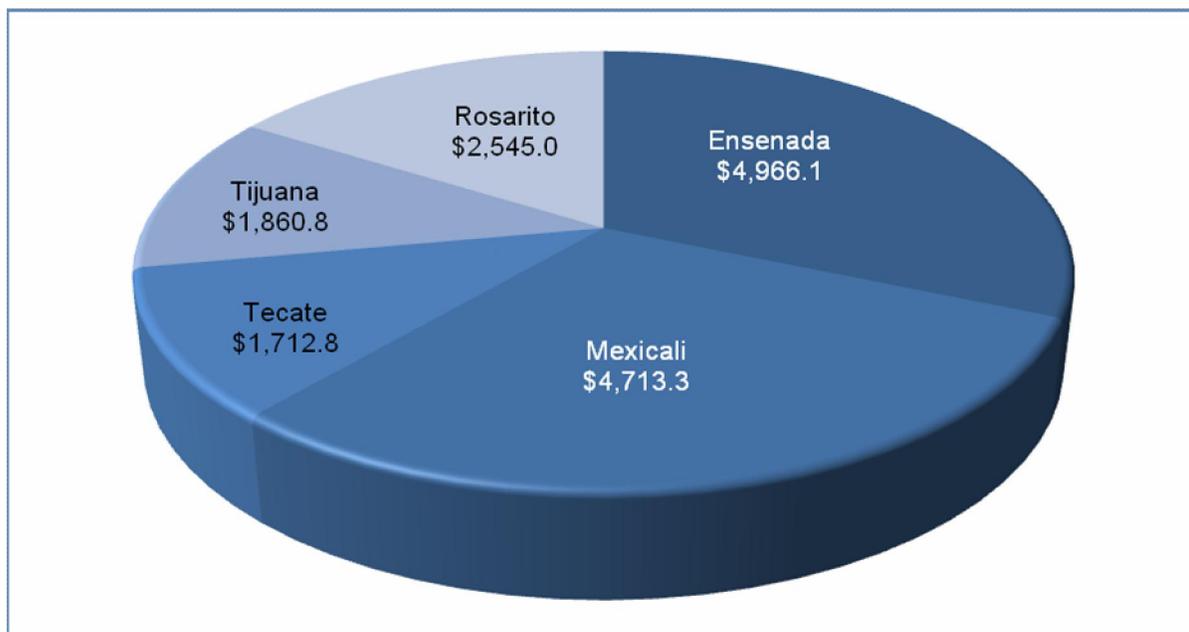
del tamaño de la población rural, en tanto que el 50% restante se distribuyó en función de la participación de cada municipio en las cadenas productivas consideradas prioritarias y en la eficiencia en la selección de proyectos en cumplimiento a las reglas de operación.

De este modo, el municipio de Ensenada resultó favorecido con el 31% de los recursos municipalizados y Mexicali con el 30% (Fig. 4).

Por otra parte, resultan significativos los cambios observados en la estructura presupuestal del PDR en los últimos cuatro años, destacando en primer término la integración de los gobiernos municipales a la aportación gubernamental, lo que permitió apoyar a los beneficiarios con una mayor proporción de la inversión, tal como se constata al observar que la aportación del beneficiario pasó del 32% de la inversión en 2003 al 24% en 2006 (Cuadro 2).

Es digno de mencionar el nivel de aportación de los municipios del 10% en 2005 al 12% en 2006, lo que contrasta significativamente con los niveles de aportación municipal en otras entidades de la república, en donde promedia un 5% en 2005. Si bien la entidad no posee altos niveles de marginalidad en comparación con los promedios nacionales, la capacidad de inversión de los ayuntamientos en el Estado ha permitido destacar a nivel nacional en este aspecto y alcanzar niveles de inversión municipal casi similares a estados como Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz, en los que las aportaciones municipales llegan a representar el 15% de los recursos gubernamentales del PDR (SAGARPA, 2006a).

**Figura 4. Distribución de la inversión municipalizada del PDR Baja California, 2006 (miles de pesos corrientes)**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Actas de la Comisión de Desarrollo Rural, 2006.

Nota: Sólo se incluye la distribución de los recursos de origen federal y estatal municipalizados en 2006.

**Cuadro 2. Ejercicio de la inversión del PDR según la fuente de los recursos  
Baja California, 2003-2006**

Fuente	2003		2004		2005		2006	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
<b>Gobierno Federal</b>	8,188.5	58	13,881.1	65	13,994.3	56	14,690.0	47
<b>Gobierno Estatal</b>	1,465.0	10	1,379.8	6	1,508.0	6	5,717.3	18
<b>Gobiernos municipales</b>	0	0	0	0	2,612.7	10	3,653.9	12
<b>Beneficiarios</b>	4,575.5	32	6,186.5	29	7,006.7	28	7,513.7	24
<b>Total</b>	<b>14,229.0</b>	<b>100</b>	<b>21,447.4</b>	<b>100</b>	<b>25,121.7</b>	<b>100</b>	<b>31,574.9</b>	<b>100</b>

Fuente: Finiquitos Físico-Financieros de Alianza para el Campo proporcionados por la Delegación Estatal de la SAGARPA para los años 2003 a 2006.

Nota: Monto en miles de pesos corrientes.

Es de destacar también el incremento de la aportación estatal al PDR observado en 2006, pues al destinarle \$5.7 millones de pesos representó un aumento de casi 300% en relación al año 2005, lo cual no se relaciona directamente con la detección de necesidades en los sectores más desprotegidos de la población, sino que obedece más a una “sensación” de saturación presupuestal en el resto de los programas de la APC.

Con todo, lo anterior significó que los beneficiarios de menores recursos tuvieron en 2006 mayores posibilidades de implementar su proyecto, dado que sus necesidades de aportación se redujeron a un promedio de 24% como resultado del incremento del 14% en la participación estatal y municipal que contrarrestaron la disminución del 9% en la participación del Gobierno Federal.

Por otra parte, en relación a la distribución de la inversión gubernamental del PDR entre subprogramas, en los últimos cuatro años se ha destinado alrededor del 73% al PAPIR, el 22% al PRODESCA y el 5% al PROFEMOR, con una ligera tendencia a incrementar el PAPIR y el PROFEMOR a costa de la reducción en el PRODESCA (Cuadro 3).

En este sentido, resulta conveniente redistribuir los recursos entre los subprogramas a fin de impulsar, dentro del PRODESCA, los programas especiales de desarrollo de capacidades, la capacitación de empresas rurales y el pago de servicios de asesoría técnica y consultoría en los aspectos empresariales, lo cual sin duda mejorará las posibilidades de permanencia de las nuevas empresas rurales y la consolidación efectiva de las existentes.

Es difícil definir si las acciones apoyadas con el PDR se orientan hacia las regiones prioritarias, pues éstas no se han definido con claridad y certeza por parte de las autoridades federales que operan en el Estado y las que ha definido en Gobierno del Estado en el Plan Estatal de Desarrollo no obedecen a estudios socioeconómicos. De manera reiterada se afirma que son regiones prioritarias la zona sur del Valle de Mexicali y la zona sur del Estado, lo que incluye primordialmente a regiones de menor desarrollo en el municipio de Ensenada y una parte del municipio de Mexicali (SEDECO, 2002).

Sin embargo, se considera indispensable que se categorice a las casi 188 mil localidades existentes en el estado en los términos de la metodología de medición de la marginalidad definida por SEDESOL, a la vez que se considera urgente concluir con la estratificación de productores a la que el Gobierno del Estado está obligado por la fracción II del artículo 5 las Reglas de Operación de la APC.

**Cuadro 3. Inversión gubernamental del PDR por subprograma  
Baja California, 2003-2006**

Año	PAPIR		PRODESCA			PROFEMOR			
						Fortalecimiento Institucional		Consolidación organizativa y fomento empres.	
	Ben.	Monto	Ser.	Ben.	Monto	Mun.	Monto	Org.	Monto
2003	538	7,195.4	68	537	2,837.4	1	130.0	4	196.5
2004	530	15,165.6	90	1,107	3,731.4	3	570.0	8	388.8
2005	891	12,426.7	76	1,215	3,881.2	3	690.0	9	567.0
2006	946	17,357.4	87	1,025	4,448.4	3	793.2	11	823.5

Fuente: Finiquitos Físico-Financieros de Alianza para el Campo proporcionados por la Delegación Estatal de la SAGARPA para los años 2003 a 2006.

Nota: Monto en miles de pesos corrientes, no se incluyen gastos de operación;  
Ben.= beneficiarios, Ser.= servicios, Mun.= municipios, Org.= organizaciones.

En el primer caso se considera factible que, en convenio con la Coordinación Estatal del INEGI, se utilicen los resultados del XII Censo y el II Conteo de Población y Vivienda, la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de Hogares, etc., como insumo para la clasificación de las localidades. Para el caso de la estratificación de productores, existen diversas metodologías factibles de ser aplicadas con el apoyo de encuestas, las cuales pueden ser implementadas a través del Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología o del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, ambos de la misma APC.

### 2.1.3 Población atendida por el Programa

Los resultados del análisis de la información documental y la encuesta aplicada a los beneficiarios del Programa permiten afirmar que la población atendida por el PDR en 2006 alcanzó las 2,125 personas. En la encuesta se entrevistaron a 212 solicitantes, de los cuales 196 afirmaron haber recibido los apoyos provenientes del Programa.

Con base en los resultados de la revisión documental, se detectó que el 60% de los beneficiarios apoyados fueron del sexo masculino y el 40% fueron mujeres. En el caso de los hombres, se apoyó al 95% de los solicitantes, en tanto que el 89% de las mujeres solicitantes recibieron el apoyo, con lo cual no se detectó discriminación alguna por razones de género (Cuadro Anexo 18).

En el mismo tenor, aunque las autoridades reportaron el 100% de las solicitudes apoyadas como de tipo grupal, 2 de los 196 beneficiarios entrevistados manifestaron haber hecho la solicitud de manera individual. De acuerdo con las entrevistas, el 52% de los grupos es típico (sus integrantes utilizan el apoyo otorgado de manera individual o colectiva en actividades productivas individuales), el 7% fue del tipo familiar (formado por miembros de una familia que hacen uso colectivo del componente otorgado a la unidad de producción familiar), el 37% se trató de grupos empresariales (en los que sus integrantes son socios de una empresa que utiliza el componente otorgado en la unidad de producción de la empresa), detectándose siete casos de grupos simulados en los que sólo el representante del grupo o algunos de sus miembros tienen acceso al componente otorgado (Cuadro Anexo 18).

Del mismo Cuadro Anexo 18 puede detectarse que no existieron diferencias significativas en la proporción de solicitantes que recibieron el apoyo entre los diferentes tipos de grupos, aunque se recomienda que en la etapa de dictamen técnico se entreviste a los integrantes del grupo para descartar la incidencia de grupos simulados en los grupos apoyados.

Por tipo de productor, la encuesta arrojó que el 48% de los beneficiarios se clasificó en el expediente como productor de bajos ingresos en zona marginada, el 10% como productor de bajos ingresos en zona no marginada y el 42% restante como productor de bajos ingresos en transición, a la vez que no se detectaron diferencias en la proporción de beneficiarios apoyados según el tipo de solicitante (Cuadro Anexo 19).

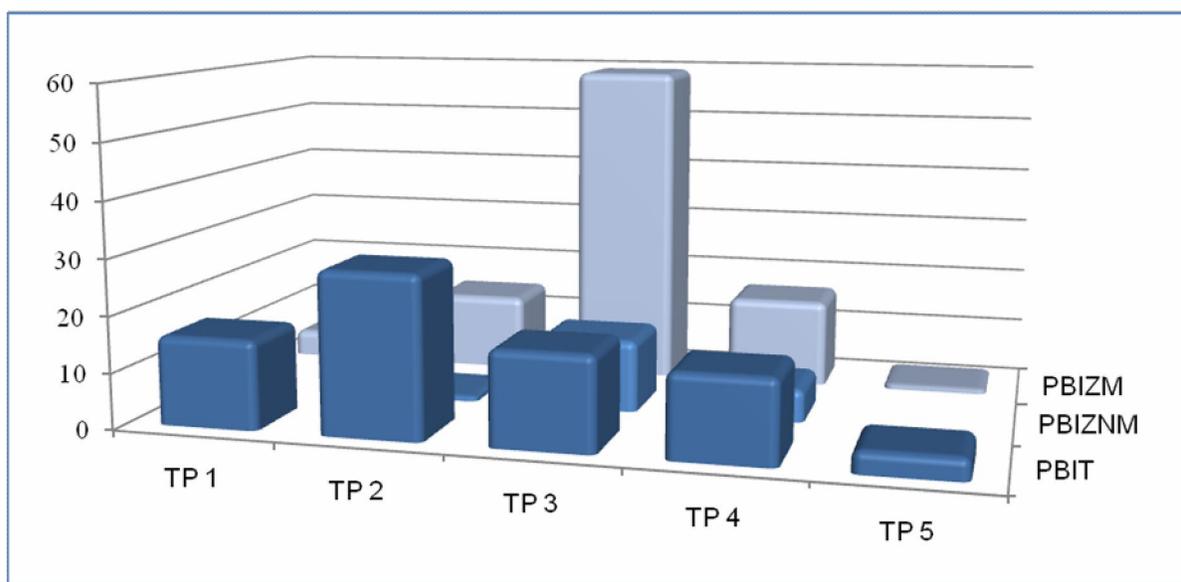
A fin de verificar el perfil de los beneficiarios del Programa, el equipo de trabajo de la FAO que colabora con el Gobierno Federal en la implementación de la evaluación de la APC ha definido una sencilla metodología para establecer una tipología de beneficiarios, clasificándolos en cinco tipos, con base en su nivel tecnológico de producción, en la escolaridad y el nivel de capitalización que declaran en la encuesta.

Resulta interesante que al amparo de la clasificación FAO, el 21% de los entrevistados correspondió a productores TP 4 y TP 5, los de mayores recursos, los cuales en primera instancia podrían considerarse inelegibles para los fines del Programa. Sin embargo, el hecho de que el 100% de las solicitudes fueron grupales, se puede considerar que uno de cada cinco integrantes de los grupos organizados no se ajusta al perfil de bajos ingresos, lo cual es permitido por las Reglas de Operación que rigen el Programa (Fig. 5).

Por otra parte y de acuerdo con los resultados de la encuesta, de los 81 productores clasificados en el expediente como productores de bajos ingresos en transición, 62 de ellos (76%) corresponden a productores TP 1 a TP 3, los cuales podrían ser elegibles para recibir una proporción de apoyo mayor a la que recibieron.

Finalmente, la edad promedio de los beneficiarios fue de 42.5 años y la escolaridad promedio de 9.2 años equivalentes a secundaria terminada, no detectándose diferencias significativas con los solicitantes que no recibieron el apoyo (Cuadro Anexo 20). Resulta interesante que la edad promedio de los beneficiarios resulta significativamente menor a la reportada en otros programas de apoyo, la cual supera los 50 años, lo que se explica por el hecho de que la mayor parte de los solicitantes no son productores agropecuarios sino avocados en el medio rural.

**Figura 5. Tipología de la población atendida en el PDR Baja California, 2006 (número de beneficiarios)**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados expedientes de beneficiarios y datos de la encuesta, 2006.

Nota: PBIZM: Productor de bajos ingresos en zona marginada; PBIZNM: Productor de bajos ingresos en zona no marginada; PBIT: Productor de bajos ingresos en transición.

## 2.2. Resultados del Programa en áreas y temas prioritarios

De acuerdo con la información recopilada, durante los once años de operación, en Baja California se han destinado al PDR \$153.3 millones de pesos a precios constantes.

En primera instancia, este nivel de inversión acumulada de \$153.3 millones de pesos en once años pareciera no ser suficiente para detonar procesos de desarrollo rural en el Estado si se compara con los recursos entregados a productores por otros programas gubernamentales como el PROCAMPO o el Ingreso Objetivo, cuyos montos oscilan alrededor de los \$150 millones y \$250 millones de pesos anuales, los cuales, a su vez, tampoco han impactado significativamente en las condiciones de vida y productivas de los sujetos de apoyo. Al respecto, como afirma Nash (2005), los apoyos a los precios de mercado y pagos para suplir deficiencias no son el mecanismo adecuado para el desarrollo rural, toda vez que su distribución está directamente relacionada con la escala de producción, lo que permite que las unidades de producción más grandes reciban la mayoría de los beneficios.

Sin embargo, los apoyos otorgados a través del PDR tienen otra connotación como instrumento para lograr el desarrollo rural, dado que van orientados específicamente a motivar que grupos de menor desarrollo relativo, generalmente población con mayores atrasos tecnológicos y de capacidades, invierta en proyectos productivos. Esta situación permite que pequeños cambios en sus instrumentos productivos y el desarrollo de sus capacidades se reflejen de manera significativa en los indicadores de productividad, rentabilidad y el nivel de ingreso familiar.

Aunque los niveles de inversión del PDR no parecieran ser lo suficientemente elevados como para constituirse en el instrumento de cambio de la población objetivo de Baja California, es conveniente destacar que la población rural del Estado asciende a 200 mil habitantes (ver Cuadro Anexo 1) equivalentes a unos 40 mil hogares y que del personal ocupado en labores del sector primario, alrededor de 30 mil reciben ingresos de dos o menos salarios mínimos (ver Cuadro Anexo 7), lo que redimensiona el universo de la población susceptible de ser apoyada por el Programa.

Además, a partir de 2002 y a precios constantes, se observa un crecimiento sostenido en los recursos gubernamentales destinados a este sector de la población a través del PDR del orden de los dos millones de pesos de incremento anual, lo que paulatinamente permite también que se incremente la población beneficiada. No cabría esperar, sin embargo, que los recursos destinados al PDR en los próximos años continúen incrementándose a esta tasa, a no ser que se incrementara el monto global destinado a la APC, dado que entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno de Baja California no se detecta una estrategia para posicionar las necesidades de la población rural de escasos recursos por encima de las correspondientes al resto de los productores apoyados por el Programa de Fomento Agrícola o el Programa de Fomento Ganadero.

En términos del tipo de grupo solicitante, el 26% de los entrevistados corresponde a grupos prioritarios, considerados así aquellos donde al menos 70% de los miembros son jóvenes de 14 a 28 años de edad, mujeres, indígenas o personas de la tercera edad o grupos donde al menos 20% de los socios son discapacitados. Entre ellos destacaron en 2006 los grupos de mujeres en el 52% de los casos, personas de la tercera edad en el 24% y personas con discapacidad en el 10% (Cuadro Anexo 21).

En términos de recursos con los que se apoyaron a los entrevistados, el 17% de los mismos fueron entregados a beneficiarios de grupos prioritarios, distribuyéndose el 34% entre personas de la tercera edad, el 30% a mujeres y el 26% a indígenas (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Inversión gubernamental del PDR por grupo prioritario  
Baja California, 2006**

Grupo prioritario	Beneficiarios	%	Monto apoyado (miles de pesos)	%
Mujeres	26	13%	498.57	5%
Jóvenes	4	2%	43.06	0.5%
Indígenas	3	2%	462.00	5%
Personas con capacidades distintas	5	3%	135.16	1%
Personas de la tercera edad	12	6%	506.06	5%
Ninguna de las anteriores	146	74%	7,821.37	83%
<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>100%</b>	<b>9,466.21</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados expedientes de beneficiarios y datos de la encuesta, 2006.

### 2.3. Cobertura, eficiencia operativa y cumplimiento de metas del Programa

Como se ha descrito con anterioridad, en el Estado no se tiene definidos con precisión las zonas prioritarias, las localidades de mayor marginación ni existe una estratificación de productores basada en las particularidades que pueda presentar una población que exhibe los menores índices de marginación del país.

Lo anterior dificulta la definición de la población objetivo del Programa y la magnitud que ésta pueda tener en relación a la población total. A pesar de ello, se considera que en 2006 se atendieron habitantes de 62 localidades marginadas, las cuales se categorizan así por ubicarse en las dos grandes regiones que, de manera a priori, se han definido como de menor desarrollo relativo en la entidad: la zona sur del Estado y la zona sur del Valle de Mexicali ubicada fuera de la línea de compactación del Distrito de Riego 014, Río Colorado.

Como se describió en el apartado 2.2, puede estimarse de manera aproximada que la población de menor desarrollo relativo está conformada por unos 30 mil habitantes que equivalen al 15% de la población rural, los cuales reciben dos o menos salarios mínimos (Ver Cuadros Anexos 1, 2, 6 y 7), lo que significaría unos seis mil hogares.

Durante los últimos seis años se ha apoyado alrededor de 3,800 beneficiarios acumulados en el PAPIR y 5,200 en PRODESCA, aunque cabe aclarar que por no existir una base de datos consolidada de todos los ejercicios fiscales de la APC no es posible definir la población absoluta que ha sido beneficiada. Tomando como base la encuesta de beneficiarios 2006, en la que el 100% de los entrevistados respondió que no habían sido apoyados en el PDR en los anteriores tres años, cabría suponer que los 3,800 beneficiarios del PAPIR son diferentes.

En términos de eficiencia operativa, lo que implica conocer a qué costo y en qué tiempo se colocan los recursos públicos en manos de los productores, es difícil cuantificar la totalidad de los recursos utilizados, pues por una parte se reconoce que se destina el 3% de los recursos convenidos a gastos de operación, los cuales ascendieron en 2006 a \$593 mil pesos. Sin embargo, en ello no se contabiliza el tiempo que los técnicos de la Delegación Estatal de la SAGARPA y de la Secretaría de Fomento Agropecuario le destinan a la recepción y dictamen de solicitudes, lo cual no representa un gasto directo al presupuesto de la APC, pero sí para el erario público.

Por otra parte, la participación de los municipios de Mexicali, Ensenada y Tecate bajo la modalidad 1, en la que los recursos y operación son transferidos totalmente a los ayuntamientos, implica que también se incurre en gastos adicionales no contabilizados, aunque también contribuyen a incrementar el monto de los apoyos entregados. Así mismo, existen costos no asociados directamente al PDR pero sí a la operación de la APC que son prorrateados entre todos los programas, como son los honorarios del fiduciario y personal del FOFAE que son cubiertos con productos financieros.

Con estas salvedades, puede afirmarse que la colocación de \$20.4 millones de pesos costó \$593 mil pesos, lo que significa que la colocación de cada peso del PDR en manos de los beneficiarios costó dos centavos equivalentes al 2.9% del monto global del Programa, lo que se considera altamente aceptable en términos de eficiencia. Debe precisarse que los gastos de operación no representaron el 3% del ejercicio, dado que los \$593 mil pesos fueron establecidos con base a un presupuesto de \$19.8 millones de

pesos programados originalmente en el Anexo Técnico, previo a la reprogramación que posteriormente incrementó el monto disponible para el Programa.

La mencionada ampliación presupuestal permitió superar en más del 50% la meta planteada de 1,404 beneficiarios y alcanzar la meta de 194 proyectos apoyados. En términos financieros, la meta original de colocar \$19.8 millones de pesos en apoyos fue superada en 3% al alcanzar los \$20.4 millones de pesos entregados.

En términos de cumplimiento de metas para la atención de regiones y grupos prioritarios, debe precisarse que la entidad no posee municipios de alta o muy alta marginación y al interior del Estado no se han definido de manera objetiva regiones ni localidades marginadas y sólo se han identificado subjetivamente zonas con carencias de servicios e infraestructura, como lo son la zona sur del Estado y la zona sur del valle de Mexicali.

Por otra parte, de acuerdo con los datos de la encuesta a beneficiarios asentados en el Cuadro 4, el 17% de los recursos fueron entregados a miembros de grupos prioritarios, destacando los grupos de personas de la tercera edad, el de mujeres y el de indígenas. Aunque en los beneficiarios de la muestra no se alcanzó el 20% de los recursos que por norma deben entregarse a grupos prioritarios, es factible que en el total de los beneficiarios sí se satisfaga este requerimiento, dado que estadísticamente el estimador no difiere del 20%.

Entre los factores que permitieron alcanzar o superar las metas planteadas se encuentra el hecho de éstas no son realmente ambiciosas y se limitan a proponerlas en términos de lo alcanzado el año anterior. Por otra parte, la asignación de recursos a través de grupos facilita el ejercicio, toda vez que los porcentajes de apoyo son mayores en estos casos.

Así mismo, en el cumplimiento de metas también influyó el hecho de canalizar el 65% a través de los CMDRS, ya que de esta manera se multiplican las ventanillas de atención, y se potencia la difusión, al mismo tiempo que se relaja la exigencia del cumplimiento de requisitos a los beneficiarios.

La utilización del FOGABAC como fuente alterna para el financiamiento de la aportación del productor y el pago directo a proveedores facilitan la colocación del recurso, a la vez que después de once años de operación ya es de sobra conocido la forma de operar en la APC y los solicitantes en su mayoría se preparan con los proyectos anticipadamente a la publicación de la convocatoria, aspecto en el que han contribuido enormemente los PSP dedicados a la elaboración de proyectos, cuya formulación, dicho sea de paso, no es exigida a nivel de proyectos realmente y muchos de ellos sólo alcanzan la categoría de idea de inversión, plan de negocios o cuando mucho a nivel de anteproyecto.

Por otra parte, el hecho de concatenar los apoyos de PRODESCA a los proyectos de PAPIR contribuye significativamente al logro de las metas financieras, pues alrededor del 35% de los proyectos reciben apoyos de ambos subprogramas.

## 2.4. Valoración global del Programa en el desarrollo rural

En términos generales, la operación del PDR en la entidad se apega a las Reglas de Operación, con excepción de ciertos tipos de proyectos y beneficiarios que no resultan elegibles en sentido estricto, especialmente en proyectos operados en la modalidad municipalizada.

Es de destacar también la adopción de la estrategia de priorizar la entrega de apoyos vía proyectos y privilegiando a los grupos organizados sobre las solicitudes individuales vía la demanda libre, lo cual sin duda mejora la calidad de las inversiones, la eficiencia en la entrega de los recursos y la permanencia de las unidades de producción en operación.

La relevancia que se ha dado a las actividades no agropecuarias, aunque principalmente a aquellas relacionadas con las cadenas agroalimentarias, reconoce la cualidad multifactorial del sector rural, lo cual genera áreas de oportunidad en la potenciación de los apoyos a través del enfoque de microcuencas.

La adopción de los mecanismos de municipalización de los recursos es sin duda una mejora sustancial en el diseño del Programa al involucrar a una mayor cantidad de agentes de la sociedad rural, tanto en por parte del CEDRS como de los CMDRS. Sin embargo, es indispensable que en ambos niveles de participación se destinen recursos para capacitar y orientar a sus integrantes sobre lo que implica el término “desarrollo rural” a fin de alinear y hacer más eficiente la entrega de los apoyos en términos de los objetivos que el PDR persigue.

Sin embargo, el análisis a detalle del diseño, planeación y operación del PDR muestra que tales mejoras provienen de los lineamientos generados en las instancias centrales de operación, requiriéndose mayor participación en las propuestas e innovaciones de las instancias estatales.

A pesar de que la definición de los objetivos del PDR es clara y concisa, localmente no se ha terminado de consolidar la apropiación de la importancia y la necesidad de apoyos orientados a los sectores más desprotegidos de la sociedad rural del Estado. La Secretaría de Fomento Agropecuario no tiene un departamento a nivel de dirección que se encargue del desarrollo rural en toda la extensión que el término implica y sus autoridades se han limitado a visualizar el desarrollo rural como la modernización de la agricultura y la ganadería del Estado.

Hechos que sostienen esta afirmación incluyen la permanencia de los mismos problemas en los mismos sectores de la población rural, a pesar de llevar once años operando el PDR, y aún con la operación de otros programas asistenciales por parte de otras dependencias federales, estatales y municipales. Los productores agropecuarios continúan con problemas de organización que derivan en dificultades en la comercialización, el acceso a fuentes de financiamiento, la dispersión del riesgo, el acceso a formas diversas de reconversión productiva, rentabilidad, etc.

Los beneficiarios no agropecuarios padecen de varias de las anteriores dificultades, a la vez que carecen de capacidades que les permitan acceder a economías de escala, a alianzas estratégicas con proveedores o a sinergias con los eslabones de la cadena de producción-consumo de su producto, de tal manera que recurran a compras y ventas consolidadas, concurren a nuevos mercados, adopten procesos de mejora tecnológica, etc.

Por todo lo anterior, se propone que en la etapa de diseño se concluya de inmediato con el estudio de estratificación de productores y se cruce la información con SEDESOL e INEGI para la categorización de las localidades, como una manera de sentar bases objetivas para la planeación de los recursos.

En la etapa de planeación es necesario que se refuerce el enfoque de microcuencas, haciendo sinergias con los programas que FIRCO tiene en la materia, así como llegar a una verdadera y efectiva relación con el programa Oportunidades que opera SEDESOL, a fin de lograr impactos duraderos y sustanciales sobre regiones bien definidas al evitar la dispersión de los recursos.

En este sentido, la propuesta va aún más lejos al proponer que la Delegación Estatal de la SAGARPA, apoyada con lineamientos más directos y decisivos provenientes de la CIDRS, adopte su verdadero papel de cabeza de sector en el Estado y logre los objetivos plasmados en el PEC, el cual hasta el momento sólo ha fungido como una colección de recursos económicos de diversas dependencias que “puede” ser destinado al sector rural, que no logra sinergias ni se correlaciona localmente como una estrategia de impacto que permita alcanzar objetivos concretos en las microcuencas y comunidades rurales.

Se propone también que a modo de encausar la operación de los recursos municipalizados conforme a las reglas de operación, se incluya en la fórmula de distribución de recursos una asignación base equivalente a un porcentaje de los recursos disponibles para ser distribuida homogéneamente entre los municipios que cumplan con los requisitos que se exigen para operar bajo la modalidad 1, a fin de que el remanente pueda ser distribuido de manera más agresiva en función de la focalización de los proyectos y el cumplimiento de las reglas de operación

En lo correspondiente a la operación del PDR, se propone que se replantee el papel que juegan los PSP al interior del Programa, toda vez que actualmente no representan un factor de cambio en las comunidades rurales, limitándose la mayoría de las veces a la elaboración de anteproyectos o ideas de inversión.

Una estrategia podría ser la de autorizar el incremento en los montos máximos de apoyo, o la posibilidad de pagarles los servicios profesionales entre varias organizaciones económicas de manera acumulada, de tal manera que sus honorarios alcancen un monto decoroso en función de sus capacidades y profesionalismo orientados a lograr impactos verdaderos y duraderos en una región y en las organizaciones económicas que lo contraten.

A ello se pueden sumar las aportaciones que FIRCO puede hacer a través del Programa de Microcuencas como una forma de alcanzar el compromiso del PSP como un agente de cambio efectivo para las comunidades rurales, lo cual sin duda facilitará que profesionistas con experiencia y dedicación vean en estas opciones una oportunidad para involucrarse y crecer profesionalmente, no sólo para dedicarse a formular proyectos.



## Capítulo 3

### Evaluación de la gestión del Programa

Con este capítulo se pretende analizar la trayectoria de la gestión del Programa en la entidad durante el periodo 2003-2006 mediante la identificación de los ajustes que se han realizado, así como los cambios que es necesario introducir a la planeación y operación del Programa con la intención de que éste responda con mayor eficiencia y eficacia a la atención de la problemática y retos del desarrollo rural.

#### 3.1. Instrumentación del diseño del Programa

El análisis de los mecanismos con los que se instrumentan en el Estado los conceptos clave del diseño del Programa permite definir en qué medida éste responde a las necesidades del desarrollo rural, basándonos en el análisis de la pertinencia de las características del PDR y del compromiso que las autoridades estatales muestran para adaptar las orientaciones centrales del diseño y su disposición para aportar económicamente al Programa.

En este sentido cabe preguntar si el diseño actual del PDR contribuye al impulso estratégico del desarrollo rural de Baja California. El análisis integral de los resultados permite afirmar que en teoría el diseño intenta atacar la problemática que frena el desarrollo rural integral de los habitantes del medio rural. Sin embargo, también es justo precisar que en la práctica, la aplicación de los escasos recursos disponibles para el Programa no ha logrado impactar de manera decisiva en dicha problemática.

Cabría entonces responsabilizar de esta falta de resultados efectivos a dos factores: la insuficiencia presupuestal en primera instancia y a la aplicación de los recursos de manera ineficiente en términos del logro de los objetivos del Programa alcanzado en las regiones y grupos prioritarios del Estado, situación que recae más bien en las etapas de planeación y operación del Programa.

Son de destacar las modificaciones al diseño que han sido propuestas a lo largo de la administración 2003-2006, iniciando con la vigencia multianual de las Reglas de Operación, la adopción de los mecanismos de municipalización de los recursos, la relevancia que se ha dado a las actividades no agropecuarias, la adopción de la estrategia de priorizar la entrega de apoyos vía proyectos y privilegiando a los grupos organizados sobre las solicitudes individuales, etc.

Dichas modificaciones, propuestas por las instancias centrales de la APC, han sido implementadas en Baja California por las autoridades locales en el ánimo de cumplir con las disposiciones normativas, aunque la toma de decisiones sobre aspectos clave muestra

falta de profundidad, compromiso o conocimiento de lo que la ruralidad y el combate a la pobreza implica.

Específicamente en lo que a la descentralización de la operación de los programas se refiere, se ve con agrado la transferencia de los recursos al Estado y se promueve ese mismo esquema de la APC en otros programas federales como el PIASRE y Apoyos Complementarios al Ingreso Objetivo, pero no se concede con agrado esta misma prerrogativa a los municipios.

Si bien desde 2002 se ha logrado la instalación del CEDRS y tres CMDRS en 2004 y 2005 (Ensenada, Tecate y Mexicali), los cuales se encuentran operando el PDR actualmente bajo la modalidad 1, dicha operación municipalizada sufre el riesgo de que el Programa se aleje de los objetivos que persigue, dado que los nuevos actores se enfrentan a un proceso de aprendizaje complejo, que les exige cumplir tareas distintas a las acostumbradas, sin contar con el debido apoyo institucional y la capacitación adecuada para hacerlo de la mejor manera. Por otra parte, la presencia de grupos de interés que centralizan la decisión sobre el destino de los recursos puede dar lugar al fortalecimiento de cacicazgos locales que dificulten lograr impactos en la población objetivo.

En este aspecto, resultaría conveniente una intervención más decidida de las autoridades federales y estatales en la capacitación de estos actores y en la verificación del apego a la normatividad por parte de los CMDRS, de tal manera que el cumplimiento de la misma derive en mayores recursos a través de la fórmula de distribución del recurso municipalizado.

En otro aspecto, la inclusión de actividades no agropecuarias como actividades elegibles del PDR implica, desde la óptica de las autoridades locales, dedicar esfuerzos hacia ramas de la economía que no necesariamente son consideradas en el programa sectorial estatal, sin estructuras internas especializadas en el desarrollo rural y el combate a la pobreza de los habitantes del medio rural, destinando esfuerzos y recursos principalmente a las ramas agropecuarias y especialmente sobre los actores económicos con mayores posibilidades de desarrollar dichas actividades con un enfoque empresarial.

No obstante, debe reconocerse que, en términos generales, la problemática y las políticas propuestas en el Plan Estatal de Desarrollo coinciden en parte con los planteamientos del PDR, con mayor énfasis, por razones lógicas, en las actividades agropecuarias, aunque se insiste en la reconversión productiva a través del fomento a las actividades no agropecuarias, en especial la acuacultura. Aunque se habla de la agregación de valor a los productos del campo, como medio para alargar las cadenas productivas y aumentar los ingresos del productor, no se especifican los mecanismos ni se privilegia la participación de los productores de menor desarrollo relativo en dichas cadenas productivas.

En síntesis, si bien no existen regiones de alta o muy alta marginación en el Estado, sí existen sectores de la población del medio rural que demandan de estrategias que les permitan mejorar sus condiciones de vida y de producción, así como de reducir las diferencias en relación a los sectores de mayor desarrollo relativo. Aunque el camino tomado a través de la APC y en particular en el PDR no debe ser de tipo asistencialista, sí debe ponerse mayor énfasis en el diseño de estrategias locales para desarrollar sus

capacidades y aumentar el capital social, lo cual sin duda requerirá de mayor especialización de los cuadros directivos federales y estatales de la entidad en los aspectos clave del Desarrollo Rural.

### 3.2. Arreglo institucional en el Programa

La política rural en México ha evolucionado en las últimas décadas de una política de sólo el sector agropecuario hacia una política multisectorial que busca la integración de las acciones de las diferentes dependencias a cargo del Ejecutivo Federal y de los diversos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en las áreas rurales.

El nuevo entorno institucional de estos cambios se basa en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) aprobada en 2001, que plantea el establecimiento de un órgano específico para la coordinación horizontal a nivel federal en materia de política rural (la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, CIDRS), la constitución de órganos participativos para la sociedad civil (Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable) y la elaboración de un Programa Especial Concurrente (PEC). Este último ha evolucionado hacia la integración de un "presupuesto rural" que figura anualmente como anexo del presupuesto federal.

#### 3.2.1 Participación de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable

La operación de la APC, y en particular del PDR, se circunscribe en este escenario mandatado por la LDRS, lo que implica la existencia del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable y los consejos estatales, municipales, distritales y regionales como órganos consultivos de los distintos niveles de gobierno y en materia de desarrollo rural.

En el caso de Baja California, se integró el CEDRS desde 2002 y actualmente está en un proceso de transición entre una figura protocolaria y un órgano colegiado que toma las decisiones trascendentes para el desarrollo rural estatal. Sin embargo, debe insistirse en que a pesar de estarse convirtiendo en espacio de análisis y crítica a las políticas públicas, aún no está listo para definir las políticas y estrategias de desarrollo rural sustentable en el Estado, requiriéndose de un proceso ambicioso de formación y adopción de los conceptos que el enfoque de la nueva ruralidad implica.

Se conformaron también en 2004 los Consejos Distritales en los dos DDR de la entidad, los cuales padecen de la misma problemática que el CEDRS, pues aún funcionan de manera muy similar a los antiguos Comités Directivos de los DDR sin aprovechar los espacios que se abren como oportunidad para analizar y proponer modificaciones a las políticas y estrategias para el desarrollo rural.

Los tres CMDRS existentes en la entidad corresponden a los municipios de Mexicali, Ensenada y Tecate en los que el sector primario presenta mayor relevancia relativa; difieren en su conformación interna, principalmente por el número y representatividad de los integrantes, pero en lo general operan de manera similar.

Por su importancia en la colocación de los recursos municipalizados del PDR, su operación es supervisada estrechamente por las autoridades federales y estatales de la entidad, sobre todo a la vista de la aprobación de apoyos a proyectos que no son del todo elegibles al no corresponder a los conceptos elegibles o la población objetivo del PDR.

Estos acontecimientos, aunados al hecho de que la operación de los CMDRS implica transferirles recursos federales que el Gobierno del Estado deja de operar, y aún transferirles una porción de los recursos de origen estatal, genera cierta resistencia para su funcionamiento, al grado que para el ejercicio 2007 la CDR ha tomado la decisión de que operen bajo la modalidad 2, manteniendo así los recursos municipalizados bajo el control del FOFAEBC, después de haber operado dos años bajo la modalidad 1 y mantener el control de dichos recursos en las tesorerías de los ayuntamientos.

A fin de contrarrestar estas desviaciones de manera constructiva y formativa, en vez de acciones que puedan ser consideradas como un retroceso en la descentralización de funciones y responsabilidades, se considera útil el manejo de indicadores que midan el apego a la normatividad en la selección de los proyectos apoyados en los CMDRS, de tal manera que su desempeño se refleje en una fórmula de distribución de recursos municipalizados. Si esta fórmula es conocida de antemano por todos los involucrados, puede ser una alternativa viable para controlar dichas desviaciones a la norma, al mismo tiempo que transparenta aún más la distribución de los recursos entre los municipios.

### 3.2.2 Acciones de la Comisión Intersecretarial en el Programa

Por otra parte, la LDRS ordena la integración de la CIDRS como órgano ejecutivo de la SAGARPA en materia de desarrollo rural, encargada de la elaboración y seguimiento del PEC, el cual representa un esfuerzo sustantivo del Gobierno Federal para potenciar el impacto de los recursos federales de sus distintas dependencias en el medio rural, sobre todo si se orientan de manera integral a enfrentar aspectos específicos de la problemática rural en regiones o microrregiones bien definidas.

Sin embargo, a pesar de que el PEC forma parte del Presupuesto de Egresos de la Federación y la LDRS ordena la concurrencia de los recursos que operan las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, desde la óptica de las autoridades estatales éste se ha mantenido como una colección de presupuestos de las distintas dependencias sin que se llegue a una concurrencia integrada de dichos recursos en el ámbito estatal.

En el caso particular de Baja California, desde el año 2003 en que se instaló formalmente la CIDRS en su versión estatal, sólo se ha reunido una vez con fines informativos. El hecho de que esta concurrencia no sea promovida en el ámbito de las delegaciones estatales de las dependencias federales ni sea exigida a los delegados federales por parte de los titulares de las dependencias que integran la CIDRS, relaja la posibilidad de aprovechar una estrategia que en teoría representa una valiosa herramienta para atacar la desigualdad y la marginación en el medio rural.

Como lo menciona la OCDE, la experiencia de diversos países indica que una comisión horizontal presidida por un sector, en este caso agricultura, puede encontrarse limitada

para llevar a cabo objetivos multisectoriales e inhibir el involucramiento completo de otras secretarías en la estrategia nacional rural.

En este sentido, se propone que en el nivel central la CIDRS aumente la corresponsabilidad de sus distintos integrantes autónomos y mejore su desempeño como órgano ejecutivo mediante un liderazgo suprasedicial, a manera tal vez de un Coordinador de Política Rural, o en su defecto mediante la rotación de la presidencia de la Comisión entre las distintas secretarías que la integran. Es indispensable que se dé seguimiento puntual a la concertación de acciones conjuntas e integradas que las dependencias implementen en el ámbito estatal, al mismo tiempo que se evalúe el efecto sinérgico de dichas acciones concatenadas.

En el nivel estatal se reproduce esta dificultad de integración y su labor se complica aún más por el hecho de que los representantes de las dependencias en los estados dependen de los titulares de las mismas para implementar ciertas estrategias integradoras como lo es el PEC.

Es por tanto imperativo que los titulares de las dependencias al interior de la CIDRS se exija a los delegados federales que rindan cuentas sobre su participación en el PEC Estatal, para lo cual es primordial que el Delegado de la SAGARPA retome su responsabilidad al frente de la CIDRS del Estado y convoque a sus integrantes a la elaboración del PEC Estatal basados en el PEF del Ejercicio Fiscal 2008 que el Congreso de la Unión aprobará en los próximos días.

Por otra parte, la CDR sigue siendo un órgano técnico auxiliar del CEDRS y del Comité Técnico del FOFAEBC. A partir de la participación de los consejos en la operación de la APC es ahora también una instancia que asume la coordinación de las acciones del Estado con los CMDRS y los Consejos Distritales, lo que permite una mayor coordinación de las actividades de la UTOE y el CECADER.

### 3.3. Asignación de recursos del Programa

En este aspecto, es necesario definir si la asignación de recursos del PDR ha respondido a la definición de prioridades en función del nivel de marginación, productores de bajos ingresos y conceptos de inversión mediante la utilización de instrumentos de planeación, la utilización de proyectos y la disponibilidad de alternativas de financiamiento que faciliten el acceso a los apoyos a los grupos de menor desarrollo relativo.

#### 3.3.1 Instrumentos de planeación y prioridades establecidas

Los recursos destinados al PDR provienen de los tres órdenes de gobierno. Es sabido que la asignación de recursos federales a la APC está en función de la aplicación de una fórmula de distribución que pondera las características de la población rural de cada entidad, la participación de su sector agropecuario en relación al ámbito nacional y la eficiencia en la operación de los recursos en la misma APC en el año anterior.

En el nivel estatal, las autoridades centrales de la Federación no participan en la distribución de dichos recursos y se limita a exigir por norma la asignación de proporciones mínimas del recurso a ciertos programas. En el caso del PDR, el artículo 18 de las Reglas de Operación que rigen el Programa, exigen que en Baja California se destine al menos el 24.3% de los recursos totales convenidos a los productores de bajos ingresos.

De acuerdo con los datos presentados en el Cuadro Anexo 17, los montos destinados al PDR fluctúan anualmente alrededor del 15% de los montos convenidos, pero la aplicación de la regla del 24.3% involucra a los productores de bajos ingresos en transición que son apoyados por el resto de los programas de la APC. De esta manera, en 2006 se convino en destinar el 62% a los productores de bajos ingresos, correspondiendo el 15% al PDR y el 47% al resto de los programas, principalmente el de Fomento Agrícola.

Por su parte, las asignaciones estatales se sustentan en 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 y el Programa Estatal de Pesca y Acuicultura de Baja California, pero en ninguno de los instrumentos citados se trata específicamente el asunto del desarrollo rural y sólo se marcan líneas generales de acción para atacar la problemática agropecuaria.

Aunque las asignaciones estatales a la APC aumentaron 117% en 2006 al pasar de \$13.9 a \$30.2 millones de pesos, los recursos destinados al PDR continuaron representando el 15% de los recursos totales de la APC, lo que en primera instancia parece positivo, aún más si se considera que los municipios aportaron \$3.6 millones de pesos más al PDR.

Por su parte, el Anexo Técnico del PDR establece los montos destinados al Programa y su distribución entre los tres subprogramas, a la vez que establece los grupos prioritarios y las cadenas prioritarias que serán apoyadas de manera preferente. Sin embargo, este proceso de planeación no obedece a análisis objetivos y detallados de la realidad rural del Estado, ni siquiera de las necesidades estimadas que puedan existir en las regiones y grupos prioritarios dado que no existe un estudio de estratificación de productores.

En términos de prioridades establecidas en las Reglas de Operación, casi la mitad del monto de los apoyos se otorgó a los productores de bajos ingresos en zonas marginadas y un 42% a productores de bajos ingresos en transición (ver apartado 2.1.3). Adicionalmente, el 17% de los recursos se asignaron a proyectos de grupos considerados prioritarios, principalmente de mujeres, indígenas y personas de la tercera edad, lo que significa que un 83% de los recursos correspondió a grupos no prioritarios.

Una alternativa para priorizar y transparentar la aprobación de los proyectos que no ha sido aprovechada es la utilización del SISER, el cual incorpora una opción para priorizarlos de manera automática en función de las características de la inversión y de la ponderación de ciertos criterios que previamente se definen al inicio del ejercicio fiscal. A pesar de que esta posibilidad ha sido comunicada a los presidentes de las comisiones auxiliares del FOFAEBC, entre ellas la CDR, no ha sido demandada y el proceso de priorización se realiza de manera manual y un tanto discrecional.

En este punto debe insistirse en la necesidad de concluir con el Estudio de Estratificación de Productores que deberá convertirse en un instrumento útil para la asignación de

recursos, ya que permite otorgar apoyos diferenciados según las necesidades concretas de cada segmento de la población que comparte características similares en beneficio principalmente de los sectores más desprotegidos de la población rural.

### 3.3.2 Los proyectos productivos como instrumento de focalización

Como se mencionó anteriormente, en 2006 el 100% de las solicitudes correspondió a grupos organizados vía proyectos productivos. Sin embargo, estos proyectos carecen de la calidad como para ser considerados instrumentos de orientación para los productores, ya que se trata de documentos monográficos que no incluyen estudios de mercado serios y consistentes y en ocasiones no se detalla la ingeniería del proyecto, por lo que pueden ser considerados a nivel de ideas de inversión y en el mejor de los casos como anteproyectos.

Al ser considerados sólo como un requisito documental y no como un instrumento técnico-financiero que permita valorar la viabilidad de las inversiones, los proyectos dejan de tener la calidad que garantice el logro de sus objetivos, dándose casos en que se ha declarado proyectos viables que no duran más allá de un año en operación.

En este aspecto, no cabría esperar que la presentación de solicitudes de apoyo a través de este tipo de proyectos productivos incida en mejorar la focalización de las inversiones, pues sólo han llegado a ser considerados como un requisito para acceder a los recursos y no como instrumentos que guíen a la empresa técnica, comercial y financieramente.

Es por ello que se requiere de una revisión más exhaustiva de este tipo de documentos por parte de las autoridades locales y de los responsables del CECADER y romper así con el círculo vicioso de elaborarlos para cumplir con el requisito, ante la complacencia de las autoridades, el desconocimiento de los productores y la falta de profesionalismo por parte del PSP. Sin duda, lo anterior permitirá discernir con mayor precisión entre proyectos de inversión que sí posean viabilidad técnico-financiera y los que están destinados a fracasar en menos de un año.

### 3.3.3 Diversificación de las actividades productivas y financiamiento

A partir de 2002 se incluyeron las actividades no agropecuarias como elegibles en el PDR y a partir de entonces se ha modificado en diversas ocasiones la relevancia que como instrumentos de desarrollo rural se les ha dado por parte de las autoridades.

Es así que en 2003 las actividades no agropecuarias representaron el 64% de los proyectos apoyados y recibieron el 70% de los recursos, pero en 2005 se revirtió esta situación y sólo representaron el 49% de los casos, recibiendo el 39% del presupuesto del PDR.

Para 2006, las cadenas consideradas prioritarias en el Anexo Técnico del PDR fueron la ganadería de bovinos carne para la que se programó destinar el 9% de los recursos del

PDR, bovinos leche con el 9%, vid y flor con el 9% y hortalizas con el 15%, así como acuicultura y pesca para la que se programó el 18% de los recursos.

En la práctica, las actividades no agropecuarias representaron en 2006 el 72% de los casos y recibieron el 69% de los recursos, predominando los proyectos de infraestructura de conservación y comercialización y adquisición de maquinaria y equipo de transformación de materias primas. En este sentido, puede afirmarse que el PDR sí está contribuyendo a la diversificación de las actividades productivas de los beneficiarios, toda vez que aproximadamente la mitad de ellos venían desarrollando actividades propias del sector primario, aunque los vaivenes observados en los últimos años habla de la falta de una política definida de mediano o largo plazo en torno a favorecer cierto tipo de actividades, reduciendo por tanto la acumulación de impactos que incidan favorablemente en esas ramas económicas.

En este sentido, se propone dar mayor énfasis a este tipo de proyectos, dado que las actividades no agropecuarias son importantes en el medio rural como una fuente de empleo e ingreso que no está sujeta a los períodos cíclicos de escasez y abundancia con la misma intensidad que lo están las actividades agropecuarias. Por ello se considera relevante procurar y acercar fuentes de financiamiento complementarias y alternativas de pago a los beneficiarios.

En lo que respecta a la cuestión financiera, debe diferenciarse lo que es el mecanismo de apoyo, el cual puede ser por cotización o vía reembolso, del mecanismo de financiamiento del proyecto, ya sea del monto total de la inversión o de la aportación correspondiente al beneficiario.

En el primer caso, destaca en 2006 el hecho de que el 99% de los entrevistados refieren que financiaron el proyecto con recursos propios y para el 95% de ellos ésta fue la única fuente de financiamiento. Sólo el 3% se financió con créditos bancarios, de familiares o proveedores y el 4% utilizó recursos de otros programas para financiarse, principalmente PROCAMPO. La combinación de diversas fuentes de financiamiento es aún más escasa, ya que el 7% utilizó de manera simultánea dos fuentes diferentes y dos casos recurrieron a cuatro fuentes diferentes (Cuadro Anexo 22).

Sin embargo, fuera de la opción de crédito o cesión de derechos con el proveedor, no predominan en el Estado mecanismos alternativos al reembolso, lo que constituye una de las principales limitantes de los grupos marginados para acceder a los apoyos del Programa, ya que éstos carecen de recursos para adelantar su aportación proporcional correspondiente, siendo ésta una de las razones más recurrentes por las que no se reciben los apoyos.

Al respecto, se considera factible que se habilite al Fondo de Garantías y Créditos Puente del Gobierno del Estado (FOGABAC) como beneficiario del PROFEMOR a fin de abrir una línea de crédito que permita financiar, a tasas preferenciales o a tasa cero, el monto correspondiente a la aportación de los grupos de menor desarrollo relativo, considerando que en el rubro de consolidación organizativa se contempla el fortalecimiento de organizaciones financieras de primer, segundo y tercer nivel con proyectos de reconversión organizativa, administrativa o financiera que por su magnitud e impacto demanden tratamientos específicos, pudiéndose otorgar apoyos por montos mayores a

los \$150 mil pesos previa autorización de la CDR y registro ante la Subsecretaría de Desarrollo Rural.

Adicionalmente, resultan mecanismos alternativos altamente valiosos como fuentes de financiamiento los pagos anticipados, los pagos parciales contra avances de obra, cartas de cesión de derechos, cajas de ahorro, créditos a la palabra, entre otros, lo que brinda a los funcionarios la tranquilidad de tener la certidumbre de que los recursos sí son aplicados al proyecto autorizado.

### 3.4. Procesos operativos del Programa

El análisis de los procesos operativos del PDR permite identificar las características y los avances de mayor relevancia en los procesos de difusión, recepción, evaluación, dictamen y pago de solicitudes, a fin de valorar si permiten concretar la visión estratégica del Programa y dispersar los recursos de manera eficaz y eficiente.

Cabe precisar que la operación del Programa presenta distintas características en sus procesos dependiendo de la modalidad de ejecución, sea ésta federalizada, a cargo del Gobierno del Estado, o municipalizada, a cargo de los municipios bajo la modalidad 1 y en la que los recursos le son transferidos a sus respectivas tesorerías.

#### 3.4.1 Ejecución federalizada

En principio, los procesos operativos del PDR bajo la modalidad de ejecución federalizada inician con la concertación y distribución de los montos federales y estatales destinados al Programa, lo cual se concreta con la firma del Anexo Técnico, el cual fue protocolizado el 24 de abril de 2006, treinta y ocho días antes que en 2005.

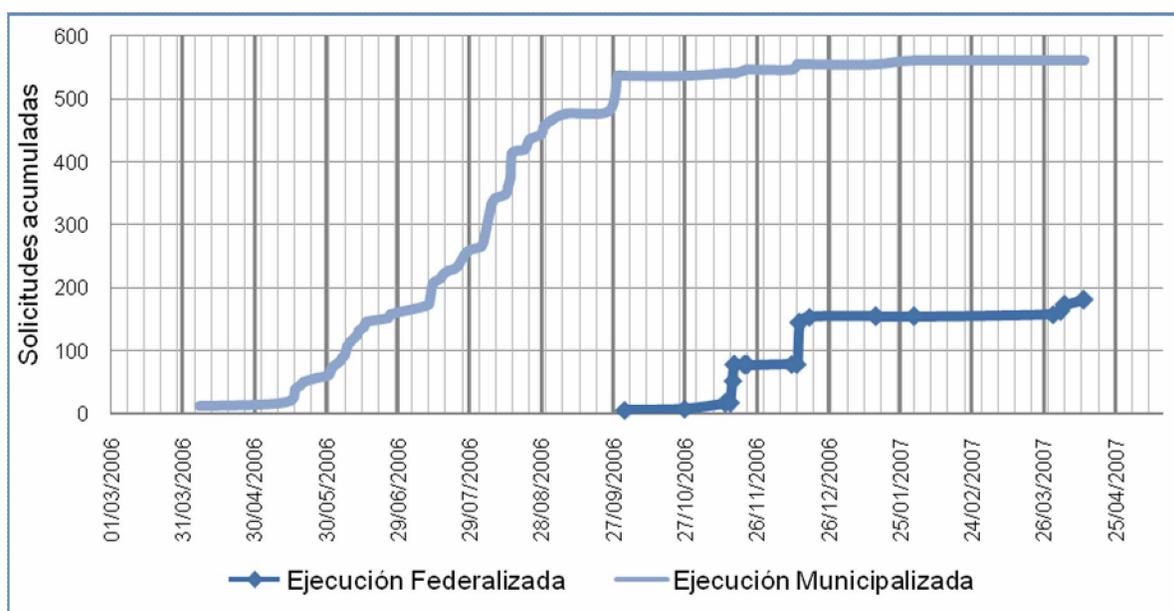
La publicación de la convocatoria y el inicio de las reuniones de difusión ante los grupos de productores ocurrieron el 14 de mayo del mismo año, lo que significó un ahorro de 30 días en relación a la publicación de la convocatoria 2005. En relación al año anterior, el contenido de la convocatoria mejoró en términos de transparencia, al especificar con claridad los conceptos de apoyo, los criterios de priorización de solicitudes y las ventanillas y períodos autorizados para recepción de las mismas.

De acuerdo con los datos reportados en el SISER, las primeras solicitudes recibidas en ventanilla bajo la ejecución federalizada ocurrieron entre el 2 de octubre de 2006 y el 12 de abril de 2007, lo cual sin duda resulta atípico, dado que la recepción de solicitudes inició seis meses después de publicada la convocatoria y las últimas se recibieron 12 días después del 31 de marzo de 2007, fecha límite para ejercer el recurso (Fig. 6).

Las solicitudes recibidas en los meses de enero, marzo y abril de 2007 representan el 15% del total de solicitudes recibidas en la modalidad federalizada y corresponden a las solicitudes que sustituyeron a las autorizadas al cierre del ejercicio pero que por razones inherentes al beneficiario no fueron apoyadas, principalmente por la dificultad para hacer la aportación correspondiente o por falta de pertinencia del apoyo.

Las solicitudes son recibidas en la UTOE, en las ventanillas del Gobierno del Estado o en la misma CDR, de donde son enviadas en un promedio de 10 días a la CDR. Una vez recibidas las solicitudes en la CDR, pasan entre 30 y 60 días para revisión y dictamen de las mismas, aunque en la práctica para la mayoría de ellas sólo se hace revisión documental en términos de la elegibilidad de los solicitantes y del tipo de inversión. Los proyectos no son analizados a conciencia en términos de viabilidad comercial, técnica o financiera, pues resulta poco probable que el 100% de los proyectos que elaboran los PSP resulten con dictamen positivo.

**Figura 6. Recepción acumulada de solicitudes en el PDR según modalidad Baja California, 2006**



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del SISER, Ejercicio 2006.

Por otra parte, la etapa de dictamen no se aprovecha adecuadamente para identificar la tipología del solicitante o del grupo organizado, situación que resulta de mayor importancia al tratarse de beneficiarios que no necesariamente son sujetos activos en la actividad agropecuaria, lo que dificulta su clasificación sólo con bases documentales, a la vez que se facilita la utilización de grupos simulados para tener acceso a los beneficios.

En la etapa de autorización del pago del apoyo por parte del Comité Técnico del FOFAEBC es de destacar que las reuniones ordinarias y extraordinarias permitieron agilizar esta etapa en relación a ejercicios anteriores. Sin embargo, debido a la eliminación de la estructura administrativa con que contaba el FOFAEBC hasta 2005, se redujo en gran medida la utilización del SISER en esta etapa, dificultándose el seguimiento de acuerdos y pagos por parte de las comisiones y aún más por parte de los secretarios técnicos de las comisiones auxiliares como la CDR.

Finalmente, en la etapa de pago del apoyo, toma un promedio de diez días emitir la orden de pago y la firma del acta de entrega recepción y posteriormente alrededor de 15 días para que se haga efectivo el depósito al beneficiario o al proveedor. En este punto se ha detectado la existencia de proyectos pagados en los que los bienes no se encuentran en la unidad de producción o éstos no corresponden con las características de lo autorizado.

Por otra parte, como ya se ha mencionado en capítulos y apartados anteriores, esta etapa es crítica para concluir el proceso de cada solicitud, sobre todo en lo que corresponde a la aportación del beneficiario, pues la dificultad que algunos muestran para cubrir la proporción correspondiente de la inversión provoca retrasos en el finiquito de la solicitud y, en casos extremos, lleva a la sustitución del beneficiario por otro en la lista de espera.

En general, el período desde la recepción de la solicitud hasta la entrega de los recursos al beneficiario tiene una duración promedio de 120 días, lo que representa una oportunidad para reducir los tiempos al menos en 50%, toda vez que tanto la SFA como la Delegación de la SAGARPA se encuentran certificadas en ISO 9000, lo que las obliga a mantener una dinámica de mejora continua en la búsqueda de la satisfacción del cliente.

En función del análisis de los procesos operativos inherentes al PDR en su modalidad de ejecución federalizada, se recomienda:

- Iniciar la recepción de solicitudes de manera simultánea con la modalidad de ejecución municipalizada en beneficio de los solicitantes de municipios en los que no opera esta modalidad de ejecución y de aquellos solicitantes cuyos proyectos no encajen en las prioridades definidas por los CMDRS.
- Capacitar al personal de la UTOE, Gobierno del Estado y la CDR en temas de análisis de proyectos de inversión, de tal manera que los proyectos de niveles de inversión superiores a cierta cantidad, digamos \$100 mil pesos, sean revisados exhaustivamente en términos de viabilidad comercial, técnica y financiera y que el personal del CECADER se responsabilice de la calidad de los mismos y, a su vez, la calidad de los proyectos sea un factor de evaluación de su desempeño.
- Destinar recursos suficientes de los gastos de operación para ejercerlos mediante un plan integral de supervisión en campo, a fin de revisar el 100% de los proyectos en la etapa de dictamen y verificar la conclusión de los trabajos en la etapa de entrega-recepción de los bienes o servicios adquiridos.
- Eliminar la recurrencia de grupos simulados por parte de los solicitantes, entrevistando por separado al menos a la mitad de los integrantes del grupo durante la etapa de dictamen, sin que ello represente mayores retrasos en la entrega de los recursos.
- Implementar mecanismos alternos para financiar la aportación correspondiente al beneficiario, tales como créditos puente, garantías líquidas, aportaciones en especie, pagos anticipados, pagos parciales contra avances de obra, cartas de cesión de derechos, cajas de ahorro, créditos a la palabra, entre otros.
- Efectuar la firma del acta de entrega-recepción in situ, con la presencia de personal de Gobierno del Estado, la Delegación de SAGARPA y un representante no gubernamental de los órganos consultivos, ya sea del CEDRS o del CDDRS

que corresponda, a fin de transparentar la entrega de recursos sólo a proyectos que hayan concluido la obra.

- Utilizar el SISER desde la etapa de recepción de las solicitudes hasta el finiquito de las mismas, dado que actualmente se captura el 100% de las mismas en ventanillas, prácticamente se dictamina el 100% en las comisiones, pero muy pocas se liberan a pago y prácticamente ninguna solicitud es finiquitada en el sistema informático.
- En lo general, se recomienda tomar las medidas necesarias para disminuir al menos en 50% el lapso de tiempo que se lleva una solicitud desde su recepción hasta la entrega de los apoyos al beneficiario o al proveedor, especialmente en la etapa de revisión y dictamen técnico de la CDR.

### 3.4.2 Ejecución municipalizada

Con excepción en el retraso en la recepción de solicitudes, la operación bajo la ejecución municipalizada adolece de las mismas deficiencias que la ejecución federalizada, pero algunas de ellas se encuentran más acentuadas, tales como solicitudes no elegibles, proyectos mal elaborados, apoyos entregados contra obras no efectuadas, etc.

Durante 2006, tres municipios, Mexicali, Ensenada y Tecate, operaron bajo la modalidad 1 de la ejecución municipalizada, administrando los recursos directamente en sus tesorerías municipales, previa negociación y firma de un anexo de ejecución con la SFA, la Delegación de la SAGARPA y el Ayuntamiento respectivo.

A fin de hacer frente a la operación del PDR en su versión municipalizada, en cada municipio se continuó con la estructura del año anterior, en la que sólo se contrató a un empleado pagado con recursos de PROFEMOR aportados por el municipio y con el 2% de los recursos asignados por el FOFAE.

En Mexicali se responsabilizó al Director Municipal de Agricultura, Ganadería y Pesca y se contrató a un Coordinador del CMDRS. En Ensenada asumió esta responsabilidad el Director Municipal de Desarrollo Regional, nombrándose al Coordinador del CMDRS como responsable directo. Por su parte Tecate se nombró como responsables al Director Municipal de Desarrollo Social y al Jefe del Departamento de Desarrollo Rural, nombrándose un coordinador del CMDRS para llevar a cabo el proceso.

Del análisis de las estructuras operativas municipales puede concluirse que los organigramas municipales no destinan personal directo a esta tarea, por lo que el proceso de municipalización ocasionó una disminución en cantidad y calidad del recurso humano utilizado en la operación del Programa al prescindir de la experiencia acumulada por el personal de la Federación y el Estado.

Otro aspecto a destacar que caracteriza la operación municipalizada es la desvinculación que existe entre las prioridades u orientación que se le da al PDR entre los niveles estatal y municipal, motivado tanto por la falta de directrices claras por parte del Estado en relación a las cadenas y regiones prioritarias, como por el sentido de autonomía mal entendida en los niveles municipales, lo que conlleva a el malestar de los beneficiarios cuando constatan que no se cumple con las prioridades definidas en la convocatoria.

En términos generales, se considera que la ejecución municipalizada de los recursos representa una oportunidad de mejorar la atención a las comunidades de menor desarrollo relativo, pero en la práctica no se ha visto este impacto, por lo que se requiere redoblar esfuerzos de coordinación entre los tres niveles de gobierno a fin de alinear las visiones de cada uno en torno a las prioridades del PDR y a las necesidades de la población de menores recursos en el medio rural.

En función del análisis de los procesos operativos inherentes al PDR en su modalidad de ejecución federalizada, se recomienda:

- Definir de manera coordinada, entre la Federación, el Estado y los municipios, y en reunión previa al inicio del ejercicio presupuestal, las cadenas, regiones y grupos prioritarios para ser atendidos por el PDR, de tal manera que los esfuerzos realizados en cada uno de los tres niveles de gobierno no se encuentren desvinculados y se fortalezca el impacto que la combinación de recursos pueda tener sobre la población objetivo.
- Capacitar a los integrantes de los CMDRS, de las direcciones municipales responsables de la operación de los órganos técnicos y de los coordinadores de los consejos en temas relativos a los temas clave del desarrollo rural y en relación al análisis de proyectos de inversión, de tal manera que la calidad de los proyectos mejore y se alinee con las cadenas, regiones y grupos prioritarios seleccionados.
- Que los representantes del Gobierno del Estado y de la Delegación Estatal de la SAGARPA califiquen la pertinencia de cada proyecto en términos del cumplimiento de la norma y el apego a las prioridades definidas previamente y que esta pertinencia impacte de manera importante en la fórmula de distribución de recursos a los municipios, con pleno conocimiento de éstos.
- Que la CDR, en coordinación con personal del CECADER se responsabilicen de realizar la supervisión documental y de campo, al menos de una muestra de las solicitudes apoyadas, con la finalidad de detectar proyectos mal elaborados o que no son elegibles al apoyo, así como entrega de apoyos sin que se hubieran realizado las obras correspondientes, todo ello como un insumo para la recomendación anterior.
- Dado que en la ejecución municipalizada es aún menor la disponibilidad de información en torno a los proyectos, su dictamen y la emisión de los pagos, es de mayor relevancia el manejo del SISER en tiempo real a fin de disponer de información fidedigna y actualizada en torno a la operación bajo esta modalidad, en beneficio de la toma de decisiones más oportuna.

### 3.5. Desarrollo de capacidades en el Programa

Dada la importancia que el PRODESCA adquiere bajo el esquema actual del PDR, se vuelve parte fundamental de la visión integral del mismo, de ahí que es necesario determinar el nivel de apropiación que de él se alcanza en el Estado, principalmente a partir de su relevancia en el desarrollo del mercado de servicios profesionales para el sector rural y de la necesidad de ajustes en su diseño y operación que lo conviertan en

una herramienta útil, de mayor impacto y sostenibilidad en la transformación del capital humano.

En primer término, es innegable la relevancia que el PRODESCA ha tenido en la entidad para transformar el mercado de servicios. Su primer impacto es sobre la cantidad de PSP registrados, los cuales van en aumento constante y cada evento de certificación de este tipo de prestadores de servicios en todo un éxito por su asistencia.

Sin embargo, si se hace un trabajo de evaluación de impactos relativo al desempeño de los PSP en el Estado se podrán detectar una serie de debilidades en la estrategia del desarrollo de este mercado de servicios, lo que se refleja en la poca relevancia que tienen sobre el éxito de una empresa y prácticamente nula sobre el desarrollo de capacidades. Este giro que ha tomado el desempeño de los PSP en el Estado ha sido motivado por la orientación que las autoridades le han dado a su labor y, sobre todo, por la falta de exigencia en la calidad de su trabajo. Dentro del PRODESCA, la labor de los PSP se limita a la elaboración de un documento que representa un requisito exigido por norma y que se da a llamar proyecto productivo.

### 3.5.1 Oferta y demanda de PSP en elaboración de proyectos

De acuerdo con las Reglas de Operación de la APC (SAGARPA, 2003), es obligación del Gobierno del Estado presidir los Comités Técnicos y Comisiones, auxiliares del Comité Técnico de los Fideicomisos Estatales, que se establezcan para dictaminar las solicitudes y proyectos, y mejorar la operación de los programas (artículo 5, fracción II, inciso p), con la finalidad de fomentar la inversión rural de los productores, principalmente a través de proyectos que les permitan incrementar su productividad y rentabilidad en los diferentes tramos de la cadena productiva (artículo 7, fracción II).

En particular, es de destacar uno de los objetivos de la APC relacionados con el PDR y en particular con el PRODESCA, en el cual se instruye a los operadores a establecer esquemas para el desarrollo de las capacidades de la población rural, para el mejoramiento de los procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales, mediante apoyos para servicios de capacitación, asistencia técnica, consultoría y de proyectos para apropiación de tecnologías.

No debe olvidarse que el artículo 13 de las citadas reglas establece que para los programas de ejecución federalizada, y en particular para el PDR, una vez integrado el expediente de la solicitud única de entrada por los CADER, DDR y ventanillas autorizadas; la UTOE y la CDR dictaminan las propuestas y proyectos presentados con las solicitudes, por lo que son copartícipes de que dichos proyectos se apeguen a los criterios de prioridad y cumplan con los requisitos mínimos.

Sin embargo, cabe también precisar que las reglas de operación no incluyen la presentación de un proyecto económico conforme al Guión para la Elaboración de Estudios de Proyectos Económicos de Fomento Agropecuario, Pesquero y Rural entre los requisitos generales de elegibilidad de ejecución federalizada como sí lo exige para la modalidad de ejecución nacional (artículo 74, fracción IV).

En la práctica, el PRODESCA se ha utilizado en Baja California principalmente para la elaboración de proyectos, los cuales se han incluido, por decisión de las autoridades locales, como un requisito para la recepción de solicitudes, tanto en la modalidad de ejecución federalizada como municipalizada del PAPIR, independientemente del monto de la inversión.

Lo anterior ha orillado a que se reciban solicitudes de PAPIR por menos de \$100 mil pesos y se pague en PRODESCA la elaboración de proyectos de inversión con montos entre \$15 mil y 25 mil pesos, cuando en realidad se trata de documentos que por su contenido corresponden a ideas de inversión o planes de negocio y en el mejor de los casos alcanzan la categoría de anteproyectos.

Es en esta vertiente en la que ha prosperado el trabajo de los PSP, pues la elaboración de estos “proyectos” no reúne los requisitos mínimos de contenido, pues de ellos no se desprende realmente una conclusión sobre la viabilidad comercial, técnica ni financiera de la inversión a realizar.

Dado que no existe una supervisión de la calidad de estos documentos por parte del personal operativo ni normativo de la APC, ni la labor del CECADER impacta en la evaluación del desempeño de los PSP involucrados, éstos en su mayoría continúan elaborando documentos superficiales, sin profundizar en los estudios de mercado, en la ingeniería del proyecto, en flujos de efectivo objetivos y sustentados, apegados a un guión que en ocasiones integran porciones completas de otros proyectos y que les puede tomar no más de una semana su elaboración.

Esto les permite a los PSP dedicarse a la elaboración de proyectos en su tiempo libre, como un segundo trabajo, trabajando por horas y obteniendo atractivos ingresos sin necesidad de renunciar a otras fuentes de trabajo, todo ello ante la indiferencia de las autoridades sobre el hecho de que este tipo de trabajo que no reúne los requisitos mínimos pone en riesgo recursos públicos y el escaso capital que los beneficiarios que arriesgan ante una empresa que en menos de doce meses fracasará porque la demanda del producto o el servicio no fue como se esperaba.

En este escenario también contribuye el beneficiario, toda vez que tampoco visualiza la relevancia del documento como una herramienta que le puede ayudar a implementar su negocio, a establecer planes de desarrollo en función de la oferta y demanda circundante y a mejorar las posibilidades de que su inversión se vuelva productiva en vez de un dolor de cabeza o una experiencia frustrante.

Para el beneficiario, cuando lo conoce, el “proyecto” se trata de un documento que le exigen las autoridades para darle el apoyo, dándose extremos al grado que en ocasiones desconoce la existencia del mismo e inclusive ignora que alguien recibió un pago por su elaboración. Ello explica que la mayoría no estaría de acuerdo en pagar por un documento que desde su óptica no lo requiere para establecer su negocio.

En términos de la oferta y demanda de los servicios de los PSP para fines de elaboración de proyectos se considera pertinente proponer los siguientes ajustes de diseño y operación para generar impactos de mayor cuantía en la población objetivo:

- Eliminar en PAPIR la entrega del proyecto como requisito para inversiones menores a \$150 mil pesos y sólo exigir la presentación de una ficha técnica o un plan de negocios, el cual sea cubierto con recursos del PRODESCA con un apoyo gubernamental máximo entre el 5 y el 10% del monto de la inversión.
- Exigir el proyecto conforme al Guión para la Elaboración de Estudios de Proyectos Económicos de Fomento Agropecuario, Pesquero y Rural para inversiones mayores a \$150 mil pesos, con un apoyo gubernamental máximo entre 4 y 8% del monto de la inversión.
- Implementar un sistema de calificación de PSP en función de la calidad de los proyectos presentados, incluyendo los proyectos de ejecución municipalizada, cuya información esté disponible para los usuarios de la APC.
- Capacitar a funcionarios de UTOE y CDR en temas de evaluación de proyectos de inversión, para que puedan calificar los proyectos con objetividad y determinen la pertinencia del contenido en términos de viabilidad comercial, técnica y financiera, a fin de implementar el sistema descrito en el punto anterior.
- Promover entre los beneficiarios el uso de los proyectos como una herramienta de utilidad en el diseño, operación y desarrollo de su negocio, la cual busca mejorar sus posibilidades de invertir en una empresa exitosa y duradera, para que en función de ello, exija los servicios de los técnicos más capacitados.

### 3.5.2 El desarrollo de capacidades en el medio rural

Si bien en el tema de formulación de proyectos es notoria la actividad de los PSP, la gran tarea pendiente del PRODESCA en la entidad es el desarrollo de las capacidades de la población rural para identificar áreas de oportunidad, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales y muy probablemente ello es, en la opinión de algunos evaluadores, la causa de los pocos impactos reales del Programa.

De acuerdo con los objetivos del PRODESCA, para ello se dispone del subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría, los cuales deben ser proporcionados por una red abierta y competitiva de prestadores de servicios profesionales certificados en cuanto a su perfil y desempeño.

Sin embargo, en la práctica esta red abierta y competitiva no existe, sobre todo si se refiere a profesionales certificados por su perfil y desempeño. Si bien el CECADER se encarga de esta tarea, sus limitaciones presupuestales y de personal le impiden desarrollarla con eficacia y son prácticamente desconocidos en el medio los resultados de las evaluaciones al trabajo de los PSP.

La labor de los PSP se encuentra lejos de alcanzar el objetivo de promover el uso creciente del conocimiento técnico, comercial, organizativo, gerencial y financiero en las unidades de producción y en las organizaciones rurales a través de procesos de capacitación y educación, con el fin de estimular modalidades de desarrollo económico a través de proyectos productivos y de microfinanciamiento que mejoren el nivel de vida de

la población rural, promuevan la cultura de ahorro y pago y aseguren la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales.

Sin embargo, no puede afirmarse que los operadores del PDR no hayan hecho esfuerzos por resolver esta problemática. En 2006, el 40% de los recursos del PRODESCA se destinaron al pago de diseño de proyectos, el 28% a la organización y participación en ferias y exposiciones (participación en AgroBaja 2006 con el Pabellón de Agroproductos No Tradicionales y asistencia a la 10ª Expo Internacional de Productos No Tradicionales Chiapas 2006), el 26% se destinó a eventos de capacitación. El 6% restante se destinó a apoyar la participación en los eventos estatales y regionales del RENDRUS (proyectos exitosos), supervisión del CECADER y asistencia técnica (Cuadro 5).

**Cuadro 5. Beneficios de PRODESCA según modalidad de ejecución Baja California, 2006**

Beneficio	Ejecución Federalizada		Ejecución Municipalizada		Total	
	Sol.	Inversión	Sol.	Inversión	Sol.	Inversión
<b>Diseño de proyectos</b>	14	407.2	42	1,407.2	56	1,814.4
<b>Ferias y Exposiciones</b>	4	1,299.3			4	1,299.3
<b>Eventos de Capacitación</b>	6	488.1	3	700.4	9	1,188.5
<b>RENDRUS</b>	1	119.6			1	119.6
<b>Supervisión CECADER</b>	2	97.1			2	97.1
<b>Asistencia Técnica</b>	1	60.0			1	60.0
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>2,471.3</b>	<b>45</b>	<b>2,107.6</b>	<b>73</b>	<b>4,578.9</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del SISER, 2006.

Es de destacar el hecho de que los municipios de Ensenada y Tecate promovieran la implementación de eventos de capacitación, dedicando el 33% de los recursos municipalizados a este concepto, en particular en el caso de la contratación de la Universidad Autónoma de Baja California para impartir el taller de Producción Hortícola Baja Invernadero en el municipio de Ensenada, región de amplia trayectoria en materia de producción hortofrutícola.

En el caso de la ejecución federalizada, destacan los recursos del PRODESCA destinados a la participación en ferias y exposiciones agropecuarias y en segundo término la aportación a eventos de capacitación. Sin embargo, dichos recursos corresponden en su mayor parte a una partida de capacitación transferida al FOFAEBC con fines de apoyar parcialmente la Maestría en Agronegocios de productores y personal técnico relacionado con el sector, así como el 3er Encuentro Regional de Interlocución Mesas de Negocios.

La encuesta a beneficiarios permite determinar la pertinencia de estas inversiones como medio para atender el desarrollo de capacidades de los productores rurales. De su análisis se desprende que el 86% de los beneficiarios recibió algún servicio de capacitación o asistencia técnica relacionado con el apoyo otorgado, destacando los

productores con tipología TP III. De ellos, sólo el 2% declaró haber pagado por dichos servicios (Cuadro 6).

Sin embargo, al analizar el origen del servicio se detecta que el 60% de los servicios de capacitación o asistencia técnica proviene de un PSP pagado por PRODESCA y el 31% le fue otorgado por un técnico independiente o despacho privado. Por estrato, para los de menores recursos tienen mayor relevancia los servicios de un PSP de PRODESCA, pues en el productor TP I representan el 80% de la oferta (Cuadro 7).

Aún más ilustrativo es el análisis del tipo de servicio que recibió el beneficiario, resultando que para el 100% de los beneficiarios el servicio consistió en la elaboración del proyecto, para el 25% el apoyo incluyó la gestión y puesta en marcha del proyecto y para el 16% se trató de asistencia técnica o consultoría profesional. Sólo en el 9% de los casos el servicio consistió en capacitación (Cuadro Anexo 23).

**Cuadro 6. Servicio de capacitación o asistencia técnica relacionado con el apoyo Baja California, 2006**

Recibió algún servicio	TOTAL		TP I		TP II		TP III		TP IV		TP V	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
<b>Sí</b>	167	86	15	71	31	72	86	97	32	87	3	60
<b>No</b>	28	14	6	29	12	28	3	3	5	133	2	40
<b>Total</b>	<b>195</b>	<b>100</b>	<b>21</b>	<b>100</b>	<b>43</b>	<b>100</b>	<b>89</b>	<b>100</b>	<b>37</b>	<b>100</b>	<b>5</b>	<b>100</b>
<b>Pagó por el servicio</b>	3	2	1	5	1	2	0	0	1	3	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos tomados expedientes de beneficiarios y datos de la encuesta, 2006.

**Cuadro 7. Prestador del servicio de capacitación o asistencia técnica Baja California, 2006**

Concepto	TOTAL		TP I		TP II		TP III		TP IV		TP V	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
<b>PSP de PRODESCA</b>	100	60	12	80	17	55	55	64	16	50	0	0
<b>Proveedor de insumos</b>	6	4	0	0	0	0	2	2	4	13	0	0
<b>Comprador de su prod.</b>	4	2	0	0	3	10	0	0	1	3	0	0
<b>Técnico independiente o despacho privado</b>	52	31	2	13	9	29	29	34	11	34	1	33
<b>Otro programa gubernam.</b>	5	3	0	0	1	3	2	2	1	3	1	33
<b>Otro</b>	8	5	1	7	1	3	1	1	4	13	1	33
<b>Total</b>	<b>167</b>	<b>100</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	<b>31</b>	<b>100</b>	<b>86</b>	<b>100</b>	<b>32</b>	<b>100</b>	<b>3</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados expedientes de beneficiarios y datos de la encuesta, 2006.

En el caso de los 100 beneficiarios entrevistados que declararon recibir los servicios de un PSP del PRODESCA, el 86% afirmó que el técnico contribuyó al fortalecimiento de la UPR y el 64% estima que también contribuyó al fortalecimiento de la organización de productores, respuesta que se antoja lógica aún en los casos en que el PSP se concretó a

la elaboración del proyecto, toda vez que el productor visualiza que con ello se logró capitalizar la UPR y se orilló al grupo a avanzar hacia su consolidación a través de la conformación de una figura jurídica (Cuadro 8).

Entre estos beneficiarios, el 19% declararon que como resultado del servicio recibido del PSP del PRODESCA ahora llevan un mejor control de sus ingresos y egresos, el 17% considera que debido al servicio ahora lleva de manera regular registros de producción y un 4% ha obtenido como resultado del servicio ha mejorado su capacidad de gestión de recursos ante otras instituciones.

Tales respuestas parecieran indicar que los beneficiarios valoran en buena medida la labor de los PSP del PRODESCA e identifican los beneficios colaterales del servicio recibido; sin embargo, aunque ninguno pagó por estos servicios, sólo el 17% de los beneficiarios estaría dispuesto a pagar por ellos, lo que indica que sólo los que identificaron beneficios originados de la labor del PSP aceptarían cubrir estos servicios (Cuadro 8).

**Cuadro 8. Información del servicio recibido del PRODESCA  
Baja California, 2006**

Beneficiarios que recibieron apoyo de un PSP de PRODESCA	100		
	Sí	No	% Sí
<b>El técnico contribuyó al:</b>			
Fortalecimiento de la unidad de producción	86	14	86
Fortalecimiento de la organización de productores	65	35	65
<b>Como resultado del servicio recibido:</b>			
Lleva regularmente el registro de cuentas: gastos, compras, ventas, etc.	19	81	19
Realiza regularmente registros de producción	17	83	17
Ha participado en la gestión de recursos con otras instituciones	4	96	4
Otro	2	98	2
<b>Pagaron, en especie o en efectivo, al técnico de PRODESCA</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>0</b>
Estarían dispuestos a pagar por el servicio	17	83	17
<b>Participaron en algún taller de usuarios de PRODESCA</b>	19	81	19
El taller le permitió conocer mejor sus derechos y obligaciones	17	83	17
<b>La iniciativa para solicitar el apoyo de un técnico de PRODESCA fue:</b>			
Del beneficiario o de algún miembro de su grupo	72	28	72
De un técnico PSP	24	76	24
De un funcionario del municipio o del gobierno	4	96	4
De otra persona	100	0	100
No saben	0	100	0
<b>El técnico fue propuesto o seleccionado por:</b>			
El beneficiario o alguien de su grupo	64	36	64
El técnico PSP	31	69	31
Un funcionario del municipio o del gobierno	1	99	1
Otra persona	4	96	4
No sabe	100	0	100

Fuente: Elaboración propia con datos tomados expedientes de beneficiarios y datos de la encuesta, 2006.

Contrasta con los hechos anteriores el que sólo el 28% de los beneficiarios no hubieran tenido la iniciativa para solicitar el apoyo de un técnico de PRODESCA, lo que indica que es ampliamente conocido el requisito de presentar un proyecto junto con la solicitud y que dicho proyecto puede ser elaborado por un técnico PRODESCA. En el entorno de competencia, es el beneficiario quien directamente selecciona al PSP, aunque es significativo que en el 31% de los casos el PSP ofrece sus servicios al beneficiario (Cuadro 8).

Finalmente, es de particular interés que el pago de los servicios de los PSP resulta tardado, extendiéndose en algunos casos hasta tres o cuatro meses. Lo anterior obliga a que el técnico tenga múltiples ocupaciones para financiar los gastos que implica el servicio e inclusive existen casos en que tienen una fuente fija de ingresos proveniente de un empleo formal en la iniciativa privada y hasta en algún nivel de gobierno. Lo anterior le impide atender las necesidades de grupos de manera integral, dificultando el acompañamiento y prefiriendo ofrecer servicios que no demandan mayores esfuerzos en diseño o gestión.

Para concluir sobre el papel de los PSP en el desarrollo de capacidades en el medio rural y en particular en los segmentos de población de menor desarrollo relativo, se considera pertinente proponer las siguientes sugerencias:

- Hacer partícipes a los PSP de las líneas estratégicas de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo rural, así como de las áreas, grupos y cadenas prioritarias al interior del PDR.
- Fomentar la participación de instituciones educativas y de servicios en la oferta de eventos de capacitación en temas clave del desarrollo rural, que logre el desarrollo de capacidades en la población rural y que a la vez sirva como punto de referencia para la calidad de los servicios.
- Difundir de manera más amplia entre la población objetivo la posibilidad de recibir recursos para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo, explicando que consisten en apoyos para la puesta en marcha como trámites, permisos, gestión de recursos ante terceros, negociación con proveedores; así como el acompañamiento del proceso de inversión hasta el inicio de las operaciones.
- Promover de manera más extensiva los servicios de asesoría técnica y consultoría profesional para empresas, especialmente en lo que se refiere a la consolidación de empresas, organizaciones microfinancieras dispersoras del crédito, buscando desarrollar las capacidades de los productores en aspectos técnicos o administrativos, en la evaluación y rediseño de estrategias comerciales y de abasto y en la innovación tecnológica.
- Aprovechar la posibilidad de contratar PSP de reconocido prestigio y sobrada experiencia a través de la UTOE para desempeñarse en la Promoción de Proyectos de Desarrollo en Zonas Marginadas, responsables de identificar, formular, poner en marcha y consolidar proyectos productivos integrales, de manera participativa con la población rural elegible de la zona, para el fomento de actividades agrícolas, de ganadería, de acuacultura, de aprovechamiento de agua

y conservación de suelo, con procesos de valor agregado y de generación de servicios, como ecoturismo, unidades de manejo animal con fines cinegéticos, etc.

- Forjar las condiciones para darle al PSP una verdadera opción de convertirse en agente de cambio cuya labor genere impactos positivos en una zona marginada específica, con la posibilidad de obtener ingresos decorosos acorde con los salarios profesionales de la región y en función de su capacidad y experiencia, lo cual puede lograrse sin rebasar los topes máximos por beneficiario si varios grupos de productores de la misma zona reciben los beneficios del PSP de manera integral.
- Agilizar el pago de los servicios a los PSP, ya sea mediante anticipos y pagos de avance de obra, con el compromiso por escrito de concluir los trabajos, como una estrategia que permita a los técnicos dedicarse de tiempo completo a atender a los grupos de productores de manera integral sin verse en la necesidad de emplearse en fuentes de ingresos fijas y seguras como una alternativa para financiarse los gastos inherentes a sus servicios.

### 3.6. Consolidación organizativa y fomento empresarial

En otra vertiente del análisis de la gestión del Programa, los aportes del PROFEMOR a la consolidación de organizaciones económicas y al avance en la formalización jurídica de las mismas, así como en la forma de administrarse y gobernarse al interior son temas clave en el desarrollo del capital social en el medio rural.

El PROFEMOR tiene como objetivo principal el incorporar a las Unidades de Producción Rural (UPR) y grupos prioritarios en forma organizada a la apropiación del valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y de servicios financieros rurales, así como fortalecer procesos de participación y autogestión, que permitan un mayor poder de negociación y posicionamiento de sus empresas y organizaciones.

En este sentido, el PROFEMOR maneja tres grandes rubros de apoyos, consistentes en el Fortalecimiento Institucional, la Consolidación Organizativa y el Fomento Empresarial.

El Fortalecimiento Institucional consiste en apoyos para la contratación de un coordinador, en apoyo a cada Consejo de Desarrollo Rural Sustentable, en el ámbito distrital y municipal, con el objeto de elaborar y mantener actualizado el diagnóstico y plan de desarrollo rural, así como propiciar la coordinación interinstitucional, la promoción y gestión de proyectos estratégicos, estableciendo la vinculación correspondiente con las diversas dependencias e instituciones que inciden en su área de influencia.

La Consolidación Organizativa consiste en apoyos para fortalecer la estructura interna, su equipamiento informático y de oficina, para impulsar la administración diferenciada en las organizaciones, y redes económicas y financieras que contribuyan a su inserción adecuada en las cadenas productivas, desarrollando su integración y alianzas que

agreguen valor a su producción, mejoren su capacidad financiera, de proveeduría y la prestación de servicios.

El Fomento Empresarial se compone básicamente de apoyos a giras de intercambio, becas, encuentros estatales o nacionales, seminarios, publicaciones y estudios especializados destinados a fortalecer los cuadros directivos, técnicos, administrativos y de coordinación al servicio de los grupos prioritarios, organizaciones económicas, instituciones financieras rurales y consejos de desarrollo rural sustentable (SAGARPA, 2003).

De acuerdo con los datos disponibles en el SISER, durante el ejercicio 2006 se ejercieron \$1,367.7 miles de pesos en el PROFEMOR, de los cuales el 71% se destinó al Fortalecimiento Institucional y el 29% a la Consolidación Organizativa, sin considerar proyecto alguno en Fomento Empresarial (Cuadro 9).

La proporción de recursos destinados al Fortalecimiento Institucional en la modalidad de ejecución federalizada alcanzó hasta el 79%, muy por encima del 57% en la modalidad municipalizada, debido principalmente a que es en aquella donde se cubren los honorarios del asesor estatal en desarrollo regional y los coordinadores de los CDDRS, incluyendo el pago del coordinador del CMDRS de Tijuana, municipio que opera bajo la modalidad federalizada.

**Cuadro 9. Distribución de los recursos del PROFEMOR  
Baja California, 2006**

Modalidad	Municipio	Consolidación Organizativa	Fortalecimiento Institucional	Total
<b>Federalizada</b>	Ensenada	\$54,000.00	\$111,271.64	\$165,271.64
	Mexicali	\$120,000.00	\$467,366.88	\$587,366.88
	Tijuana		\$85,000.00	\$85,000.00
	<b>Subtotal</b>	<b>\$174,000.00</b>	<b>\$663,638.52</b>	<b>\$837,638.52</b>
<b>Municipalizada</b>	Ensenada	\$108,000.00	\$126,709.08	\$234,709.08
	Mexicali	\$120,000.00	\$89,546.00	\$209,546.00
	Tecate		\$85,800.00	\$85,800.00
	<b>Subtotal</b>	<b>\$228,000.00</b>	<b>\$302,055.08</b>	<b>\$530,055.08</b>
<b>Total</b>		<b>\$402,000.00</b>	<b>\$965,693.60</b>	<b>\$1,367,693.60</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del SISER, 2006.

### 3.6.1 La Consolidación Organizativa del PROFEMOR

Los apoyos correspondientes a la Consolidación Organizativa están destinados en forma preferente para desarrollar la capacidad empresarial y dar prioridad a procesos de valor agregado de las organizaciones económicas, para propiciar un efecto multiplicador incluyente y autonomía gradual. Asimismo, se busca mejorar su reglamentación y normatividad interna, la adaptación al marco regulatorio, la definición de las bases de su

distribución accionaria y de utilidades, el mejoramiento de sus sistemas contables, administrativos y fiscales y el funcionamiento de sus órganos de auditoría y control.

Sin embargo, a pesar de la relevancia que estos recursos puedan tener en la generación de capital social, no se aprovechan adecuadamente, pues del 29% de los recursos que se clasificaron bajo este rubro, en realidad la mayor parte se trata de pagos de asesoría técnica para la producción, sólo en algunos casos relacionada con procesos de valor agregado.

Es poco lo que puede rescatarse en el tema del desarrollo de la capacidad empresarial, en la formalización de los estatutos jurídicos, en la transparencia y participación de los socios en la vida interna de la organización. Los autodiagnósticos son prácticamente inexistentes y menos probable es encontrar los programas de trabajo que de aquéllos se derivan. En ello se conjuntan negativamente la falta de visión integral de los PSP, la falta de interés por los integrantes de las organizaciones para hacer cambios al interior y la complacencia de las autoridades que son rebasadas por el exceso de trabajo y la falta de personal de apoyo.

Es por ello que la presencia de un PSP de PROFEMOR dentro de una organización es poco lo que podrá impactar a la misma, lo que ha llevado a casos en que después de pagarle el servicio por más de 10 meses ha concluido su labor sin que la organización haya logrado superar la problemática original.

La selección de las organizaciones beneficiadas no obedece a algún plan preconcebido y la actividad de los operadores se limita a recibir las solicitudes generadas a iniciativas de la misma organización que detecta sus áreas de oportunidad o a iniciativa de un PSP que detecta una posibilidad de ofrecer sus servicios en la materia. En realidad la selección de las solicitudes recibidas sólo incluye verificar su constitución jurídica y que no haya recibido el mismo apoyo en ejercicios anteriores.

Esta falta de visión de conjunto y la limitada permeabilidad que tiene el enfoque empresarial en el sector rural se ven reflejadas en la poca disposición que tienen los beneficiarios a integrar organizaciones económicas (OE). En el caso de los entrevistados, el 68% no pertenece a una OE; aunque los que sí son miembros de una OE afirmaron en su mayoría haber realizado la última asamblea en 2007, es una condición lógica al ser un requisito para solicitar apoyos en el PDR como grupo de productores (Cuadro 10).

Parece haber en los datos una tendencia a favorecer la inclusión de los beneficiarios en una OE cuanto mayor es su nivel de desarrollo económico, tomando como tal a la tipología de productores descrita en el apartado 2.1.3, aunque la relación también puede ser a la inversa y el hecho de pertenecer a una OE le da al beneficiario acceso a mejores niveles de bienestar y capitalización.

Ahondando en cultura organizacional de los beneficiarios del PDR, el 31% de los entrevistados se declaró miembro de una organización económica y a través de ésta solicitaron el apoyo. Lo significativo es que en el 26% de estos casos la organización se constituyó para poder acceder al apoyo y ahora usan el apoyo de manera colectiva en el 93% de los casos, además de que han aprovechado la OE para dedicarse a nuevas actividades productivas en el 21% de los casos. El 95% de la OE continúan vigentes hoy

con igual o mayor número de socios y sólo el 5% desapareció por divisiones internas (Cuadro Anexo 23).

**Cuadro 10. Consolidación de las organizaciones económicas  
Baja California, 2006**

Tipo de productor	Miembro de una OE		Última asamblea				Número de asambleas en los últimos 222 meses				
	SÍ	NO	Antes de 2006	1er sem. 2006	2do sem. 2006	2007	0	1 - 2	3 - 6	7 - 12	Más de 12
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>125</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>53</b>	<b>-</b>	<b>13</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	<b>2</b>
TIPO I	4	17	1	-	-	3	-	-	-	3	1
TIPO II	6	30	-	-	-	6	-	2	2	2	-
TIPO III	30	59	-	-	3	27	-	7	10	13	-
TIPO IV	17	16	1	-	1	15	-	4	4	8	1
TIPO V	2	3	-	-	-	2	-	-	2	-	-
<b>% TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>68</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>7</b>	<b>90</b>	<b>-</b>	<b>22</b>	<b>31</b>	<b>44</b>	<b>3</b>
TIPO I	19	81	25	-	-	75	-	-	-	75	25
TIPO II	17	83	-	-	-	100	-	33	33	33	-
TIPO III	34	66	-	-	10	90	-	23	33	43	-
TIPO IV	52	48	6	-	6	88	-	24	24	47	6
TIPO V	40	60	-	-	-	100	-	-	100	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos tomados expedientes de beneficiarios y datos de la encuesta, 2006.

### 3.6.2 El Fomento Empresarial del PROFEMOR

Aunque el fomento empresarial es una de las prioridades establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo con fines de generación de empleos y una mejor distribución de la riqueza, en la práctica no se ha dado mayor impulso a este rubro dentro del sector rural.

Bajo este rubro no se ha clasificado ningún proyecto de los apoyados por PROFEMOR en 2006, lo que disminuye las oportunidades de desarrollo a los grupos considerados prioritarios. Lo anterior es lamentable por el hecho de que año con año se tiene dificultad para ejercer los recursos del PROFEMOR y terminan transfiriendo una parte al PAPIR para ampliar metas en apoyos directos a la inversión en infraestructura o equipo.

Sin embargo, existen carencias de capacidades en las organizaciones de menor desarrollo relativo, por lo que resultaría de gran valía fortalecer sus cuadros directivos en beneficio de todos sus integrantes.

En este sentido, es indudable que se requiere de mayor promoción a este tipo de beneficios, pues la mayor parte de los beneficiarios desconoce la posibilidad de acceder a becas, giras de intercambio, encuentros estatales o nacionales, etc., que le den otra visión de lo que significa el espíritu empresarial bien encaminado.

Tanto los funcionarios federales como estatales tienen acceso permanente a espacios en los medios masivos de comunicación, siendo una oportunidad valiosa para mejorar entre la población objetivo el conocimiento de estos instrumentos de apoyo.

### 3.7. Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones previas

Los esfuerzos de evaluación a los programas de la APC iniciaron en Baja California desde el año 1999 correspondiente al ejercicio 1998, cuando la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), a través de la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería firmó un convenio con la FAO para coordinar los trabajos en materia de diseño metodológico, soporte técnico y capacitación para llevar a cabo las evaluaciones estatales de los programas agrícolas, pecuarios y de investigación y transferencia de tecnología. Posteriormente, en el año 2001 se incluyó en este esquema la evaluación de los programas de Desarrollo Rural.

En el Estado de Baja California, las evaluaciones no han tenido la constancia necesaria para mantener una línea de seguimiento acerca del desempeño y la evolución de los programas de la APC. En 2001 sólo se evaluaron satisfactoriamente los programas de Fomento Agrícola (FA), Fomento Ganadero (FG) y Transferencia de Tecnología. En 2002, 2003 y 2004 se evaluaron los programas de FA y FG sin lograr la conclusión de la evaluación del PDR. Finalmente, en 2005 sólo fue evaluado el PDR, sin lograr la conclusión en tiempo y forma de los programas de FA y FG.

Para los fines que nos ocupa, las evaluaciones anuales del PDR que resultan útiles para fines de seguimiento son las de 2003 y años siguientes, a partir de las cuales se operó bajo el esquema de las Reglas de Operación vigentes.

Desafortunadamente, durante ese período sólo se evaluó satisfactoriamente el ejercicio 2005, aunque se tiene también la evaluación del ejercicio 2004 que no cumplió con los tiempos y formas del esquema operado por la FA, dado que se concluyó extemporáneamente.

La evaluación del ejercicio 2005 arrojó recomendaciones relativas a mejorar la gestión de las acciones institucionales dentro del PDR, así como recomendaciones dirigidas a mejorar los impactos que las inversiones realizadas tienen sobre las áreas y temas prioritarios del Programa y sobre las variables clave de la población objetivo.

En tal sentido, las recomendaciones en materia de gestión más relevantes surgidas de la evaluación del PDR en Baja California son las siguientes:

- Desarrollar un Plan Estatal de Desarrollo Rural Sustentable que incluya 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.
- Deben tomarse estrictas medidas para determinar la raíz de las anomalías encontradas en el funcionamiento municipal del PDR 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.
- A nivel gubernamental debe discutirse la viabilidad de un nuevo prestador de servicios rural: el agente de desarrollo, cuyo pago de sus servicios pueden provenir de PRODESCA o PROFEMOR.
- 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.
- Las distintas comisiones, tanto del CEDRS como de los CDDRS (en su caso) y CMDRS, deben de tener estrategias de difusión de los resultados logrados. Sus avances y desempeño, son desconocidos.

En materia de análisis de impactos, las recomendaciones relevantes fueron las siguientes:

- 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.
- 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.
- Avanzar en la aceptación de las autoridades locales de la importancia de generar ingreso rural no agropecuario y del proceso de municipalización, a los cuales se estaba renuente por considerar que no estaban considerados en la misión y visión de la institución.
- Poner especial atención en la transparencia de la operación de los municipios mediante la implementación de un sistema de supervisión y seguimiento de la operación municipal 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.

En lo general, las evaluaciones de la APC en Baja California han sido eficaces en señalar los aciertos y las deficiencias en la operación de los programas, pero se han caracterizado por hacer recomendaciones superficiales o difíciles de implementar en razón del marco jurídico, la temporalidad o las características de la administración pública federal, estatal y municipal.

Ello ha contribuido a que los funcionarios federales que operan en la entidad y los funcionarios del Gobierno del Estado valoren negativamente el proceso de evaluación y sus resultados y aceptan su implementación sólo por tratarse de un requisito operativo de la APC y una exigencia plasmada en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

Dicha valoración se refleja en la poca relevancia que se le otorga a las actividades del CTEE, a tal grado que en cinco años se ha tenido a cuatro personal al frente de la Coordinación del Comité y actualmente esta labor la desempeña un funcionario de la Delegación con apoyo de un asistente.

Esta situación influye directamente en la calidad de los trabajos desarrollados por la EEE, pues, si bien éstas deben contar con la experiencia y el profesionalismo necesarios para desarrollar los trabajos, la orientación de los mismos y el apoyo para contar con la información necesaria y la atención de los funcionarios relacionados con la APC es fundamental para desarrollar trabajos de excelencia, disponibles en tiempo y forma.

Es hasta el 2006 en que se ha avanzado en formar conciencia en los funcionarios públicos de la relevancia que la evaluación de la APC debe tener como herramienta de mejora en la gestión y el desempeño de sus programas.

Sin embargo, es necesario que este avance se consolide mediante un esfuerzo coordinado entre las autoridades federales de nivel central y local, autoridades estatales y EEE, para lo cual se hacen las siguientes recomendaciones:

- Convocar a un concurso de oposición para seleccionar a un coordinador del CTEE que reúna las características necesarias de experiencia, profesionalismo, capacidad y aptitud, buscando su permanencia multianual con el fin de contribuir a desarrollar capital humano y programar estrategias de evaluación y diseño en el largo plazo. En este sentido, debe aprovecharse que el puesto cuenta con un excelente nivel de percepciones y evitar el nombramiento con base en amistades o recomendaciones.
- Instrumentar el proceso de evaluación con un enfoque participativo, involucrando a operadores locales de los programas a ser evaluados, delimitando desde el inicio y de manera clara el ámbito de competencia de cada una de las partes a fin de reducir los espacios de conflicto y preservar la independencia de criterio del evaluador.
- En cada ejercicio, iniciar anticipadamente, desde los meses de enero y febrero, las actividades de preparación para el proceso de evaluación, de tal manera que para el mes de marzo ya se hayan elegido las EEE y el Coordinador del CTEE inicie con el acopio de información que deberá ponerse a disposición de las mismas.
- Determinar con mucha claridad y objetividad los requisitos que deben cumplir las organizaciones que serán invitadas a concursar para elegir las EEE encargadas de los trabajos de evaluación, dado que desde 1999 no se ha tenido un desempeño que pueda calificarse como favorable y en muchos casos no se ha completado la evaluación en tiempo y forma.
- Llevar a cabo de manera objetiva y verificable en cada ejercicio, la supervisión de las actividades del CTEE y las EEE que desarrollan la evaluación, acordando en el Comité Técnico del FOFAEBC revisar periódicamente el avance de los trabajos y el cumplimiento del plan de trabajo o calendario de actividades.
- Reforzar ampliamente la operación del SISER en todos los niveles de atención de las solicitudes de apoyo, de tal manera que este instrumento recobre su valía

como fuente de información confiable y oportuna para los trabajos de evaluación, disminuyendo la necesidad de acudir a las autoridades para acopiar información de tipo administrativo y contable.

- Mejorar el proceso de entrevista a los funcionarios públicos relacionados con la normatividad y operación de la APC, de tal manera que no se contribuya a considerar la evaluación como consumidora de tiempo sin calidad, tal vez reuniendo a todas la EEE para hacer la entrevista de manera simultánea a varios funcionarios en una especie de mesa redonda o taller de análisis.
- Exigir a las EEE la presentación de conclusiones y recomendaciones concretas y objetivas, enfatizando el valor que deben tener como mecanismo para mejorar el desempeño de los funcionarios y el impacto sobre los indicadores de la actividad de la población objetivo.
- Llevar a cabo reuniones de difusión de las conclusiones y recomendaciones dirigidas a las autoridades, a los diferentes consejos de desarrollo rural sustentable, a los productores y sus organizaciones y a los miembros de la academia, con el compromiso público de los responsables de darle seguimiento a las mismas y pugnar por su instrumentación durante la gestión del Programa.
- Instruir, desde oficinas centrales de la SAGARPA, a los funcionarios locales para que las recomendaciones que coordinadamente se juzguen factibles se implementen, con carácter obligatorio, en los siguientes ejercicios del Programa, solicitando informes periódicos sobre los avances en su instrumentación.
- Incluir el cumplimiento de la instrumentación de las recomendaciones pertinentes derivadas de la evaluación como un componente de la fórmula de distribución de recursos federalizados de la APC, de tal manera que cada estado se interese en implementarlas en el ámbito local.
- Mantener, de manera enfática, desvinculadas las recomendaciones derivadas de un ejercicio de evaluación de la labor de los órganos de control internos de las dependencias, de tal manera que no se tergiverse los objetivos de la evaluación y se predisponga a funcionarios y beneficiarios en contra de las actividades relacionadas con el proceso, considerando que las recomendaciones y los informes de evaluación constituyen herramientas auxiliares que no deben tratarse como obligaciones sancionables o auditables bajo un enfoque administrativo.
- Instrumentar las acciones de capacitación, de fomento y de motivación que lleven a la instauración y apropiación de una cultura de la evaluación, considerando que ésta debe ser parte de la gestión en la administración pública. En este sentido, los resultados de la evaluación deben retroalimentar de manera clara y oportuna a los tomadores de decisiones para definir la continuidad, la modificación o la conclusión de los programas evaluados.
- Poner especial atención al cambio de la administración pública estatal, previendo acciones de retroalimentación y desarrollo de capacidades para la gestión a los nuevos funcionarios, de tal manera que no se retroceda en los avances logrados recientemente en torno a la valoración del proceso de evaluación de la APC.

### 3.8. Valoración global de la gestión del Programa

La valoración de la gestión por parte de los operadores del PDR representa una oportunidad para adoptar las conclusiones y recomendaciones que un agente externo al proceso pueda hacer libre de conflicto de valores y de la denominada “ceguera de taller”.

Sintetizando los elementos vertidos a lo largo de este capítulo, es necesario precisar los aciertos y las áreas de oportunidad que se desprenden del análisis de la operación del PDR en el Estado de Baja California. No constituyen, por un lado, lisonjas emitidas con el propósito de ganar simpatías, ni críticas sin fundamento o con ánimo de revancha, en el otro extremo. Deben en cambio tomarse como una guía sobre lo que debe mantenerse como fortalezas del sistema y sobre lo que debe ser analizado de manera objetiva y libre de prejuicios para mejorar el desempeño del Programa y, por ende, mejorar los impactos esperados en la población objetivo.

#### 3.8.1 Fortalezas del Programa

En tal sentido, puede afirmarse que entre los aciertos más relevantes que se han detectado en la operación del PDR en Baja California incluyen los esfuerzos por mantener la población atendida dentro de los términos de elegibilidad del Programa, preocupación que ha llevado a incluir en la CDR a funcionarios más cercanos a la población a fin de categorizarlos en términos del estrato al que pertenecen.

Resultado de este esfuerzo lo es también el hecho de tomar la decisión de operar la ejecución municipalizada del ejercicio 2007 mediante la modalidad 2, en la que el FOFAEBC mantiene el control de los recursos como una medida de presión hacia los CMDRS y sus órganos técnicos para que respeten la normatividad y en la medida de lo posible se apeguen a los objetivos del Programa sin ceder necesariamente a las políticas municipales que plasmen en sus planes municipales de desarrollo rural.

Resulta significativo que en los últimos dos años el Gobierno del Estado haya aumentado los recursos destinados a los sectores más desprotegidos de la población rural a través del PDR; aunque este aumento haya sido en la misma proporción en la que aumentó el monto total destinado a la APC, el hecho de mantener la misma proporción para el PDR indica que los funcionarios son conscientes de la orientación del Programa.

Es relevante que en la actualidad se tenga consenso entre autoridades federales y estatales en la definición de regiones prioritarias para el desarrollo rural de la entidad. Si bien esta decisión no obedece a un análisis objetivo y estructurado, al menos se cuenta con un punto de partida para priorizar solicitudes que se enmarcan en un contexto de necesidades abundantes y recursos escasos.

Se han realizado esfuerzos considerables para avanzar en el financiamiento conjunto de proyectos de inversión, inclusive dando prioridad a proyectos que involucren más de una fuente gubernamental de financiamiento, como sucede actualmente con los proyectos cofinanciados con recursos provenientes de SEDESOL, PROCAMPO Capitaliza, FIRCO, etc. Este enfoque representa una opción viable para avanzar hacia el enfoque territorial del desarrollo rural sustentable y debe prevalecer como un elemento valioso de la gestión del Programa, aún con el cambio de administración estatal que pueda darse en el futuro.

La concatenación de los tres subprogramas que integran el PDR en los proyectos apoyados refleja en los operadores el reconocimiento de que la atención a la problemática de la población rural de menor desarrollo relativo debe recibir una atención integral para lograr cambios efectivos. No es adecuado considerar que la solución de las deficiencias en el desarrollo de los individuos y sus organizaciones se encuentre en una atención parcial y orientada sólo a desarrollar el capital económico sin considerar el capital humano y el capital social.

Finalmente, el fomento a la integración de los órganos consultivos en materia de desarrollo rural sustentable refiere el interés que las autoridades muestran por socializar la toma de decisiones, lo que se convierte en un proceso paulatino y sostenido, aunque quizás inconsciente, que lleva al empoderamiento de los habitantes del medio rural y de sus organizaciones.

### 3.8.2 Áreas de oportunidad del Programa

En el otro extremo, existen áreas en las que se requiere de atención y esfuerzos para lograr cambios que dirijan las acciones del PDR de manera más certera hacia el logro de sus objetivos y aumenten su potencial de cambio en la población objetivo.

Así, puede mencionarse en primera instancia que urge desarrollar espacios y estrategias de discusión que lleven a la definición y apropiación de los conceptos clave del desarrollo rural sustentable con enfoque territorial, a la definición clara de grupos, regiones y cadenas prioritarias de amplia inclusión social, cuyos destinatarios sean los funcionarios públicos, los productores y sus organizaciones y los órganos legislativos involucrados.

Al respecto, se vuelve necesaria la integración de un Programa Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, ligado al Plan Estatal, pero independiente del Programa Sectorial de Desarrollo Económico, a fin de precisar los objetivos, las estrategias y las líneas de acción acordes a las necesidades del ámbito rural y al nuevo concepto de ruralidad.

De manera importante se considera necesaria la integración eficaz, eficiente y efectiva entre los recursos de las diferentes dependencias relacionadas con el sector, particularmente con aquéllas que integran la CIDRS y que integran el PEC. En ello es indispensable que el Gobernador y el Delegado Estatal de la SAGARPA retomen la función que corresponde en este esfuerzo de integración y con un enfoque de microrregiones o microcuencas se concentren esfuerzos en regiones prioritarias para lograr sinergia en las acciones e impactos contundentes en las condiciones de vida de la población rural más desprotegida.

Herramienta que se considera indispensable en esta tarea y sin la cual difícilmente se lograrán mejoras en los indicadores de impacto del Programa, es el Estudio de Estratificación de Productores que ordenan las Reglas de Operación de la APC. Sin datos que puedan definir una línea base específica para la población rural de la entidad no será posible dirigir con precisión los esfuerzos dirigidos a mejorar los niveles de ingreso y bienestar de la población objetivo, dado que se desconocen sus características.

Finalmente, se requiere de orquestar esfuerzos compartidos entre los tomadores de decisiones para avanzar en la adopción de la cultura de la legalidad y la rendición de cuentas, de tal manera que cada agente involucrado en el desarrollo rural también se sienta comprometido a hacer lo que la sociedad espera de él, de tal manera que cumpla y haga cumplir, sin excusas, la normatividad aplicable al PDR, a la APC y a todos los programas gubernamentales.

Ante el avance de las instituciones del país y la tendencia sostenida de los miembros de la sociedad por enterarse de las acciones y decisiones que toman los funcionarios públicos, los operadores del PDR en los ámbitos federal, estatal y municipal deben ser los más interesados en que los recursos se entreguen a la población elegible, que los beneficiarios utilicen los recursos para los fines que se le entregaron y que los beneficiarios supervisen la adecuada gestión de los operadores, lo que se convertirá en un círculo virtuoso en beneficio de los segmentos más desprotegidos de la población.

## Capítulo 4

### Evaluación de impactos

Este capítulo está dedicado al análisis de la magnitud de los impactos generados por la aplicación de los recursos del PDR en las actividades apoyadas, cuyas conclusiones serán de utilidad para que los operadores del Programa las utilicen en la maximización de los impactos en la población objetivo.

Los resultados se presentan en función del tipo de beneficiarios y por tipo de actividad, trátase de actividades agrícolas, pecuarias o no agropecuarias, considerando por separado los efectos de las inversiones sobre indicadores de primer nivel, como son el ingreso y el empleo, y los indicadores de segundo nivel, como capitalización, producción y productividad, cambio tecnológico e integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, entre otros.

Al mismo tiempo, se buscan relaciones no evidentes entre diferentes indicadores, como puede ser la correlación entre la capitalización y el cambio tecnológico, los impactos según el tipo de organización, etc., incluyendo el efecto que pueda tener la combinación de recursos del PRODESCA sobre los impactos en las actividades apoyadas por el PAPIR.

#### 4.1. Indicadores de impacto de primer nivel

Este apartado comprende el análisis de los efectos del Programa en el ingreso y empleo y es en estas dos variables, principalmente en la primera, en las que se pone mayor énfasis, debido a que ambas constituyen los objetivos centrales y el impacto final que busca la APC.

##### 4.1.1 Indicadores de impacto en el ingreso

Para fines de acopio de información y análisis de la misma, en la entrevista con el beneficiario de la muestra se consideró pertinente no preguntarle directamente por el ingreso proveniente de las actividades apoyadas por el PDR, dado que no es fácil que proporcionen información confiable sobre estos ingresos y aún menos sobre sus ingresos totales, además de que es difícil que recuerden los ingresos antes del apoyo por el hecho de que raramente llevan registros contables.

Ante esta situación, la metodología utilizada para determinar el impacto en el ingreso consiste en determinar la situación del beneficiario después del apoyo y compararla con una línea de base para la situación antes del apoyo.

La atención se centra en los ingresos que obtienen en la actividad apoyada y con una estimación gruesa del ingreso total para determinar la importancia del impacto de la APC en dicho ingreso. Bajo esta premisa, lo que se solicitó al entrevistado es información sobre las escalas de producción, rendimientos y precios antes de la recepción del apoyo (línea de base) y, una vez que los efectos del apoyo sean observables, la magnitud del cambio ajustado por la proporción que le atribuye al apoyo del PDR.

### *A) Ingreso en actividades agrícolas*

De acuerdo con los resultados de la encuesta, de 35 beneficiarios que aplicaron el apoyo en actividades agrícolas, el 60% lo aplicaron en una actividad nueva. En estos casos, sólo el 52% de los ingresos totales del beneficiario provienen de las actividades propias de la unidad de producción rural (UPR), en tanto que el 48% restante proviene de fuentes externas a la misma, principalmente al emplearse en otra actividad fuera de su UPR y otras fuentes alternas de ingreso, como los subsidios gubernamentales (Cuadro 11).

En los casos en las que la actividad apoyada ya se venía realizando antes de recibir el apoyo, hasta el 94% de los ingresos totales del beneficiario provienen de la UPR y sólo el 6% tiene su origen en el empleo fuera de la UPR. Destaca la diferencia en la estructura del ingreso total de la UPR de los beneficiarios si se considera el antecedente de la actividad apoyada, dado que en los casos en los que la actividad ya se venía realizando, el 98% proviene de actividades agrícolas, en contraste cuando la actividad agrícola apoyada es nueva, un 18% de los ingresos de la UPR provenían de actividades primarias del subsector pecuario.

**Cuadro 11. Origen del ingreso total del beneficiario y de actividades agrícolas en la Unidad de Producción Rural (UPR). Baja California, 2006**

% del ingreso que proviene de:	Cuando la actividad apoyada continúa	Cuando la actividad apoyada es nueva
1. Ingreso total de la UPR	94	52
2. Otro empleo del beneficiario	6	19
3. Remesas o apoyos de familiares	0	10
4. Otras fuentes de ingreso	0	19
5. Ingreso total del beneficiario (1 + 2 + 3 + 4)	100	100
6. Ingreso en las actividades apoyadas	90	0
7. Ingreso agrícola primario	8	82
8. Ingreso pecuario primario	0	18
9. Ingreso en actividades agroalimentarias	2	0
10. Ingreso de la producción de otros bienes, servicios y acuacultura	0	0

<b>11. Ingreso total de la UPR (6 + 7 + 8 + 9 + 10)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Número de beneficiarios</b>	<b>14</b>	<b>21</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a beneficiarios, 2006.

### *B) Ingreso en actividades pecuarias*

Los resultados de la encuesta mostraron que de 25 beneficiarios que aplicaron el apoyo en actividades pecuarias, el 36% lo aplicaron en una actividad nueva. Para estos casos, el 44% de los ingresos totales del beneficiario provienen de la actividad inherente a la UPR, en tanto que el 56% proviene de otras fuentes de ingreso ajenas a la UPR, lo que significa una menor diversificación del ingreso total del entrevistado (Cuadro 12).

Cuando la actividad pecuaria ya se venía realizando, los ingresos del beneficiario se integraron en un 60% de las actividades propias de la UPR, con una mayor relevancia de otras fuentes de ingreso ajenas a la UPR si se compara con los beneficiarios que continuaron en la actividad agrícola al alcanzar a representar hasta el 40% en promedio.

### *C) Ingreso en actividades no agropecuarias*

Para el caso de las actividades no agropecuarias, los resultados de la encuesta incluyeron a 148 beneficiarios, de los cuales el 31% lo aplicaron en una actividad nueva. Para estos casos, el 44% de los ingresos totales del beneficiario provienen de la actividad inherente a la UPR, en tanto que el 56% proviene de otras fuentes de ingreso ajenas a la UPR y de otro empleo del entrevistado, mostrando una mayor diversificación del ingreso total del entrevistado en relación a lo mostrado por los productores con actividades agrícolas o pecuarias (Cuadro 13).

**Cuadro 12. Origen del ingreso total del beneficiario y de actividades pecuarias en la Unidad de Producción Rural (UPR). Baja California, 2006**

% del ingreso que proviene de:	Cuando la actividad apoyada continúa	Cuando la actividad apoyada es nueva
<b>1. Ingreso total de la UPR</b>	60	44
<b>2. Otro empleo del beneficiario</b>	12	0
<b>3. Remesas o apoyos de familiares</b>	0	0
<b>4. Otras fuentes de ingreso</b>	28	56
<b>5. Ingreso total del beneficiario (1 + 2 + 3 + 4)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>6. Ingreso en las actividades apoyadas</b>	<b>38</b>	<b>25</b>
<b>7. Ingreso agrícola primario</b>	7	0
<b>8. Ingreso pecuario primario</b>	56	50
<b>9. Ingreso en actividades agroalimentarias</b>	0	0
<b>10. Ingreso de la producción de otros bienes, servicios y acuacultura</b>	0	25

<b>11. Ingreso total de la UPR (6 + 7 + 8 + 9 + 10)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Número de beneficiarios</b>	<b>16</b>	<b>9</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a beneficiarios, 2006.

**Cuadro 13. Origen del ingreso total del beneficiario y de actividades no agropecuarias en la Unidad de Producción Rural (UPR). Baja California, 2006**

<b>% del ingreso que proviene de:</b>	<b>Cuando la actividad apoyada continúa</b>	<b>Cuando la actividad apoyada es nueva</b>
<b>1. Ingreso total de la UPR</b>	<b>94</b>	<b>44</b>
<b>2. Otro empleo del beneficiario</b>	<b>2</b>	<b>15</b>
<b>3. Remesas o apoyos de familiares</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>4. Otras fuentes de ingreso</b>	<b>4</b>	<b>38</b>
<b>5. Ingreso total del beneficiario (1 + 2 + 3 + 4)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>6. Ingreso en las actividades apoyadas</b>	<b>88</b>	<b>0</b>
<b>7. Ingreso agrícola primario</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>8. Ingreso pecuario primario</b>	<b>0</b>	<b>9</b>
<b>9. Ingreso en actividades agroalimentarias</b>	<b>0</b>	<b>9</b>
<b>10. Ingreso de la producción de otros bienes, servicios y acuacultura</b>	<b>10</b>	<b>83</b>
<b>11. Ingreso total de la UPR (6 + 7 + 8 + 9 + 10)</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Número de beneficiarios</b>	<b>102</b>	<b>46</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a beneficiarios, 2006.

En los casos en las que la actividad apoyada ya se venía realizando antes de recibir el apoyo, hasta el 94% de los ingresos totales del beneficiario provienen de la UPR y sólo el 6% tiene su origen en el empleo fuera de la UPR o en otras fuentes de ingreso.

Es remarcable la diferencia en la estructura del ingreso proveniente de la UPR en los beneficiarios con actividades no agropecuarias, dado que entre el 83 y el 88% del ingreso proviene de la producción de bienes y servicios ajenos a las actividades primarias.

En los 46 casos en los que el entrevistado declaró que la actividad apoyada es nueva en la UPR, el 74% aseguró tener experiencia previa en la actividad, lo que implica que el individuo había laborado con anterioridad en esa actividad como empleado o como productor, principalmente en actividades relacionadas con infraestructura para la producción y conservación de productos pesqueros o acuícolas y elaboración de productos alimenticios, entre otras.

#### 4.1.2 Indicadores de impacto en el empleo

La generación de empleos es uno de los adeudos de la APC en materia de los objetivos para la que fue diseñada, de acuerdo con los resultados presentados en los diversos estudios de evaluación.

No obstante, la generación y diversificación del empleo es particularmente relevante para el PDR, debido al grave problema de desempleo y migración que caracterizan a la población rural de las zonas marginadas, por lo que se requiere prestar especial atención al efecto del Programa en la creación de fuentes de trabajo.

Cabe aclarar que la cantidad total neta de jornales “nuevos” generados en las UPR apoyadas con el PDR, se clasificaron como jornales atribuidos directamente a Alianza ocupados y jornales adicionales generados por otras causas distintas de Alianza. Por esta razón, los datos aquí presentados se refieren primordialmente al total de empleos generados atribuibles a Alianza a menos que se especifique lo contrario. Para el cálculo de los empleos generados, se utilizó el cálculo convencional en el que 270 jornales anuales equivalen a un empleo.

##### A) Empleo en actividades agrícolas

En términos de empleo, las actividades agrícolas apoyadas no se pueden considerar importantes, toda vez que generan en promedio un empleo en cada UPR, lo que representa el 16% del total de empleos que genera la UPR (Cuadro 14). Sin embargo, es relevante observar que la generación de empleos atribuidos a las actividades apoyadas corresponde en similar proporción a los empleos contratados y a la mano de obra familiar, a la vez que contribuye a mantener las finanzas de una UPR que utiliza 4 empleos contratados por cada empleo familiar que ocupa.

Si bien estas actividades agrícolas apoyadas no se caracterizan por la generación de empleos, al menos deben ser consideradas como retenedoras de la mano de obra familiar, contribuyendo así a reducir la emigración del campo a la ciudad y al mismo tiempo a mantener activo un mercado laboral competido en el medio rural al ofrecer salarios reales equivalentes a tres salarios mínimos (Cuadro 14).

**Cuadro 14. Empleo en actividades agrícolas apoyadas y en la UPR  
Baja California, 2006**

Concepto	Jornales			Jornales por beneficiario		
	Cont.	Fam.	Total	Cont.	Fam.	Total
<b>En las actividades apoyadas</b>	5,670	4,320	9,990	162	123	285
<b>En toda la UPR</b>	51,030	12,420	63,450	1,458	355	1,813
<b>% del empleo de la UPR en las actividades apoyadas</b>				11	35	16
<b>Número de beneficiarios</b>	35		Valor promedio de un jornal (\$)			141.10

Concepto	Empleos			Empleos por beneficiario		
	Cont.	Fam.	Total	Cont.	Fam.	Total

<b>En las actividades apoyadas</b>	21	16	37	0.6	0.5	1.1
<b>En toda la UPR</b>	189	46	235	5.4	1.3	6.7

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a beneficiarios, 2006.

Nota: Cont.= Contratados, Fam.= Familiares.

### *B) Empleo en actividades pecuarias*

Respecto a las actividades pecuarias apoyadas, en términos de la generación de empleos no difieren en relación a las actividades agrícolas, pues genera alrededor de un empleo por UPR, pero sí difiere en la estructura del empleo generado, ya que en promedio por cada empleo de tipo familiar ocupa cuatro empleos contratados (Cuadro 15). La proporción de empleos generados en la UPR por la actividad apoyada también difiere en el sentido de que éstos representan el 43% del total de empleos que demanda la UPR.

Es interesante la similitud de la demanda de empleos de las actividades pecuarias apoyadas con la demanda de las actividades agrícolas, pues ambas ocupan sólo un empleo familiar, correspondiendo generalmente al jefe de la familia. En términos de remuneración de la mano de obra contratada, las actividades pecuarias ofrecen salarios reales equivalentes a dos y medio salarios mínimos (Cuadro 15).

**Cuadro 15. Empleo en actividades pecuarias apoyadas y en la UPR Baja California, 2006**

Concepto	Jornales			Jornales por beneficiario		
	Cont.	Fam.	Total	Cont.	Fam.	Total
<b>En las actividades apoyadas</b>	5,400	1,620	7,020	216	65	281
<b>En toda la UPR</b>	8,251	7,020	15,271	330	281	611
<b>% del empleo de la UPR en las actividades apoyadas</b>				65	23	46
<b>Número de beneficiarios</b>	25			Valor promedio de un jornal (\$)		133.80

Concepto	Empleos			Empleos por beneficiario		
	Cont.	Fam.	Total	Cont.	Fam.	Total
<b>En las actividades apoyadas</b>	20	6	26	0.8	0.2	1.0
<b>En toda la UPR</b>	31	26	57	1.2	1.0	2.3

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a beneficiarios, 2006.

Nota: Cont.= Contratados, Fam.= Familiares.

### *C) Empleo en actividades pecuarias*

Las actividades no agropecuarias apoyadas por el PDR muestran una marcada diferencia en su capacidad de generación de empleos en comparación con las actividades agropecuarias. En primer término, las actividades apoyadas generan alrededor de 26 empleos por UPR y casi no ocupan mano de obra familiar, pues ésta representa menos

del 1% de la mano de obra total empleada. En ese mismo sentido, la proporción de empleos generados en la UPR por la actividad apoyada representan el 91% del total de empleos que demanda la UPR (Cuadro 16).

Lo anterior se explica por la marcada influencia que tuvieron en estos indicadores las UPR acuícolas que fueron apoyadas con infraestructura de producción y almacenaje de productos marinos y acuícolas, superando a las UPR de tipo familiar.

**Cuadro 16. Empleo en actividades no agropecuarias apoyadas y en la UPR Baja California, 2006**

Concepto	Jornales			Jornales por beneficiario		
	Cont.	Fam.	Total	Cont.	Fam.	Total
<b>En las actividades apoyadas</b>	611,570	3,240	614,810	7,111	38	7,149
<b>En toda la UPR</b>	673,960	3,240	677,200	7,837	38	7,874
<b>% del empleo de la UPR en las actividades apoyadas</b>				91	100	91
<b>Número de beneficiarios</b>	86		Valor promedio de un jornal (\$)			178.30

Concepto	Empleos			Empleos por beneficiario		
	Cont.	Fam.	Total	Cont.	Fam.	Total
<b>En las actividades apoyadas</b>	2,265	12	2,277	26.3	0.1	26.5
<b>En toda la UPR</b>	2,496	12	2,508	29.0	0.1	29.2

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a beneficiarios, 2006.

Nota: Cont.= Contratados, Fam.= Familiares.

Con estos datos se confirma lo encontrado en evaluaciones realizadas con anterioridad a la APC en el Estado y en el resto del país, en las que se concluye la poca relevancia que tiene el Programa en términos de generación de empleo, inclusive en las actividades no agropecuarias, en las cuales, si no se consideran los casos de las UPR acuícolas, caen los empleos a casi 6 en las actividades apoyadas y 6.5 en toda la UPR.

Por tanto, no es conveniente considerar el tema del empleo que genera la aplicación de recursos en el PDR como un criterio de priorización para la distribución geográfica de los mismos y mucho menos para la distribución entre actividades ni estratos de productores, dada la poca relevancia de los impactos que representa en materia de generación de empleo.

#### 4.2. Indicadores de impacto de segundo nivel

En este apartado, se incluye el análisis del impacto que las inversiones relacionadas con el PDR tienen sobre indicadores de segundo nivel, entre los que se incluyen la capitalización, el cambio tecnológico y la integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social.

#### 4.2.1 Indicadores de impacto en la capitalización

La capitalización es uno de los principales objetivos del PDR, por lo que se considera relevante evaluar los efectos del PAPIR en la inducción de la inversión y capitalización de las UPR apoyadas por el Programa, dado que la APC persigue incentivar la inversión entre la población rural de menores ingresos, para su capitalización a través del apoyo para la adquisición y aplicación de equipos y bienes.

##### *A) Capitalización en actividades agrícolas*

El análisis de la capitalización inducida por el PDR en la muestra de beneficiarios entrevistados mostró que el capital de las UPR con actividades agrícolas aumentó en promedio 21% en relación al capital existente antes del apoyo, al aumentar en más de \$6.0 millones de pesos. Destaca en este aspecto el grado de capitalización alcanzado por los productores TP 2, en los que la tasa de capitalización sobrepasó cualquier expectativa, debido a que en su mayoría se trata de beneficiarios con plantaciones de nopal que no declararon capital alguno antes del apoyo (Cuadro 17).

En términos de inducción a la inversión, el efecto multiplicador del apoyo motivó a que los beneficiarios destinaran \$2.27 pesos más a la inversión en su UPR por cada peso invertido en la aportación a los bienes apoyados con el PDR, pues aunque la inversión dentro de la APC promedió \$52.8 miles de pesos por UPR, la capitalización total de la UPR alcanzó un promedio de \$172.8 miles de pesos.

Descartando el efecto multiplicador de la inversión en los productores TP 2 por las razones antes descritas, los productores de mayores recursos (TP 5) quintuplicaron la inversión total en relación a la inversión efectuada bajo el esquema de la APC.

Cabe destacar que de los 35 casos que involucran actividades agrícolas apoyadas, sólo un caso se mantuvo sin cambios en la capitalización total, en tanto que los 34 restantes mostraron cambios positivos en la misma.

**Cuadro 17. Capitalización según tipo de productor en actividades agrícolas Baja California, 2006**

Concepto	TP 1	TP 2	TP 3	TP 4	TP 5	Total
Número de beneficiarios	0	13	9	12	1	35
Capital total antes del apoyo	0	60,000	6,912,000	18,163,000	4,377,500	29,512,500
Capitalización total	0	1,994,958	1,197,828	2,645,972	209,220	6,047,978
Tasa de capitalización	0.0	3324.9	17.3	14.6	4.8	20.5
Capital promedio antes del apoyo	0	4,615	768,000	1,513,583	4,377,500	843,214
Capitalización promedio	0	153,458	133,092	220,498	209,220	172,799
Aportación gobierno promedio	0	11,209	37,856	62,961	27,720	36,276

<b>Aportación beneficiario promedio</b>	0	5,455	16,245	29,048	11,880	16,502
<b>Aportación total promedio</b>	0	16,664	54,101	92,009	39,600	52,779
<b>Efecto multiplicador</b>	<b>0.00</b>	<b>9.21</b>	<b>2.46</b>	<b>2.40</b>	<b>5.28</b>	<b>3.27</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a beneficiarios, 2006.

### *B) Capitalización en actividades pecuarias*

En relación a la capitalización inducida por el PDR en la muestra de beneficiarios con actividades pecuarias apoyadas, el análisis de los datos mostró que el capital total de las UPR aumentó en promedio 34% en relación al capital existente antes del apoyo, al aumentar en promedio \$3.7 millones de pesos. Destaca en este aspecto el grado de capitalización alcanzado por los productores TP 1 que mostraron las más altas tasas de capitalización, pudiéndose observar una reducción en la misma cuanto mayor es el nivel de desarrollo del productor (Cuadro 18).

En relación a la inducción a la inversión, el efecto multiplicador del apoyo motivó a que los beneficiarios destinaran \$0.73 pesos más a la inversión en su UPR por cada peso invertido en la aportación a los bienes apoyados con el PDR, pues aunque la inversión dentro de la APC promedió \$84.8 miles de pesos por UPR, la capitalización total de la UPR alcanzó un promedio de \$146.6 miles de pesos.

En este aspecto, llama la atención la correlación directa que se observa entre el efecto multiplicador de la inversión con el nivel de desarrollo del beneficiario, dándose el caso en que los beneficiarios clasificados como TP 5 invierten \$2.54 pesos adicionales a su aportación obligatoria en el PDR, hasta el caso de los beneficiarios tipo 1 y 2 en los que sólo mantuvieron una porción del capital proveniente del apoyo del PDR.

Cabe destacar que de los 25 casos que involucran actividades pecuarias que recibieron el apoyo, todos los casos mostraron cambios positivos en la capitalización de la UPR.

**Cuadro 18. Capitalización según tipo de productor en actividades pecuarias Baja California, 2006**

Concepto	TP 1	TP 2	TP 3	TP 4	TP 5	Total
<b>Número de beneficiarios</b>	1	7	7	8	2	25
<b>Capital total antes del apoyo</b>	4,000	221,750	1,698,550	8,073,800	860,000	10,858,100
<b>Capitalización total</b>	65,240	517,084	1,051,722	1,613,508	418,144	3,665,697
<b>Tasa de capitalización</b>	<b>1631.0</b>	<b>233.2</b>	<b>61.9</b>	<b>20.0</b>	<b>48.6</b>	<b>33.8</b>
<b>Capital promedio antes del apoyo</b>	4,000	31,679	242,650	1,009,225	430,000	434,324
<b>Capitalización promedio</b>	65,240	73,869	150,246	201,688	209,072	146,628
<b>Aportación gobierno</b>	62,400	65,382	76,946	42,366	40,177	59,119

promedio						
<b>Aportación beneficiario promedio</b>	26,760	27,735	33,188	18,775	18,842	25,644
<b>Aportación total promedio</b>	89,160	93,117	110,134	61,141	59,019	84,763
<b>Efecto multiplicador</b>	<b>0.73</b>	<b>0.79</b>	<b>1.36</b>	<b>3.30</b>	<b>3.54</b>	<b>1.73</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a beneficiarios, 2006.

### *C) Capitalización en actividades no agropecuarias*

En lo concerniente a la capitalización inducida por el PDR en la muestra de beneficiarios con actividades no agropecuarias, el análisis de los datos mostró que el capital de las UPR aumentó en promedio 19% en relación al capital existente antes del apoyo, aumentando en más de \$35.3 millones de pesos. Destaca nuevamente el grado de capitalización alcanzado por los productores de menor desarrollo relativo, en los que la tasa de capitalización no pareciera corresponder a la realidad, debido presumiblemente a que no valoran adecuadamente los bienes de que disponen con anterioridad a la inversión (Cuadro 19).

Considerando la inducción a la inversión que logró la entrega del apoyo, su efecto multiplicador motivó a que los beneficiarios destinaran \$2.80 pesos más a la inversión en su UPR por cada peso correspondiente a su aportación obligatoria dentro del PDR, pues aunque la inversión dentro de la APC promedió \$72.0 miles de pesos, la capitalización total de la UPR alcanzó un promedio de \$273.8 miles de pesos.

Es de destacar el efecto multiplicador de la inversión en los productores intermedios (TP 3) que multiplicaron por siete la inversión total en relación a la inversión efectuada bajo el esquema de la APC. En el otro extremo se encuentran los productores de menores recursos, quienes no lograron mantener íntegro el monto capitalizado a través del PDR, declarando capitalizaciones promedio equivalentes al 80% del monto recibido de la APC.

Cabe destacar que de los 129 casos que involucran apoyos a actividades no agropecuarias, todos los casos mostraron cambios positivos en la capitalización de la UPR.

**Cuadro 19. Capitalización según tipo de productor en actividades agrícolas Baja California, 2006**

Concepto	TP 1	TP 2	TP 3	TP 4	TP 5	Total
<b>Número de beneficiarios</b>	20	23	68	16	2	129
<b>Capital total antes del apoyo</b>	15,000	5,370,703	165,089,000	19,070,000	1,620,000	191,164,703
<b>Capitalización total</b>	2,100,233	2,584,235	24,728,710	5,708,756	195,603	35,317,537
<b>Tasa de capitalización</b>	<b>14001.6</b>	<b>48.1</b>	<b>15.0</b>	<b>29.9</b>	<b>12.1</b>	<b>18.5</b>

<b>Capital promedio antes del apoyo</b>	750	233,509	2,427,779	1,191,875	810,000	1,481,897
<b>Capitalización promedio</b>	105,012	112,358	363,657	356,797	97,802	273,779
<b>Aportación gobierno promedio</b>	92,417	48,277	31,702	68,451	21,464	48,470
<b>Aportación beneficiario promedio</b>	39,657	21,073	17,574	33,686	9,199	23,490
<b>Aportación total promedio</b>	132,075	69,350	49,276	102,138	30,663	71,960
<b>Efecto multiplicador</b>	<b>0.80</b>	<b>1.62</b>	<b>7.38</b>	<b>3.49</b>	<b>3.19</b>	<b>3.80</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a beneficiarios, 2006.

En términos generales y con datos consolidados de los tres tipos de actividades económicas apoyadas por el PDR, puede afirmarse que el Programa logró en el total de la población rural beneficiada durante 2006 una tasa de capitalización del 19%, al aumentar en poco más de \$45.0 millones de pesos el capital de las UPR beneficiadas (Cuadro Anexo 24).

De este aumento de capital, el 30% correspondió a la inversión bajo el esquema de la APC, induciendo a los beneficiarios a invertir un promedio de 70% adicional a las aportaciones del Programa, lo que significó un valor del efecto multiplicador equivalente a 3.4, lo que significa que por cada peso capitalizado a través del PDR, el beneficiario aportó otros \$2.4 pesos.

Finalmente, en los productores tipo I y II se observa un proceso de descapitalización en el tiempo, lo que es atribuible a que las necesidades familiares son más fuertes que la necesidad de reponer la depreciación de bien, lo anterior sucede sobre todo en las agricultura vinculada para granos y otras actividades no agropecuarias apoyadas con proyectos deficientes.

### 4.3. Valoración de conjunto de los impactos

Autores como Hilhorst (1998) y Nash (2005) han encontrado que en los países en desarrollo la pobreza es un fenómeno predominantemente rural, y que el impulso al desarrollo agropecuario tiene un alto impacto multiplicador que se refleja en el incremento del empleo y en la elevación de los niveles de ingreso familiar a nivel local y regional.

Por esta situación, una de las prioridades en política de desarrollo rural debe ser reforzar y ampliar las capacidades productivas de los habitantes rurales, así como el fomentar mecanismos que modernicen al sector rural, impulsen la creación de empleo y permitan generar fuentes de ingreso alternativas a la población, con base en el uso sustentable de los recursos naturales.

Dado el proceso de descapitalización del proyecto que muestran los beneficiarios de menores recursos, debe procurarse una mayor integralidad de la estructura de la empresa, pero también del acompañamiento por parte de las diversas dependencias,

procurando el desarrollo integral del capital económico, el capital humano y el capital social en la organización y en las comunidades.

## Capítulo 5

### Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo está dedicado a presentar una valoración analítica y crítica sobre el desempeño del Programa en el Estado, destacando sus logros y retos, y aportando respuestas factibles a los tomadores de decisiones, para introducir cambios necesarios y deseables en su diseño y gestión, retomando para ello las principales conclusiones y destacando las recomendaciones jerarquizadas y con elementos que orientan su instrumentación.

#### 5.1. Conclusiones

##### 5.1.1 Respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno

Es imperativo que los diversos tomadores de decisiones en el medio rural reconozcan que lo rural trasciende lo agropecuario a fin de atender de manera integral los factores que condicionan el desarrollo de la población rural y de las localidades más marginadas.

El PDR debe entonces ser orientado a hacer frente a una realidad que enfrenta esta población y que por la complejidad de su problemática escapa a la comprensión inmediata de quienes quieren verla de manera subjetiva.

Realidades en el contexto demográfico que deben destacarse como relevantes a los objetivos del PDR son el aumento de la población total de la entidad, la reducción relativa de la población rural, el polo de atracción migratoria que representa Baja California, los aparentes bajos niveles de marginación de la población rural que de cualquier manera representan inequidades en el contexto local.

Así mismo, en materia económica destacan la reducción en la participación del PIB agropecuario en el PIB total, los altos niveles de productividad y rentabilidad de la actividad agrícola del Estado en relación al resto del país, la ubicación geográfica del Estado que por un lado encarece los costos de insumos y distribución de la producción de bienes, pero al mismo tiempo lo ubica privilegiadamente frente al mercado de mayor importancia en los Estados Unidos, la reducción de la actividad pesquera y aumento de la actividad acuícola, entre otros.

Cabe entonces preguntarse qué es lo que el PDR ha logrado mejorar en torno a retos como los efectos de la política proteccionista de los países ricos en materia de productos agropecuarios, la falta de financiamiento suficiente y oportuno para el sector, la transformación del consumidor que ahora demanda alimentos inocuos y de calidad, la

reducción en el costo de los insumos, la disponibilidad de agua, la carencia de capacidades en la población objetivo y, sobre todo, la polarización de los productores en dos estratos económicos cada vez más distantes.

Ante esto, puede concluirse lo siguiente:

- Existe consenso entre los diferentes órdenes de gobierno en que el desarrollo agropecuario y pesquero es fundamental para elevar el bienestar de la población rural, para lo cual se requiere integrar las actividades agropecuarias y pesqueras a cadenas de valor más amplias, que hagan posible aumentar la inversión, elevar la creación de empleos y los salarios.
- Se han desarrollado los instrumentos de política en la búsqueda de la mejora en las condiciones de vida de la población rural, como lo son la instrumentación del PROCAMPO, el Ingreso Objetivo, el Diesel Agropecuario, el PROGAN, etc., destacando por su filosofía la Alianza para el Campo.
- A pesar de destinar anualmente al sector rural alrededor de \$600 millones de pesos en apoyos y subsidios, no han hecho frente a los efectos de las estrategias proteccionistas y al desequilibrio entre los sectores de la población, dado que se distribuyen inequitativa e ineficientemente, resultando los productores de bajos recursos los menos favorecidos en función de los menores niveles de escala.
- La estrategia del Programa Especial Concurrente (PEC) de lograr una sinergia entre los recursos públicos destinados a las dependencias relacionadas con el medio rural no se ha reproducido eficazmente en Baja California, pues las delegaciones federales de las instituciones que conforman la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) se mantienen operando de manera independiente y con escasa coordinación en la atención a la población rural.
- Es de destacar el esfuerzo realizado por el Gobierno del Estado, el cual a través de la Secretaría de Fomento Agropecuario ha incrementado el presupuesto total destinado al campo en 56% en los últimos cuatro años, principalmente en gasto de inversión, disminuyendo los recursos destinados a gasto operativo.
- Los programas estatales complementan a los programas federales de fomento, permitiendo con los primeros apoyar a segmentos de la población que no cubren los requisitos de estos últimos.
- En particular, durante la vigencia de la APC se han destinado recursos gubernamentales (federación-estado) del orden de los \$1,032.3 millones de pesos a precios constantes (año base 2002), de los cuales el 15% corresponden al PDR.
- Sin embargo, existe un comportamiento errático de los recursos de la APC destinados al PDR, lo cual se puede entender como resultado de una asignación un tanto arbitraria entre programas, sin criterios objetivos de tipo socioeconómico ni prioridades entre regiones o cadenas agroalimentarias.
- Resulta significativa la integración de los gobiernos municipales a la aportación gubernamental del PDR, con niveles de aportación entre el 10 y el 12% de la inversión total, contrastando con el promedio de 5% en el resto de los estados y

alcanzando niveles de inversión municipal casi similares a estados de mayor marginalidad como Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

- Los apoyos otorgados a través del PDR tienen la connotación como instrumento para lograr el desarrollo rural, dado que van orientados específicamente a motivar que grupos de menor desarrollo relativo, generalmente población con mayores atrasos tecnológicos y de capacidades, invierta en proyectos productivos, lo que permite que pequeños cambios en sus instrumentos productivos y el desarrollo de sus capacidades se reflejen de manera significativa en los indicadores de productividad, rentabilidad y el nivel de ingreso familiar.
- El 26% de los beneficiarios de 2006 correspondió a grupos prioritarios, en los que al menos 70% de los miembros son jóvenes de 14 a 28 años de edad, mujeres, indígenas o personas de la tercera edad o grupos donde al menos 20% de los socios son discapacitados, destinándoles el 17% de los recursos del PDR.
- Durante los últimos seis años se ha apoyado alrededor de 3,800 beneficiarios acumulados en el PAPIR y 5,200 en PRODESCA, aunque cabe aclarar que por no existir una base de datos consolidada de todos los ejercicios fiscales de la APC no es posible definir la población absoluta que ha sido beneficiada.
- La colocación de \$20.4 millones de pesos costó \$593 mil pesos, lo que significa que la colocación de cada peso del PDR en manos de los beneficiarios costó dos centavos equivalentes al 2.9% del monto global del Programa, lo que se considera altamente aceptable en términos de eficiencia.
- En términos generales, la operación del PDR en la entidad se apega a las Reglas de Operación, con excepción de ciertos tipos de proyectos y beneficiarios que no resultan elegibles en sentido estricto, especialmente en proyectos operados en la modalidad municipalizada.
- A pesar de que la definición de los objetivos del PDR es clara y concisa, localmente no se ha terminado de consolidar la apropiación de la importancia y la necesidad de apoyos orientados a los sectores más desprotegidos de la sociedad rural del Estado, evitando visualizar el desarrollo rural como la modernización de la agricultura y la ganadería del Estado.
- Reflejo de lo anterior es el hecho de que los productores agropecuarios continúan con problemas de organización que derivan en dificultades en la comercialización, el acceso a fuentes de financiamiento, la dispersión del riesgo, el acceso a formas diversas de reconversión productiva, rentabilidad, etc., mientras que los beneficiarios no agropecuarios carecen de capacidades que les permitan acceder a economías de escala, a alianzas estratégicas con proveedores o a sinergias con los eslabones de la cadena de producción-consumo de su producto, de tal manera que recurran a compras y ventas consolidadas, concurren a nuevos mercados, adopten procesos de mejora tecnológica, etc.

### 5.1.2 Gestión del Programa en el Estado

El análisis integral de los resultados permite afirmar que, en teoría, el diseño del Programa intenta atacar la problemática que frena el desarrollo rural integral de los

habitantes del medio rural. Sin embargo, en la práctica, la aplicación de los escasos recursos disponibles para el Programa no ha logrado impactar de manera decisiva en dicha problemática.

Entre los ajustes al diseño que han sido implementados en los últimos cuatro años se encuentran la vigencia multianual de las Reglas de Operación, la adopción de los mecanismos de municipalización de los recursos, la relevancia que se ha dado a las actividades no agropecuarias, la adopción de la estrategia de priorizar la entrega de apoyos vía proyectos y privilegiando a los grupos organizados sobre las solicitudes individuales, etc.

La inclusión de actividades no agropecuarias como actividades elegibles del PDR implica, desde la óptica de las autoridades locales, dedicar esfuerzos hacia ramas de la economía que no necesariamente eran consideradas en el programa sectorial estatal, con excepción de la acuacultura, lo que lleva a que aquéllas sean subestimadas y priorizadas por debajo de las actividades agropecuarias.

El proceso de municipalización entraña el riesgo de que el Programa se aleje de los objetivos que persigue, dado que los nuevos actores se enfrentan a un proceso de aprendizaje complejo, que les exige cumplir tareas distintas a las acostumbradas, sin contar con el debido apoyo institucional y la capacitación adecuada para hacerlo de la mejor manera.

En tal sentido, para las autoridades estatales la operación de los CMDRS implica transferirles recursos federales que el Gobierno del Estado deja de operar, y aún transferirles una porción de los recursos de origen estatal, genera cierta resistencia para su funcionamiento, al grado que para el ejercicio 2007 la CDR ha tomado la decisión de que operen bajo la modalidad 2, manteniendo así los recursos municipalizados bajo el control del FOFAEBC.

Desde el año 2003 en que se instaló formalmente la CIDRS en su versión estatal, sólo se ha reunido una vez con fines informativos. El hecho de que esta concurrencia no sea promovida en el ámbito de las delegaciones estatales de las dependencias federales ni sea exigida a los delegados federales por parte de los titulares de las dependencias que integran la CIDRS, relaja la posibilidad de aprovechar una estrategia que en teoría representa una valiosa herramienta para atacar la desigualdad y la marginación en el medio rural.

En lo relativo a la asignación de recursos, los montos federales de la APC que corresponden a Baja California provienen de la fórmula de distribución de recursos, pero al interior del Estado no existe una metodología objetiva para asignar los recursos entre Programas y, en el caso del PDR, las autoridades locales se limitan a exigir por norma la asignación de proporciones mínimas, siendo del 24.3% para el Estado.

Por su parte, las asignaciones estatales se sustentan en 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 y el Programa Estatal de Pesca y Acuacultura de Baja California, pero en ninguno de los instrumentos citados se trata específicamente el asunto del desarrollo rural y sólo se marcan líneas generales de acción para atacar la problemática agropecuaria.

Al interior del Programa, el Anexo Técnico del PDR establece los montos destinados al Programa y su distribución entre los tres subprogramas, a la vez que establece los grupos prioritarios y las cadenas prioritarias que serán apoyadas de manera preferente. Sin embargo, este proceso de planeación no obedece a análisis objetivos y detallados de la realidad rural del Estado, ni siquiera de las necesidades estimadas que puedan existir en las regiones y grupos prioritarios dado que no existe un estudio de estratificación de productores.

En 2006 el 100% de las solicitudes correspondió a grupos organizados vía proyectos productivos. Sin embargo, estos proyectos carecen de la calidad como para ser considerados instrumentos de orientación para los productores, ya que se trata de documentos monográficos que no incluye estudios de mercado serios y consistentes y en ocasiones no se detalla la ingeniería del proyecto, por lo que pueden ser considerados a nivel de ideas de inversión y en el mejor de los casos como anteproyectos.

El PDR sí está contribuyendo a la diversificación de las actividades productivas de los beneficiarios, toda vez que aproximadamente la mitad de ellos venían desarrollando actividades propias del sector primario. En la práctica, las actividades no agropecuarias representaron en 2006 el 72% de los casos y recibieron el 69% de los recursos, predominando los proyectos de infraestructura de conservación y comercialización y adquisición de maquinaria y equipo de transformación de materias primas.

Fuera de la opción de crédito o cesión de derechos con el proveedor, no predominan en el Estado mecanismos alternativos de reembolso, lo que constituye una de las principales limitantes de los grupos marginados para acceder a los apoyos del Programa, ya que éstos carecen de recursos para adelantar su aportación proporcional correspondiente, siendo ésta una de las razones más recurrentes por las que no se reciben los apoyos.

En lo referente a los procesos operativos, la publicación de la convocatoria y el inicio de las reuniones de difusión ante los grupos de productores ocurrieron el 14 de mayo del mismo año, lo que significó un ahorro de 30 días en relación a la publicación de la convocatoria 2005. En relación al año anterior, el contenido de la convocatoria mejoró en términos de transparencia, al especificar con claridad los conceptos de apoyo, los criterios de priorización de solicitudes y las ventanillas y períodos autorizados para recepción de las mismas.

En la modalidad de ejecución federalizada, las primeras solicitudes recibidas en ventanilla bajo la ejecución federalizada ocurrieron entre el 2 de octubre de 2006 y el 12 de abril de 2007, lo cual sin duda resulta atípico, dado que la recepción de solicitudes inició seis meses después de publicada la convocatoria y las últimas se recibieron 12 días después del 31 de marzo de 2007, fecha límite para ejercer el recurso.

En general, el período desde la recepción de la solicitud hasta la entrega de los recursos al beneficiario tiene una duración promedio de 120 días, lo que representa una oportunidad para reducir los tiempos al menos en 50%, toda vez que tanto la SFA como la Delegación de la SAGARPA se encuentran certificadas en ISO 9000, lo que las obliga a mantener una dinámica de mejora continua en la búsqueda de la satisfacción del cliente.

Respecto a la modalidad de ejecución municipalizada, en 2006 operaron tres municipios, Mexicali, Ensenada y Tecate, bajo la modalidad 1 de la ejecución municipalizada, administrando los recursos directamente en sus tesorerías municipales, previa negociación y firma de un anexo de ejecución con la SFA, la Delegación de la SAGARPA y el Ayuntamiento respectivo.

Del análisis de las estructuras operativas municipales puede concluirse que los organigramas municipales no destinan personal directo a esta tarea, por lo que el proceso de municipalización ocasionó una disminución en cantidad y calidad del recurso humano utilizado en la operación del Programa al prescindir de la experiencia acumulada por el personal de la Federación y el Estado.

La operación municipalizada se caracteriza por la desvinculación entre las prioridades municipales y estatales al interior del PDR, motivado tanto por la falta de directrices claras por parte del Estado en relación a las cadenas y regiones prioritarias como por el sentido de autonomía mal entendida en los niveles municipales.

En términos generales, se considera que la ejecución municipalizada de los recursos representa una oportunidad de mejorar la atención a las comunidades de menor desarrollo relativo, pero en la práctica no se ha visto este impacto, por lo que se requiere redoblar esfuerzos de coordinación entre los tres niveles de gobierno a fin de alinear las visiones de cada uno en torno a las prioridades del PDR y a las necesidades de la población de menores recursos en el medio rural.

En relación al PRODESCA y su contribución al desarrollo de capacidades, se concluye que se ha utilizado en Baja California principalmente para la elaboración de proyectos, los cuales se han incluido, por decisión de las autoridades locales, como un requisito para la recepción de solicitudes, tanto en la modalidad de ejecución federalizada como municipalizada del PAPIR, independientemente del monto de la inversión.

Dado que no existe una supervisión de la calidad de estos documentos por parte del personal operativo ni normativo de la APC, ni la labor del CECADER impacta en la evaluación del desempeño de los PSP involucrados, éstos en su mayoría continúan elaborando documentos superficiales, sin profundizar en los estudios de mercado, en la ingeniería del proyecto, en flujos de efectivo objetivos y sustentados.

Para el beneficiario, cuando lo conoce, el “proyecto” se trata de un documento que le exigen las autoridades para darle el apoyo, pero no lo visualiza la relevancia del documento como una herramienta que le puede ayudar a implementar su negocio, a establecer planes de desarrollo en función de la oferta y demanda circundante y a mejorar las posibilidades de que su inversión se vuelva productiva.

Si bien en el tema de formulación de proyectos es notoria la actividad de los PSP, la gran tarea pendiente del PRODESCA en la entidad es el desarrollo de las capacidades de la población rural para identificar áreas de oportunidad, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales y muy probablemente ello es, en la opinión de algunos evaluadores, la causa de los pocos impactos reales del Programa.

La labor de los PSP se encuentra lejos de alcanzar el objetivo de promover el uso creciente del conocimiento técnico, comercial, organizativo, gerencial y financiero en las unidades de producción y en las organizaciones rurales a través de procesos de capacitación y educación.

Los beneficiarios valoran en buena medida la labor de los PSP del PRODESCA e identifican los beneficios colaterales del servicio recibido; sin embargo, aunque ninguno pagó por estos servicios, sólo el 17% de los beneficiarios estaría dispuesto a pagar por ellos, lo que indica que sólo los que identificaron beneficios originados de la labor del PSP aceptarían cubrir estos servicios

En el tema de la utilización de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas al Programa, en el Estado de Baja California, las evaluaciones no han tenido la constancia necesaria para mantener una línea de seguimiento acerca del desempeño y la evolución de los programas de la APC, de tal manera que en cuatro años sólo se contó con una evaluación del PDR que cumplió con los requisitos de tiempo, forma y contenido.

En lo general, las evaluaciones de la APC en Baja California han sido eficaces en señalar los aciertos y las deficiencias en la operación de los programas, pero se han caracterizado por hacer recomendaciones superficiales o difíciles de implementar en razón del marco jurídico, la temporalidad o las características de la administración pública federal, estatal y municipal, lo que ha contribuido a su valoración negativa entre la audiencia a la que van dirigidas.

### 5.1.3 Impactos del Programa

En relación al ingreso, en los casos en las que la actividad agrícola apoyada ya se venía realizando antes de recibir el apoyo, hasta el 94% de los ingresos totales del beneficiario provienen de la UPR y sólo el 6% tiene su origen en el empleo fuera de la UPR. En contraste, cuando la actividad agrícola apoyada es nueva, sólo el 52% del ingreso proviene del interior de la UPR.

En los casos con la actividad pecuaria que ya se venía realizando, los ingresos del beneficiario se integraron en un 60% de las actividades propias de la UPR, con una mayor relevancia de otras fuentes de ingreso ajenas a la UPR si se compara con los beneficiarios que continuaron en la actividad agrícola. Cuando la actividad pecuaria apoyada es nueva, sólo el 44% del ingreso proviene del interior de la UPR.

En los casos con actividades no agropecuarias, cuando ésta ya se venía realizando antes de recibir el apoyo, hasta el 94% de los ingresos totales del beneficiario provienen de la UPR y sólo el 6% tiene su origen en el empleo fuera de la UPR o en otras fuentes de ingreso. En contraste, cuando la actividad no agropecuaria es nueva, sólo el 44% del ingreso proviene del interior de la UPR.

En relación al empleo, si bien es un aspecto en el que la APC no se ha caracterizado, la generación y diversificación del empleo es particularmente relevante para el PDR, debido al grave problema de desempleo y migración que caracterizan a la población rural de las

zonas marginadas, por lo que se requiere prestar especial atención al efecto del Programa en la creación de fuentes de trabajo.

En términos de empleo, las actividades agrícolas apoyadas no se pueden considerar importantes, toda vez que generan en promedio un empleo en cada UPR en igual proporción de mano de obra familiar y contratada, aunque representa el 16% del total de empleos que demanda la UPR.

Respecto a las actividades pecuarias apoyadas, en términos de la generación de empleos no difieren en relación a las actividades agrícolas, pues genera alrededor de un empleo por UPR, pero sí difiere en la estructura del empleo generado, ya que en promedio por cada empleo de tipo familiar ocupa cuatro empleos contratados.

Las actividades no agropecuarias apoyadas por el PDR difieren en su capacidad de generación de empleos en comparación con las actividades agropecuarias, pues generan alrededor de 26 empleos por UPR y casi no ocupan mano de obra familiar, pues ésta representa menos del 1% de la mano de obra total empleada. En ese mismo sentido, la proporción de empleos generados en la UPR por la actividad apoyada representan el 91% del total de empleos que demanda la UPR.

En términos de capitalización, el capital de las UPR con actividades agrícolas aumentó en promedio 21% en relación al capital existente antes del apoyo, al aumentar en más de \$6.0 millones de pesos. El efecto multiplicador del apoyo motivó a que los beneficiarios destinaran \$2.27 pesos más a la inversión en su UPR por cada peso invertido en la aportación a los bienes apoyados con el PDR, pues aunque la inversión dentro de la APC promedió \$52.8 miles de pesos por UPR, la capitalización total de la UPR alcanzó un promedio de \$172.8 miles de pesos.

El capital total de las UPR con actividades pecuarias aumentó en promedio 34% en relación al capital existente antes del apoyo, al aumentar en promedio \$3.7 millones de pesos. El efecto multiplicador del apoyo motivó a que los beneficiarios destinaran \$0.73 pesos más a la inversión en su UPR por cada peso invertido en la aportación a los bienes apoyados con el PDR, pues aunque la inversión dentro de la APC promedió \$84.8 miles de pesos por UPR, la capitalización total de la UPR alcanzó un promedio de \$146.6 miles de pesos.

En términos generales y con datos consolidados de los tres tipos de actividades económicas apoyadas por el PDR, puede afirmarse que el Programa logró en el total de la población rural beneficiada durante 2006 una tasa de capitalización del 19%, al aumentar en poco más de \$45.0 millones de pesos el capital de las UPR beneficiadas.

## 5.2. Recomendaciones

### 5.2.1 Para una mejor respuesta a los retos y oportunidades del entorno

- Integrar un Programa Sectorial de Desarrollo Rural Sustentable Estatal, ligado al Plan Estatal, pero independiente del Programa Sectorial de Desarrollo Económico, a fin de precisar los objetivos, las estrategias y las líneas de acción acordes a las necesidades del ámbito rural y al nuevo concepto de ruralidad.
- Es conveniente redistribuir los recursos entre los subprogramas a fin de impulsar, dentro del PRODESCA, los programas especiales de desarrollo de capacidades, la capacitación de empresas rurales y el pago de servicios de asesoría técnica y consultoría en los aspectos empresariales, lo cual sin duda mejorará las posibilidades de permanencia de las nuevas empresas rurales y la consolidación efectiva de las existentes.
- Categorizar las localidades del estado en los términos de la metodología de medición de la marginalidad definida por SEDESOL y concluir con la estratificación de productores a la que el Gobierno del Estado está obligado en las reglas de operación de la APC, apoyado en la información disponible en el INEGI y con recursos provenientes del Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología o del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.
- Es indispensable que a todos los niveles de participación se destinen recursos para capacitar y orientar a los tomadores de decisiones sobre lo que implica el término “desarrollo rural” a fin de alinear y hacer más eficiente la entrega de los apoyos en términos de los objetivos que el PDR persigue.
- Es necesario que se refuerce el enfoque de microcuencas, haciendo sinergias con los programas que FIRCO tiene en la materia, así como llegar a una verdadera y efectiva relación con el programa Oportunidades que opera SEDESOL, a fin de lograr impactos duraderos y sustanciales sobre regiones bien definidas al evitar la dispersión de los recursos.
- Más allá de lo anterior, debe procurarse que la Delegación Estatal de la SAGARPA, apoyada con lineamientos más directos y decisivos provenientes de la CIDRS, adopte su verdadero papel de cabeza de sector en el Estado y logre los objetivos plasmados en el PEC, el cual hasta el momento sólo ha fungido en el Estado como una colección de recursos económicos de diversas dependencias que “puede” ser destinado al sector rural.
- Aunque el camino tomado a través de la APC y en particular en el PDR no debe ser de tipo asistencialista, sí debe ponerse mayor énfasis en el diseño de estrategias locales para desarrollar sus capacidades y aumentar el capital social, lo cual sin duda requerirá de mayor especialización de los cuadros directivos federales y estatales de la entidad en los aspectos clave del Desarrollo Rural.
- Consensuar entre la Federación, el Estado y los municipios, y en reunión previa al inicio del ejercicio presupuestal, las cadenas, regiones y grupos prioritarios para ser atendidos por el PDR, de tal manera que los esfuerzos realizados en cada uno de los tres niveles de gobierno no se encuentren desvinculados y se fortalezca el impacto que la combinación de recursos pueda tener sobre la población objetivo.
- Priorizar y transparentar la aprobación de los proyectos mediante la utilización del SISER, el cual incorpora una opción para priorizarlos de manera automática en

función de las características de la inversión y de la ponderación de los criterios que previamente se definan al inicio del ejercicio fiscal.

- Facilitar el acceso a los apoyos a los productores de menores recursos mediante la instrumentación de mecanismos alternos de financiamiento a la aportación obligatoria del beneficiario, como las garantías, los créditos puente, los pagos anticipados, los pagos parciales contra avances de obra, cartas de cesión de derechos, cajas de ahorro, créditos a la palabra, entre otros.
- Orquestar esfuerzos compartidos entre los tomadores de decisiones para avanzar en la adopción de la cultura de la legalidad y la rendición de cuentas, de tal manera que cada agente involucrado en el desarrollo rural también se sienta comprometido a hacer lo que la sociedad espera de él, de tal manera que cumpla y haga cumplir, sin excusas, la normatividad aplicable al PDR, a la APC y a todos los programas gubernamentales.

### 5.2.2 Para una gestión más eficaz y eficiente

En la operación federalizada:

- Iniciar la recepción de solicitudes de manera simultánea con la modalidad de ejecución municipalizada en beneficio de los solicitantes de municipios en los que no opera esta modalidad de ejecución y de aquellos solicitantes cuyos proyectos no encajen en las prioridades definidas por los CMDRS.
- Capacitar al personal de la UTOE, Gobierno del Estado y la CDR en temas de análisis de proyectos de inversión, de tal manera que los proyectos de niveles de inversión superiores a cierta cantidad, digamos \$100 mil pesos, sean revisados exhaustivamente en términos de viabilidad comercial, técnica y financiera y que el personal del CECADER se responsabilice de la calidad de los mismos y, a su vez, la calidad de los proyectos sea un factor de evaluación de su desempeño.
- Destinar recursos suficientes de los gastos de operación para ejercerlos mediante un plan integral de supervisión en campo, a fin de revisar el 100% de los proyectos en la etapa de dictamen y verificar la conclusión de los trabajos en la etapa de entrega-recepción de los bienes o servicios adquiridos.
- Eliminar la recurrencia de grupos simulados por parte de los solicitantes, entrevistando por separado al menos a la mitad de los integrantes del grupo durante la etapa de dictamen, sin que ello represente mayores retrasos en la entrega de los recursos.
- Implementar mecanismos alternos para financiar la aportación correspondiente al beneficiario, tales como créditos puente, garantías líquidas, aportaciones en especie, pagos anticipados, pagos parciales contra avances de obra, cartas de cesión de derechos, cajas de ahorro, créditos a la palabra, entre otros.

- Efectuar la firma del acta de entrega-recepción in situ, con la presencia de personal de Gobierno del Estado, la Delegación de SAGARPA y un representante no gubernamental de los órganos consultivos, ya sea del CEDRS o del CDDRS que corresponda, a fin de transparentar la entrega de recursos sólo a proyectos que hayan concluido la obra.
- Utilizar el SISER desde la etapa de recepción de las solicitudes hasta el finiquito de las mismas, dado que actualmente se captura el 100% de las mismas en ventanillas, prácticamente se dictamina el 100% en las comisiones, pero muy pocas se liberan a pago y prácticamente ninguna solicitud es finiquitada en el sistema informático.
- En lo general, se recomienda tomar las medidas necesarias para disminuir al menos en 50% el lapso de tiempo que se lleva una solicitud desde su recepción hasta la entrega de los apoyos al beneficiario o al proveedor, especialmente en la etapa de revisión y dictamen técnico de la CDR.

En la operación municipalizada:

- Capacitar a los integrantes de los CMDRS, de las direcciones municipales responsables de la operación de los órganos técnicos y de los coordinadores de los consejos en temas relativos a los temas clave del desarrollo rural y en relación al análisis de proyectos de inversión, de tal manera que la calidad de los proyectos mejore y se alinee con las cadenas, regiones y grupos prioritarios seleccionados.
- Que los representantes del Gobierno del Estado y de la Delegación Estatal de la SAGARPA califiquen la pertinencia de cada proyecto en términos del cumplimiento de la norma y el apego a las prioridades definidas previamente y que esta pertinencia impacte de manera importante en la fórmula de distribución de recursos a los municipios, con pleno conocimiento de éstos.
- Que la CDR, en coordinación con personal del CECADER se responsabilicen de realizar la supervisión documental y de campo, al menos de una muestra de las solicitudes apoyadas, con la finalidad de detectar proyectos mal elaborados o que no son elegibles al apoyo, así como entrega de apoyos sin que se hubieran realizado las obras correspondientes, todo ello como un insumo para la recomendación anterior.
- Dado que en la ejecución municipalizada es aún menor la disponibilidad de información en torno a los proyectos, su dictamen y la emisión de los pagos, es de mayor relevancia el manejo del SISER en tiempo real a fin de disponer de información fidedigna y actualizada en torno a la operación bajo esta modalidad, en beneficio de la toma de decisiones más oportuna.

En materia de utilización de proyectos y el papel de los PSP:

- Eliminar en PAPIR la entrega del proyecto como requisito para inversiones menores a \$150 mil pesos y sólo exigir la presentación de una ficha técnica o un

plan de negocios, el cual sea cubierto con recursos del PRODESCA con un apoyo gubernamental máximo entre el 5 y el 10% del monto de la inversión.

- Exigir el proyecto conforme al Guión para la Elaboración de Estudios de Proyectos Económicos de Fomento Agropecuario, Pesquero y Rural para inversiones mayores a \$150 mil pesos, con un apoyo gubernamental máximo entre 4 y 8% del monto de la inversión.
- Implementar un sistema de calificación de PSP en función de la calidad de los proyectos presentados, incluyendo los proyectos de ejecución municipalizada, cuya información esté disponible para los usuarios de la APC y que sea la base para autorizar el pago de nuevos proyectos.
- Capacitar a funcionarios de UTOE y CDR en temas de evaluación de proyectos de inversión, para que puedan calificar los proyectos con objetividad y determinen la pertinencia del contenido en términos de viabilidad comercial, técnica y financiera, a fin de implementar el sistema descrito en el punto anterior.
- Promover entre los beneficiarios el uso de los proyectos como una herramienta de utilidad en el diseño, operación y desarrollo de su negocio, la cual busca mejorar sus posibilidades de invertir en una empresa exitosa y duradera, para que en función de ello, exija los servicios de los técnicos más capacitados.
- Hacer partícipes a los PSP de las líneas estratégicas de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo rural, así como de las áreas, grupos y cadenas prioritarias al interior del PDR.
- Fomentar la participación de instituciones educativas y de servicios en la oferta de eventos de capacitación en temas clave del desarrollo rural, que logre el desarrollo de capacidades en la población rural y que a la vez sirva como punto de referencia para la calidad de los servicios.
- Difundir de manera más amplia entre la población objetivo la posibilidad de recibir recursos para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo, explicando que consisten en apoyos para la puesta en marcha como trámites, permisos, gestión de recursos ante terceros, negociación con proveedores; así como el acompañamiento del proceso de inversión hasta el inicio de las operaciones.
- Promover de manera más extensiva los servicios de asesoría técnica y consultoría profesional para empresas, especialmente en lo que se refiere a la consolidación de empresas, organizaciones microfinancieras dispersoras del crédito, buscando desarrollar las capacidades de los productores en aspectos técnicos o administrativos, en la evaluación y rediseño de estrategias comerciales y de abasto y en la innovación tecnológica.
- Aprovechar la posibilidad de contratar PSP de reconocido prestigio y sobrada experiencia a través de la UTOE para desempeñarse en la Promoción de Proyectos de Desarrollo en Zonas Marginadas, responsables de identificar, formular, poner en marcha y consolidar proyectos productivos integrales, de manera participativa con la población rural elegible de la zona, para el fomento de actividades agrícolas, de ganadería, de acuacultura, de aprovechamiento de agua y conservación de suelo, con procesos de valor agregado y de generación de servicios, como ecoturismo, unidades de manejo animal con fines cinegéticos, etc.

- Forjar las condiciones para darle al PSP una verdadera opción de convertirse en agente de cambio cuya labor genere impactos positivos en una zona marginada específica, con la posibilidad de obtener ingresos decorosos acorde con los salarios profesionales de la región y en función de su capacidad y experiencia, lo cual puede lograrse sin rebasar los topes máximos por beneficiario si varios grupos de productores de la misma zona reciben los beneficios del PSP de manera integral.
- Agilizar el pago de los servicios a los PSP, ya sea mediante anticipos y pagos de avance de obra, con el compromiso por escrito de concluir los trabajos, como una estrategia que permita a los técnicos dedicarse de tiempo completo a atender a los grupos de productores de manera integral sin verse en la necesidad de emplearse en fuentes de ingresos fijas y seguras como una alternativa para financiarse los gastos inherentes a sus servicios.

Para mejorar la utilización de los resultados de la evaluación:

- Convocar a un concurso de oposición para seleccionar a un coordinador del CTEE que reúna las características necesarias de experiencia, profesionalismo, capacidad y aptitud, buscando su permanencia multianual con el fin de contribuir a desarrollar capital humano y programar estrategias de evaluación y diseño en el largo plazo. En este sentido, debe aprovecharse que el puesto cuenta con un excelente nivel de percepciones y evitar el nombramiento con base en amistades o recomendaciones.
- Instrumentar el proceso de evaluación con un enfoque participativo, involucrando a operadores locales de los programas a ser evaluados, delimitando desde el inicio y de manera clara el ámbito de competencia de cada una de las partes a fin de reducir los espacios de conflicto y preservar la independencia de criterio del evaluador.
- En cada ejercicio, iniciar anticipadamente, desde los meses de enero y febrero, las actividades de preparación para el proceso de evaluación, de tal manera que para el mes de marzo ya se hayan elegido las EEE y el Coordinador del CTEE inicie con el acopio de información que deberá ponerse a disposición de las mismas.
- Determinar con mucha claridad y objetividad los requisitos que deben cumplir las organizaciones que serán invitadas a concursar para elegir las EEE encargadas de los trabajos de evaluación, dado que desde 1999 no se ha tenido un desempeño que pueda calificarse como favorable y en muchos casos no se ha completado la evaluación en tiempo y forma.
- Llevar a cabo de manera objetiva y verificable en cada ejercicio, la supervisión de las actividades del CTEE y las EEE que desarrollan la evaluación, acordando en el Comité Técnico del FOFAEBC revisar periódicamente el avance de los trabajos y el cumplimiento del plan de trabajo o calendario de actividades.
- Reforzar ampliamente la operación del SISER en todos los niveles de atención de las solicitudes de apoyo, de tal manera que este instrumento recobre su valía como fuente de información confiable y oportuna para los trabajos de evaluación, disminuyendo la necesidad de acudir a las autoridades para acopiar información de tipo administrativo y contable.

- Mejorar el proceso de entrevista a los funcionarios públicos relacionados con la normatividad y operación de la APC, de tal manera que no se contribuya a considerar la evaluación como consumidora de tiempo sin calidad, tal vez reuniendo a todas la EEE para hacer la entrevista de manera simultánea a varios funcionarios en una especie de mesa redonda o taller de análisis.
- Exigir a las EEE la presentación de conclusiones y recomendaciones concretas y objetivas, enfatizando el valor que deben tener como mecanismo para mejorar el desempeño de los funcionarios y el impacto sobre los indicadores de la actividad de la población objetivo.
- Llevar a cabo reuniones de difusión de las conclusiones y recomendaciones dirigidas a las autoridades, a los diferentes consejos de desarrollo rural sustentable, a los productores y sus organizaciones y a los miembros de la academia, con el compromiso público de los responsables de darle seguimiento a las mismas y pugnar por su instrumentación durante la gestión del Programa.
- Instruir, desde oficinas centrales de la SAGARPA, a los funcionarios locales para que las recomendaciones que coordinadamente se juzguen factibles se implementen, con carácter obligatorio, en los siguientes ejercicios del Programa, solicitando informes periódicos sobre los avances en su instrumentación.
- Incluir el cumplimiento de la instrumentación de las recomendaciones pertinentes derivadas de la evaluación como un componente de la fórmula de distribución de recursos federalizados de la APC, de tal manera que cada estado se interese en implementarlas en el ámbito local.
- Mantener, de manera enfática, desvinculadas las recomendaciones derivadas de un ejercicio de evaluación de la labor de los órganos de control internos de las dependencias, de tal manera que no se tergiverse los objetivos de la evaluación y se predisponga a funcionarios y beneficiarios en contra de las actividades relacionadas con el proceso, considerando que las recomendaciones y los informes de evaluación constituyen herramientas auxiliares que no deben tratarse como obligaciones sancionables o auditables bajo un enfoque administrativo.
- Instrumentar las acciones de capacitación, de fomento y de motivación que lleven a la instauración y apropiación de una cultura de la evaluación, considerando que ésta debe ser parte de la gestión en la administración pública. En este sentido, los resultados de la evaluación deben retroalimentar de manera clara y oportuna a los tomadores de decisiones para definir la continuidad, la modificación o la conclusión de los programas evaluados.
- Poner especial atención al cambio de la administración pública estatal, previendo acciones de retroalimentación y desarrollo de capacidades para la gestión a los nuevos funcionarios, de tal manera que no se retroceda en los avances logrados recientemente en torno a la valoración del proceso de evaluación de la APC.

### 5.2.3 Para incrementar la generación de Impactos positivos

- Dar mayor énfasis a proyectos no agropecuarios y productores TP 1 a 3 de menores ingresos, dado que las actividades no agropecuarias son importantes en el medio rural como una fuente de empleo e ingreso que no está sujeta a los períodos cíclicos de escasez y abundancia con la misma intensidad que lo están las actividades agropecuarias y basado en la tasa de capitalización y el efecto multiplicador que exhiben.
- Se recomienda buscar esquemas que hagan obligatorio el acompañamiento técnico para aquellas inversiones que conlleven innovación tecnológica, sobre todo en productores de bajos ingresos, considerando que las inversiones en bienes de capital logran mayores impactos cuando son acompañadas de asistencia técnica.
- Apoyar preferencialmente a proyectos por segunda vez cuando lo requieran con el fin de consolidarlos como empresa de éxito, sobre todo si se trata de desarrollo de capacidades o fortalecimiento empresarial. Puede focalizarse esta estrategia hacia aquellas organizaciones que hayan declarado ingresos anuales menores a \$500 mil pesos y/o menos de \$120 mil pesos de utilidades.
- Prestar una mayor atención por parte de los operadores del Programa al hecho de que alrededor del 40% de productores son clasificados de manera imprecisa en el expediente, en algunos casos como productores de bajos ingresos en transición, cuando en realidad corresponden a productores TP 1 a TP 3, los cuales podrían ser elegibles para recibir una proporción de apoyo mayor a la que recibieron dada su condición de marginación.

## Bibliografía

- Comisión Nacional del Agua, 2005. "Estadísticas del agua en México, 2005". CNA. México
- CONAPO, 2001. "Índices de marginación, 2000". Consejo Nacional de Población. México. En: <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/2000.htm>.
- CONAPO, 2006. "Índices de marginación, 2005". Consejo Nacional de Población. México. En: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indice2005.htm>.
- CONAPO, 2006a. "La situación demográfica de México 2006". Consejo Nacional de Población. México. En: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2006/SDM2006.pdf>.
- FIRA, 2006. "Evaluación Integral de los Programas FIRA con Subsidio 2005". FIRA. En: <http://portal.fira.gob.mx/ProgramasFIRA/Evaluacion%20FONDO%202005.pdf>
- Gobierno del Estado de Baja California. 2002. "Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007". En: <http://www.bajacalifornia.gob.mx/ped/indice.htm>.
- INEGI, 2001. "XII Censo General de Población y Vivienda, 2000". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, México.
- INEGI, 2004. "Población de 12 y más años por condición de actividad económica, 2004". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, México. En: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp>.
- INEGI, 2005. "Población rural y rural ampliada en México, 2000". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, México.
- INEGI, 2006. "II Censo de Población y Vivienda 2005". Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, México.
- Nash, John D. 2005. "Agricultura, comercio y desarrollo. Multilateralismo vs. Proteccionismo". Serie: Desarrollo para todos, Núm. 2. Banco Mundial. En: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSContentServer/IB/2006/01/04/000160016\\_20060104113630/Rendered/PDF/3485709586825410desarrollo120PUBLIC.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSContentServer/IB/2006/01/04/000160016_20060104113630/Rendered/PDF/3485709586825410desarrollo120PUBLIC.pdf)
- OCDE. 2007. "Política Agropecuaria y Pesquera en México. Logros recientes, continuación de las Reformas". OECD. París. En: <http://www.sourceoecd.org/agriculture/9789264030268>.
- SHCP. 2001. "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006". Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo de 2001. México.

- SAGARPA. 2001. *“Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006”*. SAGARPA. México.
- SAGARPA. 2002. *“Evaluación de la Alianza para el Campo 2001. Programas de Desarrollo Rural”*. SAGARPA. México.
- SAGARPA. 2003. *“Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003)”*. Diario Oficial de la Federación, 25 de julio de 2003. México.
- SAGARPA. 2006. *“Evaluación de la Alianza para el Campo 2005. Informe de Evaluación Estatal, Programa de Desarrollo Rural. Baja California”*. Delegación Estatal de la SAGARPA en Baja California. Mexicali, México.
- SAGARPA. 2006a. *“Evaluación de la Alianza para el Campo 2005. Informe de Evaluación Nacional, Programa de Desarrollo Rural”*. SAGARPA, México.
- SAGARPA. 2007. *“Sistema de Información Agropecuaria de Consulta SIACON”*. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. México.
- SEDECO, 2002. *“Programa Sectorial de Desarrollo Económico 2002-2007”*. Gobierno del Estado de Baja California. Mexicali, México.
- Székely, Miguel. 2005. *“Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004”*. Serie: Documentos de Investigación, 24. Secretaría de Desarrollo Social. México. En: [http://www.sedesol.gob.mx/archivos/70/File/2as\\_Docu24.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/70/File/2as_Docu24.pdf)



## Anexo 1

### Metodología de Evaluación

Para fines de la Evaluación de Alianza para el Campo 2006 se presenta el método de muestreo aleatorio sistemático, por ser un método sencillo que permite obtener una muestra representativa y confiable para fines estadísticos. Este método es similar al método aleatorio simple, a diferencia de que el primero permite la verificación de la selección de la muestra.

#### Marco muestral

La muestra para la Evaluación de Alianza para el Campo 2006 contempla únicamente a los beneficiarios del 2006 del Subprograma de Apoyo a los proyectos de Inversión Rural (PAPIR).

El coordinador del Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) proporciona a la entidad evaluadora (EEE) el listado oficial de los beneficiarios de los programas evaluados. Este listado fue indispensable para integrar el marco muestral.

En cada programa pueden existir cinco categorías de beneficiarios:

- Beneficiarios que presentaron solicitud individual (ubicados generalmente con el componente de atención a la demanda de regiones y municipios no prioritarios de la entidad)
- Grupo de beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso individual del componente otorgado
- Grupo de beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso colectivo del componente otorgado
- 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
- 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

La EEE incluyó en el marco muestral a todos los beneficiarios de las categorías I, II, y III. En el caso de las categorías II y III debió incluir a cada uno de los miembros del grupo, tomando en cuenta que para los encuestados de estos grupos las respuestas al cuestionario debieron hacer referencia a la situación individual del productor y no a la del grupo en general.

Para los productores individuales que recibieron el apoyo a través de un beneficiario de la categoría IV, la EEE se aseguró que apareciera en el marco muestral los beneficiarios que individualmente están usando el apoyo y no la organización mediante la cual lo recibieron. Por lo anterior, los cuestionarios aplicados deben necesariamente reflejar la situación de cada productor individual.

Los beneficiarios de la categoría V, por ser en general un número reducido de organizaciones (Uniones Ganaderas, Asociaciones de Productores, INIFAP, Fundaciones Produce, Universidades, etc.) no se incorporan al marco muestral. Sin embargo se los deberá entrevistar y los resultados correspondientes se integraron, como una categoría especial de beneficiarios, al informe de evaluación.

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

Cada registro que integre el marco muestral debió contener como mínimo los siguientes datos del beneficiario:

- Programa en el que participó
- Número de expediente
- Nombre
- Domicilio del beneficiario
- Localización del predio
- Componentes otorgados

Esta información fue necesaria para que el encuestador pudiera localizar a los beneficiarios seleccionados, ya sea en su domicilio o en su predio, así como para efectos de verificación.

### Determinación del tamaño de muestra

Para estimar el tamaño de muestra se tomaron en cuenta el nivel de confiabilidad, el nivel de precisión y la dispersión de la variable utilizada como referente para determinar la variabilidad de la población. Con base en estos parámetros se estimó el valor  $\theta$ , que es el parámetro que se utiliza para determinar el tamaño de la muestra:

Donde:

- $\sigma^2$  es la varianza de la variable considerada.
- es el error de precisión o radio del intervalo de estimación.
- es la medida estandarizada del riesgo de errar en la estimación.

Para la estimación de los parámetros  $\theta$  para la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en 2006, la UA-FAO consideró un nivel de confianza del 95%, por ser un nivel aceptable entre el estimador y el verdadero parámetro. Así mismo, se consideró la varianza del nivel de capitalización de la UPR como referente para estimar la variabilidad de las poblaciones.

Con los elementos antes mencionados se estimaron los parámetros  $\theta$  para el Programa de Desarrollo Rural para el año 2006, resultando igual a 276.3 para el caso de Baja California.

Con el valor de  $\theta$  proporcionado y el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral, se obtuvo el tamaño de la muestra aplicando la siguiente fórmula:

Donde:

- $n_j$  es el tamaño de muestra del programa  $i$  en el año 2006.
- $N_i$  es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral de cada programa  $i$  para el año 2006.
- $\theta$  es el parámetro para el programa  $i$  en el año 2006.

### Cálculo de tamaño de muestra

Siguiendo el procedimiento, se determinó el número de beneficiarios a ser encuestados en el Programa aplicando la siguiente fórmula:

$$n_{DR} = \frac{\Theta_{DR}}{1 + \frac{\Theta_{DR}}{N_{DR}}} = \frac{276.3}{1 + \frac{276.3}{889}} = 211, \text{ para Desarrollo Rural 2006}$$

### Procedimiento para seleccionar a los beneficiarios a ser encuestados

Una vez determinado el tamaño de muestra ( $n_i$ ) para cada programa, los beneficiarios que habrán de encuestarse se seleccionan a partir del listado completo de beneficiarios (marco muestral) del programa correspondiente. Con el objeto de que la selección sea verificable se realiza una selección sistemática, cuyo procedimiento se describe a continuación:

- Se ordena alfabéticamente la relación de beneficiarios por apellido y se les numera de manera progresiva.
- A continuación se calcula un coeficiente  $k$ , que resulta de dividir el número total de beneficiarios del programa ( $N_i$ ) entre el tamaño de muestra calculado ( $n_i$ ). El coeficiente  $k$  es un paso o una partición que se requiere en la selección sistemática de una muestra:

El valor de  $k$  no se redondea, de forma que si se multiplica por el tamaño de la muestra se obtiene el tamaño de la población. Con este procedimiento, se generan en la población tantas particiones como sea el tamaño de muestra. De cada una de estas particiones se seleccionará un elemento de la muestra, como se describirá más adelante.

- Se selecciona aleatoriamente un número  $s$  ubicado en el intervalo cerrado comprendido entre uno y  $k$ .
- iv. A partir del número  $s$ , se inicia la selección directa y sistemática, dentro del marco muestral, de los beneficiarios a encuestar. De manera que las unidades a seleccionar son las que resulten de redondear por separado cada uno de los siguientes números:  $s, s+k, s+2k, s+3k, s+4k, \dots, s+(n-1)k$ , hasta llegar a completar las  $n$  unidades de muestreo.
- La inclusión de un número aleatorio  $s$  en el patrón  $s, s+k, s+2k, s+3k, s+4k, \dots, s+(n-1)k$  garantiza igual probabilidad de selección para toda la población. De esta forma, es posible obtener una muestra con un comportamiento similar al de una muestra aleatoria simple, con la ventaja de que el muestreo sistemático permite revisar la forma en que se selecciona la muestra.

$$K_{2003} = \frac{N_{DR, 2006}}{n_{DR, 2006}} = \frac{889}{211} = 4.213270142$$

## Reemplazos

Existen casos en los que no es posible obtener información de algunos de los beneficiarios que conforman la muestra, por lo que será necesario generar un listado de reemplazos para este tipo de situaciones. Este listado se puede obtener a partir de un nuevo muestreo, para lo cual se considerará un nuevo tamaño de muestra equivalente al 20% de la muestra original, por lo que será necesario calcular nuevos parámetros k y s.

## Anexo 2

### Información y cuadros complementarios al contenido de los capítulos

**Cuadro Anexo 1. Distribución de la población por municipio y tamaño de localidad, Baja California, 2005**

Municipio	Población		Residentes en localidades de 2,500 y más habitantes		Residentes en localidades menores de 2,500 habitantes	
	Total	%	Total	%	Total	%
<b>Ensenada</b>	413,481	14.5%	352,436	85.2%	61,045	14.8%
<b>Mexicali</b>	855,962	30.1%	763,718	89.2%	92,244	10.8%
<b>Tecate</b>	91,021	3.2%	73,190	80.4%	17,831	19.6%
<b>Tijuana</b>	1,410,700	49.6%	1,389,640	98.5%	21,060	1.5%
<b>Playas de Rosarito</b>	73,305	2.6%	65,818	89.8%	7,487	10.2%
<b>Baja California</b>	<b>2,844,469</b>	<b>100.0%</b>	<b>2,644,801</b>	<b>93.0%</b>	<b>199,668</b>	<b>7.0%</b>

Fuente: INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

Nota: Cifras al 17 de octubre de 2005.

**Cuadro Anexo 2. Número de localidades y población por tamaño de localidad, Nacional vs. Baja California, 2005**

Tamaño de localidad	Nacional		Baja California	
	Localidades	Población	Localidades	Población
<b>De 1 a 499 habitantes</b>	170,893	10,335,803	3,802	79,580
<b>De 500 a 2,499 habitantes</b>	13,821	13,939,842	116	120,088
<b>De 2,500 y más habitantes</b>	3,190	78,987,743	48	2,644,801
<b>Total</b>	<b>187,904</b>	<b>103,263,388</b>	<b>3,966</b>	<b>2,844,469</b>

Fuente: Adaptado de INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

Nota: Cifras al 17 de octubre de 2005.

**Cuadro Anexo 3. Inmigrantes y emigrantes de Baja California, 2005**

Flujo migratorio	1955 1960	1965 1970	1975 1980	1985 1990	1995 2000	2000 2005
<b>Inmigración</b>	101,647	103,629	103,682	243,868	251,538	184,053
<b>Emigración</b>	22,317	28,832	90,802	44,820	73,493	66,464
<b>Saldo migratorio</b>	79,330	74,797	12,880	199,048	178,045	117,589

## Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2006

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2006/SDM2006.pdf>.

### Cuadro Anexo 4. Principales treinta y dos flujos migratorios interestatales según quinquenio de ocurrencia, 1955-2005

1955-60			1965-70			1985-90			1995-00			2000-05		
Origen	Destino	Flujo	Origen	Destino	Flujo	Origen	Destino	Flujo	Origen	Destino	Flujo	Origen	Destino	Flujo
ME	DF	93,500	DF	ME	320,852	DF	ME	645,367	DF	ME	533,868	DF	ME	334,440
DF	ME	73,542	MI	DF	76,606	ME	DF	85,309	ME	DF	182,674	ME	DF	75,544
GT	DF	65,921	ME	DF	70,227	SI	BC	44,362	VE	TM	78,764	VE	TM	54,392
MI	DF	64,908	PU	DF	58,972	DF	PU	41,712	SI	BC	53,164	SI	BC	41,398
PU	DF	51,492	OA	DF	54,099	DF	JA	40,054	VE	ME	46,526	ME	HI	33,641
HI	DF	46,795	GT	DF	52,478	YU	QR	39,278	PU	ME	39,056	ME	PU	23,420
VE	DF	42,248	VE	DF	46,933	DF	GT	38,635	VE	CH	35,729	VE	ME	23,119
OA	DF	37,649	HI	DF	43,088	DF	MI	38,327	VE	DF	34,129	ME	VE	22,975
JA	DF	32,379	MI	ME	42,661	DF	VE	37,866	ME	HI	33,425	DF	HI	22,922
JA	BC	24,068	GR	DF	36,707	PU	ME	37,600	YU	QR	33,302	DF	QT	22,582
CO	NL	21,860	GT	ME	36,509	VE	ME	35,886	DF	PU	32,842	VE	PU	20,745
NL	TM	20,732	SL	NL	32,898	DF	MO	35,526	PU	DF	32,634	SO	BC	20,157
SL	NL	19,674	ZA	JA	28,461	DU	CH	35,249	VE	PU	32,237	PU	ME	20,077
DU	CH	19,230	JA	DF	26,744	PU	DF	33,624	DF	VE	32,202	YU	QR	19,687
PU	VE	18,764	PU	ME	26,357	VE	TM	33,596	GR	SI	31,684	DF	MO	18,934
SL	TM	18,500	MI	JA	24,840	HI	ME	32,251	DF	HI	30,185	TA	QR	18,329
GR	DF	18,456	CO	NL	24,044	DF	HI	32,042	DU	CH	30,091	DF	VE	18,283
SI	SO	17,137	TM	NL	23,481	VE	DF	30,294	SI	SO	29,100	SI	SO	17,944
OA	VE	16,139	JA	BC	23,202	DF	QT	29,951	HI	ME	28,673	ME	QT	17,879
TM	NL	15,460	GR	MO	22,736	VE	PU	29,014	OA	ME	28,397	DF	PU	17,617
GT	ME	15,151	HI	ME	22,490	OA	ME	28,913	DF	MO	27,812	VE	DF	17,293
TX	DF	14,699	OA	ME	21,434	JA	BC	28,654	ME	PU	26,838	JA	NA	17,005
MI	JA	14,034	PU	VE	20,322	OA	VE	28,465	DF	QT	25,709	CS	BC	16,611
QT	DF	14,001	OA	VE	18,837	DF	BC	28,122	ME	VE	24,386	PU	DF	16,552
GR	MO	13,742	SL	TM	18,365	OA	DF	27,205	TM	NL	24,265	TM	VE	16,454
SI	BC	12,782	DF	JA	16,030	CO	CH	26,585	SO	BC	24,249	SL	NL	15,798
DU	CO	12,535	SL	DF	15,756	SI	SO	25,702	OA	DF	23,698	VE	CH	15,672
SL	DF	12,067	ZA	DF	14,689	TM	NL	25,606	DF	GT	23,462	TM	NL	15,090
SO	BC	11,691	VE	ME	14,622	HI	DF	24,282	SL	NL	22,361	OA	ME	15,080
ZA	JA	11,298	YU	QR	14,230	MI	JA	24,062	PU	VE	22,309	VE	NL	14,441
ZA	CH	10,934	ZA	NL	14,203	GR	MO	23,979	VE	QR	21,967	VE	QR	14,283
CO	CH	10,863	TX	DF	14,126	SL	TM	23,788	SL	TM	21,931	DF	GT	13,922

Fuente: Tomado de CONAPO (2006a).

Nota: Estimaciones del CONAPO con base en los censos de población de 1960 a 2000 y el conteo de población de 2005.

### Cuadro Anexo 5. Población residente por condición migratoria en Baja California, 2005

Concepto	Nacional	Baja California	Lugar nacional
<b>Población residente de 5 y más años</b>	<b>90,266,425</b>	<b>2,367,783</b>	<b>14°</b>
<b>No migrante estatal (%)</b>	<b>96.5%</b>	<b>90.9%</b>	<b>30°</b>
<b>Migrante estatal (%)</b>	<b>2.7%</b>	<b>7.2%</b>	<b>3°</b>
<b>Migrante internacional (%)</b>	<b>0.3%</b>	<b>1.0%</b>	<b>1°</b>
<b>En Estados Unidos de América (%)</b>	<b>82.7%</b>	<b>92.0%</b>	<b>8°</b>
<b>En otro país (%)</b>	<b>17.3%</b>	<b>8.0%</b>	<b>25°</b>
<b>No especificado (%)</b>	<b>0.5%</b>	<b>0.9%</b>	<b>2°</b>

Fuente: INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

Nota: Cifras al 17 de octubre de 2005, de acuerdo a su lugar de residencia en octubre de 2000.



**Cuadro Anexo 6. Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y lugar que ocupa Baja California en el contexto nacional y sus municipios en el contexto estatal, 2000 y 2005**

Entidad federativa	Población total	% Población analfabeta de 15 años o más	% Población sin primaria completa de 15 años o más	% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	% Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
<b>AÑO 2000</b>														
<b>Nacional</b>	<b>97 483 412</b>	<b>9.46</b>	<b>28.46</b>	<b>9.90</b>	<b>4.79</b>	<b>11.23</b>	<b>45.94</b>	<b>14.79</b>	<b>30.97</b>	<b>50.99</b>				
<b>Baja California</b>	<b>2 487 367</b>	<b>3.53</b>	<b>19.59</b>	<b>1.95</b>	<b>2.33</b>	<b>6.83</b>	<b>36.58</b>	<b>4.59</b>	<b>11.62</b>	<b>22.22</b>	<b>- 1.26849</b>	<b>Muy bajo</b>		<b>30</b>
<b>Playas de Rosarito</b>	63 420	4.08	24.51	2.35	3.81	26.86	40.96	3.90	22.46	24.89	- 1.57242	Muy bajo	1	2 313
<b>Ensenada</b>	370 730	5.61	24.38	4.07	5.54	6.62	35.98	5.98	25.58	33.89	- 1.58098	Muy bajo	2	2 316
<b>Tecate</b>	77 795	4.06	22.06	2.22	4.92	15.85	37.73	3.79	32.65	26.72	- 1.63386	Muy bajo	3	2 335
<b>Mexicali</b>	764 602	3.45	19.40	1.40	0.97	2.80	34.66	3.73	17.60	22.32	- 1.92281	Muy bajo	4	2 416
<b>Tijuana</b>	1 210 820	2.89	17.86	1.63	2.00	7.97	37.77	4.80	1.66	18.41	- 1.96048	Muy bajo	5	2 421
<b>AÑO 2005</b>														
<b>Nacional</b>	<b>103 263 388</b>	<b>8.37</b>	<b>23.10</b>	<b>5.34</b>	<b>2.49</b>	<b>10.14</b>	<b>40.64</b>	<b>11.48</b>	<b>28.99</b>	<b>45.30</b>				
<b>Baja California</b>	<b>2 844 469</b>	<b>3.08</b>	<b>15.02</b>	<b>0.56</b>	<b>1.49</b>	<b>4.89</b>	<b>32.26</b>	<b>3.95</b>	<b>9.27</b>	<b>14.24</b>	<b>- 1.25336</b>	<b>Muy bajo</b>		<b>30</b>
<b>Playas de Rosarito</b>	73 305	3.46	17.98	0.67	2.15	25.97	37.18	3.68	22.40	15.82	- 1.54648	Muy bajo	1	2323
<b>Ensenada</b>	413 481	5.06	19.44	0.71	3.26	8.12	31.23	4.48	21.15	21.54	- 1.60895	Muy bajo	2	2349
<b>Tecate</b>	91 034	3.66	18.33	0.64	3.15	15.78	31.34	3.36	27.50	16.99	- 1.62634	Muy bajo	3	2358
<b>Mexicali</b>	855 962	2.89	14.24	0.51	0.64	2.49	31.50	2.78	12.94	14.19	- 1.89766	Muy bajo	4	2432
<b>Tijuana</b>	1 410 687	2.53	13.75	0.53	1.36	3.69	32.93	4.57	1.71	11.70	- 1.92639	Muy bajo	5	2438

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.  
Estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 (IV Trimestre).



### Cuadro Anexo 7. Población ocupada por sector y nivel de ingreso en Baja California, 2004

Niveles de ingreso	Entidad		Ocupados por sector			
	Ocupados	%	Primario	Secundario	Terciario	No espec.
No recibe ingresos	20,875	1.7%	439	4,288	16,148	
Menos de un salario mínimo	25,511	2.1%	1,850	2,510	20,883	268
De 1 hasta 2 salarios mínimos	143,389	12.0%	29,271	39,714	73,114	1,290
De 2 hasta 5 salarios mínimos	653,831	54.7%	27,395	230,964	389,998	5,474
Más de 5 salarios mínimos	350,632	29.3%	8,112	72,813	204,580	65,127
No especificado	1,061	0.1%	165	227	669	
<b>Total</b>	<b>1,195,299</b>	<b>100.0%</b>	<b>67,232</b>	<b>350,516</b>	<b>705,392</b>	<b>72,159</b>

Fuente: INEGI, 2007. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp>.

Nota: Datos correspondientes al 2° trimestre de 2004. Excluye a los iniciadores de un próximo trabajo.

### Cuadro Anexo 8. Producto Interno Bruto del Sector Agroalimentario de Baja California, 2000 a 2004

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004
<b>PIB Total</b>					
PIB Nacional	1,475,927,095	1,475,438,954	1,486,792,334	1,507,449,991	1,570,126,305
PIB Estatal	49,695,749	48,121,945	47,040,063	48,331,491	52,627,287
PIB Est. / PIB Nal.	3.4%	3.3%	3.2%	3.2%	3.4%
<b>PIB Agroalimentario</b>					
PIB Nacional	156,266,653	162,782,247	163,474,189	168,082,120	173,563,311
PIB Estatal	2,925,118	2,881,452	2,784,960	2,757,658	2,842,268
PIB Est. / PIB Nal.	1.9%	1.8%	1.7%	1.6%	1.6%
<b>Productos alimenticios, bebidas y tabaco</b>					
PIB Nacional	75,331,969	77,039,970	78,541,191	79,886,405	82,519,649
PIB Estatal	1,479,852	1,454,434	1,387,253	1,422,762	1,418,655
PIB Est. / PIB Nal.	2.0%	1.9%	1.8%	1.8%	1.7%
<b>Agropecuaria, silvicultura y pesca</b>					
PIB Nacional	80,934,684	85,742,277	84,932,998	88,195,715	91,043,662
PIB Estatal	1,445,266	1,427,018	1,397,707	1,334,896	1,423,613
PIB Est. / PIB Nal.	1.8%	1.7%	1.6%	1.5%	1.6%

Fuente: INEGI, 2006. [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/derivada/IMyRC/bd/pib/pib\\_estatal.asp](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/derivada/IMyRC/bd/pib/pib_estatal.asp)

Nota: Unidad de Medida: Miles de pesos constantes a precios de 1993.

### Cuadro Anexo 9. Valor bruto de la producción primaria Baja California vs. Nacional, 2003

Contexto	Agricultura	Ganadería	Pesca y Acuicultura	Silvicultura	Total
<b>Nacional</b>	\$192,420,532	\$180,754,926	\$17,610,648	\$7,184,309	\$397,970,414
<b>Baja California</b>	\$5,924,849	\$3,431,199	\$1,898,378	\$12,079	\$11,266,504
<b>% B.C/Nal.</b>	<b>3.1%</b>	<b>1.9%</b>	<b>10.8%</b>	<b>0.2%</b>	<b>2.8%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP, Delegación Estatal de la SAGARPA y CONAFOR.

Nota: Unidad de Medida: Miles de pesos corrientes.

### Cuadro Anexo 10. Comportamiento de la producción agrícola Baja California, 2001-2006

Año	Superficie Sembrada (ha)	Superficie Cosechada (ha)	Volumen de Producción (ton)	Valor de Producción (miles \$ corrientes)	Valor de Producción (miles \$ constantes)
<b>2001</b>	255,267	247,778	4,346,682	\$4,940,297	\$5,195,345
<b>2002</b>	229,541	196,529	4,218,007	\$5,221,250	\$5,221,250
<b>2003</b>	235,956	217,146	4,482,237	\$5,912,815	\$5,671,031
<b>2004</b>	243,210	207,592	3,941,979	\$9,232,697	\$8,479,739
<b>2005</b>	236,635	230,577	4,472,760	\$6,501,790	\$5,719,932
<b>2006</b>	217,774	190,858	4,002,372	\$8,033,631	\$6,853,493
<b>Promedio</b>	<b>236,397</b>	<b>215,080</b>	<b>4,244,006</b>	<b>\$6,640,413</b>	<b>\$6,190,132</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP y Delegación Estatal de la SAGARPA.

Nota: El valor de la producción a precios constantes considera como año base al 2002.

### Cuadro Anexo 11. Principales cultivos según su valor de producción Baja California, 2006

Cultivo	Superficie Sembrada	Superficie Cosechada	Volumen de Producción	Valor de Producción
<b>Tomate rojo</b>	4,927	4,844	216,000	\$1,995,815.39
<b>Fresa</b>	1,517	1,517	72,289	\$937,657.45
<b>Trigo grano</b>	85,123	76,504	500,010	\$798,739.82
<b>Alfalfa verde</b>	26,560	26,560	2,008,129	\$602,438.79
<b>Sorgo forrajero</b>	8,967	8,967	459,698	\$586,114.31
<b>Espárrago</b>	2,540	2,479	11,024	\$418,285.03
<b>Cebolla</b>	2,737	2,611	112,532	\$380,768.78
<b>Algodón hueso</b>	23,481	23,194	80,941	\$362,895.24
<b>Cebollín</b>	4,661	4,618	56,395	\$318,761.01
<b>Rye grass</b>	4,398	4,398	180,623	\$248,826.65
<b>Otros</b>	52,864	35,166	304,731	\$1,383,328.14
<b>Total</b>	<b>217,774</b>	<b>190,857</b>	<b>4,002,372</b>	<b>\$8,033,630.61</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP y Delegación Estatal de la SAGARPA.

**Cuadro Anexo 12. Comportamiento de la producción pecuaria  
Baja California, 2001-2006**

Producto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Carne</b>	<b>62,628.9</b>	<b>56,712.5</b>	<b>58,817.7</b>	<b>66,031.2</b>	<b>73,829.0</b>	<b>80,846.0</b>
Bovino	58,395.1	53,361.9	55,339.3	62,502.3	70,238.7	77,516.5
Porcino	3,406.9	2,132.0	2,016.0	1,777.6	1,627.8	1,367.6
Caprino	329.8	269.6	185.5	246.3	258.6	288.3
Ovino	119.7	148.0	252.4	313.7	344.4	321.4
Aves	377.3	797.0	1,014.7	1,184.6	1,357.2	1,345.7
Conejo		4.1	9.8	6.7	2.4	6.6
<b>Leche</b>	<b>223,402.1</b>	<b>162,178.2</b>	<b>201,293.9</b>	<b>210,672.0</b>	<b>189,046.0</b>	<b>167,364.0</b>
Bovino	223,060.5	162,178.2	200,860.8	210,167.4	188,547.8	166,867.8
Caprino	341.6		433.1	504.5	498.2	496.2
<b>Huevo</b>	<b>4,895.1</b>	<b>2,698.9</b>	<b>9,225.4</b>	<b>9,651.3</b>	<b>12,337.1</b>	<b>14,356.5</b>
<b>Miel</b>	<b>266.8</b>	<b>3.1</b>	<b>151.6</b>	<b>160.7</b>	<b>153.1</b>	<b>110.3</b>
<b>Cera</b>	<b>25.7</b>	<b>1.0</b>	<b>12.5</b>	<b>20.8</b>	<b>16.2</b>	<b>13.0</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP y Delegación Estatal de la SAGARPA.

**Cuadro Anexo 13. Valor de producción de los principales productos pecuarios  
Baja California, 2001-2006**

Producto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Carne</b>	<b>\$1,938,621</b>	<b>\$1,315,383</b>	<b>\$1,468,229</b>	<b>\$1,859,418</b>	<b>\$2,223,657</b>	<b>\$2,128,777</b>
Bovino	\$1,865,971	\$1,252,793	\$1,403,762	\$1,789,331	\$2,151,859	\$2,069,940
Porcino	\$55,349	\$32,885	\$30,573	\$28,079	\$27,955	\$22,756
Caprino	\$8,993	\$9,160	\$5,638	\$6,761	\$6,782	\$7,079
Ovino	\$3,052	\$4,665	\$7,313	\$8,455	\$8,927	\$7,538
Aves	\$5,256	\$15,744	\$20,625	\$26,560	\$28,060	\$21,284
Conejo		\$136	\$318	\$233	\$75	\$181
<b>Leche</b>	<b>\$790,720</b>	<b>\$631,554</b>	<b>\$768,914</b>	<b>\$827,116</b>	<b>\$798,705</b>	<b>\$684,035</b>
Bovino	\$789,331	\$631,554	\$767,668	\$825,726	\$797,206	\$682,594
Caprino	\$1,389		\$1,246	\$1,390	\$1,499	\$1,441
<b>Huevo</b>	<b>\$42,577</b>	<b>\$25,433</b>	<b>\$83,173</b>	<b>\$83,612</b>	<b>\$104,422</b>	<b>\$109,003</b>
<b>Miel</b>	<b>\$5,020</b>	<b>\$157</b>	<b>\$5,890</b>	<b>\$7,769</b>	<b>\$7,413</b>	<b>\$5,121</b>
<b>Cera</b>	<b>\$1,193</b>	<b>\$30</b>	<b>\$192</b>	<b>\$361</b>	<b>\$284</b>	<b>\$221</b>
<b>Total</b>	<b>\$2,778,131</b>	<b>\$1,972,558</b>	<b>\$2,326,399</b>	<b>\$2,778,276</b>	<b>\$3,134,483</b>	<b>\$2,927,157</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP y Delegación Estatal de la SAGARPA.  
Nota: El valor de la producción se expresa en precios constantes (Año base: 2002).

### Cuadro Anexo 14. Volumen y valor de producción de los principales productos pesqueros. Baja California, 2006

Producto	Volumen de Producción (ton)			Valor de la Producción (Miles \$)
	Total	Sector Social	Sector Privado	
<b>PESCA</b>	<b>88,583</b>	<b>8,173</b>	<b>80,410</b>	<b>776,386</b>
Atún aleta azul	10,793	260	10,533	383,235
Abulón	217	195	22	35,675
Camarón	959	623	336	83,560
Erizo	1,567	1,465	102	27,069
Langosta	284	277	7	19,566
Ostión	698	173	525	10,607
Pez espada	328	8	320	14,256
Sardina	57,204	0	57,204	43,597
Tiburón	1,737	351	1,386	20,257
Otros	12,561	4,773	7,788	133,208
Sardina para quema	132	0	132	53
Anchoveta	1,567	0	1,567	1,061
Gellidium	408	13	395	3,588
Gigartina	75	0	75	450
Sargazo	53	35	18	204
<b>ACUACULTURA</b>	<b>4,871</b>	<b>195</b>	<b>4,676</b>	<b>339,123</b>
Atún aleta azul	3,643	0	3,643	298,963
Abulón	23	0	23	5,765
Almeja manila	2	0	2	81
Almeja mano de león	1	1	0	209
Camarón	348	21	327	20,585
Mejillón	156	0	156	2,913
Ostión	698	173	525	10,607
<b>TOTAL</b>	<b>93,454</b>	<b>8,368</b>	<b>85,086</b>	<b>1,115,509</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP y Delegación Estatal de la SAGARPA.

### Cuadro Anexo 15. Volumen de producción de la Pesca y Acuicultura Baja California, 1997-2006

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Pesca</b>	201,546	185,445	173,839	172,591	135,877	122,293	101,750	89,669	92,972	88,583
<b>Acuicultura</b>	1,447	1,634	1,406	1,567	1,327	1,041	5,280	6,132	6,614	4,871
<b>Total</b>	<b>202,993</b>	<b>187,079</b>	<b>175,245</b>	<b>174,157</b>	<b>137,203</b>	<b>123,334</b>	<b>107,030</b>	<b>95,801</b>	<b>99,586</b>	<b>93,454</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP y Delegación Estatal de la SAGARPA.

### Cuadro Anexo 16. Volumen y valor de producción silvícola Baja California, 2004

Municipio	Volumen de Producción		Valor de Producción (Miles \$)		
	Maderable (M3 en rollo)	No maderable (toneladas)	Maderable	No maderable	Total
<b>Ensenada</b>	3,172.97	4,499.68	\$ 1,092.0	\$ 10,435.0	\$ 11,527.0
<b>Mexicali</b>		178.60		\$ 413.0	\$ 413.0
<b>Tecate</b>		242.39		\$ 560.0	\$ 560.0
<b>Total</b>	<b>3,172.97</b>	<b>4,920.67</b>	<b>\$ 1,092.0</b>	<b>\$ 11,408.0</b>	<b>\$ 12,500.0</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable de B.C. [http://www.oeidrus-bc.gob.mx/oeidrus\\_bca/documentos/estadistica/Forestal/FORESTALPAGSFA2004.pdf](http://www.oeidrus-bc.gob.mx/oeidrus_bca/documentos/estadistica/Forestal/FORESTALPAGSFA2004.pdf) ).

### Cuadro Anexo 17. Evolución de la inversión del Programa Alianza para el Campo Baja California, 1996-2006

Año	Fomento Agrícola	Fomento Ganadero	Desarrollo Rural	Sanidad Agropecuaria	Otros Programas	Total
<b>1996</b>	\$63,751.0	\$22,454.3	<b>\$11,382.5</b>	\$6,198.7	\$7,933.2	\$111,719.7
<b>1997</b>	\$43,583.4	\$42,243.5	<b>\$11,323.1</b>	\$11,273.2	\$8,218.7	\$116,641.9
<b>1998</b>	\$65,955.7	\$16,137.0	<b>\$11,225.3</b>	\$14,161.2	\$10,128.0	\$117,607.2
<b>1999</b>	\$37,058.7	\$22,890.9	<b>\$11,511.3</b>	\$28,400.4	\$7,686.9	\$107,548.2
<b>2000</b>	\$21,153.6	\$26,137.3	<b>\$11,085.8</b>	\$20,595.5	\$7,471.5	\$86,443.7
<b>2001</b>	\$5,622.9	\$7,350.1	<b>\$34,643.4</b>	\$21,149.9	\$8,804.8	\$77,571.2
<b>2002</b>	\$28,525.0	\$21,587.0	<b>\$6,720.4</b>	\$8,750.0	\$2,100.0	\$67,682.4
<b>2003</b>	\$22,604.1	\$15,345.7	<b>\$9,495.2</b>	\$15,825.3	\$2,253.9	\$65,524.2
<b>2004</b>	\$34,550.49	\$23,786.9	<b>\$14,335.1</b>	\$6,434.2	\$1,928.7	\$81,035.5
<b>2005</b>	\$28,935.8	\$16,541.9	<b>\$14,220.2</b>	\$22,284.9	\$4,514.9	\$86,497.6
<b>2006</b>	\$47,044.6	\$16,819.4	<b>\$17,409.5</b>	\$29,954.9	\$2,771.8	\$114,000.2
<b>Total</b>	<b>\$398,785.3</b>	<b>\$231,294.1</b>	<b>\$153,351.9</b>	<b>\$185,028.1</b>	<b>\$63,812.4</b>	<b>\$1,032,271.7</b>

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de SAGARPA (2006).

Notas: El monto de la inversión se expresa en precios constantes, año base 2002.

**Cuadro Anexo 18. Recepción del apoyo según sexo, grupo y lengua nativa  
Baja California, 2006**

Beneficiarios entrevistados e integrantes de la muestra	Datos obtenidos de la encuesta		%
	Total	Apoyados	
<b>Total</b>	<b>212</b>	<b>196</b>	<b>92</b>
<b>Hombres</b>	125	119	95
<b>Mujeres</b>	87	77	89
<b>Solicitud grupal</b>	210	194	92
<b>Grupo típico</b>	111	100	90
<b>Grupo familiar</b>	17	15	88
<b>Grupo empresarial</b>	75	72	96
<b>Grupo simulado</b>	7	7	100
<b>Solicitud grupal con proyecto</b>	209	193	92
<b>Hablan lengua nativa</b>	3	3	100
<b>No hablan lengua nativa</b>	209	193	92

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Beneficiarios 2006.

**Cuadro Anexo 19. Recepción del apoyo por tipo de productor  
Baja California, 2006**

Beneficiarios entrevistados e integrantes de la muestra	Datos obtenidos de la encuesta		%
	Total	Apoyados	
<b>Bajos ingresos en zona marginada</b>	99	95	96
<b>Bajos ingresos en zona no marginada</b>	20	20	100
<b>Bajos ingresos en transición</b>	93	81	87
<b>Resto de productores</b>	0	0	-
<b>No clasificado</b>	0	0	-
<b>Bajos ingresos en zona marginada</b>		95	48
<b>Bajos ingresos en zona no marginada</b>		20	10
<b>Bajos ingresos en transición</b>		81	42
<b>Resto de productores</b>		0	-
<b>No clasificado</b>		0	-
<b>Total</b>		<b>196</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Beneficiarios 2006.

**Cuadro Anexo 20. Recepción del apoyo según sexo, edad y escolaridad  
Baja California, 2006**

Entrevistados	Suma (años)			Promedio (años)	
	No.	Edad	Escolaridad	Edad	Escolaridad
Que recibieron el apoyo	196	8,321	1,812	42.5	9.2
Que no recibieron el apoyo	16	658	155	41.1	9.7
Hombres que recibieron el apoyo	119	5,294	1,070	44.5	9.0
Hombres que no recibieron el apoyo	6	290	42	48.3	7.0
Mujeres que recibieron el apoyo	77	3,027	742	39.3	9.6
Mujeres que no recibieron el apoyo	10	368	113	36.8	11.3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Beneficiarios 2006.

**Cuadro Anexo 21. Recepción del apoyo en grupos prioritarios de Desarrollo Rural  
Baja California, 2006**

Beneficiarios entrevistados e integrantes de la muestra	Datos obtenidos de la encuesta		%
	Total	Apoyados	
No miembro de grupo prioritario	158	146	92
Miembro de grupo prioritario	54	50	93
Mujeres	28	26	93
Jóvenes	4	4	100
Indígenas	3	3	100
Capacidades distintas	5	5	100
Tercera edad	14	12	86
Miembro de grupo prioritario		50	26
Mujeres		26	13
Jóvenes		4	2
Indígenas		3	2
Capacidades distintas		5	3
Tercera edad		12	6
<b>Total</b>		<b>196</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Beneficiarios 2006.

**Cuadro Anexo 22. Apoyos recibidos según fuente de financiamiento  
Baja California, 2006**

Número de beneficiarios que:	Cantidad	%
<b>Recibieron el apoyo</b>	<b>196</b>	<b>100</b>
Lo recibido corresponde a lo solicitado	194	99
Lo recibido lo llevó a realizar inversiones adicionales	112	57
Sin el apoyo habrían realizado la inversión	32	16
Utilizaban componentes similares a lo recibido	<b>115</b>	<b>59</b>
Mejóro la calidad del bien o recurso con el componente recibido	113	58
El componente que utilizaba era de su propiedad	84	43
Financiaron con recursos propios	193	99
Financiaron con otros programas	7	4
Financiaron con créditos	6	3
Financiaron con otras fuentes	2	1
Financiaron con solo una fuente	186	95
Financiaron con dos fuentes	14	7
Financiaron con tres fuentes	0	0
Financiaron con cuatro fuentes	2	1
Nada satisfecho con la calidad del apoyo recibido	0	0
Poco satisfecho con la calidad del apoyo recibido	2	1
Bastante satisfecho con la calidad del apoyo recibido	87	44
Muy satisfecho con la calidad del apoyo recibido	107	55

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Beneficiarios 2006.

Cuadro Anexo 23. Servicios de capacitación o asistencia técnica recibidos de PRODESCA. Baja California, 2006

Servicios recibidos como parte de este apoyo		2004		2005		2006	
		No.	%	No.	%	No.	%
TOTAL	Formulación o diseño de un proyecto	0	0.0	0	0.0	103	100.0
	Gestión y puesta en marcha de un proyecto	0	0.0	0	0.0	26	25.2
	Asistencia técnica o consultoría profesional	0	0.0	0	0.0	17	16.5
	Eventos de capacitación	0	0.0	0	0.0	9	8.7
	Total de beneficiarios	0	0.0	0	0.0	103	100.0
Servicios recibidos como parte de este apoyo		2004		2005		2006	
		No.	%	No.	%	No.	%
TP 1	Formulación o diseño de un proyecto	0	0.0	0	0.0	12	100.0
	Gestión y puesta en marcha de un proyecto	0	0.0	0	0.0	7	58.3
	Asistencia técnica o consultoría profesional	0	0.0	0	0.0	3	25.0
	Eventos de capacitación	0	0.0	0	0.0	2	16.7
	Total de beneficiarios	0	0.0	0	0.0	12	100.0
Servicios recibidos como parte de este apoyo		2004		2005		2006	
		No.	%	No.	%	No.	%
TP 2	Formulación o diseño de un proyecto	0	0.0	0	0.0	17	100.0
	Gestión y puesta en marcha de un proyecto	0	0.0	0	0.0	7	41.2
	Asistencia técnica o consultoría profesional	0	0.0	0	0.0	6	35.3
	Eventos de capacitación	0	0.0	0	0.0	4	23.5
	Total de beneficiarios	0	0.0	0	0.0	17	100.0
Servicios recibidos como parte de este apoyo		2004		2005		2006	
		No.	%	No.	%	No.	%
TP 3	Formulación o diseño de un proyecto	0	0.0	0	0.0	55	100.0
	Gestión y puesta en marcha de un proyecto	0	0.0	0	0.0	7	12.7
	Asistencia técnica o consultoría profesional	0	0.0	0	0.0	6	10.9
	Eventos de capacitación	0	0.0	0	0.0	3	5.5
	Total de beneficiarios	0	0.0	0	0.0	55	100.0
Servicios recibidos como parte de este apoyo		2004		2005		2006	
		No.	%	No.	%	No.	%
TP 4	Formulación o diseño de un proyecto	0	0.0	0	0.0	16	100.0
	Gestión y puesta en marcha de un proyecto	0	0.0	0	0.0	5	31.3
	Asistencia técnica o consultoría profesional	0	0.0	0	0.0	2	12.5
	Eventos de capacitación	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	Total de beneficiarios	0	0.0	0	0.0	16	100.0
Servicios recibidos como parte de este apoyo		2004		2005		2006	
		No.	%	No.	%	No.	%
TP 5	Formulación o diseño de un proyecto	0	0.0	0	0.0	3	100.0
	Gestión y puesta en marcha de un proyecto	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	Asistencia técnica o consultoría profesional	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	Eventos de capacitación	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	Total de beneficiarios	0	0.0	0	0.0	3	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Beneficiarios 2006.

### Cuadro Anexo 23. Servicios de capacitación o asistencia técnica recibidos de PRODESCA. Baja California, 2006

Descripción	No.	%	Notas
<b>Total de beneficiarios (TB)</b>	<b>195</b>	<b>100</b>	<b>1</b>
<b>Son miembros de una organización económica</b>	61	31	1
<b>Solicitaron el apoyo a través de la organización económica (SAOE)</b>	61	31	1
<b>La organización se constituyó para acceder al apoyo</b>	<b>16</b>	<b>26</b>	<b>2</b>
<b>Después de recibir el apoyo realizan nuevas actividades productivas</b>	<b>13</b>	<b>21</b>	<b>2</b>
<b>Usan el apoyo colectivamente</b>	<b>57</b>	<b>93</b>	<b>2</b>
<b>Después de recibir el apoyo la organización continúa vigente (CV)</b>	<b>58</b>	<b>95</b>	<b>2</b>
<b>Actualmente el número de socios es igual</b>	46	79	3
<b>Actualmente el número de socios es mayor</b>	9	15	3
<b>Actualmente el número de socios es menor</b>	3	5	3
<b>Después de recibir el apoyo la organización no continúa vigente (NCV)</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2</b>
<b>Divisiones internas</b>	3	100	4
<b>Fracaso económico</b>	0	0	4
<b>Problemas de mercado</b>	0	0	4
<b>Problemas de financiamiento</b>	0	0	4
<b>Falta de asistencia técnica</b>	0	0	4
<b>Otra causa de la no vigencia</b>	0	0	4

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta a Beneficiarios 2006.

Nota: 1 = % sobre TB, 2 = % sobre SAOE, 3 = % sobre CV y 4 = % sobre NCV.

### Cuadro Anexo 24. Capitalización según tipo de productor, todos los casos Baja California, 2006

Concepto	TP 1	TP 2	TP 3	TP 4	TP 5	Total
<b>Número de beneficiarios</b>	21	43	83	36	5	188
<b>Capital total antes del apoyo</b>	19,000	5,652,453	173,279,550	45,306,800	6,857,500	231,115,303
<b>Capitalización total</b>	2,165,473	5,096,277	26,978,259	9,968,235	822,967	45,031,212
<b>Tasa de capitalización</b>	<b>11397.2</b>	<b>90.2</b>	<b>15.6</b>	<b>22.0</b>	<b>12.0</b>	<b>19.5</b>
<b>Capital promedio antes del apoyo</b>	905	131,452	2,087,705	1,258,522	1,371,500	1,229,337
<b>Capitalización promedio</b>	103,118	118,518	325,039	276,895	164,593	239,528
<b>Aportación gobierno promedio</b>	90,988	39,855	35,682	60,824	30,200	47,483
<b>Aportación beneficiario promedio</b>	39,043	17,436	18,579	28,827	13,592	22,433

---

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2006

---

<b>Aportación total promedio</b>	130,031	57,291	54,261	89,651	43,793	69,916
<b>Efecto multiplicador</b>	<b>0.79</b>	<b>2.07</b>	<b>5.99</b>	<b>3.09</b>	<b>3.76</b>	<b>3.43</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a beneficiarios, 2006.