



Evaluación Alianza para el Campo 2004



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

SAGARPA



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Coahuila

MÉXICO

Septiembre de 2005

Informe de Evaluación Estatal
Programa Desarrollo Rural

Coahuila

Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE
COAHUILA

Lic. Enrique Martínez y Martínez
Gobernador Constitucional del Estado

Dr. Enrique Salinas Aguilera
Secretario de Fomento Agropecuario

Ing. Flavio Treviño Cárdenas
Director de Desarrollo Rural

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

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Ing. Eduardo Villarreal Dávila
Delegado de la SAGARPA en el Estado

Ing. Alfonso Oliverio Elías Cardona
Delegado de la SAGARPA Región Laguna

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Eduardo Villarreal Dávila. Presidente
Ing. Carlos Villarreal Ochoa. Secretario Técnico
Lic. Reynol Maltos Romo. Presidente Suplente
Ing. Flavio Treviño Cárdenas. Vocal
Ing. Jorge Alberto Flores Berruelo. Vocal
Ing. José Luis Gutiérrez Esquivel. Vocal
MVZ. Enrique García Pérez. Vocal

Ing. Rafael de la Rosa González. Representante de Profesionistas y Académicos

M.C. Ricardo Valdés Silva. Coordinador del CTEEC

Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
Ing. Rolando Ramírez Segoviano. Responsable de la Evaluación

Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo.....	1
Introducción	7
Bases de la evaluación	7
Objetivos de la evaluación	7
Enfoque de la evaluación	8
Fuentes de información	9
Capítulo 1	10
Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa.....	10
1.1 Comportamiento de variables clave de acuerdo con los estratos de productores.....	10
1.1.1 Entorno estatal de la economía rural	10
1.1.2 Identificación de factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural	14
1.2. Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial a las condicionantes del desarrollo rural en Coahuila	19
1.2.1 Orientación básica del Programa en el Estado.....	19
1.2.2 Complementariedad de otros programas federales y estatales con el PDR ..	20
Capítulo 2	22
Principales resultados y tendencias del Programa.....	22
2.1 Resultados.....	22
2.1.1 La evolución de la inversión del PDR en el estado de Coahuila	22
2.1.2 Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso entre las regiones rurales marginadas de la entidad	24
2.2 Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes apoyados en el Estado.....	24
2.2.1 Número y tipo de beneficiarios y la atención a grupos prioritarios	24
2.2.2 Apoyos otorgados y relación con las principales necesidades estatales	25
2.2.3 Cobertura geográfica de los apoyos por Subprogramas	27
2.3 Estimación de resultados acumulados en áreas principales	27
2.4 Resultados específicos en 2004.....	29
2.5 Análisis de indicadores de gestión e impacto presentados en evaluaciones internas del Programa	30
2.6 Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno.....	30
2.6.1 Evolución del grado de atención a la problemática estatal.....	30
2.6.2 Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno.....	31
Capítulo 3	32
Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes.....	32
3.1 Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa	32
3.1.1 Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural.....	32
3.1.2 Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos	33
3.1.3 Focalización de beneficiarios.....	34
3.1.4 Evolución en la orientación del Programa	35
3.2 Evolución del proceso de asignación de recursos.....	36
3.2.1 Apropiación del Programa por parte del gobierno estatal.....	36
3.2.2 Operatividad de los acuerdos tomados por las comisiones de desarrollo rural (CDR) en el Estado.....	38

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

3.2.3 Recepción de proyectos: abierta o de acuerdo a las prioridades del Estado y del municipio	38
3.2.4 Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos del Programa	39
3.2.5 Funcionalidad de la operación UTOE-gobierno del Estado y de su capacidad para responder a los objetivos del Programa	39
3.3 Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes	40
3.3.1 Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes	40
3.3.2 Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes	42
3.3.3 Seguimiento a procesos innovadores en la entidad	42
3.4 Seguimiento a proyectos exitosos	43
3.4.1 Desempeño de los proyectos apoyados en años previos	43
3.4.2 Identificación de casos exitosos en la asignación de recursos	43
3.4.3 Trascendencia de los proyectos exitosos	44
3.5 Capitalización de las unidades de producción rural (UPR) y de las organizaciones económicas (OE) apoyadas por PAPIR	44
3.5.1 Avances en la apropiación del Subprograma por parte de los gobiernos estatales y los productores	45
3.5.2 Orientación del Subprograma	45
3.5.3 Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos	46
3.5.4 Fondos de Garantía Líquida	47
3.5.5 Diseño del Subprograma	47
3.6 Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)	48
3.6.1 Avances en la apropiación del Subprograma por parte del gobierno estatal y los productores	48
3.6.2 Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales	49
3.6.3 Interacción con el CECADER y el Inca Rural	49
3.6.4 Análisis de las iniciativas de la Subsecretaría de Desarrollo en el marco de este subprograma para atender a los sectores de muy alta marginalidad	50
3.6.5 Contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural	51
3.6.6 Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumento de desarrollo rural	51
3.6.7 Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP	52
3.6.8 Mecanismos de pago a los PSP	52
3.6.9 Red de prestadores de servicios profesionales	52
3.6.10 Casos de éxito	53
3.7 Fortalecimiento Institucional, Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR)	53
3.7.1 Aportes en la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS)	53
3.7.2 Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a nivel municipal	54
3.7.3 Planes municipales de desarrollo rural sustentable	55
3.7.4 Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal	55
3.7.5 Papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa	56
3.7.6 Diseño y desarrollo de los componentes PROFEMOR	56
3.7.7 Casos de éxito	56
3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)	57
3.8.1 Selección de las organizaciones beneficiadas	57

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

3.8.2 Participación de las organizaciones en el subprograma.....	58
3.8.3 Consolidación de las organizaciones.....	58
3.8.4 Fomento empresarial.....	59
3.8.5 Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR.....	59
3.8.6 Casos de éxito.....	59
3.9 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa.....	59
Capítulo 4.....	61
Evaluación de impactos.....	61
4.1 Impactos de indicadores de primer nivel: ingreso y empleo.....	61
4.1.1 Ingreso.....	61
4.1.2 Empleo.....	66
4.2 Impactos en indicadores de segundo nivel.....	69
4.2.1 Inversión y capitalización.....	69
4.2.2 Producción y productividad.....	70
4.2.3 Integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social.....	71
4.2.4 Innovación tecnológica.....	71
4.2.5 Análisis por tipo de beneficiario.....	72
4.3. Impactos de PRODESCA.....	72
4.3.1 Impactos indirectos de PRODESCA sobre los beneficiarios con inversiones físicas financiadas por PAPIR.....	72
4.3.2 Impactos de PRODESCA en el desarrollo de capacidades gerenciales, productivas y técnicas de los productores.....	75
4.3.3 Contribución de PRODESCA en la oferta de servicios profesionales para los beneficiarios.....	76
4.3.4 Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los PSP.....	76
4.3.5 Impactos del PRODESCA en generación de una cartera de proyectos.....	77
4.4 Impactos de PROFEMOR.....	77
4.4.1 Fortalecimiento institucional.....	77
4.4.2 Consolidación de las organizaciones económicas.....	79
4.4.3 Fomento empresarial.....	80
4.5 Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto.....	80
4.5.1 Impactos en la orientación de las inversiones.....	80
4.5.2 Impactos en el desarrollo del mercado de servicios profesionales.....	80
4.5.3 Avances en el proceso de municipalización.....	81
4.5.4 Reflexión de los impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto.....	81
Capítulo 5.....	82
Conclusiones y recomendaciones.....	82
5.1 Conclusiones.....	82
5.1.1 Evolución de las potencialidades del Programa para responder a la problemática del entorno del Estado.....	82
5.1.2 Principales resultados de la gestión del Programa.....	84
5.1.3 Principales impactos.....	86
5.2 Recomendaciones.....	88
5.2.1 Recomendaciones mejorar correspondencia entre el entorno y los resultados del Programa.....	89
5.2.2 Gestión del Programa en temas relevantes.....	89
5.2.3 Impactos.....	91
Bibliografía.....	92

Índice de cuadros

Cuadro 1. Distribución de localidades por regiones de Coahuila	12
Cuadro 2. Precipitación media anual por estación meteorológica en Coahuila	14
Cuadro 3. Participación relativa en la superficie cosechada de forrajes en 2003	16
Cuadro 4. Siniestralidad de cultivos forrajeros en 2003 en Coahuila	17
Cuadro 5. Tendencias de la superficie sembrada de forrajes y granos en Coahuila. 1991-2003.....	18
Cuadro 6. Principales resultados acumulados en ingreso, capitalización, producción, productividad y empleo por tipo de actividades apoyadas	28
Cuadro 7. Cumplimiento de Metas del PDR, 2004.....	29
Cuadro 8. Índice de ingreso y su composición por rama de actividad	62
Cuadro 9. Índice de ingreso y su composición por tipo de productor.....	63
Cuadro 10. Índice de ingreso bruto de la actividad pecuaria.....	64
Cuadro 11. Cambio en el empleo por Alianza según orientación del apoyo (Agrícola)	66
Cuadro 12. Cambio en el empleo por Alianza según orientación del apoyo (Pecuario)	67
Cuadro 13. Cambio en el empleo por Alianza según orientación del apoyo (No Agropecuario).....	67
Cuadro 14. Cambio general en el empleo, según actividad.....	68
Cuadro 15. Cambio en el empleo por Alianza según tipo de productor	68
Cuadro 16. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) en el ingreso de los beneficiarios de PAPIR y en otros indicadores seleccionados, 2002.....	73
Cuadro 17. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) sobre el comportamiento del empleo de los beneficiarios PAPIR, por Rama de Actividad, 2002	74
Cuadro 18. Financiamiento efectivo a las inversiones por CDDRS, 2004	79

Índice de figuras

Figura 1. Distribución relativa de la población rural ocupada por rangos de ingresos y regiones.....	13
Figura 2. Comportamiento del valor de la producción de los subsectores agrícola y pecuario 1996-2004 (miles de pesos)	15
Figura 3. Estructura porcentual de la inversión del PDR por fuente de aportación.....	23

Índice de anexos

ANEXO 1. Metodología de la evaluación	93
1. Diseño de la muestra de beneficiarios.....	93
1.1 Marco muestral y determinación del tamaño de muestra	93
1.2 Entrevistas adicionales a beneficiarios del Programa	95
2 Otras fuentes de información.....	95
2.1 Entrevistas a otros actores	95
Cuadro 1. Entrevistas a otros actores	96
2.2 Información documental	96
3 Integración y procesamiento de la base de datos	96
3.1. Métodos de análisis estadístico de la base de datos.....	97
4. Elaboración de la tipología de productores	97
Cuadro 2. Criterios para la determinación de la tipología de productores.....	97
Cuadro 3. Tipología de productores por tipo de actividad DR02.....	98
Anexo 2 Cuadros complementarios al informe.....	99
Cuadro 1. Clasificación de municipios conforme al grado de urbanización con base en el índice de Calderón. (1900 y 1950-2000)	100
Cuadro 2. Localidades por región, según número de habitantes. Coahuila 2000	101
Cuadro 3. Posibles* sujetos de derecho con parcela y/o solar según ocupación principal no agropecuaria en el estado de Coahuila	101
Figura 1. Áreas de aptitud para la explotación del ganado caprino.....	102
Cuadro 4. Programas que operaron en el sector agropecuario del estado de Coahuila en 2004.....	103
Cuadro 5. Evolución del presupuesto del programa de Desarrollo Rural y su relación con la APC.....	103
Cuadro 6. Inversión, solicitudes y beneficiarios del programa de Desarrollo Rural.....	104
Cuadro 7. Distribución porcentual del Subsidio por Subprograma	104
Cuadro 8. Inversión acumulada del PAPIR por DDR 1996-2004 (a pesos del 2004) ..	104
Cuadro 9. Distribución de los apoyos del PAPIR por DDR de 1996-2004 (%).....	105
Cuadro 10. PAPIR: Numero de beneficiarios y presupuesto asignado por tipo de beneficiario	106
Cuadro 11. PAPIR: Número de beneficiarios y presupuesto asignado por tipo de grupo prioritario.....	107
Cuadro 12. Estructura de los apoyos otorgados por tipo de actividad	108
Cuadro 13. Estructura de los apoyos del PRODESCA por DDR. 2004.....	108
Cuadro 14. Respuesta al subsidio por parte de los beneficiarios del PAPIR	108
Cuadro 15. Beneficiarios por grupo prioritario	108
Tercera edad	108
Figura 2. Distribución de recursos por regiones de Coahuila.....	109
Cuadro 16. Evolución relativa del subsidio con proyectos vinculados a las cadenas, de acuerdo al total de subsidios a proyectos y al total invertido.....	109
Cuadro 17. Principales aspectos del circuito operativo con efectos negativos	109
Figura 3. Evolución de la estructura de beneficiarios y subsidio promedio por tipo de productor.....	110
Cuadro 18. Características generales de los casos exitosos seleccionados	110
Cuadro 19. Montos per cápita por modalidad de ejecución 2004	111
Percápita APC	111
Cuadro 20. Apoyos por rango de inversión y modalidad de ejecución.....	111
Cuadro 21. Ingreso neto, actividades agrícolas apoyadas por el PDR en 2002	111

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Cuadro 22. Unidades en producción promedio por productor según especie.....	111
Cuadro 23. Indicadores de ingreso para las actividades no agropecuarias	111
Cuadro 24. Participación total en el empleo de los beneficiarios del PDR 2002	112
Cuadro 25. Capitalización según grandes rubros, 2002-2004	112
Cuadro 26. Capitalización de la UPR 2002	112
Cuadro 27. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) en el ingreso agrícola de los beneficiarios de PAPIR, por tipo de productor, 2002.....	113
Cuadro 28. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) en el ingreso agrícola de los beneficiarios de PAPIR, por Rama de Producción, 2002	113
Cuadro 29. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) en el ingreso pecuarios de los beneficiarios de PAPIR, por Rama de Producción, 2002	114
Cuadro 30. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) en el ingreso pecuarios de los beneficiarios de PAPIR, por Rama	114
Cuadro 31. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) en el ingreso pecuarios de los beneficiarios de PAPIR, por tipo de productor, 2002	115
Cuadro 32. Impactos de Prodesca (asistencia técnica) en el crecimiento del empleo (%) por Rama de Actividad, 2002.....	115
Cuadro 33. Servicios proporcionados por los PSP en 2004.....	116

Siglas

AC	Alianza Contigo
APC	Alianza Para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CGEO	Coordinación General de Enlace y Operación
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
CTEEC	Comité Técnico Estatal de Evaluación en Coahuila
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAEC	Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Coahuila
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad
MDR	Mujeres en el Desarrollo Rural
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PBI	Productores de Bajos Ingresos
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PIASRE	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
RO	Reglas de Operación
RP	Resto de Productores
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SFA	Secretaría de Fomento Agropecuario
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UAAAN	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
UA-FAO	Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
UPR	Unidad de producción rural
UTOC	Unidad Técnica Operativa en Coahuila

Presentación

El presente informe fue elaborado por la Entidad Evaluadora Estatal (EEE) Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN), la cual es responsable del contenido y calidad del mismo. La finalidad del informe es dar a conocer los resultados obtenidos a través de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza Contigo en el estado de Coahuila, del ejercicio 2004.

La evaluación externa responde a lo establecido en las Reglas de Operación de la Alianza Contigo y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, en los que se señala la obligatoriedad de realizar dicha evaluación. Además de formar parte de las estrategias encaminadas a dar una mayor transparencia en el uso de los recursos, la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural (PDR), constituye una herramienta para los tomadores de decisión en el diseño de estrategias encaminadas a mejorar la planeación, operación e impactos del Programa. La evaluación está referida a los tres subprogramas que forman parte del PDR en Coahuila: Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR); Desarrollo de Capacidades (PRODESCA); y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

El presente informe se realizó conforme a lo establecido en los términos de referencia emitidos para la contratación de las EEE. La metodología para llevar a cabo la evaluación fue proporcionada por la UA-FAO, que además, a través de diversos talleres proporcionó capacitación al equipo evaluador, aunado al soporte técnico de acompañamiento durante todo el proceso de la misma. La metodología define los mecanismos para la realización de actividades sustantivas, tales como la recopilación de información, el diseño muestral, el análisis de contexto, la colecta, captura y procesamiento de la información, así como para la elaboración y difusión del informe de evaluación. Así mismo, se definen los indicadores a utilizar en la identificación de impactos propiciados por el Programa y se brinda apoyo técnico para su cálculo.

El propósito de la evaluación es analizar los avances en la instrumentación del Programa, por lo que se revisa la evolución del PDR en el tiempo para identificar oportunidades de mejora para aumentar su eficiencia. Se analizan los procesos operativos poniendo énfasis en el ejercicio 2004 y lo que va del 2005, principalmente en aquellas áreas identificadas como críticas, así como los impactos propiciados por la operación del PDR en el Estado a partir de la encuesta a beneficiarios del ejercicio 2002.

Mediante licitación pública coordinada por el Comité Técnico Estatal de Evaluación en Coahuila (CTEEC), el contrato para realizar la presente evaluación fue adjudicado a la UAAAN. El CTEEC se encargó de poner a disposición de la Universidad la información necesaria para desarrollar el proceso de evaluación, de autorizar el diseño de la muestra de beneficiarios y otros actores participantes en el Programa y, en coordinación con la UA-FAO, de supervisar los trabajos de campo y el proceso de captura de encuestas y entrevistas. El CTEEC es también la instancia responsable de la revisión, calificación y dictamen de este informe de evaluación, lo que no exime a la Universidad de la responsabilidad respecto al contenido y calidad del mismo.

Resumen Ejecutivo

En este apartado se presentan en forma sintética los resultados de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en el estado de Coahuila. Se incluye una síntesis del entorno bajo el cual opera el PDR, de la evolución del Programa en el tiempo y su actual operación, así como los principales impactos logrados. También se incluyen las principales recomendaciones derivadas de los resultados obtenidos.

Síntesis de los elementos centrales del entorno que inciden en la promoción del desarrollo rural que impulsa el Programa en Coahuila

El sector primario ha venido perdiendo importancia en el tiempo, lo que propicia el abandono de las actividades del sector por la baja productividad que incide en la emigración de la población rural en busca de mejores oportunidades de desarrollo. De 1960 al 2000 la población rural de Coahuila presenta una Tasa Media Anual de Crecimiento de -5.5%, generando problemas de escasez y alto costo de mano de obra en el sector rural, sobre todo en las regiones Norte, Sureste y Laguna.

La atomización y dispersión de la población rural constituyen una limitante para la atención del PDR en Coahuila, ya que el 83% de las 4,211 localidades con menos de 2,500 habitantes no excede de 50 habitantes. De 1,221 localidades clasificadas por la CONAPO, el 42.8% (que representa el 12.4% del total) presentan un alto y muy alto grado de marginación, concentrándose el 65.5% en la región Sureste y Laguna. Lo anterior se traduce en bajos niveles de ingreso y bienestar e insuficiencia de oportunidades de empleo rural, presionando a que los jóvenes emigren, dejando a los adultos mayores y a las mujeres a cargo de las UPR. De 1996 a 2003, el PDR logró atender 1,397 localidades, lo que comparado con el total de localidades con menos de 2,500 habitantes, representa un avance del 33.6%

Las condicionantes para el desarrollo del sector rural de la entidad, principalmente son: limitados recursos para la producción, entre los que destaca el agua y la tierra (minifundio) en el subsector agrícola, y la mala calidad de los agostaderos aunado a la sobreexplotación en el subsector pecuario.

Considerando que gran parte de la superficie del Estado no presenta aptitud para la agricultura, se considera que Coahuila tiene una mayor vocación para la ganadería, y que la producción agrícola en gran parte es complemento a la actividad pecuaria, ya que el 70% de la superficie sembrada son forrajes. Conjuntando el valor real de la producción del subsector pecuario y agrícola, su participación es de 76.7 y 23.3% respectivamente, lo que revela la importancia del subsector pecuario en el sector primario de Coahuila.

Aún y con las condiciones adversas que prevalece en el Estado, se considera que la producción de forrajes, bovinos y caprinos son actividades de alta importancia social. La producción de forrajes constituye casi la única opción de producción en las zonas temporaleras. En el caso de la caprinocultura es desarrollada principalmente por productores de bajos ingresos en zonas marginadas con hatos reducidos y la complementan con otras actividades como la recolección de plantas del semidesierto, la recolección y tallado de lechuguilla. En el caso de la producción de bovinos, constituye una especie de caja de ahorro para la población rural de escasos recursos económicos,

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

que constituyen la estrategia para solventar situaciones de emergencia, tales como enfermedad y adquisición de insumos para la producción de otras actividades.

En Conjunto con el PDR, en el Estado se promueven una serie de acciones encaminadas a solventar las deficiencias productivas en los productores rurales, tal es el caso de FIRCO con el programa de Microcuencas, FONAES, PIASRE, CNA, entre otros, sin embargo no se observa concurrencia de recursos en los beneficiarios del PDR, lo que limita el impulso de proyectos de mayor integralidad, que por su naturaleza deben de requerir mayor volumen de recursos económicos. Lo anterior, también propicia el empalme de apoyos y la dispersión de recursos, con lo que se minimizan los impactos.

Principales resultados acumulados y tendencias del Programa en Coahuila

Dos han sido los logros más relevantes del Programa en casi una década de operación de la Alianza para el Campo: la orientación que se ha dado al subsidio como estímulo a la inversión productiva a los pobladores rurales de menores recursos y el reconocimiento de que las necesidades locales sólo pueden ser planeadas para su atención en los espacios municipales, otorgándole de esta forma una territorialidad concreta al desarrollo rural.

El Programa de Desarrollo Rural es el programa más importante presupuestalmente (39.17%) en el conjunto de la APC. Su inversión pasó en términos gruesos de \$50 millones en 2003 a 65.5 millones en 2004. Los principales componentes que se han entregados corresponden a la actividad agrícola asociada a forrajes y a la actividad pecuaria vinculada con el ganado bovino y el caprino

En números redondos los beneficiarios han pasado de 14,000 en 1999 a 3,398 en 2004. Lo anterior es producto de la evolución que presenta el Programa, que pasó de un escenario en el que se entregaban apoyos aislados y dispersos a otro, en el que el punto de partida es el proyecto productivo como instrumento básico para impulsar el desarrollo rural integral, que se culmina en 2004 con la eliminación de la atención a la demanda, lo que ha permitido una mayor consolidación de los apoyos.

En 2004 incrementó en forma importante el número de beneficiarios atendidos con respecto a 2003, lo que deteriora en parte los avances logrados en capitalización, desarrollo de capacidades y la atención integral con proyectos, que se trastoca con el proceso de municipalización, al disminuir en la modalidad municipalizada el monto por proyecto en un 106%. Hoy en día la proporción de recursos que reciben las regiones del Estado están en concordancia con la proporción de población rural de alta y muy alta marginalidad, y el grado de dispersión que presenta.

La inversión realizada ha permitido incrementar el uso de la superficie cultivada (34% en 2001 y 42% en 2003), un aumento sustancial en el hato ganadero que de acuerdo al tipo de productor va del 25 al 44%, crecimiento en el empleo destacando las actividades no agropecuarias en 2002 (29.7%) y en 2003 (23%), mayores ingresos pasando de 15% en 2001 a 22.5% en promedio para las actividades agropecuarias.

Por otra parte la respuesta de inversión del productor al subsidio de 1996 a 2004 ha sido en promedio de 0.63 y aunque los indicadores de productividad no se han mejorado sustancialmente, el Programa sí ha contribuido fuertemente a detener el proceso de descapitalización de las unidades de producción rural a través de la inversión física en bienes de capital. Obviamente, en estos logros también han contribuido otras

circunstancias (remesas, trabajo semi urbano y urbano, mercados, etc.), pero como acción dirigida y planeada, el Programa es de las pocas estrategias dirigidas a impactar estas variables.

Síntesis de la evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

En Coahuila se ha aprovechado al máximo la flexibilidad que otorgan las Reglas de Operación. Las decisiones que se han adoptado en aspectos claves del Programa se han ido construyendo en un proceso de planeación en el que destaca una fuerte apropiación del Programa por parte de la CDR, lo que en cierta medida se refleja en que: el subsidio promedio ha pasado de \$1,810 pesos en 2000 a \$21,987 en 2004 en el fondo concursable, y a \$7,780 en el municipalizado; la focalización de la población beneficiaria de áreas marginadas ha sido adecuada (71.7% de los subsidios).

Se ha privilegiado al proyecto como unidad básica de asignación presupuestal; se apoya sólo a grupos organizados; la operación del Programa ha mejorado sustancialmente; se promovió fuertemente el proceso de municipalización distribuyendo el 50% de los recursos del Programa bajo esta modalidad, lo que permitió la inserción de los 38 municipios del Estado en este proceso, en el que 21 ejercieron directamente los recursos y 17 solamente aprobaron los proyectos a beneficiar, a la vez se incrementó el número de ventanillas receptoras y con la participación de los productores en los CMDRS se beneficio a la difusión del PDR.

En cuanto a una mayor asignación de recursos a procesos que generen un mayor valor agregado, uno de cada tres funcionarios directivos y uno de cada dos operativos considera que poco o nada se ha avanzado en este sentido, por lo que el Programa muestra bajos impactos en la integración de las cadenas definidas como prioritarias.

El mecanismo de reembolso, ha sido instrumentado en el Estado con la finalidad de permitir que el productor acceda al apoyo completo sin necesidad de pagar él, todo el proyecto. El mecanismo adoptado ha sido a través de convenios con proveedores. No obstante, este procedimiento presenta limitaciones relacionadas con el precio de los bienes y con una oferta restringida. Los funcionarios consideran factible el uso de mecanismos alternos.

En la recepción de las solicitudes para recursos del fondo concursable, ha sido eliminado el mecanismo de orden de llegada, apoyando a proyectos que sean técnica y económicamente viables, los cuales son revisados con una metodología precisa, fortaleciéndose las sinergias entre el PAPIR y PRODESCA. En los fondos municipalizados esta sinergia se ha debilitado, así como el proceso de capitalización de las unidades de producción rural (UPR). Lo anterior debido a una mayor aprobación perfiles de proyectos en lugar de proyectos, los bajos montos otorgados (el 11% de proyectos es superior a los \$100,000) y a criterios heterogéneos en la selección de proyectos a aprobar. En relación a los montos los presidentes municipales consideran que estos son insuficientes y son el principal obstáculo del proceso de municipalización, acentuándose en los municipios pequeños.

El mercado de los PSP se ha incrementado y diversificado, el 62.5% de ellos señala que se ha consolidado este espacio, aunque un tercio y la mitad de los funcionarios directivos y operativos (respectivamente) no está de acuerdo con ello y aún se encuentran preocupados por la calidad de los servicios. Lo anterior, se vincula el hecho del amplio

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

retraso en los pagos a los PSP y de que el 86.5% de los PSP consideran que sus ingresos han disminuido, sobre todo con la municipalización en donde se elaboran principalmente perfiles de proyecto que son de menor cuantía para ellos. En perspectiva se observan menos PSP y no necesariamente los mejores, ya que la depuración que se ha dado ha sido de manera natural.

Los avances en el circuito operativo es bien calificada por funcionarios directivos y operativos, básicamente en lo relacionado a la oportunidad de la información y a la transparencia del proceso, lo que fortalece la certidumbre y confianza en el Programa. A pesar de lo anterior se observa como una debilidad la oportunidad en el pago de los apoyos, problema que ha generado la atención de la UTOC y para resolverlo se establecieron esquemas como depósitos en cuenta y órdenes de pago.

Principales impactos del Programa: se presentan los impactos por subprograma y de la estrategia en conjunto

Los incrementos en el ingreso son bastantes modestos en la actividad agrícola. Se observa un incremento en el ingreso bruto por hectárea del orden del 12.5%, derivado de un cambio en superficie del 6.8% y de un incremento en productividad de 4.6%. Ponderando el ingreso con superficie, rendimiento y precio, el aumento del ingreso bruto sólo asciende en un 5.3%. Los productores del tipo I y II son los que presentan mayores impactos en este rubro (21.8 y 12.6% respectivamente).

En materia de empleo el PDR no contribuyó a su incremento en el ámbito agrícola. De hecho los empleos contratados con respecto a antes del apoyo disminuyeron en un 12.31% y los familiares se mantienen.

En el caso de los productores pecuarios el ingreso bruto presenta un incremento del 85%, derivado de un incremento en el índice de especie (28.8%) y de un aumento en el índice de precios del 33%; la especie que más contribuye estos incrementos es la bovina de leche. Por tipo de productor los del tipo I fueron los que lograron mayor impacto con un cambio positivo de 123%, relacionado con un incremento en el inventario (151%).

En el caso del empleo pecuario la actividad que principalmente contribuyó en su generación es la caprina. En general se presenta un aumento promedio modesto, del 9.3%, en los jornales contratados y 7.6% en los familiares, lo que de acuerdo con la opinión de los beneficiarios estos son debido al apoyo recibido. Estas contribuciones se encuentran relacionadas con la actividad caprina, que vio su inventario incrementado en un 25.9%.

Continúan siendo relevantes las aportaciones de las actividades no agropecuarias en materia de ingreso y empleo. En 2005, se reportan ventas anuales por un monto de \$1'864,151, incrementándose el ingreso bruto en un 22.3% en comparación con 2002, el ingreso neto en este caso muestra un aumento importante del orden del 38.6%. Los beneficiarios tipo I y II percibieron incrementos brutos de un 43.3 y 16.8% respectivamente. La contribución al empleo fue también significativa: 31.1% para los contratados y 33.4 para los familiares.

El Programa ha contribuido de manera sólida a la capitalización de sus beneficiarios, otorgando apoyos de mayor durabilidad e impacto. En 2002, el índice de capitalización fue del 58%, el 29% de los productores se lo atribuye al Programa. En 2004, éste índice fue

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

del 90%, pero ya el 40% considera que se lo debe al PDR. El rubro en que se presenta mayor capitalización es en maquinaria, equipo y semovientes.

El impacto en la capitalización es diferenciado y se asocia al tipo de actividad y a los problemas que presenta el proceso de municipalización. Así la mayor capitalización se da en forrajes (66%), en los que el 56% de los productores lo atribuye al Programa. Por otra parte, aquellos beneficiarios que se vincularon al fondo concursable en 2004 tienen un índice del 50%, muy por encima del 25 y 12 % de los atendidos en las modalidades I y II.

El PDR, contribuyó en 2002 a incrementar la producción de los productores beneficiados, pero no lo hizo en la cadena prioritaria de forrajes. El aumento general en producción fue del orden del 11.7%, este incremento se apoya principalmente en cultivos agroindustriales (algodón principalmente con un 39.8%) en frutales y plantaciones (24.6%) y en los granos y semillas, los cuales aumentaron su producción en un 11.4% a pesar de sus bajos niveles de rentabilidad.

En lo pecuario las aportaciones del PDR en 2002 fueron importantes para todos los casos, excepto en ganado de carne. Destacan las contribuciones al incremento de la producción del ganado caprino (67%), aunque para todos los casos debe acotarse que en tanto que la productividad no ha variado, las fluctuaciones en la producción se relacionan con los movimientos en el inventario, sobre todo para ganado de carne, en el que una baja en sus niveles de producción se puede asociar a una mayor exportación de ganado o una mayor salida a los mercados como resultado de precios más atractivos.

Los avances en innovación tecnológicas, aunque modestos, han sido permanentes y sientan las bases para impactos futuros más significativos en la población menos favorecida; en 2002 la innovación tuvo un aumento del 12%, en tanto que en 2004 el incremento fue del 17%. Los rubros de mayor contribución fueron los sistemas de riego y mecanización.

La asistencia técnica no contribuyó a incrementar el ingreso, ni la presencia simultánea de inversiones de PAPIR con el desarrollo de capacidades, no aumentaron la producción y la productividad agropecuaria. Mediante el análisis de la relación entre asistencia técnica y otro desarrollo de capacidades e inversiones financiadas por PAPIR en 2002, se comprobó que la asistencia técnica en el caso de los productores que la recibieron no contribuyó a los aumentos esperados en los aspectos señalados. Lo anterior puede estar asociado a la escasa permanencia de la misma, a su calidad o su oportunidad. Lo anterior pese a que los productores en 2002 (62.2%) y 2004 (56.7%) califican como bueno el avance que han tenido en el desarrollo de capacidades, destacando las relativas al acceso de nuevas tecnologías, lo que sin embargo no se ha visto reflejado aún en incrementos importantes en productividad. Lo que se relaciona al hecho de que en muchos de los casos, asistencia técnica se reduce al diseño del proyecto y su puesta en marcha, no al acompañamiento técnico y organizativo para su ejecución.

PROFEMOR en el rubro de fortalecimiento institucional, ha tenido importantes avances aunque no ha sido posible aún consolidar técnicamente a los CMDRS, lo que permitirá una mayor transparencia en su funcionamiento y mayor eficacia y eficiencia de operación, con lo que paulatinamente logrará mayor legitimidad.

Como ya se observaba en la evaluación de 2003, con el proceso de municipalización se han trastocado logros importantes del PDR, sin embargo, por el potencial que el mismo

tiene para responder a la realidad del desarrollo rural, es necesario redireccionarlo en el ámbito municipal mediante una mayor supervisión y capacitación a los encargados del desarrollo rural en los municipios.

Los impactos más sobresalientes del Programa se encuentran en el ingreso y en el empleo, logrados por medio de una orientación más eficiente del subsidio y con apoyos importantes que si permiten capitalizar a la unidad de producción rural. El PDR ha logrado con éxito un mayor desarrollo económico en sus beneficiarios y ha contribuido a detener el deterioro en su economía. No obstante, esta tendencia ha sido vulnerada no por la municipalización, si no por la falta de comprensión del nuevo ejercicio de planeación en el que se encuentran inmersos los presidentes municipales, los cuales al parecer aún inducen el apoyo con criterios que no inciden con la visión de desarrollo rural han promovido las autoridades estatales y federales.

Recomendaciones relevantes

El fortalecimiento técnico de los CMDRS es indispensable por medio de proyectos de capacitación para la definición de criterios de aprobación de solicitudes y para convencerlos de apoyar, aún con los insuficientes recursos de que disponen, a proyectos integrales para lograr mayores impactos de los que actualmente se observan.

Es necesario trasladar la sólida experiencia que se tiene en la CDR y la UTOC a las instancias municipales e inducir una mayor difusión del PDR que obligue a seleccionar las solicitudes que de acuerdo con las RO presenten proyectos de mayor impacto.

Con el fin de evitar duplicidad de funciones entre el CMDRS y el COPLADEM, se recomienda que se promueva al seno del COPLADEM, la integración de los CMDRS como instancia responsable de formular la planeación del desarrollo rural como ya lo viene haciendo, evitando así el celo entre estos dos órganos y compatibilizar a estas dos instancias de planeación, que además facilitarían la concurrencia de recursos.

Se recomienda que se establezcan fechas fijas para sacar la convocatoria y de apertura y cierre de ventanillas, tanto para la modalidad municipalizada como concursable, además de que estas fechas formen parte de la estrategia de promoción y difusión continua que hay del Programa de Desarrollo Rural en el Estado, de tal manera que tanto productores como PSP tengan siempre presente los tiempos que tienen para reunir la documentación requerida y la formulación del proyecto correspondiente.

Con el propósito de que el PROFEMOR alcance una mayor cobertura e involucrarlo en la sinergia del PAPIR y PRODESCA, se recomienda que se contraten técnicos que den seguimiento, asesoría y capacitación a un conjunto de grupos apoyados por el PDR, esto es, establecer un esquema parecido al de un extensionista, con la diferencia de que este técnico atiende grupos específicos, o sea los apoyados por el PAPIR y PRODESCA.

Para favorecer aún más los impactos que generan las actividades no agropecuarias, se debe de buscar la coordinación con la Secretaría de Economía de Gobierno del Estado, con el fin de que en conjunto con esta instancia se busquen esquemas de maquila o subcontratación de empresas con los proyectos beneficiados con actividades no agropecuarias, lo cual se debe de acompañar de capacitación empresarial a los grupos, que también en este sentido puede apoyar la dependencia antes citada.

Introducción

Como apartado inicial de la presente evaluación, se precisa el enfoque y fundamentos de la evaluación, sus objetivos y las fuentes de información utilizadas, con el propósito de que el lector pueda identificar el qué, porqué y con qué de la evaluación, enfatizando que la metodología aplicada es la proporcionada por la Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (UA-FAO).

Bases de la evaluación

En los tiempos actuales, la intención de los gobiernos es eficientar el uso de los recursos económicos que son limitados, por lo que la evaluación externa se constituye como un elemento importante en la detección de debilidades de los instrumentos de la política sectorial aplicados en la promoción del desarrollo rural, así como sus fortalezas y su corresponsabilidad con el entorno en el que se opera.

En busca de una mejora continua en la operación de los programas, desde el Decreto de Presupuesto de la Federación 2004, así como en las Reglas de Operación (RO) de la Alianza Contigo, se establece como obligatoria la evaluación externa. Con fundamento en lo anterior, la Coordinación General de Enlace y Operación (CGEO) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), emite los lineamientos generales para la contratación de las EEE que realizarán las evaluaciones estatales, siempre conforme a lo establecido en las RO.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general

Analizar los avances en la instrumentación de la estrategia de desarrollo rural, su apropiación por parte de los actores involucrados y las sinergias generadas entre los subprogramas, así como valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en la ejecución del PDR, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar la eficacia operativa del Programa, lo que contribuirá a incrementar sus impactos.

Objetivos específicos

- ◆ Evaluar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa, diferenciando según tipo de productor y características de la inversión, así como los procesos que conllevan a la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias y a cadenas productivas de alta inclusión social.
- ◆ Valorar el proceso de maduración de la estrategia de desarrollo de capacidades (PRODESCA) y analizar su potencialidad y restricciones para asegurar el nexo entre inversión física y asistencia técnica.
- ◆ Evaluar el desempeño de proyectos relevantes por sus impactos o experiencias generadas (organización productiva, integración de cadenas, entre otros), con el fin de identificar factores de éxito y limitantes en su gestión y ejecución.

- ♦ Analizar el aporte del Programa en la conformación y funcionamiento de los CMDRS y CDDRS, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.

Enfoque de la evaluación

El tipo de evaluación que se realiza tiene un doble enfoque: el normativo, a partir del cual se identifican las formas de operación conforme al arreglo institucional diseñado, así como su apego a la normatividad establecida en las RO de la Alianza Contigo (AC); el segundo enfoque comprende la estimación de los resultados e impactos sociales, económicos y productivos, generados por el Programa de Desarrollo Rural en el estado de Coahuila. Así mismo, se parte de la premisa de que los resultados deben de ser oportunos y las recomendaciones factibles de llevar a la práctica.

Dentro del contexto de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural, se incluyen los tres subprogramas que lo integran, que son: Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural (PAPIR), cuyo objetivo es promover la capitalización de las unidades de producción rural (UPR) a través del incremento de su capital físico; el Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), el cual busca desarrollar diferentes capacidades en la población del medio rural, tales como desarrollo administrativo, y de gestión. Por último, se contempla el Subprograma de Fortalecimiento a Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), que orienta su atención hacia la consolidación de las organizaciones rurales. Así mismo, la evaluación se enmarca dentro de tres conceptos básicos: análisis continuo, utilidad práctica y oportunidad de los resultados.

La continuidad en los procesos se evalúa a partir de los cambios históricos en la operación del Programa en el tiempo, analizando los avances y cambios que se han presentado y la pertinencia de los mismos, de tal manera que reflejen un análisis dinámico de los procesos operativos en el Estado, procurando identificar si existen vacíos o esquemas propuestos en evaluaciones anteriores que tienden a mejorar el Programa y que no se han implementado.

La utilidad práctica se observará en la medida en que los resultados de la evaluación y sus recomendaciones sirvan como insumo para la toma de decisiones por parte de los responsables de la política sectorial, tanto en el ámbito estatal como federal, y así coadyuvar a una mayor eficacia operativa del PDR y a lograr mayores impactos.

En relación a la oportunidad de los resultados, se evalúan los avances en el ejercicio 2005 y la operación de 2004, de tal manera que los resultados, pudiesen ser utilizados en la operación del ejercicio 2005, que es el que está en marcha al momento de la evaluación.

Tomando en cuenta que las inversiones apoyadas en ejercicio 2004 no han alcanzado la madurez necesaria para reflejar todos sus impactos, se contempla analizar los impactos a partir de beneficiarios del ejercicio 2002, partiendo de la premisa que dichos apoyos ya maduraron y reflejan efectivamente los impactos en las unidades de producción. El análisis se hace tomando como indicadores principales o de primer nivel al ingreso y al empleo, diferenciando por tipo de actividad (agrícola, pecuaria y no agropecuaria) y por tipo de productor¹.

¹ La tipología de productores se establece conforme a la metodología establecida por la UA-FAO, que no precisamente coincide con la clasificación de productores que se contempla en las RO.

Con el propósito de identificar con mayor precisión las expectativas de los funcionarios operativos y directivos, se le dará a la evaluación un carácter participativo, a través de la constante comunicación con la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA) y la Delegación Estatal de la SAGARPA, así mismo se hará una valoración cualitativa que permitirá comprender el entorno y analizar los procesos en que se desenvuelve el Programa, a la vez que se combina con el análisis cuantitativo que permite medir la magnitud de los resultados e impactos e identificar su causalidad.

Fuentes de información

Partiendo del principio de que la información más sustantiva para la evaluación del PDR, es la proporcionada por los diferentes actores que intervienen en el Programa, se procedió al diseño de dos muestras, la de beneficiarios del programa en sus ejercicios de 2002 y 2004, y la de otros actores que intervienen en el Programa.

La información de beneficiarios 2004 permite analizar principalmente lo correspondiente a procesos, por considerarse que los apoyos recibidos aún no han alcanzado la madurez para reflejar impactos; para los beneficiarios del ejercicio 2002, además de evaluar los procesos, es a partir de esta muestra que se identificaron los principales impactos generados por el PDR.

Para el diseño muestral (ver anexo 1), se siguieron las indicaciones proporcionadas por la UA-FAO en el documento anexo a la Metodología de Evaluación denominado Método de Muestreo para las Evaluaciones Estatales, así como las indicaciones estipuladas en la Guía Metodológica para identificar a los otros actores a entrevistar.

El marco muestral utilizado fueron las listas de beneficiarios proporcionadas por el CTEEC. Para el ejercicio 2004 el total de beneficiarios fueron 3,399 con un tamaño de muestra de 185 productores y para 2002 fue de 2,431 con una muestra de 267 beneficiarios, dando un total de 452 encuestas a aplicar a beneficiarios del PDR en los dos ejercicios mencionados. También se utilizaron otras fuentes de información como documentación relacionada con el PDR como son: Anexos Técnicos y sus adendums, avances y cierres de ejercicios, evaluaciones internas y externas, listas de beneficiarios y estadísticas de componentes de apoyo. Para complementar y enriquecer el análisis se utilizaron estadísticas del sector, documentos de política sectorial como son el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Sectorial, además de publicaciones de diversos autores relacionadas con el desarrollo rural.

El levantamiento de encuestas a beneficiarios y entrevistas se llevó a cabo del 9 de mayo al 10 de junio. Para la captura de la información, la UA-FAO proporcionó un sistema informático desarrollado en Lotus Notes. A partir de la captura de encuestas se obtuvieron las bases de datos, que son el insumo para la determinación de los indicadores utilizados en el análisis. Por lo tanto, los capítulos que integran la presente evaluación, son el resultado del análisis de los indicadores obtenidos, información recabada de los documentos oficiales del PDR y se complementa con información especializada relacionada con el desarrollo rural y la experiencia de la EEE.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

En el presente capítulo, se analiza el contexto en el que opera el PDR en el Estado a través del comportamiento de variables clave de acuerdo a las actividades que se desarrollan, con el fin de identificar los principales factores que condicionan las actividades apoyadas por el Programa, visualizando la capacidad de respuesta del Programa y de otros instrumentos de la política sectorial a las condicionantes del desarrollo rural en Coahuila. A partir de los resultados obtenidos, se conforma el marco necesario para establecer la corresponsabilidad de las acciones que apoya el Programa para atender la problemática y los retos que afronta el desarrollo rural en el Estado.

1.1 Comportamiento de variables clave de acuerdo con los estratos de productores

En forma general aquí se abordan los aspectos relacionados con el entorno de las actividades rurales más relevantes para el Programa y de los principales factores que condicionan su desarrollo.

1.1.1 Entorno estatal de la economía rural

Una de las principales condicionantes que tiene el desarrollo del sector agropecuario en Coahuila es su ubicación geográfica, que lo enmarca dentro de grandes extensiones del desierto chihuahuense, que se caracteriza por un clima extremoso y una baja precipitación pluvial, además de grandes períodos de sequía que elevan los índices de siniestralidad en las áreas de temporal, propician la sobreexplotación de los acuíferos en las áreas agrícolas de riego y merman la productividad de la ganadería extensiva. Aunado a lo anterior, se ve limitado por el minifundio que impide el logro de economías de escala y afecta la capacidad de negociación de los productores en la comercialización de sus productos y la compra de insumos, propiciando la incursión de los intermediarios, aspecto que tiende a mermar más aún su rentabilidad.

Según el INEGI la participación del sector primario en la economía estatal ha ido decreciendo, pues en 1996 contribuía con el 4.2% y para 2004 su participación es de 3.5%. Este decremento en la participación del PIB estatal, también se refleja en la participación del sector en el PIB Nacional, ya que en el 2002, el sector primario de Coahuila participó con el 2.14% y para 2004 fue de 2.01, aspecto que denota que el sector agropecuario del Estado, no está creciendo al mismo ritmo que el Nacional. Por lo anterior, las políticas públicas encaminadas a promover el desarrollo del campo en la entidad, tienen el gran reto de dinamizar al sector para que no siga perdiendo importancia dentro de la economía estatal.

La caída en la importancia del sector primario está repercutiendo en una disminución en la población ocupada del sector, pues para 2004 del total de población ocupada en el

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Estado, el 5.7% corresponde al sector primario, con una TMAC negativa del orden del 5.9%², a pesar de que la población rural representa el 10.6% del total estatal.

El Estado se divide políticamente en 38 municipios agrupados en 5 regiones productivas que coinciden con el espacio de influencia de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), establecidos por la SAGARPA³, y que están claramente diferenciadas por su potencial productivo. Estas regiones se caracterizan cada por contar con un áreas urbanas que son el eje de la economía regional, así tenemos que en la Región Norte el eje lo constituyen las ciudades de Piedras Negras y Acuña; en la Carbonífera Sabinas y Nueva Rosita; en la Región Centro Monclova y Frontera; en la Región Sureste Saltillo; y en la Región Laguna la ciudad de Torreón.

De acuerdo con los índices de bienestar de 1990 y 2000⁴, de los 38 municipios del Estado, únicamente Francisco I. Madero y Parras disminuyeron su nivel de bienestar, de muy alto a medio alto. La mejora en los demás municipios no es atribuible a la dinámica del sector rural, ya que las estrategias de desarrollo impulsadas en el Estado, concentran sus esfuerzos en los sectores industrial y de servicios, fomentándose un fuerte proceso de urbanización: en el 2000, el 89.4% de la población se concentra en las zonas urbanas y solamente el 10.6% en el medio rural⁵; adicionalmente, la población rural muestra una Tasa Media Anual de Crecimiento (TMAC) de -5.3% de 1960 al 2000.

La CONAPO reporta que en Coahuila sólo seis municipios se clasifican como marginados, que son: Candela, General Cepeda, Juárez, Jiménez, Ocampo y Viesca. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la clasificación del resto de los municipios como no marginados, se debe principalmente a su desarrollo en el sector industrial y de servicios, el cual ocurre en las zonas urbanas y no en las comunidades rurales, por lo que se considera que en todos los municipios del Estado se existen comunidades menores de 2500 habitantes con un grado alto y medio de marginación y dispersión, e inclusive, en el Estudio denominado Reordenamiento Territorial del Estado de Coahuila, se clasifica 15 municipios como rurales y dos como muy rurales⁶ (Anexo 2, Cuadro 1). El 96.1% de las localidades es menor a 500 habitantes⁷ y en ellas se concentra apenas el 5.3% de la población estatal.

El tamaño de las localidades y su dispersión en el Estado, dificulta la atención de la población rural en todos los servicios primarios y el impulso de procesos de desarrollo integral en ellas. El 83.2% de las localidades rurales tienen menos de 50 habitantes, por lo que trazar una estrategia para atenderlas implica un monto de recursos que Coahuila y la federación no tienen, e implicaría adicionalmente una atomización de recursos con muy bajos impactos, sobre todo si se toma en cuenta que de las localidades no clasificadas por CONAPO, 2,988 cuentan con una o dos viviendas.

2 En la década de los 70's la población ocupada en el sector primario era de 29.6%, valor que pone de manifiesto la pérdida de capacidad del sector para retener a la población económicamente activa.

3 La región Norte equivale al DDR 01 Acuña, La Región Carbonífera al DDR 02 Sabinas, La Región Centro Desierto al DDR 03 Frontera, La Región Sureste al DDR 04 Saltillo y por último la Región Laguna al DDR 05 Laguna.

4 INEGI. 1994 y 2000. Niveles de bienestar en México. Las categorías del nivel de medición van de medio bajo a muy alto nivel de bienestar.

5 SAGARPA-GEC. 2004. Informe estatal. Programa de Fomento Agrícola. 2003. Problemática Agrícola y su atención por la Alianza para el Campo. Cuadro Anexo 1.2.2. página 80.

6 La clasificación se realiza conforme al Índice de Calderón.

7 INEGI. Tabulados Básicos Nacionales por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población: y Vivienda 2000 (Versión Disco Compacto).

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

De las 4,211 localidades reportadas por el INEGI, la CONAPO clasificó 1,221 localidades, de las que 523 son de muy alto y alto grado de marginación⁸, representando el 42.8% de las localidades clasificadas (1,221) y el 12.4% del total; en este tipo de comunidades vive el 1.8% de la población estatal. Las localidades de grado de marginación media representan el 37.3% del total y concentran el 5.1% de la población del Estado. La misma CONAPO reporta que la presencia indígena en el Estado es casi nula; existen sólo dos localidades con habitantes de habla indígena y ambas se consideran de alta marginación, con un total de 118 personas.

El análisis en el ámbito regional de las localidades de muy alto y alto grado de marginación, indica que en la Región Sureste se concentra la mayor proporción de ellas, lo que es congruente con la distribución de localidades por región, ya que la Sureste es la que concentra el mayor número de comunidades rurales y el 43.1% tienen entre 50 y 499 habitantes; siguiéndole en orden de importancia la Centro y Carbonífera, que concentran el 37.9% de localidades de 1 a 49 habitantes y el 15.1% entre 50 y 499 habitantes (Anexo 2, Cuadro 2). No obstante, todas las regiones, con excepción de la Laguna, tienen entre el 40 y 59% de sus localidades con la característica de marginación mencionada (cuadro 1).

Cuadro 1. Distribución de localidades por regiones de Coahuila

Región	Localidades clasificadas		Muy alto y alto grado de marginación		
	Total (A)	% del total	Total (B)	% de (A)	% de (B)
Centro	208	17.0	87	41.8	16.6
Carbonífera	60	4.9	24	40.0	4.6
Laguna	338	27.7	90	26.6	17.2
Norte	154	12.6	49	31.8	9.4
Sureste	461	37.8	273	59.2	52.5
Total	1,221	100.00	523	42.8	100.0

Fuente: Con base en datos de CONAPO 2000.

Las estrategias de desarrollo (industrialización y maquiladoras) y los efectos colaterales de otras políticas en el medio rural han permitido disminuir los grados de marginación de las localidades en el Estado, lo que de alguna forma se confirma con los resultados de los índices de bienestar. Por ejemplo, con referencia 1995 a 2000, de 768 localidades de media alta y muy alta marginalidad analizadas, el 32% disminuyó su grado de marginación, un 16.4% lo incrementó y el 51.4% permaneció igual.

La población rural presenta una desigual distribución del ingreso, producto de las actividades que desarrollan, los precios y costos con los que se enfrentan y de la disponibilidad de recursos naturales de su unidad de producción. Del total de la población ocupada en el sector rural, el 16.85% no percibe ingresos, el 49% no recibe ingresos o recibe menos de un salario mínimo y el 69% no tiene ingresos o recibe menos de dos salarios mínimos. La región que muestra mayor población sin ingresos con relación a sus habitantes ocupados es la Sureste (29.4%) y la menor (8.46%) es la Laguna (figura 1.).

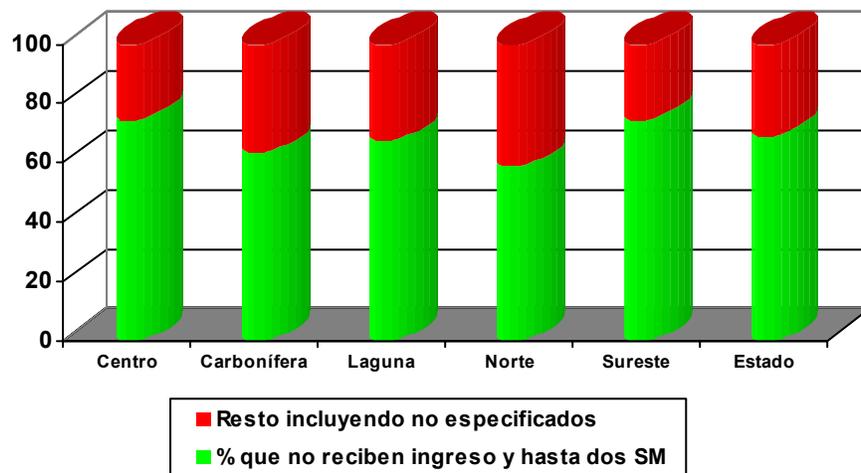
Los bajos ingresos que se observan en la actividad agropecuaria, derivan en presiones en la familia rural para cubrir sus gastos, que los obliga a buscar estrategias para solventarlos, entre las que destacan las actividades rurales no agropecuarias, al igual que

⁸ Estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Principales resultados por localidad.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

la emigración de un miembro o más de la familia rural, que se constituyen en una estrategias de sobrevivencia.

Figura 1. Distribución relativa de la población rural ocupada por rangos de ingresos y regiones



Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Aunque sin datos sólidos que puedan derivarse del XII Censo de Población y Vivienda, se puede afirmar que el empleo rural no agropecuario cumple una serie de funciones vitales para la agricultura, tales como el transporte de los insumos y los productos, la molienda y el procesamiento de las cosechas, la faena y el procesamiento de la carne, y la fabricación artesanal y reparación de herramientas simples (Anexo 2, Cuadro 3). Estas actividades han tomado mayor relevancia en la nueva ruralidad para complementar el ingreso familiar. De hecho, en Coahuila existen 108 ejidos (VII Censo Ejidal) que han sobrevivido sin dedicarse a las actividades agropecuarias y forestales.

Según el INEGI⁹ existen en Coahuila 42,988 posibles sujetos de derecho a parcela o solar, de los cuales el 64.3% se dedican a actividades no agropecuarias, que son consideradas como principales, es decir en este caso la agricultura complementa su ingreso. Estos sujetos desempeñan diversas actividades comerciales y de prestación servicios en las la cabeceras municipales, sobre todo en aquellas que son de fácil acceso desde las localidades rurales; esto ocurre principalmente en la región Laguna y Sureste en todos sus municipios, con excepción de General Cepeda, en Monclova en la región Centro, y en Jiménez en la Norte.

En síntesis, el sector agropecuario de Coahuila ha venido perdiendo importancia, hay un creciente abandono de las actividades agropecuarias, emigración y baja productividad. El entorno en que opera el Programa de Desarrollo Rural se caracteriza por la atomización y dispersión de la población rural, por los altos niveles de marginación que prevalecen en la mayor parte de las comunidades rurales y se manifiestan en bajos niveles de ingreso y bienestar e insuficiencia de oportunidades de empleo rural, presionando a que los jóvenes emigren dejando a los adultos mayores y a las mujeres a cargo de la UPR. Dado que existe un importante número de habitantes rurales que no cuentan con tierra, se hace

⁹INEGI. 2003. Coahuila. Núcleos Agrarios. Tabulados básicos por municipio. PROCEDE. Diciembre de 2003

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

urgente impulsar no solamente las actividades primarias, sino también las no agropecuarias como mecanismo de retención de la población rural.

1.1.2 Identificación de factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural

Las actividades productivas del sector agropecuario en Coahuila, se desarrollan en condiciones adversas, principalmente por lo limitado de los recursos disponibles para la producción, agua y tierra, en el subsector agrícola y sobreexplotación de agostaderos en la producción pecuaria, lo que propicia bajos niveles de producción y productividad, que se traduce en el abandono de las actividades. En los últimos 10 años la población dedicada a las actividades agrícolas disminuyó un 35%, generando problemas de escasez y alto costo de mano de obra en el sector rural, sobre todo en las regiones Norte, Sureste y Laguna, aspecto que algunos productores han solucionado trayendo mano de obra de otras entidades federativas, principalmente del sur del país.

La pérdida de rentabilidad del sector está acompañada con una fuerte migración campo ciudad, principalmente de los jóvenes que buscan apoyar a su familias con otras fuentes de ingreso, lo que está ocasionado que las actividades productivas del medio rural sean desarrolladas cada vez con mayor frecuencia por adultos mayores y mujeres.

El estado de Coahuila se encuentra clasificado con un alto grado de Amenaza de Sequía Agrícola¹⁰, es decir, la sequía es una condición natural de acuerdo a las características ambientales del territorio estatal, por lo cual, la disponibilidad de recursos físicos, sobre todo agua, es limitada. En la entidad, las precipitaciones pluviales son objeto de grandes variaciones, dependiendo de si el año que se evalúa es seco o lluvioso o de la estación meteorológica de que se haga el reporte. La precipitación promedio presenta diferencias de hasta 300 mm de una estación a otra (Cuadro 2) y si se compara el año más seco con el más lluvioso la brecha de diferencia se acentúa.

Cuadro 2. Precipitación media anual por estación meteorológica en Coahuila

Estación Meteorológica	Período	Precipitación promedio	Precipitación del año más seco	Precipitación del años más lluvioso
Carneros	De 1984 a 2001	374.9	183.0	525.6
Piedras Negras	De 1970 a 2001	559.8	346.2	1,009.1
Sierra Mojada	De 1960 a 2001	355.5	71.5	724.5
Juárez	De 1943 a 2001	456.7	85.1	573.7
Monclova	De 1947 a 2001	351.8	112.0	728.9
Saltillo	De 1948 a 2001	402.9	187.6	634.9
Cuatrociénegas	De 1943 a 2001	224.9	70.7	421.0

Fuente: Instituto Coahuilense de Ecología. 2000. Ordenamiento Territorial del Estado de Coahuila.

Dados los promedios de precipitación anual, se considera que gran parte de la superficie del Estado no es apta para la agricultura, ya que para tener una agricultura próspera bajo condiciones de temporal se requiere una precipitación mínima del 600 mm anual, valor

¹⁰ SGARPA-CONAZA- Informe de evaluación del PIASRE 2004. La Amenaza de Sequía se refiere al peligro latente que presentan los sistemas productivos, no al riesgo, ya que este depende de la vulnerabilidad (social, tecnológica y económica) y del grado de exposición de la estructura productiva ante la amenaza.

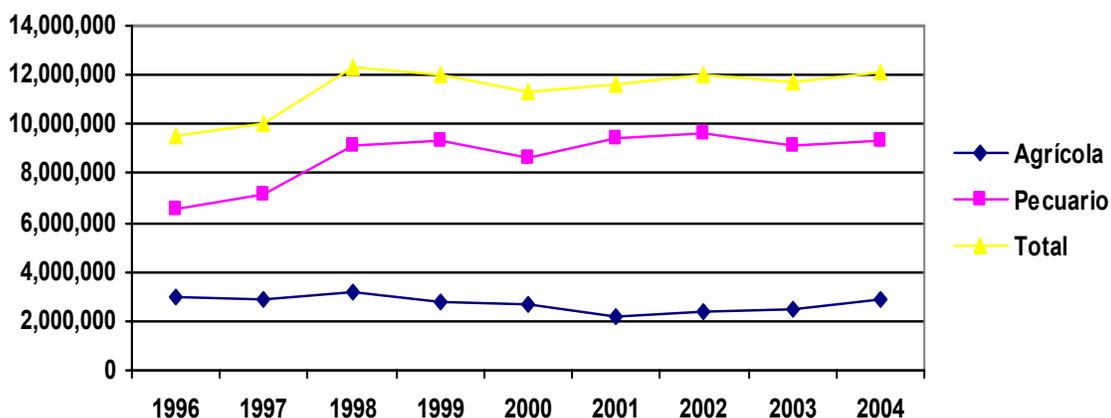
Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

que no se alcanza en promedio en ninguna de las estaciones meteorológicas, por lo que el éxito de los cultivos establecidos bajo el régimen de temporal es incierto.

Con base en las consideraciones anteriores, se dice que Coahuila presenta una mayor vocación para la ganadería, lo que se demuestra, por la participación de ésta en la actividad agropecuaria. Si se analiza en conjunto la participación de los subsectores agrícola y pecuario en el valor real de la producción, se observa que para el año 2004 la participación del subsector pecuario fue del orden del 76.7% y el agrícola del 23.3%, lo que pone de manifiesto la tendencia del Estado hacia las actividades pecuarias.

Lo anterior se reafirma al hacer un análisis para el período 1996 al 2004¹¹, lo que da como resultado una TMAC de 3.1% para el valor real de la producción conjunta del subsector agrícola y pecuario. La tasa de crecimiento es reducida debido a que el subsector agrícola presenta una TMAC de -0.6%, que tiende a normalizarse, ya que para el ejercicio 2002 mostraba una tasa media anual de crecimiento de -3.5%. Esta tasa negativa del subsector agrícola es compensada por el crecimiento del 4.6% en el valor real de la producción del subsector pecuario, lo que debido al peso de la ganadería en Coahuila hace que el sector agropecuario muestre un crecimiento positivo (figura 2).

Figura 2. Comportamiento del valor de la producción de los subsectores agrícola y pecuario 1996-2004 (miles de pesos)



Fuente: SIACON 2004.

Nota: Valores reales, base 2002.

Es de señalar que el incremento positivo en el valor real de la producción pecuaria, básicamente se sustenta en el incremento que se observa en la avicultura y en la ganadería bovina. La producción bovina en general representa el 61.4% del valor real de la producción pecuaria en el Estado, y al agregarse la avicultura participan con el 91.6%, representando la producción de caprinos solamente el 4.5%.

Por especie y propósito, los bovinos de leche representan el 37.5% del valor real de la producción pecuaria con TMAC de 5.2%, mientras que la producción de ganado bovino en pie y canal representan el 23.9%. El valor de la producción caprina alcanza una TMAC de 5.2%, destacando la venta de ganado en pie con una TMAC de 7.3%, la más alta en la producción de caprinos, seguido de la venta en canal.

11 SIACON 2004.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Aunque la avicultura representa 30.2% del valor de la producción pecuaria, no se profundiza en su análisis, ya que para que esta actividad sea rentable se requiere de explotaciones intensivas a gran escala, con grandes demandas de capital, de manera que quedan fuera del alcance de la población objetivo del PDR.

Aunque la ganadería caprina se considera de atención prioritaria para el Programa, debe tomarse en cuenta que el medio físico de Coahuila presenta algunas restricciones para su desarrollo, ya que solamente una proporción reducida del Estado muestra aptitud alta para este tipo de explotación, solo las áreas marcadas con un círculo en el Anexo 2, Figura 1 son de alta aptitud. Por lo anterior se puede afirmar que la suerte de la caprinocultura está ligada en principio con las fuentes de abastecimiento para su alimentación, no obstante los caprinocultores del Estado no siempre cuentan con la disponibilidad de tierras para la siembra de forrajes o de otros cultivos y cuando disponen de ellas o son de temporal o bien presentan una baja escala de producción que les provoca altos costos, lo que propicia que no sean rentables.

Para el caso de la explotación de bovinos y caprinos de manera extensiva, en la entidad se tiene como limitante la calidad de los agostaderos, los cuales por las condiciones fisiográficas del Estado, se consideran de mala calidad y en condiciones de sobreexplotación, donde se requiere de hasta 38 ha por unidad animal¹², encontrando como mínimo principalmente en la región Norte y Carbonífera del Estado 14 ha por unidad animal¹³, lo que hace de estas regiones las principales productoras de ganado bovino productor de carne bajo el sistema de producción extensiva. Caso contrario se observa en región Laguna, que con sólo el 4% del agostadero estatal contribuye con casi el 40% del valor de la producción de bovinos y caprinos, producción que se sustenta en la producción de forrajes y utilización de esquilmos de cultivos establecidos bajo régimen de riego.

La región Norte tiene como soporte de su desarrollo ganadero la superficie de pasto, la avena y el sorgo forrajero (cuadro 3), en tanto que la región Carbonífera se sostiene principalmente con el pasto, la región Centro presenta la mayor diversidad. Por su parte, la región Sureste se basa en la avena y sorgo forrajero, la Laguna como segunda cuenca lechera en el ámbito nacional, finca su desarrollo ganadero en la alfalfa, una parte de la cual tiene que importar de otras regiones del país.

Cuadro 3. Participación relativa en la superficie cosechada de forrajes en 2003

Cultivo	Regiones				
	Norte	Carbonífera	Centro	Sureste	Laguna
Alfalfa	1.21	0.08	15.59	10.98	72.14
Avena forrajera	32.58	7.74	15.66	27.23	16.70
Pasto	51.06	29.63	16.45	1.54	1.33
Sorgo forrajero	34.13	9.29	25.53	13.96	17.09

Fuente: SAGARPA-Delegación en el Estado de Coahuila y SAGARPA Delegación en la Comarca Lagunera.

Nota: Para el caso de 2004 son cifras preliminares

No todas las regiones del Estado cuentan con las condiciones necesarias para generar los forrajes que demanda la ganadería, como lo muestran los índices de siniestralidad

¹² Se considera una unidad animal a una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, según las especificaciones de la Delegación de la SAGARPA.

¹³ Memoria de la Comisión Técnica Consultiva para la Determinación Regional de los Coeficientes de Agostadero para el estado de Coahuila. 1983.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

simple¹⁴. Así por ejemplo, en el caso de las regiones Norte y Centro, la alfalfa presenta menores condiciones de adaptación ambiental, lo mismo sucede con el sorgo en la región Carbonífera en donde definitivamente la siniestralidad 2003 superó la media histórica del Estado (cuadro 4).

Cuadro 4. Siniestralidad de cultivos forrajeros en 2003 en Coahuila

Siniestralidad	Regiones					Siniestralidad 1993-2003
	Norte	Carbonífera	Centro	Sureste	Laguna	
Alfalfa	7.4	0.0	11.5	0.0	0.1	0.66
Avena forrajera	0.0	7.0	0.1	0.0	0.3	2.10
Pasto	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	15.27
Sorgo forrajero	0.2	39.3	1.7	0.0	0.4	3.19

Fuente: SAGARPA-Delegación en el Estado de Coahuila y SAGARPA Delegación en la Comarca Lagunera.

En consecuencia, podría ser un desacierto apoyar a los forrajes en algunas regiones donde presentan alta siniestralidad, sólo porque son cadenas prioritarias; ese es el caso del sorgo en la Región Carbonífera y de la alfalfa en la Norte. En términos de subsidios para el desarrollo rural, sería más eficiente impulsar otro tipo de actividades con mayor eficiencia relativa, ya sea agropecuarias u otro tipo de actividades en el medio rural¹⁵.

Según el VII Censo Agrícola-Ganadero, del año 1991¹⁶, existen 51,089 unidades de producción rural (UPR) con superficie de labor agrícola y poseen 533,874 ha, que representan el 78.54% de las 679,681 ha parceladas; de éstas solamente se siembra de manera regular el 56% debido a la baja precipitación pluvial que predomina en el Estado y a la limitada disponibilidad de agua para riego. El 66.9% de las UPR sembraron maíz y el 40.5% sembraron frijol, siendo la gran mayoría agricultores de subsistencia. En la actualidad el número de productores dedicados a estos cultivos se ha reducido a la mitad debido a las pérdidas de cosechas por sequía y a la apertura comercial que ha acentuado el problema de la baja rentabilidad de los granos¹⁷. En las áreas de temporal los granos están siendo sustituidos por forrajes, mientras que en las de riego son desplazados principalmente por forrajes y algunas hortalizas (cuadro 5).

Otro factor que limita las posibilidades de desarrollo de las actividades productivas en el medio rural es organización de los productores. De acuerdo con INEGI (2001)¹⁸, el 52% de los ejidatarios no manifiesta ningún tipo de organización; de los que reportan alguna forma de organización, la principal (59%) es la unión de ejidos, que es una figura de organización más de carácter político que productivo y constituye gran parte de la cultura organizacional de los ejidatarios de mayor edad. Este tipo de ejidatarios, que son la mayoría, difícilmente se podrá agrupar en SPR, sólo una parte de aquellos con edades no tan avanzadas se integran a los grupos de producción (37%) y principalmente en las áreas de riego. En estas circunstancias, agravadas por la dispersión de las localidades,

¹⁴ La siniestralidad simple se define como el cociente de la diferencia de la superficie sembrada y la cosechada entre la superficie sembrada.

¹⁵ En tanto que los siniestros originados por el clima o por otras causas no se han precisado, no se podrá conocer porqué el dinero público que se invierte no da resultados. En este sentido pagar por estudios locales y especiales no es un gasto sino una inversión y son necesarios para impulsar un desarrollo rural regional adecuado. No debe olvidarse que si el Estado se conforma por regiones, las cuales coinciden con los distritos, los apoyos tendrán efectos diferenciados de acuerdo a las condiciones de desarrollo de cada distrito o región.

¹⁶ INEGI. 1994. Coahuila Resultados definitivos. Tomo I. VII Censo Agrícola-Ganadero. Aguascalientes, Ags.

¹⁷ SAGARPA-Gobierno del Estado de Coahuila. Problemática agrícola y su atención por la Alianza para el Campo. Evaluación Alianza Contigo, Informe de evaluación estatal Programa de Fomento Agrícola; Octubre 2004.

¹⁸ INEGI. Resultados del VIII Censo Ejidal, 2001.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

los productores no son sujetos de financiamiento, ni pueden ser atendidos por programas de fomento agropecuario que requieren de altas aportaciones para participar en ellos; En 2004 únicamente 1,664 productores fueron apoyados por financiera rural, los que representan el 3.8% de la población ocupada en el sector.

Cuadro 5. Tendencias de la superficie sembrada de forrajes y granos en Coahuila. 1991-2003

Cultivo	Superficie sembrada promedio (Ha)			Incremento 1991-1995/2001-2003
	1990-1995	1996-2000	2001-2003	
Pastos, zacates y praderas	85673	94171	96152	12.2
Cebada forrajera	1051	1198	1468	39.7
Alfalfa	16940	21712	23943	41.3
Avena forrajera	12647	15211	18710	47.9
Maíz forrajero	3903	6521	7314	87.4
Sorgo forrajero	11361	23210	29431	159.1
Trigo forrajero	272	987	1243	356.8
Maíz grano	57712	47169	36532	-36.7
Algodón	8322	10817	4440	-46.7
Frijol	21818	15136	9165	-58.0
Sorgo grano	8527	9994	3047	-64.3
Triticale forrajero	540	47	169	-68.8
Trigo grano	17059	15160	3855	-77.4

Fuente: SAGARPA-Gobierno del Estado de Coahuila. Problemática agrícola y su atención por la Alianza para el Campo. Evaluación Alianza Contigo, Informe de evaluación estatal Programa de Fomento Agrícola; octubre 2004.

Esta conjunción de elementos naturales y organizacionales hace vulnerable productiva y económicamente a la población rural atendida por el PDR y vinculada a las cadenas prioritarias. Por ejemplo, los hatos caprinos en promedio son pequeños (70 cabezas), cuentan con escasa infraestructura¹⁹ y bajos niveles de productividad. De acuerdo con Valdés (2001 y 2002) la estructura del hato es más o menos homogénea en el Norte y Sureste; el tamaño del hato tiene una tendencia a la disminución, debida en parte a los bajos índices de producción y reproducción detectados por estos estudios²⁰ y cuyo nivel se asocia a la deficiente alimentación y manejo del ganado.

En el Estado, con excepción de la Laguna, la caprinocultura se orienta principalmente a la producción de cabrito en pie, el cual se comercializa a través de intermediarios. La baja disponibilidad de alimento para las cabras se traduce en cabritos de menor peso y bajo porcentaje de grasa, que complica al productor el acceso al mercado en mejores condiciones de negociación. De acuerdo con lo que se señala en el Informe de Evaluación del PDR 2003, el cabrito se vende por cabeza y por calidad definida por rangos de peso, por lo que, para llegar a pesos regulares, se suplementa al ganado con lo mínimo indispensable para no incurrir en altos costos. La leche por su parte, al menos en el Norte

¹⁹ En la región Sureste el equipo promedio que disponen los productores es la camioneta (35%), "chamuscadores de nopal" (13%) y el 14% usa refrigeradores domésticos para almacenar el queso que producen. Las instalaciones, son corrales para confinar el ganado por las noches, el semental esta separado y amarrado, y sólo las crías tienen otro pequeño corral. Adicionalmente sólo el 30.6% de los productores de la región Norte dispone de agua en su unidad de producción (Valdés, Ricardo et. al. 2001. Problemática y oportunidades de desarrollo de la caprinocultura en el sureste de Coahuila. Gobierno del Estado, SAGARPA, UAAAN. Saltillo, Coahuila.

²⁰ Valdés Silva Ricardo, et. al. 2002. Problemática de la caprinocultura y ovinocultura en el norte del estado de Coahuila. UAAAN-SAGARPA, Buenavista, Saltillo, Coahuila.

y Sureste del Estado, no tiene un mercado asegurado, lo que no motiva para prolongar la curva de lactancia, agregando mejores fuentes de alimentación.

Con todo y la problemática señalada, se considera que la producción de forrajes, bovinos y caprinos son actividades de alta importancia social en el Estado. En el caso de forrajes, representan el 70% de la superficie sembrada estatal y constituyen casi la única opción de producción en las zonas temporaleras. Por su parte la caprinocultura es una actividad que en su mayor parte se desarrolla en áreas marginadas y por productores de edad avanzada que combinan esta actividad con la realización de otras como la agricultura de temporal y la recolección de plantas del semidesierto²¹, la recolección y tallado de lechuguilla. En el caso de la producción de bovinos, constituye una especie de caja de ahorro para la población rural de escasos recursos económicos, que constituyen la estrategia para solventar situaciones de emergencia, tales como enfermedad y adquisición de insumos para la producción de otras actividades.

1.2 Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial a las condicionantes del desarrollo rural en Coahuila

Aquí se revisa la orientación del Programa, la existencia de otros programas complementarios en el Estado y sus relaciones de complementariedad con el PDR.

1.2.1 Orientación básica del Programa en el Estado

En el Estado, con apego o congruencia con las Reglas de Operación expedidas e incluso superando los montos mínimos establecidos en ellas, se ha buscado por medio de los tres subprogramas base desarrollar el capital físico, promover el desarrollo del capital humano y fortalecer el capital social por medio del apoyo a organizaciones de productores, el fortalecimiento de los CMDRS y la municipalización del PDR.

Las localidades con menos de 2,500 habitantes son clasificadas como rurales y, partiendo de la premisa de que en este tipo de localidades se concentra gran parte de la población con mayores índices de marginación, se define a los habitantes de estas localidades como población objetivo del PDR. En la operación del Programa se da prioridad a los solicitantes provenientes de localidades de alto y muy alto grado de marginación y a quienes se dedican a la producción de forrajes, bovinos o de caprinos, que son las cadenas consideradas como de atención prioritaria por el Programa, dada su alta inclusión social.

En el año 2004 el PDR ejerció un presupuesto de 65.5 millones de pesos, equivalente al 34.9% del presupuesto total de la Alianza en Coahuila. Por medio del PAPIR el Programa apoya inversiones en proyectos para la producción primaria, principalmente para bovinos, caprinos y forrajes, y en otro tipo de actividades que contribuyan a darle valor a la producción primaria o a diversificar fuentes de empleo e ingreso en el sector rural; el presupuesto del PAPIR fue de 52.7 millones de pesos, con los que se apoyó a 402 proyectos²². El PRODESCA apoya fundamentalmente la puesta en marcha de proyectos de inversión y algunas acciones de asesoría y capacitación técnica a productores, para lo cual se destinó un monto de 8.0 millones de pesos en 2004. A través del PROFEMOR se apoyan actividades para el fortalecimiento de los Consejos Municipales y los Consejos

21 Valdés Silva, et al, Estudios sobre la caprinocultura en la Región Norte y Sureste del Estado de Coahuila, UAAAN-FOFAEC, 2001.

22 Información proporcionada a la EEE, con corte al mes de abril de 2005.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, así como el fortalecimiento de organizaciones económicas de productores, con lo que se busca mejorar los niveles de organización, la operación descentralizada de los recursos y la capacidad de autogestión de los productores; el presupuesto ejercido por el PROFEMOR fue de 4.8 millones en 2004.

En congruencia con la problemática identificada en el sector, en Coahuila se ha comprendido que el espectro de necesidades de la UPR es amplio y el desarrollo rural complejo, por lo que no sirve atender a los beneficiarios con componentes aislados, sino con proyectos integrales como clave para detonar su desarrollo. En consecuencia, desde el año 2004 el proyecto es la única forma de acceder a los subsidios del Programa, bajo la premisa de consolidar a las UPR con capital físico, además de promover la organización y conjunción de esfuerzos de los productores al requerir como mínimo que sean grupos conformados por seis productores, lo que a su vez puede propiciar el logro de economías de escala y mayor capacidad de negociación, tanto en la venta de sus productos como en la compra de insumos.

Al interior del Programa queda aún pendiente lograr una mayor articulación entre subprogramas, el mayor fortalecimiento y calidad de las acciones de PRODESCA y la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional, ya que en principio la mayor integralidad de los proyectos reclamarían mayores recursos que no sería posible obtener sólo del PDR, con lo que se extendería la temporalidad del Programa para atender a los sujetos de desarrollo con al menos un proyecto.

1.2.2 Complementariedad de otros programas federales y estatales con el PDR

La importancia de los diferentes fondos y programas que operan en el Estado es destacable, así por ejemplo, se destinan para la atención de sector agropecuario 3,166.5 millones de pesos (Anexo 2, Cuadro 4). Del total de recursos destinados al sector, el 15.3% corresponde a programas federalizados, el 8.9% a programas federales y el 1.6% a programas estatales, sobresaliendo el rubro de financiamiento para el desarrollo agropecuario, que representa el 74.3%, en el que el Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA) representa el 75.1%, la Financiera Rural el 22.9% y el resto corresponde a la participación del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad (FONAES).

Entre los principales programas de la Alianza que operan en la entidad y pueden ser complementarios al PDR, se encuentran Sanidad Vegetal, Salud Animal y el de Investigación y Transferencia de Tecnología. Los programas de Sanidad realizan campañas tendientes a mantener a la entidad libre de plagas y enfermedades. Por su parte, el programa de ITT pretende generar soluciones adecuadas para los principales problemas que aquejan a la producción agropecuaria en Coahuila.

A través de diversos programas la CONAGUA destina 102.8 millones de pesos a la modernización y rehabilitación de áreas de riego, principalmente para mejorar el manejo del agua antes de que llegue a las parcelas de los agricultores.

El Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva (PIASRE), impulsa acciones dirigidas a la conservación de suelo y agua, reconversión de cultivos cíclicos a perennes y a la construcción de infraestructura operativa para áreas agrícolas de temporal y ganadería extensiva. Este programa tiene mucha incidencia en la población

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

objetivo del PDR y sus recursos también se están aprobando a través del CMDRS. La inversión de este programa en Coahuila fue de 35 millones en el 2004.

El Programa de Reactivación y Apoyo Directo a los Productores Agrícolas (PROCAMPO) contribuye a la capitalización de las unidades de producción mediante apoyos directos al ingreso del productor. En el año 2004 apoyó a 41,638 mil productores y a un total 148,693 ha, con una inversión de 146 millones de pesos y bajo la modalidad de PROCAMPO Capitaliza, promueve, al igual que el PDR, el implementación de proyectos integrales, tendientes a capitalizar las UPR.

En Coahuila operan también programas estatales que buscan apoyar la construcción y rehabilitación de obras en el medio rural, así como la capacitación y asesoría a los productores para la creación de empresas rurales y la constitución de fondos de inversión, para lo que se destinaron 49 millones en el año 2004. Entre estos programas destacan el PRODERCO y los Programas de Apoyos a Productores Agropecuarios.

Además de los Programas de subsidios, existen otras opciones para el financiamiento de las actividades rurales, ya que instituciones como FIRCO, FIRA y Financiera Rural ofrecen recursos de crédito para dar liquidez a las empresas rurales y posibilitar el arranque de sus proyectos. En el caso del FIRCO el crédito es recuperable, pero no tiene costo financiero.

Existen buenas posibilidades de complementar las acciones del PDR con recursos de otros programas, por ejemplo, se pueden aprovechar el de Reconversión Productiva para hacer mezcla de recursos en proyectos que impliquen reconversión productiva o la mejora de infraestructura en áreas de alta siniestralidad; los apoyos para Infraestructura Hidroagrícola permiten complementar la infraestructura de riego; las acciones que emprende el Estado en materia de transferencia de tecnología pueden ligarse también con la de asistencia técnica en comunidades marginadas; los Programas de la Alianza pueden en el caso de los productores de zonas marginadas articularse en el apoyo a caprinos y el impulso a forrajes. El programa de microcuencas que maneja el Plan Rector de Producción y Conservación de FIRCO, puede coordinarse con el de planes estratégicos de desarrollo municipal, etc.

Las posibilidades son múltiples, no obstante parece imposible poder superar en un sólo Estado, toda la normatividad y complejidades administrativas que cada programa implica. Lo que si se puede lograr es el establecimiento de reuniones de coordinación y planeación estratégica para compartir recursos, complementar apoyos y acciones en proyectos integrales para la población menos favorecida en la historia del desarrollo rural. Este es uno de los retos mayúsculos del Programa de Desarrollo Rural en el Estado.

Capítulo 2

Principales resultados y tendencias del Programa

En este capítulo se analizan los principales resultados acumulados desde los inicios de operación del Programa, con la finalidad de cuantificar sus logros en cuanto a cobertura y contribución a resolver la problemática identificada en el análisis del entorno. Se analizan las acciones más relevantes impulsadas por el Programa y sus impactos en el desarrollo rural del Estado.

2.1 Resultados

El análisis de resultados se realiza con base a la información oficial del programa y a partir de los informes de evaluación de ejercicios anteriores. El análisis toma en cuenta que el PDR ha sufrido múltiples adecuaciones en los programas y componentes, así como en las Reglas de Operación, lo que dificulta las comparaciones de los resultados a través del tiempo. Cuando es necesario se consideran dos etapas para el análisis: la primera, de 1996 al 2001, se caracteriza por dispersión de los apoyos y la atención de gran número de beneficiarios con montos pequeños, que le daban un cierto carácter asistencial al Programa; y la segunda a partir de la modificación de las RO en el 2001, que permitió el reagrupamiento de los programas y definición más precisa de beneficiarios, regiones y actividades de atención prioritaria a partir del 2002, visualizando a la inversión pública como detonante del desarrollo y un mecanismo para el estímulo de la inversión por parte de los productores rurales en proyectos integrales.

2.1.1 La evolución de la inversión del PDR en el estado de Coahuila

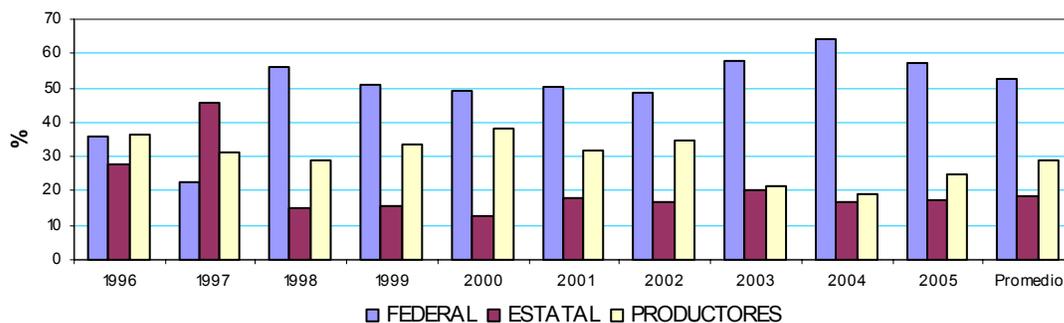
La inversión pública destinada al PDR en Coahuila fue de 65.5 millones de pesos en el año 2004, lo que representó el 39.17% de los recursos fiscales asignados a la APC en Coahuila. El presupuesto del PDR ha tenido una expansión más dinámica que la de los recursos de la Alianza, pues en términos reales creció a una tasa del 28.06% anual, mientras que la inversión total de la Alianza aumentó al 1.90% en el período 1996-2004 (Anexo 2, Cuadro 5), lo que denota el aumento de la importancia relativa que las autoridades estatales conceden a los programas de desarrollo rural, que pasan de una participación del 6.29% en el total de la APC en 1996 a otra del 39.17% en el 2004, dirigiendo los apoyos principalmente a la población con mayores índices de marginación. Cabe aclarar que el ritmo de crecimiento de los recursos del programa se ha reducido de manera importante a partir del año 2001, creciendo al 5.02% anual, dos puntos menos que el crecimiento de los fondos de la Alianza.

La inversión por beneficiario y por solicitud aumentó a medida que la visión del desarrollo rural se ha ido afinando, hasta concebir al proyecto productivo, presentado por un grupo de productores, como el elemento básico para la entrega de apoyos tanto de inversión como de asistencia técnica y capacitación. Los valores máximos se registraron en 2002 y 2003, pero se reducen en el año 2004 (Anexo 2, Cuadro 6), al incrementarse el número de solicitudes y de beneficiarios atendidos como resultado de la municipalización y de la realización de algunos eventos de capacitación. En el 2004 el apoyo promedio fue de 17,422 pesos por solicitud y 7,706 por beneficiario.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

En el año 2004 el presupuesto total del Programa, incluyendo la aportación de productores, fue de 70'914,842 pesos, de los que el 81.1% fue aportado por el gobierno y el resto por los productores; el gobierno estatal aportó el equivalente al 21% del total de fondos públicos. En términos generales la participación estatal en los fondos del Programa se mantiene estable desde el 2001 y la aportación de fondos federales ha tendido a crecer (Figura 3), mientras que la de los productores ha disminuido al aumentar las inversiones en PRODESCA y PROFEMOR, subprogramas en los que la aportación de los productores no existe o es mínima. Además en el ejercicio 2004 se incrementó la atención a grupos prioritarios, que conforme a las RO alcanzan un mayor porcentaje de apoyo.

Figura 3. Estructura porcentual de la inversión del PDR por fuente de aportación



Fuente: Elaborado con datos de los cierres financieros del Programa y Anexo Técnico 2005.

En cuanto a la distribución de los recursos del PDR entre los subprogramas que lo integran, se observa que históricamente más del 80% de los recursos se han destinado a la inversión en capital físico, mientras que las asignaciones para el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento organizacional han sido muy variables (Anexo 2, Cuadro 7), sobre todo en los primeros años de operación del programa, antes de que se definiera la política de tratar de integrar en un sólo programa los apoyos para capital físico (PAPIR), para el desarrollo de capacidades (PRODESCA) y el fortalecimiento de las organizaciones económicas (PROFEMOR).

En los últimos años se ha destinado el 80% al PAPIR, pero se ha reducido la asignación de fondos para el PRODESCA y se han incrementado los destinados al PROFEMOR. Este cambio obedece a dos factores: por un lado, a que la fase de diseño y puesta marcha de proyectos ha dejado de ser una necesidad apremiante y si en cambio lo es el fortalecer a los CMDRS y a los CDDRS como mecanismo para implementar el proceso de municipalización del Programa, lo que a su vez puede constituir un instrumento para mejorar la focalización y los impactos de las inversiones al participar en la definición de prioridades y la asignación de recursos quienes están en contacto directo con la realidad de las distintas regiones rurales.

Al analizar la evolución de la distribución geográfica de los apoyos, se observa una alta concentración de los mismos en los DDR de Saltillo (51.2%) y Frontera (23,76%) (Anexo 2, Cuadro 8). Regularmente el DDR Saltillo ha concentrado poco más de la mitad de los apoyos, lo que se puede atribuir a tres factores: al centralismo derivado de la ubicación en Saltillo de las oficinas desde donde se dirige y opera el Programa, a la concentración en Saltillo de la mayor parte de los prestadores de servicios profesionales y a la ubicación del 52.2% de las comunidades con mayores niveles de marginación en la región sureste de la

entidad. Los demás DDR muestran niveles variables de participación en la distribución de recursos (Anexo 2, cuadro 9), aunque es de reconocer que en los últimos ejercicios se ha tendido a buscar una distribución más equilibrada entre el porcentaje de recursos que se asigna a cada DDR y la cantidad de comunidades marginadas que concentra, lo que se observa con mayor claridad al municipalizarse el 50% de los recursos y hacerse la asignación conforme una fórmula que toma en cuenta el grado de marginación de los municipios.

2.1.2 Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso entre las regiones rurales marginadas de la entidad

Como se señaló en el capítulo anterior, uno de los problemas más fuertes que enfrenta la población rural de Coahuila, en especial la de las regiones más marginadas, es la deficiente dotación de recursos naturales, sobre todo agua, el minifundismo, la escasez de capital y la falta de oportunidades que obliga a emigrar a parte de la población. En este sentido, las inversiones apoyadas por el PDR son de suma importancia para la capitalización de las UPR, sobre todo las de menor tamaño, y contribuyen a mejorar las oportunidades de empleo e ingreso, como se ha demostrado en las evaluaciones de impactos del Programa en los últimos años. Por ejemplo, en la evaluación 2003, se menciona que los apoyos permitieron a los beneficiarios aumentar su ingreso entre un 15 y un 32%, dependiendo del tipo de actividad en la que se aplica el apoyo, que el empleo se incrementó entre 12 y 45%, que la mayor parte de los beneficiarios reportan niveles crecientes de capitalización y que el nivel de uso del apoyo fue en promedio del 74%.

Los informes también reportan que la inversión realizada por el PDR en capital fijo, permitió mejorar el índice de utilización de la superficie (de 0.34 en 2001 a 0.42 en 2003), una ampliación de la superficie bajo condiciones de riego (de 0.19 a 0.32 en 2003), un crecimiento del hato ganadero (entre el 25 y el 44%)²³, una creciente incorporación de actividades no agropecuarias en las áreas rurales, y una modificación significativa de los índices de generación de excedentes agrícolas, pecuarios y no agropecuarios.

En el caso de apoyos para actividades no agropecuarias generalmente se trata de actividades nuevas, por lo que la capitalización y el incremento en el ingreso y el empleo son atribuibles a la inversión impulsada por el programa, además de que se generan oportunidades para la población rural que no cuenta con tierra.

2.2 Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes apoyados en el Estado

En seguida se analizan las tendencias en cuanto a la cobertura de beneficiarios y principales componentes apoyados por el programa, haciendo énfasis en el caso del PAPIR, al que se destina poco más del 80% de los recursos del PDR y es del que se dispuso de información histórica.

2.2.1 Número y tipo de beneficiarios y la atención a grupos prioritarios

En los primeros años de operación del PDR la población objetivo quedó definida como la de productores de transición y de subsistencia; a partir de 1998 se incorpora la población de zonas rurales marginadas y en 1999 se agrega la atención a las mujeres y jóvenes,

²³ Dependiendo del tipo de productor.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

con componentes no agropecuarios. En el 2002 se precisa que la población objetivo es la señalada en el artículo dos de la Ley de Desarrollo Sustentable, priorizando a las zonas rurales marginadas y a otros grupos prioritarios. La precisión de la población objetivo fue eliminando la dispersión y se evolucionó hacia grupos más compactos, con lo que aumentó el subsidio por beneficiario.

Hasta el año 2004 el Programa, considerando todas sus etapas y modalidades, ha logrado atender a un total de 108,412 beneficiarios y 17,542 solicitudes (Anexo 2, Cuadro 6), la mayor parte de ellos durante el período 1999-2001, cuando se dio más importancia a la cobertura que a los impactos. A partir del 2002 se reduce el número de beneficiarios y se focalizan mejor los apoyos, lo que permitió elevar el subsidio por solicitud, que aumentó 19,329 pesos en 2001 a 52,246 en 2003. Esta tendencia se revierte en el 2004, como resultado de la municipalización de la mitad de los recursos del Programa.

Dado que la tipología que se considera en las actuales RO es distinta a la existente hasta el año 2001, el análisis por tipo de beneficiario se hará solamente para el período 2002-2004. En estos últimos tres años se observa una tendencia a reducir el porcentaje de productores de bajos ingresos atendidos, sin embargo la inversión que se destina a su apoyo no se ha reducido en la misma proporción (Anexo 2, Cuadro 10), lo que refleja el interés de los directivos del PDR por dirigir las inversiones hacia proyectos de mayor impacto. En el 2001, el 87.42% de los beneficiarios eran PBIZN y se les asignó el 86.39% del presupuesto del PAPIR, para el 2004 los PIBZN representaron el 25.16% de beneficiarios y recibieron el 40.92% del presupuesto. Para el caso de los PBIT se registra el fenómeno contrario, para el 2004 representan el 71.10% de los beneficiarios atendidos y reciben el 47.24% de la inversión

En los tres años analizados y también en el 2005, se cumple con el mandato de asignar por lo menos un 70% de la inversión a productores de localidades de alta y muy alta marginación; incluso la proporción llegó al 92.15% en el año 2002. Sin embargo, no se cumple con la disposición asignar al menos un 25% del presupuesto a PBIZN.

En relación con la atención a grupos prioritarios, se observa que del 2002 al 2004 el porcentaje de beneficiarios perteneciente a grupos prioritarios aumentó del 28.26 al 42.91%, mientras que el presupuesto asignado a dichos grupos aumentó del 44.90 al 51% (Anexo 2 Cuadro 11). La proporción de beneficiarios pertenecientes a mujeres se duplicó entre 2002 y 2004 y el presupuesto pasó del 16.5% al 26.39%, lo que en parte se atribuye a que los beneficiarios están visualizando a la conformación de grupos prioritarios como un mecanismo para conseguir porcentajes mayores de subsidio para sus inversiones.

Dado que los apoyos del PRODESCA han estado ligados fundamentalmente al diseño y puesta en marcha de proyectos, su distribución sigue un patrón semejante al de los apoyos del PAPIR. En el caso del PROFEMOR, en 2002 y 2003 se apoyó la conformación y fortalecimiento de seis CMDR ubicados en los municipios de mayores índices de marginación y, para el 2004, se apoya la constitución los CMDRS en todo el Estado.

2.2.2 Apoyos otorgados y relación con las principales necesidades estatales

En general, desde su diseño, el PDR visualiza la atención a las principales necesidades de sector rural estatal. La atención a grupos prioritarios (mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad con o sin acceso a la tierra), busca propiciar condiciones para su desarrollo humano, económico y social e inducir su participación

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

activa, equitativa e integral a través de proyectos de inversión productiva, asistencia técnica, capacitación y organización.

La atención a regiones prioritarias promueve el desarrollo regional sustentable e impulsa la participación activa de diversos actores de la sociedad para ampliar las oportunidades y la aplicación de las políticas públicas, bajo un enfoque de armonía en el aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales, en las regiones de alta y muy alta marginación. Bajo esta estrategia, se apoya la inversión en bienes de capital; desarrollo de capacidades; el costo de la identificación, diseño, implementación y consolidación de proyectos de carácter económico productivo; uso de tecnologías apropiadas; de infraestructura rural básica de beneficio regional; inversión para la reconversión productiva; acceso al financiamiento; y para la creación y consolidación de microempresas productivas y de servicios que generen alternativas de empleo rural, que conserven y recuperen los recursos naturales y contribuyan a disminuir los costos de transacción en el medio rural y favorezcan el ahorro interno.

Mediante la estrategia de apoyo a la integración de cadenas agroalimentarias, se atiende a la población rural participante en las cadenas productivas de mayor inclusión social (forrajes, caprinos y bovinos), contemplando apoyos para la producción primaria, el acopio, la transformación o, en su caso, el procesamiento, transporte y comercialización de los productos, promoviendo mejores condiciones de acceso de los productores a los mercados y una mejor participación en las cadenas de valor.

El análisis de la orientación de los apoyos permite señalar que en la primera etapa de operación del programa los apoyos eran aislados y en algunos casos, como el de paquetes de pollos, de muy bajo monto y escaso impacto. A partir del 2002, se promueve al proyecto productivo como unidad de concreción del capital físico, humano y social, y se privilegia la atención a grupos organizados, lo que ha permitido que los apoyos sean más integrales y se adecuen a las necesidades de la población rural. En el caso de los productores agrícolas, los apoyos del PAPIR han sido dirigidos principalmente a resolver problemas de manejo de agua, mecanización de labores y equipamiento para cosecha de forrajes, que se identifican con las principales necesidades del sector agrícola estatal. En las actividades pecuarias los apoyos se han dirigido a incrementar el tamaño y la calidad de los hatos de caprinos y bovinos, así como a mejorar la infraestructura básica de manejo, con lo que también se atiende a las necesidades de las principales actividades de la ganadería estatal. En suma, la orientación de los apoyos es congruente con la identificación de cadenas prioritarias, ya que el programa destina la mayor proporción de sus recursos a las actividades relacionadas con la producción y cosecha de forrajes, así como con la explotación de ganado caprino y bovino.

A pesar de que los apoyos coinciden con las principales necesidades del sector agropecuario estatal, el impulso al desarrollo rural integral es parcial, ya que se fomentan básicamente actividades primarias (Anexo 2, Cuadro 12) y se ha avanzado poco en fortalecer el valor agregado, el desarrollo de capacidades y el capital social. Hasta el 2004 el PRODESCA ha destinado la mayor parte de sus recursos a apoyar el diseño y la puesta en marcha de proyectos, pero ha sido insuficiente el apoyo a otras actividades relacionadas con la asistencia técnica y la capacitación, que permitan el acompañamiento de los proyectos por lo menos en las primeras etapas de su operación. En el caso del PROFEMOR, es muy limitado el número de organizaciones económicas apoyadas y solamente hasta que se inicia la municipalización se empieza a destinar más recursos al Subprograma, principalmente para apoyar el pago de los coordinadores de los CMDRS y

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

de los CDDRS, con lo que se busca consolidar a dichos consejos y e impulsar el proceso de municipalización.

De acuerdo con los datos de la muestra de beneficiarios del 2004, la distribución de beneficiarios por tipo de proyecto fue 29.7% a actividades agrícolas, 38.4 a pecuarias y 31.9% a no agropecuarias. Las cadenas definidas como prioritarias son los caprinos, bovinos y forrajes. Esta distribución es semejante a la reportada en la evaluación de 2003.

2.2.3 Cobertura geográfica de los apoyos por Subprogramas

Como se describe en el apartado 2.1.1, los Apoyos del PAPIR muestran una concentración del 75% en los DDR de Saltillo y Frontera, aunque la distribución tiende a mejorar a raíz del proceso de municipalización que, entre otros factores, toma en cuenta el nivel de marginalidad, el índice de ruralidad y la importancia de la actividad agropecuaria en los municipios. En el caso del PRODESCA la distribución es muy semejante a la del PAPIR, ya que sus recursos se han dirigido fundamentalmente al pago de servicios de diseño y puesta en marcha de proyectos (Anexo 2, Cuadro 13).

En el caso del PROFEMOR, en el 2002 los apoyos se concentraron en los DDR Saltillo y Frontera; en el 2003 se distribuyen hacia los seis municipios con altos o muy altos niveles de marginación y, a partir del 2005, los recursos se distribuyen en todos los municipios de la entidad para el pago de los coordinadores de los CMDRS y de los CDDRS.

2.3 Estimación de resultados acumulados en áreas principales

Ante la dificultad para hacer estimaciones cuantitativas de los resultados acumulados del programa en términos de capitalización de las UPR y sus efectos en la productividad, la producción, el ingreso y el empleo de los beneficiarios, en esta sección se hace un recuento de los principales resultados que en relación con estas variables reportan las evaluaciones anteriores. Se inicia con un análisis de las principales acciones realizadas por el PDR en el tiempo.

A lo largo del tiempo que tiene en operación, el PDR ha atendido a un total de 108,412 beneficiarios a través de 17,542 solicitudes, entregando apoyos que en términos reales equivalen a un acumulado de casi 400 millones de pesos. El apoyo promedio en el período 1996-2004 fue de 22,404 pesos, mientras que por beneficiarios se entregaron 3,625 pesos a valores del año 2004 (Anexo 2, cuadro 6). Los beneficiarios atendidos equivalen al 44.56% de la población rural del Estado.

Los resultados de las evaluaciones anteriores reportan que en presencia del programa se tienen impactos positivos en el ingreso, los niveles de capitalización, la producción, la productividad y el empleo (Cuadro 6). De acuerdo a los resultados de las últimas dos evaluaciones, el ingreso se incrementa entre 12 y 32% en las actividades agrícolas, entre 15 y 85% en las pecuarias y entre 22.3 y 55.1% en los proyectos de actividades no agropecuarias.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Cuadro 6. Principales resultados acumulados en ingreso, capitalización, producción, productividad y empleo por tipo de actividades apoyadas

Actividades agrícolas		
Principales resultados	2001	2002
Incremento en el ingreso (%)	32.0	12.5
Índice de capitalización*	73.3	18.15
Incremento en la producción (%)	17.4	11.7
Incremento de la productividad (%)	16.2	4.6
Incremento en el empleo (%)	16.0	-6.25
Actividades pecuarias		
Principales resultados	2001	2002
Incremento en el ingreso (%)	15.0	85.3
Índice de capitalización*	55.2	34.66
Incremento en la producción (%)	6.4	39.2
Incremento de la productividad (%)	0.1	0.0
Incremento en el empleo (%)	12.0	8.12
Actividades no agropecuarias		
Principales resultados	2001	2002
Incremento en el ingreso (%)	55.1	22.3
Índice de capitalización*	100.0	94.3
Incremento en el empleo (%)	12.0	33.25

Fuente: Informe de evaluación 2003 y resultados de evaluación 2004

Nota: Los resultados son los reportados en las evaluaciones de 2003 y 2004, pero se refieren a beneficiarios de 2001 y 2002 porque la metodología de evaluación toma en cuenta que los impactos de las inversiones solamente pueden manifestarse una vez que las mismas han madurado.

*En 2001 se refiere al % de productores que manifestaron que su nivel de capitalización aumentó a causa de la alianza.

En lo referente a capitalización, los resultados de las evaluaciones indican que más de la mitad de los beneficiarios reportan niveles crecientes de capitalización y que el incremento en el valor de sus activos fue de 18.15% para los beneficiarios de proyectos agrícolas, de 34.66% para los pecuarios y de 94.3 % para los no agropecuarios, lo que refleja la gran importancia que tienen el ganado y los componentes no agropecuarios en la capitalización de los productores. La respuesta positiva a los incentivos del Programa por parte de los productores, los ha llevado a invertir entre 90 centavos (1999) y 47 centavos (2000) por cada peso de aportación del PDR (Anexo 2 Cuadro 14).

En relación con la producción, los resultados de las evaluaciones (Cuadro 7) señalan que los apoyos generaron incrementos de entre 11.7 y 17.4% en el caso de los proyectos agrícolas, y del orden del 6.4 al 39.2% en los pecuarios. En cuanto a la productividad, muestra aumentos de entre 4.6 al 16.2% en el caso de los beneficiarios de apoyos agrícolas, mientras que en el caso de los pecuarios no muestra efectos, ya que este caso los aumentos de los ingresos se asocian al crecimiento del hato ganadero.

Del año 2002 al 2004 con el apoyo del PRODESCA se diseñaron 538 proyectos y se han puesto en marcha 745. La diferencia se debe a que a partir del año 2004 en el Estado se tomó la decisión de ya no pagar diseños, debido a que en el 2002 y parte del 2003 los PSP convirtieron al diseño en su principal actividad, dejando de lado el que los proyectos llegasen a puesta en marcha y desatendieron totalmente lo relativo a asistencia técnica y capacitación, que son aspectos en los que queda mucho por hacer, sobre todo considerando los proyectos que ya están en operación y no cuentan con acompañamiento que los fortalezca en aspectos técnicos y empresariales.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Desde la perspectiva organizacional, el PROFEMOR comienza un proceso de consolidación a partir de 2002, mediante la creación de los consejos distritales y municipales de desarrollo rural sustentable, constituyéndose seis CMDRS en 2003 en los municipios clasificados como rurales, además de los 5 CDDRS que corresponden a los DDR existentes en el Estado. Para el 2004, ya se habían constituido y estaban en operación los CMDRS en todos los municipios del Estado, 21 de ellos en la modalidad I (asignan recursos para el desarrollo) y 17 en la modalidad II (avalan proyectos de desarrollo). Los resultados concretos de este esfuerzo podrán evaluarse en su real dimensión una vez que el proceso de municipalización alcance mayor grado de madurez.

El apoyo proporcionado por el PDR, para la consolidación organizativa y fomento empresarial ha sido pobre, pues lo máximo que se ha llegado a apoyar son 11 organizaciones en el año 2002 y para el 2004 solamente fueron cuatro. Cabe señalar que en el 2005 el programa realiza un esfuerzo importante para mejorar estos aspectos, al contratar los servicios de una institución educativa para poner en marcha un proceso de capacitación empresarial a grupos de productores que en años anteriores fueron apoyados con un proyecto y que aún lo tienen en operación.

2.4 Resultados específicos en 2004

El PDR incrementa 3% la participación en la APC y presenta un índice de resultados superior a lo planeado (Cuadro 7): un 24% de incremento en la atención a beneficiarios y un incremento del 9.57% en la inversión total en el Estado. Los avances en ejercicio de los recursos fue variable dependiendo del subprograma, pero en general tuvo un desempeño superior al 95%, salvo PRODESCA, que solamente del 88.76%.

Cuadro 7. Cumplimiento de Metas del PDR, 2004

Programa	Concepto	Programado	Demandado	Atendido	Ejercido	Avance %
PDR en el Presupuesto de la APC	Participación %	34.87			39.17	
Inversión Total	Subsidio y aportación Beneficiarios	76,370,029		76,760,669	83,683,580	109,02
PDR	Total Beneficiarios	4802	4683	3492	5969	124,00
Recursos Públicos	Subsidio	65,522,446		65,522,446	61,871,571	94,43
PAPIR	Subsidio Total	52,753,134		52,753,134	50,066,302	94,9
	Beneficiarios Total (UPR)	1896	3404	2504	2504	100
	Apoyos Total (proyectos)	164	509	180	174	96,66
PRODESCA	Subsidio Total	8,000,000		8,000,000	7,100,957	88,76
	Beneficiarios Total (UPR)	2382	3728	2581	2491	96,51
	Apoyos Total					
PROFEMOR	Subsidio Total	4,769,312		4,769,312	47,043,112	98,37
	Beneficiarios	306				
	Apoyos Total	46	46	46	46	100,00

Fuente: Avance financiero de los Programas de la Alianza Contigo, 2004. 31 de Marzo de 2005

Cabe destacar que una buena proporción (34.14%) de los proyectos productivos apoyados se ubicaron en actividades generadoras de valor agregado, aunque el la distribución entre subprogramas mantuvo el mismo patrón histórico del PDR.

2.5 Análisis de indicadores de gestión e impacto presentados en evaluaciones internas del Programa

Los indicadores que se manejan en las evaluaciones internas sirven para evaluar la gestión, pero son de poca utilidad para evaluar los impactos del Programa, ya que solamente permiten determinar avances en cobertura del programa y en el ejercicio presupuestal (indicadores establecidos en las RO), mediante el análisis de las metas alcanzadas y de las acciones que están por realizar, determinando el grado de avance financiero global, por subprograma, por regiones y por grupos; así como el avance en la radicación de recursos (comparativos entre lo programado, lo comprometido y lo pagado). Los resultados de estas evaluaciones internas permiten, cuando es necesario, el redimensionamiento de la metas frente a los objetivos delineados. Los índices utilizados en realidad el único impacto que miden es el de cobertura, pero no su relación con el cumplimiento de los objetivos relacionados con el empleo, el ingreso la capitalización y el desarrollo de capacidades y el avance en la integración de cadenas productivas.

2.6 Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno

Aquí se realiza un análisis general de la correspondencia entre los retos que del entorno y las acciones impulsadas por el Programa.

2.6.1 Evolución del grado de atención a la problemática estatal

Con la modificación de las RO en el 2001, y su aplicación en el diseño de los programas de Desarrollo Rural a partir del 2002, se concibió la necesidad de que hubiese sinergias y complementariedad entre ellos. Así, el PRODESCA apoya a los productores para la identificación de oportunidades de inversión y la formulación de proyectos, proporcionando asesoría y capacitación para mejorar los aspectos productivos, comerciales y organizativos. El PAPIR apoya la inversión en los proyectos identificados, la cual puede complementarse con fondos de otros programas o instituciones. Una vez en marcha los proyectos y organizaciones, corresponde al PROFEMOR apoyar la consolidación organizativa de los beneficiarios, de manera que logren una mejor inserción en las cadenas productivas para dar mayor valor agregado a sus productos.

Esta estrategia permite la convergencia del diseño del PDR con las necesidades del Estado consideradas en el PED y con las cadenas productivas de amplia inclusión social (caprinos, bovinos y forrajes) definidas como prioritarias. Las necesidades de las cadenas productivas son atendidas con proyectos productivos integrales y no únicamente con componentes específicos y aislados que únicamente atienden a la demanda. Desde el 2004 el 100% de los recursos se asignan vía proyectos, la mayoría dirigidos a forrajes, bovinos y caprinos, como se menciona en apartados anteriores, y el 80% de los fondos se destinan a inversiones con lo que se contribuye a resolver el problema de falta de capital de los productores, principalmente de los ubicados en zonas marginadas, ya que el 70% de los inversiones se orienta a localidades ubicadas en dichas zonas. Por otra parte, desde el 2003 casi un tercio de los proyectos apoyados se han dirigido a actividades no agropecuarias, con lo que se contribuye a apoyar el ingreso y el empleo de grupos

prioritarios como mujeres, y jóvenes, que son los que encuentran menos oportunidades de desarrollo en el medio rural.

El Programa ha mostrado insuficiencias para el desarrollo de capacidades de los productores y para el fortalecimiento de las organizaciones económicas, lo que en parte se debe a que en su etapa inicial se le dio mayor importancia a la inversión, que llegó a absorber el 85% de los recursos. Sin embargo en el 2004 y en el 2005 ya se asignan mayores recursos a PROFEMOR y en el PRODESCA se prevé darle mayor importancia a la puesta en marcha y la asistencia técnica como mecanismos para elevar la tasa de éxito en los proyectos y lograr mayores impactos.

Además, desde el 2004, con la puesta en marcha del proceso de municipalización, se dota a los municipios con el 50% del monto total de subsidios para su ejercicio directo por medio de convenios explícitos, lo que permite que sea en ese nivel en donde se atiendan los principales problemas del sector rural estatal.

2.6.2 Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno

En el marco de operación definido por las RO 2003, y las modificaciones y adiciones hechas en el 2005, se establecen las condiciones necesarias para la concurrencia institucional y establecer las interacciones necesarias en los proyectos específicos que se planteen en los CMDRS. También se posibilita una implementación específica del Programa Especial Concurrente en las áreas marginadas de los municipios y la consolidación de universos de atención con otros programas complementarios, como los relacionados con la sequía (PIASRE) o con aquellos que también atienden proyectos, como FONAES.

La flexibilización de las RO, plantean la mezcla de recursos y la elaboración de proyectos integrales como una de las estrategias básicas para impulsar el desarrollo rural, lo que se ha entendido en el Estado, donde se decidió eliminar la atención a la demanda desde antes de que esto se formalizara en las RO. De igual manera, la conformación del PDR abre la posibilidad, aun no aprovechada en todo su potencial, de acompañar la inversión en capital físico con apoyos para la asistencia técnica, el desarrollo de organizaciones y el fomento de la capacidad empresarial, lo que permitiría elevar las posibilidades de éxito de los proyectos que ya están en marcha y de los que se apoyen en el futuro.

Aunque la distribución histórica de los apoyos por regiones coincide en buena medida con la distribución de localidades con mayores índices de marginación, así como con la atención a las principales cadenas productivas (bovinos, caprinos y forrajes), esto se verá potenciado con el proceso de municipalización, que permite que los CMDRS participen en la definición de prioridades y en la asignación de recursos de acuerdo con las necesidades locales. Sin embargo, también es necesario que a nivel local se revise el potencial de largo plazo que esas cadenas tienen para el desarrollo de las zonas marginadas de la entidad y, de ser necesario, que se definan prioridades a nivel local y regional, tarea en la que debe aprovecharse la existencia de los CDDRS.

Relacionado con lo anterior, es necesario señalar que, a pesar de que las actividades no agropecuarias han arrojado resultados interesantes en términos de ingreso y empleo, no se ha definido una política de apoyo a las mismas, ni se ha priorizado el tipo de actividades a apoyar considerando su potencial de vinculación con las principales cadenas productivas del sector no agropecuario de Coahuila.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

El objetivo del presente capítulo es analizar los avances en el diseño y grado de apropiación del PDR en el Estado, identificando los aspectos relevantes en la gestión del Programa. Se analiza también, cómo la evolución práctica del diseño ha contribuido a la capitalización de las UPR, al desarrollo de las capacidades en la población objetivo y al fomento empresarial y organizativo. Se hace especial énfasis en el proceso de municipalización que han impulsado los responsables del desarrollo rural en Coahuila; para finalmente realizar un examen global de la evolución del Programa, los resultados obtenidos y los retos que quedan por asumir para un mejor impulso del desarrollo rural.

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

En este apartado se analiza la orientación del Programa a partir de la evolución que ha tenido la articulación entre los subprogramas, estableciendo la forma en que esto ha contribuido a la integralidad de las inversiones y a la definición del proyecto como instrumento de asignación de recursos en la población objetivo definida por el PDR.

3.1.1 Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural

En 2003 se unificaron los tres programas bajo la denominación de Programa de Desarrollo Rural, la intencionalidad manifiesta implicaba una sólida sinergia entre el desarrollo del capital físico, humano y social. En Coahuila se renunció a la promoción de componentes aislados y se privilegió el apoyo a grupos por sobre los individuos y al proyecto como unidad básica de asignación. Este impulso no ha sido suficiente para consolidar las articulaciones entre los subprogramas, como lo demuestra el mínimo de desarrollo de capacidades logrado a la fecha, la prevalencia de apoyos orientados básicamente a proyectos de actividades primarias, y el que aún no se afianza un impulso importante a proyectos que fortalezcan el valor agregado y la organización social.

Realizando equivalencias entre programas de desarrollo rural, históricamente -con excepción de 1997 y 1998- el recurso destinado al desarrollo de capacidades representa la quinta parte del subsidio otorgado por PAPIR, es decir, se ha actuado generosamente en la inversión de capital físico, pero no en la destinada al desarrollo de capital humano, lo que permite en parte explicar los escasos resultados logrados en este sentido.

La reorientación del PRODESCA en 2004 para impulsar principalmente la “puesta en marcha”, hacía posible que con los mismos recursos de años anteriores mejorara la calidad del esfuerzo de los PSP, no obstante los resultados globales siguen siendo pobres. A pesar de que el 90% de los funcionarios directivos y operativos considera que, como resultado de la sinergia establecida entre PAPIR y PRODESCA, se advierte una tendencia en el fortalecimiento de inversiones integrales a través de proyectos, esto es relativamente cierto en el fondo concursable e inexacto en los fondos municipalizados, en el que los CMDRS apoyaron proyectos de bajo monto, en los que por cada peso

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

destinado a inversiones, en promedio se dirigieron doce centavos al desarrollo de capacidades, relación que en algunos distritos, como el de Acuña, llegó a seis centavos.

El 40% de funcionarios directivos y el 30% de los operativos, confirman que es poco el impulso a inversiones en capital físico acompañadas de apoyos para el desarrollo de capacidades y señalan que no existen mecanismos que permitan valorar esta relación en la operación del Programa.

Los funcionarios directivos consideran que no es muy buena la relación entre el PROFEMOR y los otros subprogramas. A pesar de lo anterior es conveniente resaltar la importancia que los coordinadores de los CMDRS tienen en la planeación y coordinación interinstitucional en el espacio municipal, por lo que es importante que la UTOC fortalezca su función como instancias de enlace y promoción.

En general en el Estado en 2003 y 2004 se ha impulsado la inversión productiva mediante proyectos productivos, no así el desarrollo de capacidades, lo que ha permitido avances en la capitalización de las UPR, pero no un desarrollo rural integral.

3.1.2 Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos

De 2001 a 2003, existieron 1,182 solicitudes que recibieron más de dos apoyos por vía de la demanda, de éstas el 21% lo obtuvo en años diferentes y el 85% del total no procuró en la segunda ocasión solicitarlo mediante un proyecto. Estas solicitudes en conjunto representaron nominalmente el 24% del presupuesto de 2002. Es decir, cerca de doce millones se distribuyeron como apoyos aislados, con poca capacidad de impacto y con escasas posibilidades de contribuir a los objetivos del PDR.

En estas circunstancias, los responsables del desarrollo rural reorientaron el rumbo del PDR y en 2003 destinaron el 81% de los recursos a proyectos (vs 76% en 2002); esta tendencia se consolida en 2004, año en el que se cancela la atención a la demanda y se apoyan sólo proyectos. Lo anterior, resultó ser una estrategia limitada por el proceso de municipalización impulsado también en este año, ya que en los CMDRS destinan recursos para perfiles de proyectos con bajos montos; de continuar esta tendencia se obtendrán impactos similares a los apoyos entregados en atención a la demanda. Algunos funcionarios operativos (27%) muestran aún resistencia a la estrategia de impulsar sólo proyectos y consideran que con esta determinación, se fomenta aún más la simulación de grupos²⁴, calificando como poco eficiente esta medida

Las inversiones *integrales mediante proyectos* muestran innumerables ventajas, entre las que destacan: mayores impactos en el desarrollo de capacidades, fortalecimiento organizacional y posibilidades de otorgar un mejor seguimiento del Programa. En el Estado aún no se ha logrado el objetivo pleno en este sentido, ya que, por ejemplo, los funcionarios operativos, califican como baja (42%) la contribución de los proyectos para inducir inversiones integrales.

²⁴ Argumentan que si un productor requiere de un impulso pequeño para fortalecer su unidad de producción como puede ser la adquisición de un molino de forrajes, no le es rentable asociarse con otros productores, por lo que optan por incluir a su familia, aunque ésta no se dedique a las actividades del campo. No se aprecia, que en el supuesto de que a un productor sólo le haga falta este bien, no necesita realmente el apoyo, porque la UPR puede generar ingresos para adquirirlo. No logra impregnarse la idea en estos funcionarios que lo que realmente requiere el productor es de un proyecto integral que lo encamine en el desarrollo rural.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Los avances que se habían logrado en promover la integralidad de las inversiones, se han puesto en riesgo por la operación del proceso de municipalización. Según algunos productores integrantes de CMDRS, se ha estimulado la simulación de grupos, sobre todo grupos prioritarios (mujeres y tercera edad principalmente), con el propósito de alcanzar un mayor subsidio. En este sentido y en el ámbito de la municipalización, pareciera que se está retrocediendo y la decisión de otorgar apoyos solamente a través de proyectos, no está rindiendo sus frutos.

Se advierte en consecuencia como ya se había anotado en la evaluación anterior, que el proyecto como unidad de asignación de subsidios es base para impulsar el desarrollo rural, pero no lo es todo; su orientación, la concurrencia interinstitucional para la mezcla de recursos y su contribución al fortalecimiento de las capacidades humanas y sociales son imprescindibles para dotarlo de un carácter integral. Las debilidades en su integralidad de 2002 a 2004 aún se asocian a la ausencia de los factores mencionados.

3.1.3 Focalización de beneficiarios

La alta dispersión de la población y la gran cantidad de localidades con una o dos viviendas en la entidad, dificulta la atención con inversiones integrales y significativas. A pesar de lo anterior, de 1996 a 2003, se logró atender 1,397 localidades, un 33.6%²⁵ del total de localidades con menos de 2,500 habitantes.

La atención a grupos prioritarios ha sido centro de interés en el Estado, superando los porcentajes establecidos en las RO; así por ejemplo se destinaron el 45.0% de los subsidios en 2002, 27% en 2003 y 43% en 2004. Así mismo y aún con la potencial simulación para el logro de un mayor subsidio²⁶ en 2004, el número de beneficiarios correspondientes a grupos prioritarios se ha visto incrementado ya que en 2002, estos fueron del orden del 28.3% y para 2004 pasó al 43% (Anexo 2 Cuadro 15).

La distribución de los recursos ha mejorado sustancialmente a partir de 2002 y sobre todo en 2004, cuando la aplicación de una fórmula de distribución de recursos municipales permitió una mayor correspondencia con localidades de alta y muy alta marginación de cada municipio. En el fondo concursable, la distribución por regiones tiene otra lógica, ya que el 42% del total invertido en esta modalidad correspondió a la región Sureste (Anexo 2, figura 2), lo que se relaciona con la concentración de la oferta de PSP en esta región, que le otorga ciertas ventajas con respecto a aquellas regiones en donde el número de PSP es mínimo.

Por lo anterior, es prudente estimular la participación de PSP que hayan diseñado proyectos exitosos, para que los realicen también en otras regiones y en exclusiva para localidades de alta y muy alta marginación. Un mecanismo para ello pudiera ser el establecimiento de concursos regionales, con retribuciones en efectivo para aquellos proyectos aprobados que, además de enclavarse en estas localidades, cuenten con mezcla de recursos de otros programas que operan en el Estado.

El total de los funcionarios directivos y el 85% de los operativos, mencionan que en 2004 la orientación de los apoyos hacia la integración de cadenas productivas de alta inclusión

25 Estos datos son aproximados, dado el tipo de registros en las bases de datos. La entidad evaluadora realizó una depuración, pero aún quedan algunas inconsistencias por resolver.

26 Si los beneficiarios corresponden a grupos prioritarios, pueden alcanzar hasta un 90% de subsidio, según lo señalado en el artículo 77 de las RO.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

social (bovinos, caprinos y forrajes), es buena y muy buena. El creciente interés de la CDR en el apoyo a las cadenas productivas se refleja en una mayor inversión del presupuesto del PDR en ellas (Anexo 2 Cuadro 16).

Si bien es cierto que en 2001 y 2002 -de acuerdo con la tipología FAO- se observa mayor proporción de beneficiarios del tipo I y II, la estrategia de atención se centraba fundamentalmente en atención a la demanda y con componentes de bajo impacto. El año de 2003 marca un cambio significativo ya que aunque se reduce la participación de este tipo de beneficiarios, se destinan el 71.7% de los recursos a las poblaciones de alta y muy alta marginalidad y se induce a la inversión mediante proyectos productivos.

En Coahuila se redujo el impulso en la capitalización por beneficiario en 2004 con relación a 2001, ya que el monto promedio de subsidio es incluso 3.8% menor nominalmente con relación al año de referencia. Los productores del tipo I y II han cobrado mayor importancia en 2004: los del tipo I incrementaron en un 35.2% su subsidio y los del tipo II recibieron un 20.2% menos con relación a 2001, pero representaron el 45% de los productores de 2004. El menor impulso a la capitalización en este tipo de productores se asocia con los montos y proyectos aprobados en los CMDRS (Anexo 2 figura 3).

Los productores tipo III disminuyen su participación en la estructura de beneficiarios al pasar de 37% en 2003 al 17% en 2004. Por su parte, aunque el monto promedio por beneficiario tipo IV se ve incrementado en 2004, fueron sólo el 1% de los beneficiarios.

La focalización del Programa ha mejorado sustancialmente, aunque los CMDRS han preferido aumentar la población beneficiaria, reduciendo los montos del subsidio, por lo que se pueden esperar menos impactos reales. Lo anterior no necesariamente es negativo, ya que un mayor número de beneficiarios atendidos por los CMDRS le otorga al Programa más difusión y mayor legitimidad a los Consejos; no obstante, esta ventaja debe transformarse en el futuro en una atención de mayor integralidad a los beneficiarios.

Desde la aparición de las RO de 2002, Coahuila ha hecho uso de esquemas de diferenciación de apoyos. En ese año se atendió a más localidades menores a 2,500 habitantes que las originalmente definidas, reconociendo que en ellas habitan también productores de bajos ingresos y tomando en cuenta que hubieran sido comunidades atendidas por los técnicos PESPRO con proyectos satisfactorios. Para 2003, la CDR usó el listado de CONAPO como herramienta para la distribución de recursos en las localidades de mayor marginación y encargó diagnósticos de la actividad agropecuaria. En 2005, ha convocado a instituciones de investigación y académicas para la elaboración del Diagnóstico Estatal del Sector, con la finalidad de precisar los criterios de diferenciación y distribución de recursos para lograr impulsar un mejor desarrollo rural. Es recomendable que este estudio contemple el análisis de las bases de datos de los programas que operan en el sector, con el fin de estimar la inversión estatal y federal por localidad, municipio y región, lo que posibilitaría tener un panorama para cuando menos no duplicar esfuerzos y complementar las inversiones del PDR.

3.1.4 Evolución en la orientación del Programa

En la atención del desarrollo rural se aprecian a través de las RO cambios en el diseño, estrategias programáticas y una evolución de la focalización de las acciones tendientes a beneficiar a aquellas áreas y pobladores de alta y muy alta marginalidad, pudiéndose en este proceso identificar cuando menos las siguientes dos etapas:

- a) La primera de ellas (1996-2001) se caracteriza por un sinnúmero de programas con acciones de capacitación, asistencia técnica e inversión dispersas en universos de atención aislados y con una población objetivo amplia, con excepción del programa de zonas marginadas.
- b) La segunda etapa inicia con la publicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en diciembre de 2001, que permitió sentar las bases para emprender un proceso de transición (2001-2003), que implicó el reordenamiento de Programas de Desarrollo Rural en tres programas base (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), posteriormente denominados subprogramas, lo que se tradujo en una simplificación administrativa. En 2004 y 2005 se concretan los trazos y lineamientos de la etapa de transición y se aplica una estrategia de desarrollo rural caracterizada por: la cancelación de la demanda, el impulso a proyectos integrales, municipalización del Programa y la constitución de fondos de garantía líquida que posibilitan la mezcla de recursos con instituciones financieras formales.

Coahuila ha sido pionero en las diversas iniciativas de cambio emprendidas para fortalecer el desarrollo rural, e inclusive ha desarrollado experiencias que le permiten avanzar más rápidamente en la nueva estrategia planteada. Destaca desde 2002 el uso flexible de las RO, para precisar la población objetivo en función de particularidades estatales²⁷, la disminución de la atención a la demanda, que se consolida en 2004, atendiendo sólo proyectos; asimismo en 2003 se desarrollan criterios para calificar los proyectos y mecanismos para su seguimiento.

En 2002 se establecen los primeros seis CMDRS y en 2003 éstos ya opinaban sobre los proyectos que consideraban prioritarios. Para 2004 los Consejos ya operaban de acuerdo con la fórmula de distribución de recursos y no sólo analizaban y priorizaban los proyectos conforme a las RO 2005, sino que los aprobaban.

Pese a las posibilidades que ofrecen las RO para que las entidades estatales ajusten el PDR a las necesidades locales, es importante que también permitan el destino de mayores porcentajes recursos para el seguimiento de las inversiones y de los proyectos, así como de recursos federales complementarios para la realización de estudios que permitan mejorar el desempeño del Programa.

3.2 Evolución del proceso de asignación de recursos

En este apartado, se analiza la apropiación del PDR en la entidad y de que forma esto se traduce en mecanismos e innovaciones que permiten una mejor asignación de recursos.

3.2.1 Apropriación del Programa por parte del gobierno estatal

Los funcionarios directivos consideran como buena y muy buena la utilidad de los cambios en la normatividad del Programa para la implantación de las líneas y acciones de la política sectorial. También estiman que la apropiación e instrumentación de la mayor parte de los elementos del diseño del Programa en el Estado se ha facilitado gracias a la coincidencia de objetivos del Programa y las líneas estratégicas estatales, sobre todo en

27 No debe olvidarse que en Coahuila no existen municipios de alta y muy alta marginalidad, y las localidades de este tipo no llegan a representar el 13% del total y el 43% de las localidades clasificadas por CONAPO.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

lo concerniente a la necesidad de otorgar mayor capital físico a los productores, tendiente a capitalizar sus UPR y darle mayor valor agregado a su producción. Además, la correspondencia es producto de un arreglo institucional que propicia una estrecha relación entre los funcionarios estatales y federales relacionados con el Programa, lo que ha coadyuvado a una operación más eficaz.

Tomando en cuenta los ajustes realizados al diseño y operación del PDR entre 2002 y 2004, se considera que en el Estado se han aprovechado al máximo los cambios en las RO. Confirma lo anterior el 69% de los funcionarios directivos y operativos, quienes señalan que la simplificación programática y la flexibilidad en el uso de las RO ha beneficiado la operación del PDR, sin embargo hay que resaltar que el 22% señala que estas modificaciones han sido de poca utilidad, lo que se vincula con la incertidumbre que generan los cambios, entre ellos la municipalización y la atención sólo vía proyectos. Por lo anterior, es obvio que las calificaciones de menor cuantía sean de los funcionarios operativos, en los que el 27% coincide con el anterior punto de vista.

En este conjunto de cambios, el proceso de planeación ha tomado gran relevancia para los funcionarios federales y estatales, ya que a partir de él se establecen las prioridades para la distribución de recursos en el ámbito geográfico, se adoptan criterios para la selección de beneficiarios, grupos prioritarios y organizaciones económicas, se promueve su formalización para consolidar el impacto de los apoyos, se adoptan metodologías para la calificación y aprobación de proyectos, se asumen procedimientos de supervisión y seguimientos de inversiones, se elaboran estudios para precisar la orientación de la estrategia y el logro de mayores impactos. Se establecen en 2004, procedimientos para impulsar y supervisar el proceso de municipalización, además se definen los criterios para la distribución de recursos en los municipios en función de las siguientes variables: población rural (25%), marginalidad (20%), dispersión de comunidades (20%), inventario ganadero (15%) y potencial agrícola (20%).

Los diversos agentes que participan en el ámbito municipal, manifiestan que los recursos que otorga el PDR son insuficientes y no les permiten realizar inversiones integrales. Esta insuficiencia, obviamente que tiene sus límites en los recursos presupuestales del PDR, pero también en ella intervienen los siguientes factores: baja capacidad de decisión de funcionarios de otras dependencias para comprometer recursos en las reuniones de CMDRS; las asincronías entre las prioridades establecidas por los presidentes municipales conforme a la Ley de Planeación, respecto a las prioridades establecidas en los CMDRS amparados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; el limitado acceso al crédito de los pobladores de áreas marginadas; y la escasa empatía de universos de trabajo de los programas del sector.

El Estado por sus características naturales, ha centrado su atención de coordinación con el PIASRE, con el que mantiene bastantes puntos de coincidencia. Pese a ello los resultados son heterogéneos, por ejemplo: de 45 localidades atendidas en Viesca de 2001 a 2004 por el PDR y el PIASRE sólo en una existe coincidencia; en el municipio de Juárez existe un 30% de coincidencias de un total de 20 comunidades atendidas, en Jiménez la coincidencia es del 30%, en Ocampo se concurre en el 33% del universo atendido, en General Cepeda de 84 localidades atendidas se coincide en el 21%. Lo anterior muestra la posibilidad de llegar a acuerdos programáticos en el marco del PEC.

Cerca del 68% de los beneficiarios en 2002 y 2004 recibieron apoyos de otros programas, destacando el PROCAMPO (48%) y el de PROGAN (10% en 2002 y 14.5% en 2004). El

resto de los programas no alcanza el 3% en 2004, lo que refleja que son raros los casos en los que se da la mezcla de recursos, por lo que es urgente emprender acciones para hacer coincidir los fondos de las diferentes instancias en proyectos integrales, que respondan a una estrategia institucional unificada para el desarrollo rural.

Por otra parte, el interés despertado por el proceso de municipalización en los presidentes municipales, es importante, ya que son el punto neurálgico para empatar en tiempo, acciones y prioridades conforme a la Ley de Planeación y la LDRS, mejorando la asignación de recursos.

3.2.2 Operatividad de los acuerdos tomados por las comisiones de desarrollo rural (CDR) en el Estado

En la actualidad existe un buen arreglo institucional entre instancias federales, estatales y municipales, pero no siempre ha sido así ni lo será, ya que los cambios que se han impulsado enfrentan y enfrentarán inercias de diversos funcionarios e instancias, lo que ha llevado a la CDR a mantener una constante preocupación para que lo planeado sea efectivamente ejecutado, tarea en la que la UTOC desempeña un papel fundamental.

La estrategia de otorgamiento de subsidios productivos y el proceso de municipalización que implicó la conformación de los CMDRS, han sido los mayores retos para la CDR y la UTOC ya que además de asumir las decisiones, tuvieron que diseñar mecanismos que garantizaran el cumplimiento de lo planeado. Así por ejemplo, se dota de infraestructura y capacitación a los CADER y DDR para el uso pleno del SISER, se generan esquemas de calificación y aprobación de proyectos en fondo concursable y en los CMDRS, se supervisan aleatoriamente las inversiones, se consulta de manera permanente a los Jefes de CADER y Distrito, se capacitó en el ámbito de la municipalización, etc.

Se tiene en la actualidad un buen arreglo institucional que hace operativos los acuerdos; la CDR y la UTOC no dejan el ejercicio del PDR al libre funcionamiento de las estructuras, lo que permite una retroalimentación constante que garantiza una mejor focalización y asignación de recursos de acuerdo a las prioridades del Programa.

3.2.3 Recepción de proyectos: abierta o de acuerdo a las prioridades del Estado y del municipio

Para la recepción de solicitudes, primero se publica una convocatoria en la que se establecen los requisitos para los solicitantes y se asientan las prioridades de atención, destacando lo relativo a la población marginada, la correspondencia de las solicitudes con las cadenas prioritarias y con los grupos prioritarios. Asimismo, se establece el monto de recursos que se someterán a concurso mediante proyectos y se dan a conocer las ventanillas de recepción, divulgándose que, en el caso de los fondos municipalizados, el área de Desarrollo Rural municipal y los CADER funcionarán como ventanillas receptoras.

La recepción es abierta, pero las solicitudes se atienden en función de las prioridades establecidas en el ámbito estatal y municipal, que son las vinculadas a las cadenas de bovinos, caprinos y forrajes. En el espacio municipal algunos municipios reducen la atención a una sola cadena o no coinciden con las establecidas o bien se apoya a beneficiarios de localidades marginadas pero no de acuerdo a la competencia de proyectos, lo anterior propicia que en algunos municipios se concentren o dirijan los apoyos hacia ciertos rubros y se excluyan otros.

3.2.4 Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos del Programa

El principal problema que enfrentan los productores rurales para acceder a los apoyos del Programa, es la falta de recursos económicos para realizar su aportación y, más aún, para asumir la inversión hasta que ésta les sea reembolsada. Bajo esta premisa, se establecen acuerdos con proveedores, a través de la firma de los beneficiarios de cartas de cesión de derechos a favor del oferente de los bienes. En el caso de la adquisición de maquinaria y equipo, con autorización del FOFAEC, se da el esquema de pagos anticipados, debiendo el productor depositar al menos el 50% de su aportación.

Es conveniente señalar, que el esquema alternativo al reembolso que actualmente opera puede generar presiones en el productor para comprar a un determinado proveedor, aún y cuando tenga el dinero para su inversión; por su parte, el proveedor, con la temporalidad de pagos existente puede imponer mayores precios para compensar su costo de oportunidad. El registro en el padrón de proveedores del Estado tendría que obligar al proveedor a ofrecer bajos precios por el volumen de venta, no obstante un acuerdo de esta naturaleza, quizás no permitiría competir a algunos proveedores y generaría presiones sobre la compra masiva de un determinado componente, con lo que la inversión para el desarrollo quedaría en manos de los que ofrece el proveedor.

En general los funcionarios consideran que es conveniente el uso de esquemas alternativos a la modalidad de reembolso y que es posible su implantación. Pos ahora lo más prudente sería generalizar la práctica de pagos anticipados en el caso de productores de bajos recursos de zonas marginadas,

3.2.5 Funcionalidad de la operación UTOE-gobierno del Estado y de su capacidad para responder a los objetivos del Programa en la entidad

El logro de los objetivos del PDR, depende en gran medida del grado de participación y comunicación que se dé entre las diversas instancias que intervienen en la operación del PDR, ya que en ella intervienen desde funcionarios federales y estatales hasta productores, cada uno con una percepción diferente de la forma de operar el Programa.

En la UTOC²⁸, recae la responsabilidad de armonizar las relaciones de las instancias que intervienen en el proceso de operación, sobre todo con los CMDRS. Para su mejor desempeño se trasladaron las oficinas de la UTOC a las instalaciones de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SFA) del Estado, partiendo del principio de que el Gobierno Estatal es la instancia operativa, conforme a lo establecido en el proceso de federalización.

La UTOC ha tenido un desempeño sobresaliente en la consolidación del Programa, como lo indican evaluaciones anteriores. Siempre procurando el apego a las RO, pero con creatividad en la búsqueda de sistemas que coadyuven a mejorar los impactos del PDR.

La relación entre la UTOC y la CDR es bien calificada en el presente ejercicio por los funcionarios directivos y la mayoría de los operativos (85%). Sin embargo, el 40% de los

28 Conforme a las RO, en su Artículo 75 fracción III inciso a, la Unidad Técnica Operativa Estatal o Nacional (UTOE o UTON), se encarga de los asuntos técnico-administrativos derivados de la planeación y operación de los subprogramas del Programa de Desarrollo Rural, de la integración y resguardo de expedientes, revisión y validación de solicitudes y proyectos productivos, e informa eventualmente al CECADER de las características de los beneficiarios del PRODESCA y de los Profesionales a contratar, emite informes de seguimiento físico y financiero, entre otras funciones.

PSP entrevistados, mencionan que la relación entre la CDR y la UTOC es regular y mala, aspecto que se relaciona con el proceso de pago a éstos.

En cuanto al seguimiento a los proyectos puestos en marcha, el 36% de los entrevistados²⁹ lo califica como regular y malo. A pesar de esta calificación, la UTOC cuenta en la actualidad con el 100% de los registros de seguimiento. El seguimiento a los PSP es calificado como regular y malo, influyendo en esta calificación, los funcionarios operativos, ellos anotan que existen PSP con un mal desempeño y siguen acreditados, situación que es atribuible al CECADER.

La capacidad técnica de la UTOC para coadyuvar en la focalización de los proyectos en zonas de alta y muy alta marginalidad, para determinar la factibilidad técnica y económica y ambiental de lo proyecto, así como la inserción de los subsidios en las cadenas definidas como prioritarias son en general muy bien calificadas. Es conveniente mencionar que para dictaminar los proyectos, la UTOC se apoya en instituciones educativas de reconocido prestigio³⁰. También en este aspecto se calificó a los DDR, pero es necesario señalar que en Coahuila los DDR no realizan esta función ya que a ellos les corresponde la recepción de solicitudes, revisión de documentación y dan asesoría de productores sobre la mejor forma de integrarla.

A partir de estas consideraciones, en general se observa una estrecha coordinación de la UTOC con las instancias federales, estatales y municipales del PDR, lo que hace posible que la planeación en el Estado corresponda con una adecuada operación del PDR.

3.3 Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes

En este punto se advierten los principales cambios dentro del proceso administrativo que siguen las solicitudes del PDR, dentro de los que se resalta su evaluación y seguimiento.

3.3.1 Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes

El principal cambio que se observa en el proceso de las solicitudes, es la incursión de los CMDRS en el contexto de la municipalización, aspecto que permitió la ampliación del número de ventanillas receptoras y una mayor cobertura en la difusión del Programa, principalmente con la participación de los productores en los consejos. Las mejoras al proceso de recepción de solicitudes, los funcionarios directivos, las califican como buenas y muy buenas, con excepción de la utilidad del Sistema de Información del Sector Rural (SISER), que no se aprovecha en toda su capacidad. La mayor cobertura en difusión fue también fue calificada como buena por el 80% de los funcionarios.

La oportunidad en la difusión no se califica tan bien, pues sólo el 60% de los funcionarios la considera como bastante y mucha, lo que se atribuye según algunos funcionarios, a lo reducido en los tiempos de apertura de la convocatoria, lo que otorga mayor oportunidad para productores clientelares. Los funcionarios directivos señalan que la convocatoria es

29 Se considera a los que contestaron esta pregunta (16 PSP, 20 funcionarios operativos y 9 funcionarios directivos), ya que 6 funcionarios operativos municipales y un directivo no contestaron.

30 En 2004, se apoyo en la Universidad Agraria Antonio Narro (UAAAN) y para el ejercicio 2004 incluyó además al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y a un despacho privado.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

clara en las fechas de apertura y cierre de ventanillas, así como en los tiempos de respuesta a las solicitudes.

En cuanto al conocimiento de los responsables de las ventanillas lo califican como bueno el 68% de los funcionarios. Los que consideran que los avances son pocos o nada, señalan que éstas solamente reciben y revisan la adecuada integración de la documentación, mas no su pertinencia, ignorando que ese es el papel asignado a las ventanillas, además de proporcionar información a los productores, punto que es calificado como bastante y mucho por más del 90% de los entrevistados.

Es evidente que el aumento en el número de ventanillas, generado por la municipalización, ocasionó algunos desfases debidos más a la falta de experiencia que por falta de información, ya que se realizó un amplio proceso de capacitación.

Los avances en cuanto a inclusión de criterios técnicos para evaluar las solicitudes, la capacidad de los evaluadores y por ende la agilidad y calidad de las revisiones técnicas, son considerados como bastantes y buenos por todos los funcionarios directivos. Cabe señalar que esta percepción es producto de la contratación de instituciones externas para la evaluación de los proyectos que sustentan las solicitudes presentadas. En el ámbito municipal casi la totalidad de los funcionarios operativos ven pocos avances en la capacidad de los evaluadores (96%) y la rapidez y calidad de las revisiones técnicas (90.1%), lo anterior lo atribuyen a la falta de capacitación de los CMDRS³¹.

Todos los funcionarios directivos y el 80% de los operativos advierten importantes avances en relación a la rapidez en la notificación al productor de los resultados de su solicitud, no así en la notificación del pago al productor (65% directivos y 28.5% operativos), algunos consideran que son demasiados trámites para notificar el pago³².

En relación al mecanismo de selección de las solicitudes, el PDR ha trascendido, ya que la selección se realiza a través de la competencia de proyectos, tanto en los recursos federalizados como los municipalizados, aunque en este caso con algunas deficiencias³³, lo que genera la oportunidad de apoyar proyectos con mayor viabilidad técnica, económica y social además de dotar al PDR de un eficaz mecanismo de transparencia. En esta percepción coincide el 100% de los funcionarios directivos y el 80% de los operativos.

La oportunidad de respuesta del PDR a los ciclos productivos ha tenido poco avance de acuerdo con el 50% de los funcionarios entrevistados, lo que se relaciona con los tiempos de radicación y asignación de recursos, aunado a la temporalidad y naturaleza de los sistemas de producción (cíclicos, perennes, de otoño-invierno y primavera-verano, pecuarios y no agropecuarios), lo que hace imposible la coincidencia.

31 Para evaluar las solicitudes en los CMDRS, se integra una comisión técnica, en la cual interviene el Jefe del CADER, un representante del Gobierno Estatal, un representante del Gobierno Municipal y el Coordinador del CMDRS. Ellos dictaminan las solicitudes y posteriormente las someten al seno del Consejo, quien tiene la última palabra.

32 Ver la experiencia en el punto de seguimiento de procesos innovadores.

33 Los CMDRS como ya se mencionó, en su mayoría tomaron la decisión de solicitar un perfil de proyecto y los dotaron de apoyos menores a 100 mil pesos, lo que disemina los apoyos perdiéndose la posibilidad de profundizar en el desarrollo de capacidades ya que estos perfiles no son elaborados por un PSP y cuando esto sucede, no implica mayor compromiso.

En general los avances en el circuito operativo se califican como importantes, tanto por los funcionarios directivos como operativos, principalmente en lo referente a la información oportuna y transparente al solicitante, lo que le otorga mayor certidumbre.

3.3.2 Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes

Los mayores problemas que identifican los funcionarios directivos y operativos en el proceso de gestión de los apoyos se relacionan con el pago de los apoyos y con la selección de solicitudes (ver Anexo 2 Cuadro 17).

En pago de los apoyos, es un aspecto que se ha estado atendiendo por los responsables de operar el PDR en Coahuila. Una primera acción que se tomó fue el cambio de institución bancaria, además de establecer el sistema de depósito a cuentas bancarias, lo que ha permitido agilizar los pagos. Otra medida fue girar instrucciones al fiduciario para que, sin sobrepasar el presupuesto, pague con los fondos existentes, ya sean federales o estatales sin esperar a que ambos coexistan. El proceso de pago no obstante que es menos largo, es complicado, porque intervienen en él diferentes actores³⁴. Lo anterior pone en jaque a cualquier alternativa al sistema de reembolso, por lo que es importante en principio resolver este punto. Una solución posible consiste en acompañar la notificación de aprobación con el giro de la instrucción de orden de pago al banco. Este pago estaría sujeto a comprobación hasta por 30 días en ventanilla.

A pesar de que algunos funcionarios no consideran suficiente la difusión, es un hecho que con la operación de los CMDRS esto se está contrarrestando, ya que con la participación de los comisariados ejidales en este órgano colegiado, fluye más la información.

Entre otras desventajas menores, la municipalización alteró la rutina de la recepción de solicitudes al ampliarse el número de ventanillas, afectando los tiempos de trámite debido a la inexperiencia de algunos operadores. Sin embargo, la experiencia de casi 10 años y el conocimiento profundo de la mecánica operativa del Programa por parte de los PSP, hace innecesaria la ampliación de plazos de apertura y cierre de ventanillas en Coahuila; hacerlo retardaría más los procesos administrativos, lo que es necesario es promover en los PSP la cultura de la prevención.

3.3.3 Seguimiento a procesos innovadores en la entidad

En Coahuila, un modelo novedoso que se ha implementado, con el propósito de agilizar los pagos, tanto a productores como a PSP, es la modalidad de depósitos en cuenta y órdenes de pago, por lo que sólo se gira la instrucción a la institución bancaria, evitando los trámites de esperar a que se formule el cheque que en ocasiones era tardado.

Un proceso que resulta interesante por lo ágil del mecanismo, se presentó en un municipio que ejerció recursos bajo la modalidad I, en el cual se citó a productores beneficiados, proveedores y al CADER. En el evento, se hizo entrega de los apoyos, el CADER los validó y se formuló el acta de entrega recepción. Con estos requisitos cubiertos, el alcalde da instrucciones para que se haga entrega de los pagos correspondientes a proveedores.

³⁴ Primeramente el productor tiene que adquirir o construir el bien solicitado y autorizado, para posteriormente informar al CADER para que proceda a levantar el acta de entrega recepción (el CADER envía papelería al DDR solo un día a la semana), el CADER envía al DDR, el DDR envía a la UTOC, la UTOC revisa y envía al FOFAEC para que se autorice el pago y se le envía la notificación al banco (el FOFAEC sesiona cada mes).

3.4 Seguimiento a proyectos exitosos

El desempeño y la trascendencia de los proyectos exitosos son los elementos que se presentan en este apartado, para conocer cuales son los factores de éxito de los mismos que puedan ser replicados en el PDR.

3.4.1 Desempeño de los proyectos apoyados en años previos

Determinar los factores que impedían que los proyectos funcionaran como originalmente se plantearon era imposible hasta finales de 2003. Con el establecimiento de un sistema de seguimiento de las inversiones en 2004, se pudo advertir que en algunos casos los proyectos sobredimensionaban el mercado y en consecuencia el equipo, en otros no estaba contratado, se carecía de capital de trabajo para operarlo o definitivamente el subsidio no había alcanzado para la compra de todos los componentes del proyecto.

El análisis de este conjunto de experiencias ha servido a la CDR para ampliar los recursos a algunos proyectos o bien apoyarlos nuevamente con la puesta en marcha, revitalizando de esta forma inversiones que parecían estériles.

3.4.2 Identificación de casos exitosos en la asignación de recursos

La UTOC proporcionó los datos para la identificación de los proyectos exitosos, ubicando los siguientes cuatro casos: el primero es un proyecto no agropecuario para elaboración del productos de nopal ubicado en el Ejido El Cedrito, municipio de Saltillo, el segundo es el de una tortillería rural en Jagüey de Ferniza, el siguiente proyecto se relaciona con la producción y comercialización de leche en el municipio de Arteaga (Lácteos Unidos de Arteaga) y el último caso se vincula con la producción de leche y la producción de forraje, en la pequeña propiedad Labor Vieja en el municipio de Ramos Arizpe. Todos ellos se ubican en la región Sureste del Estado.

Al revisar cada uno de los casos, se corroboró que efectivamente son proyectos exitosos aunque por diferentes razones y circunstancias. Sus características más generales revelan la presencia de factores homogéneos (Anexo 2 Cuadro 18).

Sólo los dos proyectos relacionados con leche corresponden a cadenas prioritarias, aunque debe señalarse que uno de ellos es un proyecto fallido en lo lechero, que tuvo que convertir su proyecto a forrajes por problemas tuberculosis que afectaba al ganado, con lo que logró mayor éxito.

Sólo un proyecto ha tenido apoyo de los tres subprogramas. Aunque todos han recibido apoyos de PRODESCA, en uno de ellos se presenta una rentabilidad cercana a cero, a pesar de lo cual el proyecto ha crecido. Destaca también que todas las empresas siguen requiriendo de apoyos, argumentando que el negocio aún no deja, relativizando el éxito o bien, mostrando que son organizaciones dependientes del subsidio (el etiquetado como lechero-forrajes, abiertamente señala que no sabe porque esta pidiendo más apoyos).

El único proyecto que ha recibido apoyo por los tres subprogramas, ha sido atendido también por la Fundación de Desarrollo Rural AC, por el banco Interamericano y por el PDR nacional en el ámbito de la capacitación y la asistencia técnica. Adicionalmente ha recibido otros apoyos en 1996, 1997, 1999 y 2000.

3.4.3 Trascendencia de los proyectos exitosos

Los proyectos exitosos han demostrado que cuando se articulan adecuadamente los subprogramas, y los productores asumen una actitud emprendedora, tienen garantizado su éxito, más aún si cuentan con la participación de recursos interinstitucionales.

Existen proyectos que por sus dimensiones iniciales, quizás no requieran de la mezcla de recursos, aunque si de la continuidad en el apoyo, al menos durante dos periodos cercanos no consecutivos, porque se tiene que observar cual es la actitud que se emprende ante el subsidio inicial. En el caso del proyecto etiquetado como leche y el de la tortillería, muestran una sobreprotección de subsidios, aunque ambos proyectos cuentan con mezcla de recursos. El PDR no puede emprender estrategias de esta naturaleza, porque entonces no se fortalece el desarrollo si no la dependencia.

Un factor que es importante resaltar es lo relativo a la diferenciación de productos, como en el caso de la tortillería y de la producción de nopalitos, que buscan posicionar su producto en un segmento de la población, con una marca específica o bien con calidades determinadas. En el caso de las cuatro experiencias, el tener un mercado de flujo continuo de ventas ha sido un factor de éxito. Lo anterior, ha ayudado a aquellos proyectos que no cuentan con otros apoyos, lo que no desmiente la necesidad de combinar los factores mencionados, ya que estos pudieran potenciar más la trascendencia del proyecto. Los dos proyectos que cuentan con menos apoyos de otros programas u instituciones financieras revelan que no es necesario el excesivo proteccionismo para tener éxito.

3.5 Capitalización de las unidades de producción rural (UPR) y de las organizaciones económicas (OE) apoyadas por PAPIR

Con el propósito de consolidar el proceso de capitalización de las UPR en el estado de Coahuila, en el ejercicio 2004 y por instrucciones de la CDR, el PAPIR atendió solamente solicitudes vía proyectos, bajo la premisa de que en la atención a la demanda se diseminaban los apoyos y no se alcanzaba a consolidar las inversiones, lo que permitió incrementar los montos por proyecto y por beneficiario.

Con el proceso de municipalización, el vigor de la capitalización disminuye y se presenta una tendencia a diseminar el recurso, lo que se atribuye a la mentalidad de los funcionarios municipales de beneficiar a más productores aunque les correspondan menos recursos. En sus dos modalidades, los recursos municipalizados ejercidos al momento de la evaluación representan el 37.2% de los recursos del PDR, con los que se atendió al 71.1% de beneficiarios del PAPIR, lo que ocasiona que el monto per cápita de la modalidad 1 sea inferior en más del 60% con respecto a la modalidad concursable. En promedio el monto per cápita es de apenas 12 mil pesos, cuando el reto era superar los 27,000.00 de 2003 (Anexo 2 Cuadro 19).

Cerca del 70% de los apoyos municipalizados de la modalidad 1, presentaron una inversión menor o igual a \$70,000, situación que se agrava en el caso de la modalidad 2. En el fondo concursable la tendencia a la capitalización se mantiene, con un monto per cápita superior a los \$20,000.00 y concentrando el 70% de los apoyos en montos superiores a los \$100,000.00 (Anexo 2 Cuadro 20).

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

En resumen, el proceso de municipalización ha deteriorado la tendencia hacia la capitalización, pero no debe olvidarse que este es un proceso reciente y complejo, pero que sin duda alguna, permite a mediano y largo plazo un desarrollo más sostenido, los ajustes deberán ser permanentes, como los ha tenido el propio Programa. Es recomendable, fortalecer a la instancia técnica de los consejos y estimular a aquellos que presenten los mejores proyectos con mayores recursos, asimismo disminuirlos en aquellos en los que se compruebe que los perfiles de proyecto se utilizan para encubrir la atención a la demanda.

3.5.1 Avances en la apropiación del Subprograma por parte de los gobiernos estatales y los productores

Entre los elementos que han permitido ampliar la apropiación del PAPIR por el gobierno estatal, esta la orientación de los recursos hacia proyectos productivos que originan una mayor capitalización y otros impactos, evitando así, la dispersión de los recursos. Así mismo, los funcionarios consideran que también contribuye el grado de adaptación del subprograma a las necesidades del Estado, lo que se refleja en la atención de las cadenas definidas como prioritarias.

Un indicador que refleja la apropiación del PAPIR por los beneficiarios, es la inversión que realizan adicional a su aportación obligatoria. En el ejercicio 2002 el 24% de los beneficiarios hizo inversiones adicionales, proporción que llegó al 33% en 2004. La inversión adicional que realizan los productores en lo individual, es muy similar al monto que aportan de manera obligatoria. En las actividades no agropecuarias las inversiones adicionales llegan a superar en más de 100% a la aportación obligatoria, lo que manifiesta el interés de los productores por fortalecer este tipo de unidades de producción.

3.5.2 Orientación del Subprograma

El apoyo a la inversión rural pasó de apoyos dispersos entregados a la demanda y con bajo impacto productivo, a inversiones con sentido productivo, a través de proyectos dirigidos a apoyar a las cadenas de bovinos para carne, forrajes y caprinos. Estos proyectos y sus inversiones se han destinado a atender principalmente a los grupos prioritarios de las localidades de alta y muy alta marginación. Coinciden los funcionarios con esta afirmación, lo que ha permitido facilitar la operación y atender con mayor integralidad las necesidades del Estado.

De acuerdo con los resultados de la encuesta a beneficiarios, las mujeres han incrementado su participación en el Programa del 19.4% en 2002 al 34.5% en 2004. La participación de los productores agrícolas se incrementó sustancialmente de 2002 (29%) a 2004 (51%), por lo que la atención a los beneficiarios del PDR es principalmente a la producción de forrajes. Por tipo de productor, en el 2002 el 62.9% de los apoyos se concentró en los productores tipo I y II, proporción que llega al 82.2% en 2004.

De acuerdo con las encuestas de beneficiarios 2002, levantadas para esta evaluación, el 19% de los entrevistados se apoyó a través de la atención a la demanda y el 81% mediante proyectos. De los grupos que presentaron proyectos, el 88% corresponde a grupos típicos, el 9% a grupos familiares y solamente el 2.8% a grupos empresariales,

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

para el año de referencia sólo se presentó un grupo simulado³⁵. Para el ejercicio 2004, de acuerdo con los resultados de la muestra, todos los apoyos fueron otorgados a través de proyectos y el 78% fue para grupos típicos, el 20% para grupos familiares y el 2% para grupos empresariales.

Los grupos familiares se incrementaron más de 10% en 2004 respecto al 2002, lo que se puede atribuir a la resistencia de los productores para asociarse con otros; esta tendencia consolida a las UPR pequeñas, pero no permite proyectos de mayor envergadura.

De acuerdo al destino de los subsidios en 2002, en las actividades agrícolas el 79% se dirigió a actividades primarias, el 9.6% al acopio y el 11% a la transformación. En las actividades pecuarias, el 100% se destinó a la producción primaria. Con respecto a las actividades no agropecuarias el 70% se destinó a las actividades de transformación.

Para 2004, en las actividades agrícolas y pecuarias se dirigieron el 93% y 98.5% (respectivamente) de los subsidios a la producción primaria, disminuyendo las actividades de acopio y la transformación en relación a 2002.

En este sentido, el 50% de los funcionarios operativos y el 30% de los directivos, manifiestan que poco o nada se ha avanzado en la asignación de mayores volúmenes de recursos hacia el acopio o la transformación, como mecanismo de orientación a las cadenas productivas de alta inclusión social.

La principal acción que se apoya como transformación³⁶ es la relacionada con la adquisición de maquinaria y equipo para el corte y empaque de forrajes, apoyo que es útil al productor, ya que la renta de este equipo llega a representar el 50% de la producción.

Poco más del 40% de los funcionarios directivos y operativos considera que una de las principales limitantes para asignar recursos hacia proyectos que agreguen valor es la falta de asesoría técnica al productor, para que incluya iniciativas de esta índole. Los funcionarios directivos lo atribuyen también a la falta de organización de los productores.

Es evidente que el apoyo a la actividad primaria permite la capitalización de la unidad básica, pero no genera procesos más amplios de organización para retener una mayor cantidad de valor, o bien para agregarlo a los procesos productivos y difícilmente en este nivel se adiciona un mayor número de capacidades, a menos que los cambios tecnológicos sean radicales. En consecuencia, se debe privilegiar en la convocatoria del PDR a aquellos proyectos orientados a agregar valor y que involucren cuando menos a 25 unidades básicas organizadas formalmente o en vías de formalizar su organización.

3.5.3 Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos

Los criterios de selección de beneficiarios fueron apegados a las RO, haciéndose especial énfasis en los grupos prioritarios, en la población de alta y muy alta marginalidad y que se vincularan a las cadenas definidas. Únicamente se aceptaron solicitudes de beneficiarios con proyecto.

35 Los grupos simulados son aquellos que si recibieron el apoyo, pero el representante u otra persona se quedo con él, por lo que el beneficiario entrevistado no recibió el apoyo.

36 Cabe aclarar que desde el punto de vista de la EEE, el corte y empaque no corresponde a una actividad de transformación, sigue siendo producción básica por considerar que la paca de forraje es la presentación final primaria del producto, hecho diferente en el caso del pelet.

Los criterios para la asignación de recursos se dieron bajo tres modalidades: subsidios concursables operados por la UTOC (50% de los recursos); subsidios bajo la modalidad uno, que corresponde a municipios que ejercieron y administraron directamente recursos; y el fondo virtual bajo la modalidad dos, que corresponde a municipios a los que se les asignó un monto presupuestal de recursos municipalizados, pero solamente aprobaron los proyectos a beneficiar, quedando la administración de los recursos a cargo de la UTOC.

El principal criterio que se instruyó en 2004 para la distribución de los apoyos fue la presentación de la solicitud con proyecto, pero, como ya se mencionó, en el ámbito municipal la mayor parte de las solicitudes se acompañaron de perfiles de proyectos. Algunos CMDRS no tienen claro aún, la importancia que para el desarrollo rural tienen las inversiones significativas e integrales a través de proyectos, por lo que sería conveniente presentarles los resultados de las evaluaciones en donde se demuestra que los apoyos dispersos y de bajo monto no generan desarrollo. No hay aprendizaje significativo si no se vincula el lineamiento de apoyar sólo proyectos con las experiencias que ya se han tenido en Coahuila y en otros estados del país. Lo anterior implicaría adicionalmente inducir en los CMDRS la cultura de la evaluación.

3.5.4 Fondos de Garantía Líquida

Son contadas las experiencias en el Estado de la operación de proyectos con fondos de garantía líquida. Las modificaciones de 2005 a las RO pretenden impulsar esta modalidad, dirigiéndola a productores de bajos ingresos con proyectos trascendentes pero sin garantías físicas o financieras que les permitan acceder al crédito formal.

Como ya se comentó, existen proyectos que no logran funcionar por falta de capital de trabajo, el cual se puede obtener con el concurso de FONAES o bien con el crédito de avío de la banca. Otros proyectos implican una inversión tan alta que escapan de las posibilidades incluso del fondo concursable, por lo que requieren de una mezcla de recursos, incluyendo créditos refaccionarios formales. Este tipo de proyectos regularmente van encaminados a agregar valor a la producción e implican una organización sólida de los productores; en consecuencia, no es conveniente impulsarlos en actividades primarias pues en los grupos dedicados a ellas no existe una dirección técnica y administrativa común, y puede estimular y agravar el fenómeno del rentismo de tierras parceladas y de agostaderos, como es la experiencia del algodónero en la Laguna. Su impulso, además de ser exclusivamente para productores de áreas de alta y muy alta marginación³⁷ deben ser para proyectos de acopio o transformación, en donde se implica una nueva empresa y por tanto una nueva organización en donde se superan los vicios individualistas. Lo anterior es posible solo si se impulsan este tipo de proyectos y se abandona la tendencia de apoyar a actividades básicas.

3.5.5 Diseño del Subprograma

En general el diseño del PAPIR, es adecuado para dar cumplimiento a los objetivos del PDR, más, si se considera: la coincidencia de los objetivos del subprograma con la líneas estratégicas de desarrollo rural en el Estado; la atención a grupos prioritarios; la

37 El Programa no puede ni debe comprometer recursos para productores que no se encuentren en este tipo de localidades. Es muy común que los grandes productores también requieran este tipo de apoyo, pero para ello están los programas de FIRCO y de FIRA.

vinculación con las cadenas prioritarias; la orientación a inversiones productivas por medio de proyectos; y a la atención de localidades de alta y muy alta marginación.

En lo particular, el diseño enfrenta retos en el nivel municipal, ya que en él se han trastocado avances como el de apoyar proyectos que demuestren viabilidad técnica, prioridades estatales, montos promedio, promoción del desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas. En una realidad municipal de permanente escasez de recursos para el desarrollo rural, se generan acciones fuera del plan, lo que puede ser superable –aunque suene paradójico- con una mejor detección y priorización de las necesidades municipales, ya que la ni la realidad estatal es el municipio, ni el municipio está fuera de esta realidad.

Las recomendaciones que hacen algunos funcionarios para avanzar en la instrumentación del diseño del Programa, se relacionan con los PSP y los exhortan a mejorar su ética, a que estén más capacitados y más comprometidos con los proyectos. También consideran que es necesario fortalecer a través de capacitación a los CDDRS y CMDRS, de tal forma que realmente se constituyan como una instancia que mejore la asignación y transparencia en el uso de los recursos del PDR. Así mismo, consideran relevante la capacitación y *comprensión*³⁸ de los municipios en la importancia que tiene la orientación de los apoyos a través de proyectos, la integración de cadenas que generen valor agregado y el desarrollo de capacidades en el medio rural.

Es más fácil supervisar al PSP que solicitarle que modifique su ética, es más sencillo estimular a los PSP comprometidos que pedirles que adquieran más compromiso, es más prudente reconocer la realidad municipal que solicitar comprensión de los municipios. En consecuencia las soluciones no pueden ser esas. Sobre los PSP se hablará en el siguiente apartado, pero conviene destacar que la CDR y la UTOC cuentan con el conocimiento, la experiencia y la capacidad de decisión y concertación suficiente, como para exigir al CECADER la baja inmediata del PSP que no cumpla con su obligación y concertar un mejor rumbo del PDR en el ámbito municipal.

3.6 Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)

En este apartado, se analiza uno de los puntos neurálgicos del PDR en Coahuila, su problemática se desagrega con el fin de lograr una mejor comprensión y emitir las recomendaciones indispensables para el fortalecimiento del subprograma.

3.6.1 Avances en la apropiación del Subprograma por parte del gobierno estatal y los productores

El desarrollo de capacidades en el medio rural es un aspecto que se ha buscado impulsar en el Estado dentro de los márgenes presupuestales posibles. La reducción presupuestal que se observa en 2004, es reflejo del interés estatal de no apoyar más la elaboración de proyectos (dado el abundante catálogo disponible) si no de impulsar fuertemente sólo lo relativo a la puesta en marcha por la vía del reembolso. En este sentido, la apropiación del Estado va más allá del simple lineamiento de las RO, ya que reconoce los vicios que las mismas permitieron en sus inicios y se fortalecen las funciones consideradas prioritarias (puesta en marcha) para Coahuila.

³⁸ Para dimensionar mejor la palabra comprensión, ver el apartado de fortalecimiento institucional.

A pesar del esfuerzo estatal, en opinión de algunos funcionarios, la participación de los PSP no ha sido del todo satisfactoria. Por otra parte, los beneficiarios no ven en este programa una fortaleza, como lo señala el indicador de desarrollo de capacidades.

3.6.2 Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales

El mercado de los PSP se muestra en 2004 como un mercado segmentado a raíz del proceso de municipalización y de la creación del fondo concursable. Este último ha presentado mayores niveles de exigencia en la presentación de proyectos vía reembolso o bien para los proyectos de puesta en marcha, por lo que en él actúan aquellos PSP con mayor experiencia. En el segmento que ofrece la modalidad dos y uno -sin que esto sea una regla- actúan PSP con capacidades para realizar perfiles y son contados aquellos que plantean proyectos de mayores exigencias técnicas.

Con la segmentación del mercado y en particular en el ámbito del fondo concursable, la competencia entre los PSP ha disminuido por dos razones: porque no todos los PSP están acreditados en la Puesta en Marcha y porque son relativamente pocos los proyectos que ahí se aprueban. De 402 proyectos aprobados sólo el 22% se atendieron en el fondo concursable, el resto se apoyó con los recursos municipalizados, incrementándose la competencia en este nivel, sobre todo en el rubro de perfiles, y disminuyó en los proyectos municipales de mayor escala.

El mercado de los PSP se ha ampliado, porque se atiende ahora solamente a solicitudes con proyecto y porque los PSP también se relacionan con los Programas de Fomento Agrícola y Ganadero, así como con los Programas de la SRA, FONAES, etc. Adicionalmente, existe por parte del PDR una mayor promoción de sus servicios. Lo anterior es ratificado por los PSP, mencionan que en los últimos cinco años el 93.8% participó en PAPIR, 50% en otros programas de la Alianza y un 43.8% en otras dependencias.

La oferta de PSP es conocida, ya que el Programa cuenta con un padrón en el que se especifica quiénes están acreditados en determinadas funciones, los que están condicionados y los suspendidos, lo que hace que los productores estén enterados del papel que desempeñan y del valor de sus servicios. Según los PSP, los servicios que ofrecen son de calidad, ya que cuentan con un mayor profesionalismo y capacitación. Por lo anterior, el 62.5% de los PSP y el 67% de los funcionarios opinan que se está consolidando el mercado de servicios profesionales.

Un aspecto que puede afectar la consolidación de este mercado es que 86.5% de los PSP entrevistados menciona que su nivel de ingreso ha disminuido o permanece igual, lo que puede llevar a dos escenarios: uno en el que el PSP busque otras opciones más rentables con lo que disminuiría la oferta y el otro en el que se asuman trabajos para complementar sus ingresos, lo que llevaría a disminuir la calidad de los servicios.

3.6.3 Interacción con el CECADER y el Inca Rural

El CECADER pese a su importancia en el logro de la calidad de los servicios profesionales en el medio rural, ha contribuido poco en ello. Existe una nueva coordinadora del centro, que señala la existencia de bastante burocracia en el proceso e incluso califica como exceso el solicitar proyectos para montos pequeños de subsidio. Para mejorar el servicio expresa que se necesitan PSP calificados, lo que implica por

tanto, que la coordinadora no considera que el INCA los capacite adecuadamente para acreditar efectivamente esta cualidad. No obstante, se presenta la oportunidad para el CECADER de apoyarse con los técnicos del SINACATRI con aquellos agentes involucrados en el Programa de Asistencia Técnica del subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología.

Con la estrategia del PDR de apoyar sólo proyectos, el trabajo de supervisión del CECADER se ha incrementado pero no cuenta con más personal, por lo que, de acuerdo con los funcionarios directivos, los tiempos para revisar los proyectos se ha incrementado bastante, en tanto que la supervisión tampoco ha sido ágil. La coordinación que el centro establece con otras instancias es calificada por el 75% de los funcionarios directivos y el 70% de los operativos como buena y muy buena. Esta interacción es débil en la instancia municipal por lo que se considera que debe reforzarse, implicando la contratación de un mayor número de personal, sobre todo para tener capacidad para atender a los proyectos que se presentan en todo el Estado.

El Inca Rural, como organismo certificador de los PSP en diferentes servicios, solamente tiene relación con los funcionarios cuando está próximo un evento de capacitación para certificar PSP o cuando convoca para que los profesionistas que consideran que tienen las capacidades para la formulación o puesta en marcha de proyectos, no tengan que asistir a cursos de capacitación y se acrediten vía un examen, por lo que se observa muy poca interacción de este organismo con los directivos y operativos del PDR.

El INCA continúa actuando ajeno al Programa, capacita y acredita de acuerdo a sus estándares y el CECADER le comunica las bajas o condicionamientos necesarios de los PSP que no cumplieron satisfactoriamente. Este mecanismo tan indirecto en la actuación del INCA no lo compromete con las necesidades estatales y menos aun, le permite retroalimentar y corregir en tiempo las fallas observadas. Es indispensable que el INCA descentralice sus funciones y se apoye en los centros de educación superior en el Estado.

3.6.4 Análisis de las iniciativas de la Subsecretaría de Desarrollo en el marco de este subprograma para atender a los sectores de muy alta marginalidad

Con las modificaciones a las RO para 2005, resalta la obligación de municipalizar el PDR y atender ahora no solo a las de muy alta, si no también a las de alta marginalidad, abandonando la ambigüedad de regiones marginadas. Estas iniciativas en Coahuila ya operan, como también la relativa a la prestación de servicios múltiples de los PSP en un solo contrato. Por otra parte, aunque en el Estado se tiene un fondo de garantía líquida, ampliarlo se considera oneroso, porque disminuiría el monto de subsidio para los apoyos. La propuesta de fortalecer el monto subsidios para los proyectos destinados a la generación de valor agregado, es un estímulo para una mayor competencia de proyectos y para superar la inercia hacia el apoyo de actividades básicas.

Por lo anterior se considera que en lo sustancial, Coahuila, con anticipación en algunos casos, ha hecho suyos los lineamientos de política de la Subsecretaría de Desarrollo, fundamentalmente en lo relativo a la focalización territorial y al proceso de municipalización. Falta en el Estado explorar lo relativo a la ampliación y fortalecimiento de las instituciones financieras, lo que sin duda facilitará la mezcla de recursos

3.6.5 Contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural

El 91.7% de los funcionarios directivos menciona que sí se contribuye a través del PRODESCA al desarrollo de capacidades del medio rural. Un avance importante en este sentido, lo representa la conformación de despachos agropecuarios por grupos de técnicos (en la mayoría de los casos de manera informal), de tal manera que les ha permitido conformar grupos multidisciplinarios, que se apoyan entre ellos para solventar los problemas técnicos que se les pudiesen presentar.

En contraparte, solamente el 46.2% de los funcionarios operativos hace referencia a que sí se están desarrollando las capacidades en el medio rural, argumentando que la actitud de los PSP ha cambiado, en cuanto a las formas en que deben de realizar los trabajos y sobre todo, en la relación con los productores, pero resaltan que siguen viendo como cliente al Estado y no al productor. Al cuestionar a los PSP en este sentido, algo que llama la atención es que el 25% de los entrevistados manifestó que no se ha contribuido a mejorar las capacidades de la población rural del Estado.

Uno de los factores que también ha influido en el desarrollo de capacidades en los beneficiarios es que el 67% de ellos, usaba apoyos similares a los que el PDR entregó, es decir habían desarrollado habilidades en torno al componente y muy probablemente funciones gerenciales y administrativas.

3.6.6 Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumento de desarrollo rural

El desarrollo de capacidades crea y fortalece el incremento de habilidades de administración, de gerencia, de gestión e innovación, es decir consolida al capital humano, orientando la transformación del productor a proveedor, con una visión de servicio al cliente, para lo que cuenta con un *proyecto* que se constituye en su principal herramienta de planeación y administración para el mejor desarrollo de su empresa.

Los impactos que se han obtenido en ingresos, empleo y capitalización que ya se comentaron en el apartado del PAPIR, son también atribuibles a PRODESCA, si bien el desarrollo de capacidades no han sido de magnitud importante, estas si han duplicado por la presencia de proyectos, así por ejemplo en 2002, cuando aún había una fuerte atención a la demanda, ésta presentó un índice 0.11, en tanto que los proyectos tuvieron un índice de 0.45. Por otra parte, si bien la actividad de PRODESCA no ha contribuido lo suficiente, si lo ha hecho en los productores de menor desarrollo, por ejemplo, en 2003 en el sector agrícola el índice general fue de 0.167 y en los tipo I fue de 0.438, en los proyectos no agropecuarios el indicador general fue de 0.356 y los de tipo I de 0.482, no mostrándose variación significativa en los pecuarios.

El desarrollo de capacidades logrado por el PDR, confirma el punto de vista expresado en relación a los proyectos y revela que aunque el proyecto es un criterio de asignación más eficiente, no promueve por si mismo el desarrollo rural, razón por la cual en 2003 se recomendó incorporar más acciones de capacitación. Un funcionario directivo indica que en 2004 se aumentó de dos a seis millones el rubro de capacitación y desarrollo de organizaciones, fortaleciendo con ello a los CMDRS. El impacto esperado no podrá ser significativo en tanto que el PSP sigue prestando servicios fundamentalmente en proyectos vinculados con la producción primaria (69%) y en transformación solo el 12.5%.

Aún y cuando los funcionarios mencionan que se está capacitando a los técnicos para realizar otros tipos de servicios, no se ve una participación activa de ellos en las funciones de capacitación y consultoría. Los PSP señalan que en promedio es una capacitación la que realizan; no obstante, al consultar el registro de PSP en el CECADER, se observó que solamente 12 de 117 PSP están registrados en esa función, pero 12 de ellos están condicionados.

3.6.7 Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP

En Coahuila se dejó de pagar el diseño de proyectos en el 2004. Actualmente el pago del diseño se hace bajo el mecanismo de reembolso, evitando la existencia de una sobreoferta de proyectos que en variados casos no reúnen los requisitos de calidad necesarios. Además del diseño de proyectos, los PSP en promedio ponen en marcha tres proyectos y algunos otorgan servicios de capacitación y consultoría.

No existe en las bases de datos, ni en la entrevista de los PSP, información que permita definir si en sus proyectos existió mezcla de recursos, lo que es evidente es que el 50% de los entrevistados participa en otros programas.

En tanto que el abanico de servicios se amplía para los PSP, y suponiendo que otras alternativas sean menos atractivas, para estos prestadores, si les es rentable capacitarse continuamente para estar en disposición de prestar un mayor número de servicios.

3.6.8 Mecanismos de pago a los PSP

Uno de los problemas que enfrentan los PSP, es el retraso en los pagos, lo que ha sido motivo para que algunos desertaran. Sobre la oportunidad de los pagos, se emitieron diferentes opiniones entre los funcionarios y entre los PSP: el tiempo que tarda desde la presentación de la solicitud en ventanilla y la respuesta al productor tiene alta variabilidad (entre uno y 18 meses). Si bien es cierto que se les paga en etapas, el tiempo intermedio es muy amplio e incierto.

Al cuestionarse a los entrevistados sobre las instancias que provocan más retraso en el pago, el total de entrevistados coinciden en que es el CECADER, quien retrasa el pago en promedio tres meses, derivado del crecimiento en su universo de trabajo y su escaso personal. En segundo lugar señalan que la UTOC es la instancia que hace lento el pago al PSP. El problema radica en que esta instancia envía su autorización al FOFOAEC y este se reúne cada mes y toda vez que dictamina, el pago tarda 20 días.

La mitad de los PSP opinan que la oportunidad en el pago de los servicios profesionales que prestaron en 2004 con respecto a otros años sigue igual, y solo el 12.5% menciona que ha mejorado, este porcentaje cae en el rango de menor variabilidad.

3.6.9 Red de prestadores de servicios profesionales

La red de prestadores de servicios se encuentra establecida en el Estado, pero no existe un instrumento que permita coleccionar información sobre el perfil de los PSP, no obstante se puede afirmar por las entrevistas realizadas, que en su mayoría son profesionales relacionados con la agronomía, en cuya formación curricular no se contaba con la formación en evaluación de proyectos como materia obligatoria. Su aprendizaje se

relaciona más con la práctica y los cursos recibidos, lo que en bastantes casos les ha otorgado una mayor experiencia en la materia. La capacitación fundamental que se ha recibido por parte de los PSP en el Estado es sobre el proceso de municipalización y en algunos casos, dado el lineamiento estatal, en lo relativo a la Puesta en Marcha.

Si bien se han flexibilizado, los mecanismos de acreditación no han demostrado ser adecuados en la función de capacitación, en diseño y en fondos comunitarios. La oferta de acreditación en estos rubros presenta problemas: en el ejercicio 2003 se contaba con 109 PSP acreditados, incrementándose en 2004 a 117 prestadores, del total, cinco se encuentran como no aceptables. De los 112 restantes, 36 están en consultoría, encontrándose el 8.3% condicionados; 12 están registrados en capacitación, con 10 condicionados, en diseño son 81 PSP los registrados, de los cuales el 19 están condicionados; 30 son los PSP registrados en puesta en marcha y dos están condicionados. En la red también intervienen técnicos que no están registrados ante el CECADER. Un problema de la red de PSP es su concentración en la región Sureste y al parecer los esfuerzos por redistribuirla aún no dan los frutos correspondientes.

La dinámica de entrada y salida de los PSP ha estado condicionada por una mayor competencia en todos los ámbitos (Fondo concursable y municipalizado), por la ampliación de la demanda de servicios de PSP y por la tendencia a percibir menores ingresos, por las causas que sean. Lo anterior presiona a un mayor impulso de calidad a la oferta de servicios y a la liberación total de la misma, ya que no existe mejor referencia de un PSP que los proyectos aprobados en diseño, puesta en marcha, consultoría, etc.

3.6.10 Casos de éxito

Los mejores casos han sido analizados en las experiencias exitosas en los que invariablemente PRODESCA ha intervenido, los eventos de intercambio de experiencias exitosas no cuentan en el Estado con elementos que permitan evaluarlos, a pesar de que se presentan experiencias importantes, en ellos, se presentan proyectos relacionados con productos no tradicionales que no han sido lo suficientemente apoyados, en tanto que no se encuentran en las cadenas prioritarias para el PDR en el Estado, sin duda en este sentido destaca el sotol, el cual tiene denominación de origen.

3.7 Fortalecimiento Institucional, Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR)

Avanzar en la federalización, ha implicado no solo reconocer el papel del municipio, si no dotarlo de instrumentos y recursos que permitan su participación en la planeación democrática. El PDR ha avanzado en este sentido, por lo que es importante analizar sus aportaciones.

3.7.1 Aportes en la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS)

La municipalización de los recursos del Programa además de un ejercicio importante de planeación para la definición de la fórmula de asignación de recursos y estrategia de implementación, demandó mayores recursos para hacer efectiva su operación, de esta forma en 2004 los recursos asignados a PROFEMOR se incrementaron sustancialmente, representando más del doble de los recursos que ejercía en 2003. Este incremento en el

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

presupuesto del subprograma se dirigió a la integración y consolidación de los CMDRS Y CDDRS. Se destinaron recursos a la capacitación en relación a la distribución y asignación de recursos y a los lineamientos estratégicos del PDR en el Estado. Así mismo con la apertura de un mayor número de ventanillas, se capacitó a sus responsables en la recepción e integración de documentos de las solicitudes.

Los principales resultados obtenidos por este esfuerzo institucional se tradujeron en la instalación en 2004 de los 38 CMDRS y los 5 CDDRS. Se logró también que 21 municipios operaran bajo la modalidad 1, los cuales aprobaron los proyectos y ejercieron directamente los recursos que les correspondieron conforme a la fórmula establecida. Los 17 CMDRS restantes operaron bajo la modalidad 2, en la cual solamente aprobaron los proyectos pero no ejercieron los recursos directamente.

La actitud de los CMDRS en esta etapa, de otorgar demasiados subsidios de relativamente bajo monto, contribuyeron a que el CMDRS se viera como una instancia que tiene capacidad para apoyar a los productores y que este es un espacio en el que deben y pueden plantear sus problemas. Resta bastante por hacer en relación a la representatividad de los productores, pero los primeros pasos se han dado con éxito. Contribuiría bastante a la legitimidad y transparencia -cuando esto fuera posible política y tecnológicamente- transmitir las reuniones de consejos mediante teleseSIONES.

Dentro de los consejos se han formado las comisiones técnicas, no obstante, la figura del Presidente Municipal y de las autoridades de desarrollo rural del Ayuntamiento continúa teniendo un peso significativo en las decisiones. Ante el inminente cambio de autoridades municipales, esta debilidad en la dinámica de los consejos, puede ser útil para involucrar al Presidente Municipal entrante para compatibilizar las prioridades determinadas en el COPLADEM con las establecidas en el CMDRS, sobre todo en aquellos municipios que cuentan ya con una mayor población urbana. Uno de los avances para 2005 es la presencia de un asesor en los CDDR, con lo que la participación de los funcionarios de desarrollo rural en esta instancia es necesaria para promover una mayor apropiación de la filosofía del PDR.

3.7.2 Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a nivel municipal

El total de los municipios del Estado cuenta con una instancia responsable del desarrollo rural. En las entrevistas realizadas en los municipios visitados, se observa una gran aceptación y colaboración con el Coordinador del CMDRS, el cual ha venido a fortalecer a los consejos. Lo anterior denota el gran interés de los ayuntamientos por consolidar la municipalización.

De los cinco presidentes municipales entrevistados, cuatro de ellos visualizan a la municipalización como un proceso eficaz de involucramiento de los actores rurales en el desarrollo rural. La principal ventaja que observan con la municipalización es que se hace una distribución más equitativa de los recursos para atender las necesidades locales de los productores.

El 92% de otros actores entrevistados (directivos, operativos, coordinadores de CMDRS), opinan, que ven a la municipalización como un proceso eficaz de involucramiento de actores rurales en el desarrollo rural. Lo anterior garantiza una visión homogénea en las

instancias federales y estatales que contribuye a ir consolidado ésta visión en los municipios.

La principal desventaja que observan las autoridades municipales es lo limitado de los recursos que le asignan a los municipios, así como la insuficiente infraestructura para operar la municipalización, principalmente en los municipios pequeños y en aquellos con mayor población rural. Así mismo la principal debilidad que señala el 40% de los entrevistados es la indefinición de funciones, por lo que demandan una mayor capacitación.

3.7.3 Planes municipales de desarrollo rural sustentable

Uno de los compromisos del técnico PROFEMOR contratado como Coordinador, fue la elaboración de un diagnóstico a partir del cual se actualizaron los planes de desarrollo rural sustentable para cada municipio, en el que se establecieron las principales líneas de la política municipal para promover el desarrollo del campo, sirviendo ese documento para tomar las decisiones correspondientes.

Por comentarios vertidos por algunos coordinadores³⁹ como complemento a la entrevista, el Plan en algunos casos fue elaborado conforme a la guía establecida, pero básicamente como requisito para ingresar en la modalidad uno; en otros casos no trascienden el análisis superficial y la presentación de datos dispersos, es decir, existe un buen número de Planes Municipales que no son útiles para definir una estrategia de desarrollo rural y para tomar decisiones. Debiera pues aprovecharse la renovación de las presidencias municipales, para que estas se comprometan a la actualización externa del Plan.

Por otra parte en el ámbito municipal no se ha logrado concretar la mezcla de recursos en los proyectos priorizados de acuerdo a los planes de desarrollo rural del CMDRS.

3.7.4 Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal

Con algunas excepciones los Coordinadores de los CMDRS y de los CDDRS, tienen una formación agronómica, es decir poco se relaciona su formación curricular con la planeación y administración, por lo que requieren profesionalización y capacitación en el ámbito del manejo de recursos públicos.

Los servicios prestados por el Técnico PROFEMOR, así como sus contribuciones al proceso de municipalización son calificadas como bastantes y muchas por el 83% del total de los entrevistados con funciones directivas y operativas en el Programa. La supervisión y el seguimiento de la UTOC es adecuada desde el punto de vista del 78% de los técnicos PROFEMOR. A pesar de estas opiniones, es conveniente realizar evaluaciones puntuales a la operación de aquellos consejos que se consideren estratégicos, lo que permitiría apoyarlos en la toma de decisiones para el desarrollo rural.

La tarea desempeñada por los coordinadores, ha contribuido para que los municipios ejerzan directa o indirectamente (modalidad dos) \$ 26'716,749.81 de los recursos de PAPIR y \$3,461,692.61 de los recursos de PRODESCA.

39 Debe reconocerse que la mayoría de los coordinadores no son profesionales con habilidades de investigación como para que puedan establecer un adecuado diagnóstico y de él derivar un Plan de Desarrollo Rural Municipal. Estas cualidades no pueden ser adquiridas ni en uno ni en dos eventos de capacitación.

3.7.5 Papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa

Para la selección y aprobación de los proyectos en la modalidad uno, se emite en principio una convocatoria pública en la que se establecen los requisitos para acceder al Programa, así como las fechas de recepción, dictamen y notificación a los productores. Publicada la convocatoria, la instancia responsable del desarrollo rural en el municipio se constituye como ventanilla receptora de las solicitudes.

Al cierre de la ventanilla, se crea una Comisión Técnica, conformada por un representante del Gobierno Federal (CADER), un representante del gobierno del Estado, el responsable del desarrollo rural en el municipio y el Coordinador del Consejo. Para aquellos proyectos superiores a los \$200,000.00 se evalúan por una entidad externa con una metodología diseñada ex profeso por la CDR. En los proyectos de menor monto los consejos cuentan con lineamientos de evaluación específicos que son usados por la Comisión Técnica de los CMDRS. Este órgano colegiado emite un fallo a cada una de las solicitudes, las que a la par que las externas, somete a consideración del Consejo, quien tiene la última palabra al respecto. En la modalidad dos el mecanismo es similar, pero no se ejerce el recurso por el CMDRS y la UTOC interviene también en la aprobación.

3.7.6 Diseño y desarrollo de los componentes PROFEMOR

El componente de desarrollo institucional muestra una amplia correspondencia con el proceso de municipalización emprendido en la entidad. El Estado y la Federación aportaron \$4'170,042, de estos el 12% correspondió al primero y el 88% al segundo. El Gobierno Estatal apoyó a 14 CMDRS y a los cinco CDDRS, en cambio con recursos de la federación se apoyaron a los 38 consejos con coordinadores. A 31 municipios se les destinó el 67% de los subsidios con respecto a los municipios prioritarios de 2002, a los cuales se le adicionó el municipio de Sierra Mojada. En estos últimos el Estado participó con el 29% de los subsidios.

En el caso de los siete municipios apoyados con el 100% de los subsidios corresponden con los municipios de mayor índice de marginación. Los recursos les han permitido además de apoyar a los coordinadores, adquirir equipo informático y administrativo, así como consumibles y papelería. Adicionalmente el subsidio contempló el 10% del mismo para gastos de movilización social y contraloría.

El principal componente apoyado (pago al coordinador), no ha logrado suficientemente sus objetivos en relación a la promoción de la coordinación interinstitucional para la promoción y gestión de proyectos estratégicos en su área de influencia. Lo anterior se deriva de las prioridades y recursos que las dependencias tienen ya establecidas de acuerdo en el marco del COPLADEM, en este sentido, los coordinadores deben apoyarse más en el presidente municipal para lograr la empatía con estas prioridades y las de los CMDRS.

3.7.7 Casos de éxito

La municipalización plena en el Estado es reciente, no así el proceso de municipalización que se viene trabajando desde 2002 con la instalación de seis CMDR en los municipios de mayor índice de marginación. En estos municipios con excepción, de los de Juárez y

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Ocampo, que han presentado varios cambios de coordinador, se observan buenos resultados, destacando el caso del CMDRS de Jiménez, donde la actitud del Coordinador es altamente propositiva y profesional, destacando el hecho de que aún sin contar con muchos recursos de PAPIR y PRODESCA, ha sido lo suficientemente hábil como para mantener desde el interés y la expectativa de todas las dependencias, los productores y el Presidente Municipal. Su participación le ha valido no sólo el reconocimiento de los productores del municipio, si no también de los del municipio de Acuña. Este consejo es de los que tienen muy clara sus líneas estratégicas de desarrollo rural.

Las lecciones que ofrece el proceso de municipalización son interesantes a pesar de ser un proceso estatal reciente. Por ejemplo se desprende que la correspondencia del diseño con la estrategia estatal se tiene que ir ajustando de manera permanente considerando la visión municipal, que en 2004 tendió al apoyo de un mayor número de beneficiarios con menores recursos y a fortalecer actividades productivas que no están incluidas en las cadenas prioritarias del Estado, pero que si son importantes en su municipio.

La adecuación permanente del diseño y la planeación con la realidad municipal, es una tarea que corresponde a los planeadores estatales y, en las actuales circunstancias, a los presidentes municipales, con los que se pueden convenir bastantes cosas, aunque finalmente ejerzan su poder legítimo, de acuerdo a su visión. Este ejercicio es el que trastoca los avances que había tenido el PDR. La municipalización entre otras cosas requiere de la complementariedad del poder federal con el estatal y municipal. En consecuencia, el reto fundamental en el proceso es cómo hacer para que los poderes municipales asuman la estrategia estatal, logrando al mismo tiempo que los lineamientos estatales no desdibujen el interés y la realidad municipal. La forma de resolver esta situación corresponde a una reflexión entre los diferentes actores de las instancias federales, estatales y municipales.

3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)

Dentro de la visión del PDR se destinan apoyos para fortalecer la estructura interna de las organizaciones, así como otros recursos para impulsar la administración diferenciada en las organizaciones y redes económicas, para coadyuvar a su inserción adecuada en las cadenas productivas. En esta apartado se evalúan la forma en que estos apoyos han contribuido al desarrollo empresarial, al valor agregado y otros efectos que se generaron.

3.8.1 Selección de las organizaciones beneficiadas

Dentro de los requisitos de elegibilidad de la convocatoria, las organizaciones económicas presentaron como equivalente al proyecto un autodiagnóstico en el que mínimamente se identificaba a la organización económica, el domicilio social y el registro fiscal, así como el nombre del representante legal y su vigencia, la descripción actual de la organización y el programa de trabajo con las actividades a realizar y las fechas de cumplimiento.

La selección de las organizaciones a beneficiar se realizó a partir de la presentación de una solicitud del apoyo correspondiente, la cual fue sometida a evaluación por parte de la UTOC y el responsable de la operación del subprograma en el Estado, para su dictamen correspondiente. El 88.5% de los funcionarios operativos y el 80% de los directivos mencionan que la prioridad para apoyar a las organizaciones solicitantes está en función de sus necesidades de fortalecimiento organizativo.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Una de las principales limitantes del componente de consolidación organizativa es el escaso de los recursos que el PDR dispone para ello, ya que el subprograma se atiende sólo con recurso federal. El bajo monto para este componente no permite satisfacer la demanda, ni definir políticas de continuidad de los apoyos para experiencias que resulten atractivas para una mayor inversión.

Una política que sobresale es la promoción de la formalización de organizaciones que habían sido apoyadas por PAPIR en años recientes con inversiones importantes. Este esfuerzo parte de la visión de que si se compromete a las organizaciones a su formalización, se podrá avanzar más rápidamente en su consolidación organizativa con una cantidad mínima de recursos.

3.8.2 Participación de las organizaciones en el subprograma

De las organizaciones que se apoyaban con el subprograma en 2003, la mayoría de ellas solicitaba continuidad en los apoyos, por lo que se señaló la conveniencia de revisar caso por caso para no caer en un subsidio de dependencia, pero sin dejar de apoyar aquellas en que se advirtieran avances importantes, retirando paulatinamente el subsidio: en 2004 dos de ellas recibieron de nuevo apoyo en este subprograma.

A pesar del incremento en los recursos del PORFEMOR, únicamente fueron apoyadas cuatro organizaciones en comparación con las once apoyadas en 2003 y 2002, lo que en parte se debe a que los recursos fueron destinados al fortalecimiento de los CMDRS y los CDDRS. De las organizaciones apoyadas en el 2004, dos corresponden a sociedades de pescadores, una de las cuales tiene un proyecto ecoturístico, una organización de mujeres y una sociedad de producción rural de fibras naturales.

De las cuatro organizaciones entrevistadas, tres de ellas existen desde 2002 y una de ellas se constituyó en el 2003. Se apoyó a una asociación civil, dos cooperativas y una sociedad de producción rural. La que menos socios tiene, cuenta con 32 integrantes, la que más tiene cuenta con 80 socios. Tres de ellas han recibido apoyos diversos en diferentes años y dos del subprograma en 2003 y 2004.

Al cuestionar a los representantes de las organizaciones si estarían dispuestos a pagar al técnico, el 75% dice que si, aspecto que manifiesta que los productores de esas organizaciones están entrando en la cultura empresarial y reconocen el beneficio que trae consigo la presencia del técnico en su organización.

3.8.3 Consolidación de las organizaciones

La EEE no dispuso de elementos de juicio derivados de informes del subprograma para medir el cumplimiento de los planes de trabajo de las organizaciones apoyadas, aunque por el conocimiento que se tiene de las dos cooperativas y de la SPR, así como de resultados adicionales a la entrevista, se puede señalar que el programa de trabajo se cumple en lo fundamental. Las organizaciones beneficiadas pueden calificarse como agrupaciones en desarrollo, presentando un mayor dinamismo la Sociedad Cooperativa Presa la Amistad, que muestra una mayor profesionalización en su estructura, lo que les ha permitido ir consolidando su proyecto de ecoturismo.

3.8.4 Fomento empresarial

A las acciones de fomento empresarial únicamente se destinaron \$35,000, financiando con ello reuniones estatales de los consejos de desarrollo rural, cuya consolidación es ahora más prioritaria, además de que en el futuro estos consejos podrán incidir directamente en el fomento de la cultura empresarial.

3.8.5 Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR

Las organizaciones entrevistadas mencionan que elaboraron un autodiagnóstico y un programa de trabajo, dos de las cuatro recibieron capacitación administrativa, organizativa y técnica, además de equipo de cómputo para facilitar las tareas administrativas. Es decir aunque se apoya a pocas organizaciones, los componentes entregados si corresponden con el diseño del Programa, contribuyendo a la consolidación de la organización.

Desde la óptica de los técnicos PROFEMOR, los factores que más impacto han tenido son la capacitación administrativa, organizativa y autodiagnóstico (100%). Por su parte, los representantes de organizaciones señalan en primer término al autodiagnóstico (100%), en segundo al equipamiento (75%) y en tercero a la capacitación administrativa, organizativa y técnica y a la integración a las cadenas (50%).

3.8.6 Casos de éxito

Los casos de éxito que se han presentado en el subprograma son pocos, pero significativos. Uno es el taller de costura el Esfuerzo de la localidad del mismo nombre en el municipio de Viesca, al que el técnico PROFEMOR le posibilitó ampliar su mercado; otro es la Sociedad Cooperativa de Pescadores de la Presa La Amistad, a la que el técnico apoyó para consolidar la expansión de sus actividades pesqueras a turísticas.

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

A pesar de los problemas que se observan en la municipalización, como la caída de la inversión per cápita, la asignación de montos reducidos a proyectos, así como la ausencia de una mayor profundización en el desarrollo de capacidades y fortalecimiento del capital social, se debe de reconocer que Coahuila ha sido un estado pionero en el proceso. Fue más importante la visión de largo plazo que mantener avances centralizados y controles burocráticos, se apostó a la federalización y a hacer realidad el compromiso de insertar al municipio en el desarrollo rural, más que la planeación ajena a las realidades locales. Se sabía de los riesgos y se asumieron de manera responsable, en este sentido más que un avance en los procedimientos, en la capacitación en ventanillas e incluso en la focalización y asignación de recursos a los grupos prioritarios, el avance fundamental fue en que la planeación dejó de ser de corto plazo, para convertirse en una verdadera estrategia de desarrollo rural.

En el Fondo Concursable se tienen resueltos los criterios de asignación, el arreglo institucional y la metodología de aprobación de proyectos, pero queda aún por dilucidar si un proyecto de mayor rentabilidad y factibilidad técnica debe ser aprobado sólo porque reúne estos requisitos o bien porque pertenece también a las localidades de alta y muy alta marginación. Es recomendable que el Fondo se constituya en el espacio privilegiado de los proyectos técnica y rentablemente viables, de los que sean trascendentes, de los

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

que tengan alto impacto social, de los que cuenten con mezcla de recursos, pero sobre todo, de los que se ubiquen en las localidades marginadas. El Fondo Concursable debe ser un referente no sólo de eficiencia sino también de cómo lograr el efecto deseado por la visión del PDR, es decir de eficacia institucional.

Los fondos municipalizados tienen dos problemas: el técnico, que puede ser resuelto con estrategias de capacitación, y el del ejercicio del poder, que debe ser resuelto con negociaciones y acuerdos firmes sobre priorización de necesidades y acciones en los municipios con mayor población urbana. Las necesidades y prioridades rurales se definen en los CMDRS, mientras que los acuerdos se concretan en el COPLADEM, pero para compatibilizarlos se debe aceptar que la “bisagra” que lo posibilita es el Presidente Municipal y con él se debe negociar, aspecto en el que la CDR y la UTOC cuentan con la experiencia y el conocimiento suficiente. La renovación de las presidencias municipales es un momento clave para concertar lo anterior. Éste es justamente el reto.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

El objetivo del presente capítulo es el análisis de los indicadores de impacto, identificando las causas que los originaron. Los impactos se analizan a partir del ejercicio 2002, bajo la premisa de que los apoyos otorgados ya alcanzaron su madurez y reflejan los efectos generados con la operación del Programa en el Estado. El análisis se centra en los indicadores de ingreso y empleo, cuyo comportamiento se explica con el apoyo de otros indicadores de segundo nivel y resaltando las actividades, ramas de producción y tipo de productor que mayormente se benefician con el PDR.

4.1 Impactos de indicadores de primer nivel: ingreso y empleo

En este apartado se analizan los impactos generados por los apoyos del PDR en el ingreso y el empleo de los productores, que son las variables fundamentales en la que el Programa pretende impactar.

Antes de entrar al análisis es importante señalar que los indicadores están contruidos de tal forma que se aíslan de manera más precisa los efectos propiciados por el PDR, por lo que se puede considerar que los cambios que se muestran en los indicadores son atribuibles a la Alianza y específicamente a los apoyos otorgados por el PDR. Por otra parte, vale la pena señalar, que si el valor del indicador es igual a uno, el productor continúa igual que sin el apoyo, si es mayor que uno ha mejorado, caso contrario, si es menor que uno muestra que ha empeorado.

4.1.1 Ingreso

El análisis de los impactos en el ingreso de los beneficiarios del Programa está referido a los resultados obtenidos por actividad⁴⁰ y por tipo de productor. Los cambios en el ingreso están condicionados por una serie de indicadores, tales como: los precios de mercado, los costos de producción y la inserción al mercado, entre otros; por lo que la inversión en capital fijo – piedra angular del Programa- no necesariamente expresa la realidad del impacto del PDR en el ingreso de sus beneficiarios.

La determinación del cambio en el ingreso de los beneficiarios de la muestra se realiza en función de la actividad que realizan según el apoyo recibido, dividiéndose de la siguiente manera: actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias. Los productores agrícolas, en un 81.1% producen forrajes, 24.1% frutales, un porcentaje similar granos y semillas, y solamente el 2.8% se dedica a hortalizas y cultivos agroindustriales, lo que denota la orientación del Programa hacia las cadenas productivas de alta inclusión social identificadas en el PDR, como son los forrajes. En la actividad pecuaria, el 76.4% se dedica a la explotación de ganado bovino (67.3% bovinos carne y 32.7% bovinos leche), 31.9% a caprinos (52.2% a caprinos carne y 47.8% a caprinos leche), aunque cabe aclarar que en todo el Estado la explotación de cabras tiene doble propósito, con excepción de la región Laguna, donde se localizan explotaciones caprinas intensivas productoras de leche. Las actividades no agropecuarias están orientadas en un 69.2% a actividades de transformación, el 25.0% a otras actividades y el resto al comercio.

40 En las actividades agrícolas por ha, en la pecuaria por unidad animal y la no agropecuaria por la actividad en su conjunto.

En la actividad agrícola, para los cultivos que continúan⁴¹ se encontró que el ingreso bruto/ha (IYBH) de los beneficiarios, en forma lineal se incrementó en un 12.5%, pero cuando este incremento se pondera con la superficie, rendimiento y el precio, el IYBH desciende hasta un 5.3%, proporción que aún puede descender más si se tiene en cuenta el crecimiento de los costos de producción⁴². Al realizar el análisis por rama de actividad, se observa que los cultivos agroindustriales, principalmente algodón, con un 24.9%, frutales (17.2%) y forrajes (14.9%) muestran un mayor impacto en el ingreso bruto/ha, resaltando que aunque las hortalizas (25.0%) presentan valores superiores, esto no es representativo dado que es un solo productor y concentra el 0.65% de la superficie reportada después del apoyo, caso contrario a los cultivos agroindustriales, que aunque son dos productores aportan el 8.7% de la superficie sembrada. En el caso de los granos y semillas, el ingreso bruto/ha presenta un crecimiento negativo de 17.8% (ver cuadro 8), lo que pone de manifiesto que la estrategia estatal de sustitución de granos por forrajes u otras especies vegetales más rentables y adaptables a las condiciones climatológicas del Estado, es adecuada.

Cuadro 8. Índice de ingreso y su composición por rama de actividad

Rama de cultivos	Productores*	IYB	IYBH	IR	IP	IQ	IS _p
Hortalizas	1	1.250	1.250	1.000	1.250	1.000	1.000
Frutales	26	1.247	1.172	1.118	1.001	1.246	1.114
Agroindustriales	2	1.398	1.310	1.249	1.000	1.398	1.119
Granos y semillas	26	1.135	0.822	1.000	0.992	1.145	1.145
Forrajes	88	1.059	1.149	1.008	1.001	1.058	1.050
Índice general	108	1.125	1.125	1.046	1.007	1.117	1.068

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002..

* Corresponde a productores con producción primaria. La suma es mayor al total (108) ya que hay productores que tienen más de un cultivo.

En general, el total de productores alcanza un incremento en el ingreso bruto total (IYB) de 12.5%, que se debe a un cambio positivo en la superficie ponderada (IS_p) de 6.8% y un incremento en los rendimientos (IR) de 4.6%, lo que propicia un cambio positivo de 11.7% en la cantidad producida (IQ). Los precios (IP) no presentan movimientos, con excepción de las hortalizas (25% de incremento). Es importante señalar que los cultivos agroindustriales y los frutales, son las principales ramas que influyen en el nivel de ingreso. El caso de los cultivos agroindustriales que alcanzan un índice en el IYB de 39.8%, corresponde a un productor de algodón, que reporta un incremento de 5 ha (pasa de 35 a 40 ha), un cambio en el precio de \$5,000 a \$7,000 actualmente, lo que genera que su ingreso pase de \$700,000 a un millón 50 mil pesos, lo que distorsiona el nivel de IYB general, ya que si se excluye el valor de la producción de ese productor, el índice se disminuye a 8.9%.

Al hacer el análisis dentro de las actividades agrícolas por tipo de productor⁴³, se observa que los productores tipo II y III son los que presentan un mayor impacto en el nivel de ingreso bruto (21.8 y 12.6% respectivamente) y representan el 79.7% de la superficie

41 Son cultivos que reportaron superficie mayor a cero antes y después del apoyo, esto es, que para el cálculo de estos indicadores se excluyeron los cultivos nuevos y los abandonados.

42 El INPC de materias primas del sector agropecuario creció en el 2004 en un 42.42% con respecto al 2002.

43 El tipo de productor está determinado en función de la guía metodológica proporcionada por UA-FAO, por lo que es importante señalar que no precisamente coincide con el tipo de productor señalados en las RO.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

sembrada después del apoyo. El incremento de 27.0% en el ingreso que muestran los beneficiarios tipo III tiene mucha relación con el tipo de cultivo al que se dedican, sobre todo con nogal, algodón y hortalizas, ya que los dos primeros experimentaron un cambio considerable en el nivel de precios, de manera que estos productores son lo únicos que muestran un crecimiento positivo en el índice de precios (cuadro 9).

Cuadro 9. Índice de ingreso y su composición por tipo de productor

Tipo de productor	IYB	IYBH	IR	IP	IC ₅₀	IQ	IS
Tipo I	1.088	1.028	1.000	1.000	1.027	1.088	1.059
Tipo II	1.218	1.111	1.094	0.999	1.017	1.219	1.095
Tipo III	1.126	1.270	1.050	1.011	1.197	1.114	0.886
Tipo IV	1.054	0.717	1.000	1.000	0.717	1.054	1.470
Tipo V							
Índice general	1.125	1.125	1.046	1.007	1.067	1.117	1.000

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002.

El índice de composición de cultivos (IC₅₀) representa el grado de orientación la superficie hacia cultivos más rentables. En este sentido, nuevamente los productores tipo III son los que orientan su actividad agrícola hacia cultivos de mayor rentabilidad, presentándose caso inverso a los productores tipo IV, donde se observa un índice de 0.717, lo que significa que se orientan hacia cultivos menos rentables, como son los granos (23.2% de la superficie sembrada) y los forrajes (76.8% de la superficie sembrada), aspecto que puede indicar que esos productores utilizan la actividad agrícola como complemento de la actividad ganadera. Al respecto es pertinente señalar que una proporción de los productores de tipo IV, quedaron en esa categoría debido al valor que representa el ganado dentro de sus activos, señal de que su actividad principal es la ganadera, por lo que es posible que prefieran el cultivo de forrajes aún cuando se a menos rentable que otras actividades agrícolas. .

El Ingreso bruto total de los beneficiarios de la muestra que realizan actividades agrícolas (incluye cultivos que continúan, cultivos nuevos y cultivos abandonados) muestra un incremento de 25.0%, superior en 100% incremento reportado en los cultivos que continúan, situación que se debe a que se incluyen 21.8 ha de cultivos nuevos contra solamente 6 ha de cultivos abandonados, aspecto que eleva el ingreso en general.

El análisis del ingreso neto total (YB) se efectuó a partir de los beneficiarios de la muestra que mencionaron que sí conocían los costos de producción, de tal manera que se obtiene de la diferencia del ingreso bruto y costos de producción de estos productores solamente. El ingreso neto total se incrementó en un 12.2% después del apoyo con respecto a antes del apoyo, valor que es atribuible a la Alianza, que muestra que se cumple con el objetivo de coadyuvar en el ingreso de los beneficiarios.

El ingreso neto por hectárea (YBH), presenta un incremento de 15.7%, ligeramente superior la aumento registrado en el ingreso neto total, lo que se debe que se debe a la ponderación de superficie. En valores absolutos, el ingreso neto promedio por hectárea antes del apoyo era de \$5,390 y actualmente es del orden de \$6,235 (Anexo 2, cuadro 21), que al compararlo con el salario mínimo de la zona (\$42.11 por 360 días) significa que se requiere de 2.43 ha para generar un salario. El ingreso neto por productor se incrementó en un 12.2%, pasando de \$37,941 a \$42,563, lo que representa 2.8 salarios mínimos para la región.

En la actividad pecuaria el 100% de los beneficiarios encuestados orientan su actividad a la producción primaria, el 76.4% se dedican bovino y el 31.9% a la caprinocultura⁴⁴ (cadenas prioritarias en el Estado). Del total de productores de la muestra con actividades pecuarias, el 47.8% se dedica a bovinos de carne como actividad principal, el 23.9% a la producción de bovinos de leche, 13.4% a caprinos de carne y 14.9% a caprinos de leche.

Del inventario pecuario reportado, el 73.3% lo concentran los productores tipo III y IV, que es congruente con el número de productores concentrados en este tipo de beneficiarios (76.4%). El número de unidades en producción promedio por productor es de 48, presentando un cambio positivo en las dos especies pecuarias en cuestión, atribuyendo al PDR el 7.1% de ese incremento y un 21.8% más a otras causas, lo que refleja que el Programa está induciendo a los productores a capitalizarse, que es uno de sus objetivos. Es de resaltar que según lo planteado en el capítulo 1, existe una sobreexplotación de los agostaderos del Estado, e inclusive para el 2004, se redujeron los apoyos a incrementar los hatos ganaderos, dando prioridad aquellos para el mejoramiento genético (sementales) e infraestructura productiva.

El ingreso bruto (IYB) de los productores pecuarios en lo general, presenta un crecimiento del 85.3%, atribuible principalmente a un aumento en el índice de especie (IE) del orden de 28.8% y de un 33.1% en el índice de precios, ya que no se observaron movimientos en el índice de rendimiento. La especie que más contribuyó al incremento en el nivel del ingreso bruto fue la bovina, especialmente la productora de leche, que presenta un índice de ingresos bruto de 2.3%, lo que representa un incremento de 128.1% en el ingreso bruto (Cuadro 10), aspecto que se debe principalmente a un incremento de 65.3% en el inventario, del cual atribuye el 23.4% al PDR.

Cuadro 10. Índice de ingreso bruto de la actividad pecuaria

Especie	IYB	IR	IP	IQ	IE	IC _e	IYBA _{e0}	IYBA
Bovinos carne	1.198	1.000	1.280	0.936	1.049	0.892	1.280	1.142
Bovinos leche	2.281	1.000	1.365	1.670	1.643	1.017	1.365	1.388
Bovinos	1.858	1.000	1.332	1.395	1.194	1.169	1.332	1.557
Caprinos carne	1.872	1.000	1.283	1.459	1.342	1.087	1.283	1.395
Caprinos leche	1.695	1.000	1.318	1.286	1.260	1.021	1.318	1.346
Caprinos	1.744	1.000	1.309	1.333	1.299	1.026	1.309	1.343
Total General	1.853	1.000	1.331	1.392	1.288	1.081	1.331	1.439

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002.

El ingreso neto (IYN) total⁴⁵ muestra un cambio positivo de 9.2%. Por especie las que muestran un incremento significativo en el ingreso neto son los bovinos de leche (34.5%) y caprinos carne (20.9%). En el caso de los bovinos para la producción de carne el incremento del ingreso neto fue solamente del 4.4%, pero es de resaltar que esta especie es la que mayormente contribuye al ingreso neto total de los productores (1'738,348) con el 81.5%.

Por tipo de productor los beneficiarios tipo I muestran un índice de ingreso bruto de 2.23, lo que representa un cambio de 123% atribuible principalmente a un incremento del orden

44 La suma de la actividad bovina y caprina no da el 100% dado que puede haber productores que realicen las dos actividades.

45 El ingreso neto se obtiene con los datos de los productores que reportaron costos, que fue el 43.9% de los productores pecuarios que continúan.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

de 151% en su inventario, ya que en promedio incrementaron su hato en 50 unidades en el caso de caprino y de 5 en bovinos (Anexo 2 Cuadro 22), lo que es muy significativo si se considera que son productores que utilizan la actividad pecuaria como complemento a otras actividades. Los productores tipo III y IV muestran un índice similar en el nivel de ingreso bruto, pero a diferencia de los tipo I, además verse afectado por un aumento del inventario, también se ve influenciado por el incremento de precios.

Con respecto a las actividades no agropecuarias, las acciones que se promueven se clasifican en tres rubros principales, que son: transformación (entre las que destacan talleres de costura y tortillerías), comercio y otras actividades. Un punto importante a señalar en este tipo de actividades es que el 42.9% corresponde a actividades nuevas, lo que indica que además de impulsar la generación de servicios en el medio rural coahuilense, se está fortaleciendo a las unidades de producción de este tipo ya establecidas. El destino del apoyo, según la opinión de los beneficiarios, es hacia actividades comerciales (92.9%). Es importante señalar que los proyectos apoyados en este tipo de actividades tiene un alto índice de permanencia, pues solamente el 5.4% unidades de producción apoyadas en no operan desde 2002, lo que demuestra la pertinencia en las selección de las solicitudes apoyadas, que en gran medida se debe a la estrategia promovida por la CDR a través de la UTOC de contratar a expertos evaluadores para que dictaminen las solicitudes, como se señaló en el capítulo 3.

Un impacto importante de este tipo de actividades es su propensión a apoyar a grupos prioritarios, principalmente mujeres, ya que de los 56 beneficiarios de la muestra encuestados correspondientes a actividades no agropecuarias, el 60.7% son mujeres. Así mismo, el 87.5% manifestó haber recibido el apoyo a través de un grupo prioritario: 75.5% mujeres, 14.3% discapacitados, 4.1% personas de la tercera edad y el 2.0% jóvenes. Estos datos, ponen de manifiesto la importancia del PDR para contribuir a mejorar el ingreso de las familias de escasos recursos del medio rural, pues los beneficiarios de estos apoyos son clasificados como tipo I y II, que si hace la equivalencia al tipo de beneficiarios establecidos en las RO, corresponden a población de bajos ingresos (PBI).

El valor total de las ventas anuales generado por las actividades no agropecuarias que continúan es del orden de \$1'864,151 actualmente, que comparado con las ventas de antes de 2002 (\$1'524,000) arroja un incremento en el ingreso bruto de 22.3%. Por rubro de actividad, las del giro de transformación muestran un incremento en sus ingresos brutos de 14.2% y otras actividades el cambio positivo fue de 56.6%, lo que explica el incremento en lo general (Anexo 2 Cuadro 23).

Al igual que el ingreso bruto, el ingreso neto muestra un crecimiento significativo (38.6%) en 2005 con respecto a antes del apoyo, valor que es superior al de las actividades agrícolas y pecuarias y confirma la pertinencia de seguir impulsando este tipo de actividades.

Si se considera el total de beneficiarios, incluyendo a las actividades nuevas, el nivel de ingreso bruto (YB) se incrementa considerablemente, mostrando un índice en el ingreso bruto de 100.2%, lo que se atribuye a que las actividades nuevas no presentan ingresos antes de 2002. Las actividades nuevas representan el 38.9% del total de ingresos generados actualmente, lo que pone de manifiesto el interés del PDR por la generación de servicios en el medio rural. Un ejemplo notable de lo anterior se dio en el municipio de Guerrero, donde el CMDRS, tomando en cuenta la carencia de servicios y que la gente tenía que trasladarse a la ciudad de Piedras Negras a satisfacerlos, tomó el acuerdo de

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

destinar el total del recurso del PDR que le correspondió, para promover la prestación de servicios tales como corte de pelo y cibercafés, entre otros.

Por tipo de productor, se encontró que un 59.1% del tipo I se dedican a talleres de costura y tortillerías, mientras que un 42.9% del tipo II se dedican a otras actividades de transformación como son los embutidos. Estos dos tipos de productores reportan un incremento de 43.3 y 16.8% en el ingreso bruto, respectivamente. El ingreso neto pasó de un saldo negativo de más de 13 mil pesos a \$49,450 después del apoyo en los productores tipo I, lo que habla de la importancia de los apoyos de la Alianza Contigo para este tipo de productores, ya que les ayuda a consolidar sus unidades de producción.

4.1.2 Empleo

La generación de empleo en el medio rural es de suma importancia en la contribución a la retención de personas que emigran en busca de mejores condiciones de vida o simplemente de un medio de subsistencia, hacia las grandes ciudades o a los Estados Unidos de América. El análisis se realiza al igual que en el apartado de ingresos, por tipo de actividad y productor, además según el tipo de empleo, ya sea familiar o contratado.

En las **actividades agrícolas** en general, antes del apoyo se generaron un total de 33,909 jornales, de los cuales el 57.6% corresponde a producción primaria, 19.1% a poscosecha y el restante 23.3% a transformación. Clasificando los jornales según su origen, se encontró que el 52.6% son jornales contratados y 47.4% corresponde a familiares (ver cuadro 11). Los cultivos que mayor proporción de jornales contratan son los frutales (56.8%) y las hortalizas (100%). Por orientación del apoyo, los de poscosecha y transformación casi en su totalidad son jornales contratados.

Cuadro 11. Cambio en el empleo por Alianza según orientación del apoyo (Agrícola)

Orientación	Antes del apoyo		Después del Apoyo por APC		Cambio (%)	
	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares
Prod. primaria	5,716	13,463	5,680	13,511	-0.64	0.36
Poscosecha	5,911	450	3,791	450	-35.87	0.00
Transformación	5,895	1,874	5,895	1,924	0.00	2.67
Total	17,522	15,787	15,366	15,885	-12.31	0.62

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002.

Comparando los jornales agrícolas utilizados antes del apoyo contra los generados después de la Alianza el cambio es nulo, lo que se debe a que con el apoyo no se generó un cambio en la escala de producción, como se analizó en el apartado de ingreso, e inclusive en las actividades de poscosecha se presentó un cambio negativo de 35.9%, lo que es congruente con el tipo de apoyos entregados (maquinaria para la siembra y cosecha de forrajes), ya que la mecanización de las actividades, tiende a sustituir mano de obra.

Caso contrario a las actividades agrícolas, las actividades pecuarias presentan un cambio positivo en el empleo de 9.3% en los jornales contratados atribuidos a la presencia del apoyo; en forma específica el incremento se registra en la actividad de producción de caprinos de carne. Los jornales familiares presentan un incremento de 3.8% por la Alianza (cuadro 12), atribuido al incremento de 25.9% en el inventario de los caprinos productores

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

de leche, lo que ha permitido involucrar a más miembros de la familia en la actividad, que contribuye a su retención en el núcleo familiar y la comunidad.

Cuadro 12. Cambio en el empleo por Alianza según orientación del apoyo (Pecuario)

Orientación del apoyo	Antes del apoyo		Después del Apoyo por APC		Cambio (%)	
	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares
Bovinos carne	1,265	3,814	1,265	3,882	0.0	1.8
Bovinos leche	4,600	4,740	4,600	5,204	0.0	9.8
Caprinos carne	100	1,880	655	1,980	555.0	5.3
Caprinos leche	0	2,526	0	2,876		13.9
Total	5,965	12,960	6,520	13,942	9.3	7.6

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002.

Considerando que en las actividades no agropecuarias, el 42.9% son actividades nuevas, el cambio en el empleo es más significativo que en las actividades agrícolas y pecuarias. El índice de empleo alcanza un valor de 33.3% para los jornales familiares (ver cuadro 13), aspecto que demuestra la hipótesis planteada en el apartado de ingresos, de que este tipo de actividades coadyuva a acrecentar el ingreso familiar y, sobre todo, incorpora a la actividad laboral a población económicamente inactiva como son mujeres, personas de la tercera edad, discapacitados y jóvenes.

Cuadro 13. Cambio en el empleo por Alianza según orientación del apoyo (No Agropecuario)

Orientación del apoyo	Antes del apoyo		Después del Apoyo por APC		Cambio (%)	
	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares
Transformación	279	7,408	286	9,208	2.51	24.30
Comercio	0	10	0	10		0.00
Otras Actividades	0	1,090	80	2,125		94.95
Total	279	8,508	366	11,343	31.18	33.32

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002.

Con respecto a la orientación del apoyo, el rubro de otras actividades es el que más contribuye a la generación de empleo familiar, ya que presentó un crecimiento del 94.9% en este tipo de jornales. Las actividades de transformación también presentan un incremento aceptable, máxime si se considera que el volumen de jornales que se generan en este giro, representa el 81.1% del total de los jornales empleados por los beneficiarios entrevistados y que se dedican a actividades no agropecuarias.

En general, el PDR está contribuyendo a la generación de empleo, incrementando el número de jornales en un 3.9% (cuadro 14). Como ya se analizó en cada una de las actividades, la actividad agrícola en lo general tiene un impacto negativo, principalmente en los jornales contratados, lo que afecta el impacto del PDR en el empleo, ya que estas actividades aportan el 49.3% del total de jornales ocupados por los beneficiarios del PDR en 2002 (Anexo 2 Cuadro 24).

Cuadro 14. Cambio general en el empleo, según actividad

Actividad	Antes del apoyo		Después del apoyo		Cambio	
	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares
Agrícola	17,522	15,787	15,366	15,885	-12.3	0.6
Pecuaría	5,965	12,960	6,520	13,942	9.3	7.6
No agropecuaria	279	8,508	366	11,343	31.2	33.3
Total	23,766	37,255	22,252	41,170	-6.4	10.5

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002.

Las actividades no agropecuarias son las que mayor impacto muestran, por lo que ya se mencionó de que en este tipo de actividades contribuye a la incorporación de personas a la actividad productiva, principalmente de grupos prioritarios, sin embargo es de resaltar que solamente contribuyen con el 18.5% de los jornales ocupados después del apoyo, que representó un incremento de 2,922 jornales, de los que el 100% se los atribuyen a la Alianza.

En lo que corresponde al empleo familiar, se puede decir que el programa está teniendo un gran éxito, al lograr retener a los productores en su UPR, además de ampliar su cobertura hacia otros miembros de la familia, ya que en todos los casos muestra valores positivos en los jornales contratados.

La generación de empleo por la operación del Programa en el Estado, se concentra en un 71.8% en los beneficiarios tipo II y III (cuadro 15), lo que es congruente con la participación de estos beneficiarios en la muestra (75.5%). En el caso de los beneficiarios tipo I, que son los que presentan un mayor impacto en el empleo, su reducida participación en el empleo total se debe a que representan el 18.4% de los beneficiarios de la muestra y solamente aportan el 11.7% de los jornales ocupados, principalmente en los de tipo familiar, ya que de los contratados representa el 2.1% del total, aspecto que denota son UPR familiares, lo que se reafirma con las 5.9 ha que tienen en promedio.

Cuadro 15. Cambio en el empleo por Alianza según tipo de productor

Tipo de productor	Antes del apoyo		Después del Apoyo por APC		Cambio (%)	
	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares
Tipo I	347	5,139	478	6,920	37.7	34.6
Tipo II	11,421	16,853	9,108	18,181	-20.2	7.9
Tipo III	6,018	11,163	6,776	11,485	10.9	2.9
Tipo IV	5,980	3,560	5,890	4,044	-1.5	13.6
Tipo V	0	540	0	540		
Total	23,766	37,255	22,252	41,170	-5.1	10.5

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002.

Es de resaltar la capacidad que se está generando en los productores tipo IV como generadores de empleo, principalmente contratado, pues con una participación del 5.6% en los beneficiarios aporta el 15.7 del total de jornales, lo que se atribuye a que este tipo de productores produce a una mayor escala, ya que en promedio reportan 20.75 ha, por lo que al comparar a los productores tipo IV con los tipos de productores señalados en las RO, son equiparables a los productores en transición.

4.2 Impactos en indicadores de segundo nivel

La construcción de los indicadores de segundo nivel se realiza a partir de variables que coadyuvan en la generación de ingreso en las UPR, tal es el caso de la capitalización, producción y productividad y el avance que presentan las UPR en su nivel tecnológico.

4.2.1 Inversión y capitalización

Para el PDR el nivel de capitalización constituye una variable de suma importancia para el cumplimiento de sus objetivos, que hacen referencia a la capitalización de las UPR tendiente a consolidarlas y por consiguiente mejorar su nivel de ingreso. Los rubros que se consideran para determinar el nivel de capitalización de los productores son: valor en maquinaria y equipo, cabezas de ganado y frutales y/o cultivos perennes.

En general, los beneficiarios de la muestra de 2002 reportan que el valor su capital se incremento en un 58% con respecto al capital con que contaban antes del apoyo (Anexo 2 Cuadro 24); el 29% se lo atribuyen al apoyo del Programa y el restante 22% a otras causas⁴⁶. Del capital con que cuentan los beneficiarios, el rubro que presenta mayor valor es maquinaria y equipo, que representa el 45.5% del total de su capital, seguido por el valor del ganado y las huertas de frutales. Este tipo de activos son los que entrega el PDR, por lo que se confirma que si contribuye a la capitalización y, por tanto, al aumento del ingreso de los beneficiarios.

El índice más alto en capitalización se alcanza en el valor del ganado (37%), resaltando la propensión a invertir que está desarrollando el PDR en los productores, pues de los poco más de 10 millones de pesos en que han incrementado el valor de su ganado, el 51.8% corresponde a inversiones que ha realizado el productor por otras causas (Anexo 2 Cuadro 26), lo que corrobora lo señalado en el apartado de ingresos, donde se indica que del 65% de incremento en el hato ganadero de los beneficiarios de la muestra, solamente el 23.4% es atribuible a la operación del PDR. Lo anterior pone de manifiesto el interés de los productores por consolidar su actividad pecuaria aprovechando las condiciones climatológicas y fisiográficas de la entidad, que son más aptas para la ganadería. No obstante, tomando en cuenta que es necesario mantener la sustentabilidad de los agostaderos, que en su mayoría se reportan como sobreexplotados, en el 2004 las autoridades del PDR limitaron los apoyos para adquisición de ganado. En consecuencia en el futuro sería conveniente que el proyecto o perfil de proyecto que se presente para sustentar una solicitud para adquisición de ganado, lleve bien sustentada la capacidad de de carga y las condiciones actuales del agostadero.

Los beneficiarios de la muestra 2004, manifiestan haber alcanzado un índice de capitalización de 90%, resaltando que el 60% de esa capitalización es por otras causas, confirmando la propensión a la capitalización que genera el Programa, aspecto que es muy aceptable y que se va mejorando en el tiempo, lo que habla de que el PDR va alcanzando una mayor madurez.

La modalidad de operación municipalizada otorgó montos por proyecto muy inferiores a los del fondo concursable como se expuso en el capítulo 3, lo que se refleja en los índices de capitalización de los beneficiarios. De hecho, la capitalización por el PDR en los

⁴⁶ En este caso, la suma del incremento por APC y otras causas no suma el 58% de incremento, ya que en la determinación del índice de frutales y/o cultivos perennes se utilizan costos diferentes para antes del apoyo, después del apoyo y por Alianza, lo que hace la diferencia.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

beneficiarios apoyados a través del fondo concursable alcanzó un índice de 50%, mientras que para las modalidades 1 y 2, el índice de incremento fue de 25 y 12%, respectivamente. En general, para el 2004 el valor del capital de los activos de los beneficiarios (incluyendo la capitalización por Alianza y por otras causas) casi se triplicó en el caso de los atendidos a través de los fondos concursables, al pasar de \$4'482,986 en 2004 a \$12'904,230, incrementando su capital en un 130.0% por otras causas y un 50% gracias al apoyo recibido del PDR.

Por tipo de actividad, las agrícolas son las que más capitalización presentan, misma que representa el 66.0% del total de capitalización después del apoyo, y el 56.2% de la capitalización atribuible a PDR, lo cual es congruente con la política estatal, ya que el grupo de cultivos más representativo en la actividad agrícola son los forrajes, mismos que son apoyados con la compra de maquinaria para la producción y cosecha, considerando que son el insumo básico para impulsar la actividad pecuaria. En las actividades agrícolas los beneficiarios tipo I y II alcanzan índices de capitalización superiores al 50%.

En el rubro específico de maquinaria y equipo, las actividades no agropecuarias beneficiadas en 2002 son las que muestran un mayor grado de capitalización, alcanzando un índice de 116.4%, lo que indica que de 2002 a la fecha han duplicado su nivel de capitalización.

4.2.2 Producción y productividad

La producción se mide a través del índice de producción (IQ), se calcula a partir de las unidades en producción ponderadas (en el caso agrícola es la superficie y en el caso pecuario el tamaño del hato) y el nivel de rendimiento alcanzado. Lo referente a la productividad no es otra cosa que el índice de rendimientos.

En el caso de las actividades agrícolas, el IQ en lo general muestra un crecimiento del 11.7%, inducido principalmente por un cambio en la superficie ponderada (ISp) del orden del 6.8%, y un cambio en el nivel de productividad de 4.6%.

Al hacer el análisis por rama de cultivos, se detecta que los mayores impactos en producción lo tienen los cultivos agroindustriales, que incluyen algodón y sorgo escobero, siendo el primer cultivo el que propicia ese incremento en la producción (39.8%), influenciado por un incremento de 5 ha (es un solo productor) y un aumento de rendimiento de 24.9%. En segundo lugar se ubican los frutales, que son cultivados por el 24.1% de los productores de la muestra y aumentaron el volumen producido en un 24.6%, con un índice de composición de cultivos superior a la unidad en 4 puntos porcentuales, lo que indica que los frutales son cultivos de mayor rentabilidad..

Los granos y semillas, al igual que los dos grupos de cultivo mencionados en el párrafo anterior, también presentan un cambio importante en la cantidad producida (14.5%), pero en este caso el total del incremento es debido a un aumento en la superficie sembrada. Un aspecto relevante en el caso de granos y semillas es el índice de composición de cultivos cuyo valor es inferior a la unidad (0.829), lo que significa que estos cultivos son los menos rentables de los que hay en la muestra de beneficiarios, por lo que se debe fomentar aún más la reconversión productiva, que ya se está dando, de granos a forrajes principalmente. Los forrajes aunque no presentan cambios significativos, son cultivos que se utilizan como complemento de la actividad ganadera en la entidad.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

En las actividades pecuarias, las dos especies de ganado beneficiadas (bovinos y caprinos) presentan un aumento en el volumen de producción que fluctúa entre el 29 y 67%, con excepción del ganado bovino productor de carne, cuyo índice es inferior a la unidad, lo que manifiesta una caída en la cantidad producida. Los efectos en el cambio, ya sea positivo o negativo, son ocasionados por movimientos en el inventario, ya que el nivel de productividad no presentó modificaciones.

4.2.3 Integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social

En Coahuila, dentro del PDR se encuentran definidas las cadenas agroalimentarias de caprinos, bovinos y forrajes. En relación a los caprinos, el 28.3% de los apoyos se dirigen a este tipo de ganado y el resto de los apoyos pecuarios se destinan a la especie bovina de leche y carne. Así mismo, en las actividades agrícolas la participación del grupo de cultivos de forrajes representa el 63.5% del total de hectáreas beneficiadas, lo que de cierta manera refleja la prioridad que los funcionarios otorgan a las cadenas productivas prioritarias. Cabe señalar que hasta ahora los apoyos se han dirigido fundamentalmente a las actividades primarias, faltando mayor impulso a actividades de transformación y agregación de valor, como lo refleja el hecho de que solamente dos productores de la muestra 2004 reportan actividades de acopio y transformación.

4.2.4 Innovación tecnológica

En este apartado se analizan los avances en el nivel tecnológico que han experimentado los beneficiarios de la muestra, como resultado de su participación como beneficiarios del PDR. En este caso se contempla medir para las actividades agrícolas la calidad de los materiales vegetativos que utilizan en sus cultivos, el tipo y sistema de riego y el nivel de mecanización; en la actividad pecuaria se analiza la calidad genética del hato, la infraestructura con que cuenta y la alimentación del ganado. Este indicador no se determina para el caso de las actividades no agropecuarias por la diversidad de actividades que se consideran dentro de ellas.

A partir de la información proporcionada de los beneficiarios de la muestra, se construyó el índice general de nivel tecnológico, el cual según los resultados obtenidos, en el 2002 pasó de 0.47 a 0.60, lo que representa un avance de 0.12 puntos en una escala de cero a uno, valor que representa la eficiencia del Programa para mejorar el nivel tecnológico, partiendo del principio que se trabaja con población de bajos ingresos y ubicada geográficamente en zonas marginadas. También se debe considerar que los productores encuestados recibieron el apoyo hace dos años y que, según lo reflejado en el índice de capitalización, se han seguido capitalizando (el índice de capitalización por otras causas no atribuibles a la Alianza es de 60%, valor que duplica a la capitalización por el PDR), por lo que se cree que han seguido fortaleciendo su capital productivo.

El indicador de nivel tecnológico para sistemas de riego, es el que más impacto tecnológico presenta con un cambio positivo de 0.15, lo que trajo consigo como beneficio que el consumo de agua disminuyera. En el caso de la mecanización da un valor de 0.12 como cambio en el nivel tecnológico. Para material vegetativo y considerando que no se otorgaron apoyos en este sentido a los beneficiarios de la muestra, el indicador es cero.

Para los beneficiarios de la muestra de 2004, el indicador general de nivel tecnológico pasó de 0.36 a 0.54, lo que arroja un incremento en el indicador de 0.17, que el valor es superior al reportado por los beneficiarios de 2002. Sin embargo, en términos generales

los beneficiarios 2004 presentan un mayor rezago en el nivel tecnológico ya que en valor total obtenido en 2002 fue de 0.60. Esto tiene referencia al grado de maduración de los apoyos.

4.2.5 Análisis por tipo de beneficiario

Los mayores impactos en el ingreso bruto (IYB) generado en las actividades agrícolas, los presentan los productores tipo II y III, alcanzando un incremento de 21.8 y 12.6% respectivamente. Los datos son más relevantes si se considera que a estos tipos de productores corresponde el 87.5% de los beneficiarios de la muestra dedicados a este tipo de actividades. Los incrementos del ingreso son atribuibles a un cambio en el índice de rendimiento y un incremento en la superficie establecida.

Es importante señalar que en los productores tipo III constituyen la mayoría de los que se dedican a la producción de forrajes, que es una de las cadenas agroalimentarias de alta inclusión social identificadas en el PDR.

Los productores de tipo I y IV, presentan índices negativos de incremento del ingreso neto; en el caso de los tipo I esto se atribuye a la tendencia de seguir cultivando granos básicos (maíz blanco) y en el caso de los productores tipo IV es al cultivo de forrajes, pero se identificó que estos productores su principal actividad es la explotación de ganado bovino de carne, por lo que utilizan los forrajes como actividad complementaria.

4.3. Impactos de PRODESCA

Como se anotó en el capítulo 2, el desarrollo de las capacidades en el medio rural es la estrategia que permite construir un entorno propicio, para trascender de un programa de capitalización a uno de desarrollo rural. Los resultados e impactos de este subprograma no son tan tangibles, como los del PAPIR, en virtud de que se está instituyendo una nueva forma de concebir el desarrollo, nuevas normas de conducta y nuevos valores.

4.3.1 Impactos indirectos de PRODESCA sobre los beneficiarios con inversiones físicas financiadas por PAPIR⁴⁷

Este apartado intenta comprobar la hipótesis, determinada en la guía metodológica diseñada por la FAO, de que los beneficiarios apoyados con inversión en capital fijo y acciones de desarrollo de capacidades, alcanzan mayores índices de producción, productividad, ingreso y empleo.

Los resultados del análisis de los beneficiarios, del PDR en 2002, con apoyos en capital fijo (PAPIR) y acciones de desarrollo de capacidades (PRODESCA), circunscritas solamente a la asistencia técnica, permiten señalar que la hipótesis se comprueba con respecto al ingreso agrícola⁴⁸, en términos muy generales y restrictos.

Como se puede apreciar en el Cuadro 16, los productores mejoraron el nivel de ingreso bruto por hectárea (IYBH), no obstante cuando el análisis del ingreso bruto (YB) se pondera con los indicadores de superficie, rendimiento y precio de mercado; los productores que reciben servicios de asistencia técnica reducen sensiblemente el ingreso.

⁴⁷ El análisis está referido a los beneficiarios del PDR en 2002.

⁴⁸ La priorización del análisis en el ingreso agrícola está determinada en función de que 52.41% de los servicios de PRODESCA están focalizados en productores en esta actividad productiva

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Deterioro que puede explicarse por el hecho de que el índice de rendimiento (IR) y el índice de superficie ponderada (ISp), obtuvieron crecimientos muy modestos, acompañados de un descenso en los precios de mercado. Otras explicaciones posibles, de esta comprobación hipotética tan restricta, deben ser halladas en la relación ingreso-asistencia técnica, a nivel de productor y de rama de actividad (Anexo 2 Cuadros 27 y 28).

Cuadro 16. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) en el ingreso de los beneficiarios de PAPIR y en otros indicadores seleccionados, 2002

Indicadores	Sin Asistencia Técnica	Con Asistencia Técnica
ISuperficie	1,124	0,905
IYBruto	1,073	1,106
IYBruto/Ha.	0,955	1,223
IYBruto/Ha. ponderado	1,032	1,025
IRendimiento	1,019	1,022
IPrecios	1,013	1,002
IComposición/superficie	0,925	1,193
IQproducción	1,060	1,104
ISuperficie ponderado	1,040	1,079

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002.

¹ De la muestra encuestada en 2004, se excluyó un beneficiario productor de algodón que distorsionaba los resultados: incrementó el ingreso de 700 mil a más de 1 millón de pesos, por un aumento en el precio internacional de la 'commoditie'

Son los productores agrícolas en transición (tipo III y IV)⁴⁹ los que muestran los mayores incrementos en el ingreso cuando reciben asistencia técnica. En contraposición, los productores de bajos ingresos (tipo I y II) desmejoraron sus ingresos después de la asistencia técnica, en virtud que el IYB/ha decreció para el tipo I en un 12%, aproximadamente, y para los de tipo II más del 40%. El análisis por rama de actividad, arroja impactos interesantes: *granos y semillas* conservan el ingreso después de la asistencia técnica –aunque no lo incrementan- y *forrajes*, incrementan sensiblemente el ingreso, después de la asistencia técnica, por hectárea en casi un 30%⁵⁰, motivado por una mejora substancial en la composición de cultivos (ICs de 1.285), un aumento en la producción y un mejoramiento en el uso del suelo. Es de destacar que gran parte de los apoyos agrícolas se entregan a través de proyectos para la producción de forrajes elaborados por PSP.

La suposición de que los apoyos en capital fijo y desarrollo de capacidades tienden a incrementar los índices de **producción y productividad**, se comprueba -de forma general- para el primero (4.4%) y es casi indiferente para el segundo (0.3%). Cuando se realiza un análisis más fino de los resultados, encontramos que el indicador que permite obtener impactos positivos en la producción es el índice de composición de superficie (ICs) y no específicamente la asistencia técnica. Sin embargo, ni la asistencia técnica ni el ICs consiguen modificar la productividad. El crecimiento de la producción, está generado por los productores en transición (tipo IV) y por la rama forrajes seguida, por granos y semillas.

⁴⁹ Productores con gran potencial a transitar hacia nuevos estadios de desarrollo.

⁵⁰ Por ser cadena productiva prioritaria del PDR-PAPIR estatal, implicando que una buena parte de los recursos de PRODESCA, se derivan a apoyar esta rama vía la formulación de proyectos para su aprobación en PAPIR

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

En lo referente, a la actividad pecuaria en el Estado, los resultados (de la relación asistencia técnica-ingreso) encontrados comprueban la hipótesis sujeta a análisis: los productores **pecuarios** con apoyos en capital fijo (PAPIR) y asistencia técnica, alcanzan mejores niveles de ingreso (bruto -YB- y ponderado -YBAe0-) que aquellos que no utilizaron dichos servicios (Anexo 2 Cuadro 29 y 30). Es importante notar que el YBA tendió a decrecer para los productores con asistencia técnica (AT), lo que permite inferir: que el aumento en el ingreso pecuario para los productores con AT, está influenciado en gran medida por el crecimiento del hato (un IE de 1.46) y por un incremento en los precios de mercado. La dinámica del crecimiento del ingreso pecuario con asistencia técnica está sustentada por los productores de tipo I y IV, fundamentalmente, seguidos en orden de importancia por los de tipo II y III; empero cuando se pondera el ingreso bruto por unidad animal son los productores en transición (III y IV), quienes alcanzan los mayores índices de crecimiento del ingreso, entre el 53 y el 74% respectivamente (Anexo 2 Cuadro 31)

El supuesto de que la combinación inversión capital fijo/asistencia técnica tienden a incrementar los índices de producción y productividad, no es comprobable en la muestra de productores pecuarios analizada. La producción global es menor bajo condiciones de asistencia técnica (especialmente en bovinos y particularmente, en bovinos de carne), y la productividad es igual para unos que para los otros. Es importante anotar que se está hablando de los resultados promedio de todos los beneficiarios dedicados a esta actividad. Cuando se afina el análisis encontramos para los productores de caprinos crecimientos importantes en el ingreso, en la escala de la producción, en la producción y en los precios; más sin embargo, no consiguen incrementar la productividad ni la explotación racional del rebaño.

Con respecto, a la relación asistencia técnica-ingreso no agropecuario, la hipótesis planteada no se comprueba en virtud de que los productores incrementan el ingreso neto promedio, con y sin asistencia técnica. Y, más aún, el incremento en el ingreso es mayor bajo condiciones de no asistencia técnica (41.1%) que con asistencia técnica (38.3%). En contraposición las actividades no agropecuarias son altamente sensibles a la acción de PRODESCA en la generación de empleo, tanto familiar como asalariado entre 2002 y 2005.

Cuadro 17. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) sobre el comportamiento del empleo de los beneficiarios PAPIR, por Rama de Actividad, 2002

Rama de Actividad	Jornales Contratados						Jornales Familiares					
	Sin Asistencia Técnica			Con Asistencia Técnica			Sin Asistencia Técnica			Con Asistencia Técnica		
	Existentes	Generados PDR	Perdidos PDR									
Agrícola	3466	0	168	14056	411	2400	4474	26	19	11313	108	17
Pecuarios	3466	0	168	14056	411	2400	4474	26	19	11313	108	17
No Agrop	270	0	0	9	87	0	810	144	0	7698	2692	1
Totales												
PDR	7202	0	336	28121	909	4800	9758	196	38	30324	2908	35

Fuente: Construido a partir de la base de datos de la EEE, 2004

Como se puede apreciar en el cuadro 17, el empleo no agropecuario como resultado de los servicios de asistencia creció en términos generales a una tasa del 36% (2002), donde

destacan los trabajos familiares (con 2692⁵¹), concentrados en la actividad de transformación (Anexo 2 Cuadro 32).

La hipótesis de que los beneficiarios del PAPIR que reciben asistencia técnica alcanzan mayores niveles de empleo, no se comprueba cuando es examinada en los productores agrícolas. Los impactos negativos en el empleo agrícola de las inversiones en capital fijo realizadas por el PDR⁵² son innegables, las tasas de crecimiento son negativas: del orden del 7.48%, con AT, y del 2.02% sin asistencia técnica. Son la pérdida de los empleos asalariados (-14.15%) los que determinan el crecimiento negativo del empleo. La justificación de este decremento está en la misma base del PAPIR: ya que se sustituye mano de obra por maquinaria, sobre todo en las actividades relacionadas con la producción de granos y forrajes.

A pesar de los impactos negativos sobre el empleo agrícola es importante acotarlos: el empleo familiar presenta un crecimiento relativo del 8%, bajo condiciones de AT, y del 1.7%, sin AT, en la producción primaria; cuando se contextualiza el empleo familiar al interior de la generación global de empleo agrícola⁵³, bajo condiciones de AT se encuentra que existen impactos positivos del orden del 5.63% y del 10%, en la producción primaria y poscosecha -respectivamente-; lo que establece el descenso de la tasa de crecimiento es la caída estrepitosa del uso de la mano de obra familiar en la fase de la transformación (-39.57%); y, finalmente, el empleo global agrícola se incrementa en un 10.17%, sea o no atribuible a PDR.

La suposición que los servicios de asistencia técnica mejora el nivel de empleo de los productores pecuarios, se comprueba a nivel general de la actividad, alcanzando un incremento promedio, entre 2002 y 2005, del 15%. Incremento que está sostenido por la generación de empleos familiares, por la producción de leche (bovina y caprina) y por los productores en transición (tipo III y IV). Si bien es cierto que la hipótesis se comprueba, es importante realizar algunos señalamientos que permitan comprenderla: la asistencia técnica fue mas eficaz en la empresas familiares ganaderas que en aquellas que contratan mano de obra, en virtud que éstas últimas no generaron empleos y, en contraposición, consiguieron alcanzar una tasa del 10.77% en condiciones de no asistencia técnica (en caprinos para carne).

Una de las razones para la sensibilidad de la rama ganadera a la generación de empleo, aun a pesar de los impactos tan diferenciales por especie y tipo de productor, se origina en que los apoyos PAPIR están dirigidos a la capitalización vía el crecimiento del hato (aproximadamente un 40%, entre 2002 y 2005), lo que origina una demanda relativa de trabajo significativa a diferencia de la rama agrícola que esta enfocada a la mecanización en sus diferentes fases.

4.3.2 Impactos de PRODESCA en el desarrollo de capacidades gerenciales, productivas y técnicas de los productores

El impacto de PRODESCA en el desarrollo de las capacidades gerenciales de los productores ha sido incremental en el tiempo, encontrándose que el 36% (2002) y casi un 50% (2004) de los beneficiarios realizan regularmente un registro de costos, volúmenes y

51 Con una muestra poblacional de 262 beneficiarios del PDR

52 A juicio de los beneficiarios encuestados en 2004, para medir los impactos de la inversiones del PAPIR en 2002

53 El empleo global generado, ya sea atribuible al PDR o no por los beneficiarios del programa.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

valor de la producción⁵⁴. En contraposición a la argumentación de los PSP sobre el cambio cualitativo en las capacidades de gestión de los productores, los resultados de la muestra evaluada arrojan que solamente un 1% gestiona recursos y un 3.4% recibe financiamiento de otras instituciones; un 6% participa en la elaboración del proyecto productivo y solamente un 3.4% considera que la actividad productiva es resultado del apoyo de un PSP. Tendencia que aparentemente se modifica para los beneficiarios 2004, en tanto que alrededor de 11% gestiona recursos y obtiene financiamiento de otras instituciones, más no como resultado de la acción de los PSP.

A pesar de que el 55% y el 63% de los beneficiarios recibieron apoyos del PRODESCA, consideran como regular su capacidad para gestionar apoyos, negociar y acceder a nuevos mercados, acceder a nuevas tecnologías y asistencia técnica, reducir costos de producción y de transacción.

4.3.3 Contribución de PRODESCA en la oferta de servicios profesionales para los beneficiarios

Según los directivos y funcionarios que operan el PRD, PRODESCA ha contribuido en la construcción de una oferta de servicios profesionales en el área rural del Estado, mediada por el CECADER estatal. Visión compartida por los mismos PSP, que consideran que el subprograma ha contribuido positivamente en la construcción del mercado de prestadores de servicios (62.5%); conformando un padrón de 112 PSP⁵⁵ registrados a agosto de 2005: 33 en consultoría; 2 en capacitación; 70 en formulación de proyectos; 28 en puesta en marcha. Si bien es cierto que se ha construido una oferta de servicios en el Estado, ella presenta debilidades en el ámbito de la capacitación y permanencia de los PSP en el mercado de servicios relacionados con el PDR: el 21.42% del padrón real ha permanecido en activo por los últimos 5 años, de los cuales el 50% combinan su actividad con la participación en otros programa de la Alianza y de otras instituciones, por el riesgos laborales y financieros que implica trabajar por proyectos, entre otras.

Los servicios que prestan los PSP están concentrados en la producción primaria (66%) y en la transformación (12.5%). Básicamente los servicios son a solicitud los productores y/o de las organizaciones de productores (62.5%) o, en su defecto, a sugerencia del PSP (31.25%). Dirigen sus actividades -en 2004 (Anexo 2 Cuadro 33)-: a la evaluación de proyectos de alta complejidad (46.33%), a la puesta en marcha de proyectos (27.5%) y a la capacitación (6.97%). Lo anterior confirma la necesidad de fomentar una mayor participación de los PSP en actividades relacionadas con la capacitación y la asistencia técnica, sobre todo para proyectos que ya están en marcha.

4.3.4 Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los PSP

En cuanto al perfil de los PSP que operaron en el 2004 no es homogéneo, ya que se observan profesionistas de diferentes especialidades, sobresaliendo los ingenieros agrónomos zootecnistas (20%) y del área socioeconómica (23%).

Sin embargo, la gama de proyectos que se solicitan a los PSP es muy variada, por lo que es muy complicado que un profesionista cuente con capacidades para cubrir cualquier

⁵⁴ Los beneficiarios del 2002 y del 2004 son diferentes por lo que los resultados no son estrictamente comparables

⁵⁵ La suma de la distribución no es igual al total debido a que un PSP puede estar registrado en más de una actividad, más los PSP condicionados por el CECADER por ineficiencias técnicas en la prestación de servicios (49 en total)

tipo de proyecto, por lo que en ocasiones no se incluyen parámetros técnicos que respaldan la viabilidad técnica y económica del proyecto. Por lo anterior, la tendencia que se observa en los PSP a conjuntar capacidades a través de despachos agropecuarios (56% de los PSP entrevistados), que aunque en su mayoría no están consolidados formalmente, contribuye a fortalecer el proceso de formulación y evaluación de proyectos, al conformar grupos multidisciplinarios, lo que coadyuva a minimizar las deficiencias técnicas que se pudiesen presentar.

Para fortalecer aún más las capacidades de los PSP y considerando que en 2003 solamente el 53% de los proyectos presentados fueron aprobados, rechazándose el resto por falta de fundamentos técnico en al menos uno de los apartados que se incluyen en la formulación y evaluación de un proyecto productivo, la CDR promovió en 2004 la capacitación de los PSP en el diseño de proyectos productivos en diferentes regiones del Estado, en las que participaron 80 prestadores de servicios profesionales, lo que permitió que en el ejercicio 2005 la mayoría de los proyectos presentados fueran de mayor calidad, propiciando con ello un concurso real de los proyectos dentro del fondo concursable, aprobándose aquellos de mayor impacto.

4.3.5 Impactos del PRODESCA en generación de una cartera de proyectos

El PDR, intermediado por el subprograma PRODESCA, no posee un portafolio de proyectos que le permita a los productores realizar una selección de acuerdo con sus intereses y potencialidades. Situación que puede ser originada por diversas razones: baja participación de este subprograma en el ejercicio presupuestal, concentración de las estrategias del Programa en PAPIR, y baja proporción de permanencia de los PSP en el programa, debido a la necesidad de los prestadores de servicios de interactuar con otros programas de la Alianza y de otras instituciones, por el riesgos laborales y financieros que implica trabajar por proyectos, entre otras.

4.4 Impactos de PROFEMOR

El principal objetivo del PROFEMOR es la incorporación de los productores de bajos ingresos de forma organizada a las cadenas de valor, a través del desarrollo organizativo, administrativo y de autogestión. Por lo que, este subprograma es de suma importancia, dentro de la nueva concepción del papel real que tiene el sector en la economía: dejar de ser un productor de producción primaria a un productor de alimentos.

4.4.1 Fortalecimiento institucional

Como se anotó en el Capítulo 2 de la presente evaluación, los resultados del proceso de municipalización solamente podrán evaluarse con mayor grado de precisión, una vez que esta nueva forma de organización alcance cierto grado de madurez.

El proceso de Consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable se analiza a partir de la percepción que tienen los beneficiarios del PDR encuestados⁵⁶, en virtud de que la apreciación de los otros actores del proceso y su análisis está contenida en el Capítulo 3 del presente informe. Los avances en la consolidación de los CMDRS, serán medidos por el diferencial de percepción actual que tienen los productores beneficiados en 2002 y la de los productores que se integran como

56 En tanto que el proceso funcional y operativo de consolidación de los Consejos es abordado en el Capítulo 3 de este informe de evaluación.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

beneficiarios en el 2004. Los resultados deben ser acotados en función de que la población encuestada es diferente, lo que no permite hacer una generalización de los mismos.

En términos generales, solamente el 50% de los beneficiarios conoce la existencia de los CMDRS. Al interior de ese 50% se presentan diferencias importantes en los niveles de conocimiento del funcionamiento de los consejos y en la percepción de su utilidad como instancia para acceder a los programas de desarrollo. Los beneficiarios del 2004, califican mejor a los consejos, porque: reciben más información, participan más en el consejo, conocen a los consejeros y sus solicitudes fueron aprobada o revisadas por el consejo (30%). En contraposición los beneficiarios del 2002, califican en forma deficiente a los CMDRS porque tienen menos información, participan menos en el consejo, conocen menos a los consejeros y las solicitudes aprobadas o revisadas por el CMDRS fueron muy limitadas (7.8%)

La interpretación de estos resultados, puede tener varias lecturas: el proceso de municipalización se está consolidando, a luz de los resultados del 2004; o, que dicha consolidación es aparente e inducida por la forma de distribución de los recursos asignados al desarrollo rural en el 2004, en tanto cuanto los beneficiarios que concurren a los "fondos concursables" tienen un menor conocimiento de los CMDRS.

Los impactos alcanzados, en la construcción de una concepción participativa y representativa de los actores sociales en los planes municipales y distritales⁵⁷ de desarrollo rural sustentable, se realiza a partir de la muestra 2002 y 2004, y están en consonancia con el grado de conocimiento que tienen los beneficiarios de los CMDRS en el Estado. Vale la pena subrayar que para el 2002: el grado de confianza en la toma de decisiones del consejo y la participación representativa de los actores en el proceso, es considerada entre regular y buena (35% del 50% de los beneficiarios que tienen conocimiento de la existencia del consejo). Dicho grado de confianza y percepción participativa varía dependiendo de la actividad productiva: la agrícola alcanza un promedio aproximado del 46%, los actores insertos en la actividad pecuaria tienen menor confiabilidad en los CMDRS (12.3%,) y, una menor percepción de su representatividad (30%). En la actividad no agropecuaria los grados de confianza y de representación participativa caen hasta un 15%.

En contraposición, en 2004, la tendencia es a acrecentar -en forma sensible- la percepción positiva en las capacidades de los CDMRS: se ubican en un 30% como buena y un 40%, entre regular y buena. Como también, cabe destacar que la percepción de los actores de la actividad pecuaria mejoró ostensiblemente, no sucediendo lo mismo con los de la actividad no agropecuaria (mejoró en promedio un 10%).

El financiamiento efectivo en forma municipalizada para el 2004, representaron el 50% de las inversiones totales del PDR en Coahuila, las que alcanzaron un monto total de 29'524,848 pesos en PAPIR y PRODESCA (cuadro 18). La forma de distribución de la inversión municipalizada modifica los criterios de asignación federalizada del PDR estatal: de una distribución geográfica por demanda a una determinada por los índices de

⁵⁷ El análisis se realiza a partir de la percepción que tienen los beneficiarios y no de los planes de desarrollo local, en tanto que la EEE no dispuso de los 38 planes municipales para evaluar la participación de los beneficiarios en ellos, como tampoco para medir la correspondencia entre las necesidades y la asignación de recursos.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

marginalidad, proporción de población rural y el potencial productivo⁵⁸: lo que le permite a la Laguna alcanzar un índice de asignación de recursos sin precedentes en el PDR (un 36.45% de la inversión total municipalizada), precedido solamente por la región Sureste. Para 2005⁵⁹, se programa un monto de financiamiento cercano al del 2004 (25'845,411 de pesos corrientes para el PAPIR).

Cuadro 18. Financiamiento efectivo a las inversiones por CDDRS, 2004

CDDRS	PAPIR	%	PRODESCA	%
CDDRS01	3,324,329	13	99,819	3,28
CDDRS02	1,706,359	6	218,535	7,17
CDDRS03	3,834,705	14	352,643	27,86
CDDRS04	9,389,660	36	1,265,702	41,53
CDDRS05	8,222,329	3,105	1,110,766	36,45
Total	26,477,382		3,047,465	

Fuente: Calculado a partir de información proporcionada por el CTEEC.

4.4.2 Consolidación de las organizaciones económicas

Para medir los impactos en el cumplimiento de los programas de trabajo en función del autodiagnóstico, la información solicitada a los técnicos PROFEMOR no permite fijar criterios para evaluar con precisión el cumplimiento de este indicador y las encuestas reportan solamente 4 auto-diagnósticos. Tampoco es posible evaluar con precisión los progresos alcanzados en la consolidación de las organizaciones económicas⁶⁰, en virtud de que no existe un padrón estatal de organizaciones de productores formales e informales, por lo que los resultados presentados deben ser comprendidos como tendencias. En 2002, la muestra arroja que el 60.3% de los beneficiarios pertenece a alguna organización con una propensión a incrementar su participación en los órganos consultivos de la organización: de 1.3% a 10.8% (2004) hasta llegar al 80.4% en el 2005. Hecho que contrasta con el proporción de apoyos recibidos de PROMEFOR (10.1%) y con los resultados de la formalización del status jurídico de las organizaciones (4.4%).

Por lo que se puede inferir, sin generalizar, que gran parte de las organizaciones de productores son 'grupos informales de trabajo', que se organizan para acceder al subsidio (88.9)⁶¹ y que la operación de los técnicos PRFEMOR en la consolidación de las organizaciones es muy limitada y su actividad no es muy difundida, en tanto que el 31% de la población -que cuenta con este servicio- no sabe quién seleccionó al técnico. A pesar de todos los visos, las organizaciones después del apoyo del PDR están desarrollando nuevas capacidades: visualizan la producción como una actividad de agregación de valor; perciben a las organizaciones como un medio para tener acceso a nuevas tecnología, para gestionar apoyos y para mejorar los niveles de negociación en el mercado. Finalmente, en términos muy generales, se puede deducir de la muestra que las organizaciones consiguen mantenerse como grupo después del apoyo (96.4%), con el mismo número de miembros (78.4%), utilizan el capital fijo colectivamente (80.6%) y están

58 Gobierno de Coahuila. Secretaría de Fomento Agropecuario (2005). Alianza para el Campo 2004; Programa de Desarrollo Rural. Coahuila. Pp. 1

59 Recursos programados en el Anexo Técnico de los Programas de Ejecución Federalizada de Desarrollo Rural

60 La consolidación de las organizaciones debe ser dimensionada como un proceso social que induce -a sus miembros- a un mejoramiento de sus condiciones económicas. En ese sentido los avances que presenta son variables, restringidos y localizados. Por razones de espacio no se analizan los estudios particulares de seguimiento realizados por Valdés Silva (2004) para los proyectos de inversión en el Sureste y la región Centro de Coahuila

61 Corroborando la percepción de los funcionarios que los CMDRS han estimulado -indirectamente- la simulación de grupos, mediante la inclusión de grupos prioritarios (mujeres y tercera edad principalmente) en los perfiles, con el propósito de alcanzar un mayor subsidio

evolucionando en el mejoramiento de las funciones administrativas (sistemas contables); más sin embargo no han conseguido un avance en la conformación de estructuras profesionales internas.

4.4.3 Fomento empresarial

En virtud de que no se han conseguido avances en la conformación de estructuras profesionalizadas en las organizaciones económicas de productores, los resultados en el mejoramiento de los cuerpos directivos son muy exigüos: el 1.9% y el 2.7% (2002 y 2004 respectivamente) asistió a cursos y talleres, no realizaron giras de intercambio, no realizaron estudios especializados, como tampoco editaron publicaciones sobre sus organizaciones.

4.5 Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto

Se incluye aquí un análisis de impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto, considerando impactos en la orientación de las inversiones, en el desarrollo del mercado de servicios profesionales y avances en el proceso de municipalización.

4.5.1 Impactos en la orientación de las inversiones

Al ser apropiada y comprendida por los funcionarios estatales, la estrategia de desarrollo, ha tenido impactos favorables en la orientación de las inversiones, pues como se ha visto en este capítulo y en los anteriores, ha permitido atender prioritariamente a las regiones marginadas, destinando los apoyos fundamentalmente a impulsar actividades relacionadas con las cadenas definidas como prioritarias y de amplia inclusión social, como son bovinos, caprinos y forrajes. La estrategia también ha permitido orientar las inversiones a la atención de grupos prioritarios (mujeres, jóvenes y tercera edad), que han recibido un porcentaje de recursos mayor al estipulado en la RO.

En el Estado se ha entendido que la entrega de apoyos mediante proyectos productivos y a grupos organizados, permite otorgar apoyos de mayor cuantía y por tanto de mayor impacto. No obstante lo anterior ha faltado fortalecer los apoyos de capital con mayores apoyos para el desarrollo de capacidades y para el fortalecimiento organizacional y empresarial de las organizaciones.

4.5.2 Impactos en el desarrollo del mercado de servicios profesionales

La estrategia de desarrollo rural ha permitido el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, en el que los PSP se han especializado fundamentalmente en el diseño y puesta en marcha de proyectos, visualizando al PDR como su principal cliente. Esta visión ha limitado el desarrollo de un mercado de servicios relacionado con aspectos de asesoría técnica, desarrollo de organizaciones y capacitación empresarial, que ha afectado las posibilidades de éxito de muchos de los proyectos que logran financiamiento para su puesta en marcha. Los técnicos no han visualizado el enorme mercado potencial que se les abre si ofrecen servicios encaminados a reactivar o darles mayor viabilidad a proyectos apoyados en años anteriores por el PAPIR.

Una de las limitantes de la estrategia en cuanto al desarrollo del mercado de servicios profesionales es el límite al número de proyectos que puede presentar un mismo PSP, así como la decisión de los CMDRS de financiar solamente perfiles de proyecto, ya que eso

impide un compromiso mayor de los prestadores de servicios para con el Programa, dada su necesidad de complementar su ingreso con otras actividades.

4.5.3 Avances en el proceso de municipalización

Para 2004 operaron el total CMDRS y CDDRS en el Estado, lo que permitió la municipalización del 50% de los recursos del PDR. Se logró la participación de los productores, mismos que han asumido su papel con responsabilidad y se involucran en la toma de decisiones. El total de los CMDRS participan en la definición de prioridades a atender, dando una mayor focalización a los apoyos.

Aún y cuando se observa un deterioro en los avances alcanzados en la visión de desarrollo rural del Estado, en el aspecto de capitalización, no se debe de perder de vista, que al igual que el proceso de federalización en sus inicio fue complejo, lo mismo pasa con la municipalización, proceso que deberá estar en ajustes permanentes. Una vez que se asimile la visión de desarrollo rural, contribuirá al logro de mayores impactos, lo que será posible en la medida que se capacite a los integrantes de los consejos y compartan la visión de que es mejor otorgar menos apoyos, pero de mayor impacto en el desarrollo de los beneficiarios.

4.5.4 Reflexión de los impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto

El tránsito de una estrategia basada en la entrega de apoyos aislados y de bajo impacto, hacia otra de en la que los programas se reagrupan y los apoyos se conceden mediante proyectos productivos que buscan integrar el apoyo en capital físico con el desarrollo del capital humano y el fortalecimiento organizacional, ha permitido una mejor orientación de los apoyos, hacia grupos, regiones y cadenas prioritarias, aspecto que se ve fortalecido con el proceso de municipalización, aun y cuando en la etapa inicial del mismo deban pagarse algunos costos como el regreso a esquemas de entrega apoyos a más beneficiarios pero con menos montos y la distorsión del mercado de PSP al apoyar solamente perfiles de proyecto. Si embargo, a largo plazo, la estrategia ofrece ventajas importantes, como la detección y atención de necesidades en el ámbito local, la mayor transparencia en al asignación de recursos, la posibilidad de inducir la mezcla de recursos en la ejecución de proyectos y un mayor el involucramiento de los beneficiarios en la toma de decisiones.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Aquí se presentan las principales conclusiones de la evaluación, las cuales se derivan del análisis de los temas desarrollados en los capítulos precedentes, que permitan elaborar recomendaciones de aplicación y utilidad práctica para mejorar la eficacia operativa y los impactos del Programa. La referencia para todo el análisis es la correspondencia entre la orientación del Programa en el Estado y la problemática que enfrentan las unidades productivas en el Estado, así como los resultados de la gestión e impactos.

5.1 Conclusiones

En el presente apartado se muestran las conclusiones que se derivan de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Coahuila en su ejercicio 2004. Se concluye sobre la evolución del Programa en el tiempo, sobre los impactos generados en beneficiarios del ejercicio 2002.

5.1.1 Evolución de las potencialidades del Programa para responder a la problemática del entorno del Estado

Las principales condicionantes para el desarrollo del sector rural en Coahuila, son: un clima extremoso con escasa y errática precipitación pluvial, la limitada disponibilidad de agua para riego, la dispersión de la población rural, el minifundismo y la falta de organización. Estos factores afectan negativamente a la productividad y rentabilidad de las actividades agropecuarias, lo que se traduce bajos niveles de ingreso, falta de oportunidades de empleo y en emigración de la población rural, principalmente de varones y jóvenes.

Ante el abandono de de las actividades agropecuarias, que se refleja en la composición de la población rural, en la que cada es mayor el predominio de adultos mayores y las mujeres, se están generando problemas de escasez y alto costo de mano de obra, sobre todo en las regiones Norte, Sureste y Laguna. Además, cada vez es más frecuente que las UPR sean dirigidas por mujeres o personas mayores.

Los bajos de niveles de ingreso de la población rural y el alto grado de atomización y dispersión de las localidades dificultan el acceso a los servicios básicos, ocasionando que el 42.8% de las localidades clasificadas por CONAPO se clasifiquen como de alta y muy alta marginación.

Considerando que una las limitantes para una agricultura rentable, principalmente en zonas de temporal, es la disponibilidad de agua, se concluye que Coahuila tiene una mayor vocación hacia la ganadería, lo que se refleja en la composición del valor de la producción del sector agropecuario, ya que el 80% lo aporta la ganadería y del resto, el 70% corresponde a la producción de forrajes, que es una actividad complementaria a la ganadería. En consecuencia, el PDR ha definido como cadenas de atención prioritaria a las relacionadas con la explotación de ganado bovino, caprino y a la producción de forrajes.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Como resultado de sus nueve años de operación en el estado de Coahuila, el PDR está generando una nueva forma de conducir la inversión rural como detonante del desarrollo; en la medida que se ha evolucionado del concepto tradicional de subsidio al de estímulo a la inversión productiva, que se concreta a través de la entrega preferencial de apoyos a grupos organizados y a través de proyectos de inversión.

El presupuesto del PDR creció a una tasa del 28.06% anual, mientras que la inversión total de la Alianza aumentó al 1.90% en el período 1996-2004, reflejando la creciente importancia que las autoridades estatales conceden a los programas de desarrollo rural dirigidos a la población con mayores niveles de marginación. En el año 2004, la inversión pública destinada al PDR en Coahuila fue de 65.5 millones de pesos, el 39.17% de los recursos asignados a la APC en Coahuila; de los fondos totales del Programa el 81.1% son públicos y casi un tercio de ellos son estatales. El 83.9% se asignó a PAPIR, el 12.2% a PRODESCA y el 3.9% a PROFEMOR. El incremento de la proporción de recursos destinados al PROFEMOR fortaleció la estructura necesaria para la municipalización, pero redujo los apoyos para el desarrollo de capacidades.

La distribución de la inversión global es congruente con la ubicación de las localidades altamente marginadas en el Estado. El 51.2 % de la inversión se canalizó a la región Sureste (DDR04), donde se concentra el 52.2% de las localidades con mayores grados de marginación. En el 2004 el 71.6% de los recursos se destinaron productores de bajos ingresos y productores de bajos ingreso en transición de zonas marginadas.

La asignación de recursos es congruente con la identificación que en el Estado existe de cadenas productivas de alta inclusión social. El 25% de los apoyos pecuarios se entregaron a productores de caprinos y el 75% a productores de bovinos carne y leche. De las actividades agrícolas reportadas, el 81.48% corresponde a cultivos forrajeros

El Programa está cumpliendo con el objetivo de generar oportunidades de empleo en el medio rural, principalmente en las actividades pecuarias y no agropecuarias, ya que las actividades agrícolas no presentan cambios en el empleo familiar y en el caso de los contratados presentan un saldo negativo. El Programa apoya en forma creciente la realización de inversiones en actividades no agropecuarias, lo que además le permite atender a mujeres y jóvenes que son dos grupos de atención prioritaria.

El Programa ha mostrado capacidad para adaptarse a las necesidades y para corregir deficiencias operativas, lo que ha permitido lograr efectos positivos sobre el ingreso, el empleo y los niveles de capitalización dentro de las UPR apoyadas. No obstante deben buscarse mecanismos para incrementar los impactos relacionados con el desarrollo de mercados, la generación de actividades de agregación de valor y la integración a cadenas productivas y/o agroalimentarias, en los que los magros resultados se atribuyen a que en los proyectos no es común la integración de componentes de los tres subprogramas que integran al PDR, ya que se privilegian los aspectos relacionados con el apoyo de inversiones, descuidando lo relativo a desarrollo de capacidades y fortalecimiento de las organizaciones.

Entre 2002 y 2004 se pusieron en marcha 742 proyectos con el apoyo del PRODESCA. A partir del 2004 en el Estado se tomó la decisión de que el PRODESCA solo pagara puesta en marcha, debido a que los PSP solo mostraban interés en la fase de diseño. A pesar de este cambio continúa habiendo poca atención de los PSP a aspectos relacionados con el desarrollo de capacidades, asistencia técnica y capacitación y el fortalecimiento de las

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

organizaciones económicas, en los que queda mucho por hacer considerando que la gran mayoría de los proyectos que están en operación no cuentan con dichos servicios.

A partir del 2002 se promueve la integración de los Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. En 2004 operaron los 5 CDDRS y los 38 CMDRS, 21 en la modalidad I (asignan recursos para el desarrollo) y 17 en la modalidad II (avalan proyectos de desarrollo). Lo anterior permitirá alcanzar mayores índices de impacto, mayor transparencia en la asignación de los recursos y una mejor focalización de los apoyos. El incremento en el presupuesto del PROFEMOR es congruente con este esfuerzo, pues a través de la contratación y capacitación de los Coordinadores de los CMDRS y CDDRS se contribuye a la consolidación del proceso de municipalización del Programa.

Aunque existe amplio potencial de complementariedad de objetivos y recursos, no se ha logrado la coordinación necesaria entre los distintos programas e instituciones relacionadas con el sector para impulsar proyectos integrales de desarrollo mediante la mezcla de recursos, lo que permitiría incrementar los impactos.

5.1.2 Principales resultados de la gestión del Programa

El PDR ha transitado de un estrategia basada en la entrega de apoyos aislados de bajo impacto, a otra en donde los programas se reagrupan y los apoyos concedidos se realizan básicamente mediante la evaluación de proyectos productivos formulados por PSP a grupos de productores organizados; construyendo una visión del desarrollo rural sustentada en la factibilidad económica-financiera de las UPR. Bajo esta visión, en 2004, se cancela la atención a la demanda y se apoya únicamente proyectos, se promueve la municipalización del PDR y se constituye el fondo concursable.

El PDR ha evolucionado en el tiempo, caracterizándose por dos etapas principales, la primera de ellas es de 1996 a 2001, que se distinguió por otorgar apoyos de bajo impacto y dispersos; la segunda etapa se le puede llamar de transición (2002-2003) en la que se le dio una mayor consistencia a las acciones del Programa a través del impulso de capital físico acompañado del desarrollo de capacidades y fomento empresarial de los productores rurales a través de los tres subprogramas del PDR (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), que logra concretar los lineamientos de la etapa de transición en 2004, entre los que se pueden señalar la eliminación de atención a la demanda, impulso a proyectos integrales, la municipalización del PDR y la creación de fondos de garantía líquida tendiente a que los productores de bajos ingresos tengan mayor factibilidad de acceder al crédito.

Conforme a la participación de los subprogramas en la asignación de recursos del PDR, se concluye que el Programa ha dado prioridad a la inversión de capital físico al destinar más del 80% de los recursos al PAPIR, caso contrario pasa con el recurso destinado al desarrollo de capacidades (PRODESCA) que representa tan sólo la quinta parte del primer subprograma, lo que de cierta manera explica los bajos resultados que se han obtenido en este rubro, aspecto que es ratificado por más de una tercera parte de funcionarios operativos y directivos.

De no homogenizarse la visión de desarrollo rural y algunos de los criterios mínimos para la selección de proyectos entre los operadores de las distintas modalidades (municipalizada y fondo concursable), de poco servirá la decisión de eliminar la atención a

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

la demanda y destinar el 100% de los recursos a proyectos productivos -contemplada en las RO 2005 y aplicada desde 2004 en el Estado-, ya que la municipalización aunque se está llevando con éxito, en el ejercicio 2004 propició la disminución de montos asignados por proyecto y beneficiarios, lo que se puede considerar como retroceso desde el punto de vista de los logros alcanzados. No obstante, debe considerarse que el otorgamiento de apoyos menores a los 100,000 pesos a muchos beneficiarios, en el corto plazo puede contribuir a la consolidación de la municipalización, a legitimar a los CMDRS y a difundir el Programa, pero a mediano plazo se debe de retomar la línea de consolidar inversiones y no beneficiar masas.

En la atención a grupos prioritarios, en Coahuila se han superado los porcentajes establecidos en las RO. En 2002 se destinó el 45% de los subsidios a este tipo de población objetivos, el 27% en el 2003 y el 43% en el 2004. La orientación del Programa hacia la integración de cadenas prioritarias de alta inclusión social es calificada como buena y muy buena, lo que indica que existe un creciente interés de la CDR en el apoyo a las cadenas productivas, que se demuestra en una mayor asignación del presupuesto del PDR en ellas. Las cadenas identificadas como prioritarias son bovinos, caprinos y forrajes.

El proceso de planeación se ha fortalecido con: el uso de herramientas analíticas para precisar la población objetivo, definición de criterios en la asignación de recursos (atención solamente a proyectos) y la mayor participación de los CMDRS en la definición de comunidades prioritarias. Estas fortalezas reflejan un buen grado de apropiación del PDR en el Estado, mismo que se refleja en la decisión de canalizar la mayor parte de los recursos de la Alianza al PDR.

La correspondencia entre las líneas estratégicas establecidas en el PED y los objetivos del PDR, ha facilitado el logro de un adecuado arreglo institucional que permite una estrecha relación entre los funcionarios estatales y federales relacionados con el Programa, lo que ha coadyuvado a una operación más eficaz.

En el Estado, para dar inicio con el proceso de recepción, dictamen, aprobación y entrega de apoyos, primeramente se publica una convocatoria en la que se establecen los requisitos y los recursos por asignar, así como los tiempos de apertura y cierre de ventanillas, dictamen de solicitudes y notificación a los productores. Proceso similar se utiliza en la modalidad municipalizada. En el 2004 el monto por beneficiario fue de \$12,021 y por proyecto de \$101,791, un 106% inferior al de 2003. En la modalidad 1 de los recursos municipalizados el 69.3% de los proyectos son inversiones menores a \$70,000 y en la modalidad 2 es de 73.7%. Comportamiento inverso presenta la modalidad de concursable, en la cual el 53.4% de los proyectos corresponde a inversiones superiores a los \$200,000.

Los esquemas de la modalidad de reembolso que se utilizan son el convenio de carta de sesión de derechos de los beneficiarios al proveedor y el pago anticipado, lo que ha permitido que los productores de bajos ingresos tengan una mayor posibilidad de acceder a los apoyos del Programa.

Los casos exitosos estudiados, revelan que cuando se articulan adecuadamente los subprogramas y los productores asumen una actitud emprendedora, tienen garantizado su éxito, más aún si estos cuentan con la participación de recursos interinstitucionales. En

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

el caso de las cuatro experiencias, el tener un mercado de flujo continuo de ventas ha sido un factor de éxito.

Con la operación de los CMDRS, se amplía el número de ventanillas receptoras de solicitudes, aspecto que se considera como el principal cambio en el proceso administrativo que siguen las solicitudes. Se ha mejorado la calidad y cobertura de la difusión, más no la oportunidad. El total de los recursos del PDR se concursó, lo cual habla de la transparencia con que opera el PDR en Coahuila.

Con el propósito de agilizar los pagos, tanto a productores como a PSP, en Coahuila se ha establecido la modalidad de depósitos en cuenta y órdenes de pago, por lo que solo se gira la instrucción a la institución bancaria, evitando los trámites de esperar a que se formule el cheque que en ocasiones era tardado.

Los apoyos dirigidos a transformación y acopio, que permitan dar valor agregado a la producción primaria, son reducidos ya que en 2004 los apoyos en estos rubros fueron mínimos. Caso contrario se presentó en el 2002, en el que el 79% de los subsidios en lo agrícola, se dirigió a las actividades primarias, el 9.6% al acopio y el 11% a la transformación. En las actividades pecuarias, el 100% se destinó a la producción primaria. Con respecto a las actividades no agropecuarias el 70% se destinó a las actividades de transformación.

El diseño del PAPIR, en lo general es apropiado, pero enfrenta retos en el nivel municipal, ya que en él se han trastocado avances como el de apoyar proyectos que demuestren viabilidad técnica, prioridades estatales, montos promedio, promoción del desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas.

Se observa un avance en el involucramiento de los productores en el PDR que se manifiesta en la integración en la elaboración del autodiagnóstico para definir el proyecto a solicitar, la participación en el taller de desarrollo de usuarios y en su incorporación a los CMDRS. Lo anterior es de beneficio para la difusión del Programa, ya que se ha comprobado que el mejor medio de promoción y difusión son los propios productores.

En general el proceso de municipalización se ha llevado a la práctica con éxito. El proceso de municipalización es considerado como un proceso eficaz de involucramiento de los actores rurales en el desarrollo rural. Su principal ventaja es que se posibilita una distribución más equitativa de los recursos para atender las necesidades locales de los productores.

La multianualidad de la RO ha permitido avanzar en la Operación del PDR, al contar los funcionarios con la certidumbre normativa, que en ejercicios anteriores los limitaba para iniciar la operación del Programa. En 2005 se publican en el mes de junio modificaciones a las RO, pero las principales de ellas simplemente validan al esquema implementado en el Estado, como por ejemplo la decisión de eliminar la atención a la demanda.

5.1.3 Principales impactos

El PDR logra su objetivo de incrementar el ingreso y el empleo de los productores beneficiados, lo que se asocia con una buena focalización de los apoyos hacia productores y actividades consideradas como prioritarias en la entidad, generando un

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

efecto positivo sobre la producción, la productividad, la inversión y el nivel tecnológico de los beneficiarios.

El ingreso bruto aumentó 85.3% para los beneficiarios de proyectos pecuarios, 12.5% para los agrícolas y 22.3% para las actividades no agropecuarias, lo que de alguna manera confirma el mayor potencial del Estado para la ganadería y la conveniencia de impulsar proyectos no agropecuarios para resolver el problema de falta de oportunidades en las comunidades marginadas del medio rural.

El mayor ingreso en proyectos pecuarios se asocia fundamentalmente con una mejor composición de los hatos y con el aumento de precios de los productos, especialmente de los relacionados con bovinos de leche y caprinos de carne. Los beneficiarios que presentan mejores resultados productivos y mejores incrementos en el ingreso son los de tipos I, II y IV, con incrementos en el ingreso superiores al 100%.

El mayor ingreso en las actividades agrícolas se explica por que hubo un aumento de la producción y la productividad. La producción aumentó en un 11.7%, y la productividad en 4.6%, además de que mejoró la composición de cultivos, hubo una capitalización y un cambio tecnológico positivo, todo esto como resultado de la Alianza.

Aunque el incremento general en el ingreso de las actividades agrícolas es modesto (12.5%), se encuentran ramas de actividad como agroindustriales (algodón principalmente 24.9%) y forrajes (14.9%) que tiene incrementos aceptables, caso contrario sucede con los granos y forrajes, muestran incrementos negativos en el ingreso bruto por hectárea, por lo que se concluye que la política estatal de sustituir los granos por otros cultivos es correcta.

En el caso de proyectos agrícolas los productores que logran los mayores impactos son los tipos II y III, que incrementaron su ingreso en 21.8 y 12.6%, respectivamente.

En lo relativo a actividades no agropecuarias el incremento en el ingreso bruto fue del orden del 22.3%, mientras que en el ingreso neto el incremento fue del 51.8%, con lo que los beneficiarios alcanzaron una utilidad por hectárea del 34,502 pesos. En este tipo de proyectos los beneficiarios que obtienen los mejores incrementos son los tipos I y III, especialmente los dedicados a talleres de costura, tortillerías y embutidos.

Los componentes entregados para proyectos agrícolas no generan efectos positivos en el empleo, dado que generalmente se trata de tractores y equipos, los cuales en muchos de los casos sustituyen a la mano de obra. Por su parte, los pecuarios generan un incremento del 9.3% en el empleo contratado y de 3.9 en el familiar, lo que se asocia fundamentalmente con un aumento del hato caprino.

Los apoyos para actividades no agropecuarias son los que tienen un efecto más favorable en el empleo, generando un 33% de empleos adicionales, lo que se debe a que en muchos de los casos son actividades nuevas, que incorporan a miembros de la familia o de la comunidad para los que no existían opciones ocupacionales, como mujeres, personas de la tercera edad y jóvenes.

Los productores tipo II y III son los que más contribuyen a la generación de empleos, tanto familiares como contratados, a causa de la Alianza, aspecto que beneficia a las familias

de los beneficiarios y a otros habitantes del medio rural que carecen de tierra u otras oportunidades de trabajo.

El programa contribuye a mejorar la capitalización de los productores. Los beneficiarios 2002 aumentaron su capital en un 22% como resultado de los apoyos del PDR, mientras que los de 2004, lo hicieron en un 30%. Por tipo de productores, los que alcanzan mayores niveles de capitalización son los tipo I y II, lo que se debe a que son los que cuentan con menor dotación de capital por los que cualquier incremento resulta muy significativo en términos relativos.

Los proyectos que más contribuyen a la capitalización son los no agropecuarios, ya que usualmente se dirigen a mujeres u otros grupos marginados que no cuentan con capital inicial. En el caso de apoyos agrícolas y ganaderos los rubros en los que mayor es la capitalización son el de maquinaria y ganado, lo que claramente está asociado con el tipo de apoyos que entrega el Programa.

En los últimos cuatro años de ejecución de PAPIR y PRODESCA, ha persistido un avance en el desarrollo de las capacidades de los productores, pero esto no se han traducido en incrementos en productividad (el IR se mantiene prácticamente sin cambios) y, si bien el aumento en el ingreso es mayor para los beneficiarios que reciben asistencia técnica - sobre todo los productores de forrajes y ganado bovino- los incrementos no se asocian con incrementos en la productividad, sino con cambios en la estructura de cultivos o en el tamaño de los hatos, lo que se puede atribuir a que los PSP se preocupan más por el diseño y puesta e marcha de los proyectos que por dar capacitación y asistencia técnica a los beneficiarios, ya que sus ingresos principales no están asociados a esta última actividad. Esto denota poca relación entre inversión y desarrollo de capacidades, por lo que se cumple en poca medida el objetivo de la Alianza relacionado con el desarrollo de capacidades en la población rural.

El PDR ha contribuido positivamente en la construcción del mercado de prestadores de servicios -a agosto de 2005 se cuenta con padrón de 112 PSP en la página web del CECADER, 70 de ellos en formulación de proyectos- pero se observan debilidades en cuanto la capacitación y la permanencia de los PSP en el mercado de servicios relacionados con el PDR, lo que se asocia con el hecho de que los PSP no operan a través de despachos multidisciplinarios y a que deben realizar otras actividades para alcanzar un ingreso satisfactorio.

Los PSP están concentrados en servicios de formulación, evaluación y puesta en marcha de proyectos, pero pocos se involucran en la capacitación de productores. La municipalización, de continuar con su política de financiar únicamente perfiles de proyecto, puede disminuir las oportunidades de los PSP, lo que puede limitar la participación de estos actores en el desarrollo rural del campo coahuilense.

5.2 Recomendaciones

A partir de los resultados obtenidos en la evaluación, a continuación se presentan las recomendaciones tendientes a mejorar la eficiencia operativa y los impactos del Programa en el Estado.

5.2.1 Recomendaciones mejorar correspondencia entre el entorno y los resultados del Programa

Se debe revisar con mayor detalle el potencial de largo plazo que las cadenas de forrajes y de caprinos tienen para el desarrollo de las zonas marginadas de la entidad, ya que se perciben algunas debilidades estructurales que pudiesen afectarlas, principalmente las asociadas con la siniestralidad de las actividades agrícolas y la calidad del agostadero. Sólo se deben dar apoyos en donde estas actividades sean factibles conforme a la disponibilidad de recursos, principalmente agua, o en su defecto apoyar otras estrategias de reconversión productiva como las planteadas por el PIASRE.

A pesar de los múltiples beneficios que se pueden derivar de la municipalización, es preciso continuar con esquemas de seguimiento y capacitación constante de los integrantes de los consejos, lo que permitiría homogenizar la visión del desarrollo rural en el Estado y la aplicación de criterios para la asignación de recursos, evitando problemas de discrecionalidad. Esto implica que se deben de homogenizar los criterios utilizados en la modalidad municipalizada para la asignación de los recursos con la modalidad concursable, bajo la premisa de que es más rentable socialmente, un proyecto que realmente traiga consigo un cambio en el nivel de ingreso, que genere empleo y que realmente capitalice, a que se dispersen los apoyos. Además, la homogenización de criterios haría aún más transparente el proceso de selección y aprobación de proyectos.

5.2.2 Gestión del Programa en temas relevantes

Para mejorar la coordinación interinstitucional y propiciar la mezcla de recursos en los proyectos de desarrollo es necesario el establecimiento de reuniones de coordinación y planeación estratégica para compartir recursos y complementar apoyos y acciones en proyectos integrales para la población menos favorecida. Esto puede lograrse a través de las convocatorias de los Consejos Municipales y Distritales a condición de que los representantes de las instituciones tengan poder de decisión y asuman compromisos.

Dada la ausencia recurrente de algunas instancias federales a las sesiones de los CMDRS, se debe incluir en la convocatoria que se envíe lo establecido en el Artículo 25, 3er párrafo de la LDRS, que dice “Serán miembros permanentes de los Consejos Municipales: los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial, ...”, como mecanismo de recordar la obligatoriedad que tienen estas instancias para asistir a dichas sesiones.

Para una mayor consolidación y permanencia de los grupos apoyados en el pasado, y partiendo del hecho de que la UTOC no cuenta con el personal suficiente para supervisar el total de los apoyos, se recomienda que la supervisión y seguimiento de los proyectos quede a cargo de los coordinadores de los CMDRS en conjunto con los coordinadores de los CDDRS. Esto significa una alternativa para institucionalizar esfuerzos como el emprendido por la CDR el año pasado, para determinar la situación actual de los grupos a los que se les otorgaron apoyos en años anteriores, trabajo que en esa oportunidad fue contratado con un despacho,

Se recomienda que las fechas de publicación de la convocatoria y las de apertura y cierre de ventanillas sean fijas para todos los años, tanto en la modalidad municipalizada como en la de fondo concursable. Estas fechas deberán formar parte de la estrategia de

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

promoción y difusión continúa que hay del Programa de Desarrollo Rural en el Estado, de tal manera que tanto productores como PSP tengan siempre presente los tiempos que tienen para reunir la documentación requerida, para formular su proyecto y para presentar la solicitud correspondiente. Esta recomendación responde a la inquietud de algunos funcionarios operativos, que hacen alusión a que los tiempos de apertura y cierre de ventanillas son muy reducidos y que en ocasiones excluye a algunos productores.

Con el propósito de que el PROFEMOR alcance una mayor cobertura y logre mayores sinergias con el PAPIR y el PRODESCA, se recomienda que se contraten técnicos que den seguimiento, asesoría y capacitación a un conjunto de grupos, rompiendo el esquema actual de otorgar toda la atención a un solo grupo por parte del técnico, para lo cual también se pueden utilizar recursos de PRODESCA, bajo la premisa de que en lugar de pagar servicios aislados, se pague un servicio conjunto, esto es parecido al esquema de un extensionista, con la diferencia de que este técnico atiende grupos específicos, o sea los apoyados por el PAPIR y PRODESCA. Para la asignación de los grupos a atender, se deberá de considerar la dispersión de los mismos y sus características, procurando que sean grupos homogéneos y ubicados en una misma región, de tal forma que se puedan implementar acciones conjuntas, tales como adquisición de insumos, participación en nuevos mercados y poder de negociación con compradores. Bajo este esquema, también es recomendable involucrar a las Presidencias Municipales a través de convenios para que se de el apoyo a los técnicos, principalmente en gastos de traslado, servicio telefónico, etc.

Previendo la terminación de las administraciones municipales en el Estado, y partiendo de la premisa de que al llegar una nueva administración, puede inducir cambios sustantivos en el Plan Estratégicos Municipal de Desarrollo Rural que rompan de tajo con la estrategia de desarrollo rural que se sigue, se considera pertinente retomar la recomendación realizada en la evaluación del ejercicio anterior, consistente en certificar los planes estratégicos municipales, con el propósito de evitar distorsiones en los mismos al término de una administración municipal, con lo que se supera la alternancia.

Con el fin de evitar duplicidad de funciones entre el CMDRS y el COPLADEM, se recomienda que se promueva al seno del COPLADEM, la integración de los CMDRS como instancia responsable de formular la planeación del desarrollo rural como ya lo viene haciendo, evitando así el celo entre estos dos órganos y compatibilizar a estas dos instancias de planeación, lo que facilitaría la concurrencia de recursos.

Es necesario trasladar la sólida experiencia que se tiene en la CDR y la UTOC a las instancias municipales e inducir una mayor difusión del PDR que oriente a los integrantes de los CMDRS a seleccionar aún con los escasos recursos a proyectos integrales que tiendan a acrecentar los impactos del PDR, que además se está establecido en las Reglas de Operación.

Es prudente estimular la participación de PSP que hayan diseñado proyectos exitosos, para que los realicen también en otras regiones y en exclusiva para localidades de alta y muy alta marginación. Un mecanismo para ello pudiera ser el establecimiento de concursos regionales, con retribuciones en efectivo para aquellos proyectos aprobados que, además de enclavarse en estas localidades, cuenten con mezcla de recursos de otros programas que operan en el Estado.

5.2.3 Impactos

Dado que los apoyos otorgados a las actividades no agropecuarias han arrojado resultados importantes en términos de ingreso y empleo, es necesario, considerarlos dentro de las actividades prioritarias de apoyo por parte del Programa, pero también se requiere priorizar el tipo de actividades a apoyar, tomando como uno de los criterios básicos su potencial de integración dentro de las cadenas productivas estatales del sector no agropecuario. Por ejemplo, solamente se deben apoyar proyectos de talleres de costura y tortillerías si en el proyecto está claramente identificado el mercado de venta y cuantificada su demanda potencial, siendo deseable que también contase con un contrato anticipado de venta.

Dentro del fondo concursable es importante destinar mayores recursos a aquellos proyectos que generen mayor valor agregado, mayor empleo y necesariamente mayores ingresos para los productores de zonas de alta y muy alta marginalidad. La mayor rigurosidad en la selección en lugar de ser obstáculo, es un estímulo para seleccionar a este tipo de productores y para buscar una mayor complementariedad de acciones, recursos interinstitucionales y mecanismos para hacer más efectivo la eliminación del reembolso.

Para favorecer aún más los impactos que generan las actividades no agropecuarias, se debe de buscar la coordinación con la Secretaría de Economía de Gobierno del Estado, con el fin de que en conjunto con esta instancia se busquen esquemas de maquila o subcontratación de empresas con los proyectos beneficiados con actividades no agropecuarias, lo cual se debe de acompañar de capacitación empresarial a los grupos, que también en este sentido puede apoyar la dependencia antes citada.

Como se comprueba en el capítulo 4 de la presente evaluación, los granos básicos no son rentables, por lo que se recomienda el no apoyar este tipo de actividad y darle prioridad a proyectos que traigan consigo la reconversión productiva de granos básicos a actividades más rentables, con lo que a su vez se promueve la reconversión productiva que promueve el gobierno federal y estatal.

Con el propósito de contar con información más precisa sobre la situación que guardan las cadenas prioritarias en el estado, es recomendable formular estudios completos sobre las mismas, donde se incluyan aspectos productivos, de organización, tecnológicos, sociales, así como su inserción en el mercado y que eslabón ocupan dentro de la cadena productiva, de tal manera que los tomadores de decisión cuenten con elementos más precisos para la orientación de los apoyos, con conocimiento de causa de problemas específicos a atender, lo que redundará aún más en la focalización de los apoyos.

Dadas las condiciones climatológicas adversas que prevalecen en la entidad, es recomendable que se establezca un convenio de coparticipación en proyectos integrales, entre el PDR y el Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente, programa que precisamente atiende aspectos relacionados con condiciones adversas que atañen a los productores.

Bibliografía

Arroyo Alejandro Jesús, y Salvador Berumen Sandoval (2000). Efectos subregionales de las remesas de emigrantes mexicanos en Estados Unidos. Revista Comercio Exterior. Abril de 2000.

Diario Oficial de la Federación. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Diciembre de 2001.

Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación 2004

Dirección General de Sistemas. Coordinación de Apoyos Directos. ACERCA. 2000.

Gobierno del estado de Coahuila de Zaragoza.2004. VI Informe de Gobierno. Anexo Económico.

INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Principales resultados por localidad.

INEGI. Coahuila. Núcleos Agrarios. Tabulados básicos por municipio. PROCEDE. Diciembre de 2003

INEGI. Resultados del VIII Censo Ejidal, 2001.

INEGI. Tabulados Básicos Nacionales por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población: y Vivienda 2000 (Versión Disco Compacto).

Instituto Coahuilense de Ecología. Ordenamiento Territorial del Estado de Coahuila. 2000.

SAGARPA-SIACON, Anuario Estadístico de la Producción Agrícola 2003. Disponible en www.sagarpa.gob.mx

SAGARPA-Gobierno del Estado de Coahuila. Informe de evaluación estatal, PDR 2001, 2002 y 2003

SGARPA-CONAZA- Informe de evaluación del PIASRE 2004.

SAGARPA-Gobierno del Estado de Coahuila. Problemática agrícola y su atención por la Alianza para el Campo. Evaluación Alianza Contigo, Informe de evaluación estatal Programa de Fomento Agrícola; Octubre 2004

Valdés Silva Ricardo. Problemática de la caprinocultura y ovinocultura en el norte del estado de Coahuila. UAAAN-SAGARPA, Buenavista, Saltillo, Coahuila. 2002.

ANEXO 1. Metodología de la evaluación

En el presente apartado se describe de manera concreta la metodología utilizada para la recopilación de la información, tanto de beneficiarios como de otros actores participantes en el Programa de Desarrollo Rural. Así mismo, se hace una descripción del procesamiento de la información para la evaluación, haciendo énfasis en el diseño de la muestra de beneficiarios y en los métodos para análisis estadístico de la base de datos

1. Diseño de la muestra de beneficiarios

El diseño de la muestra a beneficiarios se realizó conforme a lo establecido en la Guía Metodológica para la Evaluación Estatal del programa de Desarrollo Rural 2004, En su Anexo 1 Método de Muestreo para la Evaluación Estatal de la Alianza Contigo 2004. El sistema de muestreo garantiza la representatividad estadística de los estudios.

1.1 Marco muestral y determinación del tamaño de muestra

Conforme a lo establecido en la Guía Metodológica, la muestra incluye beneficiarios de 2004 como beneficiarios del ejercicio evaluado, pero también se consideran a los beneficiarios del ejercicio 2002 con el objeto de que se refleje en éstos el impacto de los apoyos dado el tiempo de maduración que han tenido, situación que se refleja para los beneficiarios de 2004.

En este sentido, el día 15 de abril de 2005, le fue entregada la base de datos en formato excel a la EEE. A continuación se procedió a revisar dicha base, con el propósito de clasificar a los beneficiarios conforme a las categorías señaladas en el anexo 1 de la Guía Metodológica proporcionada por la UA-FAO, así como la identificación de la clase de grupo en que caería cada grupo de beneficiarios según corresponda a beneficiarios de la categoría II y III estipuladas en la guía mencionada. Lo anterior permitió hacer las depuraciones correspondiente, previa autorización del CTEEC, de la base de datos, para la posterior conformación del marco muestral a utilizar para la determinación de la muestra de beneficiarios 2002 y 2004.

Al hacer la revisión de los listados recibidos, se encontró en el caso de los beneficiarios 2002, que 13 apoyos correspondían a bordos de abrevadero, apoyos que son de tipo comunitario y conforme a lo estipulado en la Guía Metodológica, dicho apoyos fueron excluidos de la muestra, previa autorización del CTEEC.

El total de beneficiarios a considerados en el marco muestral, para el caso de 2004 fue de 3,399, por lo que al aplicar la Fórmula de Muestreo proporcionada por la UA-FAO se determinó un tamaño de muestra de 185 beneficiarios, bajo el siguiente esquema:

$$n = \frac{\theta}{1 + \frac{\theta}{N}} = \frac{195.2}{1 + \frac{195.2}{3399}} = 185$$

Para hacer la selección de los elementos de la muestra se procedió a calcular la constante K, que resultó igual a:

$$K = \frac{N}{n} = \frac{3399}{185} = 18.41$$

En seguida se procedió a determinar un número aleatorio entre el 1 y el 18, resultando el número 12, que corresponde al número del primer elemento seleccionado como parte de la muestra.

En el caso de los beneficiarios 2002, una vez excluidos los beneficiarios que recibieron bordos de abrevadero, el marco muestral fue de 2431 beneficiarios, lo que al aplicar la fórmula de muestreo definida en la Guía Metodológica se determinó un tamaño de muestra de 262 beneficiarios

$$n = \frac{\theta}{1 + \frac{\theta}{N}} = \frac{293.4}{1 + \frac{293.4}{2431}} = 262$$

Para hacer la selección de los elementos de la muestra se procedió a calcular la constante K, que resulto igual a:

$$K = \frac{N}{n} = \frac{2431}{262} = 9.29$$

Donde:

n: es el tamaño de muestra para el grupo de programas.

N: es el número total de beneficiarios atendido por Programa de Desarrollo Rural en el Estado.

θ : Es una constante proporcionada por la Unidad de Apoyo FAO.

K= Constante para la realización de la selección aleatoria.

En seguida se procedió a determinar un número aleatorio entre el 1 y el 9, resultando el número 3, que corresponde al número del primer elemento seleccionado como parte de la muestra.

Para la determinación de los reemplazos, se procedió a identificar bajo el mismo esquema de selección de beneficiarios al 20% de los integrantes de la muestra, correspondiendo a un total de 37 reemplazos para el caso del 2004 y 52 para el 2002.

Dado que en el caso de los beneficiarios que solicitaron el apoyo a través de un grupo, el listado de beneficiarios solamente incluye el nombre del representante, fue necesario repetir el nombre del representante tantas veces como integrantes tuviese el grupo. Una vez que se hizo esto, se procedió a ordenar el listado en forma alfabética. A partir de este listado se seleccionaron los elementos de la muestra y los reemplazos, que son los beneficiarios identificados con los números siguientes en el listado alfabético, aclarando que una vez agotada la lista de beneficiarios, se le dio vuelta a la misma conforme se establece en la Guía Metodológica, seleccionado en primer orden a los beneficiarios integrantes de la muestra y en forma continua los reemplazos.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

En el caso de los beneficiarios grupales, se procedió asignar un número consecutivo según el número de beneficiarios del grupo, para posteriormente en una columna diferente asignarle un número consecutivo al total de la muestra, obviamente una vez que el listado fue ordenado alfabéticamente. El número que acompaña al nombre del representante que se repitió tantas veces como miembros del grupo fueran, se usó para identificar directamente del expediente del grupo beneficiado, al beneficiario al que realmente se encuestaría de ese grupo. Por ejemplo, si en el grupo de Rosa María Mata Urbina representante de 6 productores, resultó seleccionado el productor número 4, se buscó en el expediente la lista de beneficiarios del grupo y se seleccionó a quien aparecía en el cuarto lugar; el nombre de esa persona es el que aparece en la muestra definitiva.

1.2 Entrevistas adicionales a beneficiarios del Programa

Con el objeto de profundizar en el análisis y conforme se establece en la Guía metodológica, se procedió a identificar en conjunto con la UTOC y el CTEEC proyectos exitosos, que recibieron apoyo de PAPIR, PRODESCA y en algunos casos del PROFEMOR.

En Este caso, se proporcionaron cuatro proyectos exitosos, mismos que en su totalidad se localizaron en la región Sureste del Estado. Uno de los casos se relaciona con la producción y acopio de leche, el segundo con la producción de forraje, el tercero con la elaboración de productos de nopal y el último es una tortillería, el cual ganó el primer lugar en el evento de experiencias exitosas que se llevó a cabo en la entidad. Cabe señalar que los instrumentos de guía de entrevista para estos beneficiarios fueron diseñados por la Entidad Evaluadora y que estos instrumentos no se capturaron en el sistema de captura Lotus.

2 Otras fuentes de información

Para contar con mayores elementos de juicio para el análisis correspondiente a la operación del Programa y profundizar en la identificación de las causas que propiciaron los impactos observados, se realizaron entrevistas a otros actores participantes en la operación de los programas, y se utilizó información de los principales documentos oficiales relativos a los programas de Desarrollo Rural en Coahuila.

2.1 Entrevistas a otros actores

Conforme a lo establecido en la Guía Metodológica, se programó la realización de 84 entrevistas a órganos colegiados y otros actores relacionados con la operación de los programas de Desarrollo Rural (Cuadro 1).

Para los funcionarios correspondientes a los DDR y CADER, se procedió a identificarlos a partir de la base de datos proporcionada por el CTEEC, aquellos de mayor importancia presupuestal.

Para el caso de los Prestadores de Servicios Profesionales PSP y los Coordinadores de los Consejos Municipales, se utilizó el criterio establecido en la Guía Metodológica donde se establece la siguiente fórmula $n=10+(N*.10)$ para determinar el número de entrevistas a realizar.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Cuadro 1. Entrevistas a otros actores

Entrevistas a otros actores	Cantidad
Funcionarios directivos	12
Funcionarios operativos	16
Responsable del CECADER	1
PSP/PRODESCA	16
Representantes de organizaciones económicas apoyadas por PROFEMOR	4
PSP/PROFEMOR	3
Coordinadores de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable	14
Coordinadores Distritales de Desarrollo Rural Sustentable	2
Integrantes de los CMDRS	7
Responsables de desarrollo Rural en el Municipio	7
Presidentes Municipales	5
Total	87

En el caso de los integrantes de los CMDRS y funcionarios responsables del Desarrollo Rural Municipal, se consideró conforme a lo establecido en la Guía Metodológica, que se señala en ambos casos que al menos se debería entrevistar un número igual al 50% de los Coordinadores municipales entrevistados.

2.2 Información documental

Para el logro de un análisis adecuado sobre la operación del Programa, fue necesario revisar una serie de documentos oficiales proporcionados por el CTEEC, entre los que destacan el Anexo Técnico 2004 y el Addendum correspondiente, las evaluaciones internas practicadas por los responsables de la operación del Programa en el Estado y los cierres físicos y financieros correspondientes a los ejercicios 1996-2004.

Además para lograr esquematizar el contexto bajo el cual opera el Programa en el Estado, se hizo uso de información documental disponible sobre el sector, entre las que destacan información estadística de los anuarios de la Delegación Estatal de la SAGARPA y la información disponible en el internet por parte de esta dependencia. También se recurrió a la revisión del Plan Estatal de Desarrollo del Sector, una serie de estadísticas relacionadas con la economía del sector y sobre todo bibliografía especializada existente, además de las evaluaciones de ejercicios anteriores.

3 Integración y procesamiento de la base de datos

En primer lugar es de mencionar que la UA-FAO facilitó el sistema de captura para las encuestas a beneficiarios tanto 2004 como 2002, así como la captura de las entrevistas a otros actores. El sistema permite y facilita la concentración de la información en bases de datos de excel que se utilizan para el cálculo de indicadores y cuadros de salidas con las frecuencias correspondientes, insumos indispensables para la redacción del capítulo 3 y 4.

Conforme a las indicaciones recibidas en el Segundo Taller de Soporte Técnico realizado en la ciudad de Monterrey, Nuevo León del 22 al 23 de junio de 2005, primeramente se realizaron diferentes pruebas de consistencia de las bases de datos, las cuales permitieron identificar valores extremos, que al momento de procesar la información la distorsionan, por lo que para su adecuación se recurrió a los encuestadores para que

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

facilitaran la información correcta y en los casos en que fue necesario, se les dio la instrucción de acudir nuevamente con el beneficiario para validar la información de la encuesta. Como instrumento de validación de la información, se hizo uso de información estadística existente sobre la producción del sector.

Como se mencionó anteriormente, la información que se obtiene del sistema de captura se presenta en hojas de excel, por lo que el procesamiento de la información se realizó en base a este programa de cómputo, haciendo uso de tablas dinámicas para facilitar dicho procesamiento.

3.1. Métodos de análisis estadístico de la base de datos

Para el análisis estadístico de la información, primeramente se realizó el cálculo de los indicadores señalados en la Guía Metodológica proporcionada por la Unidad de Apoyo FAO, los cuales constituyen los ejes principales de la evaluación. Como complemento del análisis se elaboraron cuadros de salida con la información de las bases de datos, en los que se calcularon frecuencias, modas, promedios, máximos, mínimos, según correspondiera a la información de las diferentes preguntas de las encuestas a beneficiarios y las entrevistas a otros actores.

La información obtenida a través de dicho procesamiento, permitió identificar los principales resultados e impactos del Programas de Desarrollo Rural en el estado de Coahuila, así como diferenciar los resultados por tipo de productor, identificados en el cálculo de la tipología de productores conforme se presenta en el siguiente apartado.

4. Elaboración de la tipología de productores

Con el propósito de facilitar el análisis de la información por diferentes estratos de productores con características homogéneas, se procedió al cálculo de la tipología de productores, para lo cual se consideraron diferentes variables conforme a lo establecido en la Guía Metodológica.

Cuadro 2. Criterios para la determinación de la tipología de productores

VARIABLE	TIPO I	TIPO II	TIPO III	TIPO IV	TIPO V
Escolaridad	Con estudios de primaria (1 a 6 años)	Con estudios de secundaria (7 a 9)	Con estudios de preparatoria (10 a 12)	Con estudios de licenciatura (13 a 16)	Licenciatura concluida y más (17 ó más)
Superficie equivalente	Hasta 3 hectáreas	Más de 3 y hasta 10	Más de 10 y hasta 50	Más de 50 y hasta 100	Más de 100 hectáreas
Bovino equivalente	Hasta 8 cabezas	Más de 8 y hasta 25	Más de 25 y hasta 75	Más de 75 y hasta 150	Más de 150 cabezas
Valor de los activos productivos	Hasta 5,000 pesos	Más de 5,000 y hasta 25,000	Más de 25,000 y hasta 100,000	Más de 100,000 y hasta 500,000	Más de 500,000 pesos
Nivel Tecnológico*	Hasta el 0.2	Más del 0.2 y hasta el 0.4	Más del 0.4 y hasta el 0.6	Más del 0.6 y hasta el 0.0	Más del 0.8 y hasta el 1

Fuente: FAO, Tipología de Productores, Evaluación de Alianza para el Campo 2004.

* El valor mínimo de este indicador es 0 y el máximo 1, utilizando como variable el nivel de mecanización, el uso de fertilizantes y el tipo de semillas y plántulas que utilizan los productores.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Lo anterior es con objeto de que a partir del cálculo de indicadores se pueda observar los estratos en los que se logran mayores impactos.

Primeramente cabe señalar que aunque se presenten cinco variables para determinar la tipología de productores solamente se consideran cuatro, ya que la variable superficie equivalente y bovino equivalente son excluyentes, tomándose como criterio aquella que alcanzara mayor valor.

La ponderación de las variables se realiza conforme a las características del productor en cada una de ellas, asignado un valor de 0 a categoría más baja y de uno a la más alta. Una vez ponderada cada una variables, se procede a hacer un promedio simple para obtener una ponderación general, a partir de la cual y conforme al cuadro siguiente se determina el tipo de productor.

Rango	Tipo
$0 < X \leq 0.2$	I
$0.2 < X \leq 0.4$	II
$0.4 < X \leq 0.6$	III
$0.6 < X \leq 0.8$	IV
$0.8 < X \leq 1$	V

Para el ejemplo se obtuvo un valor de 0.2 en variable escolaridad, de 0.4 en superficie, 0.8 en el valor de sus activos y de uno en nivel tecnológico, la sumatoria de un total de 2.4 y dividiéndolo entre cuatro se obtiene un valor de 0.6 ubicando a este productor en el tipo IV. En el cuadro 3 se muestra la clasificación por tipo de productor y actividad que de los productores, según el apoyo recibido, resaltando que en el total se incluye a los beneficiarios que manifestaron no haber recibido el apoyo, mismos que se reemplazaron, pero conforme a lo señalado por la UA-FAO también se capturan.

Cuadro 3. Tipología de productores por tipo de actividad DR02

Subprograma	Tipología de Productores 2002					Total
	I	II	III	IV	V	
Agrícola	11	61	56	8		136
Pecuario	5	35	27	7	1	75
No Agropecuario	33	23				56
Total	49	119	83	15	1	267
Subprograma	Tipología de Productores 2004					Total
	I	II	III	IV	V	
Agrícola	6	28	21	1		56
No agropecuario	45	18				63
Pecuario	16	44	11	1		72
Total	67	90	32	2		191

En relación a la variable de nivel tecnológico, en el caso de las actividades no agropecuarias no aplica. Un aspecto fundamental, que se observa es que la tipología de productores obtenida bajo esta metodología, no se ajusta a la establecida en las Reglas de Operación de la Alianza Contigo 2004. Por lo anterior, ésta no debe usarse como criterio para juzgar el cumplimiento o no de las Reglas de Operación en cuanto a focalización de los apoyos.

Anexo 2 Cuadros complementarios al informe

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Cuadro 1. Clasificación de municipios conforme al grado de urbanización con base en el índice de Calderón. (1900 y 1950-2000)

Región / Municipio	Categoría						
	1900	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Coahuila	Rural	Semiurbano	Semiurbano	Semiurbano	Urbano	Muy Urbano	Muy Urbano
Carbonífera	Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano
Juárez	Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural
Múzquiz	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano	Urbano	Urbano
Progreso	Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural
Sabinas	Muy Rural	Semiurbano	Semiurbano	Semiurbano	Semiurbano	Urbano	Urbano
San Juan de Sabinas		Semiurbano	Urbano	Urbano	Semiurbano	Urbano	Urbano
Centro	Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano
Abasolo	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural	Rural
Candela	Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural	Muy Rural	Rural	Rural
Castaños		Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Urbano	Urbano
Cuatrociénegas	Muy Rural	Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano
Escobedo		Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural	Rural
Frontera		Rural	Semiurbano	Semiurbano	Urbano	Muy Urbano	Muy Urbano
Lamadrid		Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural
Monclova	Rural	Semiurbano	Urbano	Muy Urbano	Muy Urbano	Muy Urbano	Muy Urbano
Nadadores	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural	Rural	Rural
Ocampo	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural
Sacramento	Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural
San Buenaventura	Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Urbano	Urbano
Sierra Mojada	Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural	Rural
Norte	Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano
Acuña		Semiurbano	Semiurbano	Urbano	Semiurbano	Muy Urbano	Muy Urbano
Allende	Muy Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano	Urbano	Urbano
Guerrero	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural
Hidalgo	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural
Jiménez	Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural
Morelos	Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano
Nava	Rural	Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Urbano
Piedras Negras	Rural	Semiurbano	Urbano	Urbano	Urbano	Muy Urbano	Muy Urbano
Villa Unión	Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural
Zaragoza	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano
Laguna	Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano	Semiurbano
Francisco I. Madero		Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano
Matamoros	Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano
San Pedro	Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano
Torreón	Rural	Muy Urbano					
Viesca	Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural	Rural
Sureste	Muy Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano
Arteaga	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural
General Cepeda	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural
Parras	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural	Semiurbano	Semiurbano
Ramos Arizpe	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Muy Rural	Rural	Semiurbano	Urbano
Saltillo	Rural	Urbano	Urbano	Urbano	Muy Urbano	Muy Urbano	Muy Urbano

Fuente: Reordenamiento Territorial del Estado de Coahuila, 2000.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Cuadro 2. Localidades por región, según número de habitantes. Coahuila 2000

DDR	Región	Localidades por rango de habitantes							
		Total	%	1 a 49	%	50 a 499	%	500 a 2499	%
001	Norte	929	22.1	856	24.4	56	10.3	8	6.7
002	Carbonífera	515	12.2	474	13.5	26	4.8	8	6.7
003	Centro	882	20.9	782	22.3	81	14.9	9	7.5
004	Sureste	1125	26.7	874	25.0	234	43.1	12	10.0
192	Laguna	760	18.0	517	14.8	146	26.9	83	69.2
	Total	4211	100.0	3503	100.0	543	100.0	120	100.0

Fuente: INEGI - XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Cuadro 3. Posibles* sujetos de derecho con parcela y/o solar según ocupación principal no agropecuaria en el estado de Coahuila

Categorías	Con actividades no agropecuarias	% / total de no agropecuarios
Artesanos y trabajadores de la industria de transformación, mantenimiento y reparación	2,800	10.13
Conductores y ayudantes de conductores de maquinaria móvil y medios de transporte	210	0.76
Comerciantes, empleados de comercio y agentes de venta	439	1.59
Trabajadores de apoyo a actividades administrativas	2,350	8.50
Trabajadores de la educación	536	1.94
Técnicos	94	0.34
Profesionistas	244	0.88
Trabajadores en servicios de protección, vigilancia y fuerzas armadas	88	0.32
Inactivos, desocupados o no remunerados	13,751	49.75
Otros**	117	0.42
No especificado***	7,009	25.36
Total	27,638	100.00

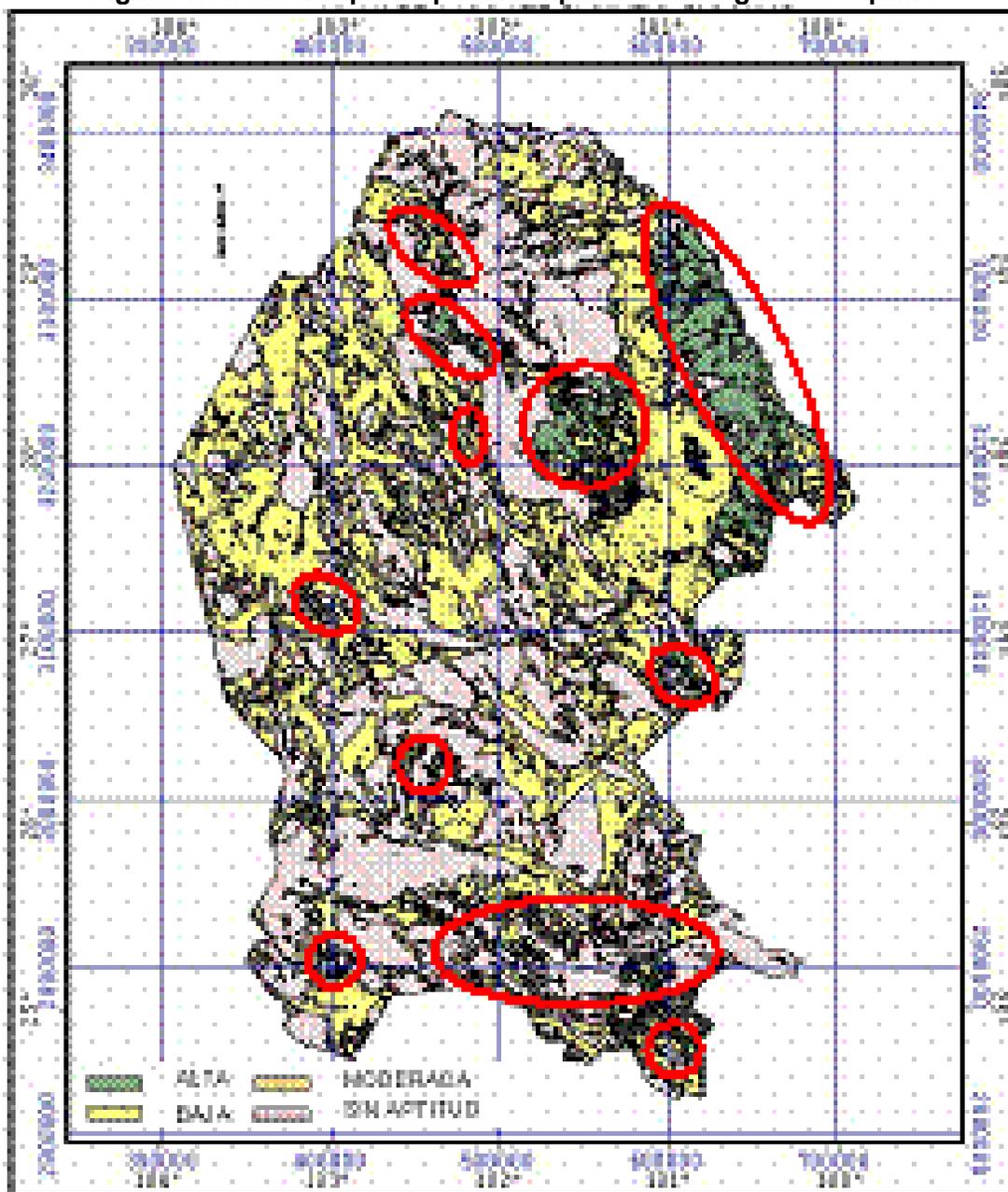
Fuente: INEGI. 2003. Coahuila. Núcleos Agrarios. Tabulados básicos por municipio. PROCEDE. Diciembre de 2003

* Se antepone la palabra posible porque o es función del INEGI reconocer a los sujetos de derecho del PROCEDE, esta función le corresponde al Registro Agrario Nacional de acuerdo con la Ley Agraria.

*** Trabajadores del arte, vendedores ambulantes, funcionarios, en servicios personales con establecimiento, supervisores e inspectores de industria artesanal, trabajadoras domésticas, vendedores ambulantes, etc.

*** Se refiere a los casos en donde el informante no contestó o su respuesta no se clasifica en las categorías señaladas

Figura 1. Áreas de aptitud para la explotación del ganado caprino



Fuente: Instituto Coahuilense de Ecología 2000. Ordenamiento Territorial del Estado de Coahuila.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Cuadro 4. Programas que operaron en el sector agropecuario del estado de Coahuila en 2004

Programas	Inversión en miles	Participación relativa (%)
Alianza para el Campo	345,406	10.9
Reconversión Productiva	35,037	1.1
Infraestructura Hidroagrícola	102,800	3.2
Programas Estatales	49,162	1.6
Apoyos a Productores Agropecuarios (Bajo Convenio)	18,838	38.3
Asistencia Técnica e Infraestructura Rural en Comunidades Marginadas (Bajo Convenio CONAZA)	5,190	10.6
Acciones de Apoyo a Productores Agropecuarios	3,530	7.2
Promotora de Obra (PRODERCO)	21,604	43.9
Programas Federales	281,979	8.9
PROCAMPO	145,891	51.7
SAGARPA (Programa de Estímulos a la Productividad)	98,001	34.8
Procuraduría Agraria	2,530	0.9
Comisión Nacional de Zonas Áridas (Transferencia de Tecnología)	710	0.3
SEMARNAT (Programa de Desarrollo Institucional Ambiental)	387	0.1
FIRCO	34,460	12.2
Financiamiento para el Desarrollo Agropecuario	2,352,117	74.3
Financiera Rural	539,000	22.9
FIRA	1,765,707	75.1
FONAES	47,410	2.0
Total	3,166,501	100.0

Fuente: Gobierno del estado de Coahuila de Zaragoza.2004. VI Informe de Gobierno. Anexo Económico.

Cuadro 5. Evolución del presupuesto del programa de Desarrollo Rural y su relación con la APC

Año	Alianza Para el Campo		Programa Desarrollo Rural		Participación PDR (%)
	Inversión nominal	Inversión Real	Inversión nominal	Inversión Real	
1996	65,951,059	143,950,354	4,150,000	9,058,141	6.29
1997	80,053,880	144,855,155	8,800,000	15,923,343	10.99
1998	83,929,600	131,001,676	12,957,140	20,224,177	15.44
1999	84,709,744	113,409,690	21,845,379	29,246,666	25.79
2000	97,027,500	118,639,900	31,408,000	38,403,978	32.37
2001	116,551,771	133,981,572	49,214,997	56,574,882	42.23
2002	121,558,448	133,043,875	50,056,378	54,785,945	41.18
2003	140,184,205	146,756,611	50,056,378	52,403,225	35.71
2004	167,296,104	167,296,104	65,522,446	65,522,446	39.17
2005	155,406,741	148,714,585	53,159,806	50,870,628	34.21
TMAC 96-04		1.90		28.06	
TMAC 96-01		-1.43		44.25	
TMAC 02-04		7.68		5.02	

Fuente: Elaborado con datos de los cierres financieros del Programa y Anexo Técnico 2005.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Cuadro 6. Inversión, solicitudes y beneficiarios del programa de Desarrollo Rural

Año	Inversión (A pesos del 2004)	Solicitudes	Beneficiarios	Inversión por solicitud	Inversión por beneficiario
1996	9,058,141	154	3,978	58,819	2,277
1997	15,923,343	4,092	9,493	3,891	1,677
1998	20,224,177	653	9,912	30,971	2,040
1999	29,246,666	2,110	26,196	13,861	1,116
2000	38,403,978	2,028	20,271	18,937	1,895
2001	56,574,882	2,927	15,548	19,329	3,639
2002	54,785,945	814	4,729	67,305	11,585
2003	52,403,225	1,003	9,782	52,246	5,357
2004	65,522,446	3,761	8,503	17,422	7,706
Total	393,013,430	17,542	108,412	22,404	3,625

Fuente: Elaborado con datos de los cierres financieros del Programa y Anexo Técnico 2005.

Cuadro 7. Distribución porcentual del Subsidio por Subprograma

Año	Inversión Rural	Desarrollo Capacidades	Fortalecimiento Org. Empresarial
1996	86.74	13.25	
1997	68.18	24.17	
1998	62.45	26.57	
1999	73.73	18.43	
2000	81.58 ¹	13.33	
2001	85.10 ¹	14.89	
2002	80.02	15.98	3.99
2003	80.02	15.98	3.99
2004 ²	80.51	12.20	7.27

Fuente: Cierres físicos y financieros del Programa.

¹ Incluye PADER y MDR

² Calculado con base en los recursos comprometidos al 31 de marzo del 2005

Cuadro 8. Inversión acumulada del PAPIR por DDR 1996-2004 (a pesos del 2004)

DDR	Total PDR		Fondos públicos		Aportación productores	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
DDR01 ACUÑA	29,551,433	7.42	19,319,354.00	7.61	10,232,078	7.08
DDRO2 SABINAS	27,772,785	6.97	17,808,886.00	7.02	9,963,899	6.89
DDR03 FRONTERA	94,670,938	23.76	60,386,640.00	23.79	34,284,297	23.72
DDR04 SURESTE	203,975,273	51.20	129,523,268.00	51.02	74,440,141	51.50
DDR05 LAGUNA	42,435,777	10.65	26,812,973.00	10.56	15,622,803	10.81
Inversión Total Estatal	398,406,207	100.00	253,851,123.00	100.00	144,543,220.00	100.00

Fuente: Elaborado a partir de los listados de beneficiarios del Programa.

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Cuadro 9. Distribución de los apoyos del PAPIR por DDR de 1996-2004 (%)

DDR	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total general
DDR01 Acuña	33.0	2.4	8.0	7.2	7.2	8.4	3.0	11.3	7.0	7.67
DDR02 Sabinas	0.0	4.0	5.0	3.7	5.0	6.3	5.9	10.9	8.7	6.72
DDR03 Frontera	0.0	6.2	7.4	20.1	19.3	29.1	21.2	29.7	27.1	23.56
DDR04 Saltillo	67.0	62.9	65.3	57.5	55.7	50.1	59.0	40.9	44.3	52.52
DDR05 Laguna	0.0	24.5	14.3	11.5	12.7	6.1	10.9	7.2	12.9	9.53
Total Estado	100.	100.0	100.00							

Fuente: elaborado a partir de los listados de beneficiarios del Programa.

Cuadro 10. PAPIR: Numero de beneficiarios y presupuesto asignado por tipo de beneficiario

AÑO	Beneficiarios									
	PBIZM		PBIZNM		PBITZM		PBITZNM		TOTAL	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2002	2391	87.42	344	12.58	0	0.00	0	0.00	2735	100.00
2003	1586	54.39	1101	37.76	151	5.18	78	2.67	2916	100.00
2004	855	25.16	127	3.74	1463	43.05	953	28.05	3398	100.00
AÑO	Presupuesto (\$)									
	PBIZM		PBIZNM		PBITZM		PBITZNM		TOTAL	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2002	32,874,336	86.39	5,180,080	13.61	0	0.00	0	0.00	38054416	100.00
2003	29,247,272	77.26	2,303,457	6.09	5,445,834	14.39	856,714	2.26	37853277	100.00
2004	16,746,329	40.92	4,845,358	11.84	12,577,458	30.74	6,750,666	16.50	40919812	100.00
AÑO	Monto por beneficiario (\$)									
	PBIZM		PBIZNM		PBITZM		PBITZNM		TOTAL	
	Cantidad		Cantidad		Cantidad		Cantidad		Cantidad	
2002	13,749		15,058						13,914	
2003	18,441		2,092		36,065		10,984		12,981	
2004	19,586		38,152		8,597		7,084		12,042	

Fuente: Elaborado a partir de los listados de beneficiarios del Programa.

Cuadro 11. PAPIR: Número de beneficiarios y presupuesto asignado por tipo de grupo prioritario

AÑO	Beneficiarios									
	Mujeres		Jóvenes		Tercera Edad		Total grupos prioritarios		Total Programa	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2002	433	15.83	312	11.41	28	1.02	773	28.26	2735	100.00
2003	371	12.72	46	1.58	249	8.54	666	22.84	2916	100.00
2004	1032	30.37	89	2.62	337	9.92	1458	42.91	3398	100.00
AÑO	Presupuesto									
	Mujeres		Jóvenes		Tercera Edad		Total grupos prioritarios		Total Programa	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2002	6,145,736	16.15	704,220	1.85	10,236,188	26.90	17,086,144	44.90	38,054,415	100.00
2003	4,436,458	11.72	1,318,063	3.48	4,534,701	11.98	10,289,221	27.18	37,853,277	100.00
2004	10,798,376	26.39	1,755,045	4.29	8,315,955	20.32	20,869,375	51.00	40,919,811	100.00
AÑO	Presupuesto por beneficiario									
	Mujeres		Jóvenes		Tercera Edad		Total grupos prioritarios		Total Programa	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2002	6,145,736		704,220		10,236,188		17,086,143		38,054,415	
2003	4,436,458		1,318,063		4,534,701		10,289,221		37,853,276	
2004	10,798,376		1,755,045		8,315,955		20,869,375		40,919,811	

Fuente: Elaborado a partir de los listados de beneficiarios del Programa.

Cuadro 12. Estructura de los apoyos otorgados por tipo de actividad

Tipo de actividad	% de proyectos		% de subsidios		% de beneficiarios	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Agrícola	29.85	40.70	41.66	54.18	35.37	35.96
Pecuaria	36.57	40.70	41.34	37.30	42.12	37.24
No Agropecuaria	33.58	18.58	17.00	8.05	22.5	26.80

Fuente: SAGARPA- Gobierno del Estado de Coahuila. Informe de Evaluación estatal de Desarrollo Rural. México, septiembre de 2003 y base de datos de la EEE

Cuadro 13. Estructura de los apoyos del PRODESCA por DDR. 2004

DDR	DDR	% apoyos	% inversión
DDR01 Acuña	DDR Acuña	4.45	1.93
DDR02 Sabinas		5.93	9.84
DDR03 Frontera		26.11	27.84
DDR04 Saltillo		45.10	47.48
DDR05 Laguna		18.40	12.92
Total Estado		100.00	100.00

Fuente: Base de datos del PRODESCA 2004

Cuadro 14. Respuesta al subsidio por parte de los beneficiarios del PAPIR

Año	Índice de respuesta al subsidio
1996	1.44
1997	1.81
1998	1.80
1999	1.90
2000	1.47
2001	1.56
2002	1.69
2003	1.66
2004	1.34

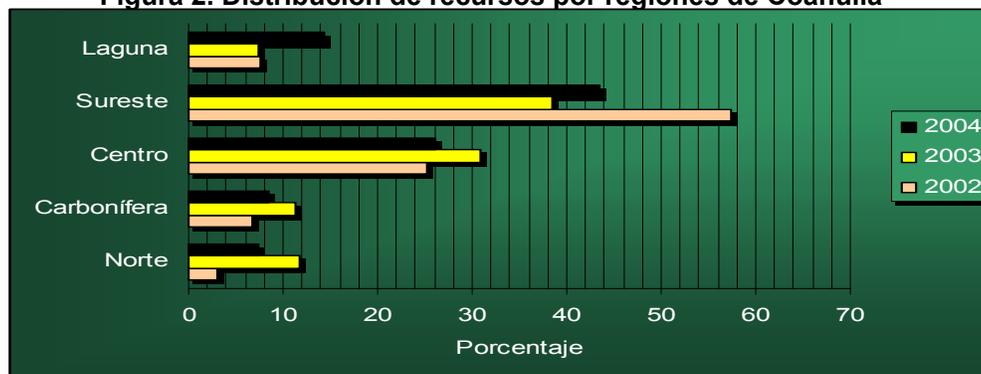
Fuente: Calculado a partir de la base de datos de la EEE y de los Cierres Financieros de los Programas Federalizados y de Ejecución Nacional de Alianza Contigo.

Cuadro 15. Beneficiarios por grupo prioritario

Año	Grupos prioritarios			Total
	Mujeres	Jóvenes	Tercera	
2002	87	12	139	238
2003	371	46	249	666
2004	1,032	89	337	1,458

Fuente: Bases de datos proporcionadas por la UTOC.

Figura 2. Distribución de recursos por regiones de Coahuila



Fuente: Base de datos del PDR 2002 a mayo del 2003, Base de datos del PDR de 2003 y 2004 a mayo de 2005.

Cuadro 16. Evolución relativa del subsidio con proyectos vinculados a las cadenas, de acuerdo al total de subsidios a proyectos y al total invertido

Cadena prioritaria	2002	2003	2004
Forrajes	26.33	43.00	55.10
Caprino	2.80	17.00	14.30
Bovinos	13.06	7.50	17.70
Subsidios con proyecto a cadenas / total invertido	32.14	81.5	87.1

Fuente: Bases de datos del PDR.

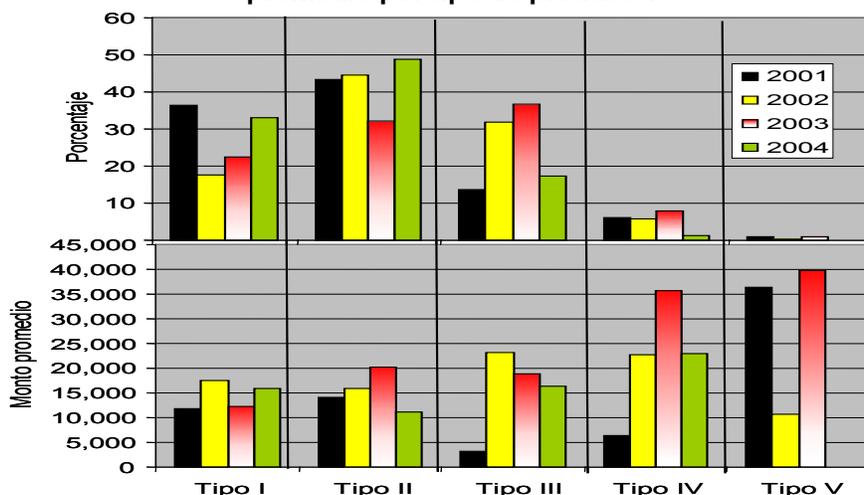
Nota: en el caso de 2002, los apoyos a caprinos se atendieron bastantes de ellos a la demanda, por lo que su participación en el conjunto de proyectos disminuye.

Cuadro 17. Principales aspectos del circuito operativo con efectos negativos

Descripción	Concepto	Directivos		Operativos	
		No	%	No	%
Atención ágil y transparente de las solicitudes	Difusión del programa	1	8.3	4	15.4
	Recepción de solicitudes	1	8.3	5	19.2
	Evaluación de solicitudes	0	0.0	4	15.4
	Selección de solicitudes	2	16.7	3	11.5
	Notificación del dictamen	0	0.0	5	19.2
	Pago de los apoyos	3	25.0	10	38.5
Óptima asignación de recursos y los impactos de los apoyos atorgados	Difusión del programa	1	8.3	4	15.4
	Recepción de solicitudes	1	8.3	4	15.4
	Evaluación de solicitudes	0	0.0	3	11.5
	Selección de solicitudes	2	16.7	6	23.1
	Notificación del dictamen	0	0.0	2	7.69
	Pago de los apoyos	2	16.7	10	38.5

Fuente: Entrevistas a funcionarios directivos y operativos

Figura 3. Evolución de la estructura de beneficiarios y subsidio promedio por tipo de productor



Fuentes: Muestra 2001 (tomada de evaluación 2003), Muestra 2002 (tomada de evaluación de 2004), Muestra 2003 (tomada de evaluación de 2003) y Muestra 2004 (tomada de evaluación de 2004).

Cuadro 18. Características generales de los casos exitosos seleccionados

Características/ proyecto	Nopal	Leche	Leche-forrajes	Tortillería
Años con apoyo del PAPIR	2002 y 2003	2002 y 2003	2003 y 2004	2002,2003 y 2004
Apoyo PRODESCA	2002 y 2003	2002	No	2002
Apoyo PROFEMOR	No	2004	2004	No
TIR	33.7%	Nd	33.07%	1.57%
Mercado asegurado	Si	Si	Si	Si
Diferenciación de producto	Si	Si	No	Si
Experiencia en la actividad	Si	Si	Si	Si
Mezcla de recursos	No	Si	Si	Si
Otros Programas	No	Si	No	No
Tipo de grupo	Típico	Familiares	Familiar	Típico
Formalización del grupo (antes o después)	Después	Antes	Después	Antes
Factor de éxito declarado	Organización	Apoyos y capacitación	Trabajo	Organización
Principal problema	Ampliar infraestructura	Bajos precios	Falta infraestructura	Mercado reducido
Necesidades de apoyo	Si	Si	Si	Si
Razón	Aún no lo permite la empresa	Aún no lo permite la empresa	No sabe	Aún no lo permite la empresa
Expectativa	Crecimiento	Crecimiento	Crecimiento	Ampliar mercado

Fuente: Resultados de las entrevistas realizadas a los casos seleccionados.

Cuadro 19. Montos per cápita por modalidad de ejecución 2004

Modalidad*	Beneficiarios	%	Apoyos	Monto APC (\$)	%	Percápita APC	Por proyecto APC
Modalidad 1	1,798	52.82	231	14,731,347	36.00	8,193	63,772
Modalidad 2	624	18.33	81	4,596,777	11.23	7,367	56,750
Concursable	982	28.85	90	21,591,688	52.77	21,987	239,908
Total	3,404	100.00	402	40,919,812	100.00	12,021	101,791

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de PAPIR al 7 de abril de 2005.

Nota: Modalidad 1: Municipios municipalizados que ejercieron los recursos directamente; Modalidad 2: Municipio municipalizados que solamente aprobaron proyectos; Concursable: Recursos ejercidos a través de la UTOC.

Cuadro 20. Apoyos por rango de inversión y modalidad de ejecución

Rango	Concursable	%	Modalidad 1	%	Modalidad 2	%
≤ 50,000	7	7.8	90	39.0	36	44.4
De 50,000 a 70,000	12	13.3	70	30.3	27	33.3
De 70,000 a 100,000	8	8.9	45	19.5	15	18.5
De 100,000 a 200,000	15	16.7	20	8.7	2	2.5
> de 200,000	48	53.3	6	2.6	1	1.2
Total	90	100.0	231	100.0	81	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos de PAPIR al 7 de abril de 2005.

Cuadro 21. Ingreso neto, actividades agrícolas apoyadas por el PDR en 2002

Indicador	Antes del apoyo	Después del apoyo	Cambio (%)
Ingreso neto total (YN)	3'300,843	3'703,014	12.18
Ingreso neto por hectárea (YNH)	5,390	6,235	15.68
Ingreso neto por productor (YNP)	37,941	42,563	12.18

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002.

Cuadro 22. Unidades en producción promedio por productor según especie

Especie/ propósito	Período	Tipología					Total
		I	II	III	IV	V	
Bovinos carne	Antes del Apoyo	5	20	31	10		24
	Después del Apoyo	7	22	31	10		25
Bovinos leche	Antes del Apoyo		6	11	60	40	30
	Después del Apoyo		7	18	99	80	50
Caprinos carne	Antes del Apoyo	30	60	94			64
	Después del Apoyo	80	85	93			86
Caprinos leche	Antes del Apoyo	30	75	44			64
	Después del Apoyo	80	84	73			81
Total UP AA	Antes del Apoyo	17	40	32	53	40	37
Total UP DA	Después del Apoyo	43	48	36	86	80	48

Cuadro 23. Indicadores de ingreso para las actividades no agropecuarias

Tipo de actividad	IYB	IYN
Transformación	14.2%	26.2%
Comercio*		
Otras Actividades	56.6%	65.7%
Total	22.3	38.6

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002.

* En el caso de las actividades de comercio se impulsaron solo actividades nuevas, por lo que no hay comparación y no se realiza el cálculo de los indicadores

Cuadro 24. Participación total en el empleo de los beneficiarios del PDR 2002

Actividad	AA	DA	Cambio (%)	% AA	% DA
Agrícola	33,309	31,251	-6.2	54.6	49.3
Pecuaria	18,925	20,462	8.1	31.0	32.3
No agropecuaria	8,787	11,709	33.3	14.4	18.5
Total	61,021	63,422	3.9	100.0	100.0

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002.

Cuadro 25. Capitalización según grandes rubros, 2002-2004

Concepto	Indicadores 2002		
	APC/AA	Otras causas	DA/AA
Maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones	0.30	0.19	1.50
Animales	0.37	0.40	1.77
Plantaciones y cultivos perennes	0.14	0.01	1.50
Total	0.29	0.22	1.58
Concepto	Indicadores 2004		
	APC/AA	Otras causas	DA/AA
Maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones	0.30	0.19	1.50
Animales	0.37	0.40	1.77
Plantaciones y cultivos perennes	0.14	0.01	1.50
Total	0.29	0.22	1.58

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002 y 2004.

Cuadro 26. Capitalización de la UPR 2002

Concepto	Maquinaria, Equipo y transporte		
	Cap PA/AA	Cap OC/AA	DA/AA
Maquinaria y Equipo	0.50	0.27	1.77
Construcciones e instalaciones	0.22	0.15	1.37
Medios de transporte	0.06	0.13	1.19
Total	0.30	0.19	1.50
Concepto	Capitalización Animales		
	Cap PA/AA	Cap OC/AA	DA/AA
Bovinos	0.37	0.42	1.78
Ovinos	3.69	0.29	4.98
Caprinos	0.27	0.23	1.50
Porcinos	0.00	0.86	1.86
Aves	0.00	2.40	3.40
Animales de trabajo	0.01	0.15	1.16
Total	0.37	0.40	1.77
Concepto	Frutales o cultivos perennes		
	Cap PA/AA	Cap OC/AA	DA/AA
Frutales	0.105	0.015	1.479
Plantaciones	0.000	0.000	1.500
Praderas	0.639	0.000	1.874
Otras especies vegetales			
Total	0.138	0.014	1.504

Fuente: Base de datos de encuestas a beneficiarios 2002 y 2004.

Cuadro 27. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) en el ingreso agrícola de los beneficiarios de PAPIR, por tipo de productor, 2002

Tipología Productor	IS		IYB		IYBH		IYBH _{so}		IR		IP		ICS		IQ		ISp	
	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.
Tipo I	1.133	1.045	1.267	1.039	1.118	0.994	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.118	0.994	1.267	1.039	1.267	1.039
Tipo II	1.043	1.118	1.470	1.111	1.410	0.994	1.182	1.056	1.192	1.053	0.992	1.002	1.192	0.941	1.482	1.108	1.244	1.052
Tipo III	1.000	0.789	1.030	1.101	1.030	1.395	1.030	1.016	1.005	1.014	1.025	1.002	1.000	1.373	1.005	1.098	1.000	1.083
Tipo IV	1.48	1.385	1.042	1.407	1.000	1.016	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	0.703	1.016	1.042	1.407	1.042	1.407
Tipo V																		
General	1.124	0.905	1.073	1.106	1.006	1.223	1.019	1.020	1.019	1.022	0.925	1.002	1.060	1.193	1.060	1.104	1.040	1.079

Fuente: Calculado a partir de la base de datos de la EEE, 2004

Cuadro 28. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) en el ingreso agrícola de los beneficiarios de PAPIR, por Rama de Producción, 2002

Por Rama ¹	IS		IYB		IYBH		IYBH _{so}		IR		IP		IC _s		IQ		IS _p	
	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.	Sin A.T.	Con A.T.
Hortalizas	1.000		1.250		1.250		1.250		1.000		1.250		1.000		1.000		1.000	
Frutales	1.079	1.053	1.495	1.111	1.385	1.054	1.119	1.076	1.198	1.075	1.001	1.001	1.156	0.980	1.494	1.110	1.247	1.032
Agroindustriales		1.000		1.000		1.000		1.000		1.000		1.000		1.000		1.000		1.000
Granos y semillas	1.964	1.015	1.272	1.021	0.648	1.006	0.971	1.009	1.000	1.000	0.971	1.009	0.667	0.997	1.311	1.012	1.311	1.012
Forrajes	1.006	0.856	1.013	1.117	1.007	1.305	1.003	1.016	1.003	1.013	1.000	1.002	1.004	1.285	1.013	1.114	1.010	1.100
General Rama	1.124	0.905	1.073	1.106	0.955	1.223	1.019	1.025	1.032	1.002	1.013	1.002	0.925	1.193	1.060	1.104	1.040	1.079

Fuente: Calculado a partir de la base de datos de la EEE, 2004

¹ Se excluyeron agroindustriales, sin asistencia técnica, por distorsionar los resultados, y otras ramas por no tener un nivel de significancia.

Cuadro 29. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) en el ingreso pecuarios de los beneficiarios de PAPIR, por Rama de Producción, 2002

Especie y propósito	IYB		IR		IEe		IP	
	Sin A. Técnica	Con A. Técnica						
Bovinos carne	1.15	1.27	1.00	1.00	0.98	0.88	1.17	1.44
Bovinos leche	2.13	2.55	1.00	1.00	1.65	1.71	1.29	1.49
Bovinos	1.76	2.01	1.00	1.00	1.41	1.37	1.25	1.47
Caprinos carne	1.88	1.87	1.00	1.00	1.56	1.39	1.21	1.34
Caprinos leche	1.39	2.75	1.00	1.00	1.16	1.59	1.20	1.73
Caprinos	1.47	2.31	1.00	1.00	1.23	1.51	1.20	1.54
Total General	1.75	2.03	1.00	1.00	1.40	1.38	1.25	1.47

Cuadro 30. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) en el ingreso pecuarios de los beneficiarios de PAPIR, por Rama

Especie y propósito	IQ		IE		ICe		IYBAe0		IYBA	
	Sin A. Técnica	Con A. Técnica								
Bovinos carne	0.98	0.88	1.04	1.08	0.94	0.82	1.17	1.44	1.11	1.18
Bovinos leche	1.65	1.71	1.65	1.62	1.00	1.05	1.29	1.49	1.29	1.57
Bovinos	1.41	1.37	1.30	0.98	1.08	1.41	1.25	1.47	1.35	2.06
Caprinos carne	1.56	1.39	1.22	1.49	1.28	0.93	1.21	1.34	1.54	1.25
Caprinos leche	1.16	1.59	1.05	1.67	1.11	0.95	1.20	1.73	1.32	1.64
Caprinos	1.23	1.51	1.12	1.58	1.09	0.96	1.20	1.54	1.31	1.47
Total General	1.40	1.38	1.20	1.46	1.17	0.94	1.25	1.47	1.45	1.39

Fuente: Calculado a partir de la base de datos de la EEE, 2004

Cuadro 31. Impactos de PRODESCA (asistencia técnica) en el ingreso pecuarios de los beneficiarios de PAPIR, por tipo de productor, 2002

Tipo de productor	IYB		IR		IEe		IP		IQ		IE		ICe		IYBAe0		IYBA	
	Sin A. Técnica	Con A. Técnica																
Tipo I	2.57	2.21	1.00	1.00	2.00	1.70	1.29	1.29	2.00	1.70	2.00	2.52	1.00	0.68	1.29	1.29	1.29	0.87
Tipo II	1.15	1.64	1.00	1.00	1.03	1.16	1.11	1.41	1.03	1.16	1.03	1.54	1.00	0.75	1.11	1.41	1.11	1.07
Tipo III	1.25	1.56	1.00	1.00	1.01	1.15	1.24	1.36	1.01	1.15	1.15	1.02	0.87	1.13	1.24	1.36	1.08	1.53
Tipo IV	2.06	2.75	1.00	1.00	1.54	1.68	1.33	1.64	1.54	1.68	1.64	1.58	0.94	1.06	1.33	1.64	1.25	1.74
Tipo V	2.48	0.00	1.00	0.00	2.00	0.00	1.24	0.00	2.00	0.00	2.00	0.00	1.00	0.00	1.24	0.00	1.24	0.00
Total	1.75	2.03	1.00	1.00	1.40	1.38	1.25	1.47	1.40	1.38	1.20	1.46	1.17	0.94	1.25	1.47	1.45	1.39

Fuente: Calculado a partir de la base de datos de la EEE, 2004

Cuadro 32. Impactos de Prodesca (asistencia técnica) en el crecimiento del empleo (%) por Rama de Actividad, 2002

Rama de Actividad	Contratado0s		Familiares		Empleo Global	
	Sin Asistencia Técnica	Con Asistencia Técnica	Sin Asistencia Técnica	Con Asistencia Técnica	Sin Asistencia Técnica	Con Asistencia Técnica
Agrícola	-4,83	-14,15	0,17	0,80	-2,02	-7,48
Pecuaria	10,77	0,00	1,03	17,36	4,92	15,02
No Agrop.	0,00	966,70	17,80	35,70	13,30	36,00

Fuente: Calculado a partir de la base de datos de la EEE, 2004

Cuadro 33. Servicios proporcionados por los PSP en 2004

Servicio	Cantidad	%
Conformación de fondos de ahorro	5	1.52
Proyectos PIASRE	1	0.30
Evaluación de proyectos de alta complejidad	153	46.36
Capacitación	33	6.97
Consultoría	6	1.82
Programa especial de Microcuencas	23	6.97
Puesta en marcha	91	27.58
Reembolso	18	5.45
Total	330 ¹	100.00

Fuente: Base de datos del PDR

¹ El número de prestadores de servicios puede variar porque en algunos caso están incluidos PSP no registrados

² Es el registro de los profesionales que evalúan los proyectos productivos