

# Evaluación Alianza para el Campo 2005

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



### Distrito Federal



México, Septiembre de 2006

**Evaluación  
Alianza para el Campo 2005**

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

**Distrito Federal**

## Directorio

### GOBIERNO DEL DISTRITO DEFERAL

Lic. Alejandro Encinas Rodríguez  
**Jefe de Gobierno del Distrito Federal**

Mtro. Eduardo Vega López  
**Secretario del Medio Ambiente**

Ing. Nicolás Mendoza Jiménez  
**Director General de la Comisión de  
Recursos Naturales y Desarrollo Rural**

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

Lic. Francisco Javier Mayorga Castañeda  
**Secretario**

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

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

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

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

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

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

Lic. Serafín Paz Garibay  
**Delegado de la SAGARPA en el  
Distrito Federal**

## **COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN**

Lic. Serafín Paz Garibay  
**Presidente**

Ing. Nicolás Mendoza Jiménez  
**Secretario Técnico**

Ing. Ricardo Fuentes Gómez  
**Presidente de la Fundación Produce A.C.**

C. Daniel Hernández Martínez  
**Presidente de la Red de Floricultores**

C. Leonides Jiménez Martínez  
**Presidente de la Asociación de Productores de Hortalizas**

C. Héctor Hernández Martínez  
**Productor (Floricultor)**

Lic. Norberto Manjares Álvarez  
**Rector de la Universidad Autónoma Metropolitana**

Ing. Ramón Valdivia Alcalá  
**Coordinador de Posgrado de la Universidad Autónoma de Chapingo**  
**Representante de Profesionistas y Académicos**

Lic. Roberto del Razo Mercado  
**Coordinador del CTEE**

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## Facultad de Economía

### Centro de Estudios Financieros y de Finanzas Públicas

Juan Ramón de la Fuente  
**Rector**

Enrique del Val Blanco  
**Secretario General**

Roberto Escalante Semerena  
**Director**

#### **Créditos**

Miguel González Ibarra  
**Responsable de la Evaluación**

Sergio Jhonatan Carrillo Romo  
***Planeación y coordinación de la investigación***

Maria del Carmen González Marroquín y Aurelio Hernández Martínez  
***Análisis e interpretación de resultados***

*Juan José Li Ng*  
***Calculo de índices***

Luís A. Rincón López  
***Revisión y análisis de expedientes***

Lucia P. Sánchez Vergara y Miriam Macías Solís  
***Jefes de brigada en el levantamiento de información en campo***

Tonatiuh Chávez Domínguez  
Sonia Alcaraz Hernández  
Ariadna Mota  
Ariadna Pineda

Lucía Vergara Sánchez  
Vania Maresa Cortés Ramírez  
Akira Casillas de la Vega  
Ernesto Antonio Marbán

***Levantamiento y captura de encuestas***

## Tabla de Contenido

<b>Índice de cuadros</b>	<b>iv</b>
<b>Índice de figuras</b>	<b>v</b>
<b>Índice de anexos</b>	<b>vi</b>
<b>Siglas</b>	<b>vii</b>
<b>Presentación</b>	<b>X</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>i</b>
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
1. Objetivos de la evaluación	1
1.1 Objetivos generales	1
1.2 Objetivos específicos	2
2. Bases de la evaluación	2
3. Enfoque de la evaluación	3
4. Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información	4
<b>Capítulo 1. Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa</b>	<b>5</b>
1.1 Identificación de la Entidad	5
1.1.1 Definiendo el sector rural	5
1.1.1.1 Población indígena y tamaño de las localidades	6
1.1.1.2 Niveles de marginación en el D.F.	7
1.1.1.3 Distribución del producto y la PEA en el D.F.	9
1.1.1.4 Tenencia de la tierra	10
1.2 Política de desarrollo rural en el D. F.	11
1.2.1 Enfoque del desarrollo rural	11
1.2.2 Problemática del desarrollo rural	13
Conclusiones	14
<b>Capítulo 2. Principales tendencias del Programa</b>	<b>15</b>
2.1 Evolución de las características	15
2.1.1. Marco institucional y orientación del Programa	17
2.2. Tendencias de los principales aspectos del Programa	18
2.2.1. Tendencias de la inversión total y del número de beneficiarios	18
2.2.2. Inversión acumulada y por fuente de recursos	19
2.2.3. Evolución presupuestal por Subprograma	21
2.2.4. Evolución de la inversión por nivel de marginación y tipo de actividad apoyada.	23
2.2.5. Distribución geográfica de la inversión	23
2.2.6. Subsidio promedio por beneficiario	24
2.3. Cumplimiento de metas 2005	25

2.3.1.	Cumplimiento de metas físicas y financieras	25
2.3.2.	Factores que explican el grado de cumplimiento en metas	26
2.4.	Congruencia de las orientaciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno	26
2.4.1.	Correspondencia entre la problemática del medio rural y la respuesta del Programa	26
2.4.2.	Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno	27
	Conclusiones	28
<b>Capítulo 3. Evolución de la gestión del Programa</b>		<b>30</b>
3.1.	Avances en la adopción de la estrategia del Programa	30
3.1.1.	Apropiación del Programa por parte del GDF. y su pertinencia como política estatal.	31
3.1.2.	Integralidad de las acciones	32
3.1.3.	Evolución en la orientación del Programa en el D.F..	32
3.2.	Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural.	33
3.2.1.	Avances en el proceso de descentralización.	32
3.2.2.	Estructura institucional para la operación del Programa.	33
3.2.3.	Fortalecimiento de los cuerpos colegiados. Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable del D.F. (CDRUSDF) Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable del D.F. (CDDRSDF). Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable en el D.F. Comité Técnico del Fondo de Fomento Agropecuario del D.F. (FOFADF) Comisión de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS)	34
3.3.	Proceso de planeación.	37
3.3.1.	Instrumentos de planeación del desarrollo rural sustentable en el D.F.	37
3.3.2.	Establecimiento de prioridades de inversión.	38
3.3.3.	Anexos técnicos.	39
3.4.	Asignación de recursos.	39
3.4.1.	Focalización.	40
3.4.2.	Asignación de recursos vía proyectos.	40
3.4.3.	Fomento de las actividades no agropecuarias.	41
3.4.4.	Mecanismos alternativos de reembolso.	42
3.5.	Circuito operativo	42
3.5.1.	Procesos administrativos en el D.F.	42
3.5.2.	Cambios en el proceso de recepción, revisión, evaluación, dictaminación de solicitudes y entrega de recursos	43
3.5.3.	Operación descentralizada	44
3.6.	Avances en la instrumentación de la estrategia de PRODESCA	45
3.6.1.	Apropiación del Subprograma	46
3.6.2.	Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales.	46
3.6.3.	Operación de PRODESCA	47
3.6.4.	Mecanismos y tiempos de pago de los servicios proporcionados por los PSP.	48
3.7.	Avances en la instrumentación de la estrategia de descentralización.	49
3.7.1.	Construcción y consolidación de los Comités Interinstitucionales de Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS)	49
3.7.2.	Desempeño de los Coordinadores PROFEMOR.	50
3.8.	Consolidación organizativa y fomento empresarial.	50
3.8.1.	Aportes del PROFEMOR a la consolidación de las organizaciones económicas beneficiadas.	51

3.8.2.	Mecanismos de selección de organizaciones beneficiadas	51
3.8.3.	Fomento empresarial	51
3.9.	Aportes del Programa a la sustentabilidad	52
3.9.1.	Impulso a proyectos sustentables	52
	Conclusiones	52
<b>Capítulo 4. Evaluación de impactos</b>		<b>55</b>
4.1.	Tipología de productores	55
4.2.	Primer nivel de análisis de impactos	56
4.2.1.	Indicadores de ingreso	57
4.2.2.	Indicadores de empleo	58
4.3.	Segundo nivel de análisis de impactos	59
4.3.1.	Capitalización	59
4.3.2.	Producción y productividad	60
4.3.3.	Cambio tecnológico y reconversión productiva	62
4.3.4.	Integración de cadenas agroalimentarias	63
4.4.	Evaluación PRODESCA	63
4.5.	Evaluación PROFEMOR	65
4.5.1.	Fortalecimiento institucional	65
4.5.2.	Consolidación organizativa y fomento empresarial	66
4.6.	Articulación de los Subprogramas del Programa	66
4.7.	Evaluación de impactos en temas de interés específicos	67
4.7.1	Identificar el índice de permanencia de las organizaciones	67
4.7.2	Identificar el grado de avance y consolidación de los Comités Sistema- Producto	68
4.7.3	Grado de capitalización de las UPR	69
4.7.4	Grado de desarrollo de las capacidades gerenciales	71
4.8.	Valoración de conjunto sobre los impactos del Programa	73
<b>Capitulo 5. Conclusiones y Recomendaciones</b>		<b>75</b>
<b>Capítulo 6 Prospectiva del Programa</b>		<b>81</b>
<b>Bibliografía</b>		<b>83</b>
<b>Fuentes de información</b>		<b>83</b>
<b>Anexos</b>		<b>85</b>

---

## Índice de cuadros

<b>Cuadro No. 1.</b> Suelo de conservación por Delegación Política	6
<b>Cuadro No. 2.</b> Tamaños de las poblaciones en el D.F.	7
<b>Cuadro No. 3.</b> Descripción socioeconómica del SC del D. F. por Delegación	9
<b>Cuadro No. 4.</b> Producto Interno Bruto del Distrito Federal	10
<b>Cuadro No. 5.</b> Evolución de los programas de Desarrollo Rural 1996-2006	16
<b>Cuadro No. 6</b> Cumplimiento de metas físicas y financieras 2005	26
<b>Cuadro No. 7.</b> Presupuesto del GDF 2002 - 2006	39
<b>Cuadro No. 8.</b> Oportunidad para el Cierre – Finiquito de los ejercicios 2001 - 2006	39
<b>Cuadro No. 9.</b> Prestadores de Servicios Profesionales en el D.F.	47
<b>Cuadro No. 10.</b> Desarrollo Rural: ingreso agropecuario, no agropecuario y total 2003	57
<b>Cuadro No. 11</b> .Empleo total generado por el Programa 2003	58
<b>Cuadro No. 12.</b> Capitalización por tipo de productor 2003 y 2005	60
<b>Cuadro No. 13.</b> Actividades Agrícolas: rendimiento, escala de producción y precios después del apoyo 2003	61
<b>Cuadro No. 14.</b> Actividades Pecuarias: rendimiento, escala de producción y precios después del apoyo 2003	62
<b>Cuadro No. 15.</b> Actividades primarias: rendimiento, escala de producción y precios después del apoyo 2003	62
<b>Cuadro No. 16.</b> Indicadores de cambio técnico en actividades agrícolas	63
<b>Cuadro No. 17.</b> Metas físicas alcanzadas PRODESCA 2005	64
<b>Cuadro No. 18.</b> Participación porcentual de los Subprogramas del Programa 2005	65
<b>Cuadro No. 19.</b> Generalidades de los Sistemas Producto formalmente constituidos	68
<b>Cuadro No. 20.</b> Factores que inciden en la capitalización de las UPR	70
<b>Cuadro No. 21.</b> Número de organizaciones que han sido apoyadas por PRODESCA y PROFEMOR 2003, 2004 y 2005	72
<b>Cuadro No. A1.</b> Logística del levantamiento de encuestas de la Evaluación de la Alianza para el Campo 2005, en el D.F.	88
<b>Cuadro No. A2.</b> Resumen del levantamiento de encuestas a beneficiarios 2003 y 2005	89
<b>Cuadro No. A3.</b> Distribución del levantamiento de encuestas 2003 y 2005	89

## Índice de figuras

<b>Figura No.1.</b> Distribución de la población en el D.F.	6
<b>Figura No.2.</b> Delegaciones con población indígena	7
<b>Figura No.3.</b> Evolución de la inversión y número de beneficiarios 2001-2006	19
<b>Figura No.4.</b> Inversión acumulada del Programa 2001-2006	20
<b>Figura No.5.</b> Evolución de la inversión por fuente de recursos 2001-2006	21
<b>Figura No.6.</b> Inversión total por Subprograma 2001-2006	22
<b>Figura No.7.</b> Inversión según tipo de actividad apoyada	23
<b>Figura No.8.</b> Número de beneficiarios por delegación 2001-2005	24
<b>Figura No.9.</b> Subsidio por beneficiario	25
<b>Figura No.10.</b> Tipología de productores 2003 y 2005	56
<b>Figura No.11.</b> Problemas más comunes de las UPR para concretar la capitalización	71

## Índice de anexos

<b>Anexo 1. Informe del levantamiento de encuestas para la Evaluación de la Alianza para el Campo 2005, en el D.F.</b>	<b>86</b>
1.- Diseño de la muestra de beneficiarios	86
1.1 Determinación de la muestra para 2003 y 2005	86
2.- Levantamiento de la información en campo	87
2.1 Revisión de expedientes y llenado de fichas técnicas	87
2.2 Visitas a beneficiarios y aplicación de encuestas	87
2.3 Número de encuestas levantadas	88
2.4 Levantamiento de cuestionarios complementarios	89
2.5 Comentarios sobre el proceso de levantamiento	90
3.- Captura de información en el sistema proporcionado por la UA –FAO	91
4.- Relación de beneficiarios encuestados 2003	92
5.- Relación de beneficiarios encuestados 2005	96
6.- Relación de entrevistas a Otros Actores	101
<b>Anexo 2. Avances en las principales recomendaciones del 2004</b>	<b>104</b>
<b>Anexo 3. Flujogramas de la operación de la Alianza</b>	<b>106</b>
3.1.- Flujograma del proceso de operación centralizada de solicitudes	106
3.2.- Flujograma del proceso de operación descentralizada de solicitudes	107
<b>Anexo 4. Estructura de un Perfil de proyecto</b>	<b>108</b>

## Siglas

A.C.	Asociación Civil.
ANP	Áreas Naturales Protegidas.
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.
AGEB	Área Geoestadística Básica.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural.
CAM	Comisión Ambiental Metropolitana
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural.
Censo	XII Censo General de Población y Vivienda 2000
CDDRSDF	Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable del D.F.
CDRS	Comisión de Desarrollo Rural Sustentable
CDRUSDF	Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable del D.F.
CIDRS	Comité Interinstitucional para el Desarrollo Rural Sustentable.
CIDRUSDF	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable del D.F.
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal (SEMARNAT).
CONAPO	Consejo Nacional de Población (SG).
CRCRNDR (CRIS)	Centro Regional de Conservación de los Recursos Naturales y Desarrollo Rural de la DG CORENADER.
CTEDF	Comité Técnico de Evaluación del D.F..
CTFOFADF	Comité Técnico del Fideicomiso de Distribución de Fondos del D.F.
CSP	Comité Sistema Producto
D. F.	Distrito Federal.
DGCORENADER (CORENA)	Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural del GDF.
DR	Desarrollo Rural.
DDR	Distrito de Desarrollo Rural.
EEE	Entidad Evaluadora Estatal.
EEDF	Entidad Evaluadora para el D.F..
EPSP	Empresa Prestadora de Servicios Profesionales.
FE-UNAM	Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.
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 (SAGARPA).
FOCOMDES	Programa de Fondos Comunitarios para el Desarrollo Equitativo y Sustentable.
FOFADF	Fideicomiso de Distribución de Fondos del D.F..
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a las Mujeres Rurales.
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad. (SE).
FR	Financiera Rural
GDF	GDF..
GP	Grupo de Productores.
GPDR	Grupo de Programas de Desarrollo Rural.

Evaluación Desarrollo Rural 2005

INCA Rural	Instituto para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, AC.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
INI	Instituto Nacional Indigenista.
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
IPC	Índice de Precios al Consumidor
MDR	Programa Mujeres en el Desarrollo Rural.
OA	Otros Actores.
OE	Organización Económica.
OF	Organización Financiera.
OPBI	Otros programas para productores de bajos ingresos.
PAASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural
PAC	Programa Alianza para el Campo (Alianza Contigo).
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural.
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural.
PATMIR	Programa de Apoyo al Microfinanciamiento Rural.
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición.
PCE	Programa de Capacitación y Extensión.
PDPSZRM	Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas.
PDR	Programa de Desarrollo Rural.
PGN	Padrón Ganadero Nacional.
PGOE D.F	Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.
PEA	Población Económicamente Activa.
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica.
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del D.F..
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales.
PGOE	Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F.
PIASRE	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en zonas de Siniestralidad Recurrente
PIEPS	Programa Integral de Empleo Productivo y Sustentable.
PIB	Producto Interno Bruto.
PITDS	Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social.
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo.
PROCOREF	Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales.
PRODEFOR	Programa de Desarrollo Forestal (CONAFOR-SEMARNAT).
PRODEPLAN	Programa de Desarrollo de Plantaciones.
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural.
PROFECA	Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario.
PROFEDER	Fondo Especial de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y el Desarrollo del Capital Humano.
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural.
PROGRAMA	Programa de Alianza para el Campo- Desarrollo Rural.
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera.
PSAH	Programa de Pago por Servicios Ambientales.
PSP	Prestador de Servicios Profesionales.

RO	Reglas de Operación de la Alianza para el Campo.
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SC	Suelo de Conservación.
SE	Secretaría de Economía.
SMA	Secretaría del Medio Ambiente (GDF).
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SISER	Sistema de Información del Sector Rural.
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria.
UA - FAO	Unidad de Apoyo FAO.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
UPR	Unidad de Producción Rural.
UTODF	Unidad Técnica Operativa del D.F..

## **Presentación**

La Evaluación de la Alianza para el Campo en el D.F. para el año 2005 fue llevada a cabo por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, después de haber participado en el proceso de licitación del Comité Técnico de Evaluación Estatal del D.F.

El proceso de evaluación se desarrolló de abril a agosto de 2005. En ese período se levantó la información de campo, se analizó la información documental, se llevaron a cabo los procesos de captura, cálculo de indicadores y la presentación del Informe Preliminar; además, se realizaron distintas reuniones con funcionarios de la SAGARPA del D. F. y de la DGCORENADER del GDF.

Durante todo el proceso se mantuvo constante comunicación con el Coordinador de la Evaluación por parte del Comité Técnico en el D.F., instancia que aprobó la definición de la muestra, supervisó el levantamiento de información in situ, certificó la elaboración de la metodología complementaria para dar respuesta a los temas de interés específicos de la Entidad, observó la captura de información, el cálculo de indicadores, precisó las entrevistas a Otros Actores a realizar, así como los avances del análisis y definió los proyectos exitosos a visitar. El programa de trabajo se presentó y fue aprobado por el Comité Técnico, además se subió al sistema informativo (Evalalianza) en tiempo y forma.

Para el desarrollo de la presente Evaluación se utilizó la “Guía Metodológica para la Evaluación Estatal, Desarrollo Rural 2005”, elaborada por la Unidad de Apoyo FAO como complemento y orientación. De igual manera el Coordinador del Comité Técnico en el D.F. siempre estuvo pendiente de que se cumplieran los requisitos propuestos en la citada Guía para asegurar la calidad, objetividad, utilidad y buen desarrollo de la Evaluación.

La Entidad Evaluadora Estatal asistió al primero y segundo talleres previstos en la Guía Metodológica; asimismo, se atendieron todas las reuniones de discusión y presentación de resultados que fueron solicitadas por el Comité y la SAGARPA.

El responsable de la Evaluación contó, para el desarrollo del presente trabajo, con la colaboración de un grupo de académicos, alumnos y ex - alumnos de la Facultad de Economía, lo cual sin duda, da el sentido crítico, analítico, objetivo y de utilidad que se requiere en este tipo de trabajos.

**Ciudad Universitaria, D.F., Agosto 2006**

## Resumen Ejecutivo

La evaluación se llevó a cabo en cumplimiento a lo establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y a la petición estipulada en las Reglas de Operación (RO) de la Alianza vigentes. Los aspectos metodológicos de la Evaluación son los especificados en la Guía Metodológica para la Evaluación Estatal Alianza Contigo 2005 (la guía metodológica), proporcionada por SAGARPA-FAO y publicada en la página Web <http://www.evalalianza.org.mx> y los realizados por la FE –UNAM para dar respuesta a los temas de específicos de interés de la Entidad.

El número de encuestas levantadas para el 2003 fue de 199 más una muestra de reemplazo de 40%, en tanto que para el 2005 fue de 220 más una muestra de reemplazo de 40%. Por otra parte, la muestra complementaria consistió en el 15% de la muestra de 2005. Los resultados del levantamiento fueron plenamente satisfactorios cumpliéndose en un 100% las expectativas del levantamiento en todos los casos.

El resultado del levantamiento de entrevistas a Otros Actores (OA) sobrepasó por mucho el número de entrevistas levantadas en el 2004 (47). Para esta evaluación se realizaron 57 entrevistas a OA distribuidas de la siguiente forma: funcionarios directivos 6, funcionarios operativos 14, prestadores de servicios profesionales 15, representantes de organizaciones económicas 17 e integrantes de los Comités Sistema Producto 5.

Los resultados de la revisión de expedientes realizada fueron los siguientes: para el 2005 se buscaron 308 expedientes, de los cuales se pudieron encontrar 287 y no se ubicaron 21; para el 2003 se buscaron 279, se encontraron 253 y no se localizaron 26. Respecto a los expedientes no encontrados, se solicitó información al responsable del Subprograma de PAPIR sobre su paradero, indicándonos que los expedientes se encontraban con un grupo de trabajo conformado por la SAGARPA y la DGCORENADER que supervisaba en campo la entrega de los Componentes.

La problemática particular del sector rural en la Entidad detectada durante la investigación de campo es la siguiente: falta de organización de los productores, problemas de comercialización y baja productividad de las actividades primarias, poca importancia de las actividades de posproducción, falta de arraigo a la tierra y minifundios.

En materia de gestión el Programa ha observado avances durante los últimos años, especialmente en materia de planeación en tres acciones: a) Enfoque territorial y no sectorial a través de la microcuenca, b) Normatividad por los Planes Rectores de cadenas prioritarias y c) Inicio de la elaboración de Planes Delegacionales como instrumento de planeación. Igualmente se ha avanzado en cuanto a dar mayor integración y coherencia entre los Programas que inciden en el sector en el D.F., pero aún continúa pendiente el impulso hacia una mayor apropiación, por parte de todos los Actores, del PRODESCA y el PROFEMOR, y la complementariedad de éstos con el PAPIR.

En cuanto al circuito operativo ha habido avances sobre todo en lo referente a: capacitación de los operadores de ventanillas, integración de grupos de trabajo para analizar y evaluar las solicitudes y cambio de fiduciario que ha permitido agilizar los pagos. Otro avance en la gestión es lo acordado por el Comité Técnico del FOFADF en el sentido de que, a partir del Ejercicio 2006, los encargados de las ventanillas sean quienes comuniquen a los productores

interesados las razones para el rechazo de una solicitud, pero aún queda pendiente hacerlo del conocimiento adecuado a los operativos para que se realice efectivamente esta práctica.

No obstante los avances registrados en el circuito operativo, se recomienda continuar con los esfuerzos de capacitación al personal de ventanillas, sobre todo en el caso de la operación descentralizada, además de que es conveniente que este esfuerzo sea continuo y se amplíe a todos los actores del Programa, sobre todo con la idea de que puedan fomentar y transmitir a los productores una mayor idea de la articulación y complementariedad entre Subprogramas.

El número de beneficiarios del Programa presentó variaciones importantes entre 2001 y 2005, lo que hace difícil hablar de una tendencia. Sin embargo, si se compara el número de productores atendidos en 2001 con el de 2005 se puede observar una ligera reducción. Este hecho no es necesariamente negativo, dado que en 2005 el Programa atendió a un número menor de productores pero con un monto mayor de recursos, lo que necesariamente se traduce en montos de apoyos mayores por productor, lo cual debe tener un mayor impacto dentro de las unidades productivas.

La evolución histórica de la inversión registró altibajos importantes en varios años; no obstante, se puede apreciar una tendencia moderada de crecimiento si se toman en cuenta los recursos programados para la inversión en 2006. El mayor monto de recursos ejercidos se registró en 2004, el menor en 2001.

Dentro de los Subprogramas, el PAPIR ejerció en promedio el 74% de los recursos durante el período de análisis, el PRODESCA ejerció el 17% y PROFEMOR sólo el 8%. Este hecho llama la atención de manera significativa, ya que estos dos Subprogramas son ejes estratégicos de los que depende de manera importante el buen funcionamiento del Programa, asignándoles alrededor del 25% de los recursos.

El análisis de la inversión por fuente de recursos muestra que de la inversión realizada entre el 2001 y el 2006, en promedio el 58% de los recursos fueron aportaciones del Gobierno Federal, el 17% del Gobierno Estatal y el 24% fueron aportaciones hechas por los productores. Así, el Gobierno Federal es la fuente de recursos más importante del Programa, además de que durante el período de estudio estos recursos registraron una tendencia creciente. Las aportaciones hechas por los productores es la segunda fuente de recursos y la que se ha mantenido más constante en todos los años. El Gobierno Estatal es el que ha aportado menos recursos a la inversión del Programa y el aliado que registró las mayores variaciones durante el período de estudio.

De la distribución de los apoyos por actividad se observa que las actividades agrícolas y pecuarias concentran el 91.1% del total de los apoyos, en tanto que las actividades no agropecuarias registran el 8.9%. Por otra parte, el análisis por actividad permite identificar que de las actividades agrícolas apoyadas, el 96% corresponde a la actividad primaria, el 3.1% a la poscosecha, el 0.4% a la transformación y el restante 0.5% a otro tipo de actividades. La distribución en las actividades pecuarias es similar, el 91.1% es para el apoyo a la producción primaria, el 3.7% a las actividades de acondicionamiento y transformación y el restante 5.2% corresponde a otro tipo de apoyo.

Destaca que no se registran apoyos para las actividades de acopio y almacenamiento. En tanto que en las actividades no agropecuarias apoyadas se registra que el 100% de los recursos se destinó a las actividades productivas.

Los recursos del Programa se han canalizado en forma equilibrada a las Delegaciones Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan y Tláhuac que es donde se encuentra el mayor número de la población rural y es donde existen los mayores niveles de pobreza de la Entidad. Aunque, a juzgar por la extensión de suelo de conservación, la Delegación Milpa Alta debería de tener una mayor participación relativa de los apoyos; sin embargo, resulta conveniente efectuar un estudio de estratificación de productores que identifique la superficie real detentada por los productores, correspondiente al suelo de conservación, así como el número de productores de bajos ingresos ubicados en las zonas de marginación.

De acuerdo a la metodología desarrollada por la UA-FAO para la clasificación en grupo de los productores, la distribución observada de los apoyos por tipos de productor para el 2003, permite observar una concentración del 97.5% de los productores en las tipologías II, III y IV, en tanto que para el 2005 los productores tipo I, II y III observan una concentración del 90.5%. De lo anterior se desprende que, en el 2003 los apoyos otorgados no se dirigieron ni a los productores menos favorecidos ni a los que cuentan con mayores condiciones en capital humano y laboral, los apoyos fueron dirigidos a los productores tipo II, III y IV; por otra parte, en el 2005 se observa una asignación de los apoyos del Programa a favor de los productores Tipo I y II a costa de los productores tipo III y IV, observando por tanto una asignación de recursos a favor de los productores con menor calificación de capacidades humanas y de producción.

El Programa ha sido un fuerte detonador de ingresos de la población beneficiada en el 2003, dado que la tasa de crecimiento del ingreso para estos productores fue de 104.7% en todas las actividades que continuaron realizándose. El importante aumento del ingreso de los productores dedicados a las actividades agropecuarias obedece, por un lado, a los incrementos parciales de las actividades agrícolas y pecuarias. La primera es la actividad que contribuye en mayor medida a la mejora de los ingresos por el incremento en la producción, el aumento de la superficie y por el incremento en el rendimiento. En tanto que las actividades pecuarias favorecen el incremento mediante el aumento de la producción, el mayor número de animales, el incremento en el rendimiento y un aumento en los precios.

Durante el análisis del periodo 2003-2005 los apoyos del Programa en la Entidad no han sido una fuente importante de generación de empleos, no obstante se registra un crecimiento en el empleo, que aunque marginal, es positivo. El empleo total en los productores beneficiarios ha aumentado a razón de 0.03 empleos por beneficiario, es decir, para generar un empleo contratado se necesita beneficiar a 32 productores. Mientras que la situación es menos drástica en la creación del empleo familiar, puesto que es posible generar 1 empleo familiar por cada 5.9 productores beneficiados.

Al analizar por actividad el comportamiento del Programa, se encuentra que la mayor posibilidad de influir en la generación de empleos es en las actividades agrícolas primarias; en el productor tipo I, en el renglón del empleo familiar, la relación para generar un empleo familiar, es a razón de un empleo por beneficiario, es decir, para generar un empleo se requiere apoyar a un productor. Lo anterior sugiere la posibilidad de influir fuertemente en la generación de autoempleo o de empleo familiar en este segmento de productores.

En el 2003 y 2005 se observa que el Programa ha sido instrumento eficaz para mejorar la cantidad de activos de los productores. Para el 2003 el índice de capitalización observado en general fue de 29.3 %. Los resultados por tipo de productor permiten identificar que los tipo I y II es a los que impacta en mayor medida el Programa. Del análisis por tipo de actividad se

observa que las actividades agrícolas son las que mejor se capitalizan (42.8%), le sigue en importancia las actividades no agropecuarias (33.8%) y finalmente se encuentran las actividades pecuarias (33.8%).

De la evaluación PRODESCA se identifica que los mayores impactos se observan en el diseño de proyectos y en menor medida en la puesta en marcha. Sin embargo, para eficientar los recursos del Subprograma y mejorar sus impactos reales es necesario consolidar las acciones para impulsar los “perfiles de proyectos” y “estudios de mercado marco” que den los requerimientos generales para el diseño de proyectos y permita dedicar mayores recursos a la puesta en marcha y desarrollo de proyectos. Un punto a desatacar del Subprograma es que a diferencia de los años previos donde se calificaba el conocimiento, calidad, oportunidad y utilidad de los Prestadores de Servicio Profesional (PSP) como deficiente, en esta Evaluación se observa una mejoría en este aspecto.

El PROFEMOR ha contribuido a la descentralización del Programa (municipalización), sin embargo, los apoyos otorgados por el Subprograma son muy reducidos, al igual que sus recursos. De acuerdo con información recabada en las entrevistas con OA, la operación descentralizada del Programa tiene la ventaja de ser un proceso incluyente que da mayor posibilidad de incorporar en las decisiones a los funcionarios Delegacionales, pero en la práctica se observan deficiencias tales como: falta de capacitación en el procesos por parte de los responsables de la ventanillas y la falta de personal y equipo; de igual manera, se detectó que buena parte de la problemática del Componente de consolidación empresarial radica en la insuficiencia de recursos presupuestales, la escasa comprensión o desconocimiento del objetivo medular del Componente por parte de los productores, que implica una consolidación organizacional mediante capacitación y asesoría de las organizaciones económicas y no solamente el dotarlas de mobiliario y equipo.

### **Evaluación de los temas de interés específicos de la Entidad**

Identificación del índice de permanencia de organizaciones. En el 2005, según la muestra, el 99% de los apoyos del PAPIR se otorgaron a través de grupos de trabajo u organizaciones económicas, de éstos el 11% se constituyó para acceder a los recursos del Programa. De las organizaciones que se conformaron para acceder el apoyo se observa que el 58% se desintegró una vez recibido el apoyo, es decir solamente el 42% de los nuevos grupos u organizaciones continúan operando después de hacer recibido el apoyo. Los grupos que se desintegran no manifestaron que dicha desintegración se debió a que ya habían recibido el recurso, sino que, según su dicho, las causas que ocasionaron la ruptura son: problemas de financiamiento, problemas de mercado, falta de asistencia técnica, divisiones internas y fracaso económico.

Identificar el grado de avance y consolidación de los Comités Sistema Producto (CSP). En términos generales se identificaron avances sustanciales en los compromisos establecidos, en algunos casos existen retrasos y en menor medida no se han cumplido. En promedio, para el total de las actividades de los Sistema Producto calendarizadas para el 2005 – 2006 se han cumplido en un 60%, en tanto que un 35% se encuentra en proceso y para el restante 5% no se registraron avances. Para las actividades programadas para el periodo 2005-2007 se observa que el 85% de las acciones ya se encuentran en proceso o se han iniciado los trabajos para su realización, en tanto que para el 15% de los casos no se ha realizado acción alguna; sin embargo aún se está en tiempo para comenzar los trabajos. Las acciones 2006-

2007 muestran que el 60% ya están en proceso, en tanto que el 30% han comenzado acciones y para el 10% no hay avances.

Grado de capitalización de las UPR. El índice de capitalización para el 2003 fue de 29.3% en tanto que para el 2005 fue de 39.8%. Del análisis del levantamiento de información de campo se desprende que el 33% de los productores entrevistados consideran que los apoyos públicos han contribuido en más del 51% a la capitalización de su UPR, en tanto que el 69% de los encuestados manifiestan haber tenido mezcla de recursos de otros programas y que en conjunto han contribuido en más del 31% a la capitalización de sus UPR. Los principales problemas que los productores enfrentan para concretar la capitalización de sus UPR, en orden de importancia son: falta de recursos propios, problemas de mercado en la comercialización de sus productos, falta de apoyos públicos y el exceso de trámites para solicitar apoyos.

Grado de desarrollo de las capacidades gerenciales. Del análisis de información de las entrevistas a los responsables de los proyectos exitosos, se desprenden las siguientes generalidades. Factores de éxito: El gusto por la actividad realizada y el conocimiento que tienen de ella, en el 80% de los casos son grupos u organizaciones familiares, conciben la actividad como un negocio redituable, claridad en la toma de decisiones y confianza mutua del trabajo de los integrantes, conocen algunos apoyos tanto del Gobierno Federal, como del GDF, dan gran importancia a la capitalización y reinversión de utilidades, son proyectos nuevos e innovadores, además de que buscan diferenciarse de la competencia por medio de precio, marca y calidad y dan gran valor a la capacitación, las labores administrativas y gerenciales y a la asesoría profesional.

Limitantes para el desarrollo de capacidades gerenciales: falta de recursos propios para aumentar de manera pronta e inmediata la capitalización de su UPR, la falta de capitalización aumenta sus costos y les impide entrar a nuevos mercados, falta de información integral de los distintos apoyos del sector público, lenta respuesta y demasiados requisitos para acceder a los apoyos públicos y los bajos volúmenes de producción limitan su número de clientes.

Destaca que el principal factor de éxito en los grupos y organizaciones económicas no familiares es la claridad en la toma de decisiones y la transparencia en los resultados, hechos que deben tomarse muy en cuenta en el fomento de las organizaciones económicas y grupos no familiares.

Entre las recomendaciones sobre el Programa realizadas en el 2004 como resultado de la Evaluación, se propuso generar perfiles de proyecto para las actividades apoyadas más frecuentemente, en respuesta a ello las autoridades del Programa han propuesto un guión de los aspectos que deben ser considerados en el diseño de proyectos, lo cual, aunque resulta un avance por su importancia en la elaboración de los proyectos apoyados, es sustancialmente diferente a lo planteado, debido a que los perfiles de proyectos propuestos tiene por esencia servir como "*machotes de proyecto*" que puedan ser adaptados a las condiciones particulares de cada productor que vaya a realizar un proyecto similar, por lo que se debe insistir en la necesidad de apoyar la realización de dichos Perfiles.

### **Prospectiva del Programa**

En la Entidad el Programa ha propiciado que los productores cuenten con un mayor nivel de ingreso, que se mejoren las condiciones de productividad y que se induzca una conducta tendiente a favorecer la organización, así como cierta cultura empresarial. Sin embargo, aún

se carece de una visión de largo plazo que permita establecer una política integral que articule los distintos programas que inciden en sector rural, dando coherencia a sus respectivos objetivos y reglas de operación. La política integral sería el marco de los lineamientos para que se pueda llevar a cabo una descentralización con control y eficiencia en la operación, que genere una mayor participación de los beneficiarios y de las autoridades delegacionales, al mismo tiempo que se garantizan los resultados y su congruencia.

Es importante que el Programa cambie el enfoque de apoyar a beneficiarios, por el de apoyo a unidades productivas, ya que en muchas ocasiones los beneficiarios cambian pero se sigue tratando de la misma unidad de producción y para fines de los distintos Subprogramas se les trata como nuevos sujetos de apoyo. Adicionalmente, al cambiar los beneficiarios se pierde el seguimiento de los apoyos otorgados en ejercicios anteriores.

A pesar de la prioridad del SC como elemento fundamental para la sustentabilidad de la ciudad, es conveniente que se establezca una política de desarrollo rural con objetivos y metas de largo plazo, que se inscriban dentro de los programas de desarrollo de cada una de la Delegaciones que conforman la Entidad. La política sectorial, por tanto, además de apoyar la conservación de los recursos naturales y la sustentabilidad urbana, debe apoyar la conformación de núcleos económicos con perspectiva territorial, mediante una creciente descentralización

Las actividades no agropecuarias que se pueden desarrollar, combinadas con alternativas sustentables de producción agrícola y forestal sustentable, deben ser, en forma creciente el objeto de los apoyos e incentivos que se otorguen a los agentes económicos. De tal manera, los apoyos deben transformarse de transferencias monetarias a los beneficiarios en acciones que favorezcan la conformación de una cultura empresarial, la competitividad y la productividad.

Los apoyos deben ser cada vez más diferenciados, de acuerdo a las condiciones de cada unidad productiva y a las características de los productores, al mismo tiempo que se deben formular proyectos de largo plazo, que no se circunscriban solamente a la fundamentación del apoyo concreto de cada solicitud. De tal manera, se tendría una visión integral sobre el desarrollo de cada unidad productiva y se le podría ir apoyando para que alcancen a ser autosostenibles.

De igual manera debe existir una mayor apropiación, por parte del Programa, de los planes rectores de los Comités Sistemas Productos para poder enfocar partes de sus recursos a los eslabones de las cadenas productivas, permitiendo fortalecer la integración vertical de las cadenas, en actividades de posproducción y poscosecha tales como son la industrialización y la comercialización de la producción.

El rediseño futuro del Programa que se propone requiere de un esfuerzo de preparación de los técnicos operativos y de los propios dirigentes del sector en la Entidad, así como de una buena base de PSP y técnicos PROFEMOR capacitados para atender las necesidades de la población. Adicionalmente, es necesario generar una base de datos interrelacionada de unidades productivas y de beneficiarios, agrupados de acuerdo al Sistema Producto y a los sistemas económicos regionales en que se inscriben, que permitan realizar tanto un diagnóstico para orientar los apoyos, como darles un adecuado seguimiento y evaluación.

## Introducción

El sector rural reviste gran importancia económica y social tanto a nivel nacional como internacional. En el sentido más amplio, el desarrollo rural abarca diversas actividades, incluso algunas consideradas como complementarias, tal es el caso del aumento de la competitividad agroalimentaria, la reconversión productiva, la capitalización de las unidades de producción, el desarrollo social rural, el manejo sostenible de los recursos naturales, la modernización institucional, la reducción de la pobreza y la integración económica subregional y regional.

Para el Banco de Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>1</sup>, el desarrollo rural equilibrado puede contribuir a consolidar el crecimiento económico y lograr una mayor equidad. Para poder lograrlo es de vital importancia modernizar los sectores agroalimentarios, a fin de aumentar la competitividad rural. El mismo Banco reconoce que existen numerosas alternativas adicionales a la migración, entre otras generar una pluriactividad para reducir la pobreza rural, como la promoción de actividades rurales agrícolas y no agrícolas y la creación de redes sociales para aquellos segmentos de la población que no son capaces de migrar o que no están empleados.

En el caso específico del Distrito Federal (D.F.), frenar el crecimiento desmedido de la mancha urbana así como el deterioro de los recursos naturales en el suelo de conservación significa un fuerte reto. Las autoridades locales dan gran importancia al desarrollo rural pero no como una fuente fundamentalmente generadora de empleo e ingreso para las personas que habitan en el sector, sino como una estrategia para lograr la sustentabilidad de la ciudad por los servicios ambientales que estas regiones proporcionan.

Las características del D.F. hacen que el tema de desarrollo rural tenga implicaciones diferentes al resto de los estados de la República. En la capital del país los aspectos del desarrollo rural son responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente (SMA), que a su vez cuenta con la Dirección General de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (DGCORENADER); dicha dependencia ha desarrollado las líneas estratégicas que buscan reorientar las actividades para que la conservación y restauración de los recursos naturales se realicen con un enfoque de planeación territorial integral, a fin de optimizar y eficientar la aplicación de recursos para mantener y mejorar los servicios ambientales.

### 1 Objetivos de la evaluación<sup>2</sup>

#### 1.1 Objetivos generales

La evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2005 tiene como objetivos:

- ❖ Identificar los logros, oportunidades de mejora y adaptación que se registran en su ejecución, en impactos, gestión y procesos operativos, con el objeto de formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa, con el fin de incrementar sus impactos.
- ❖ Valorar el progreso y alcances en la instrumentación del Programa de Alianza para el Campo, Desarrollo Rural en el Distrito Federal.

---

<sup>1</sup> <http://www.iadb.org/index.cfm?language=spanish>

<sup>2</sup> Guía Metodológica para la Evaluación Estatal Alianza Contigo 2004, Desarrollo Rural. Pág. 1.

## 1.2 Objetivos específicos

1. Analizar la articulación de los subprogramas PAPIR, PRODESCA, y PROFEMOR.
2. Evaluar el avance registrado y el cumplimiento de las metas propuestas por los Comités Sistema - Producto constituidos,
3. Identificar el grado en que los grupo de trabajo se conforman sólo con el objeto de acceder a los apoyos del Programa,
4. Identificar las causas que han permitido o impedido la capitalización del UPR,
5. Identificar las características específicas de los “proyectos exitosos” que han permitido el desarrollo de estos, además de las situaciones que han dificultado su desarrollo,
6. Identificar el impacto real de la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas de alta inclusión social y a diferentes tipos de beneficiarios,
7. Identificar las áreas de oportunidad de mejora de los procesos operativos y,
8. Obtener elementos para realizar la prospectiva del Programa

## 2. Bases de la Evaluación

En una sociedad donde los recursos son limitados y las necesidades son amplias, es indispensable diseñar esquemas que permitan lograr una máxima eficiencia, control y evaluación del gasto público; en respuesta a esto el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 en su Artículo 1 establece:

*“El ejercicio, control y la evaluación del gasto público federal para el año 2005, se realizará conforme a las disposiciones de este Decreto y las demás aplicables en la materia.*

*En la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como a los objetivos y metas de los programas aprobados en este Presupuesto.<sup>3</sup>*

En este mismo escenario, las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo (Alianza Contigo) vigentes, en el Capítulo 10 denominado “Evaluación General de los Programas” y en su Artículo 27, contempla las evaluaciones externas del Programa, de la siguiente manera:

*Evaluación externa. La evaluación del impacto de los programas se iniciará una vez alcanzado, al menos, el 60% de avance en los programas; evaluación que prestará especial atención al cumplimiento de los objetivos y de las metas de los programas, a su cobertura y operación; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al Programa, mediante la medición, entre otros, de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar, entre otros. Información que*

---

<sup>3</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, Diario Oficial de la Federación.

---

permitirá una retroalimentación de los programas para una mejor toma de decisión sobre los mismos.

*La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación a través de la Coordinación General de Enlace y Operación establecerá los lineamientos y los términos de referencia para la evaluación externa de los diferentes programas de la Alianza para el Campo, mismos que se darán a conocer a los gobiernos de las entidades federativas a través de los Comités Técnicos de Evaluación, para la contratación de las evaluaciones estatales de los programas.*<sup>4</sup>

La evaluación de los Programas de la Alianza para el Campo (Alianza Contigo) responde a la exigencia establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, así como a las Reglas de Operación de la Alianza vigentes en lo referente a la obligatoriedad de realizar una evaluación externa de los Programas que la integran. Los criterios de evaluación del Programa se aplican al ámbito local, por ello este documento da respuesta a lo establecido en el PEF y las reglas de operación vigentes.

### 3. Enfoque de la evaluación

La evaluación para el Programa de Desarrollo Rural (PDR) en el D.F. atiende los requerimientos específicos de las instancias de Gobierno Federal y Estatal, involucradas en las definiciones normativas y en la operación del Programa en la entidad.

La presente evaluación se orienta bajo cuatro criterios fundamentales constituidos por la realización de:

- A) **Análisis continuo.** Si bien la evaluación estará centrada en el ejercicio del Programa durante el año 2005, también analiza la evolución registrada en los últimos cinco años, de modo que los resultados brinden una imagen retrospectiva que permitan valorar y destacar los cambios que experimentó en su diseño y operación a lo largo del tiempo.
- B) **Visión prospectiva.** La Evaluación servirá como un ejercicio de reflexión estratégica sobre la pertinencia del Programa a futuro, su enfoque, componentes, tipo de apoyos, población objetivo, criterios de elegibilidad y mecanismos de operación.
- C) **Utilidad práctica:** Los resultados de la evaluación se refieren a la necesidad de que ésta brinde información sobre el ejercicio en marcha (2006), a fin de apoyar a los responsables de la ejecución del Programa en los niveles federal y estatal para la toma de decisiones orientadas a mejorar su operación y planeación.
- D) **Oportunidad.** Los resultados de la Evaluación deben ser oportunos, aunque se evalúe 2005, se medirán los impactos de 2003 y los resultados podrán ser valorados para la operación del 2006.

Por otra parte, la evaluación tiene un carácter participativo y combina los análisis cualitativo y cuantitativo.

El carácter participativo implicó la colaboración permanente de la Dirección General de la

---

<sup>4</sup> Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2005). Diario Oficial de la Federación, 25 de julio de 2003 Página 31.

Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (DGCORENADER) del Gobierno del Distrito Federal (GDF) y de la Delegación de SAGARPA en el D.F., el CTEDF y el CTFOFADF para la precisión e incorporación de temas relevantes, selección de indicadores y análisis de resultados.

El carácter cualitativo de la evaluación permitió comprender el entorno y analizar los procesos a través de los que se desenvuelve el Programa que influyen en sus resultados e impactos. La dimensión cuantitativa de la evaluación permitió medir la magnitud de los resultados e impactos e identificar su causalidad; esta dimensión se complementó de manera importante con información generada por la observación directa del responsable de la evaluación realizada durante las visitas a unidades de producción.

Finalmente, como resultado de las reuniones de trabajo realizadas con el Coordinador del CTEDF se convino que la “Visión prospectiva del Programa” se incluyera como un último Capítulo de la Evaluación.

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

Método de muestreo.- El diseño de la muestra se realizó conforme a la metodología elaborada por la FAO. El número de beneficiarios a entrevistar para el 2003 fue de 199 más una muestra de reemplazo de 40 y en 2005 fue de 220 más una muestra de reemplazo de 44.

El proceso de levantamiento de información de campo fue el siguiente: una vez definida la muestra se procedió al llenado de la cédula de identificación del beneficiario con información contenida en los expedientes tanto para la encuestas de 2003 como de 2005, posteriormente se concretaron citas telefónicas con los beneficiarios (en la medida de que disponían de este medio de comunicación), a partir de ello, se realizaron las visitas tanto las programadas, como las que no fue posible concertar vía telefónica, en este último caso se visitó hasta en tres ocasiones el domicilio del beneficiario para poder localizarlo. Cuando fue posible localizarse se le entrevistó y cuando no se le localizaba se le dejaba un anuncio de visita que incluía contenían los teléfonos de la Facultad de Economía- UNAM para poder hacer contacto.

Los cuestionarios a productores se aplicaron durante el período que comprende los días del 20 al 30 de abril de 2005. Para el proceso de levantamiento de encuestas de opinión, inicialmente se formaron tres equipos de trabajo los cuales se fueron modificando conforme las necesidades del proceso. Durante el levantamiento los encuestadores fueron supervisados por un Coordinador, el cual tuvo como función corroborar la correcta aplicación del cuestionario. La verificación de la calidad de la información contenida en los cuestionarios se realizó conforme las encuestas llegaban a las oficinas.

Fuentes de Información.- Las fuentes de información utilizadas fueron las sugeridas en la Guía Metodológica, además de revisar información recopilada de instituciones y organismos vinculados al sector a nivel local, nacional e internacional.

El contenido de este trabajo se realizó de la siguiente manera: el primer Capítulo analiza el entorno en el que se desarrollan las actividades apoyadas por el Programa en el D.F., en el segundo Capítulo se manejan los principales resultados y tendencias del Programa en la entidad durante los últimos años; un tercer Capítulo revisa la evolución de la gestión del Programa, en tanto que el cuarto Capítulo aborda la evaluación de los impactos. Finalmente, en el Capítulo quinto se plasman las conclusiones, recomendaciones, dejando como Capítulo séis la prospectiva del Programa en la Entidad.

## Capítulo 1

### **Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa**

Identificar los principales factores en la Entidad que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa, además de valorar el grado de respuesta del Programa y los instrumentos locales de financiamiento al sector rural, es el objetivo de este capítulo, ello con la finalidad de identificar la articulación del Programa con la problemática y retos del desarrollo rural en el D.F.

Para lograr el objetivo del presente capítulo fue necesario, en un primer momento, identificar la vocación productiva de la Entidad, posteriormente se define el sector rural y en seguida se desarrollan los aspectos relevantes de la población indígena y el tamaño de las localidades; además, se consideran también los niveles de marginación, la distribución de la población económicamente activa (PEA) y la tenencia de la tierra, así como los aspectos de la política de desarrollo rural, en cuanto al enfoque y la problemática existente. Finalmente se establecen las conclusiones.

#### **1.1 Identificación de la Entidad**

El D.F. (D.F.) es una de las 32 entidades que componen a los Estados Unidos Mexicanos, en ella se encuentra la Ciudad de México que funge como la capital política del país. La superficie total del D.F. es de 1, 547 km<sup>2</sup> que representa menos del 0.08% de la superficie del país. No obstante la reducida superficie de la Entidad, en ella se concentra más del 8% de la población nacional además se encuentra la Ciudad de México, una de las ciudades más pobladas del mundo.

En la actualidad son 16 delegaciones políticas las que integran el D. F. Estas delegaciones tienen un estatus jurídico diferente al de los municipios que conforman el resto de los estados. En la Entidad la población no se encuentra distribuida de manera homogénea, existen zonas donde hay grandes concentraciones de población y zonas donde la densidad poblacional es marcadamente inferior. En el 2006 según proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) las delegaciones más pobladas son Iztapalapa y Gustavo A. Madero con 1'861,553 y 1'206,167 habitantes respectivamente, en tanto que las menos pobladas son Milpa Alta con una población de 107,837, Cuajimalpa de Morelos con 162,931, La Magdalena Contreras con 234,707 y Tláhuac 345,392, las cuales integran la mitad de la región rural de la Entidad –Ver Figura No.1-.

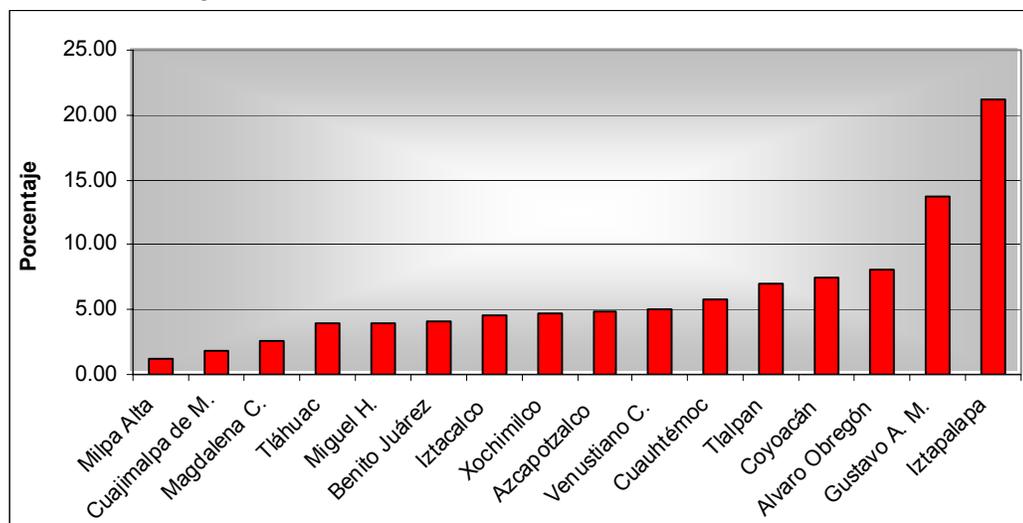
##### **1.1.1 Definiendo el sector rural**

Como se ha mencionado anteriormente, pese a la reducida superficie en la Entidad y a que en ella se ubica una de las ciudades más pobladas de mundo, la superficie del D.F. presenta dos funciones: uso urbano y suelo de conservación (SC). El suelo de uso urbano representa el 41% de la superficie total de la Entidad, en tanto que el suelo de conservación (SC) representa el restante 59% del territorio y es ahí donde se desarrollan las actividades rurales.

El suelo de conservación en el D.F. está definido y descrito en el Programa General de Desarrollo Urbano, en los Programas Delegacionales, en la Declaratoria que determina la

línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica, en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del D. F. En estos programas de ordenamiento se considera una superficie total 88,442 ha como SC.<sup>5</sup>

Figura No. 1. Distribución de la población en el D.F.



Fuente: Elaboración FE-UNAM con información del CONAPO. "Proyecciones de la población de los municipios, edad y sexo".

El SC se concentra en nueve delegaciones que son: Cuajimalpa de Morelos, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Iztapalapa y Gustavo A. Madero. De éstas las que presentan una mayor proporción de su territorio como SC son: Milpa Alta con el 100%, le sigue Tlalpan con el 84.4%, Xochimilco con el 82.2% de su superficie, Cuajimalpa con el 78.7% y Tláhuac con el 77%. De tal manera, por su extensión geográfica, las Delegaciones de Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco concentran el 73.5% del total de SC en la Entidad –Ver Cuadro No.1-.

Cuadro No. 1. Suelo de conservación por Delegación Política

Delegación	Superficie Total (ha)	Superficie SC. (ha)	% del SC. de la Delegación	Porcentaje total del SC. del D.F.
Cuajimalpa	8 101	6 593	81.4	7.5
Álvaro Obregón	8 850	2 735	30.9	3.1
La Magdalena Contreras	6 609	5 199	78.7	5.9
Tlalpan	30 871	26 042	84.4	29.4
Xochimilco	12 837	10 548	82.2	11.9
Milpa Alta	28 464	28 464	100.0	32.2
Tláhuac	8 321	6 405	77.0	7.2
Iztapalapa	11 605	1 218	10.5	1.4
Gustavo A. Madero	8 729	1 238	14.2	1.4
<b>TOTAL</b>	<b>124,686</b>	<b>88,442</b>	<b>70.9</b>	<b>100.0</b>

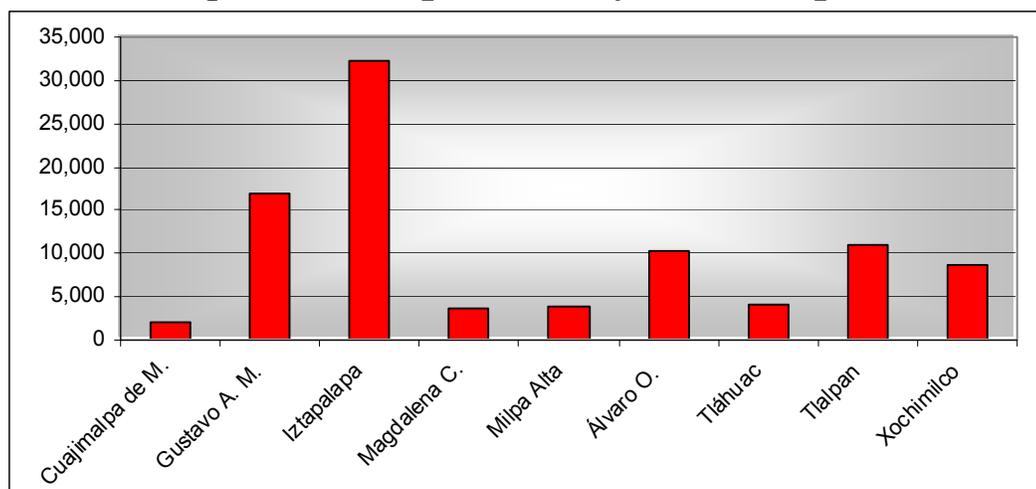
Fuente: Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, Secretaría del Medio Ambiente, GDF 2002.

<sup>5</sup> Información en base al Sistema de Información Geográfica de la CORENA

## 1.1.1.1 Población indígena y tamaño de las localidades

Según información del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 del INEGI, la población indígena en el D.F. es de 333,428 personas, de éstas, en las zonas rurales de la Entidad se concentra el 46.86% (156,272). La dispersión de esta población indígena se encuentra en las 9 delegaciones que tienen SC, de ellas la Delegación con mayor presencia de indígenas es Iztapalapa (32,141), seguida de Gustavo A. Madero (17,023) y Tlalpan (10,976). No obstante lo anterior, en términos relativos y como proporción de la población total, donde mayor presencia tienen es en las Delegaciones de Milpa Alta (4.50%), Xochimilco (2.70%), Tlalpan (2.10%) e Iztapalapa (2.00%) – Ver Figura No. 2-.

Figura No. 2. Delegaciones con población indígena



Fuente: Elaboración FE-UNAM con información del INEGI - XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Uno de los criterios que definen el tipo de localidad entre urbana y rural es el número de habitantes que concentra. Según el INEGI para que una población sea urbana debe de sobrepasar los 2,500 habitantes y, por obviedad, aquellas que sean menores a esta cifra serán rurales. Ahora bien, todo el D.F. está integrado por 480 localidades, de las cuales 449 son menores a 2,499 habitantes, 344 tienen entre 1 y 49 habitantes, 56 comunidades presentan una población de entre 50 a 99 personas, 47 localidades son habitadas por localidades entre 100 y 499 personas, una comunidad tiene entre 500 y 999 y finalmente una tiene entre 1,000 y 1,999 habitantes. -Ver Cuadro No.2-

Cuadro No. 2. Tamaños de las poblaciones en el Distrito Federal

Total de localidades	Localidades Urbanas	Localidades Rurales	Localidades entre 1 y 49 habitantes	Localidades entre 50 y 99 habitantes	Localidades entre 100 y 499 habitantes	Localidades entre 500 y 999 habitantes	Localidades entre 1,000 y 1,999 habitantes
<b>480</b>	31	449	344	56	47	1	1

Fuente: Elaboración FE-UNAM con información del INEGI.

Las Delegaciones que concentran un mayor número de localidades con población de entre 1 a 49 habitantes son: Milpa Alta, Tlalpan y Xochimilco con 170, 119 y 88 localidades respectivamente, de igual manera son estas mismas delegaciones las que concentran el mayor número de localidades con poblaciones de 50 a 99 y de 100 a 499 habitantes.

### 1.1.1.2 Niveles de marginación en el D.F.

En el D. F. su población cuenta con la mayoría de los servicios básicos como son agua potable, energía eléctrica, drenaje, pisos de concreto, servicio sanitario exclusivo y casi la totalidad de la población sabe leer y escribir. El grado de marginación en la Entidad, según la CONAPO, es catalogado como muy bajo, incluso en las delegaciones que concentran la población rural.

Ahora bien, en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F. (PGOE D.F.) se desarrolla una metodología, distinta a la de la CONAPO, que permite identificar grados de marginación en la Entidad. Los criterios que se consideran son: población analfabeta, población con ingresos menores a 2 salarios mínimos, viviendas con pisos de tierra, viviendas con agua entubada, viviendas con energía eléctrica, población mayor de 15 años sin primaria terminada, vivienda sin drenaje. De acuerdo a esta metodología los niveles de marginación tienden a ser menores con el incremento en la densidad de población.

En general, la marginación promedio es de baja a moderada en las delegaciones con SC, con excepción de Milpa Alta y Tlalpan, en éstas delegaciones, el grado de marginación promedio es alto, lo cual es reflejo de su condición esencialmente rural. Igualmente, la proporción de la población con grados de marginación alto y muy alto es mayor en Milpa Alta, La Magdalena Contreras y Cuajimalpa. Por otra parte, las Delegaciones Xochimilco, Tlalpan y Tláhuac tienen grados de marginación que van de moderados a muy bajos en más del 50% de sus habitantes -Ver Cuadro No. 3-.

Los patrones anteriores se pueden explicar por el hecho de que las áreas más densamente pobladas se ubican en las zonas urbanas y éstas contienen el mayor número de servicios para la población. La distribución de los niveles de marginación por Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB)<sup>6</sup> no revela ningún patrón espacial específico. Más bien, la marginación parece repartirse en forma azarosa en el SC. La ausencia de un patrón espacial definido puede ser resultado de dos factores al menos: (1) El crecimiento de los asentamientos humanos en función de su importancia relativa en la región, lo que explica la presencia grados de marginación baja en las zonas rurales, y (2) La ausencia de una política regional de desarrollo urbano, que resulta en la presencia de niveles de marginación altos hacia los límites de la Ciudad de México y el Suelo de Conservación.

---

<sup>6</sup> Las Áreas Geoestadísticas Básicas, (AGEB's) presentan, de los niveles I al V, porcentajes crecientes de población con bajos ingresos y sin primaria terminada, así como porcentajes crecientes de viviendas con piso de tierra y carentes de agua entubada, energía eléctrica y drenaje. En contraste, el porcentaje de la población analfabeta tiene un comportamiento opuesto al de las anteriores, ya que disminuye del nivel I al V. Este resultado es un tanto desconcertante ya que implica, en primer lugar, que el nivel de analfabetismo disminuye conforme aumenta la marginación y que disminuye conforme aumenta la proporción de la población sin primaria terminada.

Este resultado puede explicarse en los siguientes términos: En general, el nivel de analfabetismo de la población disminuye conforme una mayor proporción de ésta tiene acceso a la educación elemental. Sin embargo, esto no implica que todos los jóvenes que logran ingresar a la primaria sean capaces de completar el ciclo de instrucción. Aparentemente, aunque en todos los niveles de marginación existe la preocupación porque los jóvenes ingresen a la primaria, a mayores niveles de marginación resulta cada vez más difícil que ellos completen el ciclo. Esto explicaría el que a mayores niveles de marginación aumente la proporción de la población sin primaria terminada. Al mismo tiempo, sin embargo, esto implica que hay una mayor proporción de la población que ha dejado de ser analfabeta porque aprendió a leer y escribir en los pocos años de instrucción que pudo recibir.

Cuadro No. 3. Descripción socioeconómica del Suelo de Conservación del D. F. por Delegación<sup>7</sup>

Delegación	No.de AGEB	PA (%)	PIM (%)	VPT (%)	VSAE (%)	VSE (%)	PSP (%)	VSD (%)	Promedio*
Álvaro Obregón	11	58	79	9	13	4	8	21	3
Cuajimalpa	14	58	79	9	13	4	8	21	3
Gustavo A. Madero	39	60	74	6	8	2	7	16	2
Iztapalapa	30	50	83	20	41	13	12	56	5
M.Contreras	19	55	80	14	20	5	9	39	4
Milpa Alta	19	55	80	14	20	5	9	39	4
Tláhuac	44	58	79	9	13	4	8	21	3
Tlalpan	37	58	79	9	13	4	8	21	3
Xochimilco	65	60	74	6	8	2	7	16	2

AGEBS - Área Geoestadística Básica, PA - Población analfabeta; PIM - Población con ingresos menores a 2 s.m.m.; VPT - Viviendas con piso de tierra; VSAE - Viviendas sin agua entubada; VSE - Viviendas sin energía eléctrica; PSP - Población mayor de 15 años sin primaria terminada; VSD - Vivienda sin drenaje. \* Grado de Marginación: 1 = Muy bajo; 2 = Bajo; 3 = Medio; 4 = Alto; 5 = Muy alto

Fuente: Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F..

#### 1.1.1.3 Distribución del Producto y la Población Económicamente Activa en el DF

El D. F. es la Entidad que mayor producción genera en el país, según estadísticas del INEGI, en términos relativos, la producción en 2004 fue de 21.84% del total nacional; de ésta, el 40.23% corresponde a servicios comunales, sociales y personales, el 14.45% a servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler, 11.71% corresponde a servicios de transporte, almacenaje y comunicaciones, 17.98% a servicios de comercio, restaurantes y hoteles, el 0.28% a electricidad, gas y agua, 6.38% a la construcción, 12.25% a la industria manufacturera, 0.07% a la minería y 0.06% al sector agropecuario, silvicultura y pesca. Lo anterior demuestra que en la Entidad se tiene una clara vocación a la prestación de servicios, en tanto que la producción agropecuaria es marginal; sin embargo, el sector representa gran importancia para la sustentabilidad ambiental de la Ciudad – ver Cuadro No.4.

Ahora bien, la Población Económicamente Activa (PEA) del D.F: según la misma fuente, es de 3'582,781 personas, de las cuales 20,600 laboran en actividades agrícolas, ganaderas, aprovechamiento forestal, pesca y caza, 3,364 personas se emplean en actividades mineras, mientras que 754,492 lo hacen en actividades industriales, 2'688,297 trabajan en el sector servicios y el resto no especificó su actividad. La PEA ocupada en actividades agrícolas representa sólo el 0.57% del total del D.F, cifra muy por debajo de la PEA ocupada en el sector industrial que es del 21.06%, en tanto que la PEA ocupada en el sector servicios es 75.04%, lo que demuestra la vocación ocupacional del D.F.

La PEA que se dedica al sector rural en la Entidad se concentra en las Delegaciones de Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac. Es en Milpa Alta donde llega a tener mayor importancia ya que representa el 14.25% del total de la PEA en la Delegación, en las demás delegaciones la PEA dedicada al sector rural es menor al 3% de la PEA total.

<sup>7</sup> Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F. 2000 –2003 Página 65, 66 y 67.  
<http://www.paot.org.mx/centro/programas/pgoedf.pdf>

**Cuadro No. 4. Producto Interno Bruto del Distrito Federal**  
(Precios corrientes)

<b>Actividad / periodo</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Total de la actividad económica</b>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1 Agropecuario, silvicultura y pesca	0.08	0.1	0.09	0.08	0.06
2 Minería	0.03	0.09	0.09	0.07	0.07
3 Industria manufacturera	15.61	14.89	13.8	12.64	12.25
4 Construcción	5.01	6.05	6.31	6.65	6.38
5 Electricidad, gas y agua	0.27	0.29	0.33	0.27	0.28
6 Comercio, restaurantes y hoteles	20.51	19.78	18.36	18.07	17.98
7 Transporte, almacenaje y comunicaciones	12.28	12.58	11.48	11.16	11.71
8 Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	11.59	11.22	14.56	13.68	14.45
9 Servicios comunales, sociales y personales	37.85	39.73	39.04	40.67	40.23
Servicios bancarios imputados	-3.24	-4.72	-4.05	-3.29	-3.38

**Fuente:** Elaboración FE-UNAM con información del INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Ahora bien, la Población Económicamente Activa (PEA) del D.F: según la misma fuente, es de 3'582,781 personas, de las cuales 20,600 laboran en actividades agrícolas, ganaderas, aprovechamiento forestal, pesca y caza, 3,364 personas se emplean en actividades mineras, mientras que 754,492 lo hacen en actividades industriales, 2'688,297 trabajan en el sector servicios y el resto no especificó su actividad. La PEA ocupada en actividades agrícolas representa sólo el 0.57% del total del D.F, cifra muy por debajo de la PEA ocupada en el sector industrial que es del 21.06%, en tanto que la PEA ocupada en el sector servicios es 75.04%, lo que demuestra la vocación ocupacional del D.F.

La PEA que se dedica al sector rural en la Entidad se concentra en las Delegaciones de Milpa Alta, Xochimilco y Tláhuac. Es en Milpa Alta donde llega a tener mayor importancia ya que representa el 14.25% del total de la PEA en la Delegación, en las demás delegaciones la PEA dedicada al sector rural es menor al 3% de la PEA total.

#### *1.1.1.4 Tenencia de la tierra*

Una de las características importantes del sector rural del D. F. es que en la tenencia de la tierra se observan marcados minifundios, es decir, las parcelas con las que cuentan los productores para sus actividades son pequeñas. En la Entidad existen 64 núcleos agrarios, las Delegaciones que tienen el mayor número de ellos son Iztapalapa, Tlalpan, Gustavo A. Madero y Tláhuac con 13, 12, 9 y 7, y las que menos núcleos agrarios tienen son Cuajimalpa de Morelos y Álvaro Obregón con 3 cada una de ellas. Lo anterior es una de las fuertes limitantes para que los productores puedan obtener bajos costos de producción e incrementar sus rendimientos en una escala de producción mayor.

## 1.2 Política de desarrollo rural en el D. F.

### 1.2.1 Enfoque del desarrollo rural

El D.F. fue testigo de un importante debate, llevado a cabo en la década pasada, sobre la importancia y enfoque del sector rural, a partir del cual se pueden encontrar dos corrientes de opinión divergentes que protagonizaron esta discusión, que se pueden identificar como ambientalistas y productivistas; esta disputa finalizó con el predominio de los primeros y en términos administrativos ello significó la incorporación de la Dirección General de Desarrollo Rural a la Secretaría de Medio Ambiente del GDF, bajo la operación de la CORENA, a principios del año 2000.

En términos generales podemos decir que los ambientalistas planteaban que el GDF, en el medio rural, debía de centrar la atención en la protección de los recursos naturales y en cimentar las bases de un desarrollo sustentable a partir del reconocimiento y pago por los servicios ambientales proporcionados por los habitantes rurales en la protección a los recursos naturales que poseen dentro del territorio del D.F. Por ejemplo, la práctica institucional de esta posición se asoció más claramente a la aplicación del Programa de incentivos forestales a las comunidades rurales participantes en el cuidado de la reforestación, que consideraba un pago por cada planta viva reforestada (retomando la experiencia de políticas similares de otros países como en el caso de Costa Rica); también en otros aspectos, tales como el otorgamiento de recursos para el desarrollo de proyectos comunitarios de desarrollo sustentable.<sup>8</sup>

Mientras que la visión productivista argumentaba a favor de la necesidad de lograr una “rentabilidad en lo social, ecológica y económica”, lo cual implicaba no un modelo económico de transferencias económicas de tipo ambiental sino impulsar un esquema de modernización de la actividad rural que no degradara el medio ambiental a través de la vía agroempresarial definida para una amplia variedad de actividades. En la práctica, los funcionarios adscritos a esta corriente de opinión fueron a quienes les correspondió, mediante la Dirección General de Desarrollo Rural del periodo 1998- 99, llevar a cabo la administración de los programas de Alianza para el Campo en el D.F., el cual evidenció retraso y deficiencias en su operación durante el lapso de la gestión 1998-2000.<sup>9</sup>

Ahora bien, una vez que prevaleció el criterio ambientalista, el PGOE D.F. define que los principales problemas que afronta la Entidad en el sector rural se derivan del crecimiento de la mancha urbana a costa del SC y el deterioro de sus recursos naturales, además se puede apreciar que en la Entidad existe una escasa importancia económica del sector y poco impacto de la PEA en las actividades del sector. Acorde a lo anterior, el GDF. tiene una visión definida del desarrollo rural como se demuestra en la siguiente cita:

*.....la visión del desarrollo económico y social de la ciudad es la de desplegar su vocación productiva y su capacidad competitiva y la equidad de los beneficios del crecimiento, a partir del apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas manufactureras y de servicios, así como del impulso de su especialización económica en sectores claves como los de alta tecnología y en sectores emergentes de gran potencial como el de los mercados ambientales.*

---

<sup>8</sup> Pensado Leglise, Mario. “El desafío rural del siglo XXI para el D.F.” Estudios Agrarios. Pág. 40 – 69.

<sup>9</sup> Ídem.

---

*..... lo cual promoverá un nuevo tipo de desarrollo industrial donde la alta especialización de diversas unidades económicas coexistan con el fomento de la economía popular, sin que ello implique la degradación de entornos y recursos naturales<sup>10</sup>.*

No obstante lo anterior, las autoridades del GDF reconocen que la política ambiental no debe ser un obstáculo de la actividad económica y el normal desempeño de las actividades de la población. El desarrollo rural debe ser sustentable y estimular el desarrollo económico bajo el requisito fundamental del acatamiento de las normas ambientales y el respeto al derecho de la población a tener una buena salud y una calidad de vida digna, lo anterior permitirá la preservación y restauración ecológica del SC y el reconocimiento pleno de los servicios ambientales y sus beneficios, retribuyendo a la población que participa en el resguardo de estos servicios ambientales.

De igual manera, las autoridades encargadas del medio ambiente en el ámbito local consideran conveniente desarrollar una política articulada a nivel territorial y sectorial. Por ello se pretende llevar a cabo una política de coordinación metropolitana con los gobiernos de los estados circunvecinos en un proceso de reforma institucional que tenga como prioridad el fortalecimiento de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) u otras instancias de gestión a esta escala.

En la Entidad la Dirección General de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (DGCORENADER) dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) es la encargada en el GDF de definir las líneas estratégicas del sector rural; además, es la institución encargada de reorientar las actividades para que la conservación y restauración de los recursos naturales se realicen con un enfoque de planeación territorial integral (ecosistemas, microcuencas y áreas de atención prioritarias) que permitan optimizar y eficientar la aplicación de recursos para mantener y mejorar los servicios ambientales.

Por otra parte, el PGOE D. F. es el instrumento rector de cualquier programa, proyecto o actividad que se pretenda desarrollar en el área rural en la Entidad. El objetivo general de PGOE D. F. es:

*.....determinar el uso del suelo en el área rural del D.F. así como regular y promover las actividades productivas en concordancia con la estructura y función de los ecosistemas y con las necesidades fundamentales de la población actual y futura<sup>11</sup>.*

Mientras que los objetivos particulares del PGOE D.F. son: garantizar la permanencia de los recursos naturales que generan bienes y servicios ambientales, de los cuales dependa la subsistencia de la población del D.F; ordenar las actividades de conservación, producción y restauración en la zona rural del D.F. y evitar el cambio de uso de suelo, conservar y proteger los ecosistemas, la biodiversidad, los recursos naturales y el uso cultural de los mismos y fomentar el desarrollo de instrumentos económicos que retribuyan a los núcleos agrarios, por los beneficios ambientales que proporcionan sus tierras al D.F. y posibilitan el desarrollo cultural y sustentable de los mismos.<sup>12</sup>

En la Entidad, para fomentar el desarrollo rural concuerdan los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Delegacional). A nivel federal, las dependencias que participan son: la

---

<sup>10</sup> Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F. 2000 – 2003.

<sup>11</sup> Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F.. Pág. 3.

<sup>12</sup> Ídem.

Secretaría de Economía a través del Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad (FONAES), La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), mediante el Programa para el Desarrollo Forestal (PRODEFOR) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) apoya a través del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), PROCAMPO CAPITALIZA, Programa de Alianza para el Campo<sup>13</sup>, y por el Fideicomiso de Riesgo Compartido<sup>14</sup>, mientras que el gobierno de la Entidad, a través de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA) ha instrumentado los programas: Programa Integral de Empleo Productivo y Sustentable (PIEPS), Fondos Comunitarios para el Desarrollo Rural Equitativo y Sustentable (FOCOMDES), además de que las delegaciones participan con los Fondos Regionales.

### **1.2.2 Problemática del desarrollo rural**

La problemática del sector rural en la Entidad la podemos clasificar en dos grandes rubros: el primero comprende la problemática en lo general, que sería la que se ha venido definiendo y que corresponde al crecimiento desmedido de la mancha urbana, el deterioro de los recursos naturales y la poca importancia de las actividades agropecuarias en el sector.

Por otra parte, y como resultado de las entrevistas a OA<sup>15</sup>, los cuestionarios a productores y las apreciaciones obtenidas de las visitas de campo, se detectó la existencia de una problemática particular del sector, que dificulta abordar el desarrollo rural de la Entidad, no sólo desde un punto de vista ambientalista sino también productivista y que se refiere a las serias limitantes para la operación del Programa de la Alianza, (DR), que si bien dificultan el logro de los objetivos propuestos, también se constituye en un cúmulo importante de oportunidades y acciones a realizar por el Programa o programas que busquen desarrollar el sector rural en la Entidad. La problemática particular del sector puede ser agrupada en cinco líneas las cuales son:

1.- Falta de organización de los productores. En la actualidad una de las características de los productores del sector es el sentido de la individualidad que dificulta la creación y consolidación de las organizaciones de productores.

2.- Problemas de comercialización y baja productividad de las actividades primarias. El arraigo a cultivos tradicionales y los problemas de minifundios de los productores ocasionan altos costos de producción y baja competitividad, lo que provoca serios problemas de comercialización, ya que la producción no puede competir ni en calidad, ni volumen o precio.

3.- Poca importancia de las actividades de posproducción. Pese a que las tendencias actuales, en México y en el mundo, es agregar mayor valor a la producción primaria, y a que el D. F. representa el principal centro de consumo del País, en su mayoría los productores del sector no han incursionado en la transformación o agregación de valor a su producción, lo que ha repercutido seriamente en el deterioro de sus precios relativos y ha ocasionado pérdida de competitividad de las actividades rurales.

<sup>13</sup> En este Programa los recursos son aportados por el Gobierno Federal y el GDF, en tanto que en la operación participan también 7 delegaciones con SC.

<sup>14</sup> Según información recabada de las encuestas a beneficiarios 2002 y 2004.

<sup>15</sup> Se realizaron 57 entrevistas a OA (funcionarios directivos 6, funcionarios operativos 14, prestadores de servicios profesional 15, representantes de organizaciones económicas 17, y integrantes de los Comités Sistema Producto 5), a los cuales se les aplicaron entrevistas con preguntas seleccionadas según su actividad realizada y sólo a diez de ellos (funcionarios directivos y operativos) se les cuestionó sobre los principales retos del desarrollo rural de la Entidad, las respuestas que se enumeran en el texto son las cinco respuestas más frecuentes; aunque el orden no corresponde al grado de importancia ya que en cada actor entrevistado este fue variado.

4.- Falta de arraigo a la tierra. Otro de los grandes problemas de la Entidad es el cambio generacional de los propietarios de la tierra. Este cambio se está dando con fuertes contrastes, pero predomina la postura de que la propiedad de la tierra está pasando a los hijos de los propietarios, que en su mayoría presentan una mayor cultura urbana, lo cual ha venido ocasionando un abandono de la actividad productiva rural o la venta de la tierra con fines urbanistas. Sin embargo y de manera paradójica, se encuentra en este cambio generacional un cúmulo de oportunidades, ya que por las características socioeconómicas de las nuevas generaciones, les permiten tener una mayor visión empresarial y se les crea la oportunidad de buscar fuentes de autoempleo, desafortunadamente este escenario predomina en el menor de los casos.

5.- Minifundios. Finalmente, otra de las características del sector rural en la Entidad es la escasa extensión de tierra de los productores, lo que sin duda afecta de manera significativa la producción a escala de las actividades agrícolas. Adicionalmente, esta situación hace poco rentables estas actividades, dificultando significativamente el proceso de negociación y comercialización de la producción. Esta característica de la propiedad de la tierra determina la gran importancia que reviste la organización de los productores para desarrollar una integración vertical de sus unidades productivas.

## **Conclusiones**

-Dadas las particularidades del D. F. y las características de la población que habita las zonas rurales en la Entidad, ésta encuentra un gran número de amenazas, pero también existen grandes oportunidades en el entorno.

-Por la vocación económica de la Entidad a los servicios y la poca importancia relativa de las actividades agropecuarias, la zona rural del D. F. se enfrenta al reto de transformar y adaptar sus actividades productivas con los criterios ambientalistas que han sido definidos para el sector, aprovechando el amplio mercado que supone la concentración urbana que requiere de servicios recreacionales, lo cual puede dar origen a proyectos ecoturísticos.

-Por otra parte, existe el reconocimiento de que en la Entidad se ubica el principal mercado nacional de productos agropecuarios y alimentos procesados. Para poder aprovechar esta situación es necesario transmitir a los productores rurales esta oportunidad, además resulta indispensable fortalecer los mecanismos de apoyo existentes que permitan a los productores promover la transformación de su producción primaria y así poder diferenciarse y competir con sus productos en el mercado.

## Capítulo 2

### Principales tendencias del Programa

El desarrollo del Programa en la Entidad es uno de los aspectos fundamentales de la Evaluación, debido a que es necesario entender como las acciones del Programa han tratado de resolver la problemática existente, además de que se requiere identificar las principales tendencias para poder mantener o reorientar sus instrumentos, con el objeto de eficientar los recursos públicos mejorando sus impactos.

Para el logro de lo anterior el presente Capítulo se desarrolla de la siguiente manera: primeramente se realiza un análisis retrospectivo de los resultados más relevantes alcanzados por el Programa, referidos a las principales acciones impulsadas desde su instauración, con énfasis en el período 2001-2006 y tomando en consideración las grandes líneas para contar con una visión de conjunto, finalmente se presenta el grado de correspondencia entre las acciones que ha impulsado el Programa en los últimos años frente a la problemática y retos del entorno identificados en el Capítulo previo.

#### 2.1 Evolución de las características

En el seno del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se estableció la creación del programa de apoyo para la producción agropecuaria y el desarrollo rural, denominado Alianza para el Campo<sup>16</sup>. Este Programa inicia su operación en el año de 1996 con el objetivo de dar respuesta a los nuevos retos que imponía la realidad de la población rural, buscando, desde su creación, romper viejos vicios que habían dejado los anteriores programas asistencialistas, El objetivo era crear un programa tripartita en donde participaran directamente el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y los productores.

Entre los principios que crean a este Programa se encuentran los siguientes:

- No ser un programa de asistencia social, sino un programa para fomentar la inversión productiva.
- Fomentar una mayor responsabilidad de los productores a través de su aportación para la adquisición de los apoyos (equipos, maquinaria, frutales, infraestructura y otros), en el manejo y mantenimiento de los mismos.
- Reconocer que es el productor quien puede conocer mejor sus limitaciones productivas y debe participar en la decisión de seleccionar los apoyos que necesita, generando un proceso formativo para invertir.
- Generar toda una visión empresarial de agronegocios en los productores de todos los niveles de ingreso.

---

<sup>16</sup> <http://www.sagarpa.gob.mx>

- Resaltar la formación de capital humano y capital social como factores productivos esenciales para el desarrollo.

Durante el tiempo de funcionamiento del Programa se puede diferenciar su evolución en dos etapas:

La primera va desde su origen hasta el año 2001, lapso durante el cuál el Programa se concentró en apoyar aspectos del desarrollo productivo y social que el gobierno en curso consideró estratégicos para el sector rural en el largo plazo. Debido a esto, se crearon programas como: Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), Capacitación y extensión (PCE), Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR), y otros programas dirigidos a cultivos de determinada importancia como el café, hule y oleaginosas, como se puede ver en el Cuadro No. 5. El objetivo de la creación de estos programas era que cada beneficiario debía seleccionar los apoyos que necesitaba dentro de este amplio conjunto de apoyos que le ofrecían diversas opciones de bienes y servicios. El principal problema fue que los programas actuaron de forma un tanto desarticulada y al final la estructura operativa no entendió el propósito de cada programa, además de que la forma de operación no le ofreció al productor la posibilidad de hacer una selección adecuada de los apoyos que necesitaba.

**Cuadro No. 5. Evolución de los programas de Desarrollo Rural 1996-2006**

1996	1997	2000	2002-2005	
Programa de Equipamiento Rural	Apoyo al desarrollo rural	Apoyo al desarrollo rural	Programa de Desarrollo Rural	Subprograma de apoyo a los proyectos de inversión rural (PAPIR)
		Capacitación y extensión		
	Capacitación y extensión	Programa del café		Subprograma de desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)
		Desarrollo integral en zonas rurales		
	Programa del café	Programa elemental de asistencia técnica		Subprograma de fomento de empresas y organización rural (PROFEMOR)
	Programa elemental de asistencia técnica	Programa de hule		
	Programa de hule	Programa del cacao		
Programa de cacao	Mujeres en desarrollo rural			
	Organización y capacitación para la comercialización			
<b>1 Programa</b>	<b>6 Programas</b>	<b>9 Programas</b>	<b>1 Programa</b>	

Fuente: FE-UNAM, elaboración propia con base en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo en distintos años.

En la segunda etapa (2002-2006) se generó un cambio en los programas de desarrollo rural y se buscó crear un solo Programa que eliminara la dispersión de apoyos de bienes y servicios y que lograra unificar la operación. Es aquí donde nace la idea de que el Programa debía tener tres componentes de apoyo a la inversión: en capital físico, en capital humano y en capital social. De manera formal cada Componente fue denominado Subprograma: el de apoyo a la inversión en capital físico sería el Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el de apoyo a la inversión social fue el Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el de apoyo al capital social fue denominado Subprograma de Fomento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). El objetivo fue que bajo una

estrategia única e integral sustentada en proyectos productivos diseñados conjuntamente entre productores y técnicos PSP se pudieran detectar las necesidades de apoyos que los productores pudieran tener, tanto en inversión física para capitalizar sus unidades productivas, como para mejorar la capacidad de los productores para manejar su unidad productiva, y apoyos para avanzar en su organización económica y social que les permitieran generar su capacidad de gestión interna entre los socios y externa para establecer una adecuada relación entre el grupo organizado, las instituciones gubernamentales y el mercado.

Así, a partir del año 2002, el PDR busca conformar una estrategia integral que articula inversiones en activos, desarrollo de capacidades, fomento organizativo y fortalecimiento institucional. Esta estrategia se plantea llevar a cabo mediante los Subprogramas que lo conforman, cuyo potencial de cada uno para aportar en esta lógica integral se presenta a continuación.

El Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) impulsa la capitalización de las unidades de producción rural (UPR) mediante apoyos para proyectos productivos. De esta forma busca que la falta de recursos para la capitalización de las unidades de producción rural no sea una limitante para el desarrollo rural. De igual manera, PAPIR responde a los cambios que se han dado en el medio rural apoyando no sólo actividades agropecuarias, sino también actividades no agropecuarias.

Otro problema detectado en el medio rural es la limitada disponibilidad y acceso a servicios de asistencia técnica de calidad, que se asocia al déficit de técnicos calificados y a la escasa demanda efectiva de asistencia técnica por parte de los productores. Ante ello, el Programa, a través del Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), busca desarrollar las capacidades de la población rural y promover un mercado de servicios profesionales mediante subsidios a los productores rurales para acceder a servicios de asistencia técnica.

A través del Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), el Programa contribuye a la consolidación de las organizaciones económicas rurales. La organización de productores es una forma acertada de enfrentar algunos de los problemas del sector rural identificados en el primer Capítulo de este trabajo. La acción de una organización económica tiene ventajas sobre la acción individual debido a que permite aprovechar economías de escala, acceder a servicios financieros y de asistencia técnica, aumentar la interlocución de los productores con otras organizaciones y con instancias gubernamentales, mejorar la comercialización y aumentar el poder de negociación con otros agentes. Estos beneficios se traducen, para los miembros de la organización, en incrementos de la producción, en productividad y en ingreso.

### **2.1.1 Marco institucional y orientación del Programa**

Como respuesta al propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer las acciones de generación de empleo rural e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales marginadas establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Gobierno Federal, a través de la SAGARPA, crea el Programa de Alianza para el Campo con Ejecución Federalizada y Ejecución Nacional.

El objetivo general del Programa es:

---

*“impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los Agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo”<sup>17</sup>*

El Programa está orientado a dar atención especial a grupos y a localidades prioritarias, y a la integración de cadenas productivas de alta inclusión social. Se consideran prioritarios los grupos sociales más vulnerables (mujeres, indígenas, jóvenes, personas de la tercera edad y discapacitados) y las regiones prioritarias incluyen a las localidades de alta y muy alta marginación, según la definición de CONAPO.

En el 2005 el Programa fue operado de acuerdo con las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo (RO) publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 2003, las cuáles a la fecha han sufrido cuatro modificaciones, el 22 de marzo, el 5 de agosto y el 22 de noviembre de 2004, y las más recientes, el 14 de junio de 2005. De estas modificaciones, la más trascendente, para el PDR, es esta última puesto que revoca los criterios originales para la asignación de los recursos del PAPIR (70% a solicitudes acompañadas de un proyecto productivo y 30% a la demanda libre), estableciendo que, a partir del Ejercicio Fiscal de 2005, el 100% de los recursos financieros de este Subprograma se otorguen a través de solicitudes acompañadas de un proyecto productivo.

Otro cambio importante de esta última modificación a las RO se refiere a la descentralización del manejo de los recursos del Programa y consiste en que los recursos para ejecución federalizada, a partir de 2005, se deberán operar bajo dos vertientes: operación estatal y operación municipalizada. Para la operación municipalizada se deberá destinar al menos el 50% de los recursos los cuáles se distribuirán entre los municipios rurales mediante criterios de asignación que se determinen a nivel estatal y que garanticen equidad y transparencia.

El marco legal del Programa en el D.F. es el Convenio de Coordinación para la realización de Acciones en Torno a los Programas de Alianza para el Campo suscrito por la SAGARPA y el GDF. Como se vió en el Capítulo 1, a diferencia de las demás entidades, en el D.F. la visión del desarrollo rural se basa en la conservación del medio ambiente, por lo que la Secretaría del Medio Ambiente del GDF, a través de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENADER), es la encargada de la ejecución, coordinación, difusión y supervisión del Programa.

## **2.2 Tendencias de los principales aspectos del Programa**

### **2.2.1 Tendencias de la inversión total y del número de beneficiarios**

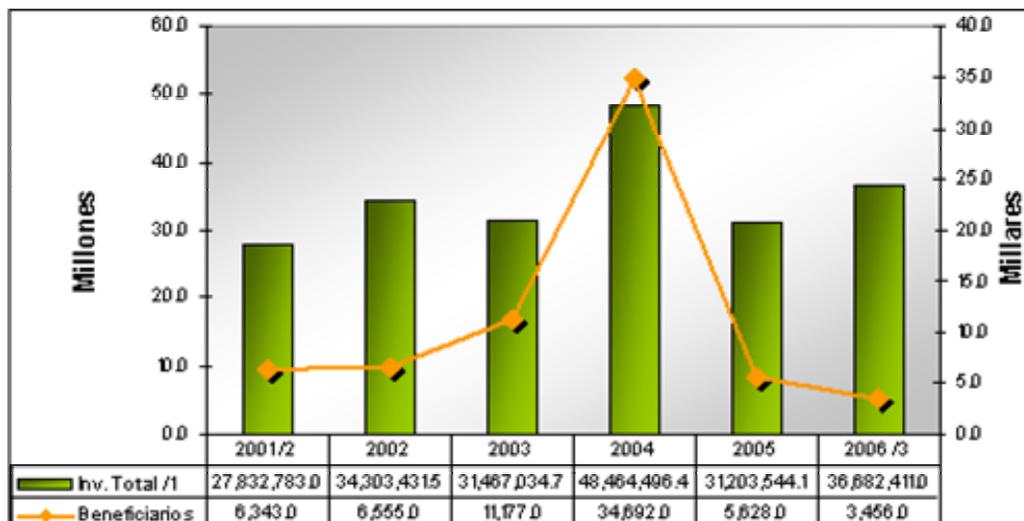
La inversión total en el PDR en la Entidad muestra una moderada tendencia de crecimiento, aunque sólo en tres años se registra una tasa de crecimiento positiva y en dos ha registrado disminuciones importantes. En 2002 el monto de la inversión total ascendió a \$34,303,431.50 pesos, para 2005 sólo fueron \$31,203,544.1 pesos, registrando una disminución de \$3,099,887.40 pesos. El monto más alto de la inversión se registró en 2004, año en que alcanzó un monto de \$48,464,496.40 pesos.

---

<sup>17</sup> Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003, pp 20

Los recursos programados para el ejercicio del Programa en 2006 refuerzan la idea del crecimiento de la inversión, dado que el monto de recursos asignados es mayor al ejercido en 2005, lo que muestra una recuperación importante.

Figura No. 3. **Evolución de la inversión y número de beneficiarios 2001-2006**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Actas de Cierre Finiquito Físico de 2001 a 2006.

/1 Incluye las aportaciones de beneficiarios.

/2 Para el cálculo de las cifras de este año se tomaron en cuenta los programas de Kilo por Kilo, Apoyo al Desarrollo Rural, Mujeres en el Desarrollo Rural y Extensiónismo y Servicios Profesionales.

/3 Cifras tomadas del Anexo Técnico del 13 de marzo de 2006 y del Addendum al Anexo Técnico del 30 de mayo de 2006.

En cuanto al número de productores que han sido beneficiados por el Programa, este ha registrado una ligera disminución. En 2001 se beneficiaron a 6,343 productores y en 2005 sólo se atendieron a 5,628, lo que se traduce en una disminución del 11%. Para 2006 se tiene programado atender a 3,456; sin embargo, es probable que se atienda a un mayor número de productores, como ha sucedido en los años anteriores.

En la Figura No. 3 sobresale el dato del 2004 el cual muestra que en ese año se atendió un número de productores muy por encima del promedio dentro del período de estudio. La razón de esta cifra es la siguiente: según el Cierre Finiquito Físico del 11 de julio de 2005, PRODESCA atendió a 2,530 productores y PROFEMOR benefició a 29,633 productores, cifra nunca alcanzada en años anteriores. Esta cantidad tan alta se debe a que en ese año el PROFEMOR, en su apoyo dirigido al fortalecimiento institucional atendió a 27,000 productores, en consolidación organizativa atendió a 1,837 y en fomento empresarial a 796 productores, razón por la cuál en este año el número de beneficiarios es mucho mayor que en otros años.

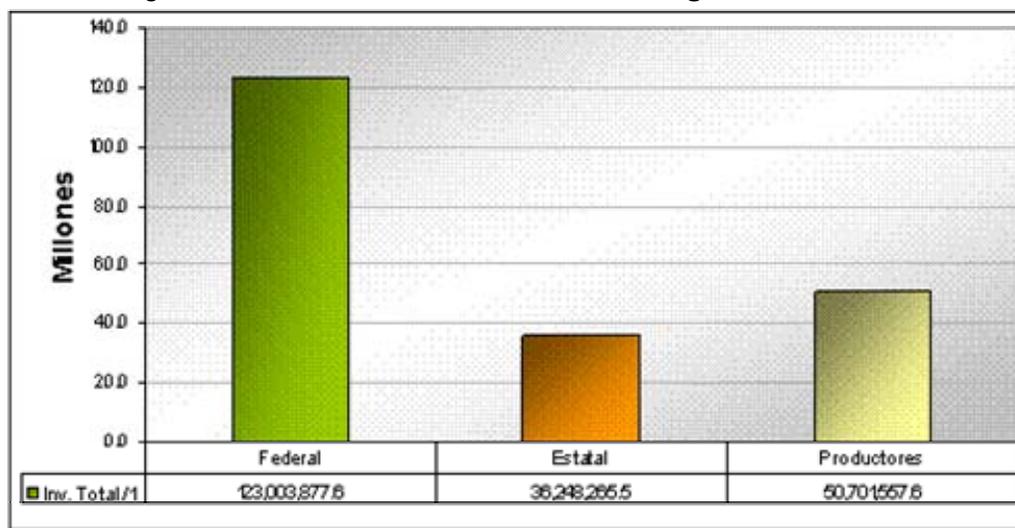
### 2.2.2 *Inversión acumulada y por fuente de recursos*

El PDR tiene una posición estratégica dentro de la Alianza para el Campo en el D.F. dado que recibe la mayor asignación de recursos financieros por parte del Gobierno Federal. En 2002 se le asignaron \$24,171,856 pesos, lo que representó el 73% de los recursos totales para la ejecución federalizada de la Alianza, en 2003 recibió el 76%, en 2004 el 83% y en 2005 el 64%. Debido al monto de recursos que se le asignan, en promedio más del 70% de los

recursos de la Alianza en cada año, se puede decir que es en la parte federal sobre quien recae la mayor responsabilidad financiera del Programa

Sin embargo, una de las principales virtudes del Programa es que dicha responsabilidad la comparte con los agentes interesados en promover el desarrollo rural puesto que en el financiamiento de las inversiones además de las aportaciones del Gobierno Federal, se cuenta con las de los Gobiernos Estatales y de los beneficiarios directos de este desarrollo, los productores.

Figura No. 4 Inversión acumulada del Programa 2001-2006



Fuente: FE-UNAM, elaboración propia con base en datos de las Actas de Cierre Finiquito de 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

/1 Se incluye la inversión programada para 2006 tal como se presenta en la Figura No. 3

Como se aprecia en la Figura No. 4 la inversión acumulada en la Entidad durante el período de 2001-2006 alcanzó la cantidad de \$209,953,700.60 pesos, con el 58% de los recursos provenientes del Gobierno Federal, el 17% del Gobierno del D.F. y el 24% de las aportaciones de los productores, lo que refleja una mayor participación de los beneficiarios de lo que se plantea en términos generales en las RO. Dicho resultado se origina en el cumplimiento del objetivo de fomentar la participación directa de los productores en la adquisición de los medios de producción necesarios para su desarrollo, lo cuál ha permitido que una cuarta parte de la inversión acumulada corresponda a los productores.

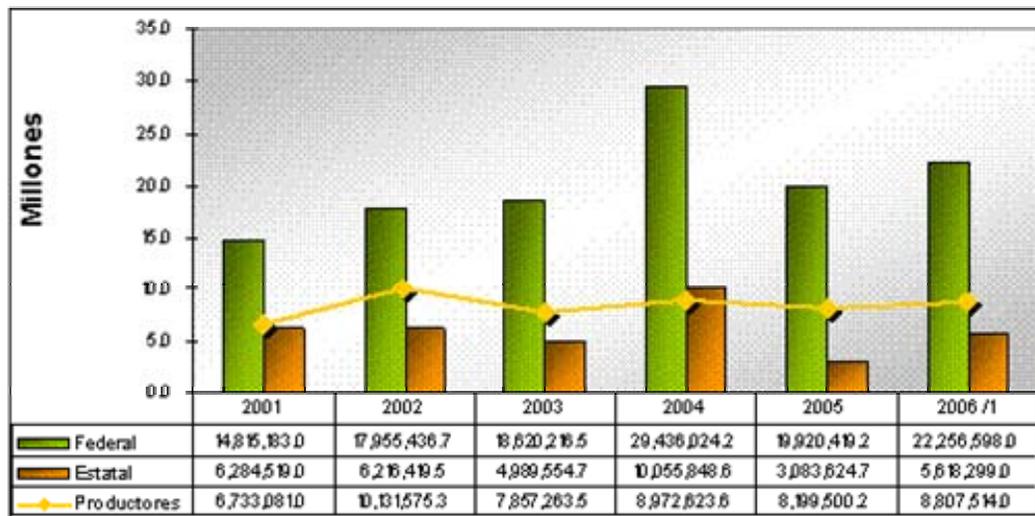
La Figura No.5 muestra la evolución de los recursos aportados por cada uno de los participantes del Programa. En el 2005 los recursos que aportaron los productores muestran una pequeña disminución, la cual puede deberse al cambio en la forma de asignar los recursos del Programa.

En 2002 los recursos se asignaban 50% a la demanda y 50% vía proyectos, en donde las solicitudes a la demanda tenían que cubrir el 50% del costo de los componentes adquiridos, y los apoyos otorgados vía proyectos debían cubrir el 30% de dicho costo, lo que necesariamente originaba que las aportaciones de recursos de los productores fueran mucho mayores, en cambio no era necesario que se organizaran para poder acceder al apoyo. A partir del 2005 el 100% de los recursos se asignaron a solicitudes acompañadas de un proyecto, razón por la que, para tener acceso a los apoyos, los productores tienen que aportar

el 30% del costo de los componentes adquiridos, lo que se traduce en menores aportaciones pero en mayor organización de los productores, pues ahora es necesario que se organicen en grupos de por lo menos seis personas para acceder al apoyo, esto explica en parte la disminución del monto de aportaciones de los productores.

Según las cifras programadas en el Anexo Técnico de 2006, se espera que la aportación de los productores beneficiados llegue a los \$8,807,514 pesos, lo que representará el 24% del total.

Figura No 5. Evolución de la inversión por fuente de recursos 2001-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Actas de Cierre Finiquito y de las Actas Circunstanciadas de Desarrollo Rural de 2001 a 2006.

/1 Cifras tomadas del Anexo Técnico del 13 de marzo de 2006 y del Addendum al Anexo Técnico del 30 de mayo de 2006.

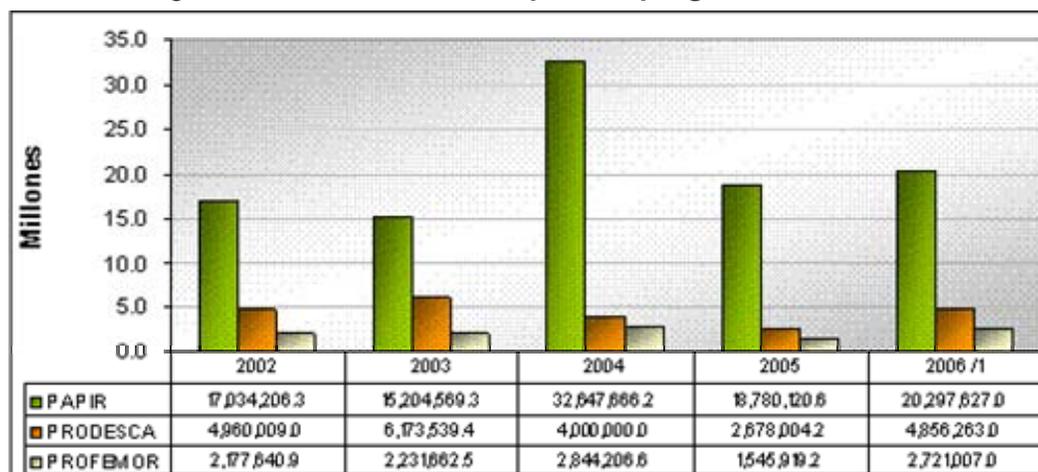
Los recursos aportados por el Gobierno del Distrito Federal muestran una tendencia decreciente, pues en 2002 esta fuente aportó \$6,216,575 pesos y para 2005 únicamente aportó \$3,083,624 pesos, una reducción en términos absolutos de \$3,132,734 pesos. Aún en el 2004, año en que la aportación del GDF alcanzó el mayor nivel de recursos, sólo representó el 20% del total y fue ligeramente superior a las aportaciones de los productores en \$1,083,225 pesos, en cambio, durante los demás años se mantuvo muy por debajo del monto de aportaciones de los productores.

Por todo lo anterior, es necesario buscar los mecanismos adecuados que ayuden a fortalecer la inversión del Gobierno local dentro del Programa, dado que durante el período de estudio es el que ha tenido la menor participación.

### 2.2.3 Evolución presupuestal por Subprograma

En lo que se refiere a la asignación de los recursos por Subprograma, el PAPIR ha ejercido en promedio el 74.4% de los recursos durante el periodo de análisis, lo que demuestra que hasta ahora la inversión en activos fijos es el principal instrumento para el desarrollo rural de la Entidad.

Figura No. 6. Inversión total por Subprograma 2002-2006



Fuente: FE-UNAM, elaboración propia con base en datos de las Actas de Cierre Finiquito de 2002, 2003, 2004 y 2005.

/1 Cifras tomadas del Anexo Técnico del 13 de marzo de 2006 y del Addendum al Anexo Técnico del 30 de mayo de 2006.

En la Figura No. 6 se observa que los recursos destinados al pago para los diferentes servicios profesionales del PRODESCA han disminuido de manera importante durante los últimos tres años, lo que se contrapone con la necesidad explícita en la Entidad de fortalecer las capacidades de los productores del sector rural, tal como se vió en el Capítulo 1. En 2002 los recursos ejercidos fueron de \$4,960,009 pesos, para el 2005 el monto se redujo a \$2,678,004 pesos, registrando una disminución del 54%. Sin embargo, para 2006 los recursos asignados son de \$4,856,263 pesos, cifra que, si se ejerce en el 100% como ha venido ocurriendo en los últimos años, se traduciría en una clara tendencia hacia recuperación de la inversión en este Componente del Programa.

El comportamiento de los recursos ejercidos en PROFEMOR no ha sido diferente, pues aunque de 2002 a 2004 registró un crecimiento modesto pero constante, en el último año el monto de los recursos ejercidos pasó de \$2,844,206 en 2004 a \$1,545,919 en 2005, registrando una disminución del 45%. Con los recursos asignados a este Subprograma para 2006 se logra una clara recuperación, pero el monto aún es menor al ejercido en 2004.

En general, en promedio el 74.4% de los recursos del Programa se han ejercido a través del PAPIR, el 17% a través de PRODESCA, y sólo el 8% en PROFEMOR. Este hecho llama la atención de manera significativa dado que estos dos Subprogramas son ejes estratégicos de los que depende en buena forma el buen adecuado funcionamiento del Programa y a los cuales se les asignó únicamente alrededor del 25% de los recursos.

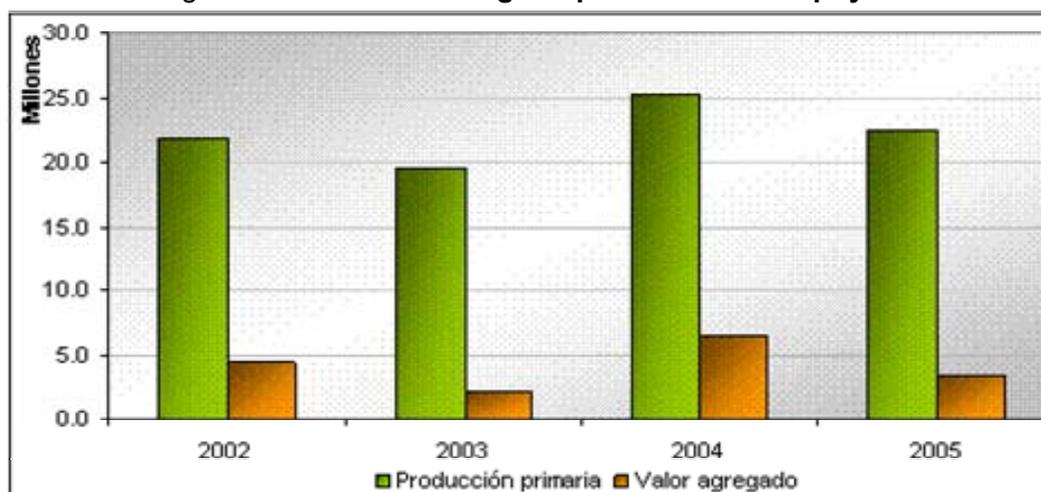
El desarrollo del sector rural en el D.F. depende no sólo de los apoyos para la capitalización de las unidades productivas, es necesario ligar el desarrollo de las capacidades de los productores para que se pueda consolidar el uso del proyecto como instrumento de planeación de la unidad de producción rural, además de fortalecer los mecanismos necesarios para la supervisión y seguimiento de estos, para lo cual se requerirá necesariamente de montos mayores de recursos.

### 2.2.4 Evolución de la inversión por nivel de marginación y tipo de actividad apoyada.

Según los Cierres Finiquito del Programa, todos los productores atendidos en la Entidad son catalogados como productores de bajos ingresos en zonas marginadas, por lo que la inversión total del Programa se ha dirigido a este nivel, de acuerdo con la clasificación que al respecto se hace en la Entidad, según se comentó en el Capítulo anterior

En lo que se refiere al tipo de actividad apoyada por el Programa, la inversión se ha dirigido principalmente al apoyo de las actividades de producción primaria, como son los implementos agrícolas para la producción. La inversión dirigida al apoyo de actividades que proporcionen valor agregado a esta producción primaria ha estado limitada, ya que el nivel más alto lo alcanzó en 2004 cuando representó el 20% de los recursos invertidos. Es necesario que se apoyen con más recursos las actividades encaminadas a proporcionar valor agregado a la producción, dado que esto permitirá mayor competitividad de los productos en el mercado e incrementar los ingresos de los productores -Ver Figura No. 7-.

Figura No. 7 Inversión según tipo de actividad apoyada

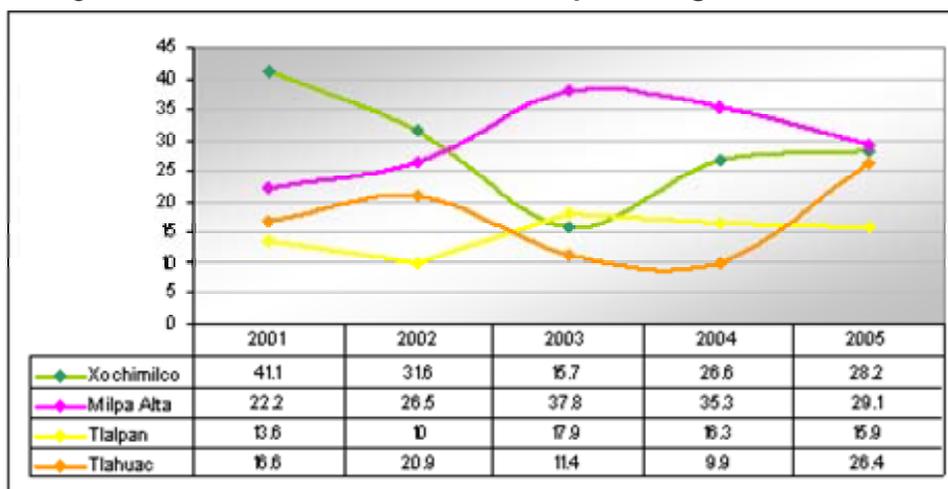


Fuente: FE-UNAM, elaboración propia con base en datos de las Actas de Cierre Finiquito de 2002, 2003, 2004 y 2005.

De tal manera, se considera conveniente que se impulsen proyectos que permitan proporcionar mayor valor agregado a los productos agrícolas, por lo que se deben identificar y desarrollar las oportunidades presentadas por los productores, con la ayuda de los PSP, buscando se establezca, a través de la promoción, la necesidad de transitar a las siguientes etapas de la producción; en suma, conformarse como un definición de política pública en el Programa de Desarrollo Rural. Si los productores junto con los PSP no identifican y solicitan apoyo para este tipo de actividades, los recursos seguirán dirigiéndose a las actividades primarias.

### 2.2.5 Distribución geográfica de la inversión

La cobertura geográfica, según las bases de datos de 2001 a 2005, del Programa, se ha concentrado en cuatro delegaciones principalmente: Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan y Tláhuac, concentrando en promedio el 88% de los beneficiarios en el D.F.

Figura No. 8. **Número de beneficiarios por Delegación 2001-2005**

Fuente: FE-UNAM, elaboración propia con información tomada de la Evaluación de la Alianza para el Campo 2004 y base de datos de beneficiarios 2005.

Como se puede apreciar en la Figura No. 8, el mayor número de beneficiarios antes de 2003 se encontraban en las zonas rurales de la Delegación Xochimilco, a partir de 2003 se concentran en la zona rural de Milpa Alta y en el último año el número de beneficiarios de Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac convergen con alrededor del 28% cada uno, lo que muestra una tendencia a equilibrar la atención entre las principales zonas de SC en la Entidad.

La delegación que cuenta con la mayor superficie de SC es Milpa Alta y es donde se deberían concentrar más los recursos del Programa, sin embargo, es más conveniente efectuar un estudio de estratificación de productores que permita identificar la superficie real detenida por los productores, correspondiente al suelo de conservación, así como los productores de bajos ingresos ubicados en cada zona.

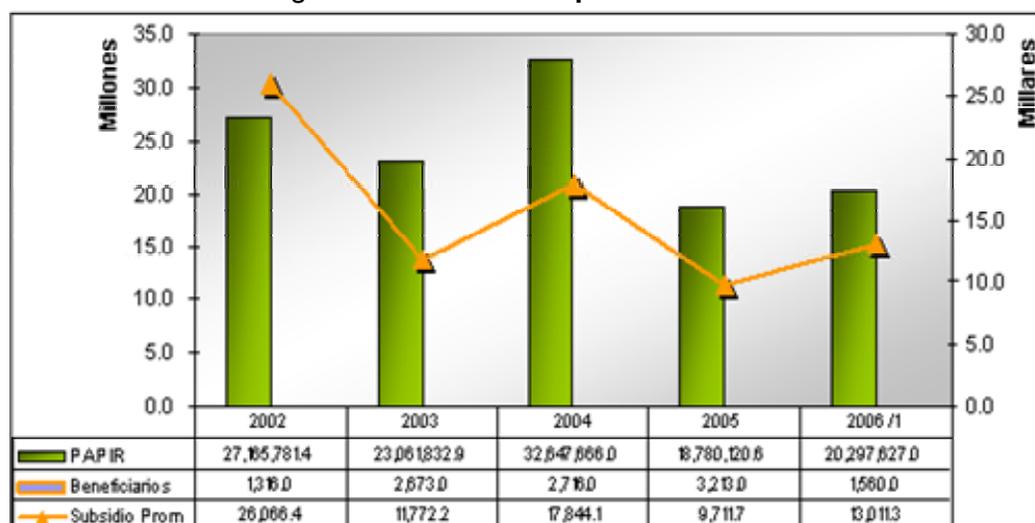
### 2.2.6 *Subsidio promedio por beneficiario*

Calcular el promedio de recursos que recibe un productor en cada año de operación del Programa es muy ilustrativo; sin embargo, si no se toman en cuenta todos los factores, se corre el riesgo de que el resultado se distorsione y se llegue a resultados incorrectos.

Debido a estas razones, así como al dato atípico del número de beneficiarios del 2004 que se presenta en la Figura No 3 y a que los beneficiarios del PAPIR no siempre son beneficiarios de PRODESCA y menos de PROFEMOR, el subsidio promedio por beneficiario no se calculará de manera global, sino por cada Subprograma.

Como se aprecia en la Figura No. 9, el número de productores beneficiados por el PAPIR muestra una tendencia creciente, contraria a los recursos del Subprograma. Así, el subsidio para cada beneficiario en el 2002 fue de \$26,066 pesos y en 2005 fue de \$13,011 pesos. Esta reducción del 50% se debe principalmente al monto de recursos ejercidos por este Subprograma, puesto que en 2002 ejerció \$27,165,781 pesos, con lo que atendió a 1,326 productores, mientras que en 2005 el monto ejercido se redujo a \$18,780,120 pesos con lo que se atendió a 3,213 productores, 1,887 productores más que en 2002.

Figura No. 9. Subsidio por beneficiario



Fuente: FE-UNAM, elaboración propia con base en datos de las Actas Circunstanciadas de Desarrollo Rural 2002, 2003, 2004 y 2005.

El subsidio otorgado por PRODESCA y PROFEMOR a cada beneficiario es menor al subsidio de PAPIR, toda vez que los recursos ejercidos en cada Subprograma son muy inferiores y en algunos años el número de productores beneficiados es mayor. Sin embargo, contrario al comportamiento del subsidio otorgado por PAPIR, estos dos Subprogramas registraron un incremento en el monto de subsidio por beneficiario. En 2002, PRODESCA registró un subsidio de \$2,701 pesos por cada beneficiario, para 2005 este aumentó a \$2,460 pesos.

El subsidio otorgado por PROFEMOR registró un comportamiento similar ya que pasó de \$578 pesos en 2002 a \$7,361 pesos en 2005 por cada beneficiario atendido, debido a que en 2005 los recursos de este Subprograma sólo se atendieron a 250 productores.

## 2.3 Cumplimiento de metas 2005

### 2.3.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras

El análisis presupuestal de este apartado incluye sólo las aportaciones gubernamentales, es decir, la suma de los recursos federales y estatales, de modo que no incluye las aportaciones de los productores. Así, de los \$25,858,877 pesos que el Programa tenía disponibles, cada Subprograma comprometió el cien por ciento de sus recursos. Sin embargo, el avance en el ejercicio de los recursos financieros se alcanzó en promedio el 89% del monto comprometido, puesto que a nivel de Subprograma, en PRODESCA y PROFEMOR se comprometieron y ejercieron el 100% de los recursos asignados, en tanto en PAPIR se ejerció el 87%. -Ver Cuadro No. 6-

Cuadro No. 6 **Cumplimiento de metas físicas y financieras 2005**

Programa	Metas financieras (Pesos ) y (%)					Metas físicas (No.)	
	Recursos Disponibles	Recursos Comprometidos		Recursos Pagados		Beneficiarios Programados	Beneficiarios Apoyados
PAPIR	21,634,953.70	21,634,953.70	100.0	18,780,120.50	86.8	1,374.0	3,213.0
PRODESCA	2,678,004.20	2,678,004.20	100.0	2,678,004.20	100.0	774.0	774.0
PROFEMOR	1,545,919.10	1,545,919.10	100.0	1,545,919.10	100.0	210.0	210.0
<b>TOTAL</b>	<b>25,858,877.0</b>	<b>25,858,877.0</b>	<b>100.0</b>	<b>23,004,043.8</b>	<b>89.0</b>	2,358.0	4,197.0

\*Cifras del Cierre Finiquito Físico al 31 de marzo de 2006

Fuente: FE-UNAM, elaboración propia con base en datos del Acta de Cierre Finiquito al 31 de marzo de 2006.

Con respecto al cumplimiento de metas físicas al 31 de marzo de 2006, el PDR ha cumplido más del 100% de la meta de beneficiarios programada. En los casos de PRODESCA Y PROFEMOR, la meta se cumplió al 100% ya que se atendieron a 774 y 210 beneficiarios, respectivamente. En el caso del PAPIR los beneficiarios atendidos sobrepasaron por mucho lo programado, al inicio del ejercicio se planeó atender a 1,374 productores, al 31 de marzo de 2006 se habían atendido a 3,213 productores, 1,839 productores más de lo programado.

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

El grado de metas alcanzadas se explica principalmente por el grado de apropiación y aceptación del Programa por parte de los productores y de OA, además de que, tras varios años de operación, se ha comprendido la utilidad del PAPIR, principalmente. Un factor importante es el mejoramiento de la promoción y atención de las solicitudes, de acuerdo con las recomendaciones que se formularon en evaluaciones anteriores, en tanto los otros dos Componentes, por virtud de la escasa comprensión de sus alcances que casi no son solicitados, se puede inferir que aún se desconoce su potencial, además de que muchos productores desconocen su existencia.

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

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

Baja productividad, escasa organización, pequeño número de organizaciones rurales, baja tecnificación y crecientes presiones para la urbanización del suelo de uso agrícola, son los principales problemas identificados a los que se enfrenta el sector rural en el D.F..

Como ya se mencionó, el Programa de Desarrollo Rural, a través del PAPIR, ha invertido en promedio, durante el periodo 2002-2005 \$20.9 millones de pesos anuales provenientes de las aportaciones federales y estatales se han destinado a la adquisición de maquinaria y equipo para la capitalización de las unidades productivas. Estos recursos detonaron inversión por parte de los productores por 8.7 millones de pesos anuales en promedio. En total se han invertido 29.7 millones de pesos en promedio cada año, un monto importante de recursos que utilizaron los productores para adquirir los implementos necesarios en sus unidades productivas Dicha inversión ha tenido impactos importantes en la capitalización, en el aumento

en la productividad y en incrementos en los ingresos de los productores, como se podrá apreciar en el Capítulo 4 de este documento.

Para que se llevara a cabo la inversión arriba mencionada, el Programa requirió que los productores se organizaran en grupos de por lo menos seis miembros y que, junto con un prestador de servicios profesionales, identificaran sus oportunidades de desarrollo y formularán un proyecto de inversión donde quedaría plasmado su plan de trabajo que les permitiría aprovechar de la mejor manera su potencial productivo. Este requisito permitió que en el período de estudio se formaran un número importante de organizaciones de productores con el fin de trabajar sobre las oportunidades de desarrollo identificadas en su proyecto productivo. Por lo tanto, se puede concluir que el Programa ha impulsado la organización de los productores y la constitución de organizaciones formales con el fin de que puedan aprovechar de la mejor manera los recursos a su alcance.

Con base en este análisis puede afirmarse que el Programa ha estado respondiendo a las necesidades del ámbito rural al fomentar la capitalización, promover la formación de capital humano y social, e impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de productores. Sin duda es uno de los programas más importantes del Gobierno Federal para promover el desarrollo rural; sin embargo, se debe tener presente que es sólo uno de los varios instrumentos de la política pública, por lo que no se puede esperar que por sí solo resuelva todos los problemas del sector. Por lo tanto, es necesario que los esquemas existentes que permiten la mezcla de recursos sean conocidos por todos los productores, para que su uso permita el mejor aprovechamiento de los recursos dirigidos al desarrollo del sector rural.

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

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se puede decir que la estrategia integral del funcionamiento del Programa tiene un gran potencial para atender la problemática del sector rural en el D.F. De tal manera, la respuesta del Programa para atender dicha problemática está en el camino correcto, aunque es necesario buscar los mecanismos necesarios que permitan lograr una mejor articulación entre los Subprogramas para que potencialicen sus resultados y trabajar principalmente sobre el funcionamiento del PRODESCA y el PROFEMOR, en donde será necesario realizar mejoras en aspectos puntuales para mejorar su funcionamiento, lo cual será revisado a mayor profundidad en los Capítulos siguientes.

### **Conclusiones**

A partir del año 2002, el PDR ha mejorado su funcionamiento a través de una estrategia integral que articula inversiones en activos, desarrollo de capacidades, fomento organizativo y fortalecimiento institucional, mediante los tres Subprogramas que lo conforman.

Esta concepción integral de mantener sólo tres Subprogramas ha permitido que los productores conozcan en mejor medida su funcionamiento y sus ventajas y se avance en la apropiación de éste, muestra de ello es que se logró colocar el 89% de los recursos durante el ejercicio objeto de esta evaluación.

Debido a las modificaciones en las Reglas de Operación, en el 2005 se inició la descentralización de los recursos, lo que significa que las solicitudes de apoyos se atenderán tanto en ventanillas de la SAGARPA, de los CRCRNDR-GDF como en ventanillas de las

Delegaciones Políticas con Suelo de Conservación, lo que se debe traducir en un mejor funcionamiento en lo que se refiere a la atención a las solicitudes.

Este es el primer año en el que todos los recursos del Programa fueron otorgados a solicitudes acompañadas de un proyecto productivo, estrategia que es adecuada, ya que se busca aumentar los niveles de inversión, así como los de organización de los productores y la clara identificación de sus necesidades. Sin embargo, es necesario idear un esquema adecuado que permita dar seguimiento a estos proyectos y consolidar su ejecución, de lo contrario los proyectos sólo serán un mero requisito para acceder al apoyo.

La inversión del Programa ha registrado pequeñas disminuciones año con año, registrando una disminución de alrededor del 9% durante el período de estudio. El número de beneficiarios también registró un descenso de alrededor del 14%, lo cual puede ser explicado principalmente por la disminución de los recursos.

La principal fuente de recursos del Programa son las aportaciones que hace el Gobierno Federal. Las aportaciones del GDF están por debajo de aquellas, por lo que es necesario buscar los mecanismos que permitan involucrarlo más y fortalecer sus aportaciones. Los productores han desempeñado un papel importante dentro de la capitalización de sus unidades productivas pues son la segunda fuente de recursos más importante, los montos de sus aportaciones son las que se han mantenido más constantes a lo largo del período, lo que demuestra que existe un mayor conocimiento de los objetivos y requisitos del Programa.

El Subprograma al que se le ha asignado el mayor monto de recursos en el período evaluado es el PAPIR, en promedio se le asignó el 74.4% de los recursos, lo que da una idea de la importancia que han tenido los apoyos para la adquisición de activos fijos para mejorar el funcionamiento de las unidades de producción rural. Sin embargo, esto también indica que los beneficiarios requieren profundizar en la comprensión de las ventajas de estos Subprogramas dada la importancia del PRODESCA y el PROFEMOR, ya que se constituyen en los otros dos ejes fundamentales.

Los recursos del Programa han sido canalizados de manera equilibrada a las Delegaciones Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan y Tláhuac que es donde se encuentra el mayor número de la población rural y es donde existen los mayores niveles de pobreza de la Entidad. Aunque, a juzgar por la extensión de suelo de conservación, la Delegación Milpa Alta debería de tener una mayor participación relativa de los apoyos.

No obstante, resulta conveniente efectuar un estudio de estratificación de productores que identifique la superficie real detentada por los productores, correspondiente al suelo de conservación, así como el número de productores de bajos ingresos ubicados en las zonas de marginación.

Las metas financieras del Programa fueron alcanzadas en un 89%, el número de productores atendidos fue considerablemente mayor al programado. La diferencia entre el importe comprometido y los recursos ejercidos obedece a que los productores no cuentan con la disponibilidad financiera para efectuar sus aportaciones. Los apoyos se han concentrado principalmente en actividades de producción primaria.

El subsidio promedio por cada beneficiario del PAPIR en 2002 fue de \$26,066 pesos, en 2005 fue de \$9,711, una disminución de más del 65% en este Subprograma. En cambio en

---

PRODESCA y PROFEMOR el subsidio por beneficiario en 2005 fue mayor al registrado en 2002.

## Capítulo 3

### Evolución de la gestión del Programa

Durante los últimos años, el Programa de la Alianza ha requerido efectuar diversas adecuaciones en materia de gestión, mismas que se han orientado a responder a la problemática derivada de la evolución y los cambios señalados en el Capítulo anterior, en especial buscando conformar una estrategia integral que permita vincular las inversiones con el desarrollo humano y el social. Sin embargo, de acuerdo a las evaluaciones efectuadas, en especial la realizada para el ciclo 2004, se ha podido observar que falta una mayor articulación y coherencia en las acciones realizadas por el Programa en apoyo al sector rural en el D.F., situación que resulta importante modificar a fin de poder alcanzar la integralidad de la estrategia.

Asimismo se ha venido determinando, desde las primeras evaluaciones, la necesidad de establecer mecanismos que propicien una mejor complementariedad dentro de los Subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, así como la mayor apropiación de estos últimos por parte del GDF, actores y beneficiarios del Programa. Igualmente, en relación con el PRODESCA, se han observado que se mejoró gracias a la atención dada a las fallas identificadas, no obstante, subsisten todavía algunas en cuanto a la coordinación y articulación existente entre los PSP y el CECADER que han impedido el mayor desarrollo de ese Subprograma.

Por otro lado, como un punto clave para el Programa, fue señalada en la evaluación de 2004 la necesidad de destinar mayores recursos y esfuerzos para fortalecer la capacidad de seguimiento y supervisión de los proyectos que redundaría en el logro de un verdadero desarrollo sostenido y sustentable de las UP, además de emprender una campaña de capacitación y difusión entre los actores y beneficiarios sobre las características y bondades que representan los proyectos integrales en la búsqueda de dicho desarrollo.

En cuanto a la operación de las solicitudes, se planteó que el tiempo transcurrido para proceso de gestión de las mismas requería ser acortado, así como dotar al SISER de los medios electrónicos necesarios para su adecuado funcionamiento con el fin de permitir una mayor agilidad en la operación señalada.

En el presente Capítulo serán revisados los distintos aspectos de la gestión del Programa, su evolución y las medidas que se han tomado para atacar la problemática mencionada, surgida de las conclusiones y recomendaciones de anteriores evaluaciones así como los aspectos que aún se encuentran pendientes de atender.

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

En el D.F. el Programa de la Alianza para el Campo representa el tercer programa en importancia dentro de los programas federales y locales que apoyan el sector rural de la Entidad;. A pesar del lugar que ocupa, su estrategia ha sido adoptada por el propio GDF. para encauzar las acciones de sus propios programas, adaptándolo a sus necesidades; razón por

la cual se considera que ha mostrado un buen avance en este sentido, a continuación se amplían las razones de esta aseveración.

### **3.1.1. Apropriación del Programa por parte del GDF. y su pertinencia como política estatal.**

De acuerdo a lo mencionado en los Capítulos anteriores, en materia de desarrollo rural, el D.F. es una entidad atípica, puesto que para poder mantener la capacidad productiva de las zonas rurales requiere poner atención previa a la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales existentes en aras de preservarla para bienestar de los habitantes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Por tal motivo, el Gobierno de D.F. ha establecido como política prioritaria la búsqueda de un equilibrio ecológico y la conservación del medio ambiente a través del fomento y fortalecimiento del uso adecuado del territorio, de la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales y la orientación del desarrollo de las actividades productivas hacia zonas con capacidad adecuada.

En este sentido, como se indicó en el Capítulo anterior, la operación del Programa de la Alianza y del resto de los programas que atienden a las áreas rurales dentro del GDF se realiza a través de la Secretaría del Medio Ambiente, dentro de la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (DGCORENADER).

Además de la Alianza para el Campo (Alianza Contigo), los programas locales más importantes destinados a atender a los productores rurales de la Entidad son el Programa de Fondos Comunitarios para el Desarrollo Equitativo y Sustentable (FOCOMDES), y el Programa Integral de Empleo Productivo y Sustentable (PIEPS). A fin de observar la similitud que guardan dichos programas con el Programa de Alianza Contigo, a continuación se describen a grandes rasgos las características de los mismos

El Programa de FOCOMDES tiene como fin otorgar recursos financieros, bajo la figura de subsidio, para promover el desarrollo rural en un ámbito de compatibilidad ambiental y productiva que permita la conservación del suelo de conservación y los servicios ambientales que presta a los habitantes de la Ciudad de México. Los apoyos están dirigidos a actividades productivas y de conservación de los recursos naturales, considerando como prioritarias la conservación, vigilancia y restauración de los recursos naturales, agricultura ecológica, plantaciones agroforestales, ordenamiento de la ganadería y ecoturismo; actividades que son apoyadas en sus fases de: producción, comercialización y transformación de los productos. La población beneficiaria resulta similar a la de Alianza, productores rurales y habitantes que atienden labores de conservación de recursos naturales, que se encuentran en situación de marginación y vulnerabilidad en su calidad de vida.

El PIEPS es un Programa diseñado para otorgar ayuda económica mensual bajo la figura de autoempleo en labores de conservación de recursos naturales, producción sustentable rural, de supervisión y dictaminación de programas de trabajo, en las Delegaciones con suelo de conservación del D.F. La población objetivo de este Programa es igual a la del FOCOMDES, que resulta ser la misma que cubre el Programa de Alianza; para la línea de acción de supervisión de proyectos, son susceptibles de apoyo los habitantes con nivel escolar medio superior y superior.

Así pues, el GDF ha integrado el Programa de Alianza dentro de su política de desarrollo rural, y aunque con una apropiación lenta, lo ha tomado como modelo operativo para los programas locales mencionados, asimilándolo en función de las prioridades establecidas en su Programa General de Desarrollo del D.F. 2001 – 2006, especialmente dentro del Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), principal mecanismo de gobierno local en cuanto a la orientación social de su política del gasto y dentro del cual se ubican los programas referidos relacionados con el desarrollo de las zonas rurales en la Entidad.

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

En los inicios del Programa y durante varios años, la operación de la Alianza en el D.F. se dio sin un sentido de integralidad en lo que se refiere a la política de desarrollo rural en la Entidad y más bien resultaba competitivo con otros programas existentes; no obstante, en los últimos años, especialmente a partir del 2005, dentro de la política estatal se ha privilegiado la integración de fuentes de apoyo hacia los proyectos realizados, utilizando para tal fin los distintos programas que operan en la Entidad, tanto federales como locales, y que se encuentran incluidos en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del D.F. (PEC), en particular con el Programa local FOCOMDES, que resulta la más clara acción de integración.

Al respecto y atendiendo la recomendación surgida de la evaluación 2004, en el seno de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable del D.F, (CIDRUSDF), se previó la integración de un grupo de trabajo especializado, con la participación de las distintas Dependencias que concurren en el sector rural del D.F. y que se mencionan en la descripción de este órgano colegiado (Apartado 3.2.3), el cual estaría integrado al Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable en el D.F. (CDRUSDF). Adicionalmente se está conformando una matriz de complementariedad para la rápida identificación de las líneas estratégicas apoyadas por el PEC.

Ahora bien, por lo que respecta a la articulación de acciones entre los Subprogramas que conforman el PDR, esto es, entre PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, aún no ha sido posible lograr ese enfoque integral entre la inversión física con el desarrollo humano y social que se requiere para el logro de unidades productivas sustentables, por lo cual continua representando un asunto sobre el que se requiere trabajar con mayor intensidad, pues al parecer los beneficiarios siguen solicitando los apoyos con la seguridad de que tienen derecho a ellos, pero sin que exista aún el diagnóstico previo necesario de sus unidades productivas que permita saber en los aspectos que se quiere incidir para en ese sentido orientar los apoyos.

### **3.1.3. Evolución en la orientación del Programa en el Distrito Federal**

La evolución observada en el Programa de la Alianza en la Entidad ha sido lenta pero positiva, sobre todo por lo que respecta al número de beneficiarios apoyados y montos otorgados, consolidándose como el tercer programa de apoyo a la población rural en la Entidad.

No obstante, como se pudo observar en el Capítulo 2, dicha evolución se ha dado básicamente en el Subprograma de PAPIR, pues la operación de los Subprogramas de PRODESCA y PROFEMOR, estratégicos para el éxito del PDR en la Entidad, observan una tendencia a la baja, especialmente el Programa de PRODESCA.

Por lo que se refiere a los avances observados en cuanto a la orientación y en especial a la gestión del Programa en los últimos años, se puede apuntar que se han llevado a cabo acciones que han contribuido a dar mayor agilidad al proceso, tales como la capacitación a operadores de ventanillas, integración de grupos de trabajo para el análisis y evaluación de las solicitudes y el cambio de fiduciario; sin embargo aún existen cuestiones de importancia pendientes como la falta de seguimiento a las inversiones realizadas y otras que serán expuestas en este documento.

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

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

Desde el punto de vista del GDF., el Programa se diseñaba e implementaba desde el aparato central de la Entidad, con una escasa participación de las Delegaciones. No obstante, a partir del 2005, específicamente, durante la sesión extraordinaria del 9 de septiembre de ese año, el Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable en el D.F. (CDRUSDF), acordó el inicio del Programa de Descentralización en el D.F. con la instalación de los Comités Interinstitucionales para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), órgano equivalente y previo a la formación de los Consejos Municipales (Delegacionales para el caso del D.F.) de Desarrollo Rural Sustentable. Dichos Comités tienen la función de revisar las solicitudes del Programa de la Alianza, dando el dictamen sobre su viabilidad y pertinencia.

Dadas las condiciones políticas y administrativas de la Entidad, en cuanto a que las Delegaciones de Gobierno no son equiparables a los municipios, en el Distrito Federal se han realizado adecuaciones, como la creación de los Comités Interinstitucionales señalados, de manera de que éstas permitan acercar los beneficios del Programa a los productores e ir mejorando con mayor eficiencia en el Programa de Descentralización.

De acuerdo a lo establecido en las Reglas de Operación del Programa, en sus modificaciones del 14 de junio de 2005, el 19 de agosto del 2005 la Secretaria del Medio Ambiente del GDF y el Secretario de la SAGARPA, firmaron el Anexo Técnico en el que se asigna la distribución del 50% de presupuesto del PDR a cada una de las siete Delegaciones que cuentan con actividades rurales dentro del suelo de conservación, estableciendo una fórmula de distribución equitativa de la siguiente manera: El 50 % de los recursos mínimos del Programa de Alianza para el Campo destinados a los productores de bajos ingresos, ponderados en cada una de las 7 Delegaciones considerando: Población de alta y muy alta marginación (25%), población rural de la Delegación en relación al total del D.F (25%), otros criterios acordados entre la SAGARPA y el GDF tales como el presupuesto base (30%) y el potencial productivo agrícola (15%) y pecuario (en especial bovino 5%).

Sin duda lo anterior refleja un avance significativo en el proceso de descentralización del Programa.

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

Para la atención operativa de la Alianza y los programas mencionados, el Gobierno local tiene dentro de la estructura de la SMA, cuatro centros ubicados regionalmente en las zonas rurales, denominados Centros Regionales de Conservación de los Recursos Naturales y

Desarrollo Rural (CRCRNDR), dentro de los cuales se tiene una Subdirección de Desarrollo Rural que es quien se encarga directamente del Programa de la Alianza y funge como una de las ventanillas del mismo. Estos CRCRNDR atienden las siguientes zonas: CRCRNDR 1 Magdalena Contreras, Álvaro Obregón y Cuajimalpa; CRCRNDR 2 Tlalpan; CRCRNDR 3 Tláhuac y Milpa Alta y CRCRNDR 4 Xochimilco.

Asimismo, la Delegación de SAGARPA en el D.F. cuenta con tres Centros CADER, ubicados en las Delegaciones de: Xochimilco, Milpa Alta y Magdalena Contreras, que también fungen como ventanillas del Programa.

Adicionalmente, como se indicó, en el año 2005 se efectuó la descentralización del Programa a las siete Delegaciones que cuentan con áreas rurales; por tal motivo, y con la designación de los Coordinadores PROFEMOR, aproximadamente en el mes de agosto se trasladaron las ventanillas ubicadas en los Centros Regionales (CRCRNDR) a cada una de las Delegaciones señaladas, dejando de funcionar las mismas dentro de los CRCRNDR por el resto del año.

No obstante, para el 2006, de nuevo se contó con la operación de ventanillas para la Alianza, tanto en las siete Delegaciones, como en los cuatro CRCRNDR y, por supuesto en los tres centros CADER, dando en total 14 ventanillas en operación en 2006., lo que ha significado un mayor acercamiento a los productores rurales de la Entidad y un avance en materia de gestión.

La Unidad Técnica Operativa (UTODF), es la encargada de todo lo relativo a la operación técnico-administrativa, que implica asuntos derivados de la planeación, operación, integración, resguardo de expedientes, trámite y pago tanto de los apoyos a los beneficiarios, como a los técnicos y coordinadores PRODESCA y PROFEMOR, esta Unidad se encuentra ubicada como parte de las instalaciones de la DGCORENADER del GDF. y cuenta con 9 personas para realizar sus funciones.

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

#### **Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable del D.F. (CDRUSDF) y Consejo Distrital para el Desarrollo Rural Sustentable del D.F. (CDDRSDF).**

De acuerdo con el Convenio de Coordinación celebrado entre el Ejecutivo Federal (SAGARPA) y el Ejecutivo local (GDF.), firmado el 30 de abril de 2001 y vigente hasta la fecha, el Consejo Agropecuario para el Desarrollo Rural del D.F., órgano previo, equivalente y sustituido por el actual Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable del D.F. (CDRUSDF), es el órgano de decisión de los Programas de la Alianza para el Campo. En dicho Consejo participan las siguientes instancias: Lo preside el Jefe de GDF. o su representante, el Secretario Técnico es el Delegado de la SAGARPA en el D.F., y los Vocales están representados por los productores agrícolas, ganaderos y pesqueros de los siete productos más importantes en el D.F.

El actual Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable del D.F. (CDRUSDF) es una instancia para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural, en la definición de prioridades regionales, en la planeación de los recursos que la Federación, el GDF. y sus Delegaciones acuerden para el apoyo de las inversiones productivas y para el desarrollo rural sustentable.

Dicho Consejo fue constituido el 21 de mayo de 2004 y está integrado por: a) Representantes de las dependencias del GDF. que determine el Ejecutivo local, entre ellas Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien preside el Consejo, teniendo como suplente al Director General de la CORENADER), b) El titular de la Delegación de SAGARPA en el D.F., quien funge como Secretario Técnico del Consejo; c) Representantes de dependencias federales; d) Representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural; e) Representantes de las organizaciones de productores, agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; f) Los asambleístas que determinen las Comisiones respectivas de la Asamblea (Congreso) de Representantes Local; g) Representantes de las instituciones de crédito y banca de desarrollo relacionadas con el desarrollo rural. Pueden ser invitados permanentes: a) Representantes de cada Comité de los Sistema-Producto; b) Representantes de Instituciones de educación e investigación y asociaciones profesionales del sector; c) Representantes de organismos no gubernamentales; d) Cualquier otro agente que a juicio del Consejo amerite ser convocado.

Entre otras atribuciones del CDRUSDF se encuentran el de coadyuvar en la definición de propósitos para otorgar los apoyos a la capitalización e inversión en el campo; participar en todas aquellas acciones relacionadas con la conservación y la salvaguarda del medio ambiente y los recursos naturales y coadyuvar en la determinación de productos básicos y estratégicos; en la evaluación de la política del sector en el D.F. y en la propuesta de estímulos fiscales para las acciones de producción, reconversión, industrialización e inversión en el medio rural, entre otras.

Toda vez que en el D.F. únicamente existe un Distrito de Desarrollo Rural, el CDRUSDF está constituido con un doble carácter, el de Consejo Estatal y de Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable en el D.F. (CDDRSDF), aún cuando son dos instancias diferentes con estatutos propios, el CDRUSDF a través de sus miembros permanentes titulares, trata los asuntos de carácter ejecutivo y, a través de sus miembros permanentes suplentes, lleva a cabo los asuntos técnicos y operativos del Consejo Distrital, que son puestos a consideración y aprobación del propio CDRUSDF. Es en el seno del CDDRSDF donde son nombradas las distintas Comisiones de Trabajo, como instancias auxiliares de ese Consejo, sobre diversos temas sustantivos que se requieran.

Las Comisiones de Trabajo establecidas actualmente son:

- 1) Desarrollo de Capacidades.- Aborda temas como impulso a la cultura, asistencia técnica, educación cívica, organización, capacitación y promoción del empleo;
- 2) Seguridad y bienestar social.- Se tratan temas como seguridad social para productores y jornaleros, planificación familiar, combate a la pobreza y marginación, equidad y género, grupos indígenas, protección familiar, jóvenes, protección civil, grupos vulnerables, salud y alimentación;
- 3) Infraestructura y equipamiento rural.- Los temas a tratar en esta Comisión son: obra rural, maquinaria y equipo, captura y tratamiento de agua;
- 4) Ordenamiento territorial y conservación de recursos naturales.- Temas relacionados con la identificación de microcuencas, sustentabilidad de actividades socioeconómicas, ordenamiento ecológico, producción de servicios ambientales, tenencia y disposición de tierras, salud animal y sanidad vegetal;
- 5) Investigación y transferencia de tecnología.- Temas relacionados con el sello verde, agricultura orgánica, estudios y módulos demostrativos;
- 6) Información y normatividad.- Con temas relacionados con bancos de datos, leyes, normas, reglamentos y vinculación institucional; y

7) Comercialización y financiamiento.- Temas relativos a mercados, comercio local, regional e internacional y financiamiento social

Durante 2005 el CDRUSDF y con su carácter de CDDRSDF, se vio fortalecido con la acciones antes mencionadas, además de que realizó seis (6) sesiones ordinarias y cinco (5) extraordinarias y el (CDDRSDF) un total de 5, 2 de las cuales fueron ordinarias y 3 extraordinarias Cabe hacer notar que en la 8ª. Sesión Ordinaria del CDRUSDF, celebrada el 28 de agosto de 2005, fueron presentados los resultados de la Evaluación del PDR para el año de 2004, de la cual se derivó la formación de un Grupo de Trabajo para dar seguimiento a las recomendaciones vertidas en dicha evaluación. Este es un avance que merece destacarse, por el nivel de importancia que se le está dando a las evaluaciones externas, así como al cumplimiento de las recomendaciones.

Los miembros permanentes titulares que integran el CDDRSDF son en total 106, presidido por el Jefe del Distrito de Desarrollo Rural 042 en la Entidad, y fungiendo como Secretario Técnico un representante de los Centros Regionales de la DG CORENADER- GDF; 39 representantes de dependencias federales, estatales, delegacionales, de la Asamblea Legislativa del DF y de instituciones de crédito; 61 representantes de organizaciones de productores, dentro de los cuales se encuentran los de los 7 Sistemas - Producto en la Entidad; 4 invitados permanentes y 4 representantes de instituciones educativas y de investigación.

Acorde con el Convenio referido, es en el seno del CDRUSDF que son definidas las metas y alcances de cada uno de los Subprogramas de la Alianza, estableciendo para cada uno, su propio Anexo Técnico, en los que se estipula la participación tanto del GDF., como de la SAGARPA y de los productores.

**Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable en el D.F. (CIDRUSDF).**

Esta Comisión fue creada el 12 de noviembre de 2002 con el fin de incorporar y dar coherencia, con una orientación estratégica y una visión compartida del desarrollo rural, a las políticas, instrumentos y acciones de todas las dependencias que actúan dentro del sector en el D.F., entre otras: SAGARPA, SEMARNAT, SEDESOL, SE, Financiera Rural (FR), FIRA, SRA, CONAFOR, FIRCO, FONAES y la propia DG CORENADER-GDF. En el seno de esta Comisión se tiene estructurado el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable en la Entidad (PEC).

Esta Comisión está presidida por la DG CORENADER-GDF y su Secretario Técnico es el Delegado de la SAGARPA en el D.F, contando con 10 vocales que corresponden a cada uno de los representantes de las dependencias federales señaladas. Este mismo grupo se ha decidido que se constituya en el Grupo Técnico de alto nivel que, en apoyo del CDRUSDF, le dé coherencia, desde un enfoque de integralidad, a las acciones y fondos concurrentes autorizados a todos los programas de la Entidad, incluyendo el Programa de la Alianza para el Campo. La constitución de este Grupo técnico de alto nivel, atiende una de las recomendaciones de evaluaciones anteriores y es de esperarse que, con el tiempo, su trabajo se deje sentir en una mayor coherencia de las acciones del Programa en una visión de largo plazo.

**Comité Técnico del Fondo de Fomento Agropecuario del D.F. (FOFADF)**

El Comité Técnico del FOFADF está presidido por el GDF., con el Director General de la CORENADER- SMA como Presidente Suplente y el Delegado de la SAGARPA en el D.F.

como Secretario Técnico, con un suplente; más 6 Vocales propietarios, con sus Suplentes, dentro de los cuales se ubican diversos funcionarios de la SAGARPA en el DF y de la DGCORENADER- GDF, así como 1 Representante de la Institución Fiduciaria para el Programa (Scotiabank Inverlat, S.A.) y 1 Invitado de la Contraloría Interna de la Secretaría del Medio Ambiente en el GDF.

### **Comisión de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS)**

Esta Comisión funciona como Órgano Técnico Auxiliar tanto del CDRUSDF en cuanto a los asuntos específicos para la operación técnica del PDR en la Entidad, como del Comité Técnico del FOFADF, y al igual que este Comité Técnico, la CDRS está presidida por el GDF., con el Director General de la CORENADER- SMA como Presidente Suplente y el Delegado de la SAGARPA en el D.F. como Secretario Técnico, con su suplente, el Coordinador de la UTODF como Vocal suplente, 9 Representantes Titulares del GDF, SAGARPA en el DF, Grupo Produce, A.C. e INCA- Rural y 8 Representantes Suplentes, más 3 invitados entre los que se encuentran 2 Representantes de la Contraloría Interna de la Secretaría del Medio Ambiente en el GDF.

Las reuniones realizadas por la CDRS durante 2005 fueron 13 y en el presente año se llevan realizadas 9 reuniones, las cuales tienen como objetivo básico informar al Comité Técnico del FOFADF, al CDDRSDF y finalmente al CDRUSDF, sobre los avances del Programa Alianza para el Campo en su conjunto así como del avance específico de cada uno de los Subprogramas que lo conforman.

### **3.3. Proceso de planeación**

La visión especial del desarrollo rural contemplada por el GDF. se encuentra fundamentada en diversos planes y programas que resultan clave en el diseño de la estrategia a seguir para asegurar que el Programa de la Alianza pueda resultar complementario y acorde con las políticas de la Entidad en materia de desarrollo de las áreas rurales, por lo que se ha requerido de un proceso de planeación particular que a continuación se expone.

#### ***3.3.1. Instrumentos de planeación del desarrollo rural sustentable en el D.F.***

De acuerdo con los propósitos establecidos en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, como estrategia programática, el gasto del GDF. en materia de desarrollo social, dentro del cual se inscribe el desarrollo rural, está orientado por el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS), mismo que incluye acciones en materia de alimentación, salud, educación, empleo, prevención del delito y vivienda, entre otras, que responden a demandas de la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad o en situaciones de riesgo, sobre todo las que habitan en zonas de muy alta, alta y mediana marginación. Así pues, dentro de los Subprogramas integrados al PITDS se encuentra el PIEPS, el FOCOMDES, el Desarrollo Forestal y el Programa de la Alianza.

Es en el marco del PITDS que se impulsan las acciones establecidas en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F., instrumento que, como se indicó en el Capítulo 1, regula todas las actividades a desarrollar en el área rural del D.F., considerada como Suelo de Conservación, pues, como se señaló con anterioridad, en esta Entidad atípica uno de los problemas ambientales asociados a la pérdida de áreas productivas es el avance de la mancha urbana que paulatinamente transforma el suelo agrícola en pavimento, además de

que las actividades productivas avanzan sobre zonas boscosas deteriorando el equilibrio ecológico y el valor de dicho suelo compite con el valor inmobiliario que tiene.

De esta manera, aún cuando para efectos de la política del gasto establecida por el GDF. en el Presupuesto de Egresos 2005, el Programa no se ubica en el Gabinete de Desarrollo Sustentable, sino como parte de los programas sociales plasmados en el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), desde el punto de vista del análisis programático del Presupuesto para ese año, la Alianza si está integrada al Gabinete de Desarrollo Sustentable, junto con el resto de programas señalados como responsabilidad de la Secretaría del Medio Ambiente (SMA).

Por otro lado, de acuerdo a las prioridades de la Entidad y atendiendo a los factores críticos, la concurrencia lograda, a través de la Comisión Intersecretarial, de todas las instituciones ha permitido la instrumentación de los planes rectores por microcuencas, mismos que permiten distinguir los factores que inciden en la degradación del medio ambiente pero usando como unidad de intervención a la microcuenca que se ha transformado en la unidad para el diseño de políticas públicas para el desarrollo rural sustentable en el D.F.

Existen 25 microcuencas, 1 al norte en la Sierra de Guadalupe y 24 al poniente y sur, 17 de estas microcuencas están inmersas en el suelo de conservación ecológica del Distrito Federal. A la fecha se cuenta con 12 planes rectores de las microcuencas: Santo Desierto, Agua de Leones, Río Magdalena, Arroyo Santiago, Río San Lucas, Río Milpa Alta, Arroyo Viborillas-regaderas, Arroyo San Buenaventura, Río Eslava, Ocopiaxco, Río San Gregorio, y de la microregión chinampera.

Además, dentro de los instrumentos de planeación utilizados cabe hacer mención a los Planes rectores de las cadenas prioritarias en el D.F., los cuales han servido de apoyo para orientar la asignación de recursos del Programa en parte del 2005, debido al hecho de que tales Planes fueron realizados durante el primer semestre del año, por lo que básicamente resultaron normativos en su totalidad hasta el ciclo 2006. Los Planes elaborados hasta la fecha son para los Sistemas - Producto: Apícola, Nopal, Ornamentales, Hortalizas, Ovinos y Amaranto.

Igualmente, es fundamental incluir en el proceso de planeación, el esfuerzo realizado a nivel delegacional, a través de los Planes Delegacionales y el análisis de la problemática particular generado en el seno de los Comités Interinstitucionales de cada Delegación, considerando esta instancia no sólo como de captura de las solicitudes generadas en cada zona, sino con el nivel de decisión que implica el tener mayor conocimiento de los problemas por encontrarse más ligados a la localidad, lo que además, permitirá fortalecer la autoridad local; por tal motivo, en el futuro, estos planes, que actualmente se encuentran en elaboración, deberán ser incluidos como instrumento básico para una mejor planeación del Programa en la Entidad.

Este esfuerzo de planeación es solamente el inicio, que deberá producir resultados en la asignación de los apoyos en ejercicios posteriores, de tal manera que los planes se elaboren de abajo hacia arriba.

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

Como ya se indicó, las prioridades del G.D.F. en materia de desarrollo rural están enmarcadas en el PITDS y es aquí donde se puede observar el comportamiento de la asignación de recursos del GDF al Programa de la Alianza en los últimos años, en relación con el resto de los programas destinados a la producción y fomento de la actividad agrícola, forestal y

pecuaria en la Entidad. En este sentido, podemos ver como ha venido disminuyendo la participación del GDF en el Programa que, de 33 millones de pesos programados en el año 2002, cayó a 5 millones únicamente en el 2005 y 2006, cifras que pueden compararse con las destinadas a los programas locales como FOCOMDES que fueron de 50 y 51.5 millones para esos mismos años. Ver Cuadro No. 7.

Cuadro No. 7. Presupuesto del GDF 2002 - 2006 (Pesos) a/

Programa	2002 b/	2003 b/	2004 c/	2005 c/	2006 c/
Alianza	33,711,266	28,905,879	10,300,000	5,000,000	5,150,000
PIEPS	49,789,041	60,000,000	45,900,000	45,000,000	46,350,000
FOCOMDES	104,089,251	104,461,479	96,195,000	50,000,000	51,500,000

a/ Presupuesto programado

b/ Progreso con Justicia

c/ Desarrollo Sustentable

Fuente: Presupuesto de Egresos del D.F.. <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/>

El 31 de mayo del presente año fue firmado un Adeddum al Anexo Técnico del PDR 2006, en el cual se efectuó un incremento del 60% de los recursos aportados por el GDF., los que fueron básicamente destinados a ampliar el presupuesto de PRODESCA y PROFEMOR, esto parece significar la intención de incrementar la importancia hacia el Programa en su conjunto.

### 3.3.3. Anexos técnicos

Uno de los avances significativos en el proceso de gestión observado para el Programa. se refiere a la mayor oportunidad con la cual se han venido realizando los Cierre-Finiquito, pues año con año el periodo transcurrido entre el término del año fiscal y la realización del Cierre – Finiquito correspondiente ha venido disminuyendo, observándose para 2001 un período de casi 2 años para que el Cierre pudiera efectuarse y llegando al Ciclo 2005 en donde el Cierre se efectuó con un periodo de tres meses después del fin del año fiscal - ver Cuadro No. 8-.

Cuadro No. 8. Oportunidad para el Cierre – Finiquito de los ejercicios 2001 - 2006

AÑO	Fecha de suscripción Anexo Técnico	Fecha Cierre - Finiquito	Años/Meses Después del 31 dic. de cada año
2001	30 mayo 2001	17 noviembre 2003	1/11
2002	31 mayo 2002	30 abril 2004	1/04
2003	31 julio 2003	14 octubre 2004	0/10
2004	11 marzo 2004	11 julio 2005	0/07
2005	19 agosto 2005	31 marzo 2006	0/03
2006	31 mayo 2006		

### 3.4. Asignación de recursos

Uno de los conceptos clave para la instrumentación del Programa se refieren a la forma como los recursos son asignados entre los distintos aspectos prioritarios considerados, de manera que realmente sean canalizados a la población objetivo y se conviertan en un verdadero detonante de desarrollo en la región, cuestiones que serán tratadas en este Apartado.

### **3.4.1. Focalización**

El CONAPO considera que en el D.F. el grado de marginación es muy bajo; no obstante, la política del Gobierno local, de acuerdo con lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico ya mencionado en el Capítulo 1 (Inciso 1.1.1.2), contempla la totalidad de las zonas rurales de la Entidad como zonas de muy alta marginación; así pues, con esta premisa, la entrega de los apoyos diferenciados para el Ciclo 2005 se llevó a cabo en función de las siguientes prioridades: En primer lugar buscando el impulso a proyectos integrales, buscando la reconversión productiva hacia actividades agropecuarias de bajo impacto de agua y energía, seguido del fomento a la integración de cadenas agroalimentarias, así como la atención a grupos, cuencas y regiones prioritarias, así como a la atención de los factores críticos derivados de la degradación del medio ambiente, todos ellos considerando la atención a personas que no tienen condiciones para proteger su suelo, y que no son solicitantes individuales sino forman parte de un grupo de productores.

En especial, para el caso del apoyo al fomento de la integración de cadenas, la escasa oferta de proyectos, la falta de asesoría especializada pero sobre todo la dificultad existente para lograr la organización de los productores son las causas fundamentales para que no se den mayor cantidad de recursos dirigidos hacia proyectos en rubros tales como: acopio, posproducción, transformación y comercialización, que conduzcan a una integración vertical de las cadenas.

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

En relación con este aspecto y de acuerdo con las Reglas de Operación, en el año 2005 la totalidad de los recursos canalizados por el Programa se otorgaron mediante la presentación previa de un proyecto, tendencia que ya se venía construyendo desde años anteriores, y en opinión de la totalidad de los funcionarios y operativos entrevistados esta medida reviste gran importancia para el desarrollo del Programa puesto que representa una manera más eficiente de contribuir al fortalecimiento de las organizaciones, a una mejor focalización de las inversiones, mayor permanencia de las mismas, así como a la generación de un compromiso más consciente y comprometido por parte de los productores.

No obstante, en la práctica, y de acuerdo con varios de los mismos OA entrevistados, actualmente los proyectos en su mayoría sólo funcionan para lograr el otorgamiento del apoyo de la Alianza debido al pobre diseño y funcionalidad que representan y, una vez obtenido éste, se deja de dar continuidad al funcionamiento de los mismos, es decir, no se cuenta con un apoyo técnico que permita darle seguimiento a las inversiones de acuerdo a lo proyectado, ejemplo de ello son los pocos apoyos de PRODESCA destinados la puesta en marcha de los proyectos, así como los pocos PSP capacitados para ese fin.

Por tal motivo, se hace indispensable promover la elaboración de proyectos que presenten una congruencia real y que sean realizados por PSP especializados en el tema de que se trate y con un compromiso del propio PSP para llevar a cabo no sólo el diseño del proyecto, con un diagnóstico bien definido, sino también la puesta en marcha, de manera que el mismo técnico, junto con los productores realicen las adecuaciones, adiciones y modificaciones que el propio proyecto requiera sobre la marcha. Adicionalmente, es necesario que se de preferencia a la articulación con otros Programas y Subprogramas, a fin de garantizar en mayor medida su éxito. Asimismo, sería conveniente que los proyectos incluyan una visión de largo plazo de la

unidad productiva, en lugar de limitarse solamente a fundamentar el apoyo para el ejercicio en que se solicita

Lo anterior implica que, además, se deben fortalecer aún más las instancias encargadas de realizar la evaluación de los proyectos, a fin de que sean autorizadas únicamente las solicitudes que cuenten con proyectos debidamente estructurados, con el apoyo adecuado para ponerlos en marcha y con la supervisión de campo necesaria por parte de los operadores del Programa.

En este sentido, y en respuesta a la recomendación de la evaluación anterior sobre la necesidad de emprender una campaña de difusión y capacitación sobre las características y bondades de los proyectos integrales entre los actores y beneficiarios del Programa, se incorporó al Programa de Capacitación de Delegación de la SAGARPA en el D.F. la celebración, en noviembre de 2005, de un curso sobre formulación, diseño y evaluación de proyectos destinado a 17 personas involucradas con la operación del Programa y se contempla la ampliación de estos cursos a todos los actores involucrados.

Otra de las recomendaciones de la evaluación 2004 fue en el sentido de destinar mayores recursos al fortalecimiento de la capacidad de supervisión y seguimiento de los proyectos, por lo que durante el 2005 se conformó un Grupo de Supervisión con integrantes de la SAGARPA, la DGCORENADER y de la Contraloría Interna, el cual diseñó una cédula de supervisión que fue aplicada a una muestra de 60 unidades y permitió la generación de reportes con observaciones particulares al cumplimiento de los proyectos apoyados. Actualmente se trabaja en la integración de una base de datos de las unidades de producción y proyectos supervisados en 2005 y 2006, ampliando el universo de muestra a 72 proyectos. Resulta de particular importancia incorporar a las labores de supervisión de estos proyectos la realización de evaluaciones *expost* de los mismos que indiquen la forma en que el apoyo ha sido útil o no, y poder reflejarlo en otros proyectos apoyados.

Respecto a la recomendación emitida también en la evaluación del ejercicio anterior, en lo referente a la conveniencia de diseñar proyectos tipo, de acuerdo a las necesidades de la Entidad y a las prioridades de inversión establecidas, es preciso mencionar que aún queda pendiente la elaboración de estos proyectos tipo. No obstante, después de haber revisado los proyectos incluidos en 2005, se concluyó que más del 30% carecieron de una estructura mínima, generando la exclusión de los solicitantes al PAPIR por la falta de información mínima para efectuar su evaluación con objetividad, por lo que para el ejercicio 2006 se estableció una Estructura Tipo de un Perfil de Proyecto, la cual incluye los criterios mínimos que deben contener las solicitudes de grupos de productores con monto de \$1.00 hasta \$150,000.00, esta se integra como Anexo No. 4.

Es importante señalar que la instrumentación de las acciones señaladas, tanto en lo que se refiere a la capacitación de los operadores en materia de proyectos, la supervisión por muestreo de los proyectos realizados y la autorización de proyectos estructurados bajo criterios mínimos, representan un avance cuya consolidación incidirá favorablemente no sólo en la asignación de los recursos del Programa, sino en los resultados de la ejecución de los mismos proyectos.

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

La política seguida por el GDF en materia ambiental ha obligado a que en esta Entidad el fomento a las actividades no agropecuarias se convierta paulatinamente en un renglón cada

vez más prioritario, por la orientación que se tiene hacia explotaciones agrícolas poco demandantes de agua e inhibiendo o intentando reconvertir las explotaciones pecuarias hacia otro tipo, particularmente hacia la generación de actividades como el acopio, posproducción, transformación, comercialización y otras en sectores como turismo, comercio e industria.

Para este fin el monto canalizado en el Ejercicio 2005 fue de \$1,638.4 miles de pesos para 17 solicitudes apoyadas, monto que representa el 9.3% del monto total operado para ese año.

#### **3.4.4. Mecanismos alternativos de reembolso**

En el D.F. no existen mecanismos alternativos de reembolso, pues la totalidad de los apoyos otorgados no son recuperables, incluso, existe la posibilidad de que la parte que le corresponde al productor aportar dentro del proyecto, tenga su origen en varias ocasiones en recursos provenientes del programa FOCOMDES, lo que propicia que el proyecto se realice al 100% con subsidio, esto es, como apoyo a los productores de muy bajos ingresos; no obstante, se requiere analizar esta política y revisar la posibilidad de aplicar otros mecanismos puesto que, de acuerdo con OA entrevistados, en años anteriores existían muy pocos proyectos de productores con capacidad para aportar el 30% del monto de inversión requerido, y ahora ya se ve con más frecuencia a ciertos productores que se acercan a solicitar otros tipos de apoyos que contemplan la obligación de aportar la parte del valor del proyecto que de conformidad a las RO establece, o incluso consideran la posibilidad de realizar ciertas inversiones vía financiamiento.

Respecto a la forma como se realiza el desembolso de los apoyos del Programa, en un porcentaje muy elevado se hace mediante el pago directo al proveedor del bien, previa entrega de la factura correspondiente. Existen algunos casos, sobre todo en los apoyos para construcciones de: silos, bodegas, etc., en que el pago del apoyo se realiza a través de tres ministraciones, mediando para cada una su correspondiente acta de entrega-recepción.

### **3.5. Circuito operativo**

El proceso operativo realizado en el D.F. para el PDR de la Alianza implica a varias instancias: El Comité Técnico del FOFADF, el fiduciario, que en este caso es el Scotiabank Inverlat, S.A., la Comisión de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS), la UTODF, el Distrito de Desarrollo Rural de la SAGARPA y las 14 ventanillas que operan para recibir solicitudes: 3 ventanillas que corresponden a cada uno de los CADER – SAGARPA, 4 ventanillas ubicadas en cada uno de los Centros Regionales de Conservación de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CRCRNDR de la DGCORENADER del GDF), y 7 ventanillas nuevas correspondientes a cada una de las Delegaciones con suelo de conservación, consideradas como rurales en la Entidad. El proceso funcional de todas estas entidades es motivo de análisis de este apartado.

#### **3.5.1. Procesos administrativos en el D.F.**

En el D.F. se tienen establecidos dos procesos para la atención de las solicitudes del Programa, similares pero distintos para algunas partes importantes del proceso (evaluación de los proyectos), uno es el que se ha venido realizando desde ciclos anteriores, que es el de las solicitudes que ingresan a través de las ventanillas de los CADER (3) y los CRCRNDR (4) y otro el que se ha establecido a partir de 2005 con la descentralización del Programa a las Delegaciones con suelo rural y la apertura de las 7 ventanillas correspondientes, al cual se hace alusión en el Inciso 3.5.3 (Operación Descentralizada).

La secuencia seguida por las solicitudes que ingresan por los CADERs y los CRCRNDR es la siguiente:

Más o menos un mes antes de que se abran las ventanillas, los CADERs y los CRCRNDR se reúnen con productores para informar del Programa y sus requisitos y se abre libro de registros. Se inicia la recepción de solicitudes, el beneficiario ingresa su solicitud con el proyecto correspondiente, el encargado de la ventanilla revisa que la solicitud esté bien llenada y que incluya la documentación completa con su proyecto, así como la Constancia de Uso de Suelo o estudio de impacto ambiental correspondiente, firma el registro en su libro de control y expide un folio; se captura en el SISER copia del expediente.

Semanalmente se realiza un corte de solicitudes, los expedientes originales se envían a SAGARPA quien revisa la documentación y las envía a la UTODF en donde son revisadas por un Grupo de Trabajo integrado por técnicos de la SAGARPA, la UTODF y la Dirección de Ordenamiento Ecológico y Regulación Territorial de la DGCOENADER del GDF, quienes determinan su viabilidad; los que cumplen con ese requisito se presentan a la Comisión de Desarrollo Rural (CDRS) quien hace un dictamen y los envía para su autorización al Comité Técnico del FOFADF en donde son finalmente autorizados, instruyendo para realizar el pago correspondiente; para ello, las solicitudes se regresan a la UTODF que es quien emite la notificación positiva al productor y la remite a la ventanilla que la generó quien la entrega al beneficiario, dándole 30 días para que realice el pago de la parte que le corresponde (generalmente directo al proveedor) y ejecute el proyecto. A la terminación, es la propia ventanilla quien elabora el acta de entrega – recepción de los bienes y envía ésta a la UTODF, donde se prepara la orden de pago al proveedor, misma que se remite al Banco (Scotiabank Inverlat, S.A.) para que se emita el pago, generalmente directo al proveedor, a fin de que éste proceda a entregar el bien apoyado. Ver Anexo No.3.

Cabe señalar que, en el caso de que una solicitud no sea aprobada, hasta el ciclo 2005 no se emitía un acuerdo con las razones del rechazo, ni existía una instancia encargada de comunicar al beneficiario la negativa; no obstante, para el Ejercicio 2006, el Comité Técnico del FOFADF ha acordado que serán los responsables de cada ventanilla los encargados de comunicar a los interesados las causas de rechazo de su solicitud, por lo que se espera que con esta práctica se logre un avance más en la gestión del Programa, pero habrá que hacerlo del total conocimiento de dichos operativos, pues, de acuerdo a las entrevistas de OA, no se tiene conocimiento aún de esta nueva práctica.

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

El proceso operativo desde la recepción en ventanillas hasta la entrega de los recursos ha tenido avances sobre todo en la última fase del proceso, esto es, la entrega final del recurso al beneficiario, debido básicamente a la decisión de cambiar de fiduciario de la Financiera Rural al Scotiabank Inverlat, S.A. ; esto ha significado que actualmente el pago final del apoyo no lleve más allá de 3 a 5 días para su entrega, lo cual ha provocado una disminución de consideración en el proceso total.

No obstante, es necesario dar mayor agilidad al trámite de la solicitud en sus diferentes fases de manera que puedan acortarse aún más los tiempos de la gestión y los recursos puedan ser entregados al beneficiario en un tiempo que resulte más útil para sus necesidades, entre otras, la de empatarlas con los ciclos productivos; aunque esto último, más que relacionarse con el

proceso recepción de solicitudes – entrega del recurso, tiene que ver con los tiempos de apertura de las ventanillas, lo cual depende de la autorización y entrega de las aportaciones tanto Federales, como Estatales.

Uno de los requerimientos obligatorios existente para todas las solicitudes tiene que ver con la revisión que realiza la Dirección de Ordenamiento Ecológico del GDF del total de solicitudes apoyadas, a fin de revisar que el área del proyecto no se encuentre en área restringida de acuerdo con el Programa General de Ordenamiento Ecológico, de ser así, el productor debe presentar, junto con el proyecto y la solicitud, la Constancia de Uso de Suelo o el estudio de impacto ambiental para justificar la ubicación de la explotación productiva. Aún cuando este requisito existe desde años anteriores; durante 2005 se hizo efectiva la exigencia de su presentación. Esto resulta particularmente importante para las explotaciones ganaderas por los problemas de impacto ambiental que puedan representar.

Cabe señalar que uno de los factores críticos para un mejor funcionamiento del circuito operativo lo sigue representando el SISER pues aún no opera con la agilidad requerida para manejar en red la información total del Programa. Sin embargo, se realizaron esfuerzos buscando su descentralización para las operaciones del D.F., para ello en el 2006 fueron aprobados recursos para la compra de un servidor que alojará al SISER así como para el equipamiento necesario para tener en línea al total de ventanillas y el software requerido para la operación del SISER desconcentrado.

### **3.5.3. Operación descentralizada.**

El Anexo Técnico del Programa de Descentralización fue firmado el 19 de agosto del 2005, por lo que a finales de ese mismo mes se abrieron las ventanillas de cada una de las 7 Delegaciones con actividad rural, determinando cerrar por el resto del ciclo las ventanillas correspondientes a los Centros Regionales de la CORENADER- GDF, aún cuando, como ya se mencionó, fueron de nuevo abiertas para el ciclo 2006.

Con la creación de los Comités Interinstitucionales para el Desarrollo Rural (CIDRS) y la contratación de un Coordinador PROFEMOR en cada Delegación, la forma de operación difiere un poco de la secuencia operativa normal seguida para las solicitudes ingresadas a través de los CADER y los CRCRNDR. La secuencia seguida por estas solicitudes es la siguiente:

Con posterioridad al ingreso de la solicitud con el proyecto correspondiente por parte del beneficiario, el encargado de la ventanilla (Coordinador PROFEMOR) revisa la documentación, registra en su libro de control, expide un folio y presenta las solicitudes recibidas al Comité Interinstitucional (CIDRS), en cuyo seno se analiza y se dictamina técnicamente el proyecto, convirtiéndose en un primer tamiz de dicha solicitud; las solicitudes se presentan al CDRUSDF quien las aprueba y regresa a la ventanilla correspondiente en la cual se capturan en el SISER y se turnan al DDR; este recibe la solicitud con el proyecto y los valida turnándolos a la UTODF en donde se integra a la carpeta de acuerdos de la Comisión de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS) ,quien los valida y los envía para su autorización al Comité Técnico del FOFADF en donde son finalmente autorizados, instruyendo para realizar el pago correspondiente, para lo cual las solicitudes se regresan a la UTODF que es quien emite la notificación positiva al productor y la remite a la ventanilla que la generó, quien la entrega al beneficiario dándole 30 días para que realice el depósito de su parte y ejecute el proyecto; a la terminación, es la propia ventanilla quien elabora el acta de entrega – recepción de los bienes

y envía ésta a la UTODF donde se prepara la orden de pago al proveedor, misma que se remite al Banco (Scotiabank Inverlat, S.A.) para que se emita el pago. Ver Anexo No. 3

Como puede observarse, a diferencia de la operación centralizada, en las operaciones provenientes de las ventanillas de las Delegaciones, es en el seno del Comité Interinstitucional en donde prácticamente se dictaminan las solicitudes, por lo que los tiempos requeridos hasta la llegada a la CDRS podrían ser acortado; no obstante, el hecho de esperar a que el CDRUSDF tenga reunión para aprobar las solicitudes puede retrasar su trámite final, por lo que es un paso que podría obviarse. Adicionalmente, se pudo observar que existen diferencias de visión y prioridades sobre el Programa entre las Delegaciones y la CORENADER- GDF, lo cual se debe a la ausencia de lineamientos sobre los criterios, conceptos, funciones y facultades de cada una de las unidades a las que se descentraliza la operación.

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

Como podemos deducir de lo mencionado en los capítulos anteriores, para el caso particular del D.F. es de vital importancia el equilibrio entre las actividades productivas con la conservación de los recursos naturales para permitir un verdadero desarrollo rural en las zonas con suelo de conservación de la Entidad; en este sentido, para lograr el éxito del Programa y la permanencia de las inversiones realizadas como un paso necesario para el desarrollo señalado, se requiere de recursos humanos bien capacitados no sólo en aspectos técnicos, sino también organizativos, administrativos y con mentalidad empresarial. Para tal fin, el Programa de la Alianza está diseñado para apoyar los aspectos mencionados y contribuir a la sustentabilidad de los proyectos a través del Subprograma de PRODESCA.

Sin embargo en la Entidad, aún cuando existe un reconocimiento por parte de los OA entrevistados en cuanto a que este Subprograma ha permitido una visión más completa del desarrollo rural, el mismo todavía sigue representando uno de los eslabones más débiles del Programa, toda vez que no se han logrado avances sustanciales respecto a la calidad de los proyectos realizados por los PSP y continua requiriéndose fortalecer la capacidad de supervisión y seguimiento de los mismos, indispensable para el logro de la sustentabilidad aludida.

Los servicios apoyados dentro del PRODESCA son cuatro: Diseño de proyectos, Puesta en marcha, Consultoría y Capacitación, y son realizados a través de empresas o prestadores de servicios profesionales, para los cuales el INCA Rural capacita a los PSP y el CECADER se encarga de supervisar su trabajo.

Uno de los aspectos que llama la atención en cuanto a la estrategia del PRODESCA, es la separación existente entre el servicio de Diseño de un proyecto y su Puesta en Marcha, puesto que, para asegurar su éxito, un proyecto requiere de que ambos eslabones no se rompan, y el considerar tales servicios de manera separada ayuda a que dicha premisa no se cumpla; ejemplo de esta separación se encuentra en el hecho de que la mayoría de los PSP acreditados para dar servicio, tienen su acreditación para diseñar proyectos, pero no están capacitados para poner en marcha los mismos, lo que determina que el eslabón de acompañamiento se corte desde el inicio por la falta de personas capacitadas para realizar dicha actividad y permitir que los productores puedan llevar a feliz término el proyecto apoyado. Ver Cuadro No. 9

### **3.6.1. Apropiación del Subprograma.**

La apropiación de este Subprograma por parte de los actores involucrados en el Programa dentro de la Entidad, ha ido avanzando de manera lenta pero con una mayor concientización de las virtudes de este Componente; sin embargo, durante los últimos 3 años la disminución de los montos asignados, de las actividades y montos operados a través PRODESCA manifiesta la necesidad de poner atención especial al Subprograma en su conjunto, a fin de poder articularlo más adecuadamente con el resto de las inversiones del Programa.

Cabe señalar que durante el 2005 se realizaron diversas reuniones de coordinación entre la Delegación de la SAGARPA en el DF, la DG CORENADER, la UTODF, el INCA Rural y el CECADER, iniciando con un diagnóstico de la problemática tanto de este Subprograma como del PROFEMOR, a partir del cual se realizaron diversas acciones tales como: el diseño de un Tablero de Control por parte del CECADER para llevar la sistematización del Programa y tener un puntual seguimiento de las solicitudes generadas; también se efectuó un taller de capacitación al personal de las ventanillas para darles a conocer las reglas del Programa y sus componentes; igualmente se celebró reunión con los PSP para actualizarlos en cuanto a las reglas vigentes y uniformizar criterios y requisitos de los Subprogramas.

Las acciones emprendidas muestran el interés por identificar la problemática y solucionar los puntos de conflicto de este Subprograma, sin embargo y debido a la gran cantidad de actores involucrados es necesario continuar con este esfuerzo de manera de llevar un control estricto tanto de los trabajos de los PSP, como de cada una de las solicitudes ingresadas y sus resultados.

Por otro lado, parecería que el esfuerzo de estas reuniones de coordinación bien podría ampliarse para ubicar los proyectos que requieren de apoyos adicionales por parte de PRODESCA y PROFEMOR a fin de encontrar y capacitar a los PSP y los técnicos aptos para su realización, sobre todo pensando en la integración adecuada de las cadenas productivas.

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

De acuerdo con la información del CECADER, los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) capacitados para operar en el D.F. son actualmente 237, más una Empresa Prestadora de Servicios Profesionales (EPSP), dicha cantidad, en opinión de los OA no ha sufrido una modificación notable en los últimos años; sin embargo, de esos 237, 7 se han calificado no aceptables como prestadores para el PDR y de los 230 PSP restantes, sólo el 77.8% están debidamente acreditados, y un 22.2% se encuentra condicionado su servicio.

Considerando que los servicios apoyados dentro del PRODESCA son: Diseño de proyectos, Puesta en marcha de los mismos, Consultoría y Capacitación, y puesto que un prestador puede obtener capacitación para varios de estos servicios, existen 221 servidores capacitados y acreditados para proporcionar los cuatro servicios, de los cuales el 22.7% están acreditados para Consultoría, un 11.3% para Capacitación, un 61.5% para Diseño de proyectos y únicamente el 4.5% recibieron acreditación para poner el marcha un proyecto. Ver Cuadro No. 9.

Como puede observarse, el servicio que más demandan los PSP para capacitarse es el de Diseño de Proyectos pues, en opinión de los OA, es el que permite el otorgamiento del recurso de PAPIR, en cambio el resto de los servicios no resultan tan atractivos para promoverlos con

los productores y requiere de esfuerzos adicionales para que los productores se organicen para aceptarlos.

De acuerdo a lo señalado con anterioridad, la relación existente entre los servicios de diseño y puesta en marcha de los proyectos es prácticamente nula, pues la mayoría de los servicios prestados se concentran solamente en la elaboración y diseño de proyectos muchas veces deficiente y, en opinión de OA, en algunas ocasiones copia de proyectos presentados en otras entidades o para otros programas, dejando la puesta en marcha en segundo término.

A lo anterior hay que adicionarle el hecho de que, según los OA, la mayoría de los productores no exigen al PSP que cumpla con su servicio de manera adecuada y completa, lo cual, aunado a la falta de seguimiento por parte de los operadores del Programa, hace que se diluyan los beneficios de los servicios prestados; mención aparte requiere el hecho, también comentado por los OA, en el sentido de la falta de compromiso observado en los PSP.

**Cuadro No.9. Prestadores de Servicios Profesionales en el D.F.**

	Consultoría	Capacitación	Diseño de Proyectos	Puesta en marcha		%
<b>Acreditados</b>	50	25	136	10	221	77.8
<b>Condicionados</b>	9	17	28	9	63	22.2
<b>Total</b>	59	42	164	19	284	100.0
<b>%</b>	20.8	14.8	57.7	6.7	100.0	

Fuente: Elaboración propia con información de la página CECADER [www.cecader.gob.mx](http://www.cecader.gob.mx) . Lista de Desempeño. Base actualizada al 1o. De junio de 2006

El Tablero de Control, estructurado por el CECADER y mencionado con anterioridad, podría permitir conocer con precisión el status que guardan los PSP en cuanto a su acreditación, así como coordinar las acciones del INCA en materia de capacitación de los PSP en los servicios que más se requieren.

Finalmente es importante mencionar la necesidad que se observa en el PRODESCA, así como en el PROFEMOR de apoyar la preparación y disponibilidad de un esquema con cuadros de especialistas debidamente preparados a los cuales el productor pueda acceder cuando así lo requiera, sobre todo teniendo en mente el apoyo a los Sistemas – Producto, la consolidación vertical que requieren las UPR y la urgencia de contar con personas aptas para asesorar a los productores en materia de comercialización y mercadeo de sus productos, y muy especialmente en materia de organización de manera que, organizados y agrupando volúmenes, se pueda aprovechar la cercanía con el mercado más grande del país y la posibilidad de abrir otros mercados, como la exportación para productos como el nopal, amaranto, hortalizas, ornamentales, miel y productos orgánicos, tanto frescos como procesados.

### **3.6.3. Operación de PRODESCA**

Como se observó, para la adecuada operación de este Subprograma, existen dos figuras determinantes, el CECADER y el INCA Rural. Respecto a la capacitación efectuada por el

INCA, requerida para la acreditación de los PSP, en opinión de los propios PSP y de OA, son insuficientes los cursos otorgados por este Instituto y tardan demasiado tiempo en programarlos, por lo que se hace necesario integrar más su trabajo en este sentido, de manera que los PSP puedan ser capacitados adecuadamente, sobre todo para cubrir el déficit de PSP acreditados para poner en marcha un proyecto.

Por lo que toca a la supervisión realizada por el CECADER, esta implica tres momentos básicos: un primer Taller de Desarrollo de Usuarios, en el cual el supervisor CECADER informa al grupo, junto con el PSP, sobre los objetivos y metas del proyecto y diseña un calendario de actividades; el Taller de Acompañamiento, en el cual el CECADER evalúa las capacidades desarrolladas por los productores y el desempeño del PSP; el tercer momento se denomina Taller de Validación y Finiquito del Servicio, el cual es realizado directamente por los grupos de manera de que el CECADER pueda evaluar las capacidades desarrolladas. Para realizar estas actividades, cuenta con 4 supervisores en el D.F..

Por lo que toca a la capacidad de la UTODF para darle seguimiento a los PSP, esta Unidad no cuenta con la capacidad suficiente para realizar dicho seguimiento, tanto del desempeño propio de los PSP, como de los proyectos por ellos asesorados, por lo que las reuniones de coordinación del grupo señalado en el Inciso 3.6.1, entre la SAGARPA, DGCORENADER, la UTODF, CECADER y el INCA Rural, podrían ser el vínculo que permitiera una sistematización y seguimiento puntual de los servicios proporcionados por los PSP y la evolución de sus proyectos.

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

Durante el último año, los tiempos de pago, tanto de los apoyos PAPIR, como de los de PRODESCA resultaron con mejoras, fundamentalmente derivado del cambio de fiduciario que permitió agilizar los trámites finales del pago. No obstante, continua existiendo un retraso importante para el pago a los PSP. El tiempo promedio que tarda una solicitud de apoyo, desde su ingreso a la ventanilla hasta que recibe una respuesta positiva o negativa al solicitante puede ser, de acuerdo a los PSP entrevistados, de 2 a 6 meses, período al que hay que adicionarle 15 días a un mes más para entregar el apoyo y cinco días más para el pago de la primera parte; pero la última parte puede sufrir un retraso de 2 y hasta 5 o 6 meses adicionales para lograr el finiquito del servicio y el pago correspondiente.

El mayor porcentaje de los entrevistados mencionó que buena parte de ese retraso se sigue dando en el proceso de revisión y validación realizada por el CECADER a los servicios prestados, el cual sigue siendo lento, por lo que no es posible liberar los pagos ágilmente; no obstante, varios de los OA señalaron el proceso de dictaminación y autorización de la solicitud, por parte del DDR y la CDRS, como el causante de parte de los retrasos.

Como ya se mencionó, durante el 2005 se realizaron diversas reuniones de coordinación de las cuales se derivó el diseño de un Tablero de Control por parte del CECADER que permitió sistematizar el Subprograma y ubicar las causas de los retrasos para la conclusión de servicios en ese año, debe continuar utilizándose para disminuir los tiempos que tardan los trámites en las diferentes instancias, para lo cual se recomienda formalizar las reuniones de coordinación con una periodicidad mensual entre SAGARPA, DGCORENADER, CECADER e INCA Rural.

### **3.7. Avances en la instrumentación de la estrategia de descentralización**

De las entrevistas realizadas a Otros Actores del Programa, se puede deducir en general que, aún cuando el proceso de descentralización no se ha dado de manera completa, pues sigue centralizada toda la parte del manejo financiero debido a las particularidades legales y administrativas que hacen a las Delegaciones distintas de los municipios, dicha descentralización ha resultado positiva para la mayor y mejor distribución de los recursos de la Alianza, pues, según la mayoría de los entrevistados, ahora se atiende a una población más real y se acerca la gestión a los productores, lo cual permite la toma de mejores decisiones respecto al Programa.

Es importante mencionar que, en opinión de los OA, aunque ha sido un paso muy importante, este proceso no ha logrado involucrar todavía de manera total a los tres niveles de gobierno, pues en general, las autoridades delegacionales no están enteradas del todo de la operación del Programa, dándole poca importancia y delegándolo en los Coordinadores nombrados, además de que todavía no se toma como un instrumento de planeación sino solamente como un mecanismo para otorgar recursos a las Delegaciones, existiendo opiniones en el sentido de que la presión política al llegarles de primera mano, provoca que el enfoque clientelar se haga más evidente.

#### **3.7.1. Construcción y consolidación de los Comités Interinstitucionales de Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS)**

El PROFEMOR tiene como uno de sus objetivos aumentar la participación de la población rural en la toma de decisiones en los Consejos de Desarrollo Rural a nivel delegacional, distrital y estatal. De acuerdo con ello y como ya se indicó en el Inciso 3.2.1, en septiembre de 2005 fueron establecidos los Comités Interinstitucionales para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) para cada una de la 7 Delegaciones con actividades rurales en el DF: Álvaro Obregón, Tlalpan, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Cuajimalpa de Morelos, Tláhuac y Xochimilco.

Estos Comités se formaron como un órgano previo a la constitución de los Consejos Delegacionales, en un afán de adecuar la estructura orgánica de dichos Consejos a las condiciones políticas y administrativas que representan las Delegaciones a diferencia de los municipios. Así pues, Con fondos de Subprograma PROFEMOR se contrató un coordinador por cada Delegación, el cual forma parte del Comité Interinstitucional y es el encargado de operar el Programa, realizar diagnósticos y formular los planes de desarrollo de cada Delegación, tomando en cuenta la opinión de los productores.

Los Comités mencionados están formados por las siguientes instituciones: Presidente: Delegado de Gobierno; Secretario Técnico: Jefe CADER; Vocal: Director Regional de la CORENADER-GDF; Coordinador del Comité: Técnico PROFEMOR; Invitados permanentes con derecho a voz: Grupo Produce, INIFAP, UTODF, Subdelegación de Planeación y DR (SAGARPA), entre otros.

Estos Comités son una instancia fundamental para el proceso de planeación y participación ciudadana que se tiene que llevar a cabo por medio de la estructura de cada Delegación, para ello es indispensable lograr involucrar a las autoridades delegacionales no sólo en la autorización de las inversiones del Programa, sino también en la definición de los objetivos, planes y programas a realizar; por lo cual la participación de funcionarios, operativos y

ciudadanos de cada Delegación es fundamental en la elaboración de los diagnósticos requeridos para la elaboración de los Planes Delegacionales.

### **3.7.2. Desempeño de los Coordinadores PROFEMOR**

Los Coordinadores fueron contratados para cada Delegación en la misma fecha de inicio del Programa de Descentralización, para lo cual se les dio capacitación por parte del INCA Rural, además del apoyo proporcionado por los técnicos de las ventanillas de los CRCRNDR-CORENADER; no obstante, todos los entrevistados coinciden en señalar que desde el inicio y hasta la fecha existe mucha indefinición sobre las atribuciones de estos Coordinadores, además de que el nivel de capacitación otorgado no ha sido suficiente. Ejemplo de lo anterior es el hecho de que acorde con lo establecido en el seno del CDRUSDF<sup>18</sup>, la función asignada a tales Coordinadores fue únicamente la de “coordinar los trabajos y llevar a cabo la operativa del Programa” y es a partir del presente año que se les ha asignado la obligación de realizar los Planes Delegacionales. Además, en algunos casos los Coordinadores son también empleados de la propia Delegación, con lo cual la indefinición de sus funciones sustantivas se hace más evidente y las cargas de trabajo resultan excesivas.

Así pues, respecto a los Planes Delegacionales, los mismos se encuentran actualmente en una fase inicial, de recopilación de información, realización del taller de planeación de desarrollo rural sustentable, etc., por lo que es necesario fortalecer el apoyo hacia los Coordinadores en la elaboración de los mismos de tal manera que puedan llegar a ser instrumentos clave para una mejor planeación del desarrollo en cada zona.

No obstante la falta de experiencia, capacitación insuficiente, indefinición de atribuciones y exceso de funciones, a decir por los OA, realmente existe un impulso del Programa a través de estos nuevos Coordinadores, por lo que se requiere atender la problemática señalada a fin de fortalecer todo el esfuerzo de descentralización iniciado.

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

En la parte correspondiente a la consolidación organizativa y el fomento empresarial de las organizaciones, el PROFEMOR es un Subprograma que presenta una problemática mayor que la observada para PRODESCA, toda vez que aún no ha sido posible una apropiación adecuada por parte del GDF ni ubicarlo en el dominio popular entre los beneficiarios reales y potenciales de la Alianza, además de presentar también una falta de articulación con el resto del Programa. Lo anterior se debe no sólo a que no se le ha dado la promoción suficiente al uso de sus recursos, sino también a que el monto destinado al Subprograma ha sido muy bajo e insuficiente, además de las deficiencias observadas en el control y supervisión, tanto de los técnicos PROFEMOR como de los servicios por ellos proporcionados.

Como se mencionó con anterioridad, a partir del 2005 se han venido realizando reuniones de coordinación entre la SAGARPA, DGCORENADER, la UTODF, CECADER y el INCA Rural para intentar atacar la problemática observada tanto para PRODESCA como para este Subprograma en su parte destinada a la consolidación organizativa y fomento empresarial; asimismo, para el Ejercicio 2006 se firmó un Addendum al Anexo Técnico que incrementa en

---

<sup>18</sup> Tercera Sesión Extraordinaria de la CDRUSDF celebrada el 09 -09- 2005

un 60% los recursos en la aportación del GDF, los cuales serán destinados a los Subprogramas de PRODESCA y PROFEMOR

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

Como se indicó, el aporte que el PROFEMOR brinda a las organizaciones apoyadas, aunque es importante en opinión de los OA, debido a la falta de seguimiento, articulación y complementariedad, no se considera que haya sido fundamental en su despegue. Además de que el principal obstáculo para que las OE aprovechen los apoyos de PROFEMOR, sobre todo las del 1er. Nivel, es el escaso conocimiento que tienen del mismo, por la poca difusión de este Subprograma

Respecto al tipo de servicios apoyados, en el 2003 más de la mitad de las solicitudes fueron destinadas al rubro de consolidación empresarial, en el 2004 la totalidad fueron para consolidación empresarial, en cambio en el 2005 únicamente 1 de las solicitudes apoyadas se destinó al rubro apoyado en otros años y el resto recibió su apoyo para honorarios profesionales y equipamiento informático y de oficina, hecho que diluye el esfuerzo de consolidación institucional, resultando una tarea pendiente de resolver.

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

Las OE beneficiadas por este Subprograma son organizaciones básicamente de primer nivel orientando su selección de forma importante a través de los sistema – producto.

En opinión de los OA, son pocas las OE con figura jurídica establecida para que este Subprograma las apoye, debido a que uno de los principales problemas en la Entidad es la dificultad en la organización de los productores, por lo que la falta de asesoría en este aspecto limita mucho el despegue de las organizaciones.

Respecto a los tiempos requeridos para autorizar y pagar los apoyos del PROFEMOR, durante 2005, las solicitudes recibidas en los meses de junio, julio y agosto de 2005, fueron autorizadas en su totalidad el 22 de diciembre de 2005 y el pago se realizó el 1 de febrero de 2006, este desfase afecta de manera significativa el desarrollo del Programa.

### **3.8.3. Fomento empresarial**

Al igual que para la consolidación a las OE, los aportes que este Componente ha efectuado destinados al fomento empresarial han sido muy escasos, pudiéndose mencionar sólo algunos como los destinados a redes de floricultores para recibir capacitación en biotecnología por parte del FIRA, para agrupaciones de horticultores, así como para asociaciones ganaderas, pues generalmente para este tipo de apoyos los productores acuden a la Fundación Produce.

En este sentido es importante el apoyo que este Componente pudiera ofrecer en la creación de nuevas tecnologías y en la capacitación, asesoría y asistencia a eventos sobre actividades relacionadas con la transformación y comercialización de productos agropecuarios, tales como el empaque, marcas, promoción etc., complementado de esta forma los apoyos que pudieran proporcionar los PSP a las organizaciones a través de PRODESCA y que se mencionaron en el Apartado 3.6.2.

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

Como ya se indicó, en el D.F. la sustentabilidad es un asunto prioritario por lo que, a través del Programa Especial Concurrente manejado en la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable en el D.F. se norma la participación federal en todo lo referente al desarrollo rural sustentable, teniendo siempre como referente el Programa General de Ordenamiento Ecológico, estratégico en la Entidad para promover o inducir inversiones en Áreas Naturales Protegidas, no únicamente para el Programa de la Alianza sino para todos los programas que se realizan en el suelo de conservación.

En la asignación de los recursos del Programa no sólo se favorece la mezcla de recursos con otros programas que trabajan en temas de sustentabilidad, sino que esta concurrencia, desde el punto de vista de planeación, ha permitido el diseño, instrumentación y puesta en marcha de planes rectores por microcuenca, a través de los cuales se pueden distinguir los factores que inciden en la degradación del medio ambiente, usando la microcuenca como unidad territorial para encauzar la política de desarrollo sustentable en la Entidad.

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

Como se mencionó anteriormente, a partir del Ejercicio 2005, la totalidad de los recursos ejercidos por el Programa se realiza mediante la presentación previa de un proyecto el cual, al ser presentado junto con la solicitud, debe incluir la Constancia de Uso de Suelo en cumplimiento a lo establecido en la Legislación Local acorde con el Programa General de Ordenamiento Ecológico señalado, por lo que el total de las inversiones hechas por el Programa tienen contemplado las repercusiones a la sustentabilidad ambiental, hecho que cumple con los objetivos establecidos por el GDF en manera de desarrollo sustentable a partir de mantener el suelo de conservación.

Es conveniente que se busquen los mecanismos que permitan que los beneficiarios del Programa reciban recursos por los servicios ambientales, por ejemplo el bono verde, entre otros, lo que complementaría de manera importante la rentabilidad de las actividades y se generaría una mayor apropiación del concepto de sustentabilidad y conservación por parte de los beneficiarios del Programa.

### **Conclusiones**

- Aunque ocupa el 3er. lugar en importancia en cuanto al presupuesto operado, el GDF ha tomado a la Alianza como modelo operativo para sus programas locales.
- Actualmente existe un importante esfuerzo dirigido a dar integración y coherencia a las acciones en materia de desarrollo rural que se realizan en la entidad, dentro de las cuales se ubica la Alianza para el Campo, ubicando como unidad de intervención territorial la microcuenca, en consideración a las prioridades que se tienen en cuestiones ambientales, lo cual se estima adecuado desde el punto de vista de planeación.
- Aún no es posible lograr una apropiación adecuada de los Subprogramas de PRODESCA y PROFEMOR que ayude a integrar sus acciones con las inversiones realizadas a través de PAPIR, por lo que la articulación y complementariedad entre

estos tres Subprogramas es uno de los eslabones más débiles del Programa y es un asunto sobre el cual se requiere canalizar los mayores esfuerzos.

- Durante 2005 se llevó a cabo la descentralización a las 7 Delegaciones que cuentan con suelo de conservación y áreas rurales; sin embargo, el proceso de descentralización del Programa no ha sido posible realizarlo en su totalidad por las características legales y administrativas que observan las Delegaciones a diferencia de los municipios, por lo que la parte de operación financiera de los fondos sigue realizándose a nivel central.
- En materia de planeación, durante 2005 se han incorporado tres acciones específicas que seguramente permitirán a futuro una integración mayor y una mejor orientación del Programa en la entidad; estas acciones se refieren a: - El enfoque territorial en lugar del sectorial a través de la microcuenca como unidad de intervención; - La normatividad a través de los planes rectores de las cadenas prioritarias; - El principio para la elaboración de los Planes Delegacionales como instrumentos básicos de planeación.
- Uno de los problemas detectados en PRODESCA y PROFEMOR es la disminución paulatina de los recursos destinados a estos Subprogramas, lo que, aunado a la falta de promoción, provoca el desaliento hacia la operación de los mismos, por lo que resulta de importancia el incremento registrado a través del Addendum firmado el pasado 31 de mayo, mediante el cual se incrementaron en un 60% los fondos del GDF destinados a estos dos Componentes.
- En cuanto al circuito operativo ha habido avances sobre todo en lo referente a: Capacitación de los operadores de ventanillas, integración de grupos de trabajo para analizar y evaluar las solicitudes y cambio de fiduciario que ha permitido agilizar los pagos.
- El Comité Técnico del FOFADF acordó que, a partir del Ejercicio 2006, los encargados de las ventanillas sean quienes comuniquen a los productores interesados las razones para el rechazo de una solicitud, pero aún queda pendiente hacerlo del conocimiento adecuado de tales operativos para que se realice efectivamente esta práctica que representa un avance en la gestión del Programa.

-Como parte importante de la política seguida por el GDF en materia de sustentabilidad, el Programa ha contribuido a la mezcla de recursos promovida por el PEC en el seno de la CIDRS en el DF, concurrencia que ha permitido diseñar los programas rectores por microcuenca mediante los cuales se distinguen los factores que inciden en la degradación del medio ambiente.

### **PRODESCA**

- Los proyectos presentados para su apoyo continúan siendo pobres en cuanto a contenido y funcionalidad, además de que persiste la falta de seguimiento de los mismos. Se ha avanzado en cuanto al haber diseñado una estructura tipo para un Perfil de Proyecto que incluye los criterios mínimos que deben contener los proyectos para solicitudes de hasta \$150,000.00. Asimismo se conformó un Grupo de Supervisión para 72 proyectos del 2005 y 2006, por ello se requiere mantener el esfuerzo para únicamente autorizar los proyectos que cumplan con este requerimiento

e incrementar la estructura operativa para darle seguimiento y supervisión a la totalidad de los proyectos apoyados.

- Debido a la separación de los servicios de diseño y puesta en marcha, no existe continuidad de los proyectos, de acuerdo a ello, parece necesario integrar de alguna forma ambos servicios, por lo cual se requiere capacitar a los PSP en cuanto a la puesta en marcha de un proyecto.
- El esfuerzo de coordinación emprendido entre SAGARPA, DGCORENA, CECADER y el INCA Rural para sistematizar y llevar un estricto control del Subprograma, es necesario alentarlos para que se institucionalice y sea constante, de manera que se pueda atacar directamente la problemática existente, igualmente, a través de este grupo podrán ubicarse los proyectos que requieran apoyos adicionales PRODESCA y PROFEMOR, así como la integralidad con otros programas.

**PROFEMOR**

- Además de la insuficiencia de recursos y la falta de apropiación existente, este Subprograma en cuanto a este Componente requiere de una intensa difusión que permita que operadores y productores conozcan de sus bondades. También es importante intensificar el esfuerzo de coordinación mencionado para PRODESCA de manera que las acciones también incluyan a este Subprograma.

## Capítulo 4

### Evaluación de impactos

Los problemas de rezago económico, pobreza, baja productividad, poca competitividad, estancamiento económico son, sin lugar a dudas, las motivaciones que tienen las autoridades tanto federales, estatales y locales, al destinar importantes recursos del presupuesto público para tratar de influir y revertir esta situación; por ello, es necesario para las autoridades de los tres ámbitos de gobierno conocer la magnitud real de los apoyos otorgados al sector con el fin de poder definir o redefinir sus esfuerzos, buscando siempre generar la mayor cantidad de impactos positivos en el sector.

Como se ha mencionado, la magnitud de recursos, asimilación de los procesos de funcionarios directivos y operativos, así como el aprovechamiento de los apoyos por parte de los productores, son factores fundamentales para conseguir que existan resultados palpables en cuanto a los impactos buscados por los programas, tanto en la actividad productiva como en el entorno económico y social en el que se desenvuelven. Medir estos impactos reales para el Programa de la Alianza para el Campo en el Distrito Federal, es el objetivo de este Capítulo.

Para lograr lo anterior fue necesario desarrollar el Capítulo de la siguiente forma: en un primer momento se presenta la tipología de productores, después se analizan los impactos de primer nivel que contemplan lo referente al ingreso y al empleo, posteriormente se revisan los impactos de segundo nivel que consideran, capitalización, producción, productividad, reconversión productiva, cambio técnico e integración de cadenas agroalimentarias; en seguida se examinan los impactos del PRODESCA y PROFEMOR, y después se revisa la articulación de estos dos Subprogramas, además del PAPIR.

Por otra parte y como solicitud de la CTEEDF se presentan los resultados obtenidos de las visitas realizadas a 10 proyectos productivos exitosos y se da respuesta a las cuatro inquietudes de la Entidad, definidas en los términos de referencia. Finalmente, se hace la valoración en conjunto de los impactos, lo cual sirve como insumo para realizar las conclusiones del Capítulo.

#### 4.1 Tipología de productores

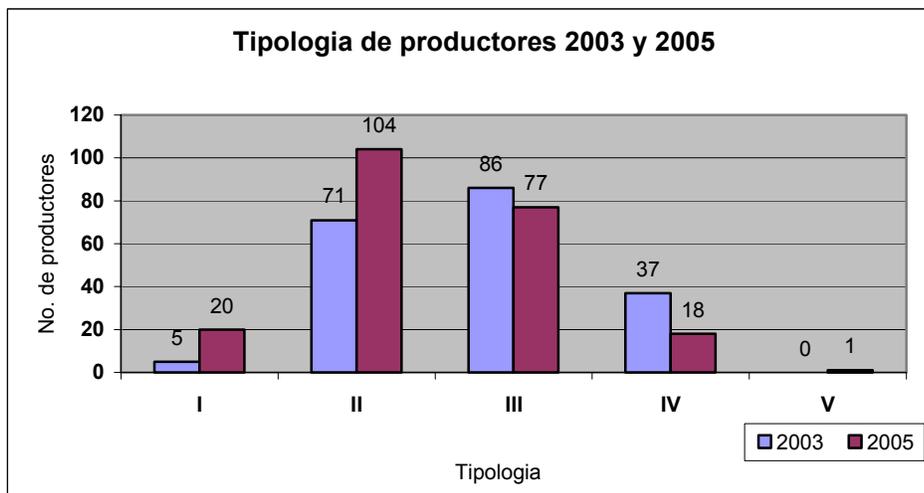
De acuerdo a la metodología desarrollada por la UA-FAO para la clasificación en grupos de los productores beneficiados por el Programa, se contemplan criterios tales como escolaridad, capital en maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones, bovinos equivalentes (escala de operación del productor pecuario), superficie de producción (escala de operación del productor agrícola) y el nivel tecnológico<sup>19</sup>. De acuerdo a los criterios anteriormente descritos, los productores tipo I son los menos favorecidos y los productores tipo V son los que mejor ubicados se encuentran bajo este parámetro.

---

<sup>19</sup> Ver Material de 2do. Taller: **Indicadores de Cambio Tecnológico y Tipología de Productores (FA, FG y DR)**. Junio de 2006. [http://200.53.122.92/bin/common/course.pl?course\\_id=\\_9\\_1&frame=top](http://200.53.122.92/bin/common/course.pl?course_id=_9_1&frame=top)

La distribución observada de los apoyos por tipos de productor para el 2003 permite observar una concentración del 97.5% de los productores en las tipologías II, III y IV, en tanto que para el 2005 los productores tipo I, II y III observan una concentración del 90.5%. De lo anterior se desprende que en 2003 los apoyos otorgados no se dirigieron ni a los productores menos favorecidos, ni a los más que cuentan con mayores condiciones en capital humano y laborales; por otra parte, en el 2005 se observa una asignación de los apoyos del Programa a favor de los productores Tipo I y II, a costa de los productores tipo III y IV observando, por tanto, una asignación de recursos a favor de los productores con menor capacidad humana y de producción.- Ver Figura No. 10-

Figura No. 10.



Fuente: Elaboración propia con la información de las encuestas a beneficiarios 2003 y 2005.

El cambio en los criterios de selección en el 2005, a favor de los menos favorecidos, ha permitido mejorar significativamente los niveles de capitalización observados como resultado de la operación del Programa, sobre todo de los productores tipo I y en menor medida los productores tipo II, lo cual se desarrollará con mayor amplitud en el punto concerniente a la capitalización.

#### 4.2 Primer nivel de análisis de impactos

Los indicadores de primer nivel,<sup>20</sup> según la Guía metodológica, son el ingreso y el empleo, ambos importantes para conocer los impactos reales del Programa en cuanto a la mejora de la rentabilidad y los impactos en la generación de empleo en el sector como resultado de los apoyos del Programa.

Para medir los impactos del Programa se realizaron cuestionarios a beneficiarios del 2003, los cuales ya registran resultados en cuanto a empleo e ingreso; en tanto que en los beneficiarios 2005 aún no se pueden medir estos impactos puesto que las actividades apoyadas aún no permiten cuantificarlos.

No obstante, se identificaron cuales han sido las actividades prioritarias para los responsables de la política rural en el 2005. De la muestra realizada a estos productores se observó que las

<sup>20</sup> Definidos por la UA-FAO. Guía Metodológica, Evaluación de la Alianza para el Campo, Desarrollo Rural 2005.

actividades agrícolas y pecuarias concentran el 91.1% del total de los apoyos, en tanto que las actividades no agropecuarias sólo registran el 8.9%. Por otra parte, el análisis por actividad permite identificar que de las actividades agrícolas apoyadas, el 96% corresponde a la actividad primaria, el 3.1% a la poscosecha, el 0.4% a la transformación y el restante 0.5% a otro tipo de actividades.

La distribución en las actividades pecuarias es similar: el 91.1% es para el apoyo a la producción primaria, el 3.7% a las actividades de acondicionamiento y transformación y el restante 5.2% corresponde a otro tipo de apoyo. Destaca que no se registran apoyos para las actividades de acopio y almacenamiento, en tanto que para las actividades no agropecuarias apoyadas se registra que el 100% de los recursos se destinó a las actividades productivas.

#### 4.2.1 Indicadores de ingreso

Uno de los objetivos del Subprograma PAPIR es fomentar la inversión en bienes de capital del sector rural de la población con menores ingresos. El incremento de la inversión en las UPR, es una de las razones que explican el incremento del ingreso.

Sin duda, el Programa ha sido un fuerte detonador de ingresos de la población beneficiada. En el 2003 la tasa de crecimiento del ingreso de fue de 104.7% en todas las actividades que continuaron realizándose. En las actividades agropecuarias la tasa de crecimiento del ingreso fue igual a la general (104.7%), por otra parte las actividades no agropecuarias registran una tasa de crecimiento en el ingreso de 229.8%; sin embargo al ser estas las que menor peso relativo tienen dentro de las actividades apoyadas por el Programa (sólo se registraron 6 casos) impactan en menor grado en el total. -ver Cuadro No. 10-

**Cuadro No. 10. Desarrollo Rural: ingreso agropecuario, no agropecuario y total 2003**

	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crecimiento (%)	Índice	Tasa de crecimiento (%)
Agropecuario	2.047	104.7	2.075	107.5
No Agropecuario	3.298	229.8	3.578	257.8
Total	2.047	104.7	2.076	107.6

Fuente: Elaboración propia con la información de las encuestas a beneficiarios 2003.

El importante aumento del ingreso de los productores dedicados a las actividades agropecuarias, obedece, por un lado, a los incrementos parciales de las actividades agrícolas y pecuarias. La primera es la actividad que contribuye en mayor medida a la mejora de los ingresos en el orden de: incrementos en producción de 104.9%, aumento de la superficie 66.6% y el incremento en el rendimiento 23%. En tanto que en las actividades pecuarias favorecen al incremento mediante el aumento de la producción 31.6%, el mayor número de animales de 36.6%, el incremento en el rendimiento y los precios 7.3% y 2.7% respectivamente.

El incremento de las actividades no agropecuarias (229.8%) responde a los apoyos a beneficiarios que gracias al recurso han realizado nuevas actividades (tres casos) y que por ende sus ingresos, al ser escasos o inexistentes antes de apoyo, se incrementaron considerablemente al realizar dicha actividad.

Ahora bien, por tipo de productor, los que mayor impacto tienen en el ingreso son los de tipología I y II en las actividades agrícolas primarias, en tanto que en las actividades pecuarias primarias existe un mayor impacto en los productores tipo III, mientras que no existe evidencia clara de que los incrementos en los ingresos pueda responder a reducciones de costos, en ninguna de las actividades ni tipos de productores.

Es importante desatacar que la falta de evidencia de apoyos otorgados a actividades agrícolas de poscosecha y actividades pecuarias de posproducción no permite identificar los impactos en el ingreso de estas actividades. Lo anterior pone de manifiesto la poca importancia que en la Entidad se da a estas actividades, lo cual es coherente con la percepción de los OA que consideran que en la Entidad se le da poca importancia a las actividades de posproducción y poscosecha.

#### 4.2.2 Indicadores de empleo

Del análisis de los años de 2003 y 2005, los apoyos del Programa en la Entidad no han sido una fuente importante de generación de empleos; no obstante, se registra que el crecimiento en este rubro, aunque marginal, es positivo. El empleo total en los productores beneficiarios ha aumentado a razón de 0.03 empleos por beneficiario, es decir, para generar un empleo contratado se necesita beneficiar a 32 productores. Mientras que la situación es menos drástica en la creación del empleo familiar, ya que es posible generar 1 empleo familiar por cada 5.9 productores beneficiados –ver Cuadro No. 11-.

Cuadro No. 11. Empleo total generado por el Programa 2003

No	Empleo Total (primario + no primario)	Jornales (b)	Empleos (c) = (b) / 270	Empleos por beneficiario (d) = (c) / (a*)	Beneficiarios para generar un empleo (e) = 1 / (d)
1	Antes del apoyo	57,881	214.4	1.18	
2	Generados por Alianza	1,535	5.7	0.03	32.0
3	Generados por otras causas	4,516	16.7	0.09	10.9
4	Después del apoyo (1+2+3)	63,931	236.8	1.30	
<b>Familiar</b>					
1	Antes del apoyo	134,240	497.2	2.73	
2	Generados por Alianza	8,330	30.9	0.17	5.9
3	Generados por otras causas	14,281	52.9	0.29	3.4
4	Después del apoyo (1+2+3)	156,851	580.9	3.19	
<b>Total</b>					
1	Antes del apoyo	192,121	711.6	3.91	
2	Generados por Alianza	9,865	36.5	0.20	5.0
3	Generados por otras causas	18,796	69.6	0.38	2.6
4	Después del apoyo (1+2+3)	220,782	817.7	4.49	

Fuente: Elaboración propia con la información de las encuestas a beneficiarios 2003.

a\*: número de beneficiarios que es igual a 182.

Ahora bien, por actividad, donde se encuentra la mayor posibilidad de influir en la generación de empleos es en las actividades agrícolas primarias; en el productor tipo I, en el renglón del empleo familiar, la relación para generar un empleo familiar, es a razón de un empleo por

beneficiario, es decir, para generar un empleo se requiere apoyar a un productor. Lo anterior sugiere la posibilidad de influir fuertemente en la generación de autoempleo o de empleo familiar en este segmento de productores, lo cual permite inferir que los productores tipo I, al ser los que menor posibilidad tienen que adquirir por su cuenta maquinaria y equipo, y al ser éstos implementos proporcionados por el Programa, les permite hacer productivas sus tierras que no eran utilizadas, empleándose ellos y sus familiares en la explotación de las tierras que anteriormente eran ociosas.

Por otro lado, la generación de empleo en las actividades pecuarias primarias, para los productores tipo II, es a razón de 0.20 empleados por beneficiario, es decir se requiere apoyar a cinco productores para crear un empleo familiar<sup>21</sup>.

La situación contraria sucede con los productores tipo II en las actividades agrícolas primarias, que presentan una relación negativa entre productores apoyados y empleos generados, la relación es que por cada 3.9 productores apoyados se pierde un empleo contratado, en tanto que la situación en los empleos familiares de estos productores es igualmente negativa, por cada 5.1 productores beneficiarios se pierde un empleo. Algo similar, pero menos drástico, sucede con los productores tipo IV<sup>22</sup> en las actividades pecuarias, donde se pierde un empleo por cada 63 beneficiarios apoyados. Lo anterior es consecuencia del cambio técnico que implica tecnificar la UPR, lo que sin duda ocasiona una menor demanda de empleo, hecho que no necesariamente es negativo ya que permite una mayor productividad y competitividad de la UPR.

En el Capítulo 1 de esta Evaluación se menciona que la vocación productiva de la Entidad son los servicios y le sigue en importancia el sector industrial, sectores que cuentan con salarios competitivos y que sin duda presionan al alza los salarios del sector rural; esto explica, en parte, el poco crecimiento del empleo agropecuario contratado. Otro factor que afecta la generación del empleo rural es el poco arraigo de los trabajadores al Sector y la facilidad que tienen de buscar un nuevo empleo en las actividades urbanas de la ciudad.

## **4.3 Segundo nivel de análisis de impactos**

### **4.3.1 Capitalización**

El concepto de índice de capitalización y la metodología para su cálculo fueron desarrollados por la UA-FAO, el cual consiste en medir el nivel de capitalización que tenían los productores antes de recibir el apoyo y después del apoyo.

Del análisis de las bases de las encuestas a productores beneficiarios en 2003 y 2005 se observa que el Programa es un instrumento eficaz para mejorar la cantidad de activos de los productores. Para el 2003 el índice de capitalización observado en general fue de 29.3%. Los resultados por tipo de productor permiten identificar que los beneficiarios tipo I y II son a los que mayormente impacta el Programa con el 1,095.9%<sup>23</sup> y 144.3% respectivamente. Por actividad a la que mejor impacta es a las no agropecuarias con el 54.6% - Ver Cuadro No. 12.

<sup>21</sup> Es importante mencionar que dadas las características socioeconómicas de los productores pecuarios de la Entidad, no existen productores pecuarios tipo I.

<sup>22</sup> Las características socioeconómicas de los productores agrícolas y pecuarios de la Entidad no permiten identificar productores tipo V en ninguno de los casos.

<sup>23</sup> El índice de capitalización de 1,095.9% es consecuencia de que antes del apoyo los productores no registran activos significativos y el valor del apoyo es muchas ocasiones es muy superior a sus niveles de capitalización previos. Además, debe tomarse con reserva este número dado el bajo número de casos observados (5).

Cuadro No.12. **Capitalización por tipo de productor 2003 y 2005**

2003						
ACTIVIDAD	TIPO DE PRODUCTOR					
Tipología	TOTAL	TP I	TP II	TP III	TP IV	TP V
Tasa de capitalización	<b>Agrícola</b>					
	28.5	1,049.0	173.9	21.1	13.1	-
	<b>Pecuaria</b>					
	29.5	-	85.5	18.2	25.6	-
	<b>No agropecuaria</b>					
	54.6	-	255.0	31.5	-	-
<b>TOTAL</b>						
	29.3	1,095.9	144.3	20.9	16.1	-
2005						
Tasa de capitalización	<b>Agrícola</b>					
	42.8	170.8	46.5	28.5	71.9	14.3
	<b>Pecuaria</b>					
	32.1	-	96.5	14.4	19.5	-
	<b>No agropecuaria</b>					
	33.8	-	682.5	64.2	0.3	-
<b>TOTAL</b>						
	39.8	223.9	58.7	27.7	29.6	14.3

Fuente: Elaboración propia con la información de las encuestas a beneficiarios 2003 y 2005

Para el 2005 existe una distribución más homogénea a favor de los apoyos a los productores tipo I (20 casos), en tanto que los productores tipo II, III y III observan datos confiables (ver punto 2.1 tipología de productores), lo cual permiten obtener un índice de capitalización más estable (39.8%). Del análisis por tipo de productor se desprende un comportamiento más homogéneo, los productores tipo I son nuevamente a los que mejor impacta el Programa con el 223.9%, le siguen en importancia los tipo II con un 58.7%, los tipo IV con el 29.6% y los tipo III con el 27.7%, en tanto que el único productor tipo V beneficiado mejoró su capitalización en un 14.3%.

Del análisis por tipo de actividad se desprende que son las actividades agrícolas las que mejor se capitalizan (42.8%), le siguen en importancia las actividades no agropecuarias (33.8%) y finalmente se encuentran las actividades pecuarias (32.1%).

De lo anterior se concluye que el Programa es un instrumento eficaz en la capitalización de los productores beneficiarios y que los productores más susceptible a incrementos en su capitalización son los tipo I y II, dada la naturaleza de sus UPR.

#### **4.3.2 Producción y productividad**

Se han mencionado los resultados satisfactorios que el Programa ha obtenido en cuanto al incremento del ingreso, dentro de las variables que integran el ingreso destacan por su importancia los indicadores de producción y productividad, respectivamente.

El análisis por tipo de actividad permite identificar cuales son las actividades que mejores resultados han obtenido en cuanto a producción y productividad. Como se observa en el Cuadro No. 13, el índice de producción en las actividades agrícolas primarias, en los cultivos

que continúan es de 2.049 es decir, estas actividades registraron una tasa de crecimiento de 104.9, situación muy similar a lo que ocurre con todos los cultivos de estas actividades.

Por otra parte, en cuanto al incremento registrado en los rendimientos, es importante mencionar que la tasa de crecimiento, tanto en los cultivos que continúan como en todos los cultivos, ha sido de 23%, que obedece por un lado al aumento en la producción, dado por un aumento en las superficie cosechada (66.6%), y por otro, por el cambio técnico (2.6%) a favor de la tecnificación de los cultivos apoyados.

El análisis de los rendimientos por tipo de productor permite identificar, que para los productores tipo I los resultados no son significativos dado el escaso número de casos considerados para calcular el indicador (sólo 5 observaciones), por otra parte, los productores tipo II presentan un incremento marginal (0.2%) en la productividad en todos sus cultivos, los productores tipo III observan mejoras en sus rendimientos del orden de 15.6%, tanto para los cultivos que continúan como para todos los cultivos, finalmente, los productores tipo IV son los que mejor se desempeñan en cuanto al incremento de su productividad (27.1%), lo cual es explicado en gran parte por el incremento en su escala de producción (127.7%).

**Cuadro No. 13. Actividades Agrícolas: rendimiento, escala de producción y precios después del apoyo 2003**

Variables	Cultivos que continúan		Todos los cultivos	
	Índice	Tasa de crec.	Índice	Tasa de crec.
Rendimiento	1.230	23.0	1.230	23.0
Superficie	1.666	66.6	1.689	68.9
Producción	2.049	104.9	2.078	107.8
Precios	1.000	0.0	1.000	0.0

Fuente: Elaboración propia con la información de las encuestas a beneficiarios 2003.

Lo anteriormente descrito sugiere que el mayor incremento de la superficie y el incremento de la productividad de las actividades agrícolas primarias son el resultado de la madurez de los apoyos otorgados por el Programa, lo que permite inferir que el Programa se encuentra transitando por la vía adecuada.

Por otra parte, en lo que respecta a las actividades pecuarias primarias, los incrementos registrados, tanto en producción como en productividad, son modestos, pero igualmente importantes; la producción aumentó en 31.6%, mientras que el rendimiento mejoró en 7.3% - ver Cuadro No. 14-. Del análisis por tipo de beneficiarios se desprende que son los productores tipo II y III los que mejor desempeño tienen en cuanto a aumentos en la producción, al registrar tasas de crecimiento del orden del 25.1% y 64.6% respectivamente, mientras que en cuanto a los rendimientos, los productores tipo III observan el mayor crecimiento (14.5%), superior al rendimiento total de las actividades pecuarias (7.3%).

Cuadro No. 14. **Actividades Pecuarias: rendimiento, escala de producción y precios después del apoyo 2003**

Variables	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crec.	Índice	Tasa de crec.
Rendimiento	1.073	7.3	1.073	7.3
Superficie	1.227	22.7	1.227	22.7
Producción	1.316	31.6	1.316	31.6
Precios	1.027	2.7	1.027	2.7

Fuente: Elaboración propia con la información de las encuestas a beneficiarios 2003.

Ahora bien, en lo que respecta al desempeño registrado por las actividades agropecuarias primarias (agrícolas y pecuarias), es muy similar al registrado por las actividades agrícolas primarias –ver Cuadro No. 15-, ello se debe a la preponderancia que tienen estas actividades dentro del total de las actividades apoyadas (78.4%). Destaca también el hecho que no existen apoyos a las actividades de poscosecha y posproducción.

Cuadro No. 15. **Actividades primarias: rendimiento, escala de producción y precios después del apoyo 2003**

Variables	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crec.	Índice	Tasa de crec.
Rendimiento	1.230	23.0	1.230	23.0
Superficie	1.664	66.4	1.687	68.7
Producción	2.047	104.7	2.075	107.5
Precios	1.000	0.0	1.000	0.0

Fuente: Elaboración propia con la información de las encuestas a beneficiarios 2003.

#### 4.3.3. Cambio tecnológico y reconversión productiva

Uno de los temas relevantes en el diagnóstico realizado en el Capítulo 1 es el tema de la rentabilidad de las actividades del sector rural. La rentabilidad implica tanto el uso de la tecnología y de las técnicas de producción, así como la reconversión productiva de las actividades realizadas, es decir, el cambio de vocación de la tierra y del trabajo, de actividades de baja rentabilidad a actividades más rentables que permitan a los productores soportar la presión de la ciudad a urbanizar sus tierras.

El índice de cambio tecnológico, tanto para el 2003 y 2005, es modesto y no permite identificar grandes avances en este sentido. Para el 2003 el índice de cambio tecnológico en las actividades agrícolas de producción primaria fue de 2.6, situación muy similar a la registrada para el 2005 donde el cambio de esta misma variable fue de 2.8 –ver Cuadro No. 16-. En el 2003, al realizar el análisis por tipo de beneficiarios se observa que son los productores tipo I los que mejor reaccionan a este cambio (40); sin embargo, este dato hay que tomarlo con reserva ya que sólo se identificó a 3 productores de este tipo. Por otra parte, tanto los apoyos para material vegetativo y riego no registran cambio, pese a que el número de casos registrados es significativo (115 y 112 respectivamente), mientras que los apoyos a invernaderos registran un cambio tecnológico de 14.3.

Cuadro No. 16. **Indicadores de cambio técnico en actividades agrícolas**

INDICADOR	Producción Primaria 2003			Producción Primaria 2005		
	Cultivos existentes	Cultivos nuevos	Total Primaria	Cultivos existentes	Cultivos nuevos	Total Primaria
Índice tecnológico AA	44.5	-	44.5	34.2	51.7	34.4
Índice tecnológico DA por A	47.1	-	47.1	37.0	51.7	37.2
Cambio tecnológico	2.6	-	2.6	2.8	-	2.8
Número de casos	130	0	130	121	18	139

Fuente: Elaboración propia con la información de las encuestas a beneficiarios 2003 y 2005.

El cambio tecnológico identificado en 2003 para el caso de las actividades no agropecuarias es significativamente mayor (21.3). El análisis por tipo de productor sugiere que son los productores tipo I, II y III los que mejor desempeño observan, (33.3, 15.0 y 24.6, en ese mismo orden); cifras que hay que tomar con precaución debido al escaso número de apoyos observados (9). El cambio técnico por actividad indica que la mecanización de la actividad es el que mejor se desempeña (40.6) seguido de calidad en las instalaciones (22.8) y finalmente se encuentra la organización del proceso del trabajo (0.6).

En tanto el índice de cambio tecnológico para las actividades pecuarias primarias fue significativamente mejor (12.3), el cual obedece en gran medida al cambio técnico registrado en la mecanización de la actividad (40.6) y al cambio técnico observado en la calidad de las instalaciones (40.6%). Ahora bien, el análisis por tipo de productor permite identificar que los productores tipo II y III son los más sensibles en este índice, 14.4 y 13.8 respectivamente, en menor medida se encuentran los productores tipo IV. Es importante destacar que no existe beneficiarios apoyados para los tipo I y V, por lo cual no se puede medir el cambio técnico en estos productores.

#### **4.3.4 Integración de cadenas agroalimentarias**

La integración y el desarrollo de los Sistemas Producto es un tema en el que las autoridades locales y federales han puesto mucho interés en los últimos años, muestra de ello es que en esta Evaluación uno de los temas específicos que solicito el CTEDR que se analizara, fue en lo referente al grado avance y consolidación de los Sistema Producto, por ello este tema se revisará en el punto 4.6.2 del presente Capítulo.

## **4.4 Evaluación PRODESCA**

El desarrollo de las capacidades en la Entidad ha mostrado avances, pero estos han sido insuficientes ya que los distintos Componentes del apoyo no han sido utilizados de manera homogénea, además de que los apoyos solicitados y otorgados son básicamente para la formulación de proyectos productivos.

Para evaluar el Subprograma es necesario retomar el objetivo general del PRODESCA que es:

*“...identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y*

*consultoría proporcionados por una red abierta y competitiva de prestadores de servicios profesionales certificados en cuanto a su perfil y desempeño*<sup>24</sup>.

Ahora bien, se ha mencionado la existencia de avances en el desarrollo de las capacidades del sector. Entre los principales avances se encuentran los derivados de la recomendación realizada en la evaluación en 2004 que son: 1) haber emprendido acciones para lograr una mayor apropiación del PRODESCA, tanto por parte de los OA como de los beneficiarios y, 2) se observan también acciones para generar perfiles tipo para los proyectos presentados<sup>25</sup>

Además, y como consecuencia del compromiso de las autoridades para dar respuesta a esta recomendación se han alcanzado las metas físicas programadas en los Anexos Técnicos de este Subprograma PRODESCA 2005 –Ver Cuadro No. 17-.

Por otra parte, los mayores impactos del PRODESCA se observan en los diseños de proyectos, en la puesta en marcha, en asesoría técnica y en la capacitación. Sin embargo, para eficientar los recursos del Subprograma y mejorar sus impactos reales es necesario consolidar las acciones para impulsar los “perfiles de proyectos” y “estudios de mercado marco” que den los requerimientos generales para el diseño de proyectos y permita dedicar mayores recursos a la puesta en marcha y desarrollo de proyectos.

De las entrevistas a OA e integrantes de los Comité Sistema Producto se obtuvo información que permite identificar que existen acciones para impulsar “estudios de mercado marco”, se han comenzado a realizar en los Sistema Producto de Hortalizas y con menor avance en el Sistema Producto del Nopal Verdura.

**Cuadro No. 17. Metas físicas alcanzadas PRODESCA 2005**

Apoyo	Metas programadas	Metas alcanzadas
Diseño de proyectos de desarrollo	28	28
Puesta en marcha de proyectos de desarrollo	15	15
Asesoría técnica y consultoría profesional para empresas rurales o redes de proyectos individuales	14	14
Capacitación a empresas rurales	14	14
Promoción de proyectos en zonas rurales marginadas	2	2
Programas especiales de desarrollos a capacidades	8	8
Promoción de agroproductos no tradicionales	3	3
Promoción en la red nacional de desarrolladores	3	3

Fuente: Elaboración propia con datos del Cierre Finiquito Físico de los Programas de la Alianza para el Campo en el D.F. al 31 de Marzo de 2006.

Un punto a destacar de esta Evaluación, es que, según información recabada de la encuestas a productores, en 2003 fueron los beneficiarios tipo III los que mayormente solicitaron apoyos del Subprograma (recibieron el 70% del total de los apoyos), mientras que en 2005 los productores tipo II concentraron el 66% de los apoyos otorgados por el Subprograma. Lo anterior permite inferir que son los productores tipo II y III los que, por sus condiciones socioeconómicas y el grado de maduración de sus UPR, necesitan mayormente de servicios de diseño y puesta en marcha de proyectos.

<sup>24</sup> Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2005.

<sup>25</sup> Ver Capítulo 3 en donde se hace un análisis más detallado de este punto.

Destaca también, según la misma fuente, que ha diferencia de los años previos donde se calificaba el conocimiento, calidad, oportunidad y utilidad de los PSP como deficiente, en esta Evaluación se observa una mejoría en este aspecto. En promedio, en el 2003, los productores califican los conocimientos de los PSP con 8.7, en tanto que el tiempo dedicado a apoyar al beneficiario o al grupo con 8.3, mientras que la oportunidad de los servicios prestados tiene una calificación de 8.3, la utilidad es calificada con 8.1 y finalmente el trato personal del técnico es de 8.7.

Lo anterior se contrapone con la apreciación que los OA tienen de los PSP; sin embargo, para este año se observa un cambio en la percepción de los productores, que puede ser resultado de los distintos cursos de capacitación a que han estado sometidos los PSP.

En cuanto a la distribución presupuestal, se observa una reducción porcentual significativa del PRODESCA en los últimos dos años respecto al total de los recursos del Programa. En el 2002 y 2003 son los años donde la participación relativa fue superior al 20%, en tanto que en 2004 y 2005 la participación del Subprograma apenas si fue superior al 10%—Ver Cuadro No. 18-.

**Cuadro No. 18. Participación porcentual de los Subprogramas del Programa 2005 (%)**

Distribución	2002	2003	2004	2005
PAPIR	70.5	64.4	82.7	81.6
PRODESCA	20.5	26.1	10.1	11.6
PROFEMOR	9.0	9.5	7.2	6.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con información de los cierres Físicos Finiquitos 2002, 2003, 2004 y 2005.

Finalmente, es indispensable concretar las acciones emprendidas para lograr la apropiación del Subprograma por parte de los OA y beneficiarios, además de eficientar la inversión por medio del diseño de los “perfiles de proyectos” y “estudios de mercado marco”, pero resulta importante aumentar la participación relativa del PRODESCA dentro del Programa, sobre todo en beneficio de los Componentes de asesoría técnica y consultoría profesional, capacitación y la promoción de proyectos en zonas rurales marginadas, sin menoscabo de consolidar los avances obtenidos en cuanto al seguimiento y supervisión de los proyectos, la mejoría de la calidad y capacidad de los PSP, hechos que han sido posible gracias al creciente interés y reconocimiento de la importancia del desarrollo de la capacidades por parte de las autoridades del sector.

## **4.5 Evaluación PROFEMOR**

### **4.5.1 Fortalecimiento institucional**

El avance en la conformación de Comités Delegacionales de Desarrollo Rural Sustentable y la operación descentralizada del Programa, es parte de un proceso de descentralización que implica cambios estructurales; por ello, el análisis debe considerar la perspectiva a largo plazo que requiere dicho proceso para madurar. En el caso del D. F. el proceso de municipalización implica aspectos legales, dada la naturaleza de autonomía que los municipios tienen lo cual no sucede en el caso de las Delegaciones Políticas.

De acuerdo con información recabada en las entrevistas con OA, la operación descentralizada del Programa tiene la ventaja de ser un proceso incluyente que da mayor posibilidad de incorporar en las decisiones a los funcionarios delegacionales, pero en la práctica se observan deficiencias tales como:

- Falta de capacitación en los procesos por parte de los responsables de las ventanillas ,
- Falta de personal y equipo, y
- Falta de apropiación de los funcionarios delegacionales

El proceso de descentralización en la Entidad es un tema relativamente nuevo, aunque comenzó en el 2004, para 2005 se dieron avances significativos, en el sentido de que se cumplieron las metas propuestas en la fórmula de distribución de recursos entre las Delegaciones; sin embargo, existe el problema de la curva de aprendizaje en los funcionarios que se explica por la poca experiencia, falta de equipo y capacitación de los Coordinadores PROFEMOR.

#### **4.5.2 Consolidación organizativa y fomento empresarial**

La consolidación organizativa y el fomento empresarial son componentes fundamentales en la estrategia integral del PDR; sin embargo y como se menciona en el Capítulo previo, el PROFEMOR en su diseño original buscó profesionalizar y fortalecer las estructuras de las organizaciones económicas, lo cierto es que en la práctica los principales impactos del Subprograma son en cuanto a otorgar recursos a las organizaciones que les permiten contratar a un técnico, a quien por lo general le asignan tareas operativas de rutina dentro de la OE, además se utiliza también al Componente del Subprograma para dotar de mobiliario y equipo a las oficinas de las organizaciones.

Según la percepción de los OA, la principal problemática de este Componente del Subprograma son los insuficientes recursos presupuestales, la escasa comprensión y desconocimiento del objetivo medular del Componente, por parte de los productores, que es la consolidación organizacional mediante capacitación y asesoría de las organizaciones económicas y no solamente el dotarlas de mobiliario y equipo.

Como se mencionó en el Capítulo 1, uno de los problemas detectados en el sector rural es el poco interés e importancia que muestran los productores en organizarse para alcanzar niveles de producción y productividad mayores, así como el desconocimiento que tienen los productores de las sinergias que pueden obtener si logran una mayor y mejor organización, además del acentuado espíritu de individualidad que los caracteriza, situación que genera un cúmulo de oportunidades no sólo para el desarrollo de capacidades sino también para el fomento y consolidación organizacional.

#### **4.6 Articulación de los Subprogramas del Programa**

El tema de la articulación es una preocupación constante de las autoridades del Programa. Existen algunos avances en la articulación de los Subprogramas del PAPIR con el PRODESCA, en cuanto a que, de acuerdo a las RO, sólo se puede acceder a los recursos del Programa mediante un grupo de trabajo u organizaciones económicas y presentando en su solicitud un proyecto productivo, el cual puede ser elaborado por un técnico PSP pagado por los recursos del PRODESCA o con recursos propios de los productores.

La articulación observada de PAPIR – PRODESCA es parcial, dado que sólo se contempla para el Componente de diseño de proyectos de PRODESCA, en tanto que los demás Componentes de este Subprograma no observan ningún vínculo obligatorio con el PAPIR. Lo anterior permite incorporar la necesidad de promover la articulación mediante un esquema de seguimiento a los apoyos otorgados a través del diseño de proyectos hasta la puesta en marcha y supervisión de los mismos.

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

El CTEDF en los Términos de Referencia, definió cuatro puntos como aspectos de interés del GDF, para los cuales solicitó se detallara la metodología e indicadores para dar respuesta a éstos. Los cuatro puntos son los referentes a: 1) la permanencia de las organizaciones después de haber recibido el apoyo, 2) avance y consolidación de los Comités Sistema Producto, 3) grado de capitalización de la UPR y 4) identificar el grado de desarrollo de las capacidades gerenciales de las UPR.

Para poder dar respuesta a estos cuestionamientos, la FE-UNAM diseñó la metodología correspondiente. Ésta consistió en el diseño de un “cuestionario complementario” a productores, un guía de entrevistas para los “Proyectos exitosos” y el análisis de las bases de datos PRODESCA y PROFEMOR 2003 – 2005.

##### **4.7.1 Identificar el índice de permanencia de las organizaciones**

Objetivo. Efectuar el estudio de caso sobre la permanencia de las organizaciones que de conformidad con las reglas de operación correspondientes hubieran recibido apoyos como Unidad de Producción Rural (UPR) ya sea como grupo de trabajo u organización formalmente constituida<sup>26</sup>.

Se ha comentado ya sobre la ambigüedad de la información existente para poder determinar cuantos grupos de trabajo se desintegran una vez recibido el apoyo, por la razón de que el objetivo del grupo era simplemente la obtención del recurso; sin embargo, podemos determinar cuantos grupos u organizaciones económicas se han conformado para obtener el apoyo y una vez que lo obtienen se han desintegrado, aunque según ellos mismos argumentan que son otras las razones de la desintegración.

En el 2005, según la muestra, el 99% de los apoyos del PAPIR se otorgaron a través de grupos de trabajo u organizaciones económicas, de estos el 11% se constituyó para acceder a los recursos del Programa. De las que se conformaron para acceder el apoyo se observan que el 58% se desintegró una vez que recibió el apoyo, es decir, solamente el 42% de los nuevos grupos u organizaciones continúan operando después de haber recibido el apoyo.

Sin embargo, la ambigüedad de la información consiste en que estos grupos que se desintegran no manifestaron que se desintegraron porque ya habían recibido el recurso sino que, según su dicho, las causas que ocasionan la ruptura son: problemas de financiamiento (12 casos), problemas de mercado (12 casos), falta de asistencia técnica (11 casos), divisiones internas (8 casos), fracaso económico (5 casos), y otras causas (11 casos)<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Términos de Referencia para la Evaluación de Desarrollo Rural, D.F. 2005, pág. 7.

<sup>27</sup> El número de causas de desintegración es mayor ya que el total de los grupos u organizaciones que desaparecieron debido a que éstos respondieron que más de una causa motivó de la desintegración del grupo.

#### 4.7.2 Identificar el grado de avance y consolidación de los Comités Sistema Producto

Objetivo. Identificar el grado de avance y consolidación de los Sistema Producto establecidos en el DF, así como determinar las causas del status que reflejan a partir de la evaluación correspondiente.

Para dar respuesta a esta petición del CTEDF fue necesario el análisis de información documental (informes, minutas y planes rectores de los Sistema Producto) e información de campo. Para la obtención de esta última, se realizaron entrevistas a integrantes de los siete Comités formalmente integrados: Nopal- Verdura, Ornamentales, Hortalizas, Amaranto, Apícola y Ovinos, para poder identificar el avance registrado en el calendario de sus proyectos específicos.

Desde principios del año 2000, la Delegación de SAGARPA en el D. F. comenzó a trabajar en esquemas de apoyo diferenciado hacia los productos más importantes desde el punto de vista de: mayor dinamismo en el mercado, superficie sembrada y cosechada y valor de la producción.

En la entidad se han manejado varias cadenas agroalimentarias prioritarias para la política del desarrollo rural del D.F.; sin embargo, las cadenas actualmente constituidas de manera oficial son las que corresponden a los siguientes Sistemas Producto, para los cuales se anota la fecha de su constitución, y el número de productores que las integran- Ver Cuadro No. 19-:

**Cuadro No.19. Generalidades de los Sistemas Producto formalmente constituidos**

Sistema . Producto	Fecha constitución	Plan Rector (fecha)	Prod. Primarios	Transformación	Comercializadores
1.- Nopal- Verdura	7 mayo 2004	25 mayo 2005	3,066	30	2,912
2.- Ornamentales	20 abril 2004	18 mayo 2005	2,321	NO	1,740
3.- Hortalizas	25 abril 2004	12 mayo 2005	32	NO	
4.- Amaranto	13 julio 2005	13 julio 2005	41	8	9
5.- Apícola	24 junio 2003	11 mayo 2005	54	13	13
6.- Ovinos	17 agosto 2005	17 agosto 2005	299	149	149

Fuente: Elaboración propia con datos de los Planes Rectores de los Sistema Producto.

También se ha venido trabajando en la integración de las cadenas de: ecoturismo y agricultura orgánica, a decir de los directivos, ésta última se lleva bastante avanzada en su organización por el interés que existe en la Entidad sobre esta actividad. Estas cadenas constituyen una oportunidad para diversificar las actividades de los productores y lograr mayor congruencia a la política estatal.

La elaboración de los planes a partir de un diagnóstico participativo ha ayudado a precisar la problemática particular de cada uno de los productos, permitiendo diseñar acciones de inversión y acompañamiento a proyectos estratégicos para cada uno.

En los Planes Rectores de los Sistema Productos se determina la jerarquización de los proyectos específicos del Sistema, además contemplan el calendario de los proyectos específicos. Para conocer e identificar el avance en estos calendarios se entrevistó a integrantes de los CSP.

Los resultados encontrados hablan de serios compromisos entre los distintos integrantes del Comité. Los calendarios de los planes rectores contemplan el periodo de 2005 a 2007. En términos generales se identificaron avances sustanciales en los compromisos establecidos, en algunos casos existen retrasos y en menor medida no se han cumplido. En promedio en el total de las actividades de los CSP calendarizadas para el 2005 – 2006 se han cumplido en un 60%, en tanto que el 35% se encuentra en proceso y el restante 5 no se registraron avances.

Para el periodo 2005-2007 se observa que el 85% de las acciones están en proceso o se han iniciado los trabajos para su realización, en tanto que el 15% de los casos no se ha realizado acción alguna; sin embargo, aún se esta en tiempo para comenzar los trabajos.

Las acciones 2006-2007 muestran que el 60% están en proceso, en tanto que el 30% han comenzado acciones y en el 10% no hay avances.

El avance registrado en las actividades específicas de los CSP definidos un su Plan Rector son favorables y evidencian el trabajo realizado entre los distintos integrantes del Comité; sin embargo, es importante seguir promoviendo la integración de nuevas cadenas, sobretodo aquellas donde se han comenzado los trabajos como son la de ecoturismo y agricultura orgánica.

#### **4.7.3 Grado de capitalización de las UPR**

Objetivo. Efectuar el estudio de caso del grado de capitalización de las UPR que han recibido apoyos durante el período 2001-2005, así como identificar las causas que hubieran impedido su consecución o bien hayan impulsado su capitalización<sup>28</sup>.

En el apartado 4.3.1 se mencionó que el Programa es un importante mecanismo para incrementar la capitalización de la UPR apoyadas. Sin embargo, la capitalización registrada no es homogénea y existen productores más susceptibles a este indicador (productores tipo I) que además son los que en menor medida se apoyaron en el 2003. No obstante que en el 2005 existió una mejora significativa a favor de estos productores, es necesario enfatizar la importancia que tiene el mejorar los niveles de capitalización de los más desfavorecidos, para poder lograr esto, a continuación se identifican los factores que inciden en la capitalización de las UPR.

La metodología empleada para dar respuesta a este punto consistió en diseñar una submuestra aleatoria de la muestra de encuestas a beneficiarios 2005. El tamaño de esta submuestra fue del 15% (33 beneficiarios), a los cuales se les aplico un “cuestionario complementario” que fue elaborado por la FE-UNAM, el cual fue revisado y aprobado por el Coordinador del CTEDF.

Del Cuadro No. 20, se desprende que el 33% de los entrevistados consideran que los apoyos públicos han contribuido en más del 51% a la capitalización UPR, por otra parte, el 69% de los encuestados manifiestan haber tenido mezcla de recursos de otros programas y que en conjunto han contribuido en más del 31% a la capitalización de su UPR.

El 82% de los beneficiarios entrevistados expresan que la mezcla de recursos de programas, además de haber mejorado su capitalización, ha contribuido al incremento en sus ingresos.

---

<sup>28</sup> Ídem.

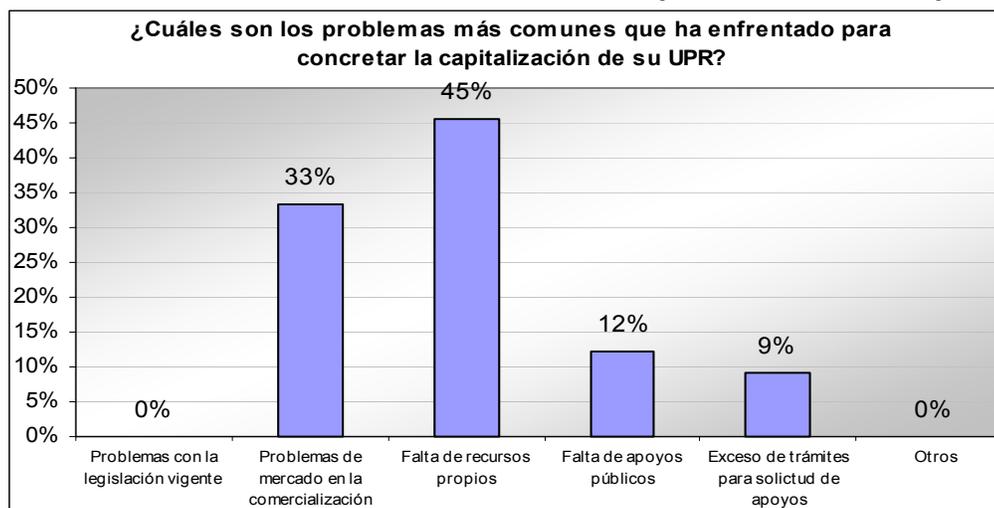
Los productores identifican que los apoyos en bienes de capital y los apoyos a la producción son los que más contribuyen al aumento de su capital.

**Cuadro No.20. Factores que inciden en la capitalización de las UPR**

<b>¿En qué proporción los apoyos recibidos han contribuido a la capitalización de su UPR?</b>	
Hasta un 10%	27%
Del 11 al 30%	12%
Del 31 al 50%	27%
Más del 51%	33%
<b>¿El incremento de la capitalización de su UPR se debe a que cuentan con recursos provenientes de programas federales?</b>	
Hasta un 10%	21%
Del 11 al 30%	9%
Del 31 al 50%	33%
Más del 51%	36%
<b>¿El contar con apoyos gubernamentales le generó un incremento en sus ingresos?</b>	
NO	18%
SI	82%
Hasta un 10%	26%
Del 11 al 30%	19%
Del 31 al 50%	33%
Más del 51%	22%
<b>¿Qué tipo de apoyos considera que tiene mayor impacto en la capitalización?</b>	
Apoyos a la producción	48%
Apoyos en bienes de capital	48%
Apoyos a la comercialización	3%
Otros	0%

Fuente: Elaboración propia con información de los cuestionarios complementarios a productores 2005.

Por otra parte, los principales problemas que los productores enfrentan para concretar la capitalización de sus UPR, en orden de importancia son: falta de recursos propios, problemas de mercado para la comercialización de sus productos, falta de apoyos públicos y el exceso de trámites para solicitar apoyos.

**Figura No. 11. Problemas más comunes de las UPR para concretar la capitalización**

Fuente: Elaboración propia con información de los cuestionarios complementarios a productores 2005.

De la problemática descrita se aprecia que el Programa puede ayudar a resolver la concerniente a la *“falta de recursos propios”* mediante la mayor complementariedad de recursos con otros Programas (p. ej. FOCOMDES); por otra parte, la problemática de *“exceso de trámites”* puede resolverse mediante la simplificación y claridad en los requisitos y documentación solicitada, además de continuar avanzando en la claridad y rapidez en la notificación de las solicitudes rechazadas.

#### 4.7.4 Grado de desarrollo de las capacidades gerenciales

Objetivo. Efectuar el estudio de caso para determinar el grado de desarrollo de las capacidades gerenciales en las UPR apoyadas por PRODESCA y PROFEMOR en el periodo de análisis 2003 – 2005<sup>29</sup>.

Para desarrollar este punto fue necesario utilizar las bases de datos de PRODESCA y PROFEMOR y definir 10 proyectos denominados *“exitosos”*<sup>30</sup>, además, se diseñaron dos guías de entrevistas que fueron aplicadas para poder identificar las características que han permitido su éxito y/o los obstáculos que han impedido su crecimiento y consolidación.

El análisis de las bases de datos de los Subprogramas permite identificar que en el 2003 fueron 23 las organizaciones que obtuvieron ambos apoyos, para el año siguiente este número se redujo a 6 y finalmente en el 2005 sólo fueron 3. Por tanto, los datos evidencian que pese a las buenas intenciones de los funcionarios, en cuanto a la articulación de los Subprogramas, se observa una reducción significativa del número de apoyos otorgados por ambos Subprogramas, además, la cantidad de organizaciones que obtienen recursos de ambos Subprogramas en el mismo año es significativamente bajo –ver Cuadro No. 21-.

<sup>29</sup> Ídem..

<sup>30</sup> La identificación de los *“proyectos exitosos”* estuvo a cargo del CTEDF, quién nos proporcionó la relación para poder proceder a las visitas.

**Cuadro No.21. Número de organizaciones que han sido apoyadas por PRODESCA y PROFEMOR 2003, 2004 y 2005.**

Año	PRODESCA	PROFEMOR	Obtienen ambos apoyos
2003	284	35	23
2004	111	24	6
2005	64	12	3

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos PRODESCA y PROFEMOR 2003, 2004 y 2005.

Es necesario mencionar que una de las dificultades que se presentó al analizar las bases de datos fue la falta de sistematización en la captura de información; por ejemplo, en el campo del nombre de la organización apoyada, en ocasiones se comienza a escribir por el nombre de la organización, en otras se comienza con el nombre del representante, en otras tantas con símbolos tales como paréntesis o comillas y en algunos casos por las iniciales de la figura jurídica ( S. C. de R. L., SPR de R. L, entre otras), lo cual puede ocasionar un sesgo en la identificación plena de los grupos u organizaciones apoyadas.

Del levantamiento y análisis de información de las entrevistas a los responsables de los proyectos exitosos se desprenden las siguientes generalidades:

#### **Factores de éxito:**

- El gusto por la actividad realizada y el conocimiento que tienen de ella.
- En el 80% de los casos son grupos u organizaciones familiares.
- Conciben la actividad como un negocio redituable.
- Claridad en la toma de decisiones y confianza mutua del trabajo de los integrantes del grupo.
- Conocen algunos apoyos tanto del Gobierno Federal, como del GDF.
- Dan gran importancia a la capitalización y reinversión de utilidades.
- Son proyectos nuevos e innovadores, además de que buscan diferenciarse de la competencia por medio de precio, marca y calidad.
- Dan gran valor a la capacitación, las labores administrativas y gerenciales y a la asesoría profesional.

#### **Limitantes:**

- ❖ Falta de recursos propios para aumentar de manera pronta e inmediata la capitalización de su UPR.
- ❖ La falta de capitalización aumenta sus costos y les impide entrar a nuevos mercados.
- ❖ Falta de información integral de los distintos apoyos del sector público.
- ❖ Lenta respuesta y demasiados requisitos para acceder a los apoyos públicos.
- ❖ Sus bajos volúmenes de producción limitan el número de sus clientes.

Del análisis de los proyectos exitosos se desprende que sus integrantes dan un alto valor a la capacitación y a las actividades gerenciales y, aunque conocen los apoyos de los Subprogramas de la Alianza, no tienen una visión más amplia e integral de los distintos apoyos de otras dependencias públicas. También destaca que el principal factor de éxito en los grupos y organizaciones económicas no familiares es la claridad en la toma de decisiones

y la transparencia en los resultados, hechos que deben tomarse muy en cuenta en el fomento de las organizaciones económicas y grupos no familiares.

#### **4.8 Valoración de conjunto sobre los impactos del Programa**

El Programa ha registrado impactos positivos en empleo e ingreso. En el empleo se observan que son los empleos familiares donde mayormente se influye, mientras que el Programa también ha contribuido, aunque en menor medida, en los empleos contratados.

En cuanto al ingreso, el Programa ayudó a mejorar las percepciones de los beneficiarios apoyados, se observa también que son las actividades no agropecuarias las que mejor responden al incremento del ingreso, destaca que este incremento responde a los aumentos en producción, rendimiento y la escala de producción.

El Programa se ha consolidado como un instrumento eficaz de capitalización en mayor medida de los productores más desfavorecidos (tipo I); sin embargo, se observa que la falta de recursos propios de los productores y el exceso de trámites son dos de los principales problemas para lograr mayores niveles de la capitalización.

La distribución de los apoyos en el 2005 fue en su mayoría en beneficio de las actividades agrícolas primarias (70.1%), las actividades pecuarias primarias (21.0%) y las actividades no agropecuarias (8.9%). Es importante observar lo escaso de los apoyos otorgados a las actividades de poscosecha y posproducción.

El cambio técnico en las actividades agrícolas y pecuarias primarias es modesto; sin embargo, en donde se da un mayor incremento es en las actividades agrícolas primarias, como el apoyo de invernaderos. Por otra parte, resulta revelador el abandono observado a la reconversión productiva.

El análisis de los impactos del PRODESCA revelan la preocupación de las autoridades por mejorar el desempleo y articulación del Subprograma con el PAPIR y el PROFEMOR, se han dado importantes avances; sin embargo, se observa una tendencia de reducción presupuestaria al Subprograma y el Componente de diseño del proyectos concentra la mayor cantidad de los apoyos otorgados.

El PROFEMOR ha contribuido a la descentralización del Programa (municipalización), sin embargo, los apoyos otorgados por el Subprograma son muy reducidos al igual que sus presupuestos. La falta de información y difusión del PROFEMOR ocasiona que las solicitudes de apoyos se orienten básicamente hacia mobiliario y equipo, en perjuicio de la consolidación organizativa y el fomento empresarial.

La focalización de los apoyos vía Comités Sistema Producto ha sido exitosa, sobre todo en fortalecimiento a las capacidades; sin embargo, es necesario democratizar los apoyos, es decir, buscar que una mayor cantidad de productores sean los que tomen los cursos; no obstante esta limitación, los apoyos han servido como un fuerte catalizador de nuevas habilidades y técnicas producción dentro de los Comités.

En lo que respecta al estudio de casos de los proyectos exitosos, una de las constantes es la claridad y fuertes liderazgos en la toma de decisiones, además, se observa constantemente que las organizaciones familiares son las que mayor probabilidades tienen de ser exitosas.

Entre los principales y recurrentes problemas que enfrentan se ubica la falta de capitalización y capacidad de producción que les impide acceder a mercados más importantes en cuanto a volumen y, en algunos casos, calidad.

La articulación entre Subprogramas es aun reducida, sobre todo en el caso del PROFEMOR, en tanto que PAPIR y PRODESCA han encontrado en el diseño de proyectos de inversión una puerta de enlace; sin embargo, existen casos en los que los apoyos PRODESCA, vía un PSP son sólo el medio para acceder a los recursos de PAPIR. Por tanto, que los PSP sirvan sólo de gestores de apoyos es un punto que hay que cuidar, sobre todo en el sentido de que hacia éstos se han destinado importantes recursos en capacitación, los cuales han dado resultados, ya que los beneficiarios califican de manera positiva sus conocimientos, habilidades, capacidad y utilidad.

El PAPIR es un instrumento que ha permitido el incremento del ingreso, el empleo, la capitalización y la producción, en tanto que el PRODESCA ha permitido la articulación parcial del Componente con el *“diseño de proyectos”*; sin embargo, falta lograr la articulación con los demás componentes del PRODESCA como son: puesta en marcha de proyectos, asesoría técnica y consultoría profesional, capacitación a empresas rurales, promoción de proyectos rurales, programas especiales de desarrollo a capacidades, promoción de agroproductos no tradicionales y la promoción en la red nacional de desarrolladores.

Sin lugar a dudas, lograr una articulación total de estos dos Subprogramas es deseable, pero lo que resulta indispensable es seguir avanzando en la articulación parcial mediante el mayor énfasis en el Componente de puesta en marcha de proyectos.

Entre las recomendaciones al Programa realizadas en 2004, como resultado de la Evaluación se propuso generar perfiles de proyecto de las actividades apoyadas más frecuentemente, en respuesta a ello las autoridades del Programa han propuesto un guión de aspectos mínimos que deben ser considerados en el diseño de todos proyectos presentados, lo cual, aunque resulta un avance importante, es sustancialmente diferente a lo que se propuso, debido a que la necesidad de diseñar *“perfiles de proyectos”* tipo, totalmente estructurados, de las actividades más frecuentes que se presentan, tiene su explicación en que puedan servir como *“machotes de proyectos”* que sean adaptados a las condiciones particulares de cada productor que requiera un proyecto similar.

Finalmente, el PROFEMOR ha permitido el logro de avances considerables en el proceso de descentralización (municipalización) del Programa; sin embargo en el Componente de la consolidación organizacional observa grandes rezagos tanto por los montos asignados como por el escaso conocimiento y comprensión del los objetivos del Subprograma.

## Capítulo 5

### Conclusiones y Recomendaciones

Dada la vocación económica de la Entidad a los servicios y la poca importancia relativa de las actividades agropecuarias, la zona rural del D. F. se enfrenta al reto de transformar y adaptar sus actividades productivas con los criterios ambientalistas que han sido definidos para el sector.

En la Entidad se ubica el principal mercado nacional de productos agropecuarios y alimentos procesados. Para poder aprovechar esta situación es necesario transmitir a los productores rurales esta oportunidad; además, resulta importante fortalecer los mecanismos de apoyo existentes, que permitan a los productores promover la transformación de su producción primaria y así poder diferenciarse y competir con sus productos en el mercado local.

La problemática particular del sector en el Distrito Federal, observada en la investigación de campo, se puede resumir en: falta de organización de los productores, problemas de comercialización y baja productividad de las actividades primarias, poca importancia a las actividades de posproducción, falta de arraigo a la tierra y minifundios.

#### **A) Avances en la adopción de la estrategia del Programa**

Considerando la evolución presupuestaria del Programa, éste ocupa actualmente el 3er. lugar en importancia en cuanto al presupuesto operado; el GDF ha considerado a la Alianza como modelo operativo para sus programas locales.

Existe un esfuerzo hacia dar una mayor integración y coherencia al conjunto de acciones en materia de desarrollo rural que se realizan en el Distrito Federal, incluida la Alianza para el Campo, ubicando la microcuenca como unidad de intervención territorial, de acuerdo con las prioridades ambientales que se tienen; además, en este aspecto de la planeación también se ha avanzado al incluir los Planes Rectores de los Sistema Producto y próximamente los Planes Delegacionales, como apoyo para orientar los recursos, lo cual representa el inicio de una futura planeación de abajo hacia arriba.

Continúa como un asunto pendiente el logro de una apropiación adecuada de los Subprogramas de PRODESCA y PROFEMOR que ayude a integrar sus acciones con las inversiones realizadas a través de PAPIR, por lo que esta articulación y complementariedad entre los tres Subprogramas requiere de esfuerzos importantes adicionales en el futuro. Además, también se ha avanzado en la complementariedad del Programa con el FOCOMDES.

#### **Recomendación (1):**

Estructurar un esquema que permita articular las acciones de los tres Subprogramas de la Alianza, de manera que los esfuerzos que se realicen para cada uno de ellos resulten complementarios en su conjunto. Además,

mediante una reasignación presupuestaria más equilibrada dentro de los Subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) lograr mayor articulación y eslabonamiento de los apoyos para lograr el fortalecimiento y consolidación de las organizaciones y grupos de productores.

**Recomendación (2):**

Impulsar una mayor articulación, coordinación y complementariedad del Programa, no sólo con el FOCOMDES, sino con todos los demás programas que incurren en el desarrollo rural de la Entidad.

**B) Circuito operativo**

En el Circuito Operativo se ha avanzado en lo referente a: capacitación de los operadores de ventanillas, integración de grupos de trabajo para analizar y evaluar las solicitudes y cambio de fiduciario lo que ha permitido agilizar los pagos.

A partir del Ejercicio 2006, acorde con lo planteado por el Comité Técnico del FOFADF, los encargados de las ventanillas serán quienes comuniquen a los productores interesados las razones para el rechazo de una solicitud, pero aún queda pendiente hacerlo del conocimiento adecuado de los operativos para que se realice esta práctica que representa un avance en la gestión del Programa.

**Recomendación (3)**

Continuar con los esfuerzos de capacitación al personal de ventanillas, especialmente en el caso de la operación descentralizada, además, es conveniente que este esfuerzo sea continuo y se amplíe a todos los actores del Programa, sobre todo con la idea de que puedan fomentar y transmitir a los productores una mayor idea de articulación y complementariedad entre Subprogramas, además de que únicamente se autoricen proyectos debidamente estructurados y que cumplan con los criterios mínimos señalados en el Perfil de Proyecto tipo aprobado.

Se hace necesario que los encargados de las ventanillas comuniquen por escrito a los solicitantes las causas del rechazo de su solicitud de acuerdo con lo establecido por el Comité Técnico del FOFADF.

**C) PAPIR**

El Programa ha registrado impactos positivos en empleo e ingreso, En el empleo se observan que son los empleos familiares donde mayormente se influye, mientras que también se ha contribuido, aunque en menor medida, en los empleos contratados.

En cuanto al ingreso, el Programa ayudó a mejorar las percepciones de los beneficiarios apoyados, se observa también que son las actividades no agropecuarias las que mejor responden al incremento del ingreso, destaca que este incremento responde a los aumentos en producción, rendimiento y la escala de producción.

La distribución de los apoyos en el 2005 fue en su mayoría en beneficio de las actividades agrícolas primarias (70.1%), las actividades pecuarias primarias (21.0%) y las actividades no agropecuarias (8.9%). Es importante observar los escasos apoyos otorgados a las actividades de poscosecha y posproducción.

El cambio técnico en las actividades agrícolas y pecuarias primarias es modesto, sin embargo, en donde se da un mayor incremento es en las actividades agrícolas primarias, especialmente en el apoyo de invernaderos. Por otra parte, resulta revelador el abandono observado a la reconversión productiva.

#### **Recomendación (4)**

Aumentar los apoyos del Programa en actividades de posproducción y poscosecha, en especial hacia acciones para la transformación, almacenamiento y comercialización, que generan mayor valor agregado a la producción y por ende fomentan el incremento en los ingresos de productores.

Los recursos de Alianza se han distribuido en forma equilibrada hacia las Delegaciones Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan y Tláhuac que es donde se encuentra el mayor número de la población rural y es donde existen los mayores niveles de pobreza de la Entidad. Aunque, a juzgar por la extensión de suelo de conservación, la Delegación Milpa Alta debería de tener una mayor participación relativa de los apoyos.

#### **Recomendación (5)**

Es conveniente efectuar un estudio de estratificación de productores que identifique la superficie real de cada productor, correspondiente al suelo de conservación, así como el número de productores de bajos ingresos ubicados en las zonas de marginación.

### **D) PRODESCA**

Continúan siendo deficientes en contenido y funcionalidad los proyectos presentados para su apoyo, además, la falta de seguimiento de los mismos sigue siendo un asunto sobre el cual se requiere influir. Ha habido avances al haber diseñado una estructura tipo para un Perfil de Proyecto con los criterios mínimos para los proyectos de solicitudes hasta por \$150,000.00. Además, no obstante el avance en la supervisión por muestreo de los proyectos realizados, aún continúa pendiente de estructurar un verdadero seguimiento del total de las inversiones realizadas y los apoyos otorgados, de manera de fortalecer los avances obtenidos y evitar que se diluyan los efectos de tales apoyos.

Existe una separación de los servicios de diseño y puesta en marcha y se observó escasa continuidad de los proyectos; por otra parte los OA siguen considerando deficientes los servicios que prestan los PSP; sin embargo, los productores observan mejoras de los PSP en cuanto a la calidad, capacidad y utilidad.

#### **Recomendación (6)**

Se insiste en la necesidad de elaborar y utilizar Perfiles completos de los Proyectos productivos más frecuentes en el área rural del Distrito Federal, así como la elaboración de los estudios de mercado que sirvan de marco general para el diseño de proyectos.

**Recomendación (7)**

Es importante mantener el esfuerzo para únicamente autorizar los proyectos que cumplan con el perfil tipo aprobado. Además se requiere incrementar la estructura operativa y diseñar todo un esquema que permita dar seguimiento y supervisión a la totalidad de los proyectos, inversiones y apoyos otorgados.

**Recomendación (8)**

Integrar o articular los servicios de diseño y puesta en marcha de proyectos e intensificar la capacitación a los PSP en cuanto a la puesta en marcha de un proyecto.

Se observan serios esfuerzos de coordinación emprendidos entre SAGARPA, DGCORENADER, CECADER y el INCA Rural para sistematizar y llevar un estricto control del Subprograma.

**Recomendación (9)**

Continuar con los esfuerzos de coordinación emprendidos e institucionalizarlos para que sean constantes (podrían realizarse reuniones mensuales), no sólo a nivel de la integración y articulación global entre Subprogramas, sino también del incremento en el control y supervisión de cada uno de los servicios realizados, los PSP y técnicos involucrados, así como el pago oportuno a los mismos.

**Recomendación (10)**

Se requiere que, a través del Grupo de Coordinación señalado, se detecten las necesidades de capacitación para crear PSP especializados en diversos productos y en los diferentes rubros que apoyen la integración de cadenas.

**E) PROFEMOR**

El PROFEMOR ha contribuido a la descentralización del Programa (municipalización); sin embargo, los apoyos otorgados por el Subprograma son muy reducidos al igual que sus presupuestos. La falta de información y difusión del PROFEMOR ocasionan que las solicitudes de apoyo sean básicamente para mobiliario y equipo en perjuicio de la consolidación organizativa y el fomento empresarial.

**Recomendación (11)**

Fomentar una mayor apropiación por parte de las Delegaciones así como un mayor conocimiento sobre las bondades del Subprograma y definir puntualmente las atribuciones de los Coordinadores PROFEMOR, establecer seguridad sobre la

continuidad de su trabajo y dotarlos de mayor equipo y apoyos para realizar sus actividades.

**Recomendación (12)**

Impulsar una mayor asignación presupuestaria de recursos y una difusión más intensa que permita que operadores y productores conozcan de sus bondades. También es importante intensificar el esfuerzo de coordinación mencionado para PRODESCA de manera que las acciones también incluyan a este Subprograma.

**F) Integración de cadenas**

Como resultados de los esfuerzos de la autoridades del sector se han logrado fuertes avances en cuanto a la integración de los Comités Sistemas Productos, actualmente existe 6 Comités que operan formalmente, en todos los casos cuentan con planes rectores que contemplan un calendario de proyectos específicos que tienen grados de avance significativos en su cumplimiento, además se observa fuerte entusiasmo e interés por parte de los integrantes.

**Recomendación (13)**

Promover mayores esfuerzos hacia el diseño de proyectos y asesoría especializada en materia de acopio, posproducción, transformación y sobre todo comercialización que conduzcan a la integración vertical de las cadenas, buscando el mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas y de competitividad que tienen los productores del D.F. por su cercanía al mayor centro de consumo del país.

**Recomendación (14)**

Continuar con el fortalecimiento a las capacidades, vía Sistema Producto, poniendo mayor énfasis en buscar llegar a una mayor cantidad de productores o promover que estos cursos de capacitación se conviertan en una fuente catalizadora de nuevas habilidades y técnicas de producción dentro de los Comités.

**Recomendación (15)**

Apoyar con capacitación adecuada tanto a los PSP como a los técnicos PROFEMOR en materia de organización de productores, sobre todo contemplando la posibilidad de crear organizaciones que fomenten la integración vertical de cadenas.

**G) Información**

Respecto a la información derivada de la operación del Programa, existe mucha discrepancia entre las cifras oficiales y con las bases de datos, manejadas por las diversas fuentes: SAGARPA, DGCORENADER.

**Recomendación (16)**

Inducir un mayor esfuerzo por homogeneizar los criterios de integración de datos y cifras, generados por los distintos actores, así como de las bases de datos manejadas para el Programa, los Subprogramas que lo componen y para los diferentes renglones que los integran.

## Capítulo 6

### Prospectiva del Programa

En la Entidad el Programa ha propiciado que los productores cuenten con un mayor nivel de ingreso, que se mejoren las condiciones de productividad y que se induzca una conducta tendiente a favorecer la organización, así como cierta cultura empresarial. Asimismo, se ha logrado mantener el empleo y comenzar a arraigar a los pobladores en su zona, contribuyendo a frenar las presiones de expansión de la mancha urbana.

Sin embargo, aún se carece de una visión de largo plazo que permita establecer una política integral que articule los distintos programas que inciden en sector rural, dando coherencia a sus respectivos objetivos y reglas de operación, La política integral sería el marco de los lineamientos para que se pueda llevar a cabo un descentralización con control y eficiencia en la operación, que genere una mayor participación de los beneficiarios y de las autoridades delegacionales, al mismo tiempo que se garantizan los resultados y su congruencia.

Por la cercanía al mayor mercado de consumo del país, por la infraestructura con que cuenta y por el nivel educativo de los productores rurales, la Entidad cuenta con las condiciones para que los proyectos se orienten para ser apoyados mediante crédito de la banca de fomento y de la comercial. En este sentido sería conveniente enfocar al PRODESCA y PROFEMOR; para que generen sujetos de crédito y una cultura de pago.

La mismas características mencionadas anteriormente, hacen propicio que en la Entidad se le de un mayor impulso a la creación de cadenas de valor, incluso lo que podría también considerarse como la creación de sistemas económicos regionales, que aglutinen diversas actividades de apoyo y complementarias. Al respecto, es necesaria una mejor articulación entre los Comités Sistema Producto con todo el proceso operativo del PDR, para que los proyectos se inscriban dentro de las prioridades del CSP y que se le de la participación que corresponde en la toma de decisiones de los apoyos.

De igual manera es importante que el Programa cambie el enfoque de apoyar a beneficiarios, por el de apoyo a unidades productivas, ya que en muchas ocasiones los beneficiarios cambian pero se sigue tratando de la misma unidad de producción y para fines de los distintos Subprogramas se les trata como nuevos sujetos de apoyo. Adicionalmente, al cambiar los beneficiarios se pierde el seguimiento de los apoyos otorgados en ejercicios anteriores.

#### Imagen futura del Programa

A pesar de la prioridad del SC como elemento fundamental para la sustentabilidad de la ciudad, es conveniente que se establezca una política de desarrollo rural con objetivos y metas de largo plazo, que se inscriban dentro de los programas de desarrollo de cada una de la Delegaciones que conforman la Entidad. La política sectorial, por tanto, además de apoyar la conservación de los recursos naturales y la sustentabilidad urbana,

debe apoyar la conformación de núcleos económicos con perspectiva territorial, mediante una creciente descentralización.

Las actividades no agropecuarias que se pueden desarrollar, combinadas con alternativas sustentables de producción agrícola y forestal sustentable, deben ser, en forma creciente, el objeto de los apoyos e incentivos que se otorguen a los agentes económicos. De tal manera, los apoyos deben transformarse de transferencias monetarias a los beneficiarios en acciones que favorezcan la conformación de una cultura empresarial, la competitividad y la productividad. La dotación de bienes públicos que permitan aprovechar mejor las ventajas de la cercanía del mayor mercado del país y la capitalización mediante mecanismos financieros, son otros de los objetivos que se deben incorporar en la redefinición del Programa.

A su vez, los apoyos deben ser cada vez más diferenciados, de acuerdo a las condiciones de cada unidad productiva y a las características de los productores, al mismo tiempo que se deben formular proyectos de largo plazo, que no se circunscriban solamente a la fundamentación del apoyo concreto de cada solicitud. De tal manera, se tendría una visión integral sobre el desarrollo de cada unidad productiva y se le podría ir apoyando para que alcancen a ser autosostenibles.

El rediseño futuro del Programa que se propone requiere de un esfuerzo de preparación de los técnicos operativos y de los propios dirigentes del sector en la Entidad, así como de una buena base de PSP y técnicos PROFEMOR capacitados para atender las necesidades de la población. Adicionalmente, es necesario generar una base de datos interrelacionada de unidades productivas y de beneficiarios, agrupados de acuerdo al Sistema Producto y a los sistemas económicos regionales en que se inscriben, que permitan realizar tanto un diagnóstico para orientar los apoyos, como darles un adecuado seguimiento y evaluación.

## Bibliografía

Pensado Leglise, Mario. El desafío rural del siglo XXI para el D.F. Estudios Agrarios. Pág. 40 – 69

Ziccardi Alicia Políticas de Inclusión Social de la Ciudad de México. X Congreso Internacional de la CLAD sobre Reforma del estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18 – 21 Oct. 2005

SAGARPA – Delegación en el D.F.. Informe sobre el Seguimiento de Recomendaciones del Proceso de Evaluación. Documentación soporte. Evaluación Alianza para el Campo 2004.

INEGI. Anuario Estadístico del Distrito Federal. México (varios años).

## Fuentes de información:

- Guía Metodológica para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural 2005.
  - Reglas de Operación del Programa de Alianza para el Campo 1998 – 2005.
  - Guías Técnicas Normativas del Programa de Alianza 1998, 2000 – 2003.
  - Información histórica de los Programas de Desarrollo Rural 1998 – 2005
  - Anexos Técnicos 1998, 2000-2006.
  - Actas de Cierre – Finiquito Físico y Financiero 2001 - 2006
  - Documentos Generales sobre la Alianza (Publicaciones).
  - Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).
  - Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006.
  - INEGI: Censos agropecuarios, de población y económicos.
  - CONAPO: Índices y grados de marginación.
  - Encuestas, entrevistas y observación directa del evaluador.
  - Entrevistas a funcionarios, asociaciones de productores, comercializadores, procesadores, proveedores de bienes y servicios, analistas y expertos.
  - Evaluaciones estatales previas
  - Observación directa de campo.
  - Base de datos de entrevistas a funcionarios y otros actores 2005.
  - Base de datos de encuesta a beneficiarios 2003 y 2005.
  - Información cualitativa derivada de las entrevistas.
  - Bases de datos de la Evaluación.
  - Presupuesto de Egresos de la Federación 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.
  - Documentos de política sectorial: Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Plan Nacional de Desarrollo, Acuerdo Nacional para el Campo.
- Procuraduría Ambiental y del Reordenamiento Ecológico del D.F. PAOT  
Comisión Nacional de Población (CONAPO)  
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas  
Plan General de Desarrollo del Distrito Federal 2001 – 2006.  
Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F.  
INEGI: Censo General de Población y Vivienda 2000.  
INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México  
Sistema de Información Geográfica CORENA

Secretaría del Medio Ambiente del D.F.

Plan Rector Ornamentales

Plan Rector Hortalizas

Plan Rector del Nopal - Verdura

Plan Rector del Amaranto

Plan Rector Apícola

Plan Rector de Ovinos

<http://www.evalalianza.org.mx>

<http://www.iadb.org/index.cfm?language=spanish>

<http://www.paot.org.mx/centro/programas/pgoedf.pdf>

<http://www.sagarpa.gob.mx>

# ANEXOS

**Anexo 1****Informe del levantamiento de encuestas para la Evaluación de la Alianza para el Campo 2005, en el D.F.****1.-Diseño de la muestra de beneficiarios**

El cálculo del tamaño de la muestra se realizó utilizando la metodología especificada en la Guía Metodológica para la Evaluación Estatal Alianza Contigo 2005, proporcionada por SAGARPA –FAO y publicada en la página Web <http://www.evalalianza.org.mx>.

La base de datos de beneficiarios del Subprograma PAPIR de la Alianza para el Campo de 2003 y 2005 proporcionada por la SAGARPA, con las adecuaciones señaladas por la Guía, fue la base para el cálculo de las muestras de ambos años.

El tamaño de la muestra para la población de beneficiarios de Desarrollo Rural se determinó aplicando la siguiente formula:

$$n_{ij} = \frac{\theta_{ij}}{1 + (\theta_{ij} / N_{ij})} \quad i = FA, FG, DR; j = 2003, 2005$$

$n_{ij}$  Tamaño de muestra del Programa  $i$  en el año  $j$ .

$N_{ij}$  Número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral del Programa en cada año.

$\theta_{ij}$  es el tamaño de muestra máximo para la varianza de cada población, para los niveles de confianza y precisión utilizados.

**1.1 Determinación de la muestra para 2003 y 2005.**

Sustituyendo los valores en la formula anterior, la muestra para 2003 queda como sigue:

$$n_{ij} = \frac{\theta_{ij}}{1 + (\theta_{ij} / N_{ij})} = \frac{223}{1 + (223 / 1,863)} = 199$$

Y para 2005 la muestra es:

$$n_{ij} = \frac{\theta_{ij}}{1 + (\theta_{ij} / N_{ij})} = \frac{249}{1 + (249 / 1,924)} = 220$$

<b>Determinación de la muestra</b>		
	<b>2003</b>	<b>2005</b>
Marco muestral	1,863	1,924
No. encuestas a aplicar	199	220
Reemplazos	40	44
<b>Universo de Beneficiarios a encuestar</b>	<b>239</b>	<b>265</b>

## **2.- Levantamiento de la información en campo**

El levantamiento y captura de la información de campo para la Evaluación del Programa se llevó a cabo conforme a lo establecido por la “Guía Metodológica para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural 2005”, en cuanto al número de beneficiarios a encuestar para el 2003 y 2005, la cual fue definida por la aplicación del diseño muestral de la citada Guía, en tanto que los cuestionarios que se aplicaron fueron los elaborados por la Unidad de Apoyo de la Food and Agriculture Organization (UA-FAO) para tal fin. Adicionalmente, se aplicaron los reactivos diseñados por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (FE-UNAM) y el Coordinador de la Evaluación por parte del Comité, para dar respuesta a los temas de interés de la Entidad.

Este proceso se llevó a cabo durante el período comprendido del 6 de abril al 12 de mayo de 2006, por 10 alumnos de FE-UNAM de los últimos semestres, seleccionados por su experiencia en el levantamiento de encuestas en campo. El levantamiento se llevó a cabo en tres fases bien diferenciadas:

- 1) Revisión de expedientes y llenado de fichas técnicas,
- 2) Visitas a beneficiarios y aplicación de encuestas y,
- 3) Captura de la información en el sistema proporcionado por la UA - FAO.

### **2.1 Revisión de expedientes y llenado de fichas técnicas**

Para lograr cubrir esta etapa sin contratiempos y dada su importancia, ya que representó la información base utilizada para la logística del levantamiento y la localización de los beneficiarios, se les impartió capacitación a los encuestadores los días 4 y 5 de abril, con el fin de que se llevara a cabo una correcta revisión de expedientes y llenado de fichas técnicas.

La revisión de los expedientes se llevó a cabo del 6 al 12 de abril por 10 alumnos de la FE. En general esta revisión se hizo sin grandes contratiempos para los expedientes de 2005. Los expedientes de 2005 fueron encontrados con facilidad gracias a que estaban ordenados por número de folio y en estantes de fácil acceso. Del total de expedientes que fue necesario revisar en este año no se encontraron 21, por lo que se tuvo que tomar una segunda lista de reemplazo para cubrir la muestra necesaria.

La situación fue distinta en la revisión de expedientes del 2003, aunque, a diferencia del año pasado, el archivo muerto donde se ubican estos expedientes está mejor organizado, pero se sigue observando que los expedientes aun no están organizados de tal forma que sea fácil su localización. De este año no se lograron localizar 26 expedientes.

### **2.2. Visitas a beneficiarios y aplicación de encuestas.**

Las entrevistas se llevaron a cabo durante el período que comprende los días del 20 al 30 de abril. Para el proceso de levantamiento de encuestas de opinión inicialmente se formaron tres equipos de trabajo los cuales se fueron modificando conforme las necesidades del proceso. Durante el levantamiento los encuestadores fueron supervisados por un coordinador, el cual tuvo por objetivo corroborar la correcta aplicación del cuestionario. La verificación de la calidad de la información contenida en los cuestionarios se realizó conforme las encuestas llegaban a las oficinas.

La logística del levantamiento estuvo determinada por la ubicación espacial de los beneficiarios de las muestras determinadas y se fue adecuando conforme a las necesidades del proceso de levantamiento de información. Para facilitar la localización de los productores se hicieron citas telefónicas con ellos, lo que redujo en buena parte el tiempo de búsqueda y las visitas infructuosas. Esto permitió una mejor planeación de la logística y ahorro de tiempo en los desplazamientos de un lugar a otro.

La logística se resume en el siguiente cuadro:

<b>Cuadro No. A1. Logística del levantamiento de encuestas de la Evaluación de la Alianza para el Campo 2005, en el D.F.</b>										
<b>Brigada 1</b>	Vie 21	Sab 22	Dom 23	Lun 24	Mar- 25	Mie 26	Jue 27	Vie 28	Sab 29	Dom 30
Miriam Macías Solís	<b>MILPA ALTA</b> San Pedro Atocpan San Andrés Tecomitl Santa Ana Tlacotenco San Francisco Tecoxpa				<b>TLÁHUAC</b> San Nicolás Tetelco San Andrés Mixquic ÁLVARO OBREGÓN MAGDALENA CONTRERAS			<b>TLALPAN</b> San Miguel Topilejo San Miguel Xicalco Santo Tomas Ajusco CUAJIMALPA		
Ernesto Antonio Marbán										
Akira Gustavo Casillas										
Tonathiu Chávez										
Lucía Patricia Vergara										

<b>Brigada 2</b>	Vie 21	Sab 22	Dom 23	Lun 24	Mar- 25	Mie 26	Jue 27	Vie 28	Sab 29	Dom 30
Luís Rincón	Xochimilco San Gregorio Atlapulco San Luis Tlaxialtemalco Sta. Cruz Acapixca Santiago Tulyehualco Sn Lucas Xochimanca									
Vania Maresa										
Sonia Alcaraz										

#### **TLÁHUAC**

<b>Brigada 3</b>	Vie 21	Sab 22	Dom 23	Lun 24	Mar- 25	Mie 26	Jue 27	Vie 28	Sab 29	Dom 30
Ariadna Mota	San Nicolás Tetelco San Andrés Mixquic San Juan Ixtayopan San Francisco Tlaltenco									
Ariadna Pineda										

### **2.3 Número de encuestas levantadas**

El número de beneficiarios de la base de 2003 y de 2005 fue de 243 y 276 respectivamente (incluye muestra de reemplazo). La muestra determinada para 2003 fue de 199 encuestas, más 40 de reemplazo y de 220 para 2005 más 44 de reemplazo. En 11 días de levantamiento de información se lograron entrevistar a 200 beneficiarios de 2003 y a 228 beneficiarios de 2004 con lo que se cumplieron los objetivos de ambos años al 100%.

**Cuadro No. A2. Resumen del levantamiento de encuestas a beneficiarios 2003 y 2005**

	2003	2005
Encuesta meta:	<b>199</b>	<b>220</b>
Encuestas levantadas:	200	228

La distribución de las encuestas obtenidas por delegación fue la siguiente:

<b>Cuadro No. A3. Distribución del levantamiento de encuestas 2003 y 2005</b>			
	Total	Beneficiarios 2003	Beneficiarios 2005
Cuajimalpa	2	2	0
Magdalena Contreras	8	6	2
Milpa Alta	126	65	61
Álvaro Obregón	10	10	0
Tláhuac	110	48	62
Tlalpan	60	18	42
Xochimilco	112	51	61
<b>TOTAL</b>	<b>428</b>	<b>200</b>	<b>228</b>

Como se puede apreciar en el Cuadro No. A3, los beneficiarios encuestados se concentran principalmente en tres Delegaciones: Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, y en menor medida en Tlalpan. Las otras delegaciones, por el bajo número de productores encuestados no son significativas.

#### **2.4 Levantamiento de cuestionarios complementarios**

Durante el proceso de levantamiento de información de campo a través de la aplicación de encuestas diseñadas por la UA-FAO, adicionalmente se aplicaron también los cuestionarios complementarios con el objetivo de recavar la información necesaria para incorporar a la Evaluación los temas relevantes en la Entidad.

El objetivo original fue levantar los cuestionarios entre los beneficiarios del Programa en 2005, por lo que se debían obtener 220 cuestionarios complementarios. Sin embargo, durante el proceso del levantamiento se detectó que parte de la información que solicitaba el cuestionario complementario ya había sido respondida por el productor en el cuestionario diseñado por la UA-FAO, razón por la cual los productores ya no mostraban la mejor disposición para responder. Con la finalidad de validar información e incorporar nuevos reactivos útiles para la evaluación se determinó aplicar el cuestionario complementario a una submuestra (15% del total del 2005%) de la muestra original.

Ante este dilema, se decidió tomar una muestra del 15% de la muestra a entrevistar de 2005. Por lo tanto, se planteó el nuevo objetivo de obtener 33 cuestionarios complementarios, objetivo que se cumplió al 100%.

## 2.5 Comentarios sobre el proceso del levantamiento.

Durante las entrevistas los beneficiarios exponían su punto de vista acerca del funcionamiento del Programa y entre los principales problemas se encontraron los siguientes:

1. Se pudo percibir descontento entre los productores en cuanto a los trámites que se deben realizar para poder acceder a un apoyo, por ser muchos, engorrosos y por representar mucho tiempo. Además, los productores desconocen los trámites que se deben hacer, ya casi todos estos trámites los realizan los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP).
2. Se observaron quejas de productores acerca de los servicios de los proveedores, pues según ellos, existen pocos y se aprovechan de los apoyos a través del Programa para subir los precios de todos los implementos que cotizan. Para evitar esto los productores sugieren que se haga una revisión del padrón de proveedores y a quien este incrementando mucho sus precios se le penalice, o bien, que se les de el apoyo en efectivo o en cheque para que ellos puedan buscar los implementos donde más les convenga.
3. Otra queja recurrente fue acerca del papel que juegan los PSP en la obtención de los apoyos, pues según los productores muchos de ellos son incapaces de brindarles asesoría de calidad en el desarrollo e implementación de sus proyectos, además de que no se interesan realmente en el mejoramiento de sus unidades productivas sino únicamente en cobrar, y además, manifestaron que algunos PSP les cobran la formulación del proyecto, sirva o no sirva.
4. Los productores tienen sólo una vaga idea de cómo funciona el PAPIR, y la mayoría desconoce la existencia de PRODESCA y PROFEMOR pues muchos grupos de productores pagan la realización de sus proyectos.
5. Otro problema detectado es el tiempo que tiene que pasar entre la entrega de la solicitud a la ventanilla y la entrega de los implementos solicitados, pues en algunos casos mencionan que es mayor a los 4 meses. Esta tardanza origina dos problemas importantes: los proveedores cambian los precios de los implementos a la hora de la entrega y argumentan que con el paso del tiempo los precios se incrementan, además, el desfazamiento de los ciclos productivos.

Las principales sugerencias que se encontraron por parte de los productores son:

Se deben hacer visitas a los productores apoyados, con el fin de verificar que tengan los implementos que corresponden al apoyo otorgado y que los estén usando, ya que muchos de ellos sólo piden el implemento y lo venden para obtener ganancias.

Los apoyos se deben otorgar también de manera individual, ya que reunirse y trabajar en grupo es muy problemático, además de que si un miembro del grupo ya no desea continuar afecta a todos los demás.

### **3. Captura de información en el sistema proporcionado por la UA-FAO**

La captura de la información se realizó en el Laboratorio de Econometría del Posgrado de la Facultad de Economía del 4 al 12 de mayo. Se capturaron 199 encuestas de beneficiarios de 2003 y 220 de 2005, conforme el marco muestral determinado al inicio de los trabajos de la evaluación.

Para lograr cubrir la captura sin problemas y de la mejor manera se tomaron las siguientes medidas:

Se capacitó al personal de captura sobre el funcionamiento del sistema y se hicieron pruebas de captura para corregir los errores y dudas que pudieran presentarse.

El personal de captura fue el mismo del levantamiento de campo, cada persona capturó las encuestas que había llenado, para evitar errores de interpretación de la información que contenía.

Se hicieron revisiones periódicas de las encuestas, conforme se avanzaba en el proceso de captura.

El Coordinador de la Evaluación hizo una visita a la sala de captura para corroborar que el proceso se llevaba a cabo sin problemas.

Una vez terminado el proceso de captura se procedió a validar la información capturada mediante la revisión aleatoria de 40 cuestionarios del 2003 y 40 cuestionarios de 2005. En esta revisión se detectaron algunos errores como encuestas capturadas más de una vez y repetición de folios, lo que se corrigió mediante solicitudes de eliminación a través del blackboard.

Los principales comentarios en cuanto al Sistema y al proceso de captura son los siguientes: a diferencia del 2004, en este sistema de captura es posible duplicar un número de cuestionario, pues el sistema no impide registrar un número ya capturado y esto es un problema para llevar un buen control de las encuestas capturadas.

Las unidades de rendimiento relacionadas con las unidades de superficie son un problema, pues el sistema obliga a realizar conversiones con muy poca utilidad, como tener que calcular toneladas de árboles de navidad por hectárea o docenas por metro cuadrado. Más allá de los mínimos y máximos permitidos por el sistema de captura, que deben modificarse, el sistema debe permitir la captura en otras unidades tales como piezas por hectárea o por metro cuadrado.

Otro problema detectado en el sistema de captura es que el código del Componente del apoyo determina la ruta de las preguntas a capturar en el cuestionario. Lo más evidente es que si el apoyo corresponde a un implemento agrícola, el sistema reconoce que se trata de producción agrícola primaria fuera de invernadero (al que sólo reconoce si el elemento corresponde a invernadero completo o a mejoras para sistema de riego), y entonces no permite capturar la información correspondiente si la producción se realiza dentro de uno de ellos.

## 4.- Relación de beneficiarios encuestados 2003

NOMBRE			DELEGACIÓN
Muñoz	Jiménez	Benito	Milpa Alta
Acosta	Peñaloza	Luís	Tláhuac
Adriana	González	Pérez	Milpa Alta
Aguilar	Galicia	Orlando	Álvaro Obregón
Aguilar	Cuaxoses	Maria	Xochimilco
Alcalá	Rodríguez	Luz	Tláhuac
Alquicira	Gutiérrez	Elizabeth	Xochimilco
Alquicira	Otero	Luís Antonio.	Xochimilco
Alva	Álvarez	Virginia	Álvaro Obregón
Alvarado	Mancera	Marcelino	Milpa Alta
Amado	Aguilar	Luís	Milpa Alta
Amado	Ramírez	José	Milpa Alta
Aranda	Quintana	Ausberto	Milpa Alta
Aranda	Robles	Francisco	Milpa Alta
Aranda	Rojas	Román	Milpa Alta
Arguelles	Medina	Glaforo	Milpa Alta
Arias	Rodríguez	Liberia	Milpa Alta
Avil	Rojas	Claudia	Milpa Alta
Ávila	Medina	Rosalio	Milpa Alta
Ávila	Rojas	Agripino	Milpa Alta
Ávila	Rojas	Anabel	Milpa Alta
Ayala	Tenorio	Esteban	Tláhuac
Ayala	Nava	Juan	Tláhuac
Ayala	Mendoza	Santiago	Tláhuac
Ayala	Pineda	Yasbelin	Tláhuac
Baranda	Cabello	Tizoc	Milpa Alta
Barrios	Rocha	Antonio	Tláhuac
Barrios		Agustín	Tláhuac
Beltrán	Torres	Silvia	Milpa Alta
Benito	Torres	Lizbeth	Milpa Alta
Bermejo	Castillo	José	Tláhuac
Bermejo	Hernández	Tomas	Tláhuac
Blancas	Salazar	Regino	Milpa Alta
Bobadilla	Chavarría	Marcos	Xochimilco
Cabello	Cuaxospa	Efrén	Xochimilco
Cáceres	Ramírez	José	Tláhuac
Camacho	Molina	Gerardo	Magdalena Contreras
Camacho	Rodríguez	Lázaro	Magdalena Contreras
Camacho	Trujillo	Enrique.	Magdalena Contreras
Camacho	Chávez	Margarito	Tlalpan
Camacho	Juárez	Israel.	Magdalena Contreras,
Carreón	García	Miguel	Xochimilco
Castillo		Arturo	Tlalpan

## Evaluación Desarrollo Rural 2005

Chagoya	Daniel	Andrea	Milpa Alta
Chávez	Muñoz	Mauro	Xochimilco
Chavira	Ramírez	Juan	Milpa Alta
Cruz	Sánchez	Irene	Tláhuac
Cuaxospa	Barrera	Petra	Xochimilco
Cuevas	Escalante	Rodrigo	Xochimilco
Del Rio	Jerónimo	Martín	Álvaro Obregón
Desideerio	Aguilar	Roberto	Xochimilco
Domínguez	Díaz	Emigdio	Milpa Alta
Enríquez	Enríquez	David	Xochimilco
Espinosa	Cruz	César	Xochimilco
Espinoza	Casiro	Matías	Xochimilco
Fernando	Marcial	Antonio	Milpa Alta
Flores	Carrasco	Maria	Álvaro Obregón
Flores	Peña	Maria	Tláhuac
Flores	San Miguel	Aida	Tláhuac
Flores	Belmont	Ana	Álvaro Obregón
Flores	Morales	Maribel	Xochimilco
Flores	Corona	Dolores	Xochimilco
Flores	Pineda	Juan	Tláhuac
Fuentes	Ibarra	Luís	Milpa Alta
Galicia	Rosas	Berenice	Milpa Alta
Galicia	Peña	Martha	Tláhuac
Galicia	Santibañes	Alberto	Milpa Alta
Galicia	Abad	José	Milpa Alta
Galicia	Nieto	Juan	Xochimilco
Galicia	Galicia	Pedro	Xochimilco
Galicia	Abad	Jorge	Milpa Alta
Galicia	Abad	Genaro	Milpa Alta
Gallardo	Medina	Isidro	Milpa Alta
Gallardo	Medina	José	Milpa Alta
Gamboa	Álvarez	Maria	Tlalpan
Garcés	Rosas	Álvaro	Tláhuac
García	González	Diego	Tláhuac
García	Pacheco	Martha	Tláhuac
García	Garay	Antonio	Xochimilco
García	Galicia	Santos	Xochimilco
García	Duran	Sergio	Tlalpan
Gómez	Serrano	José	Tlalpan
González	Martines	Gil	Cuajimalpa De Morelos
González	Ríos	Gloribely	Xochimilco
González	Quintas	José	Tláhuac
González	Álvarez	Isabel	Tláhuac
González	Camacho	Erasmó	Xochimilco
González	Enríquez	Josué	Xochimilco
Hernández	Martines	Daniel	Xochimilco
Hernández	Zenil	Gustavo	Milpa Alta
Hernández	Acosta	Manuel	Milpa Alta
Hernández	Padilla	Cecilia	Milpa Alta

## Evaluación Desarrollo Rural 2005

Hernández	Hernández	Emilia	Milpa Alta
Jardines	Garcés	Raúl	Milpa Alta
Jiménez	Beltrán	José	Milpa Alta
Jiménez	Torres	Alberto	Tláhuac
Jiménez	Pineda	Demetrio	Tláhuac
Jiménez	Alderete	Álvaro	Tláhuac
Jiménez	Romero	Juan	Milpa Alta
Jiménez	Cruz	Eulalio	Milpa Alta
Jiménez	García	Juan	Milpa Alta
Jiménez	Núñez	Adela	Tláhuac
Jiménez	Martines	Agustín	Milpa Alta
Jiménez	Sánchez	Carina	Xochimilco
Jurado	Ramírez	Silverio	Tláhuac
Laguna	García	Román	Milpa Alta
Linares	Bracho	José	Milpa Alta
Linares	Torres	Imelda	Milpa Alta
Liprandi	Retana	Rogelio	Milpa Alta
Madrigal	Romero	Marisela	Tlalpan
Martínez	González	Estefana	Milpa Alta
Martínez	Pineda	Tereso	Tláhuac
Medina	Peña	Francisco	Milpa Alta
Medina	Gómez	Raúl	Milpa Alta
Mendoza	Casas	Victoria	Xochimilco
Mendoza	Liprandi	Irma	Milpa Alta
Mendoza	Madrigal	Julieta	Tlalpan
Mendoza	Madrigal	Mayte	Tlalpan
Meza	Vázquez	Reina	Xochimilco
Meza	Jiménez	Roberto	Xochimilco
Molotla	Molotla	José	Xochimilco
Morales	Nava	Juan	Milpa Alta
Moreno	Carmona	Manuel	Milpa Alta
Mundo	Texcotitla	Alicia	Xochimilco
Nápoles	Miramón	Maria	Milpa Alta
Nava	Mancera	Felipe	Tlalpan
Navarro	Gómez	Juana	Milpa Alta
Nieto	Escobar	Heliodoro	Xochimilco
Nieva	Pérez	Sandra	Milpa Alta
Noria	Pineda	Juana	Tláhuac
Noxpanco	Vázquez	Rafael	Xochimilco
Núñez	Xalpa	Enrique	Tláhuac
Núñez	Peña	Martha	Tláhuac
Olivares	Parra	Julio	Xochimilco
Orozco	Rodríguez	Ricardo	Xochimilco
Ortiz	Gamboa	Sergio	Tlalpan
Ortiz	Martines	Arturo	Tlalpan
Pacheco	Santacruz	Emma	Tláhuac
Padilla	Hernández	Cecilia	Milpa Alta
Páez	Gerardo	Luís	Xochimilco
Páez	Gerardo	Marisela	Xochimilco

## Evaluación Desarrollo Rural 2005

Páez	Barrera	Dagoberto	Xochimilco
Palma	Guzmán	Aurelio	Álvaro Obregón
Palma	Díaz	Patricia	Xochimilco
Peña	Bastida	José	Tláhuac
Peña	Piña	Héctor	Tláhuac
Peña	Bastida	Joaquín	Tláhuac
Peña	Bastida	Sócrates	Tláhuac
Peña	Bastida	Irán	Tláhuac
Peralta	Nieto	Cuauhtemoc	Xochimilco
Pérez	Aguilar	Fidel	Xochimilco
Pérez	Aguilar	Jorge	Xochimilco
Pineda	Quintana	Cuauhtemoc	Tláhuac
Pineda	Quintana	Jaime	Tláhuac
Pineda	Quintana	Fernando	Tláhuac
Pineda	Peña	Benjamín	Tláhuac
Pineda	Ayala	Esteban	Tláhuac
Pineda	Bastida	Joaquín	Tláhuac
Pineda	San Miguel	Mario	Tláhuac
Pineda	San Miguel	Maria	Tláhuac
Puebla	Barón	Maria	Milpa Alta
Ramírez	Rosales	Fernando	Álvaro Obregón
Ramírez	Noria	Esteban	Tláhuac
Ramírez	Roldan	Celia	Milpa Alta
Ramírez	Gómez	Nicolás	Xochimilco
Ramírez	Pineda	Iván	Tláhuac
Reyes	Vergara	Pablo	Milpa Alta
Reina	Flores	Armando	Milpa Alta
Robles	Taboada	Omar	Milpa Alta
Robles	Méndez	Irma	Tláhuac
Rodríguez	Portillo	Adrián	Tláhuac
Rojas	Galindo	Fidel	Milpa Alta
Rojas	Sandoval	Juan	Xochimilco
Romero	Salazar	Bernardino	Milpa Alta
Ruiz	Vargas	Sandra	Magdalena Contreras, La
Ruiz	Escalona	Pascual.	Magdalena Contreras, La
Saavedra	Abad	Benjamín	Xochimilco
Salazar	Salazar	Alicia	Milpa Alta
Salazar	Pérez	Joel	Xochimilco
Salgado	Uriostegui	Ricardo	Xochimilco
San Miguel	Jiménez	Maria	Tláhuac
Sánchez	Borja	José	Tlalpan
Sánchez	De Aquino	Sandra	Milpa Alta
Sánchez	Ávila	Salome	Tlalpan
Sánchez	Rodríguez	Maria M	Xochimilco
Sandoval	Borja	Alberto	Tlalpan
Sandoval	García	Carlos	Tlalpan
Sereno	Rodríguez	Maria	Xochimilco

## Evaluación Desarrollo Rural 2005

Solares	Alarcón	Magdaleno	Milpa Alta
Téllez	Flores	Jaime	Milpa Alta
Terán	Carranza	Mario	Tlalpan
Torres	Chávez	Gregorio	Álvaro Obregón
Torres	Rojas	Manuela	Milpa Alta
Vargas	Belmont	Froylan	Álvaro Obregón
Vigueras	Padilla	Juan	Tláhuac
Vilchis	González	Trinidad	Milpa Alta
Xolalpa	Castro	Jaime	Xochimilco
Yedra	Peralta	Epifanio	Milpa Alta
Yedra	Alarcón	Eloisa	Milpa Alta

## 5.- Relación de beneficiarios encuestados 2005

NOMBRE		DELEGACIÓN	
Aguilar	Corrales	Zacarías	Tlalpan
Aguilar	Estrada	Néstor	Milpa Alta
Aguilar	Martines	Maria	Tláhuac
Alejandro	La Madrid	Mendoza	Milpa Alta
Alvarado	Romero	Gregaria	Milpa Alta
Alvarado	Ceron	Raúl	Xochimilco
Alvarado		Marilú	Milpa Alta
Alvarado	González	Teofilo	Xochimilco
Arenas	Zamudio	Fernando	Tláhuac
Arenas	Tizayuca	Maria	Tláhuac
Arias	Rodríguez	Liberia	Milpa Alta
Avelino	Rufino	Adolfo	Xochimilco
Avelino	Luna	Samuel	Xochimilco
Ávila	García	Beatriz	Tlalpan
Ávila	García	Reina	Tlalpan
Ávila	Reynoso	Silvia	Tlalpan
Ávila	Reynoso	Mónica	Tlalpan
Ávila	Reina	Josefina	Tlalpan
Ayala	Arentes	Graciela	Tláhuac
Barranda	Flores	Guillermo	Milpa Alta
Barrera	Nieto	Samuel	Xochimilco
Benítez	Medina	Alfonso	Tláhuac
Bermejo	Galicia	Domingo	Tláhuac
Bonet	Cruz	Daniel	Xochimilco
Cabello	Coaxospa	Efrén	Xochimilco
Camacho	Caballero	Alejandro	Tlalpan
Campos	Venegas	Silvia	Tláhuac
Capula	Monrroy	Margarita	Tláhuac
Castañeda	Arenas	Rosalba	Tláhuac
Castillo	Nápoles	Judith	Milpa Alta
Castillo	De La Rosa	Manuel	Xochimilco
Castillo	Nápoles	Armando	Milpa Alta
Chavarria	Jiménez	Maria	Tláhuac
Contreras	Contreras	Yareli	Tlalpan

Evaluación Desarrollo Rural 2005

---

Contreras	Domínguez	Federico	Xochimilco
Córdoba	Prudencio	Haydee	Xochimilco
Coyotzi	Ángeles	Adriana	Xochimilco
Cruz	Pineda	Concepción	Xochimilco
De La Cruz	Romero	Juliana	Tláhuac
De La Rosa	Fragoso	Juan	Xochimilco
De Los Santos	Chávez	Esiquia	Tláhuac
Díaz	García	Jesús	Tláhuac
Díaz	Inclan	Mario	Tlalpan
Díaz	Cuellar	Fermín	Tláhuac
Díaz	López	Ivonne	Tláhuac
Díaz	Ruiz	Javier	Tlalpan
Domínguez	Díaz	Emigdio	Milpa Alta
Eslava	Gaytan	Atenodoro	Tlalpan
Evia Del Puerto	Olivos	Lizbeth	Milpa Alta
Flores	Martines	Arbelia	Tláhuac
Flores	Beltrán	Serafín	Xochimilco
Flores	Cásales	Justino	Xochimilco
Flores	Morales	Fausto.	Xochimilco
Francisco	Mena	Pablo	Xochimilco
Fuentes	Díaz	Enrique	Milpa Alta
Galicia	Morales	Silvia	Xochimilco
Galicia	Vázquez	Lucina	Milpa Alta
Garcés	Montoya	Maria	Tláhuac
Garcés	López	Saúl	Tláhuac
Garcés	López	Alma	Tláhuac
Garcés	Hernández	Rosa	Tláhuac
García	Castillo	Olga	Xochimilco
García	Gómez	Maria	Xochimilco
García	Garcés	Melquíades	Tláhuac
García	Báez	Alma	Tláhuac
García	Vázquez	Maria	Tláhuac
García	Martínez	Alicia	Xochimilco
García	Martines	Everardo	Tlalpan
Godoy	Rosas	Wenceslao	Xochimilco
Gómez	Zavala	Felipe	Xochimilco
González	Valderrama	Liboria	Milpa Alta
González	Rivas	Maria	Tlalpan
González	Jardines	Norma	Milpa Alta
González	Flores	Soraya	Xochimilco
González	Camacho	Erasmus	Xochimilco
González	Alvarado	Aarón	Xochimilco
González	Mata	María	Milpa Alta
González	Enríquez	Josué.	Xochimilco
González	Ávila	Araceli	Tlalpan
Granados	Zúñiga	Carla	Tláhuac
Granados	Ruiz	Romana	Tláhuac
Guerrero	Ayala	Luís	Tlalpan
Hernández	Trejo	José	Tláhuac
Hernández	Sánchez	Macario	Milpa Alta

---

Evaluación Desarrollo Rural 2005

---

Hernández	Peña	Feliciano	Milpa Alta
Hernández	Guadarrama	Juan	Tlalpan
Hernández	Olivos	Freddy	Tláhuac
Hernández	Santos	José	Milpa Alta
Hidalgo	Guerrero	Anita	Tlalpan
Huerta	Rivera	Patricia	Xochimilco
Ibáñez	Olvera	Margarito	Milpa Alta
Jacobo	Velásquez	Elizabeth	Xochimilco
Jiménez	Retana	Porfirio	Milpa Alta
Jiménez	Domínguez	José	Milpa Alta
Jiménez	Romero	Juan	Milpa Alta
Jiménez	González	Carmen	Milpa Alta
Jiménez	Meza	Irma	Tláhuac
Jiménez	García	Maria	Tláhuac
Jiménez	Muñiz	Víctor	Tláhuac
Jiménez	Noxpanco	José	Tláhuac
Jiménez	Jiménez	Sergio	Tláhuac
Jiménez	Meza	Marco	Tláhuac
Jurado	Vilchis	Noemí	Milpa Alta
Laguna	Romero	José	Milpa Alta
Lara	Yedra	Aremi	Milpa Alta
Lara	Torres	Celina	Milpa Alta
Lara	Domínguez	Victoria	Milpa Alta
Linares	Pichardo	Sara	Milpa Alta
López	Figueroa	Marco	Xochimilco
López	Valdez	Silvia	Xochimilco
López	Sarabia	Elizabeth	Tlalpan
López	Barrera	Ulises	Xochimilco
Luna	Rodríguez	Sandra	Milpa Alta
Madrigal	Valdovinos	Beatriz	Xochimilco
Mandujano	Hurtado	Maria	Tláhuac
Martines	Laurrabaquio	Josefina	Milpa Alta
Martines	González	Álvaro	Tláhuac
Martines	Meza	Maribel	Milpa Alta
Martines	Díaz	Juan	Tlalpan
Medina	Suárez	Lorena	Tláhuac
Medina	Núñez	Mateo	Tláhuac
Medina	Mancera	Maria	Tláhuac
Mendoza	Rosales	Francisca	Milpa Alta
Mexicano	Pérez	Rosendo	Magdalena Contreras
Meza	Torres	Gabriela	Milpa Alta
Meza	Alonso	Maria	Milpa Alta
Meza	Jiménez	Roberto	Xochimilco
Molotla	Molotla	José	Milpa Alta
Morales	Olivo	Jaime	Xochimilco
Muñoz	Meléndez	Horacio	Xochimilco
Nápoles	Ortega	Martín	Tlalpan
Nápoles	Ortega	Sergio	Tlalpan
Narciso	Galicia	Enrique	Xochimilco
Nava	Jurado	Maria	Tláhuac

---

Evaluación Desarrollo Rural 2005

---

Negrete	Galicia	Miguel	Xochimilco
Negrete	Martínez	Ernesto	Xochimilco
Noriega	Meza	Roberto	Milpa Alta
Novella	Valdez	Israel	Milpa Alta
Novella	García	Higinio	Milpa Alta
Núñez	Flores	Jenny	Tláhuac
Núñez	Ponce	Alex	Tláhuac
Olivos	Jiménez	Maria	Tláhuac
Olmedo	Landa	Irma	Tláhuac
Olvera	García	Esteban	Xochimilco
Ortega	Duran	Miguel	Tlalpan
Ortiz	Rivera	José	Milpa Alta
Padilla	Ríos	Roció	Milpa Alta
Padilla	Bonilla	Otilio	Xochimilco
Páez	Rojas	Pedro	Xochimilco
Palacios	Sánchez	José Luís	Tláhuac
Palacios	Sánchez	Carlos	Tláhuac
Palacios	Sánchez	Guadalupe	Tláhuac
Paredes	Fernández	José Manuel	Tlalpan
Pérez	Castañeda	Yadira	Milpa Alta
Pérez	Ruiz	Amado	Milpa Alta
Pérez	Rosales	Lilia	Xochimilco
Pineda	Vigueras	Rodrigo	Tláhuac
Pineda	Lima	Mario	Milpa Alta
Pozos	De Los Santos	Silvia	Tláhuac
Ramírez	Tiol	Armando	Milpa Alta
Ramírez	Jiménez	Hugo	Xochimilco
Retana	Jiménez	Francisco	Milpa Alta
Revilla	Becerra	Rubén	Milpa Alta
Reyes	García	Cuauhtemoc	Xochimilco
Reza	Ortega	Víctor	Tlalpan
Reza	Amezcuca	Marisela	Tlalpan
Ríos	Granados	Francisco	Tláhuac
Ríos	Estrada	Ofelia	Tlalpan
Rivera	García	Maricruz	Tlalpan
Romero	Sevilla	Nicanor	Milpa Alta
Romero	Ramírez	Silvestre	Milpa Alta
Romero	Zamora	Fortino	Tlalpan
Rosales	Flores	Tomasa	Xochimilco
Ruiz	Valle	José	Xochimilco
Sabas	Muñoz	Pedro	Xochimilco
Sánchez	Romero	Ángel	Xochimilco
Sánchez	Chávez	Israel.	Xochimilco
Sánchez	Martínez	Antonio	Xochimilco
Sauceda	López	Noemí	Milpa Alta
Serralde	Galicia	Ulises	Xochimilco
Silahua	Sánchez	Rosa	Tláhuac
Tapia	Castro	Camilo	Tláhuac
Tapia	Vázquez	Félix	Tláhuac
Tapia	Sánchez	Ernesto	Xochimilco

---

Evaluación Desarrollo Rural 2005

---

Télez	Ortega	Porfirio	Tláhuac
Tenorio	Ramírez	Enrique	Xochimilco
Torres	Sevilla	Dulce	Milpa Alta
Torres	López	Donaciano	Tlalpan
Trejo	Hernández	Yolanda	Tláhuac
Valdez	Martínez	Apolonia	Milpa Alta
Valdez	Reza	Martha	Tlalpan
Valdez	Reza	Macrina	Tlalpan
Valencia	Gómez	Jorge	Xochimilco
Valencia	González	Aureliana	Milpa Alta
Vázquez	Zapata	Víctor	Tlalpan
Velásquez	Flores	Alejandra	Milpa Alta
Velásquez	Jiménez	Laura	Tláhuac
Velásquez	Ávila	José	Xochimilco
Velásquez	Jiménez	Arturo	Tláhuac
Venegas	Hernández	Juan	Milpa Alta
Venegas	Martínez	Marcos	Milpa Alta
Venegas	Alvarado	Aarón	Milpa Alta
Venegas	Becerril	Julio	Milpa Alta
Venegas	Gonzáles	Víctor	Milpa Alta
Venegas	García	Gloria	Xochimilco
Vidal	López	Irene	Milpa Alta
Vilchis	Gonzaaga	José	Tlalpan
Vilchis	Gonzaga	Jaime	Tlalpan
Vilchis	Alaman	Argelina	Milpa Alta
Villa	Altamirano	Roberto	Xochimilco
Villalba	Olmos	Sofía	Tlalpan
Villaruel	Jiménez	Irma	Milpa Alta
	Galán	Arturo	Xochimilco
Yedra	Meza	José	Milpa Alta
Yedra	Alarcón	Maria	Milpa Alta
Yescas	Galicia	Maria	Tláhuac
Zamudio	Jiménez	Hilario	Tláhuac
Zarco	Maya	Martha	Xochimilco
Zavala	Nácar	Carmen	Xochimilco

## 6.- Relación de entrevistas a Otros Actores

### Funcionarios directivos de Desarrollo Rural

Nombre			Cargo
Paz	Garibay	Serafín	Delegado de la SAGARPA en el D.F. y Secretario Técnico del FOFADF
Mendoza	Jiménez	Nicolás	Director General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural en el D.F.
Dueñas	Rodríguez	Joel	Subdelegado de Planeación de la SAGARPA en el D.F.
López	Cabral	José Emilio	Subdelegado Agropecuario de la SAGARPA en el D.F. y Miembro de la CDR
Juárez	Gutiérrez	Víctor	Coordinador de la Unidad Técnica Operativa (UTODF)
Rodríguez	Molinar	Maria Elena	Directora Ejecutiva de Desarrollo Rural y Organización del GDF y Miembro de la CDR

### Funcionarios operativos Desarrollo Rural

Nombre			Cargo
Camaño	González	Mario	Responsable CRIS No. 3
Gómez	Díaz	Ángel	Responsable CRIS No. 4
García	Gil	Lucio Arturo	Responsable CRIS No. 1
Sánchez	Vega	Fernando Abraham	Miembro de la UTODF. Responsable de PRODESCA
González	Reynoso	Amador	Jefe CADER III
López	González	Leopoldo Federico	Responsable Operativo del Programa de Desarrollo Rural (SAGARPA - D.F.)
Morales	Hernández	José Leonel	Responsable CRIS 2
Navarrete	Aguilar	Leonardo	Jefe CADER II
Tapia	García	Venustiano	Jefe CADER I
Camacho	Castillo	Rafael	Jefe DDR
Zaldivar	Ulloa	José Reyes	Miembro de la UTODF. Responsable de PROFEMOR
Gómez		Víctor	Coordinador PROFEMOR Delegación Xochimilco
Villavicencio	Espinoza	María de Lourdes	Coordinadora de Desarrollo Rural . CRIS 2
Zambrano	García	Laura Norma	Coordinadora Ventanilla Alianza. CRIS 2

### Prestadores de Servicios Profesionales de desarrollo rural

Nombre			Cargo
Rojas	Torres	Filigonio	Prestador de Servicios Profesionales. También Técnico PROFEMOR
Torres	Martínez	Gregorio	Supervisor CECADER
Cortés	Moreno	Héctor Aristeo	Prestador de Servicios Profesionales
Flores	Villareal	Isela	Prestador de Servicios Profesionales
López	Pérez	Joaquín	Prestador de Servicios Profesionales

Evaluación Desarrollo Rural 2005

González	Calderón	Marta Beatriz	Prestador de Servicios Profesionales
Cortés	Moreno	Héctor Aristeo	
Rosas	Rodríguez	Rosa Maria	Prestador de Servicios Profesionales
Álvarez	Álvarez	Antonia	Prestador de Servicios Profesionales
Baltazar	Balderas	Hugo	Prestador de Servicios Profesionales
Nieto	Díaz	Adán	Prestador de Servicios Profesionales
Tamez	Murguía	Adolfo Edwin	Prestador de Servicios Profesionales
López	Avalos	Antonio Alejandro	Prestador de Servicios Profesionales
Tamez	García	Sergio Clemente	Prestador de Servicios Profesionales
Carranza	Flores	Mirtha Yadira	Prestador de Servicios Profesionales
Torres	López	Tranquilino	Prestador de Servicios Profesionales

<b>Representantes de Organizaciones Económicas</b>			
Nombre			Grupo
Sánchez	Romero	Ángel	Hermanos Sánchez.
Contreras	Contreras	Yareli	Milnepantla
González	Camacho	Erasmus	Mixquihauac, SC DE RL DE CV
Francisco	Mena	Pablo	Productores de lechuga y verdolaga
Jiménez	Retana	Porfirio	ACACHINAMIC
López	Miralrio	Yolanda	SOCIEDAD COOPERATIVA DE R.L. DE C.V. "UNIÓN CUNICOLA TETELCO"
Garcés	López	Saúl	GRUPO AGRÍCOLA "SAGADI", S.C. De R.L. de C.V.
Molina	Rosales	Jorge Alberto	GRUPO DE PRODUCTORES GRANJA DE CONEJO "LOS PINOS"
Alarcón	López	Joaquín	AGROAB S.C.de R.L. De C.V.
Castillo	De La Rosa	Manuel Alejandro	EL PAVORREAL" S.P.R.de R.L.
Chávez	Muñoz	Mauro	VIVEROS DE FLORES BIODINÁMICAS ECOFLOR, S.C.de R.L. de C.V.
Yedra	Meza	José Luís	PROCESADORA DE ALIMENTOS SANTA ANA, S.P.R. de R.L.
Reza	Soriano	Horacio	GRUPO LOS COYOTES DE SANTA CECILIA TEPETLAPA
Cervantes		Jenny	CEPRAMIEL, de R.L. de C.V.
Ríos	Rivera	Hortensia	ATOPCAN PUEBLO DEL MOLE, S.C. de R.L. De C.V.
Ramírez	Martínez	Jorge	SOCIEDAD COOPERATIVA DE R.L. DE C.V. "GRUPO DE PRODUCTORES DE HORTALIZAS Y FLORES LOS GRANDES AMIGOS"
Carrillo	Álvarez	María Elena	SOCIEDAD COOPERATIVA DE R.L. DE C.V. "CAFÉS PROCESADOS DE SAN ANDRÉS"
Sánchez	Martínez	Antonio	S.C. DE R.L. DE C.V. "VIVEROS XANTITLA"

## Evaluación Desarrollo Rural 2005

<b>Representantes no Gubernamentales Comités Sistema Producto</b>			
Nombre			Cargo
Pérez	Gómez	Lucina	Representante no Gubernamental Comité Sistema Producto Apícola
Horacio	Reza	Soriano	Representante no Gubernamental Comité Sistema Producto Ovino
Urrutia	García	Francisco	Representante no Gubernamental Comité Sistema Producto Ornamentales
Ávila	Martel	Isaías	Representante no Gubernamental Comité Sistema Producto Amaranto (Productor)
Alvarado		Marcelino	Representante no Gubernamental Comité Sistema Producto Nopal

## Anexo 2

### Avances de las principales recomendaciones del 2004

Recomendaciones 2004	Avance
<b>Complementariedad:</b>	
Continuar con articulación y complementariedad para mayor cambio cualitativo. Emitir lineamientos de complementariedad	Se pretende que el Grupo Técnico de Alto Nivel creado en la CIDRS del DF sea el instrumento para dar mayor articulación y complementariedad al Programa.
Creación de cuerpo técnico de alto nivel para apoyo a la CDRS en la coherencia de programas	Cumplido, dentro de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable se ha creado un Grupo Técnico de Alto Nivel para estos fines.
Apropiación de PROFEMOR y PRODESCA por parte de: GDF, Otros actores, Beneficiarios.	Aunque ha habido avance, aún no se ha logrado la apropiación adecuada, especialmente de PROFEMOR. Se espera que a través del Grupo de Coordinación creado (SAGARPA, CORENA, CECADER, INCA Rural) se ataque este problema.
Difusión y capacitación entre Otros actores y Beneficiarios sobre proyectos integrales	El IPN impartió curso sobre formulación, diseño y evaluación de proyectos, en el Programa de Capacitación de la Delegación SAGARPA se prevén cursos al personal y su ampliación a todos los actores, así como difusión a los beneficiarios sobre bondades de los proyectos integrales
Consolidación de los Sistema Producto y fortalecimiento de las cadenas de valor	Se han concluido los Planes Rectores de los Sistema - Producto
<b>PRODESCA</b>	
Identificación de cuellos de botella en el retraso para el pago a los PSP para eficientar el proceso.	Se ha creado un Grupo de Coordinación SAGARPA , CORENA, CECADER, e INCA Rural para dar seguimiento a esta problemática.
Esfuerzo de identificación y concientización sobre la inadecuada articulación entre PSP y CECADER	Se pretende que a través del Grupo de Coordinación creado se logre mayor articulación con los PSP.
Falta de calidad en los proyectos	Se han aprobado los requisitos mínimos que debe contener un proyecto, incluidos en la Estructura Tipo de un Perfil de Proyecto para las solicitudes con montos de hasta \$150,000.00.
Generar perfiles de proyectos tipo más frecuentes en el D.F.	PENDIENTE
Destinar mayores recursos a fortalecer la capacidad de supervisión y seguimiento de los proyectos	Se conformó un Grupo de Supervisión con SAGARPA, CORENA y la Contraloría Interna que diseñó un esquema de supervisión a una muestra de 60 unidades de producción y será ampliado a 72 proyectos supervisados.
Buscar que los proyectos sean integrales dentro de un Sistema Producto y una cadena de valor	El IPN impartió curso sobre formulación, diseño y evaluación de proyectos, en el Programa de Capacitación de la Delegación SAGARPA se prevén cursos al personal y su ampliación a todos los actores, así como difusión a los beneficiarios sobre bondades de los proyectos integrales
<b>PROFEMOR</b>	

Mayor apropiación del PROFEMOR.

Aún no se logra la apropiación adecuada. Se espera que a través del Grupo de Coordinación creado (SAGARPA, CORENA, CECADER, INCA Rural) se impulse una mayor apropiación.

**SISER**

Dotar de medios electrónicos a todos los involucrados en la captura y manejo de información del Programa

El Comité Técnico del FOFA-DF ha aprobado recursos para la compra de un servidor para desconcentrar el SISER y equipamiento necesario para poner en línea a los CADER y CRIS, con el software para el SISER desconcentrado.

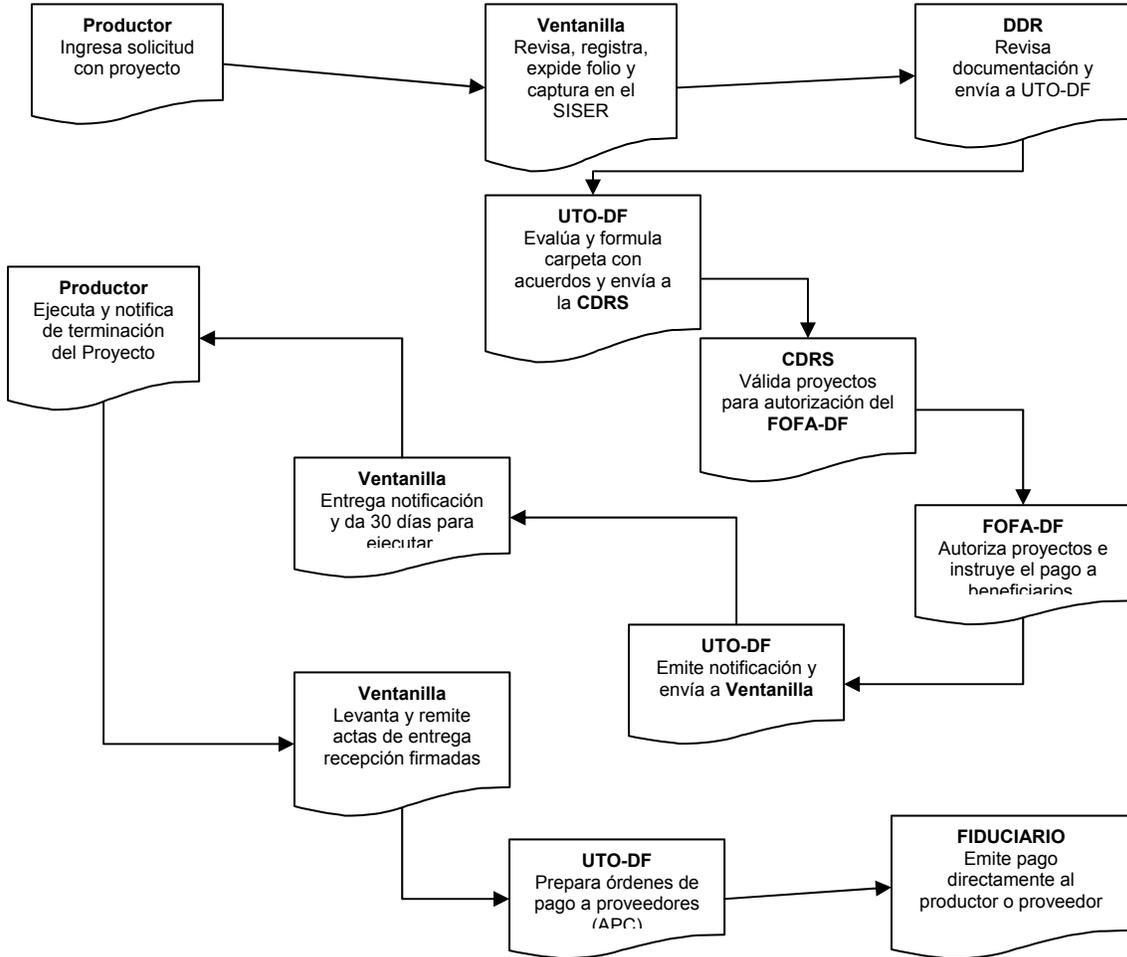
**Padrón de productores y beneficiarios**

Levantar un padrón de beneficiarios y productores que permita dar seguimiento a los programas. Integrar padrón de cada uno de los Sistema Producto

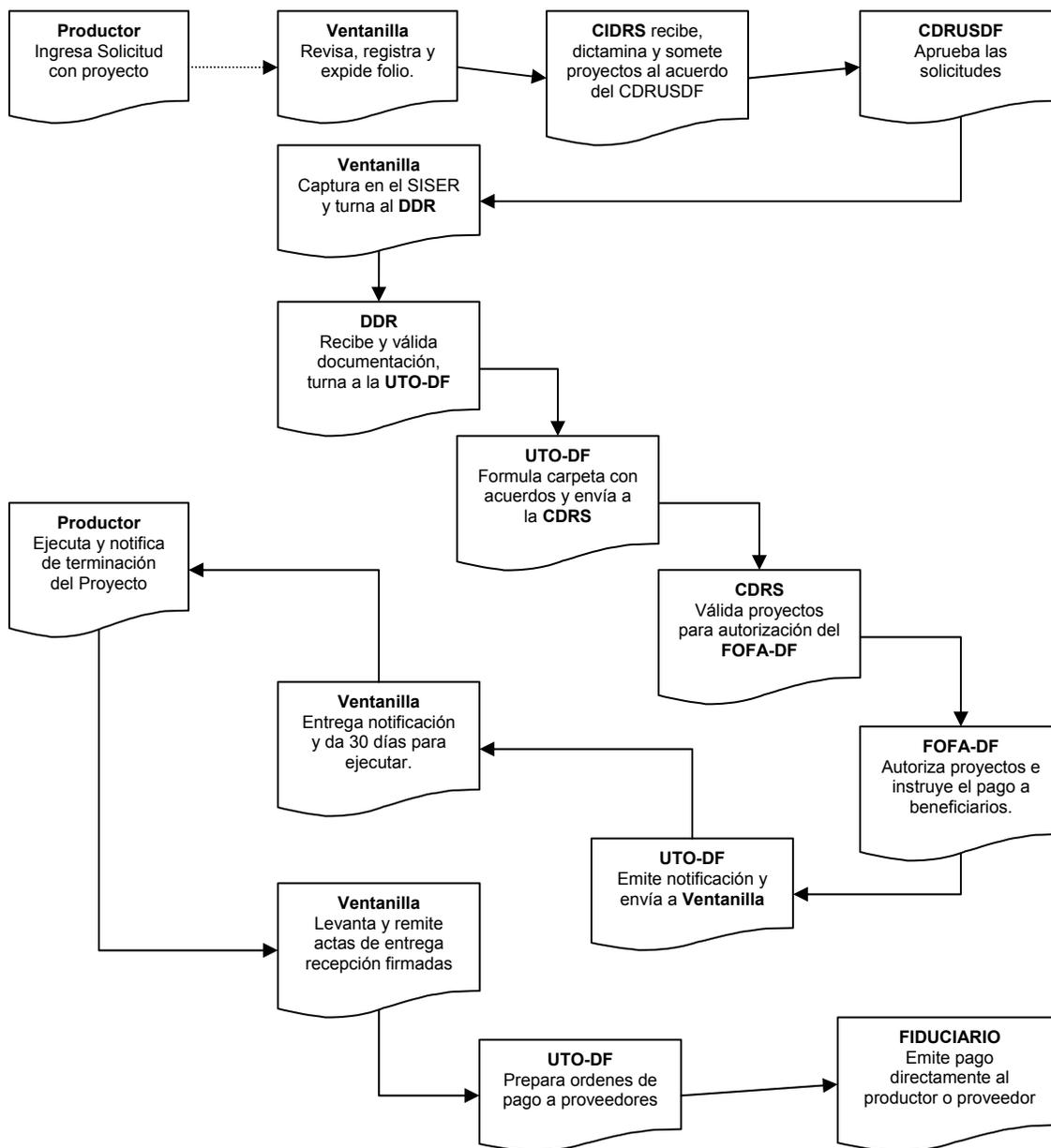
A través de las mejoras al SISER se pretende conformar un padrón de beneficiarios. Se han concluido los planes rectores de los Sistema -Producto que contemplan realizar padrones de productores para cada uno, y se tiene avanzado el de Nopal-Verdura

### ANEXO 3

#### A3.1 Flujoograma del proceso de operación centralizada de solicitudes



### A3.2 Flujograma del proceso de operación descentralizada de solicitudes



## **ANEXO 4**

### **Estructura de un Perfil de Proyecto**

- 1.- Resumen ejecutivo (técnico y organizacional).
- 2.- Objetivos.
- 3.- Metas.
- 4.- Análisis y diagnóstico de la situación actual.
- 5.- Aspectos organizativos.
  - A. Antecedentes.
  - B. Tipo de constitución de la organización (GP).
  - C. Mesa directiva.
  - D. Relación de socios.
  - E. Inventario de activos (construcciones, terrenos agrícolas y ganaderos, inventario de equipos, semovientes y otros).
  - F. Estrategias que se adoptarán para facilitar la integración de la cadena Productiva.
- 6.- Ingeniería del proyecto.
  - A. Localización.
  - B. Descripción específica del sitio del proyecto.
  - C. Infraestructura y equipo.
  - D. Proceso productivo a cumplir.
  - E. Programa de producción.
- 7.- Estrategia de comercialización.
  - A. Producto (s).
  - B. Precio (s).
  - C. Promoción.
  - D. Plaza o lugar (es) de venta.
- 8.- Propuesta de inversión y operación
  - A. Lista de inversiones por fuente.
  - B. Ventas anuales (producto, volumen y precio). Mínimo 5 años.
  - C. Costos y gastos por año.
  - D. Ventas-costos por año.