



# Evaluación Alianza para el Campo 2004



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

SAGARPA



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

### **Guerrero**

# **MÉXICO**

Septiembre de 2005

Informe de Evaluación Estatal  
**Programa Desarrollo Rural**

**Guerrero**

## DIRECTORIO

### GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO

C.P. Carlos Zeferino Torreblanca  
Galindo

Gobernador Constitucional del Estado

Lic. Armando Ríos Piter  
Secretario de Desarrollo Rural

Ing. José Luis Piza Pano  
Coordinador General de Planeación y  
Desarrollo Rural

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

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda  
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García  
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar  
Coordinador General de Enlace y  
Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez  
Director General de Planeación y  
Evaluación

MVZ Francisco Velarde García  
Delegado de la SAGARPA en el Estado

## **COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN**

MVZ Francisco Velarde García. Presidente

Lic. Armando Ríos Piter. Secretario

Ing. Luis Carlos Montaña Gallegos. Coordinador del CTEE

---

**Integra Servicios Agropecuarios S.A. de C.V.**

Ing. María Angélica Quintero Peralta. Responsable de Evaluación

## Tabla de contenido

Resumen ejecutivo .....	1
Introducción .....	9
Capítulo 1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa .....	13
1.1. Variables que inciden en el desarrollo rural .....	13
1.1.1. Entorno estatal de la economía rural .....	13
1.1.2. Factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural .....	15
1.2. Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial a las condiciones del desarrollo rural .....	19
1.2.1. Orientación del Programa .....	19
1.2.2. Otros programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural .....	21
1.2.3. Complementariedad entre el Programa y otros instrumentos sectoriales .....	22
Capítulo 2 Principales resultados y tendencias del Programa .....	23
2.1. Resultados .....	23
2.1.1. Evolución de la inversión .....	23
2.1.2. Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso en las regiones rurales marginadas .....	24
2.2. Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes .....	25
2.2.1. Número y tipo de beneficiarios .....	25
2.2.2. Apoyos otorgados y su relación con las principales necesidades estatales .....	27
2.3. Resultados acumulados en áreas principales .....	28
2.4. Resultados específicos en 2004 .....	29
2.4.1. Cumplimiento de metas físicas, financieras y de beneficiarios .....	29
2.4.2. Apoyos otorgados .....	31
2.4.3. Cobertura geográfica .....	33
2.5. Evolución y potencialidades del Programa .....	33
Capítulo 3 Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes .....	35
3.1. Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño .....	35
3.1.1. Articulación entre los subprogramas .....	35
3.1.2. Integralidad de las inversiones (proyectos) .....	36
3.1.3. Focalización de beneficiarios .....	37
3.1.4. Evolución en la orientación del Programa .....	41
3.2. Evolución del proceso de asignación de recursos .....	41
3.2.1. Apropiación del Programa por parte del Gobierno del Estado .....	41
3.2.2. Complementariedad del Programa con otros de origen estatal .....	42
3.2.3. Operatividad de los acuerdos tomados por la Comisión de Desarrollo Rural .....	44
3.2.4. Recepción de proyectos .....	44
3.2.5. Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos .....	44
3.2.6. Funcionalidad de la operación UTOE-Gobierno del Estado .....	45
3.3. Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes .....	45
3.4. Proyectos exitosos .....	46
3.5. Capitalización de las UPR y de las OE apoyadas por PAPIR .....	47
3.5.1. Avances en la apropiación del subprograma por parte del Gobierno Estatal y los productores .....	47
3.5.2. Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos .....	48
3.6. Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA) .....	48
3.6.1. Interacción con el CECADER y el INCA Rural .....	49
3.6.2. Contribuciones de PRODESCA .....	49

3.7. Fortalecimiento institucional. Consejos municipales y distritales (PROFEMOR) .	50
3.7.1. Aportes en la integración de los CMDRS y los CDDRS .....	50
3.7.2. Dinámica de funcionamiento de los CMDRS.....	51
3.7.3. Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a nivel municipal .....	52
3.7.4. Legitimidad de los CMDRS y participación social.....	52
3.8. Consolidación organizativa y fomento empresarial .....	53
3.9. Reflexión de conjunto .....	54
Capítulo 4_Evaluación de impactos .....	55
4.1. Impactos de PAPIR .....	55
4.1.1. Impactos en indicadores de primer nivel: Ingreso .....	55
4.1.1.1. Actividades agrícolas .....	55
4.1.1.2. Actividades pecuarias .....	59
4.1.1.3. Actividades no agropecuarias.....	63
4.1.2 Impactos en indicadores de primer nivel: Empleo .....	64
4.1.2. Impactos en indicadores de segundo nivel.....	66
4.1.2.1. Capitalización e inversión .....	66
4.1.2.2. Producción y productividad.....	68
4.1.2.3. Innovación tecnológica .....	70
4.2. Impactos de PRODESCA y PROFEMOR .....	71
4.2.1. Impactos indirectos de PRODESCA sobre beneficiarios con inversiones físicas financiadas por PAPIR.....	71
4.2.2. Impactos de PROFEMOR.....	72
Capítulo 5_Estudio de caso. Alternativas de financiamiento para productores de bajos recursos (zonas de alta marginación).....	73
Capítulo 6_Conclusiones y recomendaciones.....	79
6.1. Conclusiones .....	79
6.1.1. Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno en el Estado.....	79
6.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa .....	80
6.1.3. Principales impactos .....	82
6.1.4. Reflexión general .....	83
6.2. Recomendaciones.....	84
6.2.1. Entorno y resultados del Programa .....	84
6.2.2. Gestión del Programa en temas relevantes.....	85
6.2.3. Impactos .....	88
Bibliografía.....	91
_Toc113119335	

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Principales variables del ámbito rural del Estado .....	13
Cuadro 2. Valor de la producción primaria en Guerrero (2002) .....	15
Cuadro 3. Orientación del Programa .....	19
Cuadro 4. Orientación de los apoyos (2002-2004).....	20
Cuadro 5. Presupuesto ejercido por los programas de Desarrollo Rural de APC.....	20
Cuadro 6. Inversión pública en el ámbito rural 2003-2004 .....	21
Cuadro 7. Inversión pública SAGARPA. 2004.....	22
Cuadro 8. Evolución de la inversión total en el Programa. Miles de \$ actualizados a diciembre de 2004.....	23
Cuadro 9. Comportamiento de las aportaciones. Miles de \$ actualizados a diciembre de 2004.....	24
Cuadro 10. Evolución de los beneficiarios de Desarrollo Rural.....	25
Cuadro 11. Atención a grupos prioritarios .....	26
Cuadro 12. Apoyos otorgados 2002-2004.....	27
Cuadro 13. Avance del ejercicio 2004. PAPIR .....	29
Cuadro 14. Avance del ejercicio 2004. PRODESCA.....	30
Cuadro 15. Avance del ejercicio 2004. PROFEMOR .....	30
Cuadro 16. Principales proyectos apoyados por PAPIR 2004 .....	31
Cuadro 17. Comportamiento de los beneficiarios respecto del apoyo .....	32
Cuadro 18. Distribución de los recursos (miles de \$ a valores corrientes).....	36
Cuadro 19. Distribución de la población beneficiada en 2002 según pertenencia a grupos prioritarios.....	38
Cuadro 20. Distribución de la población beneficiada en 2004 según pertenencia a grupos prioritarios.....	38
Cuadro 21. Tipología de los beneficiarios 2002 .....	39
Cuadro 22. Tipología de los beneficiarios 2004 .....	40
Cuadro 23. Distribución de los recursos según tipo de productor. 2002 .....	40
Cuadro 24. Distribución de los recursos según tipo de productor. 2004 .....	40
Cuadro 25. Beneficiarios de Alianza que recibieron apoyos de otros programas .....	43
Cuadro 26. UPR capitalizadas por PAPIR.....	48
Cuadro 27. Los CMDRS bajo la visión de los beneficiarios .....	53
Cuadro 28. CMDRS y operación de la APC .....	53
Cuadro 29. Superficies y cultivos. Antes y después del apoyo .....	56
Cuadro 30. Ingresos y costos totales. Actividades agrícolas .....	57
Cuadro 31. Ingresos y costos por hectárea.....	57
Cuadro 32. Ingresos y costos promedio por productor. Actividades agrícolas.....	58
Cuadro 33. Índices aplicables a cultivos que continúan.....	58
Cuadro 34. Incremento en el ingreso bruto por tipo de productor. Actividades agrícolas ..	59
Cuadro 35. Ingreso y costos promedio por productor. Actividades pecuarias .....	60
Cuadro 36. Ingreso y costos promedio por productor. Bovinos carne.....	61
Cuadro 37. Ingreso y costos promedio por productor. Bovinos leche .....	61
Cuadro 38. Índice de ingreso bruto por actividad, especie y propósito .....	62
Cuadro 39. Índices aplicables a todas las especies por tipo de productor.....	63
Cuadro 40. Destino de los apoyos. Actividades productivas no agropecuarias .....	63
Cuadro 41. Ingresos promedio por productor. Actividades no agropecuarias.....	64
Cuadro 42. Creación y retención de empleos en la muestra y en la población de beneficiarios de Alianza .....	65
Cuadro 43. Creación y retención de empleos contratados.....	66

Cuadro 44. Capitalización e inversión. Promedio por productor. Beneficiarios 2002 .....	67
Cuadro 45. Capitalización e inversión. Promedio por productor. Beneficiarios 2004 .....	67
Cuadro 46. Capitalización por tipo de productor y actividad. Beneficiarios 2002 .....	68
Cuadro 47. Capitalización por tipo de productor y actividad. Beneficiarios 2004 .....	68
Cuadro 48. Indicadores productivos de cultivos que continúan .....	68
Cuadro 49. Indicadores productivos de cultivos que continúan por tipo de productor .....	69
Cuadro 50. Indicadores productivos de actividades pecuarias que continúan .....	69
Cuadro 51. Indicadores productivos de actividades pecuarias que continúan por tipo de productor .....	70
Cuadro 52. Participación de los productores en servicios sustantivos de PRODESCA.....	71
Cuadro 53. IFR existentes en el Estado .....	74
Cuadro 54. Cartera vigente de las IFR.....	74

## Índice de figuras

Figura 1. Principales actividades agrícolas y ganaderas por región .....	14
Figura 2. Tendencia de las aportaciones (montos actualizados) .....	24
Figura 3. Comportamiento del número de beneficiarios .....	25
Figura 4. Distribución de los apoyos a grupos prioritarios .....	26
Figura 5. Destino de los bienes por actividad. 2004 .....	32
Figura 6. Distribución geográfica del presupuesto 2004 .....	33
Figura 7. Comportamiento en la distribución de los recursos .....	37
Figura 8. Distribución de los recursos según grado de marginación municipal. 2002 .....	36
Figura 9. Distribución de los recursos según grado de marginación municipal. 2004 .....	36
Figura 10. Proporción de beneficiarios que recibieron otros apoyos .....	43
Figura 11. Destino de los apoyos .....	55
Figura 12. Destino del apoyo. Actividades pecuarias .....	59
Figura 13. Apoyos recibidos por los productores de bovinos carne .....	61
Figura 14. Apoyos recibidos por los productores de bovinos leche .....	61
Figura 15. Esquema propuesto para el financiamiento de las aportaciones de los productores de bajos recursos .....	74

## Índice de anexos

Anexo 1. Metodología de evaluación

Anexo 2. Información complementaria

Cuadro anexo 1. Vocación de uso de la superficie estatal

Cuadro anexo 2. PIB estatal y del sector primario 1998-2002 (millones de \$)

Cuadro anexo 3. Población Económicamente Activa 1998-2002

Cuadro anexo 4. Evolución de la inversión total en el Programa (miles de \$ a valor corriente)

Cuadro anexo 5. Comportamiento de las aportaciones (miles de \$ a valor corriente)

Cuadro anexo 6. Beneficiarios que recibieron apoyo por sexo y condición de habla de lengua indígena

Cuadro anexo 7. Componentes incluidos en el rubro de otros

Cuadro anexo 8. Distribución presupuestal por regiones 2004

Cuadro anexo 9. Rangos y variables que definen el tipo de productor (UA-FAO)

Cuadro anexo 10. Calificación de los beneficiarios 2002 al desempeño de los CMDRS

Cuadro anexo 11. Calificación de los beneficiarios 2004 al desempeño de los CMDRS

Cuadro anexo 12. Superficie sembrada y rendimientos. Maíz

Cuadro anexo 13. Cambio tecnológico. Beneficiarios 2004

Cuadro anexo 14. Servicios de PRODESCA

Cuadro anexo 15. Calificación que otorgan los beneficiarios 2002 a los PSP

Cuadro anexo 16. Calificación que otorgan los beneficiarios 2004 a los PSP

## Siglas

APC	Alianza para el Campo
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CDDRS	Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DGRV	Confederación Alemana de Cooperativas
DPSZRM	Desarrollo Productivo Sostenible de Zonas Rurales Marginadas
FASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural
FCA	Fondos Comunitarios de Ahorro
FOMAGRO	Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios
FONAES	Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad
GP	Grupo Prioritario
IFR	Instituciones Financieras Rurales
INCA	Instituto Nacional de Capacitación Agropecuaria A.C.
MDR	Mujeres en el Desarrollo Rural
OE	Organización Económica
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PATMIR	Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
PCE	Programa de Capacitación y Extensionismo
PEA	Población Económicamente Activa
PEAT	Programa de Extensionismo y Asistencia Técnica
PIASRE	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyo al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PROGAN	Programa Ganadero
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria

SSA	Secretaría de Salud y Asistencia
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UA-FAO	Unidad de Apoyo FAO
UAG	Universidad Autónoma de Guerrero
UPR	Unidad de Producción Rural
USDA	Departamento de Agricultura de Estados Unidos (por sus siglas en inglés)
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
UTOM	Unidad Técnica Operativa Municipal

## Presentación

Los Programas de la Alianza para el Campo, hoy Alianza Contigo, han sido desde hace varios años uno de los principales instrumentos de la política dirigida al sector agropecuario. Mediante la convergencia de ellos se ha pretendido impulsar un desarrollo integral y sustentable en aquellas unidades de producción que se han visto beneficiadas.

A partir de la reestructura que se consolida y plasma en las Reglas de Operación del 2002, se fusionan los programas con el fin de hacerlos más eficientes y buscar que los impactos generados sean mayores.

En este marco, los programas destinados al desarrollo rural, se integran en tres subprogramas, Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural, Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural.

Bajo la perspectiva de mejorar las acciones dirigidas al medio rural y considerando los importantes montos financieros que se destinan a este fin, resulta primordial conocer y determinar los efectos que su ejecución está teniendo en la población objetivo.

Es así que la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Guerrero en su ejercicio 2004, es una herramienta para los involucrados en la planeación y operación de este Programa, que pretende aportar elementos tendientes a mejorar los resultados logrados con su instrumentación.

Asimismo, se realiza en congruencia con la política federal de transparencia y evaluación de los programas gubernamentales, considerando los años de operación 2002 y 2004, con el fin de detectar si esta reestructura ha provocado los efectos buscados.

Esta evaluación se desarrolló con estricto apego a la metodología definida por la Unidad de Apoyo-FAO, la cual se conformó por la Guía Metodológica, el Método de Muestreo, los instrumentos para la colecta de la información en campo, así como por el sistema informático para su procesamiento; de igual forma, cabe destacar que este organismo brindó en todo momento el soporte técnico necesario.

El proceso de evaluación fue conducido por el Comité Técnico Estatal de Evaluación, el cual es responsable de la contratación y supervisión de la empresa evaluadora, así como de la revisión, calificación y dictamen de este informe.

La realización de esta evaluación estuvo a cargo de la Entidad Evaluadora Estatal, Integra Servicios Agropecuarios S.A. de C.V., quien se hace responsable en su totalidad de la calidad y contenido del presente informe.

## Resumen ejecutivo

Los programas de la Alianza para el Campo han sido un instrumento que pretende impulsar el desarrollo del sector agropecuario. Durante 2002 fueron objeto de un proceso de reestructuración que derivó en canalizar los esfuerzos hacia cuatro áreas de atención estratégica, dando respuesta a múltiples factores, pero de manera destacada a las actuales condiciones productivas, económicas y comerciales del país. Sus objetivos se modificaron y parte de ello fue reorientar los esfuerzos dirigidos al desarrollo rural.

### **Elementos centrales del entorno que inciden en la promoción del desarrollo rural**

El Estado de Guerrero se caracteriza por que casi la mitad de su población (44.9%) habita en comunidades rurales y de ésta el 65.0% es indígena; asimismo el 89.0% de su territorio tiene vocación agrícola, pecuaria o forestal, características que lo ubican como una entidad predominantemente rural.

El 88.3% de los municipios que lo integran se encuentran en un nivel de marginación Alto y Muy Alto, en los cuales habita la mayor proporción de la población rural. En sí misma esta categoría los define por su limitado acceso a servicios básicos para la población, bajos niveles de escolaridad, escasa infraestructura de servicios y productiva y una alta dispersión de las comunidades rurales.

El Estado se divide en seis regiones económicas, Costa Chica, Costa Grande, Centro, Montaña, Norte y Tierra Caliente, con características y potenciales productivos propios.

Con excepción de las Costas, en la mayoría de ellas destaca la agricultura tradicional de granos básicos, sin embargo existen pequeñas zonas donde se producen diferentes cultivos, si bien con una participación dentro del valor de la producción estatal todavía incipiente. Por las características propias de las primeras se encuentra una mayor diversidad de cultivos.

Entre la población objetivo del Programa, la ganadería de especies menores se extiende a lo largo de toda la entidad y es básicamente de traspatio. La ganadería bovina destaca en las Costas y en las regiones Norte y Tierra Caliente.

Estas actividades se desarrollan en un ambiente caracterizado por la escasa disponibilidad de recursos naturales que están expuestos a un deterioro continuo; por la poca diversidad productiva; poca disposición y generación de tecnologías apropiadas a las condiciones estatales; bajos niveles tecnológicos; limitado acceso a fuentes alternas de financiamiento y una mediana atención a los aspectos sanitarios y de inocuidad, por citar sólo algunos de los principales factores que inciden en el desarrollo rural y que se ven fuertemente influidos por aspectos sociales, culturales y políticos.

La productividad de estas actividades se refleja en que sólo contribuyen con el 9.6% del PIB estatal a pesar de que el 26.7% de la Población Económicamente Activa se encuentra ocupada en el sector agropecuario.

Dentro del ámbito rural estatal, aún no se encuentran actividades no agropecuarias que muestren un desarrollo importante, más bien se ubican en niveles familiares y comunales.

No obstante existen en la entidad diferentes áreas que presentan un potencial productivo factible de explotación que bien permitirían impulsar el desarrollo de éstas, mediante la integración no sólo de los procesos productivos, sino también los de transformación y comercialización en cultivos tales como la jamaica, el mango, el café, y en producción de bovinos y ovinocaprinos, incluyendo actividades diferentes a las agropecuarias.

Dentro de este contexto han convergido una gran cantidad de instancias gubernamentales en el medio rural estatal, sin embargo de manera desvinculada, invirtiendo cada una de ellas importantes montos que en ocasiones se destinan prácticamente a los mismos fines y a la misma población.

Por otra parte la existencia de capital privado en el sector rural es prácticamente inexistente, debido fundamentalmente a que éste no presenta las condiciones adecuadas para su inversión, tales como infraestructura en servicios, productiva y red carretera.

### **Principales tendencias y resultados del Programa**

El Programa de Desarrollo Rural, con sus tres subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) se ha operado en el Estado desde 2002 y hasta 2004 bajo el denominado Esquema Guerrero, el cual planteó una modalidad diferente en su mecánica operativa y se alejó de los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación correspondientes.

Esto le ha dado un carácter diferente en el que predominó la atención a la demanda, de tal forma que la orientación otorgada al Programa a partir de la reestructura nacional de la Alianza, no se vio reflejada en la entidad.

Entre 1998 y 2004 más del 70.0% de los recursos se destinaron a demanda y la elaboración de proyectos productivos no fue una prioridad bajo el esquema de operación implementado.

Ello ha derivado en una dispersión de recursos a lo largo de todo el Estado, que de alguna manera le ha permitido tener una cobertura geográfica amplia, sin embargo se nota poco impacto con relación a los objetivos planteados tanto por el Programa como por la Alianza.

Las características de marginación propias de Guerrero, provocan que la mayor parte de su población rural se enmarque en la definida como objetivo en los lineamientos que norman al Programa, por lo que en este sentido ha dado atención a ésta.

Al definirse como regiones prioritarias los 68 municipios que presentan altos niveles de marginación, éstos han recibido especial atención al igual que los grupos prioritarios, destacando las regiones de la Montaña y Costa Chica en cuanto a mayor asignación de recursos, y las mujeres e indígenas como grupos atendidos.

Esta orientación del Programa ha permitido tener, entre 1999 y 2004, un número importante de beneficiarios, 179,848, los cuales han sido apoyados básicamente con equipamiento menor para las unidades de producción rural (UPR) o bienes para el servicio familiar.

En este lapso de tiempo se canalizaron al medio rural del Estado a través del Programa 661.65 millones de pesos<sup>1</sup>, con una aportación mayoritariamente federal y a partir del 2000 también municipal, con una participación creciente de éstos y una tendencia de los recursos globales asignados al Programa a la alza<sup>2</sup>.

### Montos ejercidos y beneficiarios del Programa (1999-2004)

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Periodo
Inversión directa. Programa DR (miles de \$ corrientes)	29,625	54,807	84,486	134,357	148,359	210,013	<b>661,647</b>
Beneficiarios	20,177	45,008	22,426	45,232	30,000	17,005	<b>179,848</b>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Rural, UTOE, Seguimiento 1999-2004.

A pesar del número de beneficiarios y del monto señalado, los componentes apoyados no han permitido responder a las principales necesidades productivas del sector rural estatal, como son la capitalización dirigida, la reconversión productiva, la industrialización de productos, el incremento de los ingresos o la generación de empleos.

Esa orientación del Programa prestó poca atención al desarrollo de capacidades de la población, así como al impulso del desarrollo empresarial y organizativo de los productores, tareas en sí mismas difíciles que requieren especial interés.

Bajo este panorama, los principales resultados alcanzados son la capitalización de las UPR con bienes menores y el apoyo a la economía familiar.

Esta inserción de bienes de capital a las UPR ha sido desarticulada ya que no se ha dirigido a actividades productivas, sino que han respondido mayoritariamente a necesidades inmediatas de los productores y en muchos casos para sustituir bienes similares. Los apoyos destinados a la economía familiar representan ahorros de tiempo, dinero y facilitan las labores domésticas, lo cual también es una necesidad estatal, aunque no productiva ni prioritaria.

Las necesidades productivas del Estado ponen de manifiesto la poca conveniencia de dirigir la mayor parte de los recursos a estos componentes, por lo que resulta pertinente direccionar su otorgamiento a aspectos relativos a la producción primaria o su encadenamiento con procesos de posproducción que generen ingresos.

Bajo este contexto, en la planeación realizada para el ejercicio 2005, se plantea una nueva orientación del Programa, para iniciar un proceso en el que se incorpore los tres conceptos estipulados por los subprogramas (capitalización, desarrollo humano y social), canalizando el 100% de los recursos a proyectos productivos.

### Evolución de la gestión del Programa

Prácticamente desde el inicio del Programa en el Estado, dentro de su instrumentación no se ha observado vinculación entre los programas que lo han conformado. Esta situación

<sup>1</sup> No se consideran los recursos destinados a capacitación y asistencia técnica.

<sup>2</sup> Considera valores actualizados a diciembre de 2004 según el INPC.

se acentúa con la operación bajo el Esquema Guerrero, ya que se da preferencia a la ejecución del PAPIR mientras que PRODESCA y PROFEMOR se convierten en instrumentos de apoyo del primero más que subprogramas complementarios.

El mismo comportamiento se observa con otros programas federales y estatales, es decir, no existe sinergia con ellos. Durante 2002 el 65.8% de los beneficiarios de PAPIR recibió apoyos de otros programas y en 2004 el 50.3%.

Algunos de los principales programas federales, como PROCAMPO, PROCAMPO Capitaliza y Oportunidades, y otros estatales como Fertilizantes y Pensión Guerrero, están atendiendo a la misma población objetivo que el PAPIR, sin embargo estos apoyos no son direccionados y son más bien de carácter social que productivo.

Uno de los principales avances logrados en la gestión bajo la modalidad del Esquema Guerrero, fue el ejercicio municipalizado de la APC, de tal forma que para el 2004 se tenía el 100% de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable constituidos y operando, además de los correspondientes seis Consejos Distritales.

Se establecieron 77 ventanillas únicas, una por municipio<sup>3</sup>, donde la Dirección de Desarrollo Rural de cada municipio es la instancia que funciona como tal, lo que ha facilitado a los usuarios el acceso a información y simplificado los trámites.

Bajo este modelo, los PSP se asignaron a los municipios y su principal función fue, hasta 2004, la colocación de los recursos del PAPIR, dedicándose primordialmente a realizar los trámites correspondientes de los productores solicitantes.

Esta situación, aunada a la prioridad de atención a la demanda, fue dejando de lado el diseño de proyectos y su puesta en marcha, razones que explican en gran medida la existencia de grupos que recibieron apoyo bajo esta modalidad sin que en la práctica se desarrolle un proyecto específico, además que el tipo de componentes no lo permiten.

En el caso de los técnicos PROFEMOR, con el fin de colaborar al fortalecimiento de los Consejos Municipales, los recursos de este subprograma se destinaron principalmente al pago de los Coordinadores Municipales, cuya función básica era coordinar a los PSP de las Unidades Técnicas Operativas Municipales (UTOM) en las funciones mencionadas.

Esta conjunción de factores ha llevado a que en los últimos ejercicios fiscales la formulación e implementación de proyectos productivos como instrumento del desarrollo rural e integralidad de las inversiones haya sido marginal, redundando en que actualmente no existen proyectos exitosos derivados del PAPIR.

El dictamen técnico de las solicitudes se realiza por las UTOM para su posterior aprobación por los Consejos Municipales. Un aspecto importante en la aprobación de las solicitudes, es que denotan ausencia de fundamento en un diagnóstico municipal actual y objetivo que refleje las principales necesidades productivas de su población y que también sea la base de un Plan Municipal de desarrollo rural.

---

<sup>3</sup> Actualmente el Estado cuenta con 79 municipios; los dos de reciente creación funcionarán como ventanilla en el ejercicio 2005.

Esta forma de operar ha mostrado otra vertiente, es decir, de esta manera se pudo tener a por lo menos 3 PSP asignados a cada municipio, facilitando la adecuada focalización de los beneficiarios, considerando tanto a los productores de zonas rurales marginadas, regiones prioritarias, grupos prioritarios así como a los ubicados en los tipos I y II (FAO), los cuales son los más desfavorecidos en cuanto a escala de producción se refiere.

Otro elemento de avance identificado, es el mecanismo de reembolso implementado para los productores de bajos ingresos, ya que fundamentalmente se ha reflejado en la disminución de los desistimientos por parte de los beneficiarios.

Destacan dos etapas dentro del proceso operativo que dificultan la atención ágil y transparente de las solicitudes, así como la óptima asignación de los recursos e impacto de los apoyos: la selección de las solicitudes y la evaluación de las mismas, lo que las convierte en un área específica de mejora.

Asimismo, entre los principales problemas operativos a los que se enfrentan los CMDRS son la coordinación entre los tres niveles de gobierno, la deficiente capacitación de los consejeros, difícil de alcanzar en el lapso de tiempo en que actualmente operan, e indefinición de atribuciones, convirtiéndose estos conceptos también en áreas de mejora.

Queda claro que la reciente creación de los CMDRS no ha permitido su maduración y consolidación, por lo que será necesario apuntalar estos procesos con la colaboración del Gobierno del Estado, atendiendo inicialmente aquellos aspectos que han sido identificados como limitantes.

Hasta el 2004 la función de la UTOE se orientó primordialmente al acopio y procesamiento de la información proveniente de las Coordinaciones Regionales dependientes de la SDR. Este es un aspecto que se reconoce como otro proceso a mejorar, ya que la información disponible hasta el momento no muestra una sistematización adecuada, y en todo caso esta función resulta muy limitada como actividad principal, por lo que deberían ampliarse sus funciones, o de lo contrario, adelgazarse en personal, con miras a eficientar su operación.

### **Principales impactos del Programa**

Los impactos de primer nivel, ingreso y empleo, sólo se estimaron para productores 2002, ya que el tiempo transcurrido desde el otorgamiento del apoyo permite tener resultados más objetivos. Entre éstos, el 38.3% recibió apoyos destinados a la agricultura; el 32.9% a la producción pecuaria y el 28.8% a actividades no agropecuarias.

Los productores que tienen como principal actividad económica la agricultura, el ingreso neto promedio por productor de 2002 a la fecha se vio disminuido en 12.8% y el promedio por hectárea en 9.0%; montos fuertemente permeados por los productores de maíz, que representan el 65.4% de los beneficiarios.

La variación correspondiente al promedio por agricultor no es tan significativa si se considera que los ingresos antes del apoyo eran de 770 pesos y después de 671, esto es desde 2002 y a la fecha, lo cual, en ambos casos resulta insuficiente para cubrir las necesidades familiares.

En el caso de las actividades pecuarias el sistema producto bovinos carne presentó un incremento en el ingreso neto de 171.4% entre 2002 y el momento actual, que expresado en términos monetarios significan 1,264 pesos, incremento significativo considerando que el tipo de productores apoyados son los más desfavorecidos del sector; el hato promedio pasó de 3 a 7 cabezas, lo que pudo reflejarse en la productividad de las UPR.

En cuanto a los beneficiarios cuya principal actividad es la producción de leche bovina, la situación es más favorable, esto es, antes del apoyo se ubicaban en una situación de pérdida, mientras que después no sólo la recuperaron sino que además obtuvieron un pequeño margen de utilidad (incremento en el ingreso de 264.5% equivalente a 893 pesos por productor). En estos casos el hato promedio pasó de 5 a 6 cabezas únicamente<sup>4</sup>.

Los ingresos brutos en todos los casos se vieron incrementados, lo cual indica que si se buscara eficientar los procesos productivos y de esta forma bajar los costos de producción y/o mejorar los rendimientos, sería factible incrementar también los ingresos netos. Esta variable mostró mayor valor entre los productores tipo I y II, como consecuencia de que entre menores sean los ingresos cualquier incremento en éstos es más significativo.

Entre los productores que destinaron el apoyo a actividades no agropecuarias sólo el 12.9% lo utiliza en cuestiones productivas, el resto a aspectos domésticos. Seis de nueve productores que se ubican en la primera categoría (66.6%) inició una nueva actividad como consecuencia del apoyo, principalmente molienda de nixtamal, lo que les permitió mostrar importantes incrementos en los ingresos, 138.4%.

Esto refleja un panorama que vale la pena considerar, es decir, atender actividades diferentes a las agropecuarias que además de proporcionar servicios a la población pueden ser generadoras de ingresos y empleo.

Entre los beneficiarios que recibieron el apoyo y que pertenecen a la muestra 2002 (237), se generaron 6.1 empleos, es decir, 0.02 empleos por beneficiario. Antes del apoyo existían entre esta población 0.26 empleos por beneficiario y al haberse generado 0.02, significa que no se pudo igualar el nivel de empleo existente entre estos productores. Los generados por otras causas son 0.07 por productor, es decir, se generaron más empleos por otras razones, aunque siguen siendo niveles muy bajos.

El Programa necesitaría beneficiar a 38.8 productores para generar un empleo, por lo que en términos estrictos no está siendo generador de empleo, sino más bien ha contribuido a mantener a la familia con ocupación, lo cual desde otro punto de vista es positivo ya que en esta medida se fomenta el arraigo en la comunidad, no obstante, no se cumple uno de los principales objetivos perseguidos con su instrumentación.

Los indicadores de segundo nivel sólo muestran impactos significativos en el correspondiente a capitalización, naturalmente derivado del tipo de apoyos otorgados. Los productores beneficiados en 2002, mostraron un incremento en el valor de sus activos de 31.3%, especialmente en el concepto de equipo y los de 2004 se capitalizaron en 8.9% como consecuencia del apoyo, principalmente por equipo y animales. La capitalización alcanza niveles mayores en los productores tipo I y II, ya que se caracterizan por su bajo nivel de capitalización en las UPR.

---

<sup>4</sup> El resto de las especies no se estimó por su baja representatividad y al ser actividades básicamente de traspatio los productores no manifestaron costos de producción.

En el caso de las actividades agrícolas, representadas por los maiceros del Estado, el rendimiento se vio incrementado en 3.4% lo cual no resulta todavía suficiente si se consideran los rendimientos promedio de los productores (2.2 ton/ha de maíz).

Los rendimientos en bovinos carne mostraron incrementos de 5.9% y en bovinos leche de 6.3%, parámetros que deben contemplarse bajo la composición promedio del hato.

Como consecuencia del PRODESCA no se detectaron entre los productores avances relativos a la elaboración o participación de proyectos, en registros productivos o de cuentas, en eventos de capacitación o en aspectos de gestión.

De igual forma, en el caso del PROFEMOR, al no haberse desarrollado hasta 2004 las actividades inherentes a este subprograma, tampoco existen avances en el fortalecimiento empresarial, además entre los productores sólo uno manifestó pertenecer a una organización económica.

### **Reflexión de conjunto sobre la gestión y los impactos**

La instrumentación del Programa bajo el Esquema Guerrero muestra una orientación sesgada de la estrategia de desarrollo rural planteada en su diseño, toda vez que se dio preferencia a la distribución de bienes menores y el desarrollo de capacidades y fomento empresarial y organizativo de los productores no recibió la atención correspondiente y necesaria.

Los principales logros son la constitución del 100% de los CMDRS, una amplia cobertura geográfica, atención a la población marginada y el haber contribuido con el otorgamiento de bienes de capital que facilitan las labores productivas y domésticas a los beneficiarios.

Como consecuencia de esta orientación, aquellos impactos que se consideran de primer nivel, ingreso y empleo, no arrojan valores que justifiquen los importantes montos ejercidos a través del Programa.

Los resultados obtenidos denotan retos pendientes con la población rural, los cuales se podrán ir subsanando en la medida que las inversiones se dirijan vía proyectos productivos-estratégicos, acompañados del necesario impulso al desarrollo de capacidades más allá del elemental aspecto técnico-productivo y al fortalecimiento de la organización.

Un cambio en la orientación del Programa provocará importantes factores de riesgo ha enfrentar, entre los que destacan romper la inercia a la que están acostumbrados los productores del Estado, es decir, atención a la demanda y su escaso interés a organizarse en torno a objetivos productivos.

### **Recomendaciones relevantes**

- **Implementación de proyectos productivos-estratégicos.** Instrumentar proyectos productivos que han sido identificados previamente como prioritarios para el Estado, para contrarrestar la situación del medio rural y optimizar los recursos del Programa.

- **Complementariedad de programas y confluencia de recursos.** Para proyectos identificados; tareas que pueden realizarse a través de los CMDRS.
- **Direccionar los proyectos e integralidad en las acciones.** Aprovechar las ventajas comparativas que muestran algunas zonas en la entidad.
- **Reorientar el otorgamiento de los apoyos.** Especialmente en los proyectos de pequeña escala, buscando aquellos que puedan impactar en las UPR, tanto en sus procesos como en una capitalización dirigida.
- **Operar el Programa con base en las Reglas de Operación.** Retomar para cada uno de los subprogramas sus objetivos y mecánica operativa.
- **Definir el Plan estratégico de desarrollo rural, un Plan rector de operación y la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo rural municipales.** Como instrumentos básicos que sirvan de soporte a la nueva orientación del Programa en el Estado.
- **Fortalecer la coordinación entre municipios y Gobierno del Estado.** Aprovechando la estructura que tiene la Secretaría de Desarrollo Rural (Coordinaciones Regionales).
- **Reingeniería de procesos, especialmente en la UTOE.** Redefinir las funciones de los participantes en el Programa para que sirva de soporte a las nuevas líneas de operación.
- **Impulsar el proceso de consolidación y maduración de los CMDRS.** A través de mecanismos tales como capacitación, reglamentos internos y revisión de su estructura.
- **Homogeneizar los criterios de selección y aprobación de solicitudes.** Sobre la base de dar prioridad a las necesidades productivas de los ayuntamientos (diagnósticos).
- **Impulsar mecanismos de financiamiento para las aportaciones obligatorias de los productores de zonas marginadas.** Mediante las IFR o los FCA con participación de los PSP.
- **Fortalecer y replantear el esquema de reembolso.** Readecuar el esquema implementado hasta la fecha, especialmente en lo referido a los proveedores.
- **Fortalecer y direccionar apoyos a actividades no agropecuarias.** Incluir estas actividades dentro de los proyectos a impulsar por el potencial que demuestran.
- **Fortalecer la distribución de los apoyos pecuarios.** Canalizando proyectos en esta rama aprovechando la vocación del suelo, las preferencias de los productores y los resultados obtenidos.
- **Colectivizar apoyos.** Dirigiendo y aplicando recursos en actividades necesarias para la mayoría de la población en una comunidad.

## Introducción

El proceso de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2004, en el Estado de Guerrero, permitió identificar aquellos aspectos que han favorecido el logro de sus objetivos, así como de los que han sido un obstáculo para este mismo fin.

La importancia de la evaluación radica en la posibilidad de aportar elementos que tiendan a mejorar y/o modificar los procesos de la operación del Programa que así lo requieran, o bien ratificar los que han contribuido a un ejercicio eficiente.

De este modo pretende contribuir a que los importantes montos ejercidos se dirijan a realizar acciones que colaboren a sentar las bases de un desarrollo integral y sostenido, principalmente en las zonas rurales marginadas de la entidad.

Aunado a lo anterior, la evaluación externa del Programa responde al interés de los gobiernos federal y estatal de obtener elementos que permitan mejorar los instrumentos de política de apoyo al sector agropecuario, lo cual ha sido ratificado mediante su fundamento legal establecido en las Reglas de Operación vigentes, así como en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004.

Dentro de esta línea, se busca que la evaluación sea un elemento central para mejorar la política agropecuaria y rural, así como un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia en la aplicación de los recursos destinados a este Programa.

La evaluación estatal externa definió como **objetivos generales**<sup>5</sup>:

- Analizar los avances en la instrumentación de la estrategia de Desarrollo Rural, su consolidación, el grado de asimilación por parte de los actores involucrados, las sinergias generadas entre los subprogramas que lo conforman y las áreas de oportunidad para aumentar su eficacia; y
- Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en su ejecución, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa, lo que contribuirá a incrementar sus impactos.

Y como **objetivos específicos**:

- Identificar el impacto social y económico de las inversiones en bienes de capital financiadas por el Programa, así como los procesos que conlleva la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas de alta inclusión social y a diferentes tipos de beneficiarios (PAPIR).
- Valorar los avances del Programa en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades productivas, técnicas, organizativas de autogestión y gerenciales en la población beneficiaria (PRODESCA).

---

<sup>5</sup> UA-FAO, Guía Metodológica Evaluación Estatal del Programa Desarrollo Rural, Alianza para el Campo 2004.

- Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores (PROFEMOR).
- Elaborar un Estudio de Caso de interés y trascendencia estatal, con el fin de aportar elementos a los funcionarios involucrados, para mejorar los impactos logrados con la ejecución del Programa en un área específica.

La evaluación se orientó a la identificación de los impactos generados por el Programa y al análisis de los procesos, especialmente los relativos a la operación, por ser esta etapa en la que se identifican las mayores áreas de oportunidad para sugerir medidas de mejora.

El enfoque de la evaluación tuvo como marco tres conceptos básicos: análisis continuo, utilidad práctica y oportunidad de los resultados.

Si bien el centro de la evaluación fue el ejercicio 2004, también se consideró su comportamiento en años anteriores, con el fin de ofrecer un panorama retrospectivo, y de esta forma valorar los cambios experimentados en su diseño y operación, lo que le confiere el análisis continuo.

Esto permitió plantear algunas reflexiones respecto a la trayectoria, el alcance y los vacíos dejados por el Programa a lo largo de su existencia en el Estado, y así contribuir a sentar las bases para decidir su permanencia o reorientación.

Los resultados que se presentan se enmarcaron en el concepto de utilidad práctica, ante la necesidad de brindar información y propuestas que sirvan como insumos para la toma de decisiones a los responsables de la política sectorial a nivel federal y estatal, bajo la perspectiva de lograr mayor eficacia operativa y mayores impactos de los recursos invertidos.

Asimismo, tuvo un enfoque de oportunidad de los resultados, ya que a lo largo del proceso se tuvo la posibilidad de retroalimentar a quienes tienen la capacidad de decisión en el Estado, con el fin de contribuir a adoptar medidas de mejora, especialmente en lo referido a la operación.

Los resultados de la evaluación de impactos se refieren principalmente a los beneficiarios del año 2002, ya que por el tiempo transcurrido es posible valorar los efectos de las inversiones que ya han madurado.

El análisis de los beneficiarios del ejercicio 2004 se centró en la medición de impactos posibles de observar en el periodo transcurrido, entre la entrega de los apoyos y el tiempo de realización de la evaluación, así como en los aspectos de gestión.

Asimismo, para comprender el entorno y analizar los procesos a través de los que se desenvuelve el Programa y que influyen en sus resultados y magnitud de los impactos, se rigió bajo un carácter cualitativo y cuantitativo.

De igual manera, esta evaluación fue de carácter participativo ya que se contó con la colaboración permanente de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado y de la Delegación Estatal de la SAGARPA.

Las principales fuentes de información, fueron:

- Encuestas a beneficiarios 2002 y 2004
- Entrevistas a funcionarios y otros actores
- Información documental oficial referida al Programa
- Información documental sobre el entorno de las actividades apoyadas
- Bibliografía especializada
- Informes de evaluación externa estatal

Es necesario puntualizar que esta evaluación se realizó bajo la metodología propuesta por la Unidad de Apoyo FAO (UA-FAO), la cual incluye, entre otros instrumentos, el Método de Muestreo relativo a la aplicación de encuestas a beneficiarios y entrevistas a actores involucrados en la ejecución del Programa. Esto es de especial interés ya que son insumos básicos de la evaluación.

En apego al método para el cálculo de la muestra, el tamaño muestral para el Estado resultó en 369 encuestas, no obstante, a solicitud del Comité Técnico Estatal de Evaluación, se levantó un total de 402 encuestas, de las cuales, 253 correspondieron a beneficiarios del 2002 y 149 a productores que recibieron apoyo en 2004, en el primer caso la población total fue de 45,232 beneficiarios y en el segundo de 12,309.

Los dos grupos de beneficiarios se trataron como poblaciones independientes y el marco muestral, en cada caso, estuvo definido por los beneficiarios del subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), incluyendo a los beneficiarios de los tipos I, II, III y IV, según las características definidas en el método de muestreo<sup>6</sup>.

La selección de beneficiarios que fueron encuestados se realizó con método aleatorio y selección directa y sistemática y los cuestionarios aplicados fueron aquellos que emitió la UA-FAO para este fin.

Al mismo tiempo se aplicaron 43 entrevistas a otros actores, incluyendo a funcionarios normativos y operativos, Jefes de DDR, Coordinadores Regionales de la SDR, miembros de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural, de Consejos Municipales, Certificadores Regionales y Prestadores de Servicios Profesionales, entre otros.

La sistematización y análisis incluyó la información oficial, documental, estadística y la resultante de las encuestas y entrevistas, para posteriormente realizar un análisis de conjunto, en el que se cruzó toda la información recabada.

El análisis de la información derivó del estudio del diseño institucional acordado para la planeación y operación (estructura orgánica) y de la acción o intervención en las unidades de producción rural de los operadores (estructura funcional), lo que dio por resultado la

---

<sup>6</sup> En apego al documento Método de Muestreo (UA-FAO) no se incluyeron los beneficiarios Tipo V.

determinación del cumplimiento o incumplimiento de los objetivos y metas planteados (estructura de impacto).

## Capítulo 1

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

En este capítulo se define el marco general que da contexto a las actividades productivas inmersas en la economía rural estatal, asimismo, con el fin de identificar y explicar los factores que condicionan el desarrollo de este sector en la entidad, se analizan las principales variables que incurren en su proceso.

#### 1.1. Variables que inciden en el desarrollo rural

##### 1.1.1. Entorno estatal de la economía rural

Guerrero es una entidad preponderantemente rural, ya que el 44.9% de su población se localiza dispersa en 7,451 comunidades, de las cuales, el 82.6% tiene menos de 500 habitantes y más de la mitad es indígena.

Estas localidades se caracterizan por los escasos servicios públicos al que tienen acceso, niveles de marginación altos y por mostrar índices de escolaridad bajos, pues casi la mitad de la población no tiene ningún tipo de instrucción o bien no finalizó la primaria (Cuadro 1). Asimismo destaca su alto grado de aislamiento debido a la falta de caminos accesibles todo el año, ya que la mayoría de ellos son de terracería.

Hasta el 2004 el Estado se conformaba de 77 municipios<sup>7</sup>, de los cuales el 38.9% están catalogados con grado de marginación Muy Alto, el 49.4% con grado de marginación Alto, el 6.5% con Medio y el 5.2% con Bajo<sup>8</sup>, en esta última categoría se encuentran Acapulco y José Azueta, donde se ubica la zona turística de Zihuatanejo.

Estos niveles de marginación y poco acceso a servicios de bienestar, así como a las pocas oportunidades laborales y de desarrollo detectadas en las comunidades rurales, han desembocado en una creciente migración, principalmente de los jóvenes, hacia otros estados del país o bien hacia Estados Unidos en busca de empleo (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Principales variables del ámbito rural del Estado**

Concepto	Números
Población Total (habitantes)	3'285,005
Población Rural	44.9%
Población indígena en el ámbito rural	65.0%
Migración anual en localidades rurales	2.4%
Población que sabe leer y escribir (6 años y más)	79.1%
Población sin instrucción o primaria incompleta (15 años y más)	40.6%
Municipios con Muy Alta y Alta marginación	88.3%

Fuente: Anuario Estadístico 2003, Estado de Guerrero.

<sup>7</sup> Actualmente existen dos de reciente creación, por lo que no ha sido determinado su grado de marginación.

<sup>8</sup> CONAPO, 2000.

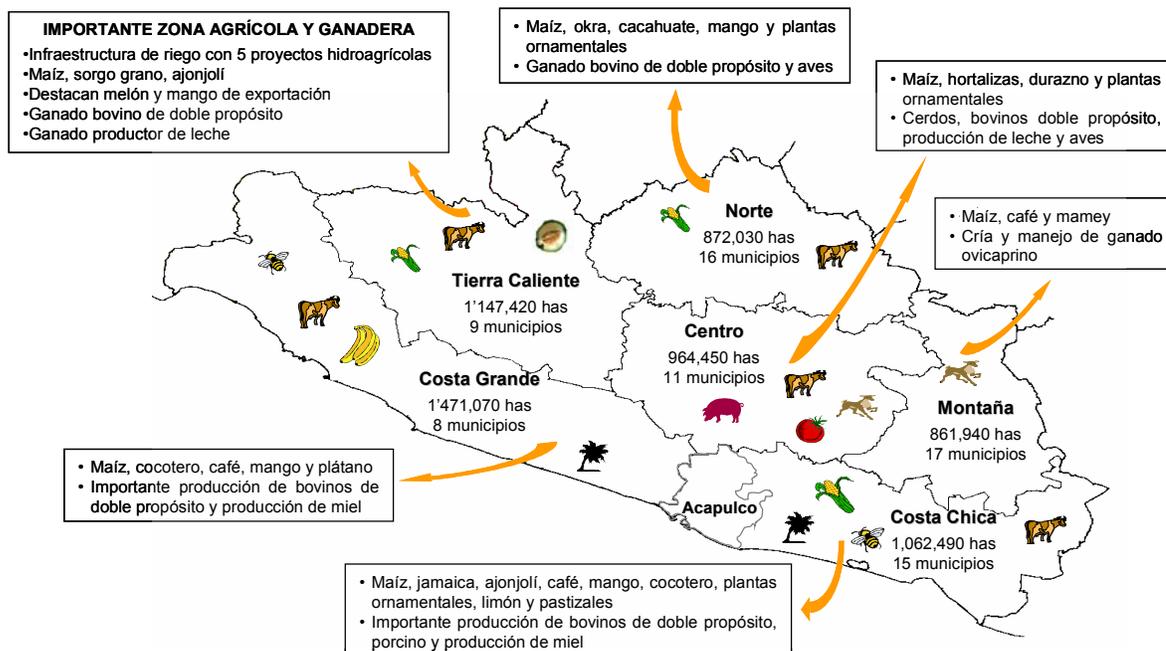
De 1990 a 2000 el porcentaje de población que habitaba en el campo se mantuvo constante, sin embargo se incrementó en números absolutos, al pasar de 1.1 millones de habitantes rurales en el año de referencia, a 1.4 millones en el 2000. Esta situación complica aún más la insoslayable realidad del campo guerrerense, al limitar la posibilidad de atender los aspectos mínimos de bienestar social y cubrir las demandas de servicios básicos, que a su vez permitan fortalecer las actividades productivas.

Los problemas que enfrenta el sector agropecuario en el Estado, con sus 158,716 unidades de producción rural (UPR) menores de 5 hectáreas, son de carácter estructural e histórico, incidiendo de manera desfavorable para impulsar un desarrollo integral.

De la superficie total estatal, 6'379,400 hectáreas, el 11.9% son consideradas de vocación agrícola, de las cuales la mayoría de ellas son de temporal (88.7%) y apenas una pequeña proporción son de riego<sup>9</sup>; el 46.7% están clasificadas como de uso pecuario; el 30.4% de uso forestal y el 11.0% restante se reportan para otros usos, lo que en sí mismo define las principales actividades económicas que se desarrollan en el Estado<sup>10</sup> (Cuadro anexo 1).

Guerrero se divide en 6 regiones económicas, Costa Chica, Costa Grande, Centro, Montaña, Norte y Tierra Caliente, las cuales presentan características y potencialidades productivas diferentes acordes a su geografía y a su población (Figura 1).

**Figura 1. Principales actividades agrícolas y ganaderas por región**



Fuente: SAGARPA, Diagnóstico Estatal, 2000.

<sup>9</sup> 670,048 hectáreas de temporal y 85,700 de riego.

<sup>10</sup> Anuario Estadístico 2003, Estado de Guerrero.

### 1.1.2. Factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural

En el período 1998-2002 el Producto Interno Bruto (PIB) del Estado reflejó un crecimiento promedio anual de 1.2%, sin embargo en el último año señalado este crecimiento fue negativo (-1.3%). En este marco, el PIB del sector agropecuario en la entidad de 2000 a 2002 manifestó aún más las condiciones en que se desenvuelven las actividades desarrolladas en éste, al mostrar, durante tres años consecutivos, un crecimiento negativo (Cuadro anexo 2).

La Población Económicamente Activa ocupada en el sector primario representa el 26.7%, sin embargo sólo genera el 9.6% del PIB estatal, lo que también refleja la débil generación de valor agregado, debido, entre otras causas, a la preponderancia de la economía de autoconsumo que se practica en la mayoría de las localidades rurales (Cuadro anexo 3).

No obstante que la vocación de la mayor parte del suelo estatal es pecuaria, la entidad es eminentemente agrícola, ya que para el año 2002 el valor de la producción de esta rama del sector representó cerca de 3 veces el valor de la producción pecuaria, 38 veces el de la producción silvícola y 122 veces el valor de la pesca.

Los municipios marginados, que representan el 88.3%, tienen una participación significativa dentro del valor de la producción primaria en la entidad, sin embargo, ello responde más al número de UPR ubicadas en éstos que a niveles de productividad satisfactorios, por lo que las condiciones en que se desarrollan las actividades en estos municipios marcan de manera definitoria el contexto estatal del sector (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Valor de la producción primaria en Guerrero (2002)**

Conformación	Miles de \$			
	Agrícola	Pecuaria	Silvícola	Pesca
Estatal	6'363,601	2'236,327	167,282	52,040
Municipios marginados	5'213,349	1'721,413	152,431	ND
<b>Participación municipios marginados</b>	<b>81.9%</b>	<b>77.0%</b>	<b>91.1%</b>	<b>ND</b>

Fuente: SAGARPA, Delegación Estatal, Subdelegación Agropecuaria, 2002.

ND: Información No Disponible

Existen múltiples factores que condicionan y limitan el desarrollo de las actividades del medio rural, principalmente las agrícolas y pecuarias, los cuales se detectan en todos los ámbitos que inciden en ellas, esto es, en los recursos naturales, materiales, financieros y por supuesto humanos, influidos además por aspectos sociales, culturales y políticos.

A) Recursos naturales. Los sistemas de producción predominantes en la entidad están determinados por una agricultura de monocultivo, contaminación de suelo y agua, extracción de leña y madera con fines artesanales y medicinales, sobrepastoreo y cambio de uso del suelo, lo que ha provocado que los recursos naturales de Guerrero estén amenazados por la erosión y la desertificación paulatina pero creciente.

La degradación de estos recursos pone de manifiesto la polarización entre los tipos de agricultura que se practican en el territorio estatal. Así, en las zonas de agricultura de subsistencia y transicional, ubicadas en las áreas de alta y muy alta marginación, como el

caso de la región Montaña y subregión Alto Balsas, se observa un deterioro creciente que reclama acciones que permitan revertir el actual deterioro ecológico y productivo.

Las tierras destinadas a la agricultura, especialmente las de temporal, no muestran una calidad suficiente que permita mantener niveles altos de productividad y muchas de ellas se ubican en zonas montañosas donde los suelos son escasos y poco fértiles. En estas zonas se observa básicamente agricultura de monocultivo, con sistemas tradicionales de producción y destinada básicamente al autoconsumo, predominado el cultivo del maíz.

Asimismo los recursos naturales disponibles denotan una baja posibilidad de incorporar superficie al riego, tanto para agricultura como para ganadería, lo cual limita la posibilidad de tener más de una cosecha al año, realizar una adecuada reconversión productiva o contar con forrajes durante todo el año para pasar de una ganadería productora de becerros a animales finalizados.

B) Diversificación productiva. En el periodo 2000-2004, se reporta una cosecha promedio anual de 2.4 millones de toneladas, producto de la siembra de más de 60 cultivos diferentes, sin embargo el maíz representó el 41.2%, siendo también de importancia el frijol, sorgo y la jamaica. De maíz se cosecharon 457,300 hectáreas y cerca de un millón de toneladas de grano; el frijol se cosechó en 12 mil hectáreas con un volumen de producción de 6.96 toneladas de grano; la jamaica, arrojó una superficie cosechada de 12,130 hectáreas y 3 mil toneladas; y el sorgo grano, con 7,260 hectáreas y una producción de 24,780 toneladas<sup>11</sup>.

El número de cultivos señalado, aparentemente manifiesta que existe una amplia diversificación productiva, sin embargo, en términos de superficie y participación en los indicadores productivos, sigue predominando la producción de granos con una participación marginal del resto de productos.

No obstante, existen zonas donde la diversificación de cultivos es posible considerando las condiciones agroclimáticas de éstas, ya que además de los granos básicos, la jamaica y los cultivos perennes, en el Estado se produce melón (Tierra Caliente), sandía (Alto Balsas, Costa Grande y Costa Chica) y jitomate (Norte), con una participación productiva importante, sin embargo en estos casos son otras las limitantes para expandir estos cultivos, como el mercado, financiamiento y la capacitación técnica y comercial.

C) Nivel tecnológico. La mayoría de las actividades agropecuarias se desarrollan con prácticas tradicionales, poco eficientes y generalmente poco productivas, lo cual responde básicamente a las condiciones de las UPR y a las posibilidades socioculturales y económicas de los productores, lo que en sí mismo limita la probabilidad de mejorar el nivel tecnológico con prontitud y al grado requerido para incrementar la rentabilidad de las UPR.

E) Tecnología apropiada. Las condiciones agroclimáticas y físicas de la mayor parte de las UPR, especialmente de las ubicadas en zonas marginadas, exigen tecnología apropiada a su situación específica y disponibilidad de recursos, sin embargo, existe poco avance al respecto así como poca apropiación y aplicación por parte de los productores de aquella que sí se ha generado.

---

<sup>11</sup> SAGARPA, Delegación Estatal, Subdelegación Agropecuaria; INEGI Anuario Estadístico de Guerrero 2003.

F) Sanidad e inocuidad. La mediana atención a los aspectos sanitarios tanto en la agricultura como en la ganadería estatal, es un aspecto que influye directamente en estas actividades mermando su productividad y rentabilidad, lo cual se relaciona estrechamente con la vinculación entre los productores y las campañas correspondientes. Asimismo, aún no se ha alcanzado satisfactoriamente la inocuidad requerida por ciertos mercados en aquellos productos que son comercializados fuera del Estado.

Sin embargo, se están llevando a cabo acciones tendientes a mejorar esta situación en algunas de las principales cadenas, como es el caso del cocotero, en donde Guerrero ocupa el primer lugar en producción a nivel nacional, y cuyo principal problema sanitario es el amarillamiento letal y plantaciones con cerca de 50 años en producción.

Con la Alianza para el Campo (APC) se está iniciando la reforestación en las zonas establecidas con el cultivo de palma de coco, con variedades híbridas, rendidoras y resistentes a dicha enfermedad, producto de la cruce de cocoteros enanos amarillos malayos con cocoteros altos del Pacífico.

De igual forma, en la sanidad animal se están haciendo esfuerzos por lograr avances importantes en esta materia y que van más allá de la ejecución de las campañas, como es el caso del Proyecto Tierra Caliente (triestatal) y la consolidación de una zona A reconocida por USDA como de baja prevalencia en tuberculosis en las regiones de Costa Chica y Costa Grande, lo cual favorecerá de manera significativa la actividad bovina y a los ganaderos de estas regiones.

G) Infraestructura. Dentro del Estado se denota poca existencia de infraestructura que apoye la producción primaria y transformación de productos, por lo que la posibilidad de agregarles valor aún es remota, de tal forma, que en aquellos productos que pudieran ser susceptibles de procesos de industrialización, deben ser comercializados como materias primas, trasladando las posibles ganancias hacia otros estados.

H) Precios y mercado. Los precios de los productos agropecuarios han mostrado una seria contracción desde hace varios años, lo cual ha contribuido a que una proporción importante de productores rurales se ubiquen en niveles de pérdida, situación que se agrava con la alta presencia de intermediarios locales y regionales, con el limitado acceso a mercados diferentes y en muchas ocasiones por la apertura de los mercados a la producción internacional.

Esta situación ha sido muy clara en el cultivo del café que debido al comportamiento de su mercado, ha dejado de ser un cultivo principal para convertirse en una opción productiva complementaria para las familias pobres de las zonas media y alta de las regiones Costeras y Montaña. A su vez, el cultivo de plátano sufrió una importante reducción en la superficie cultivada con una caída del 36.5%, siendo el mercadeo una de las principales causas, además de aspectos naturales, tecnológicos y de control fitosanitario.

I) Fuentes de financiamiento. La falta de capital financiero y el limitado acceso a fuentes alternativas de financiamiento, impiden aprovechar las ventajas comparativas potenciales que se tienen en algunos productos estatales, manteniendo al sector ligado a una economía agrícola y pecuaria de baja productividad.

J) Inversión pública. Es una falsedad decir que en el Estado no se han invertido suficientes recursos destinados a la población rural con el fin de apoyar las diferentes

labores que realizan, por lo tanto no es un factor que en sí mismo limite las actividades productivas rurales, sin embargo, la focalización de estos recursos en los últimos años sí han condicionado el impacto generado y la posibilidad de mejorar algunos aspectos por lo menos de los principales procesos productivos de las actividades económicas más relevantes en la entidad.

K) Organización de los productores. Dadas las condiciones agroclimatológicas y de servicios e infraestructura predominantes en el medio rural del Estado, la organización de los productores en torno a la producción primaria, transformación y comercialización de los productos agropecuarios, podría ser un elemento que permitiera mejorar el entorno en que se llevan a cabo estas actividades, no obstante, las experiencias aún se están gestando en la entidad, fundamentalmente en función de algunas de las principales cadenas agroalimentarias, como mango, coco, limón y jamaica.

Existen otros factores que también condicionan las actividades rurales y que por supuesto no son menos importantes, tales como la dispersión de las localidades y escasa infraestructura de servicios; poco acceso a información relacionada con el sector y altos costos de transporte.

Los factores señalados anteriormente se correlacionan en distintos aspectos y en diferentes magnitudes, impactando a las actividades económicas en mayor o menor medida, pero en la mayoría de los casos siempre presentes y limitando un mejoramiento significativo en la productividad agropecuaria, tanto en rendimientos como en calidad de los productos, derivando en las condiciones productivas actuales.

En el caso de la agricultura, en términos generales se caracteriza por ser fundamentalmente familiar, tradicional y productora de granos. La conjunción de los aspectos señalados ha llevado a que actualmente y de manera relevante en las zonas marginadas, los rendimientos no alcanzan siquiera a cubrir las necesidades del abasto familiar.

La ganadería es predominantemente bovina y de tipo extensivo, con baja productividad; grandes extensiones de tierra; poca mano de obra y bajo nivel tecnológico; escaso capital; baja rentabilidad; y áreas de pastoreo con una carga por arriba de las 6 hectáreas por unidad animal.

Los recursos litorales con que cuenta el Estado deberían permitir una actividad acuícola y pesquera dinámica<sup>12</sup>, ya que cuenta con suficiente disponibilidad de agua y terrenos para desarrollarla, proveer de alimento a las comunidades rurales y generar empleo. La pesca ribereña se practica en 55 comunidades costeras con procedimientos rústicos de captura.

Estas condiciones impactan en la mayor parte de la población guerrerense y son, entre otras, causas importantes del atraso, marginación y pobreza, ya que su principal fuente de ingresos la constituye lo generado en las actividades rurales; asimismo estas circunstancias se convierten en limitantes para promover la inversión en el sector.

---

<sup>12</sup> Litoral de 505 km de longitud, plataforma marítima continental de 5,402 km<sup>2</sup>, cerca de 19,000 hectáreas de lagunas litorales en explotación; casi 30 mil hectáreas de cuerpos de agua continentales y 879 km de longitud de los principales ríos.

En este contexto también se detectan diversas ventajas comparativas que podrían favorecer una explotación competitiva en materia agropecuaria, debido a la existencia de zonas con importante potencial productivo, de condiciones climáticas favorables para la producción de contra-estación, de recursos hidrológicos, así como de flora y fauna características de la entidad.

Cabe señalar que no sólo es indispensable incrementar la productividad de las actividades agrícolas y pecuarias y con ello impulsar un crecimiento amplio y sostenido, sino también y de manera simultánea, se debe profundizar en el desarrollo de actividades rurales no agropecuarias con el fin de complementar el ingreso de los pobladores rurales.

## 1.2. Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial a las condiciones del desarrollo rural

### 1.2.1. Orientación del Programa

Desde 1998 y hasta 2004 la orientación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado ha dado poca respuesta a las condiciones en que se desenvuelven las actividades del medio, bajo una perspectiva integral y tendiente a resolver aspectos fundamentales de los diferentes procesos productivos y apegados a las condiciones de las regiones.

Lo anterior se sustenta en que una proporción importante de los apoyos otorgados correspondieron a atención a la demanda y la mayoría de los componentes no se enfocaron a cubrir aspectos que permitan mejorar los niveles productivos de las UPR ni generar empleo, ubicándose la mayor parte de ellos en equipamiento menor, instrumentos de uso doméstico o paquetes pecuarios familiares (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Orientación del Programa**

Año	Distribución	Mayor presupuesto	Menor presupuesto	Principales apoyos en demanda
1998	Demanda 75% Grupos 25%	Costa Chica Montaña	Tierra Caliente Costa Grande	Aspersoras, aves, porcinos
2000	Demanda 94% Grupos 6%	--	--	Aspersoras, molinos, aves
2001	Demanda 75% Proyectos 25%	Montaña Norte	Tierra Caliente Costa Grande	Alambre de púas, máquinas de coser, aspersoras
2002	Demanda 99% Proyectos 1%	Costa Chica Montaña	Tierra Caliente Costa Grande	Alambre de púas, molinos de nixtamal, máquinas de coser
2003	Demanda 58% Proyectos 42%	Costa Chica Montaña	Tierra Caliente Norte	Aspersoras, alambre de púas, ovinos
2004	Demanda 96% Proyectos 4%	Costa Chica Montaña	Tierra Caliente Costa Grande	Molinos de nixtamal, malla ciclónica, aspersoras
2005	Demanda 0% Proyectos 100%	Regiones prioritarias		

Fuente: Evaluaciones Externas de los Programas PADER 1998 a 2000 y Desarrollo Rural 2001 a 2003; Base de datos de los avances físicos de PAPIR 2004 y base de datos de beneficiarios PAPIR 2002 y 2004.

Nota: Información no disponible para 1999 ni para 2000 respecto al presupuesto. La proporción estimada para 2004 está en función del avance de la UTOE y de la base de datos correspondiente. La información de 2005 corresponde a planeación.

Los ejercicios 2002 y 2004 son representativos de la orientación otorgada al Programa, ya que al compararlos con los otros años, se observa que casi la totalidad de los recursos se destinaron a atención a la demanda, en menoscabo absoluto de los proyectos (Cuadro 4). La cantidad de proyectos es muy alta si se considera el concepto como tal, sin embargo son proyectos simulados y de baja calidad, de hecho, si actualmente se revisaran lo más probable es que un alto porcentaje no se encuentren ni siquiera físicamente.

**Cuadro 4. Orientación de los apoyos (2002-2004)**

Tipo	Solicitudes 2002		Solicitudes 2004	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Demanda	44,663	98.7%	7,285	95.6%
Proyectos	569	1.3%	335	4.4%
<b>Total</b>	<b>45,232</b>	<b>100.0%</b>	<b>7,620</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: UTOE, base de datos de beneficiarios PAPIR 2002 y 2004.

Nota: Las solicitudes son aquellas que recibieron dictamen positivo y conforman la base de datos de productores beneficiados en cada año.

Sin dejar de lado la importancia de estos bienes dentro de la vida de los habitantes rurales, es obvio que bajo las condiciones en que se desenvuelven las actividades rurales y los montos de inversión que se han ejecutado a través de este programa (Cuadro 5), el haber dado prioridad a la demanda en detrimento de los grupos y/o proyectos, no ha permitido mejorar de manera sustancial las condiciones de las UPR apoyadas ni la integración de las cadenas agroalimentarias.

Asimismo, este tipo de bienes no permiten alcanzar los objetivos e impactos pretendidos con la instrumentación del Programa, claramente establecidos en las Reglas de Operación vigentes.

**Cuadro 5. Presupuesto ejercido por los programas de Desarrollo Rural de APC**

(Miles de \$ valores corrientes)					
1999	2000	2001	2002	2003	2004
39,843	64,307	97,910	134,357	148,359	210,012

Fuente: Secretaría de Desarrollo Rural, Esquema Guerrero 1999-2004. UTOE, 2005.

Cabe destacar que bajo una nueva visión de la orientación del Programa y en apego a las Reglas de Operación, para el ejercicio 2005 se plantea una planeación enfocada a destinar el 100% de los recursos vía proyectos de inversión.

La importancia de los grupos y proyectos cobra relevancia por la escasa disponibilidad de recursos con que cuentan los productores individuales, aún más si se contempla que el Programa se ha dirigido fundamentalmente hacia zonas marginadas, aspecto en el que sí ha dado respuesta a las necesidades de atención de éstas, así como a las de los productores de bajos ingresos, tanto de grupos como de las regiones definidas como prioritarias en el Estado.

Cabe destacar que durante el ejercicio 2004 el Programa se operó bajo el denominado Esquema Guerrero, el cual en términos generales, dio mayor importancia a la

capitalización de las UPR y a la constitución de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) buscando su fortalecimiento a través de una operación diferente de los subprogramas de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA) y de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

### **1.2.2. Otros programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural**

De acuerdo con información de la Delegación Estatal de la SAGARPA, la inversión ejercida en 2003 y 2004 por las diferentes dependencias e instituciones que tienen actividades y programas enfocados al desarrollo rural en el Estado, alcanzó los 4,751 millones de pesos en el primer año y 4,999 millones en 2004.

Estos montos incluyen el programa de fertilizantes que manejan los municipios en una mezcla de recursos con el Gobierno del Estado y es de amplia cobertura, sin embargo, la eficiencia de su instrumentación no ha sido la esperada, ya que los tipos de fertilizantes distribuidos no siempre están acordes a las condiciones del suelo y de los cultivos.

Los programas y montos ejercidos por estas dependencias están dirigidos a la misma población objetivo y en las mismas regiones consideradas como prioritarias en el de Desarrollo Rural de la APC (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Inversión pública en el ámbito rural  
2003-2004**

Instancia	Presupuesto ejercido (millones de \$)	
	2003	2004
SAGARPA	734	1,243
SEMARNAT	80	78
SCT	202	371
SEDESOL	1,728	1,565
SE	73	18
FONAES		51
SSA	138	188
SEP	1,228	1,086
STPS	6	6
SRA	16	142
SHCP	120	
Gobierno del Estado	425	252
<b>Total</b>	<b>4,751</b>	<b>4,999</b>

Fuente: SAGARPA, Delegación Estatal. Programas federales y estatales actuales que responden a la emergencia del campo, 2005.

En el desglose de la inversión de la SAGARPA en el Estado para el 2004, a través de los diferentes programas destinados al desarrollo rural y que también se contemplan como parte integrante de los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional para el Campo, destacan por su importancia y magnitud, los 235 millones de pesos de recursos federalizados de APC, así como los 436 y 457 millones de PROCAMPO y PROCAMPO Capitaliza, ya que la inversión de estos tres programas constituyen el 90.9% de la inversión total de esta instancia (Cuadro 7).

**Cuadro 7. Inversión pública SAGARPA. 2004**

Programa	Presupuesto ejercido (millones de \$)
Alianza para el Campo (recursos federalizados)	235
Alianza para el Campo (ejecución nacional)	6
PROCAMPO	437
PROCAMPO Capitaliza	457
Programa de Apoyo a la Cafecultura	35
Fomento a la Acuacultura	5
PROGAN	41
FOMAGRO	1
Microcuencas	2
FASFIR	3
Diesel para uso agropecuario	8
PIASRE	12
<b>Total</b>	<b>1,243</b>

Fuente: SAGARPA, Delegación Estatal. Programas federales y estatales actuales que responden a la emergencia del campo, 2005.

Nuevamente destaca el monto global invertido en el desarrollo rural estatal y el número de instancias que intervienen en el sector, lo que hace necesario hacer una revisión detallada y conjunta de cuales han sido los efectos de dicha inversión, con el objeto de que en el futuro estos recursos, que seguramente seguirán aplicándose, detonen acciones que contribuyan a lograr un desarrollo más equilibrado y sostenible, principalmente en las zonas marginadas de la entidad.

### **1.2.3. Complementariedad entre el Programa y otros instrumentos sectoriales**

A pesar de la importante confluencia de acciones dirigidas a la población rural por diversas instancias, en donde de manera natural y destacada sobresalen las de SAGARPA, la complementariedad entre éstas y el Programa de Desarrollo Rural de la APC, no ha sido definitiva a lo largo del tiempo, incluyendo el ejercicio que se evalúa.

Ello responde a diversos factores, sin embargo, destaca que la coordinación institucional entre las instancias federales y estatales no fue oportuna para propiciarla, en gran medida como respuesta a la forma en que se instituyó la ejecución del Programa, es decir, bajo la modalidad del Esquema Guerrero, en donde se dio prioridad al apoyo de bienes sin que éstos formaran parte de un proyecto integral, asimismo se desvinculó el ejercicio de los PSP y técnicos PROFEMOR, quienes podrían haber propiciado la concurrencia de los diferentes programas, en favor de las acciones realizadas por el PAPIR y bajo una adecuada dirección.

Esta poca sinergia detectada no es privativa del Estado de Guerrero, también responde a una inercia que puede considerarse prácticamente nacional, en donde las instancias que intervienen en el sector operan de manera desvinculada, buscando cumplir con sus metas y con el ejercicio de sus recursos. Esta situación se ejemplifica claramente en un sinnúmero de beneficiarios del Programa, los cuales además fueron apoyados por el Programa de Fertilizantes (estatal), por el PROCAMPO y en el caso de muchas mujeres, por el de Oportunidades, entre otros, sin que se dirigieran bajo una línea directriz.

## Capítulo 2

### Principales resultados y tendencias del Programa

En este capítulo se presenta el análisis de los principales resultados alcanzados por el programa con una visión retrospectiva, con el fin de conocer cual ha sido su cobertura y la dimensión global de sus impactos. Asimismo, se determina el grado de correspondencia entre las acciones impulsadas por el programa en los últimos años y la problemática y retos del entorno rural.

#### 2.1. Resultados

##### 2.1.1. Evolución de la inversión

Los montos destinados al desarrollo rural fueron actualizados a diciembre de 2004<sup>13</sup> con el fin de observar su comportamiento real. De tal manera, la inversión del Programa en el periodo de 1999 a 2004, muestra todos los años un incremento con relación al inmediato anterior, derivando en una tasa anual de crecimiento del 32.4%. Esta tendencia se revierte en lo programado para el ejercicio 2005, donde se registra una disminución del 11.0% (Cuadro 8 y Cuadro anexo 4).

**Cuadro 8. Evolución de la inversión total en el Programa.  
Miles de \$ actualizados a diciembre de 2004**

Programa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>(1)</sup>
Apoyo al DR	22,320	40,445	59,551	151,344	160,267	210,013	186,971
PCE	6,832	5,988	15,086				
PEAT	6,558	5,389					
DPSZRM	13,502	21,015	27,592				
MDR	4,097	6,173	10,736				
<b>Total</b>	<b>53,310</b>	<b>79,010</b>	<b>112,964</b>	<b>151,344</b>	<b>160,267</b>	<b>210,013</b>	<b>186,971</b>
<b>Incremento anual</b>	--	<b>48.2%</b>	<b>43.0%</b>	<b>34.0%</b>	<b>5.9%</b>	<b>31.0%</b>	<b>-11.0%</b>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Rural, UTOE. Seguimiento 1999-2004 y Esquema Guerrero 2005.

(1) Monto programado.

PCE: Programa de Capacitación y Extensión; PEAT: Programa de Extensionismo y Asistencia Técnica; DPSZRM: Desarrollo Productivo Sostenible de Zonas Rurales Marginadas; MDR: Mujeres en el Desarrollo Rural.

Contrasta el incremento registrado en la inversión con el tipo de apoyos otorgados durante los años considerados, ya que entre 1999 y 2004 se invirtieron casi 767 millones de pesos (actualizados a 2004) en bienes menores.

La aportación presupuestal de los diferentes niveles de gobierno, ha presentado una evolución que permite observar la creciente participación de los gobiernos municipales en

<sup>13</sup> Índice Nacional de Precios al Consumidor.

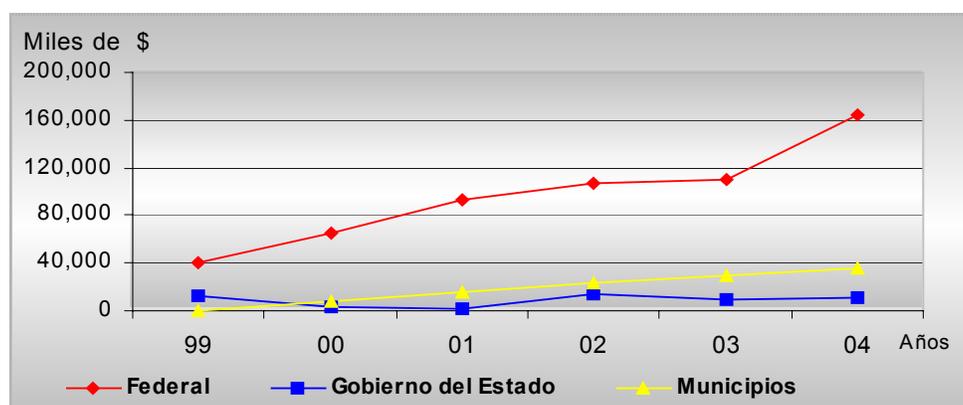
la asignación de recursos al Programa, así como también la irregularidad y disminución de las aportaciones del Gobierno del Estado (Cuadro 9, Cuadro anexo 5 y Figura 2).

**Cuadro 9. Comportamiento de las aportaciones.  
Miles de \$ actualizados a diciembre de 2004**

Origen de las aportaciones	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Federal	39,566	65,517	93,042	107,019	110,680	163,599
Gobierno del Estado	12,642	3,463	1,408	13,647	8,810	10,969
Municipios	-	7,945	15,413	22,980	28,869	35,444
<b>Total</b>	<b>52,208</b>	<b>76,925</b>	<b>109,863</b>	<b>143,646</b>	<b>148,359</b>	<b>210,012</b>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Rural, Esquema Guerrero 1999 - 2004. UTOE, 2005.

**Figura 2. Tendencia de las aportaciones (montos actualizados)**



Fuente: Secretaría de Desarrollo Rural, Esquema Guerrero 1999 - 2004. UTOE, 2005.

### **2.1.2. Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso en las regiones rurales marginadas**

Incentivar la generación de empleo y propiciar mejores ingresos, son dos objetivos que el Programa ha pretendido, sin embargo, determinar de manera confiable sus efectos en ello durante los años en que se ha ejecutado en el Estado, requiere de información precisa con la cual no se cuenta, además de un procesamiento minucioso de la misma.

Sin embargo, se puede observar que no obstante los montos invertidos en el medio rural a través del Programa, los bienes de capital que se han apoyado no han contribuido, en términos generales, a la generación de empleo ni a incrementar el ingreso de manera significativa, ya que la mayoría de ellos no impulsan acciones que permitan mejorar estos rubros, como son la integración de los beneficiarios a las cadenas productivas de valor agregado, la creación de microempresas productivas y de servicios o la puesta en marcha de proyectos productivos, entre otros.

Lo anterior se confirma con los resultados obtenidos de la aplicación de encuestas a beneficiarios de 2002, en donde ninguno de estos conceptos (ingreso y empleo) muestra impactos relevantes.

## 2.2. Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes

### 2.2.1. Número y tipo de beneficiarios

El número de beneficiarios apoyados entre 1998 y 2004 no guarda relación con el comportamiento mostrado por las inversiones, es decir de crecimiento a lo largo del periodo.

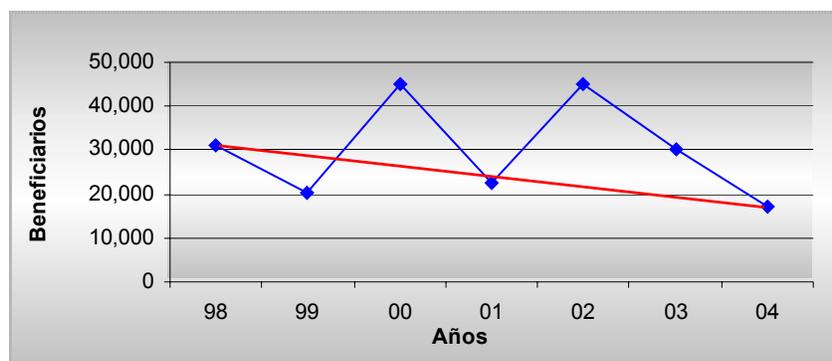
De no ser por los años 2000 y 2002, en donde los beneficiarios se incrementan más allá del doble con relación al año inmediato anterior, la tendencia sería a la baja, sin embargo por estos años el promedio anual de crecimiento se ubica en 10.4%. De hecho, de los siete años considerados cuatro muestran números negativos (Cuadro 10 y Figura 3).

**Cuadro 10. Evolución de los beneficiarios de Desarrollo Rural**

Programa	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PADER	25,777	19,018	36,481	11,486			
MDR	5,271	1,159	1,241				
DPSZRM			7,286	10,940			
PAPIR					45,232	30,000	17,005
<b>Total</b>	<b>31,048</b>	<b>20,177</b>	<b>45,008</b>	<b>22,426</b>	<b>45,232</b>	<b>30,000</b>	<b>17,005</b>
		<b>-35.0%</b>	<b>123.1%</b>	<b>-50.2%</b>	<b>101.7%</b>	<b>-33.7%</b>	<b>-43.3%</b>

Fuente: UTOE, Informes de seguimiento y Evaluación Externa de Desarrollo Rural 2003.

**Figura 3. Comportamiento del número de beneficiarios**



Fuente: UTOE, Informes de seguimiento y Evaluación Externa de Desarrollo Rural 2003.

En el 2002, el número de beneficiarios se incrementó considerablemente, ya que hacia el final del ejercicio por la prontitud de ejercer los recursos, una parte importante de ellos se destinó a atención a la demanda, lo que de manera rápida elevó este número.

Por las características de marginación que desafortunadamente presenta el Estado, en todos los años la mayor parte de los beneficiarios se ubican como Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas, ya que sólo aquellos que habitan en los nueve municipios que escapan de estos rangos de marginación, quedarían fuera de este tipo<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Chilpancingo, Iguala, J. Azueta, Acapulco, Pungarabato, Buenavista, Taxco, B. Juárez y Tixtla.

En consecuencia, en orden de importancia el menor número de productores atendidos se ubican como Productores de Bajos Ingresos en Zonas No Marginadas, siendo mínimo el número que se ubica como Productores en Transición<sup>15</sup>.

Entre los beneficiarios 2002 que recibieron el apoyo, el 53.2% fueron hombres y el resto mujeres, lo que se revierte para el año 2004, donde el 52.4% de los apoyos se entregaron a mujeres. Este indicador es un parámetro de la creciente participación de las mujeres en las labores del campo, como consecuencia de la ausencia de los jefes de familia ante la creciente migración.

Lo mismo sucede con los productores que hablan alguna lengua indígena, ya que en el primer año representaron el 30.8% del total de beneficiarios que recibieron apoyo y en 2004 esta proporción fue de 47.6% (Cuadro anexo 6).

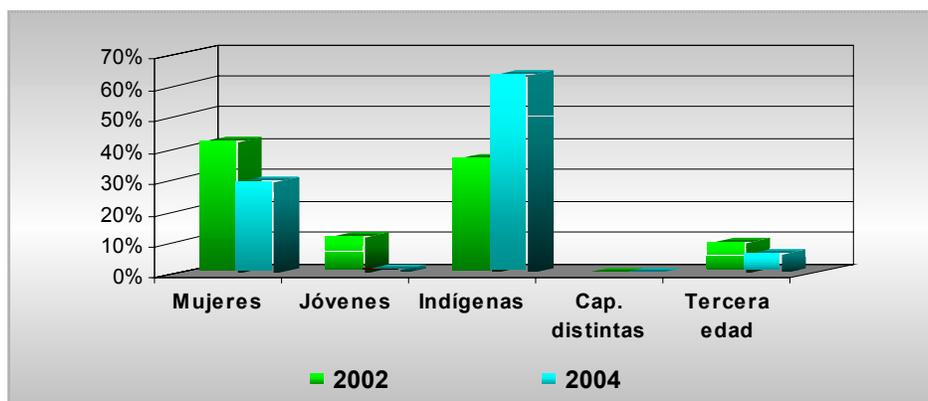
Si bien para el 2002 poco más de la mitad de los beneficiarios apoyados pertenecía a los definidos grupos prioritarios, esta proporción aumenta ligeramente para el año 2004. En este corto periodo de tiempo se observa una tendencia a atender a personas que forman parte de la población objetivo así como a aquellas que se encuentran en condiciones más desfavorables dentro del medio rural, como pueden ser las mujeres, indígenas o personas de la tercera edad (Cuadro 11 y Figura 4).

**Cuadro 11. Atención a grupos prioritarios**

<b>Beneficiarios</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>
No miembro de grupo prioritario	48.9%	42.7%
<b>Miembro de grupo prioritario</b>	<b>51.1%</b>	<b>57.3%</b>
Mujeres	42.1%	29.3%
Jóvenes	11.6%	1.2%
Indígenas	36.4%	63.4%
Capacidades distintas	0.0%	0.0%
Tercera edad	9.9%	6.1%

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002 y 2004.

**Figura 4. Distribución de los apoyos a grupos prioritarios**



Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002 y 2004.

<sup>15</sup> Definición establecida por la SAGARPA según lo establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos y definidos en las Reglas de Operación vigentes.

Destaca la baja proporción de los jóvenes dentro de la población atendida, sin embargo, ello responde básicamente a que existe una marcada tendencia por parte de este sector de la sociedad rural, a abandonar las actividades agropecuarias, ya que les representan una opción poco viable de allegarse ingresos que les permitan cubrir sus necesidades.

El promedio de edad de los hombres que recibieron apoyo en 2002 es de 46 años y en el caso de las mujeres es de 44. Para los apoyados en 2004 es de 47 y 44 respectivamente.

### **2.2.2. Apoyos otorgados y su relación con las principales necesidades estatales**

El análisis de las inversiones totales del Programa indica que en el ejercicio 2002 el 32.2% de los productores fueron apoyados con bienes que se destinaron a las actividades agrícolas, el 36.0% para actividades pecuarias y el 31.8% para actividades no agropecuarias.

Para el siguiente año, 2003, de los apoyos dirigidos vía proyectos más de la mitad (52.1%) se destinó a actividades agrícolas, otra proporción similar (41.5%) a actividades no agropecuarias y el resto (6.4%) a actividades pecuarias, a pesar de la importancia que estas últimas tienen en el Estado.

En el ejercicio 2004, el 28.9% de los productores recibió apoyos que se usaron en actividades agrícolas, el 28.1% los utilizó en actividades pecuarias y el 43.0% en actividades no agropecuarias.

Un comportamiento muy similar respecto a la distribución de las inversiones se observa en las poblaciones encuestadas. En los dos años de observación, la mayor parte de la inversión se destinó a componentes que se incluyen dentro del concepto de otros, constituidos fundamentalmente por alambre de púas, láminas, malla ciclónica y borreguera (Cuadro 12 y Cuadro anexo 7).

**Cuadro 12. Apoyos otorgados 2002-2004**

<b>Actividad / Componente</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>
<b>Agrícolas</b>	<b>32.9%</b>	<b>34.9%</b>
Implementos Agrícolas	17.5%	3.9%
Componentes para sistemas de riego	23.8%	17.6%
Otros	58.8%	78.4%
<b>Pecuarias</b>	<b>38.3%</b>	<b>21.9%</b>
Maquinaria, equipo y herramientas	6.5%	12.5%
Sementales	7.5%	12.5%
Hembras	18.3%	31.3%
Otros	67.7%	43.8%
<b>No agropecuarias</b>	<b>28.8%</b>	<b>43.2%</b>
Maquinaria, equipo y herramientas	12.9%	14.3%
Sin fines de lucro (domésticas)	87.1%	85.7%

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002 y 2004.

Entre los componentes que se utilizan para fines productivos, el 100% es para uso en la producción primaria, lo que refleja la poca integración que existe entre la población beneficiada en las cadenas productivas, ya que en ningún caso se solicitaron apoyos para poscosecha, posproducción o transformación. Asimismo, aquellos productores que recibieron bienes destinados a la producción, reflejan un mayor beneficio en sus UPR que los que obtuvieron bienes destinados al uso doméstico.

Si bien durante estos tres últimos años se cubrieron en mayor o menor medida las principales actividades que se desarrollan en el Estado, la proporción tan alta de inversión destinada a actividades no agropecuarias, arroja un déficit respecto a satisfacer las necesidades productivas de las UPR, ya que casi la totalidad de este rubro se dirigió a componentes que consistieron en bienes para el servicio familiar.

Finalmente cabe señalar que el Programa, a lo largo de los años de operación, ha tenido una cobertura geográfica suficiente en toda la entidad, ya que en todos los años se ha beneficiado a población de las seis regiones en que se encuentra dividida, sin embargo, entre 1998 y 2004 las regiones que han recibido mayor presupuesto son la Montaña, que agrupa a las zonas de mayor marginación estatal, y la Costa Chica también con altos niveles de marginación.

### **2.3. Resultados acumulados en áreas principales**

Durante los últimos ejercicios, el Programa prestó poca atención a necesidades productivas importantes en la entidad y que han sido identificadas en los diagnósticos existentes, tales como, la reconversión productiva, la capitalización dirigida o la industrialización de productos, aspectos que pueden incidir tanto en el ingreso como en la generación de empleos.

El desarrollo de capacidades no ha sido una vertiente atendida, debido principalmente a la modalidad en que ha operado el Programa, ya que en la mayoría de los casos los contactos que los técnicos entablaban con los productores, se realizaban con el fin de promover la adquisición de los apoyos y no para llevar a cabo eventos de asistencia técnica o capacitación.

En cuanto al fomento empresarial y consolidación organizativa, los recursos que deberían haberse destinado a estos conceptos, se canalizaron en su totalidad al fortalecimiento de los CMDRS, mediante el pago de los Coordinadores Municipales y el equipamiento de sus oficinas.

Por tanto, los principales resultados que ha obtenido el Programa se observan en la capitalización de las UPR así como en apoyo a la economía familiar, sin embargo, la inserción de bienes de capital a las unidades de producción no se ha dirigido a ninguna área definida, sino que ha respondido más a necesidades inmediatas de los productores, que no siempre han sido productivas o acordes a su actividad económica principal.

## 2.4. Resultados específicos en 2004

### 2.4.1. Cumplimiento de metas físicas, financieras y de beneficiarios

Con base en los reportes del avance físico alcanzado a Mayo del 2005, se observa que el PAPIR aún no ha alcanzado parcialmente las metas propuestas, ya que tanto en las financieras como en el número de beneficiarios aún no se cumplen (Cuadro 13). Cabe aclarar que la UTOE integra esta información conforme recibe los avances de cada una de las regiones, vía cédulas informativas, sin embargo al mes de julio aún no se recibían la totalidad de ellas.

**Cuadro 13. Avance del ejercicio 2004. PAPIR**

Metas	Programadas	Alcanzadas	Avance
<b>Físicas (unidades)</b>			
Proyectos	2,032	666	32.8%
Demanda	2,540	9,855	388.0%
<b>Total</b>	<b>4,572</b>	<b>10,521</b>	<b>230.1%</b>
<b>Financieras (miles \$)</b>			
Proyectos	165,509	41,817	25.3%
Demanda	57,892	12,987	22.4%
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>223,401</b>	<b>54,804</b>	<b>24.5%</b>
<b>Beneficiarios</b>			
Proyectos	12,192	11,715	96.1%
Demanda	12,700	5,290	41.7%
<b>Total</b>	<b>24,892</b>	<b>17,005</b>	<b>68.3%</b>

Fuente: Anexo Técnico 2004 y UTOE, Informes de seguimiento, Mayo de 2005.

(1) Incluye gastos de operación y evaluación.

A pesar de los avances señalados, en la última sesión de la CDR, los recursos financieros se encontraban comprometidos al 100% en cada una de las regiones, quedando pendiente un pequeño saldo de los recursos no municipalizados, los cuales, por decisión de esta Comisión, serán transferidos al ejercicio 2005.

En cuanto al PRODESCA, no se tienen reportes actualizados del avance de este subprograma, por ello y con base en el reporte de Mayo del 2005, se registra en las metas físicas un avance global de 30.2% siendo el concepto de mayor atraso la atención a las UPR. Globalmente, las metas financieras y las de beneficiarios ya han sido rebasadas, sin embargo a nivel de conceptos se observan importantes atrasos en lo correspondiente a las acciones programadas y a los beneficiarios a atender por UPR (Cuadro 14).

Las metas físicas programadas incluyen para el caso de proyectos, servicios de diseño y de puesta en marcha, sin embargo, éstos no se ofrecieron bajo lo establecido en la normatividad correspondiente, por lo que es factible que numéricamente las metas se estén alcanzando, no obstante los objetivos planteados por el Programa en este aspecto no se lograron.

**Cuadro 14. Avance del ejercicio 2004. PRODESCA**

Metas	Programadas	Alcanzadas	Avance
<b>Físicas (unidades)</b>			
Proyectos	524	455	86.8%
UPR	5,098	1,640	32.2%
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>26</b>	<b>30.2%</b>
<b>Financieras (miles \$)</b>			
Proyectos	10,005	25,107	250.9%
Acciones	19,279	5,675	29.4%
<b>Total</b>	<b>29,284</b>	<b>30,782</b>	<b>105.1%</b>
<b>Beneficiarios</b>			
Proyectos	3,151	16,324	518.1%
UPR	15,323	3,471	22.7%
Eventos	1,295	2,599	200.7%
<b>Total</b>	<b>19,769</b>	<b>22,394</b>	<b>113.3%</b>

Fuente: UTOE, Informes de seguimiento, Mayo de 2005.

Los reportes del PROFEMOR no reflejan la ejecución de actividades tendientes a fomentar la organización empresarial y fortalecer la organización rural, más bien muestran el apoyo económico otorgado a los Consejos, así como el apoyo que han recibido mediante la realización de pláticas con relación a sus funciones, destacando de esta manera la desvinculación del subprograma con los productores (Cuadro 15).

**Cuadro 15. Avance del ejercicio 2004. PROFEMOR**

Metas	Programadas	Alcanzadas	Avance
<b>Físicas</b>			
Consejos Distritales	6	6	100.0%
Consejos Municipales	77	77	100.0%
Integración de Cadenas	40	0	0.0%
Atención a Grupos y Regiones Prioritarias	74	0	0.0%
<b>Financieras (miles \$)</b>			
Fortalecimiento Institucional	10,704	10,790	100.8%
Integración de Cadenas	2,346	1,559	66.5%
Atención a Grupos y Regiones Prioritarias	4,191	1,453	34.7%
<b>Total</b>	<b>17,240</b>	<b>13,802</b>	<b>80.1%</b>
<b>Beneficiarios</b>			
Fortalecimiento Institucional	0	0	0.0%
Integración de Cadenas	483	0	0.0%
Atención a Grupos y Regiones Prioritarias	894	0	0.0%
<b>Total</b>	<b>1,377</b>	<b>0</b>	<b>0.0%</b>

Fuente: UTOE, Informes de seguimiento, Mayo de 2005.

### 2.4.2. Apoyos otorgados

Al avance de Mayo, la UTOE tenía reportados 666 apoyos identificados como proyectos de inversión del ejercicio 2004, los cuales se encuentran prácticamente distribuidos en partes iguales entre los diferentes tipos de actividades apoyadas (Cuadro 16).

Si se considera el número de beneficiarios de estos proyectos, 11,715, con la tipificación de las solicitudes precisadas en las bases de datos del PAPIR para este ejercicio, se observa cierta incongruencia, ya que en éstas, la mayor parte de los beneficiarios responden a atención a la demanda<sup>16</sup>.

**Cuadro 16. Principales proyectos apoyados por PAPIR 2004**

Actividades	No. de proyectos	%	No. de beneficiarios	%
Agrícolas	223	33.5	5,777	49.3
Pecuarias	259	38.9	4,123	35.2
No Agropecuarias	184	27.6	1,815	15.5
<b>Total</b>	<b>666</b>	<b>100.0</b>	<b>11,715</b>	<b>100.0</b>

Fuente: UTOE, Informes de seguimiento, Mayo de 2005.

Es conveniente destacar que la formulación de la mayoría de los proyectos fue una forma de integrar apoyos individuales a grupos de productores no organizados y sólo en algunos casos se desarrollaron auténticos proyectos productivos.

Así, los proyectos se formularon una vez que los recursos ya habían sido asignados, inicialmente a nivel municipal y después a los PSP, para que posteriormente ellos buscaran la forma de distribuirlos.

Esta forma de operar tiene dos vertientes, la primera es que deja de lado la importancia de los proyectos como herramienta para el impulso productivo desde las UPR hasta el nivel municipal, y la segunda es que permitió una distribución de los recursos más amplia, no obstante que haya sido a través de la demanda.

Con base en la descripción de los tipos de apoyos otorgados que se realizó anteriormente, se observa que sólo en el caso de los bienes destinados a las actividades pecuarias, la mayor proporción de ellos se utilizan en procesos productivos, mientras que los otorgados para apoyar actividades agrícolas o no agropecuarias, se destinaron principalmente para mejorar la unidad de producción, como en el caso de las mallas ciclónicas que sirvieron para cercar huertos o traspatios, o bien para la vida doméstica (Figura 5).

Ante las necesidades productivas que se manifiestan en el Estado, resulta poco conveniente que la mayor proporción de los apoyos otorgados se destinen a aspectos no relacionados ni con la producción primaria, ni con ningún otro proceso que genere ingresos, por lo que resulta conveniente redireccionar el otorgamiento de los apoyos.

<sup>16</sup> Ver Cuadro 4.

**Figura 5. Destino de los bienes por actividad. 2004**

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2004.

Para aquellos productores que adquirieron bienes destinados a la producción, el apoyo les permitió sustituir sus equipos depreciados, ya que más de la mitad de ellos utilizaban anteriormente el mismo componente, o bien manifestó que de cualquier manera hubieran realizado la inversión correspondiente, lo que además les significó cierto ahorro. Esto es un efecto positivo en la economía familiar rural, ya que en las condiciones actuales, cambiar un cerco o establecer una malla en el traspatio, genera un efecto económico importante (Cuadro 17).

**Cuadro 17. Comportamiento de los beneficiarios respecto del apoyo**

Número de beneficiarios que:	Indicador
<b>Recibieron el apoyo</b>	<b>143</b>
Utilizaban componentes similares a lo recibido	58.0%
Utilizaban componentes similares de su propiedad	56.6%
Sin el apoyo habrían realizado la inversión	65.7%
Realizaron inversiones adicionales	5.6%
<b>Variable</b>	<b>Promedio</b>
Aportación personal obligatoria (APO)	\$1,325
APO de los que sin el apoyo habrían realizado la inversión	\$1,064
% de la inversión que habrían realizado sin el apoyo	94.6%
Inversión adicional	\$993

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2004.

En esta medida el Programa cumplió con ciertas necesidades de los productores rurales, lo cual cobra relevancia si se considera que la mayoría de los beneficiarios se encuentran en condiciones marginales, no sólo socioeconómicas, sino también productivas.

Por otra parte, los apoyos destinados a la economía familiar le representan a la población objetivo ahorros de tiempo, dinero y facilitan las labores domésticas, lo cual también es una necesidad estatal, sin embargo, es de mayor importancia destinar los recursos a actividades productivas que generen ingresos permanentes.

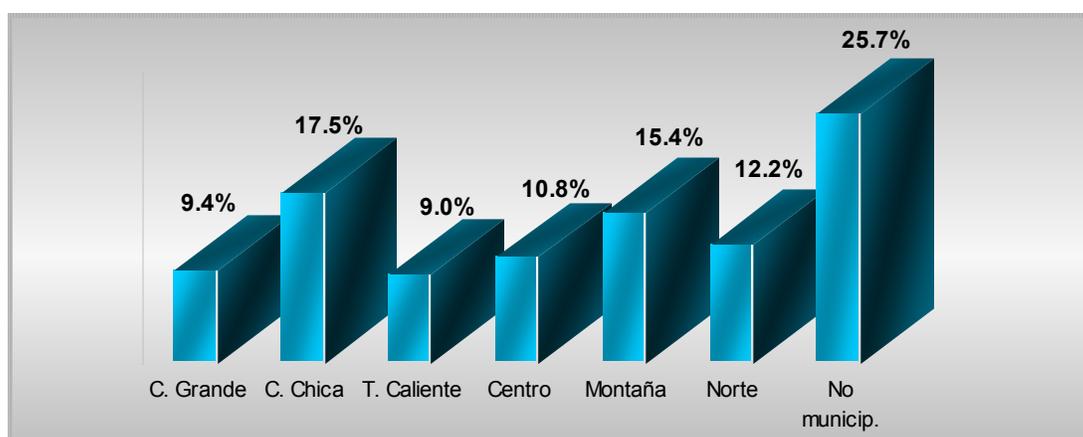
Adicionalmente, al no existir casos en los que los apoyos se hayan destinado a actividades más allá de la producción primaria, se observa que el PAPIR no ha incidido en la agregación de valor, desatendiendo todavía oportunidades que ofrece el potencial productivo identificado en algunas ramas económicas importantes de la entidad, como son las cadenas productivas de jamaica, limón mexicano, palma de coco, mango, mezcal, café y bovinos, por mencionar algunas.

Al respecto es importante señalar, que para impactar significativamente en alguna cadena los recursos del Programa resultan insuficientes, especialmente con la modalidad anterior de dispersar recursos, sin embargo es necesario insistir en este enfoque.

### 2.4.3. Cobertura geográfica

La cobertura geográfica de los apoyos medida a través de la distribución de los recursos, muestra la misma tendencia observada desde 1999, es decir, las regiones que más recibieron recursos son Costa Chica y la Montaña, con lo cual se cubre satisfactoriamente a la población objetivo según el grado de marginación (Figura 6 y Cuadro anexo 8).

**Figura 6. Distribución geográfica del presupuesto 2004**



Fuente: CDR, Informe de avance, Julio de 2005

## 2.5. Evolución y potencialidades del Programa

El Programa, al verse orientado preferentemente al ejercicio del PAPIR, muestra una tendencia en los últimos años de que el impulso al desarrollo rural en la entidad sólo se ha basado en la adquisición de bienes materiales, soslayando la importancia de invertir en el desarrollo humano y social de la población rural.

Sin embargo, en la planeación realizada para el ejercicio 2005, la cual en primera instancia plantea apegarse a las Reglas de Operación vigentes, se considera dar un giro a la ejecución del Programa, para iniciar un proceso en el que se abarquen los tres conceptos estipulados por los subprogramas, capitalización, desarrollo humano y social.

Ello requiere de una clara y expresa voluntad política de los funcionarios que encabezan la toma de decisiones en la Alianza –tanto de la SAGARPA como de la SDR- para

direccionar las acciones y provocar que el Programa contribuya a lograr los propósitos que le dieron origen. Asimismo, a ello contribuiría la crítica, articulada y bien fundamentada de otros sectores.

Si se suman las posibilidades contenidas en el Programa con las condiciones estatales y la disposición de los productores de invertir para la adquisición de bienes, así como de colaborar en su propio desarrollo de capacidades, aspecto sobre el que es necesario trabajar profundamente, se puede plantear que existe el ambiente adecuado para que éste se convierta en un instrumento que ayude a mejorar, paulatinamente, la situación del medio rural estatal.

## Capítulo 3

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

Se presenta un análisis de la evolución que han mostrado durante los últimos años los aspectos más relevantes en la gestión del Programa en ejercicios anteriores, poniendo énfasis en el 2004 e incorporando un breve análisis de la planeación 2005.

#### 3.1. Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño

##### 3.1.1. *Articulación entre los subprogramas*

Desde 1999, los diferentes programas que dieron origen al actual Programa de Desarrollo Rural han venido trabajando de manera aislada. Así, el PCE, el PEAT y el PADER no guardaron entre sí ningún tipo de vinculación, y lo mismo sucedió con los programas de Zonas Marginadas y de Mujeres en Desarrollo Rural.

En 2002, cuando se establecen los programas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, bajo una reestructura en su diseño, se intenta la vinculación de los programas de la APC enfocados al desarrollo rural, sin embargo, en el Estado de Guerrero se inicia una tendencia que da preferencia a la ejecución del PAPIR, la cual prevalece hasta 2004.

Bajo esta línea, PRODESCA y PROFEMOR han sido instrumentos de apoyo del PAPIR, más que programas complementarios, ya que bajo la modalidad del Esquema Guerrero, el primero sólo se consideró un Programa que aportó el pago de los PSP, quienes estaban asignados a los municipios y su función básica era la aplicación de los recursos del PAPIR.

A su vez, dentro del PROFEMOR no existieron como tales los profesionistas abocados a las funciones específicas de este subprograma, sino que los recursos de éste se destinaron al pago de salarios de Coordinadores Municipales, cuya función era coordinar a los PSP de las Unidades Técnicas Operativas Municipales (UTOM), en lo que respecta al ejercicio de recursos del PAPIR. Asimismo, parte del presupuesto del PROFEMOR fue utilizado para el equipamiento de dichas coordinaciones.

Ello provocó una ejecución sesgada de la estrategia de desarrollo rural contemplada en los objetivos del Programa, toda vez que el desarrollo de capacidades y el fomento empresarial y organizativo de los pobladores rurales, no recibió el apoyo correspondiente y necesario. Al respecto se realizaron algunas acciones, aunque marginales e inconexas, cuyo impacto no puede apreciarse por lo limitado de su enfoque y perspectiva de largo alcance.

Esta situación muestra una tendencia de desarticulación entre los subprogramas, no obstante, para el ejercicio 2005 se ha planeado regresar a una operación apegada a la normatividad para, entre otros fines, buscar esta vinculación necesaria para optimizar el uso de los bienes apoyados, así como de los servicios profesionales que se ofrezcan.

### 3.1.2. Integralidad de las inversiones (proyectos)

En concordancia con la mayor importancia hacia la atención a la demanda, por lo menos en los últimos cinco ejercicios fiscales, la evolución en la formulación y utilización de proyectos productivos como parte de la integralidad de las inversiones, ha sido escueta.

La decisión de las solicitudes que se apoyan se toma en los CMDRS, en donde en muchos casos los proyectos no son analizados a profundidad y los presidentes de éstos influyen de manera decisiva sobre cual apoyar, más allá de su trascendencia dentro del contexto del municipio<sup>17</sup>.

En muchas ocasiones, los proyectos de inversión realizados a lo largo del período 2002-2004, fueron elaborados después de que el recurso había sido asignado y aprobado por los CMDRS, por lo que su formulación respondía más a la intención de cubrir los requisitos que supone el otorgamiento de los apoyos. En consecuencia, la participación de los productores se limitó a presentar la solicitud y recibir los apoyos autorizados.

Al respecto es importante señalar que estas acciones sintetizan el trabajo desarrollado por los PSP y su posicionamiento entre el Presidente municipal, el Consejo y los productores, los cuales, en muchas ocasiones asumieron la tarea de equilibrar las fuerzas que intervinieron en este proceso: la presión del Presidente y la contraparte de los beneficiarios.

De igual manera, se detectan proyectos que en sí mismos no lo son, esto es, que los productores se agruparon y simularon un proyecto para obtener el apoyo y nunca se llegó a ejercer como tal.

Son menos los casos, aunque sí existen, en los que se realizó el proyecto apegándose a la metodología que establece la construcción del proceso con la participación de los pobladores rurales.

La aplicación de recursos había sido significativamente mayor en atención a la demanda en el periodo 1999-2004, sin embargo, esta tendencia se revierte por completo en el siguiente ejercicio para canalizar la totalidad de los recursos a proyectos productivos (Cuadro 18 y Figura 7).

**Cuadro 18. Distribución de los recursos (miles de \$ a valores corrientes)**

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>(1)</sup>	2005 <sup>(2)</sup>
Demanda	12,145	30,179	37,784	80,614	86,048	201,613	0
Proyectos	4,048	1,926	12,595	53,743	62,311	8,400	186,971
<b>Total</b>	<b>16,194</b>	<b>32,105</b>	<b>50,378</b>	<b>134,357</b>	<b>148,359</b>	<b>210,013</b>	<b>186,971</b>

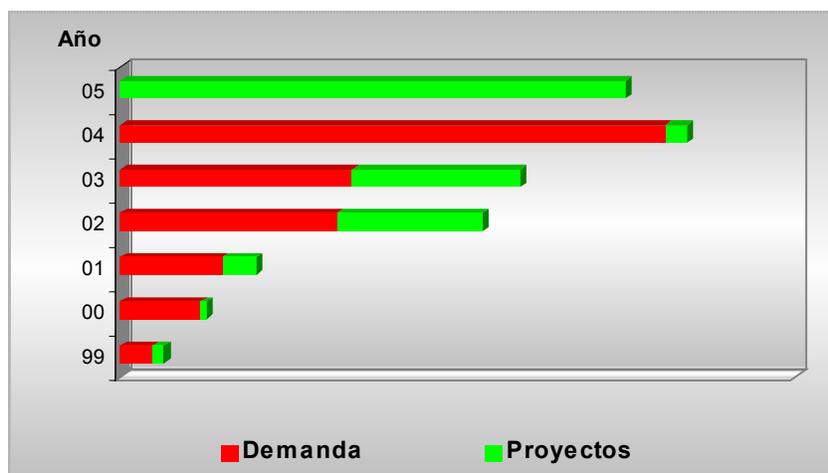
Fuente: Secretaría de Desarrollo Rural, UTOE. Seguimiento 1999-2004, Esquema Guerrero 2005.

(1) Valores estimados en función de la base de datos proporcionada por la UTOE, Junio de 2005.

(2) Programado

<sup>17</sup> Entrevistas a otros actores 2004.

**Figura 7. Comportamiento en la distribución de los recursos**

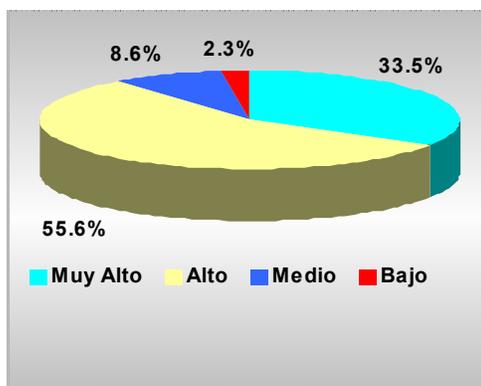


Fuente: Secretaría de Desarrollo Rural, UTOE. Seguimiento 1999-2004 y Esquema Guerrero 2005.

### 3.1.3. Focalización de beneficiarios

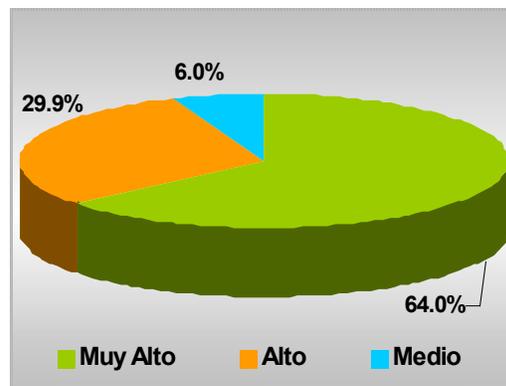
Durante los dos años que sirven de base para el análisis, es decir 2002 y 2004, la canalización de los recursos ha sido prioritariamente hacia los municipios de alta y muy alta marginación. En el primer año el 89.1% de los recursos se destinaron a apoyar a beneficiarios de municipios con la marginalidad señalada, y en el segundo alcanzaron el 94.0% (Figuras 8 y 9).

**Figura 8. Distribución de los recursos según grado de marginación municipal. 2002**



Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002

**Figura 9. Distribución de los recursos según grado de marginación municipal. 2004**



Fuente: Encuestas a beneficiarios 2004.

No obstante que sólo existen 9 municipios que se encuentran en un grado de marginación medio y bajo, al comparar los dos años, en el último se observa un encauzamiento mayor de los recursos hacia la población que se encuentra en condiciones más desfavorables.

El 52.6% de los beneficiarios de 2002 fueron miembros de algún grupo prioritario (GP), según lo establecido en las Reglas de Operación, y de ellos el 78.5% pertenece a las categorías de mujeres e indígenas (Cuadro 19).

**Cuadro 19. Distribución de la población beneficiada en 2002 según pertenencia a grupos prioritarios**

Beneficiarios entrevistados e integrantes de la muestra	Total		Recibieron el apoyo	
	No.	%	No.	Indicador
No miembro de GP	120	47.4%	116	96.7%
<b>Miembro de GP</b>	<b>133</b>	<b>52.6%</b>	<b>121</b>	<b>91.0%</b>
Mujeres	56	42.1%	51	91.1%
Jóvenes	14	10.5%	14	100.0%
Indígenas	50	37.6%	44	88.0%
Capacidades distintas	0	0.0%	0	0.0%
Tercera edad	13	9.8%	12	92.3%
<b>Total de beneficiarios</b>	<b>253</b>	-	<b>237</b>	<b>93.7%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

Entre los beneficiarios del 2004, el 55.0% fueron miembros de algún GP, predominando de igual forma las mujeres e indígenas, y en todos los casos recibieron el apoyo solicitado (Cuadro 20).

**Cuadro 20. Distribución de la población beneficiada en 2004 según pertenencia a grupos prioritarios**

Beneficiarios entrevistados e integrantes de la muestra	Total		Recibieron el apoyo	
	No.	%	No.	Indicador
No miembro de GP	67	45.0%	61	91.0%
<b>Miembro de GP</b>	<b>82</b>	<b>55.0%</b>	<b>82</b>	<b>100.0%</b>
Mujeres	24	29.3%	24	100.0%
Jóvenes	1	1.2%	1	100.0%
Indígenas	52	63.4%	52	100.0%
Capacidades distintas	0	0.0%	0	0.0%
Tercera edad	5	6.1%	5	100.0%
<b>Total de beneficiarios</b>	<b>149</b>	-	<b>143</b>	<b>96.0%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2004.

La diferencia porcentual entre estos años, muestra la tendencia de favorecer a los GP, lo cual se conjunta con la atención a los 68 municipios definidos como prioritarios, no obstante, el aspecto que no se cubrió según lo establecido en la planeación correspondiente al 2004, fue lo respectivo a las cadenas productivas de alta inclusión social.

Las cadenas definidas como prioritarias fueron mango, maíz grano, limón mexicano, palma de coco, café, maguey-agave y ganadería bovina, las cuales permanecen en la planeación del 2005 y además se incluye la de jamaica.

Cabe señalar que este último cultivo ya se consideraba en el proceso de integración de cadenas productivas de la SAGARPA desde 2004 y el melón desde 2002, aunque en esta última existe una falsa concepción respecto de que los dueños de las empresas no requieren apoyo y por esto no son prioritarias, sin embargo dan trabajo a un número de jornaleros mayor que otras cadenas y en esencia también se encuentran en condiciones productivas tan desfavorables como los otros.

Los productores beneficiados en ambos años que más recibieron apoyos y que son parte de alguna cadena fueron los ubicados en la de maíz grano, sin embargo, los apoyos otorgados no facilitaron su integración hacia otros procesos más allá de la producción primaria.

Otra forma de medir la focalización de la distribución de los recursos, es considerando la tipología de los productores, para lo cual la UA-FAO ha propuesto cinco tipos de productores (I a V) en los cuales se define básicamente su escala de producción, siendo los del tipo I los más desfavorecidos. Las variables consideradas son escolaridad, superficie o bovinos equivalentes, valor de los activos y nivel tecnológico de la UPR (Cuadro anexo 9).

Dado que los apoyos otorgados por el PAPIR se destinan a una gama amplia de actividades del medio rural, la tipología de los beneficiarios se determinó en función de su principal actividad.

En el 2002 el 94.9% de los beneficiarios se ubican en el tipo I y II, y para el 2004 el 95.3% de los productores pertenecen a estos mismos tipos (Cuadros 21 y 22), lo que nuevamente es un indicador de que los beneficiarios cuya escala de producción es más baja, fueron los más representativos entre los apoyados con el Programa en ambos años.

En concordancia, no se observan dentro de la muestra beneficiarios tipo IV y V que serían aquellos que se ubicarían como en transición, salvo un caso en el 2002 que pertenece al tipo IV y que no es representativo de la población beneficiada.

**Cuadro 21. Tipología de los beneficiarios 2002**

Actividad	Tipo					Total
	I	II	III	IV	V	
Agrícola	45	30	9	0	0	84
Pecuaría	65	25	3	1	0	94
No Agropecuaria	67	8	0	0	0	75
<b>Total</b>	<b>177</b>	<b>63</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>253</b>
	<b>70.0%</b>	<b>24.9%</b>	<b>4.7%</b>	<b>0.4%</b>	<b>0.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

**Cuadro 22. Tipología de los beneficiarios 2004**

Actividad	Tipo					Total
	I	II	III	IV	V	
Agrícola	25	24	2	0	0	51
Pecuaria	18	12	4	0	0	34
No Agropecuaria	57	6	1	0	0	64
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>42</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>149</b>
	<b>67.1%</b>	<b>28.2%</b>	<b>4.7%</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2004.

A pesar de que la distribución de los recursos por tipo de productor muestra prácticamente la misma tendencia, es decir, se concentra en los tipos I y II, la proporción entre número de beneficiarios y distribución de los recursos en estos tipos no se mantiene, es decir, mientras que los productores tipo I representan, en el 2002, el 70.0% de los beneficiarios, los recursos destinados a ellos representan el 56.9%.

Esto es resultado de que los productores tipo I tienen menores posibilidades de adquirir bienes de mayor monto, por lo limitado de sus recursos económicos, mientras que por el contrario, los del tipo III, a pesar de representar menos del 5.0% en ambos años, en el 2002 representan el 10.4% de los recursos distribuidos y en el 2004 el 19.9% también en correspondencia con sus posibilidades económicas (Cuadros 23 y 24).

**Cuadro 23. Distribución de los recursos según tipo de productor. 2002**

Actividad	Tipo					Total
	I	II	III	IV	V	
Agrícola	35.9%	49.4%	14.7%	--	--	39.4%
Pecuaria	68.7%	17.3%	12.9%	1.2%	--	36.0%
No Agropecuaria	73.2%	26.8%			--	24.6%
<b>Total</b>	<b>56.9%</b>	<b>32.3%</b>	<b>10.4%</b>	<b>0.4%</b>	<b>0.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

**Cuadro 24. Distribución de los recursos según tipo de productor. 2004**

Actividad	Tipo					Total
	I	II	III	IV	V	
Agrícola	37.5%	54.1%	8.4%	--	--	22.6%
Pecuaria	40.0%	38.0%	22.1%	--	--	48.6%
No Agropecuaria	63.2%	11.7%	25.2%	--	--	28.9%
<b>Total</b>	<b>46.1%</b>	<b>34.0%</b>	<b>19.9%</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2004.

La tendencia mostrada entre las tres variables consideradas, esto es, canalización de los recursos, grupos prioritarios y tipo de beneficiarios, indican que en los dos años de

referencia existió apego a los lineamientos establecidos respecto a la población prioritaria de ser atendida.

En el Estado existe un estudio sobre la estratificación de los productores rurales, realizado por la Universidad Autónoma de Guerrero, sin embargo no se ha utilizado como parámetro que contribuya a direccionar las acciones y recursos del Programa; asimismo no existen apoyos diferenciados dirigidos especialmente a los productores de bajos ingresos, no obstante se ha implementado un mecanismo alternativo para su aportación.

### **3.1.4. Evolución en la orientación del Programa**

Como se detalló anteriormente, el Programa se ha enfocado a la atención de la demanda en los últimos ejercicios fiscales, por lo que no se observan cambios en su orientación, sino hasta lo planeado para el 2005, en donde la totalidad de los recursos y acciones se dirigirán a proyectos productivos.

Los cambios realizados en las Reglas de Operación, especialmente los referidos al 2002, que tienden a consolidar un proceso integral de apoyo (bienes-capacidades-organización), en el Estado no surgieron tal efecto por no haber operado el Programa bajo dichos lineamientos, por tanto, será hasta el 2005 donde se observe un cambio en la orientación del Programa.

## **3.2. Evolución del proceso de asignación de recursos**

### **3.2.1. Apropiación del Programa por parte del Gobierno del Estado**

En el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004 se definieron las estrategias y líneas de acción que procurarían fortalecer al sector agropecuario en la entidad.

Genéricamente, entre las estrategias establecidas que podrían vincularse con el Programa, se encuentran la diversificación de cultivos, mayor acceso al financiamiento de los productores rurales, comercialización más eficiente, mayor vinculación entre la producción agropecuaria y las agroindustrias, y desarrollar proyectos detonadores de las acciones de desarrollo rural<sup>18</sup>.

Por lo observado durante el trabajo de campo en las UPR, en la retroalimentación con los funcionarios normativos y operativos, así como por los resultados del procesamiento de la información recabada en las encuestas aplicadas a productores, se observa que la operación del Programa, durante este lapso de tiempo, no estuvo en función de estas prioridades de política del sector, básicamente por la orientación que se le dio.

Específicamente los cambios en el diseño del Programa no impactaron en su operación durante 2002-2004, sin embargo, su flexibilidad se utilizó para readecuar los criterios básicos de asignación de recursos y la mecánica operativa, dando mayor cabida a la demanda y para que los PSP colocaran presupuesto del PAPIR.

---

<sup>18</sup> Gobierno del Estado, Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004.

No obstante, se detectan avances relativos a la definición de criterios para la operación del Programa 2005. Destacan los lineamientos establecidos para la asignación de recursos, el establecimiento de la mecánica operativa, la trayectoria que seguirán los recursos desde su radicación hasta su liberación, el esquema de operación y pago de los PSP y el planteamiento de la necesidad de establecer una estrategia de capacitación y transferencia de tecnología<sup>19</sup>.

Si bien la planeación y operación del Programa son supervisadas y conducidas por la SAGARPA y por la SDR, con sus propias responsabilidades, el avance que en el proceso de municipalización se tiene en Guerrero (100%) dejó, hasta el ejercicio 2004, ambos aspectos prácticamente en manos de los municipios, por lo que el apego e importancia que han dado a éstos ha dependido usualmente de cada ayuntamiento.

En este sentido destaca que, en términos generales, no existe un diagnóstico actualizado y con una visión integral de las necesidades de cada municipio, asimismo, el dejar el ejercicio de los recursos a criterio de los PSP, no demuestran una operación realizada bajo una planeación previamente definida.

### ***3.2.2. Complementariedad del Programa con otros de origen estatal***

Como ya se mencionó existe poca complementariedad entre los programas destinados al medio rural en el Estado, no sólo los derivados de fuentes estatales, sino también federales, lo cual se reafirma con los resultados obtenidos en las encuestas a beneficiarios que son contundentes al respecto.

Más de la mitad de los beneficiarios de Alianza, tanto 2002 como 2004, recibieron en el mismo año apoyos de otros programas. En el primer año el 47.4% de estos beneficiarios fueron mujeres y en el segundo el 61.1%. Asimismo el 31.4% y 44.4% respectivamente son hablantes de alguna lengua indígena.

Si a lo anterior se agrega que de ellos en el primer año el 69.4% pertenece a algún GP y en el segundo el 45.1%, queda claramente establecido hacia donde se dirigen los apoyos gubernamentales, no sólo los de Alianza, destacando que todos están convergiendo en la misma población (Cuadro 25).

En el Estado esta situación en la práctica es más profunda, esto es, del total de beneficiarios de GP en 2002, el 50.0% son mujeres, lo que implica dos posibles causas, la primera es que en la comunidad exista una alta emigración de hombres o que después de que en un año se apoya al marido, en el siguiente se apoya a la esposa, práctica común en el Programa; esta misma consideración aplica, nuevamente para las mujeres, los jóvenes e indígenas, que son tres veces GP.

---

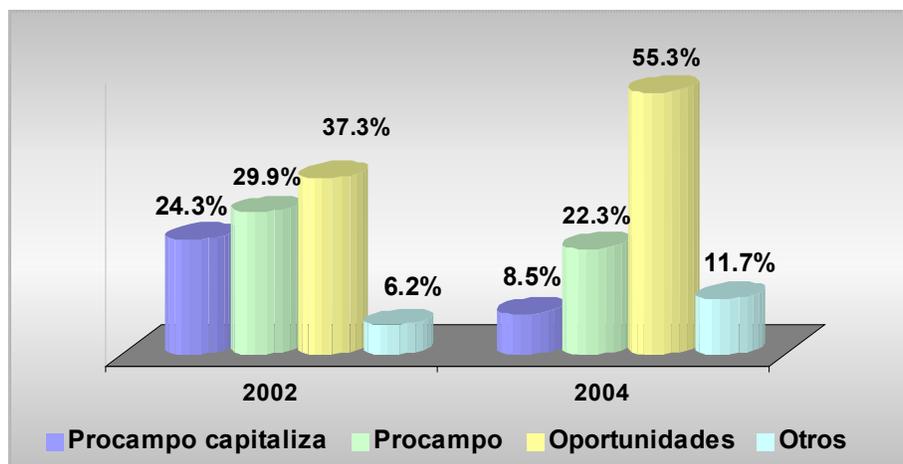
<sup>19</sup> Reunión de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural, 28 de junio de 2005.

**Cuadro 25. Beneficiarios de Alianza que recibieron apoyos de otros programas**

Beneficiarios de Alianza	2002			2004		
	Recibieron apoyo de:		Indicador	Recibieron apoyo de:		Indicador
	Alianza	Otros		Alianza	Otros	
<b>Total</b>	<b>237</b>	<b>156</b>	<b>65.8%</b>	<b>143</b>	<b>72</b>	<b>50.3%</b>
No miembro de GP	116	72	62.1%	61	35	57.4%
<b>Miembro de GP</b>	<b>121</b>	<b>84</b>	<b>69.4%</b>	<b>82</b>	<b>37</b>	<b>45.1%</b>
Mujeres	51	35	68.6%	24	13	54.2%
Jóvenes	14	9	64.3%	1	0	0.0%
Indígenas	44	31	70.5%	52	22	42.3%
Capacidades distintas	0	0	0.0%	0	0	0.0%
Tercera edad	12	9	75.0%	5	2	40.0%

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002 y 2004.

En ambos años estos apoyos provienen prácticamente de tres programas federales, PROCAMPO, PROCAMPO Capitaliza y Oportunidades. En 2002 el 6.2% de los beneficiarios se vio favorecido con programas estatales, Fertilizantes y Pensión Guerrero. Los apoyos recibidos por los beneficiarios 2004 de programas estatales corresponden exactamente a los mismos, aunque la proporción prácticamente se duplica (Figura 10).

**Figura 10. Proporción de beneficiarios que recibieron otros apoyos**

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002 y 2004.

Adicionalmente, un productor recibió apoyo de FONAES, otro del Programa de Subsidios y únicamente tres, en ambos años, de PROGAN, parámetros no representativos por el número de beneficiarios, que no por los programas.

Este comportamiento en apoyos de otros programas muestra que no existe, en ninguno de ellos, complementariedad y que en la mayoría de los casos son de carácter social más que productivo.

Esta convergencia de recursos hacia la misma población objetivo y bajo diferentes programas, no se considera inapropiada, pero sí que no se realice bajo ninguna línea directriz y en especial, que al no estar apegada a proyectos productivos y al tener únicamente los de Alianza el elemento de inversión, se sigue fomentando en la población rural la costumbre de recibir dinero sin ningún compromiso de aplicarlo a aspectos que mejoren la productividad de sus UPR (paternalismo).

### **3.2.3. Operatividad de los acuerdos tomados por la Comisión de Desarrollo Rural**

Los acuerdos alcanzados en las sesiones de la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) han venido evolucionando hacia un efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos.

Las reuniones correspondientes al ejercicio 2005 inician con un seguimiento adecuado de los puntos de la sesión anterior. Se entrega previamente una carpetilla a los vocales en la que se incluyen los acuerdos tomados y los asuntos a tratar, con el fin de que se analicen las propuestas con anticipación y de esta forma tener elementos suficientes para analizar y acordar lo conducente.

Existe respeto a los acuerdos tomados y además éstos muestran factibilidad para ser operados en función de los lineamientos que se han venido definiendo para el presente ejercicio<sup>20</sup>.

### **3.2.4. Recepción de proyectos**

La recepción de las propuestas de inversión durante el ejercicio 2004, devino de un proceso abierto que no necesariamente coincidía con las prioridades estatales y/o municipales, aunque ocasionalmente concordaban con algunas de ellas. Los proyectos presentados en este ejercicio no se apegaron a un lineamiento basado en un diagnóstico municipal, regional o estatal, sustentado en las necesidades productivas de las UPR, en las posibilidades reales de desarrollo ni en la disponibilidad de recursos.

En muchas ocasiones los proyectos apoyados respondieron a compromisos de los presidentes municipales o a la presión que ejercen algunas organizaciones sociales, demeritando con ello la función de los CMDRS.

### **3.2.5. Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos**

En el Estado, para los ejercicios 2003 y 2004, existió una modalidad alterna al mecanismo de reembolso después de realizada la inversión por parte del productor, que consiste en que los beneficiarios pagan al proveedor sólo lo correspondiente a su aportación y después son los propios proveedores quienes cobran el resto en forma directa al Programa.

---

<sup>20</sup> Reuniones de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural, junio y julio de 2005.

Esta modalidad ha facilitado la adquisición de los bienes para los productores de bajos ingresos, sin embargo, aún así se detectan casos en donde se desisten o bien, tardan un largo periodo para reunir los montos de sus aportaciones, situación que llega a retrasar la operación del Programa, además, ello se agravaría de no existir opciones de reembolso.

Por otra parte, esto ha beneficiado a muchos proveedores, que por aceptar las condiciones de pago, elevan sus precios y además ofertan prácticamente cualquier bien, es decir, no mantienen una línea de venta definida, por ejemplo ganado, maquinaria o equipo, en detrimento de la calidad ofertada.

También existió la modalidad determinada en las Reglas de Operación y en algunas regiones, especialmente las de alta y muy alta marginación, como aportación adicional del productor a la convenida en estas Reglas, su mano de obra, materiales de la región o insumos propios.

Instaurar mecanismos alternos de reembolso resulta benéfico ya que se le ofrece a los productores, especialmente a los de menores ingresos, la posibilidad de seleccionar la alternativa que más se ajuste a su presupuesto para la obtención del bien solicitado.

### **3.2.6. Funcionalidad de la operación UTOE-Gobierno del Estado**

La UTOE, como parte de la SDR, se ha desempeñado como una instancia atenta a la recepción, concentración, canalización y control de la información generada por los subprogramas, pero especialmente por el PAPIR.

Su participación como un recurso de apoyo al Programa para dinamizar procesos que contribuyan a la permanencia y trascendencia de los apoyos hacia el logro de los objetivos de cada subprograma, como puede ser promoviendo la concurrencia institucional, así como la plena participación de los Consejos en la definición y seguimiento de acciones, ha sido marginal. Sin embargo se denotó buena complementariedad entre la operación bajo el esquema Guerrero y las acciones que realizó en esta etapa la UTOE.

En este sentido es importante destacar, que bajo la nueva orientación que se le está dando al Programa a partir del 2005 y por lo menos para su operación en los siguientes ejercicios, la UTOE, también atraviese por un proceso de reingeniería, en donde básicamente sus funciones se canalicen a apoyar las actividades que serán implementadas.

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

Uno de los principales ejes del Esquema Guerrero 2004 fue el ejercicio municipalizado de la APC, por lo que parte importante de los procesos operativos del Programa se llevan a cabo en los ayuntamientos.

Se establecieron 77 ventanillas únicas<sup>21</sup>, una por municipio, aunque éstos tienen la opción de abrir más si así lo requieren. La Dirección de Desarrollo Rural de cada municipio es la instancia que funciona como tal.

Parte del proceso de difusión y de puesta en marcha de estas ventanillas, fue orientar a los entonces potenciales beneficiarios, a que la única ventanilla de recepción estaba ubicada en los municipios, se delimitaron las fechas y hubo más información para integrar los expedientes, lo cual mejoró y agilizó esta parte del proceso operativo.

El dictamen técnico de las solicitudes se realiza por las UTOM para su posterior aprobación por el CMDRS. En este aspecto, han sido pocos los avances ya que se requiere mejorar y uniformizar los criterios de evaluación de las solicitudes, pues en muchos casos sigue imperando el discernimiento de dar preferencia a las solicitudes según la fecha de admisión, para después considerar su viabilidad técnica y condiciones de la misma. Además ha sido frecuente que la revisión se realice de manera superficial.

En términos generales la notificación del dictamen se efectúa únicamente a los productores que resultan positivos, lo cual no es muy afortunado, ya que debería de realizarse considerando lo establecido en la normatividad. Se notifica a través del Consejo técnico y se establecen plazos para la adquisición de los bienes.

El mecanismo de reembolso establecido como alternativo, pago al proveedor, ha contribuido a agilizar el proceso del pago y de la entrega de los bienes, de igual forma, al realizarse en los municipios también ha contribuido a esta mejora, ya que se encuentran físicamente más cerca de los productores.

La participación de los PSP dentro de todo este proceso, ha reflejado diferentes panoramas, ya que en algunos casos han contribuido a agilizar el proceso en su conjunto, por ser ellos quienes debían distribuir los recursos del PAPIR, y en otros las solicitudes se atendían a discreción, respondiendo básicamente a la presión que en algunas comunidades se ejercía, incluso rebasando al Presidente municipal y al propio CMDRS, imponiendo criterios decididos por las asambleas de los solicitantes.

Existen dos etapas dentro del proceso operativo donde todos los involucrados coinciden que son las que dificultan la atención ágil y transparente de las solicitudes, así como la óptima asignación de los recursos e impacto de los apoyos, estas son, en primera instancia, la selección de las solicitudes, y en segunda, la evaluación de las mismas, lo que las convierte en un área específica de mejora.

Existe una diferencia importante a considerar en la propuesta de mejora para el ejercicio 2005, es decir, hay más facilidad para discriminar entre proyectos propuestos, sin embargo la diferencia será respecto a la presión social por la concentración de los recursos.

### **3.4. Proyectos exitosos**

Como consecuencia de la orientación del Programa durante los últimos años, en la actualidad no existen proyectos exitosos que hayan sido generados a través de éste.

---

<sup>21</sup> Los dos municipios de reciente creación funcionarán como ventanilla en el ejercicio 2005.

Las características agroclimáticas del Estado, y especialmente de las zonas marginadas, así como las particularidades socioeconómicas de los productores rurales, entre las que destacan no sólo la falta de recursos económicos, sino también su poca experiencia y disposición de trabajar organizadamente, dificultan la ejecución exitosa de proyectos productivos y exigen una gran labor de diseño, implementación y seguimiento para consolidarlos.

La función que cumplían los PSP dentro de los municipios, los alejó de la realización de proyectos y de todas las labores posteriores que ello implica, de tal forma que las solicitudes que se llegaron a presentar como proyectos, en la mayoría de los casos no eran tales, ni tampoco surgían de una necesidad o interés específico de los productores solicitantes, condición indispensable para que se puedan fortalecer.

### **3.5. Capitalización de las UPR y de las OE apoyadas por PAPIR**

#### ***3.5.1. Avances en la apropiación del subprograma por parte del Gobierno Estatal y los productores***

Resulta difícil afirmar que existe una apropiación del PAPIR tanto de parte del Gobierno del Estado del año que se evalúa, como de los productores, principalmente porque éste se ha visto más como distribuidor de bienes menores de capital que como un instrumento que colabore al desarrollo rural.

Por ello, la aplicación de los recursos basados en el diseño de proyectos de inversión, se dio sólo de manera excepcional y no como mecánica de trabajo asumida por los diversos actores.

Las instancias que participaron en la operación 2004 y en años anteriores, desarrollaron diferentes mecanismos de seguimiento y control de la información, pero no así de la operación en campo del mismo, denotando con esto el poco apego a las acciones realizadas a través del subprograma.

Asimismo, dentro de los CMDRS se observa que en la mayoría de los casos sus sesiones giran en torno a la aprobación de solicitudes del PAPIR, sin que se incluyan aspectos que deberían ser de interés y de vinculación entre las necesidades del municipio y el subprograma.

A pesar de lo anterior, si se considera que en el Estado existen 158,716 UPR menores de 5 hectáreas, y que cada uno de los beneficiarios apoyados constituyen una distinta, se habría logrado apoyar a 92,237 unidades de producción, lo que significa el 58.1% de las mencionadas, con un promedio de inversión de 5,342 pesos para cada una (Cuadro 26).

Estos parámetros muestran una amplia cobertura del Programa, sin embargo el monto promedio correspondiente a cada UPR, bajo las suposiciones mencionadas, resultan incipientes dadas las necesidades productivas a las que se enfrentan y pone de manifiesto la necesidad de concentrar recursos, ya que con este monto difícilmente se impulsan las actividades desarrolladas por los productores.

**Cuadro 26. UPR capitalizadas por PAPIR**

Monto ejercido por PAPIR 2002-2004 (pesos)	492,729,500
UPR en el Estado (menores a 5 has)	158,716
<b>UPR atendidas</b>	92,237
	<b>58.1%</b>
<b>Monto promedio por UPR (pesos)</b>	<b>5,342</b>

Fuente: Anexos Técnicos, Avance de cierre 2004 y Anuario Estadístico 2003 del Estado de Guerrero.

**3.5.2. Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos**

La CDR establece las líneas generales de acción y los mecanismos de asignación de los recursos hacia los municipios, mediante la fórmula que para tal fin ha sido aprobada. Asimismo emite las disposiciones correspondientes para señalar la obligatoriedad de distribuir los recursos del PAPIR, en función de los grupos prioritarios que señala la normatividad, y que siempre se mantuvieron vigentes en el Esquema Guerrero.

A lo largo del ejercicio, en sus sesiones analiza los avances del subprograma en materia de cumplimiento de estos aspectos y define grupos de seguimiento para acudir, en campo, a verificarlo.

Estas acciones fueron perdiendo importancia y dado que la aprobación de las solicitudes se da a nivel municipal, y hasta el 2004 con fuerte influencia de los PSP, se ha propiciado el apoyo a solicitudes que incluyan beneficiarios que reúnan el perfil requerido para formar parte de algún grupo prioritario.

Si esta condición no se cumplía de manera original, se promovió la inclusión de aquellos que reunieran las características y se buscó agruparlos en la cantidad mínima requerida, sin importar que no existieran objetivos e intereses comunes y compartidos al interior del grupo conformado.

**3.6. Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)**

Desde la instauración del Esquema Guerrero (2002), este subprograma se reorientó a otras actividades que no compaginaban con las establecidas en las Reglas de Operación. Ello ha desembocado en que no existía como tal dentro de la trama institucional y que tampoco haya contribuido a la integración y consolidación de un mercado de servicios profesionales.

También influyó que no se ha seguido un proceso de profesionalización de los PSP mediante su certificación a través del INCA y que tampoco se exigió como requisito para su inclusión en los ayuntamientos.

En esta modalidad, los PSP trabajaban bajo contrato dependiendo de los municipios y no ofreciendo sus servicios, asimismo no existieron mecanismos de coordinación y comunicación entre los ellos.

El pago de los PSP por parte de los municipios también se realizaba por producto, aunque éste se consideraba en función de los apoyos colocados del PAPIR. Lo correspondiente a la remuneración de cada PSP era sometido a consideración de los CMDRS para su aprobación, de aquí era entregado al presidente municipal para firma y posteriormente al Coordinador Regional de la SDR, por lo que el tiempo promedio de pago era de aproximadamente un mes después de haber sido aprobado por el CMDRS.

Desde otro punto de vista, esta forma de operar el PRODESCA permitió tener en los 77 municipios del Estado, a por lo menos tres PSP asignados, lo cual podría haber generado una importante influencia en capacitación y generación de proyectos, si por lo menos hubieran permanecido algunas de sus funciones básicas establecidas en la normatividad.

### **3.6.1. Interacción con el CECADER y el INCA Rural**

En el Estado existieron, hasta el 2004, Certificadores Regionales, figura creada bajo la línea del Esquema Guerrero, con miras a cumplir parte de las actividades que corresponden al CECADER y quienes dependían directamente de la SDR. Sus funciones básicas eran supervisar la calidad e integración documental de los expedientes.

En este mismo año, se iniciaron en la entidad algunas acciones del CECADER, mediante la prestación de servicios para la supervisión de los proyectos relacionados con las cadenas apoyadas por la APC.

Por otro lado, también en el 2004 se llevaron a cabo tres talleres de capacitación en diseño de proyectos y un examen por parte del INCA-Rural; derivado de este proceso, se acreditaron en dicho servicio 67 PSP, no obstante ellos no realizaron su servicio bajo la supervisión del CECADER, lo que pone en riesgo su acreditación en desempeño.

Por ser estos los primeros pasos que se dan en el Estado respecto a la intervención de estas instancias, actualmente ninguno de los PSP se encuentra integrado a la Red de Prestadores de Servicios Profesionales, dado que al no ser requisito para ser contratados por los municipios, ninguno buscó su integración, lo que también denota el poco interés profesional y personal de parte de los PSP.

Es notoria la desvinculación existente entre ambas instancias en el Estado y los impactos negativos en la necesaria profesionalización y capacitación permanente de los PSP, por lo que su incorporación para el ejercicio 2005 se considera positiva en favor de mejorar la calidad de los servicios que puedan ofrecer en el futuro inmediato.

### **3.6.2. Contribuciones de PRODESCA**

Este subprograma tiene una de las funciones más difíciles de lograr en el medio rural, el desarrollo de capacidades. Si a esto se suma lo descrito anteriormente, las contribuciones que pudiera haber realizado al impulso del desarrollo rural en el Estado, se han venido mermando de manera significativa, al dejar de lado las principales funciones de los PSP.

Por tanto, no se detecta, hasta el 2004, algún avance significativo en el desarrollo de capacidades técnicas, productivas o gerenciales en los productores beneficiados, ni en la

formulación de proyectos que verdaderamente sirvieran como instrumento del desarrollo rural de los municipios.

El 45.0% de los PSP entrevistados manifestó haber realizado proyectos, el 19.2% haber ofrecido asistencia técnica, el 22.1% realizó algún tipo de capacitación y el 61.5% de estas actividades se relacionaron con la producción primaria.

Sin embargo, el 76.9% de ellos, manifestó que estas actividades se relacionaron con otorgar información correspondiente al Programa y que la mayor parte de su tiempo se destina a realizar los trámites necesarios para que los productores accedan a los apoyos del PAPIR.

Más de la mitad de los PSP (53.8%) considera que en el Estado no existen avances en la integración de un mercado de servicios debido básicamente a la falta de instancias de capacitación, a la falta de interés y organización propia, a la dificultad que tienen los productores para pagar directamente a los técnicos y a que en muchas ocasiones la asignación de los PSP a los municipios era impuesta.

### **3.7. Fortalecimiento institucional. Consejos municipales y distritales (PROFEMOR)**

La ejecución de este subprograma también fue modificada bajo el Esquema Guerrero para prácticamente realizar las mismas acciones que se pretendieron con modificar el PRODESCA, es decir, buscar el fortalecimiento de los CMDRS.

Los recursos del PROFEMOR fueron canalizados al pago de los Certificadores Regionales, de los Coordinadores Municipales y al equipamiento de los CMDRS bajo la óptica de proporcionar la infraestructura necesaria a la municipalización de la APC:

En el 2002 se inició la municipalización bajo el Esquema Guerrero y para 2003 se tenía el 100% de los CMDRS constituidos, es decir, 77, de los cuales opera su totalidad hasta la fecha. Asimismo están constituidos 6 CDDRS correspondientes a cada DDR existente.

#### **3.7.1. Aportes en la integración de los CMDRS y los CDDRS**

Bajo esta dinámica, los aportes del PROFEMOR a la consolidación de los Consejos, tanto municipales como distritales, ha sido marginal, ya que a decir de los propios profesionistas asignados a estas funciones, su participación dentro de los CMDRS se reduce a revisión de documentos y no se les permite interactuar directamente dentro del Consejo ni del municipio.

La totalidad de ellos manifestó que no tienen ni voz ni voto dentro del CMDRS y que sólo se les observa como un actor del Programa, por lo que su contribución al proceso de municipalización no ha sido definitiva y las decisiones al respecto se toman sin considerarlos ni consultarlos.

Por su parte, dada la mecánica operativa del Programa hasta 2004, los CDDRS no han participado activamente en su ejecución, incluso en algunos casos sólo se reúnen eventualmente.

### **3.7.2. Dinámica de funcionamiento de los CMDRS**

La instauración de los CMDRS se ve como un importante avance no sólo en el proceso de federalización, sino también como una forma de operar los recursos del Programa de una manera más directa y cercana, tanto a los productores como a las condiciones en que se encuentran las UPR.

Estos Consejos pueden convertirse en una instancia en donde la toma de decisiones se da a través de los actores directos y representativos del municipio, lo que puede derivar en acciones tendientes al impulso del desarrollo desde el ámbito local y de manera integral.

Lo anterior es posible ya que estos actores tienen el conocimiento necesario de su área de influencia, lo cual se enmarca en un concepto de territorialidad e integridad, que de ninguna manera nulifica la importancia de la también necesaria coordinación entre municipios, ya que sus fronteras no cambian en sí mismas el paisaje natural y sociocultural de sus pobladores.

Por otra parte, en el área administrativa, los CMDRS no sólo permiten descentralizar los recursos, sino que agilizan los trámites, dado que las autorizaciones se dan en su interior; lo cual además se refleja en beneficios a los solicitantes, ya que todas las gestiones que deben realizar se concentran en un solo lugar, las oficinas del municipio.

La reciente creación de los CMDRS no ha permitido su consolidación, a lo que se suma que hacia finales de 2005 habrá cambio de presidencias municipales en el Estado, situación que ha influido en las labores de estos Consejos, ya que en muchos de ellos, se detectó que la aplicación de los recursos no estuvo en función de las necesidades rurales o en apego al Plan Municipal, sino más bien se manejaron con tintes proselitistas repartiendo bienes menores de capital como una aportación municipal, más que como apoyos provenientes de la APC.

Sin minimizar el esfuerzo que se hace en algunos municipios, en otros se observa que los presidentes municipales o los consejeros dirigen la asignación de recursos en función de intereses específicos no concordantes ni con el Programa ni con las necesidades rurales. Tampoco hay que soslayar que existen inercias difíciles de romper respecto a la forma en que se dirige y administra un ayuntamiento.

Otro aspecto que se considera negativo para el fortalecimiento de los CMDRS, es que los consejeros duran en su puesto sólo un año, periodo en el cual se dificulta la posibilidad de que se apropien de sus acciones y se involucren directamente con el pretendido desarrollo rural de sus municipios.

La municipalización y la consolidación de los Consejos requieren un proceso de maduración que debe ser sustentado en diferentes aspectos, tales como la capacitación de sus miembros, la elaboración del Plan Municipal con base en un verdadero diagnóstico

que arroje las posibilidades de proyectos de inversión detonantes y la real integración de los servicios que ofrecen los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR.

Existe una percepción generalizada de que los principales problemas operativos a los que se enfrentan los CMDRS son la coordinación entre los tres niveles de gobierno así como la existente entre las instancias que participan en el desarrollo rural, la deficiente capacitación de los consejeros e indefinición de atribuciones.

### ***3.7.3. Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a nivel municipal***

Dentro de los municipios existe un área específica que da atención a los aspectos del desarrollo rural, que en la mayoría de ellos corresponde a una Dirección, y es la que funciona como ventanilla única. De igual forma todos cuentan con un Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

Ha dominado en muchos municipios el concepto de que el Programa se reduce al otorgamiento de bienes e insumos, lo que denota poco conocimiento respecto a los objetivos perseguidos y a las posibilidades que brinda para apoyar proyectos de inversión, por lo que no se observa, hasta el momento, su institucionalización a nivel municipal.

De esto se desprende la necesidad de capacitar a los consejeros sobre las Reglas de Operación vigentes, así como en aquellos que les permitan desempeñarse más eficientemente y que les brinden la posibilidad de irse involucrando en un proceso de actitud de servicio y que rompa la resistencia al cambio.

Lo anterior puede ser un factor que sienta las bases para que los recursos del Programa se canalicen a proyectos que deberán estar previamente validados, especialmente en lo que se refiere al potencial de ser generadores de mejores condiciones productivas, para que impacten en el ingreso y en el empleo.

### ***3.7.4. Legitimidad de los CMDRS y participación social***

A pesar de que aún es baja la proporción de beneficiarios que conoce a los CMDRS, se observa una mejoría en este sentido, pues los productores que lo manifiesta pasó de 55.7% en el 2002 a 62.9% en los que recibieron apoyo en 2004.

Destaca el poco conocimiento que tienen los beneficiarios no sólo sobre su existencia, sino también sobre sus funciones y utilidad, ya que ésta debería de ser prácticamente del 100% al haberse canalizado las solicitudes y los apoyos a través de estos Consejos (Cuadro 27).

La participación social en los CMDRS aún es poco significativa, así como el conocimiento que tienen los productores de la forma en que se eligen los consejeros y si su solicitud fue revisada y aprobada por éste. Ello refiere a que es necesario realizar una mayor difusión sobre cuales son sus funciones, atribuciones y obligaciones, por lo menos entre aquellos productores que se acercan a esta instancia a solicitar apoyos de la APC.

**Cuadro 27. Los CMDRS bajo la visión de los beneficiarios**

<b>Beneficiarios que:</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>
<b>Conocen la existencia de los CMDRS</b>	<b>55.7%</b>	<b>62.9%</b>
Existe este consejo en su municipio	41.8%	55.2%
Conocen las funciones del Consejo	15.2%	24.1%
Consideran útiles las actividades del Consejo	20.2%	17.7%
Reciben información de temas tratados en las reuniones del CMDRS	10.1%	6.3%
Participan o están representados en el Consejo	18.2%	5.1%
Conocen a los consejeros	31.3%	29.1%
Están enterados de la forma en que se eligen los consejeros	9.1%	10.1%
La solicitud de apoyo fue aprobada o revisada por el Consejo	36.4%	29.1%

Fuente: Encuestas realizadas a beneficiarios 2002 y 2004.

Entre aquellos beneficiarios que saben sobre los CMDRS y los calificaron sobre su desempeño en los aspectos de utilidad para apoyar a beneficiarios de Alianza y a la población del municipio, sobre su imparcialidad en la toma de decisiones, en su capacidad de decisión en temas importantes y la representatividad de los Consejeros, hay coincidencia en que es regular, reafirmando la necesidad de consolidar y mejorar el desempeño de éstos, dado el papel que juegan en la actualidad dentro de la operación del Programa (Cuadros anexos 10 y 11).

Los servicios que los productores manifiestan haber recibido de sus municipios coinciden con lo expresado por los PSP, es decir, consisten básicamente en información, realización de trámites y recepción de solicitudes para recibir apoyos del PAPIR (Cuadro 28).

**Cuadro 28. CMDRS y operación de la APC**

<b>Servicios recibidos por el municipio</b>	<b>Beneficiarios</b>	
	<b>2002</b>	<b>2004</b>
<b>Información</b>	<b>55.3%</b>	<b>82.5%</b>
Asesoría técnica	11.8%	32.9%
<b>Realización de trámites</b>	<b>50.2%</b>	<b>57.3%</b>
Llenado del formato de solicitud	24.5%	66.4%
<b>Recepción de solicitudes</b>	<b>68.8%</b>	<b>74.1%</b>
Apoyo para la obtención de financiamiento	7.2%	7.7%
Otro servicio	4.6%	1.4%

Fuente: Encuestas realizadas a beneficiarios 2002 y 2004.

### 3.8. Consolidación organizativa y fomento empresarial

Como resultado de las actividades que realizan los Coordinadores Municipales que dependen del PROFEMOR, no se han realizado ningún tipo de acciones relacionadas con Organizaciones Económicas, más allá del otorgamiento de apoyos vía PAPIR.

En el Estado, este tipo de organizaciones aún son poco frecuentes, de hecho, en las encuestas levantadas a los beneficiarios, sólo un productor manifestó pertenecer a una de ellas. Las Organizaciones Sociales tienen mayor presencia en la entidad y por lo mismo

también se han visto beneficiadas de los apoyos del Programa así como en algunos casos de los servicios de los PSP.

### **3.9. Reflexión de conjunto**

Se observa como los principales logros del Programa: su amplia cobertura geográfica, la atención a la población marginada en el Estado, así como el haber contribuido con el otorgamiento de bienes de capital que han permitido facilitar las labores productivas y domésticas a los beneficiarios.

Sin embargo, también se denota que tiene retos pendientes con la población rural, es decir, deberá:

- Incentivar la inversión entre esta población para su capitalización, a través del apoyo para la adquisición de equipos y bienes de tecnología apropiada a sus condiciones sociales, económicas y agroclimáticas; dirigida fundamentalmente a aspectos productivos, de poscosecha o posproducción, así como de transformación.
- Apoyarla, a través de inversión vía proyectos productivos-estratégicos, que les permitan integrarse a cadenas productivas de valor agregado; asimismo contemplar la creación y consolidación de microempresas productivas.
- Propiciar su acercamiento a mecanismos alternos de financiamiento y confluencia de recursos de diferentes programas, siempre y cuando se dirijan a actividades productivas.
- Apoyarla en el necesario desarrollo de capacidades que vaya más allá del elemental aspecto técnico-productivo, poniendo especial énfasis en los aspectos organizativos y de desarrollo de mercados.

Los lineamientos que se han establecido para el ejercicio 2005 tienden a cubrir estos aspectos, sin embargo, al ser una de sus líneas principales la aplicación del 100% de los recursos vía proyectos, enfrentarán los operadores, como principal factor de riesgo, el romper la inercia a la que están acostumbrados los productores del Estado, es decir, atención a la demanda.

La excesiva inclinación a la demanda también ha reforzado el poco interés de los productores a organizarse con objetivos productivos o comerciales, aspecto de por sí poco arraigado en la entidad, por lo que esto se convierte en otro factor de riesgo que se deberá enfrentar, esto es, la organización y consolidación de grupos en torno a objetivos productivos, aspectos en los que la participación de los PSP y técnicos PROFEMOR deberá ser fundamental.

## Capítulo 4

### Evaluación de impactos

En este capítulo se determinan y analizan los impactos generados por la inversión y los apoyos otorgados por el Programa. Debido a las características de cada subprograma, se aborda inicialmente el PAPIR en dos niveles de análisis, el primero abarca el ingreso y el empleo, y el segundo considera los impactos en inversión y capitalización, producción y productividad, innovación tecnológica e integración de cadenas de alta inclusión social. Hacia el final se incluyen los impactos generados por el PRODESCA y el PROFEMOR.

El análisis se presenta bajo tres lineamientos básicos: beneficiarios 2002 y 2004; tipo de actividad realizada y tipología de productores<sup>22</sup>.

#### 4.1. Impactos de PAPIR

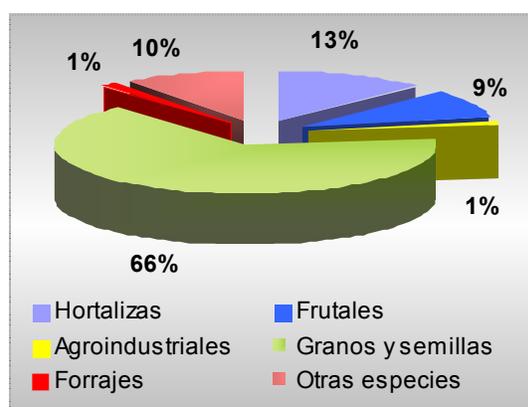
Los impactos de primer nivel, ingreso y empleo, se estimaron sólo para los beneficiarios 2002, ya que por el tiempo transcurrido desde la recepción del apoyo, permite ver con objetividad los efectos provocados por la inversión realizada en las UPR, lo cual todavía no es factible en los productores apoyados en 2004. También cabe destacar que todos los resultados aquí presentados son los derivados exclusivamente del apoyo otorgado.

##### 4.1.1. Impactos en indicadores de primer nivel: Ingreso

###### 4.1.1.1. Actividades agrícolas

El destino de los apoyos recibidos en 2002 resulta importante ya que permite visualizar sobre qué ramas de la actividad agrícola se está incidiendo.

**Figura 11. Destino de los apoyos**



Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

El 97.5% de los productores adquirió un bien que se destina a la producción primaria y sólo el 2.5% restante manifestó que el apoyo se utiliza en labores poscosecha, sin embargo, este último caso está representado por dos productores, uno de los cuales adquirió una desgranadora y el segundo una carretilla que utiliza para trasladar la cosecha del predio a su casa.

Dentro de la producción primaria, el principal destino son granos y semillas, y dentro de esta rama el 100% de los productores cultiva maíz amarillo o blanco (Figura 11). A pesar

<sup>22</sup> Con base en la metodología propuesta por la UA-FAO.

de que el siguiente cultivo en importancia son las hortalizas, predominan únicamente dos, jitomate y rábano, y éste último es establecido prácticamente en huertos familiares, ya que las superficies manifestadas por los productores nunca rebasaron los 400 m<sup>2</sup>.

El análisis de las variaciones en el ingreso parte de aquellos productores que conservan y usan actualmente el apoyo, que para el caso de las actividades agrícolas representan el 92.5%<sup>23</sup>. Asimismo, se separó a los beneficiarios entre los que tienen cultivos cíclicos y perennes, los que ya han cosechado y los que presentaron costos de producción.

Considerando la primera variable, se puede observar que la superficie sembrada antes y después de recibido el apoyo se incrementó, al igual que el número de cultivos establecidos, no obstante este aumento no fue paralelo, por lo que la superficie promedio por tipo de cultivo disminuyó (Cuadro 29).

**Cuadro 29. Superficies y cultivos. Antes y después del apoyo**

Tipo de Cultivo	No. de cultivos			Superficie total (has)			Superficie promedio por cultivo (has)		
	AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
Perennes no cosechados	8	8	0.0	23.0	23.9	3.8	2.9	3.0	3.8
Cíclicos y perennes cosechados sin costos	53	57	7.5	96.0	99.7	3.9	1.8	1.7	-3.4
Cíclicos y perennes cosechados con costos	13	14	7.7	21.5	22.1	2.6	1.7	1.6	-4.8
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>79</b>	<b>6.8</b>	<b>140.5</b>	<b>145.7</b>	<b>3.7</b>	<b>1.9</b>	<b>1.8</b>	<b>-2.9</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

AA: Antes del Apoyo; DA: Después del Apoyo.

Para estimar los ingresos neto y bruto no se consideró a los productores con cultivos perennes que no han cosechado, ya que no existen parámetros para incluirlos; de igual forma para determinar el ingreso neto sólo se considera a los que manifestaron costos de producción.

Tomando en cuenta a todos los productores, así como la superficie total, con las consideraciones especificadas, los ingresos brutos entre los productores que no manifestaron costos aumentó 30.4%, sin embargo entre los que sí manifiestan costos se ve disminuido en 2.9% (Cuadro 30).

Al considerar estas mismas variables a nivel de unidad de superficie, hectárea, se tiene el mismo comportamiento y destaca, en ambos casos, la disminución en los costos de producción. Esto se debe a que un productor de jitomate dejó de sembrar después de recibido el apoyo, por lo que en el año base manifiesta costos y en el segundo ya no, impactando la sumatoria, sin embargo, en términos monetarios la disminución es insignificante (Cuadro 31).

El hecho de que este productor dejara de cultivar no es consecuencia del apoyo, por lo que esta disminución en los costos no es atribuible al Programa.

<sup>23</sup> 74 de 80 beneficiarios.

**Cuadro 30. Ingresos y costos totales. Actividades agrícolas**

Tipo de Cultivo	Ingreso bruto total (\$)			Costo total (\$)			Ingreso neto total (\$)		
	AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
Cíclicos y perennes cosechados sin costos	364,225	475,025	30.4	-	-	-	-	-	-
Cíclicos y perennes cosechados con costos	103,725	100,739	-2.9	79,975	78,565	-1.8	23,750	22,174	-6.6
<b>Total</b>	<b>467,950</b>	<b>575,764</b>	<b>23.0</b>	-	-	-	-	-	-

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

AA: Antes del Apoyo; DA: Después del Apoyo.

**Cuadro 31. Ingresos y costos por hectárea**

Tipo de Cultivo	Ingreso bruto por ha (\$)			Costo promedio por ha (\$)			Ingreso neto por ha (\$)		
	AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
Cíclicos y perennes cosechados sin costos	3,794	4,762	25.5	-	-	-	-	-	-
Cíclicos y perennes cosechados con costos	4,824	4,569	-5.3	3,720	3,563	-4.2	1,105	1,006	-9.0
<b>Total</b>	<b>3,983</b>	<b>4,727</b>	<b>18.7</b>	-	-	-	-	-	-

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

AA: Antes del Apoyo; DA: Después del Apoyo.

El ingreso neto que representa al conjunto de actividades agrícolas así como el estimado a nivel de hectárea, se vio disminuido en 6.6% y 9.0% respectivamente, lo cual indica que las UPR de estos productores, al considerar el costo de la mano de obra e insumos, se encuentran en pérdida y que el apoyo no permitió mejorar esta situación.

Este mismo comportamiento se registra en el ingreso neto promedio por productor, ya que disminuyó en 12.8% (Cuadro 32). En términos monetarios este ingreso antes del apoyo era de 770 pesos, lo cual resulta estrecho si se consideran las necesidades promedio de una familia y que corresponde a aproximadamente 6 meses de trabajo; la disminución resultante provocó que este ingreso se estableciera en 671 pesos.

Naturalmente en esta situación también interviene, y de manera determinante, el incremento en los costos de los insumos y los casi imperceptibles aumentos en los precios de los productos agrícolas, lo cual en términos relativos puede impactar más en la rentabilidad de las UPR que los propios apoyos otorgados por el Programa.

De lo anterior se deriva que si bien los apoyos no se reflejaron en un incremento en el ingreso, tampoco pudieron mantener las condiciones anteriores de producción, lo cual en principio es reflejo de que el tipo de bienes otorgados no permitieron sostener el nivel productivo que tenían los productores.

**Cuadro 32. Ingresos y costos promedio por productor. Actividades agrícolas**

Productores		Ingreso bruto promedio (\$)			Costo promedio (\$)			Ingreso neto promedio (\$)		
No.	Situación	AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
7	No han cosechado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
51	Han cosechado sin costos de producción	7,109	9,281	30.6	-	-	-			
16	Han cosechado con costos de producción	6,588	6,402	-2.8	5,818	5,730	-1.5	770	671	-12.8
74	<b>Total</b>	<b>6,984</b>	<b>8,593</b>	<b>23.0</b>	-	-	-			

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

AA: Antes del Apoyo; DA: Después del Apoyo.

Esto de ninguna manera pretende disminuir la importancia de seguir apoyando a estos productores o la importancia del Programa, por el contrario, cualquier esfuerzo que permita incrementar sus ingresos será conveniente, sin embargo, también denota que es necesario optimizar la operación del Programa para que estos impactos puedan ser positivos.

Dentro de la natural dinámica de las actividades agrícolas, existen cultivos que han sido abandonados u otros que se han incorporado desde 2002 hasta la fecha, por lo que también se estimó el incremento en el ingreso bruto mostrado por los cultivos que continúan, considerando las variaciones mostradas en superficie, rendimiento y precios entre antes y después del apoyo.

Este indicador arroja un incremento en el ingreso bruto de 50.7%, el cual es alto, sin embargo hay que considerar que no contempla costos de producción Este incremento se debe principalmente al aumento en la producción (23.9%), derivado de los aumentos en rendimiento (3.4%) y en superficie (6.5%), de igual importancia fue el incremento mostrado en los precios entre 2002 y 2004 (Cuadro 33).

**Cuadro 33. Índices aplicables a cultivos que continúan**

Concepto	Índice
Ingreso bruto	50.7%
<b>Rendimiento</b>	<b>3.4%</b>
<b>Superficie</b>	<b>6.5%</b>
<b>Composición de superficie inicial (2002)</b>	<b>12.6%</b>
<b>Precios</b>	<b>21.6%</b>
<b>Producción</b>	<b>23.9%</b>
<b>Ingreso bruto promedio/ha para la composición de superficie inicial</b>	<b>25.7%</b>
<b>Ingreso bruto promedio/ha</b>	<b>41.6%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

Este valor resulta importante debido a que refleja una situación que puede ser base para atender otros aspectos, es decir, si se logran bajar los costos de producción, a través de

eficientar los procesos dentro de las UPR, y considerando estos ingresos brutos, los netos podrían verse mejorados. Asimismo abre la posibilidad de buscar alternativas de mercado que permitan mejores condiciones y precios también para mejorar los ingresos netos.

Obtener la variación en el ingreso neto por tipo de productor no fue posible ya que aquellos que habían cosechado (cíclicos y perennes) y que mencionaron costos de producción fueron sólo 14, de ellos, 6 son tipo I, 7 tipo II y uno tipo III, por lo que estimar su ingreso neto no resulta significativo.

Como referencia se estimó el incremento en el ingreso bruto por tipo de productor, el cual se deriva principalmente del comportamiento en la producción, lo cual se detalla más adelante. Los beneficiarios tipo I y II arrojan incremento en el ingreso bruto, el cual en el segundo grupo (II) se ve fuertemente influido por productores que recibieron bombas para riego en la Costa Grande, lo que sí les permitió mejorar su rendimiento y por ende la producción. Para los del tercer tipo resulta negativo, debido a que un productor no cosechó después del apoyo pero no como consecuencia de éste (Cuadro 34).

**Cuadro 34. Incremento en el ingreso bruto por tipo de productor.  
Actividades agrícolas**

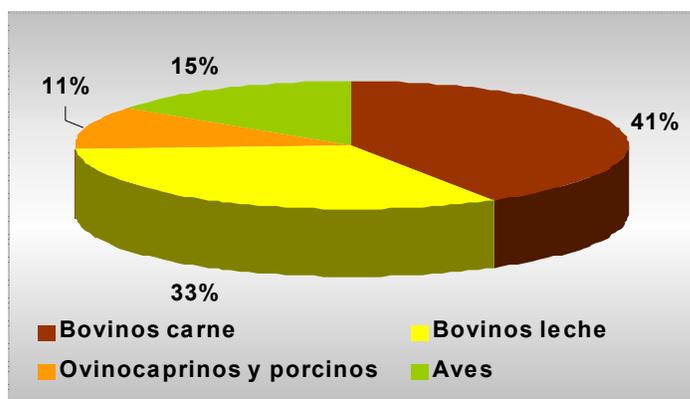
Variable	Tipo I	Tipo II	Tipo III
Incremento en el ingreso bruto	65.62%	50.53%	-43.77%
Incremento en la producción	24.39%	38.09%	-50.79%

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

#### 4.1.1.2. Actividades pecuarias

El 92.0% de los productores que recibieron el apoyo en 2002 todavía lo conserva y lo usa en la UPR<sup>24</sup>, y el 100% de ellos los dedica a la producción primaria, siendo las principales actividades la ganadería bovina de carne y leche, ya que en conjunto representan al 73.8% de los productores (Figura 12).

**Figura 12. Destino del apoyo. Actividades pecuarias**



Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

Resalta la baja proporción de productores con otro tipo de ganado, pues en el caso de ovinos, caprinos y porcinos, apenas son 9 y de aves 12, lo que sumado al tipo de bienes adquiridos, habla de una actividad netamente de traspatio, a pesar de que éstas son una buena alternativa para los productores ubicados en las zonas marginadas<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> 80 de 87 productores.

<sup>25</sup> En estos casos no se estimaron cambios en los ingresos debido a que ningún productor manifestó costos.

También vuelve a quedar de manifiesto la desvinculación de los productores con las cadenas productivas a las que pertenecen (posproducción y/o transformación).

El ingreso neto promedio en los ganaderos apoyados muestra un incremento que en primera instancia resultaría impresionante, es decir, del 671.1%, pero si éste se traslada a pesos, se puede observar que la situación no es tan halagadora, pues representa tan sólo 157 pesos de incremento desde el 2002 y a la fecha (Cuadro 35).

Estas cantidades ubican a los productores en una situación de punto de equilibrio, es decir no están obteniendo utilidades de la actividad, si bien no están perdiendo.

Estos valores incluyen exclusivamente a productores de bovinos carne y leche, ya que fueron los únicos que manifestaron costos. También es importante considerar que el hato promedio de ellos antes del apoyo fue de 4 cabezas y después de 6, lo que permite ver que su escala de producción es familiar o de traspatio.

**Cuadro 35. Ingreso y costos promedio por productor. Actividades pecuarias**

No. de Productores		Ingreso bruto promedio (\$)			Costo promedio (\$)			Ingreso neto promedio (\$)		
		AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
SC	60	12,136	15,108	24.5	-	-	-	-	-	-
CC	20	4,401	9,046	105.5	4,378	8,865	102.5	24	181	671.1
<b>Total</b>		<b>10,203</b>	<b>13,593</b>	<b>33.2</b>	-	-	-	-	-	-

UP	AA	DA	%
<b>Total</b>	<b>309</b>	<b>497</b>	<b>60.8</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

AA: Antes del Apoyo; DA: Después del Apoyo. SC: Sin Costos; CC: Con Costos; UP: Unidades en Producción

Las unidades en producción (cabezas) que en conjunto tenían los productores antes del apoyo eran 309, para el 2004 estos hatos en conjunto sumaban 727 cabezas y el 60.8% de ellas se derivaban del apoyo del Programa. Este indicador en sí mismo es positivo, sin embargo, también permite ver que los aspectos productivos no se están cubriendo y que no sólo basta incrementar el hato, sino que será necesario atender aspectos que les permitan incrementar la productividad de las UPR y por tanto los ingresos.

Al desagregar la información anterior en las especies señaladas, los productores que tienen por principal actividad la carne de bovinos, no se encuentran en una situación tan desfavorable, pues el ingreso neto en este caso se incrementó en 171.4% y en términos monetarios tampoco es tan desventajoso (1,264 pesos). De igual manera el hato promedio pasó de 3 a 7 cabezas después del apoyo, brindándoles mayores oportunidades de mejorar las condiciones de productividad de las UPR (Cuadro 36).

Otra explicación del comportamiento global en el indicador del ingreso, la aporta la producción de leche bovina, ya que estos productores antes del apoyo se encontraban en pérdida y después no sólo recuperaron esta pérdida, sino que además tuvieron margen de utilidad (Cuadro 37). Esto es lo que en gran medida explica el incremento del 671.1% tan desproporcionado con su equivalente en pesos.

**Cuadro 36. Ingreso y costos promedio por productor. Bovinos carne**

No. de Productores		Ingreso bruto promedio (\$)			Costo promedio (\$)			Ingreso neto promedio (\$)		
		AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
SC	25	11,669	14,138	21.2	-	-	-	-	-	-
CC	8	4,650	13,830	197.4	3,913	11,828	202.3	738	2,002	171.4
<b>Total</b>		<b>9,967</b>	<b>14,064</b>	<b>41.1</b>	-	-	-	-	-	-
UP		AA	DA	%						
<b>Total</b>		<b>94</b>	<b>224</b>	<b>138.3</b>						

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

AA: Antes del Apoyo; DA: Después del Apoyo. SC: Sin Costos; CC: Con Costos; UP: Unidades en Producción

Asimismo se puede observar que los lecheros tuvieron un aumento en su hato más modesto que los productores de carne, pues sólo creció de 5 a 6 cabezas después del apoyo (creció 1 cabeza), limitando también sus posibilidades de incrementar sus ingresos.

**Cuadro 37. Ingreso y costos promedio por productor. Bovinos leche**

No. de Productores		Ingreso bruto promedio (\$)			Costo promedio (\$)			Ingreso neto promedio (\$)		
		AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
SC	16	26,091	30,764	17.9	-	-	-	-	-	-
CC	10	5,082	6,518	28.3	5,625	5,625	0.0	-543	893	264.5
<b>Total</b>		<b>18,011</b>	<b>21,438</b>	<b>19.0</b>	-	-	-	-	-	-
UP		AA	DA	%						
<b>Total</b>		<b>140</b>	<b>157</b>	<b>12.3</b>						

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

AA: Antes del Apoyo; DA: Después del Apoyo. SC: Sin Costos; CC: Con Costos; UP: Unidades en Producción

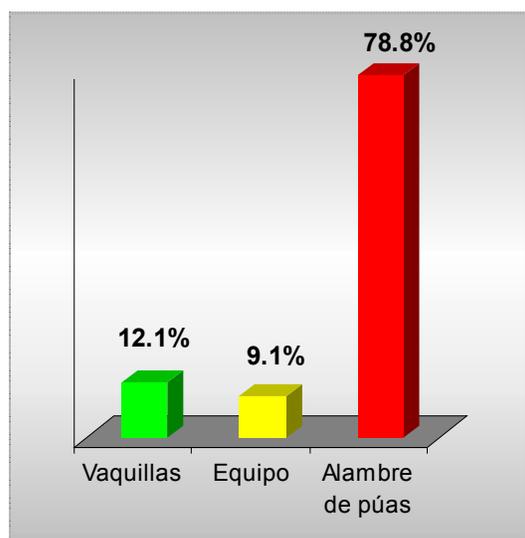
Igual que en el caso anterior, estos indicadores ponen de manifiesto la necesidad de impulsar aspectos integrales, que en este caso no sólo abarquen conceptos de infraestructura sino también de manejo productivo, reproductivo y sanitario de los hatos.

Globalmente estos resultados son alentadores, no obstante, por los apoyos recibidos por estos grupos de productores es conveniente cuestionar si realmente los bienes introducidos a las UPR fueron los directamente causantes de ello, debido a que la mayor parte no son aplicables a aspectos productivos (Figuras 13 y 14).

La mayor proporción de estos beneficiarios recibió alambre de púas, lo cual, bajo un buen manejo de la UPR podría mejorar las condiciones productivas, por ejemplo mediante su uso para la rotación de potreros, práctica poco usual en el Estado y menos entre la población objetivo del Programa. La proporción de vaquillas otorgadas fue mínima y en el caso del equipo principalmente fueron desintegradoras de forraje, las cuales sí podrían impactar positivamente en la alimentación y por tanto en la producción, no obstante sólo son cuatro casos.

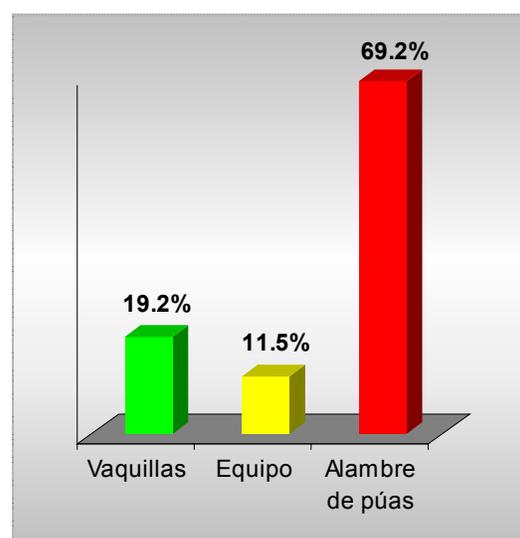
Por tanto se considera que estos resultados son debido a una conjunción de factores, en los que sin duda intervino el apoyo, pero que los productores encuestados lo atribuyen a éste.

**Figura 13. Apoyos recibidos por los productores de bovinos carne**



Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002

**Figura 14. Apoyos recibidos por los productores de bovinos leche**



Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002

Como una forma de mostrar el dinamismo que puede alcanzar la actividad pecuaria y dentro de ésta las diferentes especies y propósitos, se presentan los resultados que en el ingreso bruto arrojaron las encuestas.

Todas las actividades muestran incrementos en los principales indicadores productivos, y especialmente en el ingreso bruto, sin olvidar que al final deberá de considerarse los costos de producción y las condiciones de mercado, no obstante deben verse como áreas de oportunidad (Cuadro 38).

**Cuadro 38. Índice de ingreso bruto por actividad, especie y propósito**

Concepto	Total actividad	Bovinos carne	Bovinos leche	Caprinos
Índice de ingreso bruto	101.6%	128.7%	81.1%	86.7%
Índice de ingreso bruto por up (cabeza)	-	69.1%	22.9%	60.0%
Índice de precios	29.6%	22.6%	35.0%	16.7%
Índice de producción	55.5%	86.5%	34.1%	60.0%
Índice de escala de producción	-	69.1%	22.9%	60.0%
Índice de rendimiento	6.0%	5.9%	6.3%	0.0%

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002

Por el número de productores que manifestaron costos y su integración en la tipología precisada por la UA-FAO, no fue posible determinar los ingresos netos, por lo que en el

mismo sentido que en el caso anterior se presentan los ingresos brutos por tipo de productor (Cuadro 39).

**Cuadro 39. Índices aplicables a todas las especies por tipo de productor**

Tipo de Productor	Incremento en Ingreso bruto	Incremento en rendimiento	Incremento en escala de producción	Incremento en precios	Incremento en producción
I	169.4%	4.0%	105.9%	25.8%	114.1%
II	110.7%	7.2%	60.4%	22.5%	72.0%
III y IV	55.8%	5.7%	5.4%	39.8%	11.5%
V	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>101.6%</b>	6.0%	46.7%	29.6%	55.5%

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002

Cabe precisar que los incrementos mostrados en los tipos I y II parecen tan extraordinarios básicamente por que entre menos recursos o ingresos tenga un productor, cualquier incremento en éstos refleja escalas de gran magnitud. Los tipos III y IV se agrupan ya que sólo son cuatro productores en conjunto y no existen tipo V.

#### 4.1.1.3. Actividades no agropecuarias

De los 70 productores que conservan y usan el apoyo otorgado para actividades no agropecuarias, el 87.1% lo destina a acciones sin fines comerciales o productivos, es decir domésticas, apenas el 12.9% lo usa con otro fin (9 beneficiarios). Entre éstos, destacan las actividades de transformación, ninguna es de comercio.

A pesar de la baja proporción de beneficiarios que usa estos apoyos con fines productivos, destaca que poco más de la mitad fueron actividades nuevas, lo que refleja la necesidad de los pobladores del medio rural de allegarse alternativas que les proporcionen ingresos. Asimismo, es de notarse que la mayoría de éstas responde a necesidades elementales de la población, como lo es la molienda de nixtamal, y que los apoyos del Programa contribuyeron para su inicio (Cuadro 40).

**Cuadro 40. Destino de los apoyos. Actividades productivas no agropecuarias**

Rama de actividad	Beneficiarios	% del total	Actividad nueva	% actividad nueva / total	Promedio por Alianza como actividad nueva
<b>Transformación</b>	<b>6</b>	<b>66.7</b>	<b>5</b>	<b>83.3</b>	<b>16.7</b>
Panadería	1	16.7	0	0.0	0.0
Molienda Nixtamal	5	83.3	5	100.0	20.0
<b>Comercio</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<b>Otras (obtención de sal)</b>	<b>3</b>	<b>33.3</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>100.0%</b>	<b>5</b>	<b>55.6</b>	<b>11.1</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002

Dado que sólo 4 productores son los que solicitaron apoyo para actividades que ya realizaban anteriormente, éstos son los que manifestaron costos de producción y con base en su información se determinó el ingreso neto. Si bien estadísticamente no son representativos, sí pueden presentar un panorama que vale la pena considerar, es decir, atender actividades diferentes a las agropecuarias que además de proporcionar servicios a la población pueden ser generadoras de ingresos y empleo (Cuadro 41).

**Cuadro 41. Ingresos promedio por productor. Actividades no agropecuarias**

Actividades que:	No. de beneficiarios	Ingreso Bruto (\$)			Ingreso Neto (\$)		
		AA	DA	%	AA	DA	%
Continúan	4	23,210	29,648	27.7	1,310	3,123	138.4
Abandonadas	0	0	0	-	0	0	-
Nuevas	5	0	17,660	-	0	-	-
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>10,316</b>	<b>22,988</b>	<b>122.8</b>	-	-	-

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002

El incremento en el ingreso neto está fuertemente matizado por los montos señalados por el productor que recibió apoyo para una panadería, que consintió en el equipamiento completo de ésta, incluyendo hornos, lo que le representó un verdadero incremento en su ingreso.

#### **4.1.2 Impactos en indicadores de primer nivel: Empleo**

Partiendo de que 270 jornales constituyen un empleo, entre los beneficiarios que formaron parte de la muestra y que recibieron el apoyo (237 productores), antes del apoyo existían 61.2 empleos, de los cuales se retuvieron por causa del apoyo o por otras causas, 1.5 en el periodo 2002-2004, valor poco significativo si se considera el tiempo transcurrido y la condiciones del medio rural (Cuadro 42).

También dentro de la muestra se generaron 6.1 empleos a consecuencia del apoyo, que significan 0.026 empleos por beneficiario. Al extrapolar estos valores a la población total beneficiada por el Programa (45,232 productores) se habrían generado 1,167 empleos a consecuencia de los apoyos en el 2002, lo que representa el 9.8% de los empleos existentes en esta misma población antes del apoyo.

Este nivel de empleos, resultado de la extrapolación y correspondiente a la totalidad de la población atendida, deberá observarse con reservas, ya que como se mencionó al inicio de este estudio, el 96.0% de los recursos fueron atención a la demanda con equipamiento menor destinado a actividades familiares, lo que en sí mismo no genera empleos, pero se ve muy incrementado por el número tan alto de beneficiarios totales.

Antes del apoyo existían entre la población muestreada 0.258 empleos por beneficiario, y al haberse generado 0.026 empleos, significa que ni siquiera se pudo igualar el nivel de empleo existente entre estos productores antes de recibir el apoyo.

Los empleos generados por otras causas son 0.077 por beneficiario, es decir, se están generando más empleos por otros apoyos que por los otorgados por el Programa, lo cual tampoco resulta suficiente si se contempla la inversión total que en el medio rural destinan

las diferentes instancias que convergen en él (alrededor de 4,000 millones de pesos)<sup>26</sup>. Sumando los empleos generados por el Programa y por otras causas, entre los beneficiarios del 2002 se crearon 0.367 empleos por productor.

**Cuadro 42. Creación y retención de empleos en la muestra y en la población de beneficiarios de Alianza**

Total de beneficiarios = 45,232	En la muestra		Empleos por beneficiario	Beneficiarios para crear un empleo	Empleos en la población	
	Jornales	Empleos				
Beneficiarios en la muestra <sup>1</sup> = 237						
Antes del apoyo	16,523	61.2	0.258	-	11,679	-
Retenidos	402	1.5	0.006	-	284	
Antes del apoyo total	16,925	62.7	0.264	-	11,964	%
<b>Adicionales por Alianza (netos)</b>	<b>1,651</b>	<b>6.1</b>	<b>0.026</b>	<b>38.8</b>	<b>1,167</b>	<b>9.8</b>
Adicionales por otras causas (netos)	4,903	18.2	0.077	13.1	3,466	29.0
Después del apoyo	23,479	87.0	0.367	-	16,596	38.7

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

1 Que recibieron el apoyo.

Con estos valores, el Programa necesitaría beneficiar a 38.8 productores para generar un empleo, y se necesitaría apoyar a 13.1 productores de otras formas, para generar también un empleo.

La estimación anterior respecto al empleo, considera jornales familiares y contratados, al incluir únicamente a los contratados, el número de empleos en la muestra apenas era de 4.87 antes del apoyo, incluyendo los retenidos por el Programa o por otras causas.

La generación de empleos a partir de jornales contratados entre los beneficiarios, muestra un comportamiento todavía más conservador, ya que con el apoyo se generaron 0.10 empleos a partir de jornales contratados, lo que llevado a nivel de beneficiarios significa 0.001 empleos por productor, es decir, nada (Cuadro 43).

En estas condiciones el Programa necesitaría apoyar a 1,692.7 productores para generar un empleo que no fuera familiar.

Los empleos (contratados) generados por otras causas entre la población beneficiaria del Programa fue de 0.006, nuevamente significa nada, y se necesitaría apoyar a 173.3 productores mediante otros mecanismos para generar un empleo no familiar.

Bajo estas consideraciones, se puede observar que en términos estrictos el Programa no está siendo generador de empleo, sino que más bien con los niveles mostrados ha contribuido a mantener a la familia con ocupación, lo cual también es positivo porque en esta medida se fomenta el arraigo en la comunidad, aunque será también necesario que

<sup>26</sup> Referencia: cuadros 6 y 7 del capítulo 1.

las acciones del Programa tiendan a mejorar el ingreso ya que no sólo basta con que se mantenga la actividad.

**Cuadro 43. Creación y retención de empleos contratados**

Jornales contratados	En la muestra		Empleos por beneficiario	Beneficiarios para crear o retener un empleo	Empleos población
	Jornales	Empleos			
Antes del apoyo actividad apoyada	1,314	4.87	0.030		1,350
Antes del apoyo en otras actividades	62	0.23	0.001	709.8	64
Antes del apoyo total	1,376	5.10	0.031		1,414
<b>Adicionales por Alianza (netos)</b>	<b>26</b>	<b>0.10</b>	<b>0.001</b>	<b>1,692.7</b>	<b>27</b>
Adicionales por otras causas (netos)	254	0.94	0.006	173.3	261
Después del apoyo	1,656	6.13	0.038		1,702

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

Al respecto cabe señalar que no ha sido posible, por razones conocidas, rebasar el esquema del traspato, el autoconsumo y el maíz como base alimenticia y como acumulación de proteína para mantener a la familia.

Sin embargo, no obstante el que no se generen nuevos empleos pero que se mantenga la actividad en la UPR es de gran importancia considerando el planteamiento anterior, y quizá convenga retomar estos aspectos y darle un determinado valor, especialmente en aquellas zonas donde el potencial para traspasar estos conceptos es muy limitado, y alternarlo con acciones relacionadas con las nuevas tendencias productivas y de análisis de la economía.

Ello cobra relevancia debido a que una proporción importante de la población rural se mantiene de esta forma y si ello persiste, el esquema no puede desecharse como malo, sino tal vez requiera adecuarlo, modernizarlo y sobre todo aceptarlo y darle valor como una forma de producción exitosa inherente a nuestra idiosincrasia.

#### **4.1.2. Impactos en indicadores de segundo nivel**

##### **4.1.2.1. Capitalización e inversión**

Debido al tipo de apoyos que se otorgan a través del PAPIR, uno de los impactos prácticamente inmediatos que se observan en las UPR, es la capitalización, ya que en el momento de incorporar los bienes de capital a éstas se eleva el valor de los activos.

Con el apoyo recibido en 2002, los productores se capitalizaron en 31.3% gracias al Programa, siendo el concepto que más destaca el de maquinaria y equipo, nuevamente por el tipo de bienes adquiridos. En caso contrario se encuentra el incremento en los activos destinados a mejorar las plantaciones, ya que prácticamente es nulo, lo cual es reflejo no sólo de los bienes entregados sino de la poca importancia que los productores dan a éstas (Cuadro 44).

**Cuadro 44. Capitalización e inversión. Promedio por productor. Beneficiarios 2002**

Activos	Valor total (\$)				Indicador		
	AA	Por Alianza	Otras causas	Total	Por Alianza	Otras causas	Total
M, E, C e I	5,458	2,552	5,960	13,970	46.8%	109.2%	156.0%
Animales	6,584	1,240	4,876	12,700	18.8%	74.0%	92.9%
Plantaciones <sup>(1)</sup>	660	180	0	840	27.3%	0.0%	27.3%
<b>Total</b>	<b>12,702</b>	<b>3,972</b>	<b>10,836</b>	<b>27,510</b>	<b>31.3%</b>	<b>85.3%</b>	<b>116.6</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

M, E, C e I: Maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones

(1) Corresponde a dos productores.

El nivel de capitalización alcanzado por los beneficiarios de 2004 como consecuencia del apoyo fue menor, ya que en conjunto apenas significó el 8.9% del valor de los activos con relación a antes de recibirlo. El incremento en este concepto está conformado por lo correspondiente a maquinaria, equipo y animales (Cuadro 45).

**Cuadro 45. Capitalización e inversión. Promedio por productor. Beneficiarios 2004**

Activos	Valor total (\$)				Indicador		
	AA	Por Alianza	Otras causas	Total	Por Alianza	Otras causas	Total
M, E, C e I	8,795	881	0	9,676	10.0%	0.0%	10.0%
Animales	7,040	762	4	7,806	10.8%	0.1%	10.9%
Plantaciones	2,685	0	0	2,685	0.0%	0.0%	0.0%
<b>Total</b>	<b>18,520</b>	<b>1,643</b>	<b>4</b>	<b>20,167</b>	<b>8.9%</b>	<b>0.0%</b>	<b>8.9%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2004.

M, E, C e I: Maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones

Los productores de 2002 también aumentaron el valor de sus activos por otras causas, es decir, hubo inversión en sus UPR por razones diferentes al Programa, que en general correspondieron a inversiones propias, lo cual significó el 85.3% del valor total.

Esto no sucede en el caso de los otros productores, lo cual puede encontrar respuesta en el tiempo transcurrido desde que se recibió el apoyo, pues por el tipo de productores que se apoya resulta difícil que de manera casi inmediata realicen otra erogación económica destinada a la UPR.

Estos niveles de capitalización alcanzados, tanto por causa del apoyo como por otros motivos, son significativos si se considera que la mayoría de las unidades de producción apoyadas se caracterizan por su bajo nivel de capitalización.

Por esta misma razón, los bienes adquiridos han impactado más en los productores tipo I y II, independientemente de la actividad productiva a la que se dediquen, aunque para el 2002 sobresalen las actividades no agropecuarias y agrícolas, en orden de importancia y en el 2004 en los dedicados a actividades agrícolas (Cuadros 46 y 47).

**Cuadro 46. Capitalización por tipo de productor y actividad. Beneficiarios 2002**

Actividad	Tipo					Total
	I	II	III	IV	V	
Agrícola	40.0%	37.3%	35.4%	-	-	<b>38.5%</b>
Pecuaria	27.9%	24.1%	24.9%	2.7%	-	<b>24.4%</b>
No Agropecuaria	44.2%	191.0%	-	-	-	<b>48.0%</b>
<b>Todos los productores</b>	<b>35.7%</b>	<b>30.6%</b>	<b>25.6%</b>	<b>2.7%</b>	-	<b>31.3%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

Nota: Pecuario Tipo IV es 1 productor

**Cuadro 47. Capitalización por tipo de productor y actividad. Beneficiarios 2004**

Actividad	Tipo					Total
	I	II	III	IV	V	
Agrícola	43.3%	2.8%	0.0%	-	-	<b>3.9%</b>
Pecuaria	9.5%	12.6%	10.5%	-	-	<b>11.4%</b>
No Agropecuaria	20.5%	0.0%	24.4%	-	-	<b>15.4%</b>
<b>Todos los productores</b>	<b>15.3%</b>	<b>6.7%</b>	<b>11.2%</b>	-	-	<b>8.9%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2004.

Nota: Actividades no agropecuarias tipo III es un productor, por tanto poco representativo.

**4.1.2.2. Producción y productividad**

Las variaciones mostradas en los principales parámetros productivos se estimaron sólo para beneficiarios 2002, ya que en el caso de los que recibieron apoyo en 2004 todavía no existen cambios importantes que permitan observar el impacto de los bienes.

Los apoyos que se destinaron a actividades agrícolas permitieron incrementar la producción en 23.9% lo cual resulta de aplicar el incremento en el rendimiento (3.4%) a la superficie ponderada de aquellos cultivos que aún se siguen estableciendo desde 2002 y hasta 2004 (Cuadro 48).

**Cuadro 48. Indicadores productivos de cultivos que continúan**

Variable	Indicador
<b>Rendimiento</b>	<b>3.4%</b>
Superficie	6.5%
Composición de la superficie inicial	12.6%
Superficie ponderada	19.9%
<b>Producción</b>	<b>23.9%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

Estos valores están fuertemente influidos por el comportamiento en el cultivo del maíz, que es el más representativo entre los productores encuestados. El incremento en el rendimiento significa un aumento de 0.074 ton/ha, lo que puede contribuir de alguna forma al abasto familiar, ya que la mayoría de esta cosecha se dedica al autoconsumo, aún así deberían de promoverse tecnologías adecuadas a las condiciones de las zonas marginadas con el fin de mejorar aún más estos resultados (Cuadro anexo 12).

El comportamiento de estas variables resultó positivo para los productores tipo I y II denotando incrementos en rendimiento y superficie sembrada; no así para los tipo III en donde al no haberse aumentado la superficie cultivada, y a que un productor no cosechó después de recibido el apoyo, el rendimiento mostró una importante disminución, que se ve impactada por el pequeño número de productores en esta categoría, ocho (Cuadro 49).

**Cuadro 49. Indicadores productivos de cultivos que continúan por tipo de productor**

Variable	Indicador		
	Tipo I	Tipo II	Tipo III
<b>Rendimiento</b>	<b>11.3%</b>	<b>5.9%</b>	<b>-50.8%</b>
Superficie	7.2%	7.6%	0.0%
Composición de la superficie inicial	4.3%	21.2%	0.0%
Superficie ponderada	11.8%	30.4%	0.0%
<b>Producción</b>	<b>24.4%</b>	<b>38.1%</b>	<b>-50.8%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

En el caso de las actividades pecuarias, la producción muestra incrementos significativos, sin embargo es necesario contemplar las precisiones hechas anteriormente respecto al comportamiento de estos hatos, principalmente al tamaño promedio de ellos y lo que en términos reales significan, por eso, en este mismo sentido las unidades en producción se incrementan considerablemente.

Un parámetro que permite ver más claramente el impacto es el rendimiento por unidad el cual refleja mejor las condiciones de las UPR. Por ejemplo, en el caso de los bovinos carne, en donde se tenía un rendimiento promedio de 292 kg por cabeza antes del apoyo, el haberse aumentado en 5.9% significan 17.2 kg más por cabeza, lo que considerando los incrementos en la escala de producción (número de cabezas) y un hato promedio de 5 animales, a un precio de 15 pesos el kg, significarían 1,530 pesos extras, nada despreciables para el tipo de productores apoyados (Cuadro 50 y 51).

**Cuadro 50. Indicadores productivos de actividades pecuarias que continúan**

Variable	Indicador			
	Total	Bovinos carne	Bovinos leche	Caprinos
<b>Producción</b>	<b>55.5%</b>	<b>86.5%</b>	<b>34.1%</b>	<b>60.0%</b>
<b>Rendimiento</b>	<b>6.0%</b>	<b>5.9%</b>	<b>6.3%</b>	<b>0.0%</b>
Unidades en producción (cab)	-	69.1%	22.9%	60.0%

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

**Cuadro 51. Indicadores productivos de actividades pecuarias que continúan por tipo de productor**

Variable	Indicador		
	Tipo I	Tipo II	Tipo III y IV
<b>Producción</b>	<b>114.1%</b>	<b>72.0%</b>	<b>11.5%</b>
Escala de producción	105.9%	60.4%	5.4%
<b>Rendimiento</b>	<b>4.0%</b>	<b>7.2%</b>	<b>5.7%</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

#### **4.1.2.3. Innovación tecnológica**

En las actividades agrícolas este indicador considera si los beneficiarios producen en invernadero, el material vegetativo (semilla o plántulas) utilizado, si riega qué sistema es utilizado y finalmente si las labores agrícolas las realiza en forma mecanizada o no.

Entre los productores apoyados en 2002, ninguno recibió apoyos para invernadero o cultiva de esta forma, los que recibieron material vegetativo que consistió únicamente en semilla de maíz no registran cambios tecnológicos por esta razón, y tampoco se registran avances tecnológicos debido a la mecanización de las UPR, lo cual está en concordancia con los bienes adquiridos.

La única variable que arroja cambio tecnológico en estos productores es el riego, y se refiere a aquellos beneficiarios que recibieron bombas, en la Costa Grande, y que se utilizan en el cultivo de hortalizas. Si bien estos equipos mejoran las condiciones del riego, en términos generales no permiten incrementar de manera significativa el nivel tecnológico, que de hecho sólo pasó de 0.24 a 0.33, donde el nivel máximo es 1.

Las actividades pecuarias tampoco muestran cambios significativos en el nivel tecnológico de las UPR como consecuencia del apoyo, ni por otra razón. En este caso se considera la calidad genética de los animales, la infraestructura y equipo, así como la alimentación. En la primera variable, se denota una mejora en la calidad de los animales con un índice de 0.17 (base 1), mientras que en la segunda de 0.04.

Para los beneficiarios 2004 el panorama es un poco mejor, ya que los que se dedican a la agricultura, registraron un cambio tecnológico de 0.15 gracias a al apoyo, el cual se debe fundamentalmente al concepto de mecanización por los implementos agrícolas recibidos.

En las actividades pecuarias sucede lo mismo, se observó un pequeño avance en la calidad genética de los animales de 0.02 (Cuadro anexo 13).

## 4.2. Impactos de PRODESCA y PROFEMOR

### 4.2.1. Impactos indirectos de PRODESCA sobre beneficiarios con inversiones físicas financiadas por PAPIR

Como se ha venido señalando, los servicios del PRODESCA y en específico de los PSP, han servido para apoyar a los productores en la realización de los trámites necesarios para obtener bienes vía PAPIR.

La proporción de productores que recibieron servicios de asistencia técnica en 2002 fue de 22.6% y en 2004 de 47.6%, según su propia opinión. En este último año, el 100% fue atendido por un PSP y los servicios recibidos fueron de gestión y asistencia, los que participaron en eventos de capacitación representan el 8.8% y los relativos al fortalecimiento de la organización del grupo sólo significan el 1.5% (Cuadro anexo 14).

La cantidad de productores que señalan haber participado en la elaboración de un proyecto productivo o haber obtenido financiamiento resulta nula, no obstante, esto no se atañe directamente a los PSP, sino a las actividades que les fueron adscritas con su contratación (Cuadro 52).

**Cuadro 52. Participación de los productores en servicios sustantivos de PRODESCA**

Beneficiarios que:	2002		2004	
	No. Prod.	%	No. Prod.	%
Han participado en la elaboración de proyectos productivos	1	2.1	1	1.5
Han obtenido financiamiento para un proyecto productivo	0	0.0	0	0
Conocen de la existencia de los talleres de usuarios	0	0.0	0	0
<b>Total de beneficiarios que mencionaron haber recibido asistencia técnica</b>	<b>48</b>	<b>-</b>	<b>68</b>	<b>-</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002 y 2004

Respecto a los impactos en el desarrollo de capacidades gerenciales, productivas y técnicas, en el primer año sólo dos productores mencionaron llevar registros productivos, antes y después del apoyo, y en el 2004 sólo uno. En ambos casos mencionan que no fue por consecuencia de la intervención de los PSP.

A pesar de estas condiciones tan desfavorables para que los PSP puedan desarrollarse y ofrecer servicios de utilidad a los productores más allá de la realización de trámites, los productores los califican positivamente, ya que la mayoría de ellos considera que sus servicios fueron regulares y buenos, en orden de importancia.

Cabe destacar que la proporción de estas calificaciones en el 2002 se encontraba regularmente distribuida alrededor del 40.0% para cada parámetro considerado; sin embargo, para 2004 la proporción de productores que califican estos servicios como regulares se ve considerablemente incrementada con relación a la asignada como buena, ya que la primera pasa a un rango que se encuentra alrededor del 70.0% de las opiniones de los productores, lo cual denota una baja en la calidad de este servicio y un aspecto a atender (Cuadros anexos 15 y 16).

Como se precisó en el capítulo anterior, este subprograma tampoco ha contribuido a impulsar un mercado de servicios profesionales en la entidad, debido fundamentalmente a que los PSP han cumplido con otras funciones y a la nula vinculación que existía con el INCA y el CECADER.

Es hasta el ejercicio 2005, que se plantea promoverlo ante la necesidad que tiene Guerrero de estos servicios.

#### **4.2.2. Impactos de PROFEMOR**

Al no haberse detectado más que un productor que forma parte de una organización económica y como consecuencia de la modalidad en la que operó este subprograma hasta 2004, no existen impactos derivados de su instrumentación. Aquellos que corresponden a los CMDRS y a los CDDRS fueron descritos en el Capítulo 3.

## Capítulo 5

### Estudio de caso

#### **Alternativas de financiamiento para productores de bajos recursos (zonas de alta marginación)**

Se ha planteado que dentro de la nueva orientación que se le dará al Programa a partir del ejercicio 2005, es la aplicación del 100% de los recursos del PAPIR vía proyectos productivos, y que se retomarán las actividades que deben cumplir los subprogramas de PRODESCA y PROFEMOR, apegándose a las Reglas de Operación.

Asimismo se ha sugerido que uno de los riesgos que se enfrentarán con esta nueva visión, es la limitada capacidad económica de los productores para cubrir sus aportaciones obligatorias, especialmente aquellos que se ubican en las zonas de mayor marginación en el Estado, lo cual también estará en función de las dimensiones del proyecto.

Esta situación también puede limitar el acceso de aquellos productores que no dispongan de los recursos necesarios para cubrir sus aportaciones a integrarse a alguno de estos proyectos, restringiendo sus posibilidades de mejorar las condiciones productivas de sus UPR o de incorporarse a una alternativa de desarrollo comunitario.

En el Estado de Guerrero la gran mayoría de la población rural no cuenta con sistemas financieros adecuados a ella, pues acceder a formas de financiamiento formal es casi imposible, en principio, porque carecen de las garantías necesarias; esta situación limita, en cierta medida, sus posibilidades de inversión y con ello las oportunidades de desarrollo.

Atender esta situación resulta prioritario, por lo que bajo esta perspectiva, se considera necesario contemplar:

***Alternativas de financiamiento para la población más desprotegida del sector rural en el Estado, y de esta forma facilitar su acceso a los beneficios que ofrecerá la nueva orientación del Programa.***

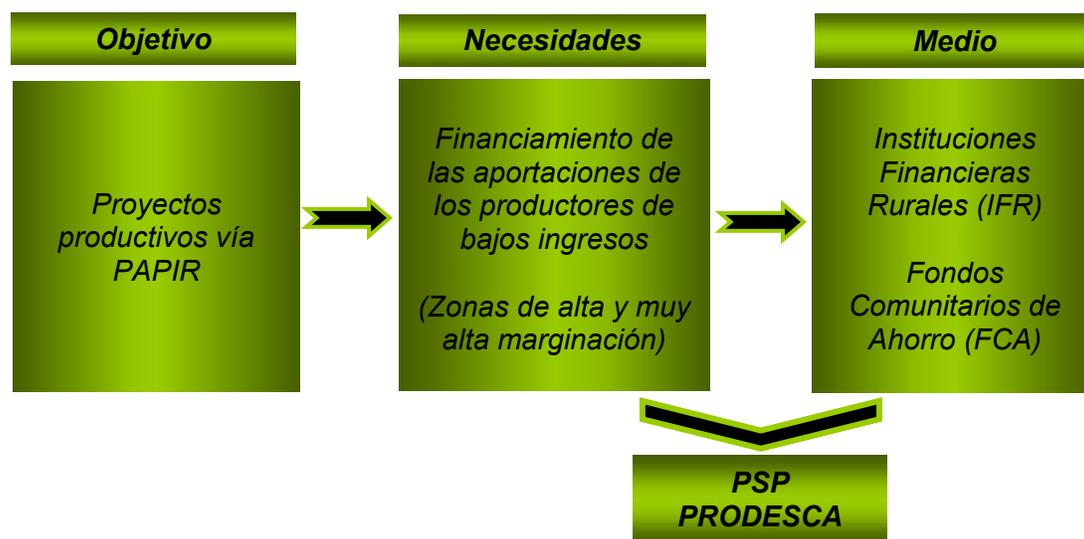
Partiendo de las acciones que en este aspecto han sido impulsadas por la SAGARPA, a través del Proyecto de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), de donde se desprenden las Instituciones Financieras Rurales (IFR), así como lo relativo a los Fondos Comunitarios de Ahorro (FCA)<sup>27</sup>, se plantea:

---

<sup>27</sup> Se entiende por FCA al conjunto de por lo menos 15 habitantes rurales organizados y no constituidos legalmente, que tengan como propósito ahorrar y administrar sus ahorros, y por IFR a organizaciones que presten servicios financieros, con énfasis en el ahorro, ambos operando dentro del marco de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

*La vinculación de estas instancias con los productores participantes en los proyectos productivos que serán apoyados con el Programa, como mecanismo de financiamiento para realizar sus aportaciones correspondientes, en ello se contempla que un aspecto fundamental será la intervención de los PSP PRODESCA para propiciarlo y en su caso consolidarlo (Figura 15).*

**Figura 15. Esquema propuesto para el financiamiento de las aportaciones de los productores de bajos recursos**



### ***Instituciones Financieras Rurales (IFR)***

Actualmente existen en el Estado figuras financieras que están operando que pueden servir de base para que los productores se incorporen a ellas y, de esta forma, lograr el financiamiento que requieren para sus aportaciones. El radio de acción de estas IFR corresponde a las zonas de mayor marginación pues cuentan con una cobertura regional desde la Costa Chica, Montaña Baja y Alta, Costa Grande y el Alto Balsas (Cuadro 53).

**Cuadro 53. IFR existentes en el Estado**

Razón social de la IFR	Cobertura municipal
Cooperativa Suljaa´ S.C.	Xochistlahuaca y radio de acción en 10 municipios.
Chinde´etanyo – Juntos para trabajar S.C.	San Luis Acatlán
Zihuatlán de la Costa Grande S.C.	Tecpan de Galeana y Atoyac
Red Eco de la Montaña S.C.	Huamuxtitlan, Alpoyecá, Xochihuehuetlan y Cualac
Red Maseual Tomin S.C.	Sucursal Huitzucó con cobertura en Tepecoacuilco, Atenango del Río, Copalillo Mártires de Cuilapan y Eduardo Neri
IFR Papagayo S.C.	Acapulco Rural, La Concepción y la zona de Cacahuatpec
Tlapanaltomin S.C.	Tlapa de Comonfort, Copanatoyac, Malinaltepec, Metlatonoc, Acatepec y Chilapa

Fuente: SDR, Dirección de proyectos, 2005.

Estas organizaciones tienen la necesaria solvencia moral ya que cuentan con un expediente limpio en el Buró de Crédito y se encuentran respaldadas por la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV), con representación legal en México y la cual trabaja bajo convenio con la SAGARPA para prestar, en el marco de PATMIR<sup>28</sup>, asistencia técnica y capacitación a las IFR, así como administrar los fondos que SAGARPA, a través de INCA-Rural, pone a disposición de estas instituciones para su constitución y fortalecimiento.

Las IFR se caracterizan por ser eminentemente sociales lo que las convierte en un instrumento factible de ser utilizado por los posibles beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural, además las condiciones para incorporarse a algunas de ellas no resultan estar fuera del alcance de estos productores, ya que las aportaciones para ser socio de alguna de éstas se ubica entre los 100 y 1,000 pesos por socio, según los servicios requeridos.

Estas figuras de financiamiento se han establecido con buenos resultados en las regiones que cubren y muestran un adecuado proceso de crecimiento, beneficiando a sus socios con servicios de ahorro, **crédito**, cambio de cheques y, próximamente, servicios de envío de remesas y recaudación de los créditos del programa Oportunidades Productivas de SEDESOL.

Por lo menos tres de las IFR consideradas muestran un préstamo promedio por encima de los 10,000 pesos, lo cual es un indicador de su capacidad de crédito; los montos presentados podrían cubrir las necesidades de los productores respecto a los requerimientos para sus aportaciones obligatorias (Cuadro 54).

**Cuadro 54. Cartera vigente de las IFR**

Razón social de la IFR	Valor de la cartera vigente (\$)	Préstamos vigentes (No.)	Préstamo promedio (\$)
<b>Cooperativa Suljaa' S.C.</b>	<b>17'393,860</b>	<b>889</b>	<b>19,566</b>
<b>Chinde'tanyo – Juntos para trabajar S.C.</b>	<b>1'540,478</b>	<b>153</b>	<b>10,068</b>
<b>Zihuatlán de la Costa Grande S.C.</b>	<b>235,367</b>	<b>105</b>	<b>2,242</b>
<b>Red Eco de la Montaña S.C.</b>	<b>854,200</b>	<b>58</b>	<b>14,728</b>
<b>Red Maseual Tomin S.C.</b>	<b>179,259</b>	<b>96</b>	<b>1,867</b>
<b>IFR Papagayo S.C.</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>
<b>Tlapanaltomin S.C.</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>

Fuente: SDR, Dirección de proyectos, 2005.

Nota: Información al 31 de octubre de 2004. ND: Información No Disponible

En este sentido cabe destacar que estas instituciones son de reciente creación por lo que su capacidad de crédito, considerando las perspectivas de desarrollo que han mostrado hasta la fecha, pueden incrementarse.

<sup>28</sup> Proyecto financiado con recursos del Banco Mundial.

Por las características propias de las IFR, quizá sean éstas la opción más viable para cubrir las aportaciones referidas, ya que la obtención de un crédito menor puede ser más ágil y expedito que a través de otras instancias, esto por los tiempos en que se deben cubrir dichos montos.

### **Fondos Comunitarios de Ahorro (FCA)**

Este es un mecanismo alternativo pero quizá menos viable en este caso que las IFR, ya que estos requieren de un proceso de formación y en cierta medida de consolidación, no obstante, si bien no son la figura idónea para lograr las aportaciones iniciales, pueden constituirse con miras a que determinado grupo de productores pueda ser beneficiado en próximos ejercicios o para realizar mayores inversiones en un proyecto ya iniciado y consolidarlo.

Lo anterior requeriría de un trabajo previamente planificado y direccionado, tanto por las Coordinaciones Regionales, los DDR y por supuesto con los municipios y los PSP, para que se fueran sentando las bases de ir creando los FCA previos a la solicitud de un proyecto que pueda ser financiado con recursos de PAPIR. Además, esto contribuiría a involucrar a los productores en su propio proceso de desarrollo desde el inicio y que no sólo llegaran los técnicos a ofrecerles el proyecto y a realizarles los trámites correspondientes.

Los FCA, también promovidos por la SAGARPA, ofrecen servicios locales que hacen fácil y segura su operación, ya que se sustentan en el conocimiento y la confianza de los pobladores de cada comunidad. El objetivo de estos fondos, es que los ahorros captados se canalizan a proyectos de sus miembros o de la comunidad.

Otra de las ventajas que ofrecen es que los socios aumentan sus ingresos directamente por la percepción de rendimientos sobre sus ahorros, además otro de los beneficios y que es el de interés en este caso, es que tienen acceso a **crédito**.

### **Vinculación con PRODESCA**

Algunas de las funciones que deben cumplir los PSP es apoyar a los grupos sobre gestión de financiamiento, aspecto también descuidado en el Estado hasta 2004. Bajo esta suposición es que se considera oportuna la intervención de dichos profesionistas en este planteamiento.

Aparentemente, en el Estado existen PSP capacitados en gestión microfinanciera rural, quienes fueron capacitados<sup>29</sup> y autorizados para diagnosticar, promover, capacitar y asesorar la formación y desarrollo de Fondos Comunitarios en zonas rurales.

Sería conveniente aprovechar la existencia de estos prestadores de servicios, no sólo para que impulsen la formación de FCA, sino para que en primera instancia, se ubicaran en aquellas regiones que ya cuentan con una IFR, visualizarán, junto con los CMDRS,

---

<sup>29</sup> A través de la Dirección General de Programas Regionales y Organización Rural en coordinación con el INCA Rural A. C.

proyectos alternativos e iniciaran los trabajos correspondientes a organización del grupo y, paralelamente, su incorporación a alguna IFR.

De no estar ubicados en alguna de las regiones en donde se cuente con una IFR, será necesario partir de la otra alternativa, los FCA, los cuales deberían impulsarse simultáneamente a la gestión del proyecto o bien ser la parte inicial del mismo.

El proceso de trabajo básico que se considera deberían desarrollar los PSP parte de que será a nivel municipal, y en el mejor de los casos microregional, con las siguientes líneas de acción:

1. Alternativas reales de proyectos productivos y su definición
2. Selección del proyecto
3. Necesidades de financiamiento con base en el proyecto y número de miembros del grupo
4. Diagnóstico del mercado financiero microregional
5. Definición de incorporación a alguna IFR o la formación de un FCA
6. Acompañamiento y capacitación a los productores para el acceso a estas fuentes de financiamiento

Naturalmente en los puntos señalados sólo se contempla lo relacionado a las necesidades de financiamiento, sin embargo, esto de ninguna manera deja de lado que este es el primer paso para impulsar un proyecto, y que la labor de los PSP debe continuar para ponerlos en marcha y de ser posible hasta que estén operando por sí mismos.

### ***Ventajas indirectas***

Si bien el objetivo de la vinculación de los productores a estas formas alternas de financiamiento tienen un fin específico, existen ventajas adicionales que se derivan de ello, tales como:

- Cultura del ahorro
- Seguir fomentando la labor iniciada por SAGARPA
- Autogestión y autonomía
- Administración de los recursos propios
- Se amplía y mejora la base económica en áreas rurales marginadas
- Se fortalece el concepto de comunidad, por el enfoque de autoayuda, rentabilidad y organización.

Se puede observar que dentro de estos conceptos se encuentran algunos para los que fueron diseñados los servicios de los PSP, lo cual fortalecería la vinculación entre los subprogramas (PAPIR-PRODESCA) dirigida a obtener mejores resultados con los proyectos implementados en zonas de alta marginación.

### **Reflexión**

Para vincular cualquier forma de financiamiento que no sea a fondo perdido a una proporción significativa de las actividades productivas del medio rural, será necesario establecer mecanismos de acompañamiento y asesoría, tal como la señalada de los PSP, con el fin de garantizar la dinámica exitosa de los proyectos y evitar que entren en cartera vencida.

En este sentido, habrá que considerar y estimar si en algunos casos no resultaría más caro pagar el acompañamiento de estos técnicos y administrar los proyectos que entregar el recurso a fondo perdido, lo cual naturalmente se relaciona directamente con el tipo y la dimensión del proyecto.

Aun así, a pesar de que el costo resultara alto, si se logran algunos éxitos en la ejecución de proyectos, valdría la pena apostar en ellos, especialmente por la posibilidad de replicarlos.

## Capítulo 6

### Conclusiones y recomendaciones

#### 6.1. Conclusiones

##### ***6.1.1. Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno en el Estado***

Durante los últimos ejercicios, el Programa no mostró una evolución dirigida y pertinente a satisfacer las principales necesidades productivas del Estado, ni se ejerció en función de las condiciones imperantes en el medio rural estatal, ya que se operó bajo una sola línea: atención a la demanda.

La operación del Programa bajo el Esquema Guerrero 2004, soslayó la importancia de la implementación de proyectos productivos, dispersando los recursos y limitando los alcances del Programa.

En los últimos cinco años, más del 70% de los recursos se destinaron a equipamiento menor y bienes domésticos, que sin bien permiten cubrir algunas necesidades en la población rural, ninguna son de tipo productivo y/o económico, éstas últimas prioritarias en la entidad dados los niveles de marginación existentes.

Ante las necesidades productivas que se manifiestan en el Estado, resulta poco conveniente que la mayor proporción de los apoyos otorgados se destinen a aspectos no relacionados ni con la producción primaria, ni con ningún otro proceso que genere ingresos.

No obstante que se atendió satisfactoriamente a la población objetivo, los componentes apoyados se destinaron a reponer componentes similares o para el bienestar familiar, por lo que en menor medida se abarcaron procesos de la producción primaria, y en ningún caso existieron apoyos destinados a procesos posteriores a éste.

Uno de los aspectos claves dentro del Estado, es la necesidad de optimizar e incrementar la eficiencia de los procesos productivos dentro de la UPR, sin embargo, el tipo de bienes apoyados no lo han permitido.

Otra de las principales necesidades en el medio rural de Guerrero es el encadenamiento de los procesos productivo, de transformación y de comercialización, en aquellos productos que muestran potencial en determinadas regiones, sin embargo, durante el ejercicio que se evalúa, ninguno de los componentes otorgados se dirigió a este fin y tampoco existió algún proyecto destinado a ello con recursos de PAPIR, desaprovechando de esta forma las potencialidades propias del Estado.

Si de por sí son limitados los productos y regiones que en el Estado muestran potencial de desarrollo más allá del productivo, es decir mediante la agregación de valor, el no haberlos atendido durante todos estos años, arroja una importante pérdida de tiempo que

se traduce en limitar las oportunidades que los productores pudieran haber ido alcanzando en materias tales como la inocuidad y el comercio.

Las condiciones en que se desenvuelven las actividades agropecuarias, reclaman la presencia e instrumentación de programas integrales y la optimización de los recursos invertidos en el medio con el fin de proporcionar la atención que permita revertir el actual deterioro ecológico y productivo.

Los principales logros del Programa son una amplia cobertura geográfica, la atención a la población marginada en el Estado, así como el haber contribuido con el otorgamiento de bienes de capital que han permitido facilitar las labores productivas y domésticas a los beneficiarios.

La excesiva atención a la demanda ha reforzado el poco interés de los productores a organizarse con objetivos productivos o comerciales, aspecto de por sí poco arraigado en la entidad, y ha fomentado el paternalismo.

La forma en que operó el PRODESCA no respondió a las imperantes necesidades que tienen los productores rurales de mejorar y fortalecer sus capacidades. El haber anulado la asistencia técnica y la capacitación impidió sentar las bases o avanzar en ello así como en una oferta de servicios profesionales, aspectos que en sí mismos son difíciles de alcanzar por la idiosincrasia propia de los pobladores rurales; asimismo esta situación retrasó los avances que en este sentido se hubieran podido lograr, mediante el aprovechamiento de las ventajas que en estos conceptos ofrece el diseño del Programa.

El aspecto organizativo, y especialmente la búsqueda del encadenamiento de los procesos, es una necesidad imperante en las principales cadenas definidas como prioritarias, no obstante, las acciones del PROFEMOR se vieron nulificadas por lo que tampoco se pudo dar respuesta a esta prioridad estatal.

### **6.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa**

La orientación de atención a la demanda y la poca importancia a la generación de proyectos productivos no facilitó la sinergia entre los subprogramas y menos aún entre diferentes programas, federales o estatales, más allá de la poca coordinación interinstitucional que permanece como parte de una inercia prácticamente nacional, asimismo, esta forma de operar no exigía ningún tipo de complementariedad con otros programas.

Por el contrario, ello derivó en una total desarticulación de los subprogramas y de acciones, consecuencia también de que el Programa se operara sin ninguna estrategia definida de desarrollo rural en el Estado.

Asimismo, ello desembocó en una dispersión de los importantes montos que se destinan al medio rural, por lo que no se detecta ningún resultado importante limitando y retardando aún más los posibles avances que se hubieran podido alcanzar.

La constitución del 100% de los Consejos Municipales, es el principal logro del Esquema Guerrero, no obstante por el poco tiempo que tiene su conformación aún no se

encuentran plenamente consolidados, originando que su instauración no se refleje todavía en una adecuada operación.

Especialmente en el ejercicio 2004, aprovechando la línea de atención a la demanda, algunos municipios se valieron de esta situación para otorgar los apoyos con fines proselitistas, ante el próximo cambio de presidencias municipales.

Uno de los principales obstáculos observados en los CMDRS, son la capacitación de sus integrantes en torno al diseño del Programa y a las Reglas de Operación que lo rigen, así como la permanencia que ellos tienen en su puesto (un año), lo cual no permite crear un compromiso con el largo proceso que involucra el desarrollo rural.

No existen diagnósticos ni planes municipales que planteen una estrategia clara e integral de desarrollo rural a corto, mediano y largo plazo, y que parta de las condiciones y potencialidades reales de su territorio, incluyendo a su población.

La ausencia de estos diagnósticos y planes, ha reforzado que en muchos municipios las solicitudes sean aprobadas a discreción, lo cual naturalmente no sólo es consecuencia de ello sino también de las condiciones propias de cada municipio y de cada presidente municipal o de Consejo.

De ello se deriva que la selección y aprobación de las solicitudes sean uno de los principales problemas que enfrenta la operación del Programa, repercutiendo en la población beneficiada y en sus posibles efectos, ya que impiden aún más la óptima asignación de los recursos e impacto de los apoyos.

Existe el peligro de que si siguen operando los Consejos municipales a discreción se fortalezcan cotos de poder, procesos que después resultan difíciles de revertir.

No existen mecanismos definidos para la evaluación de las solicitudes, por lo que los criterios utilizados dependen de cada UTOM, reforzando la situación anterior y la desvinculación con las necesidades de la población de los ayuntamientos.

Otro aspecto que contribuyó al otorgamiento disperso de bienes, fue que los PSP fueran los responsables de la distribución de los recursos, ya que cada uno de ellos los colocaba según su propia decisión sin dirección y sin ningún tipo de coordinación entre ellos.

Otro resultado de esta situación, es que los pocos proyectos presentados en este ejercicio no se apegaron a una línea directriz basada en un diagnóstico municipal, sustentado en las necesidades productivas de las UPR, en las posibilidades reales de desarrollo ni en la disponibilidad de recursos humanos, físicos y financieros de cada uno de ellos.

El haber eliminado las funciones básicas de los PSP, debilitó una potencial ventaja que se tuvo bajo la operación del Esquema Guerro, esto es, tener en los 77 municipios del Estado, a por lo menos tres PSP asignados, quienes pudieron haber tenido importante influencia en capacitación y generación de proyectos.

Esta conjunción de factores ha desembocado en que como resultado de los ejercicios anteriores, y naturalmente en el que se evalúa, no existan proyectos exitosos en el Estado derivados de las aportaciones del PAPIR y mucho menos del PRODESCA y PROFEMOR.

Hasta la fecha, las funciones de la UTOE no han contribuido plenamente a la ejecución del Programa y al enlace y articulación entre las Coordinaciones Regionales.

En el Estado no existe hasta el momento algún estudio específico sobre la estratificación de los productores rurales, ni sobre la posibilidad de otorgar apoyos diferenciados, lo que desemboca en que los apoyos se dirijan por igual a todos los productores, sin considerar su condición de marginación.

Esta generalización en los criterios para otorgar los apoyos, limita el acceso a ciertos productores y se los facilita a otros, debido a que las posibilidades económicas que tiene un productor para acceder a componentes que le permitan detonar el crecimiento de su UPR no es igual en aquellos municipios que presentan los niveles más altos de marginación contra los que muestran niveles bajos o medios.

El mecanismo de reembolso implementado ha traído beneficios a los productores, ya que les ha permitido, especialmente a los de bajos ingresos, acceder a los apoyos una vez que han reunido únicamente la parte correspondiente a su aportación.

Por otro lado, este mecanismo ha llevado a que algunos proveedores se aprovechen de esta situación incrementando los precios, al aceptar las condiciones de pago que establece el Programa, y convirtiéndose en distribuidores de cualquier bien en contra de la calidad ofertada.

### **6.1.3. Principales impactos**

Los impactos observados, especialmente en los referidos a ingreso y empleo, no justifican los importantes montos invertidos en el medio rural a través del Programa.

Las actividades agrícolas mostraron un descenso en el ingreso neto, tomando como base el año 2002 y hasta la fecha, las cuales hacen referencia especialmente a los maiceros del Estado, ya que éstos constituyen el mayor número de beneficiarios en esta rama.

Si bien esta situación no es totalmente atribuible al Programa, sí denota que no se pudo impactar positivamente en esta situación para por lo menos mantener el nivel de ingresos, lo cual encuentra explicación fundamentalmente en que el tipo de bienes otorgados no permiten mejorar las condiciones productivas de las UPR.

Las actividades pecuarias, representadas por los bovinos carne y leche, mostraron un incremento en el ingreso neto que se deriva básicamente del aumento en el hato como consecuencia del apoyo, y del aumento en los rendimientos entre antes y después del mismo.

Las actividades no agropecuarias mostraron un importante incremento en el ingreso neto, pero además muestran la posibilidad de impulsar actividades diferentes a las agropecuarias que además de contribuir a satisfacer ciertas necesidades de servicios de la población, pueden también ser generadoras de ingresos y empleo.

A pesar de que algunas actividades mostraron impactos positivos en el ingreso neto, en términos monetarios éstos aún son marginales, ya que si bien contribuyen de alguna manera a la economía familiar, resulta difícil revertir las difíciles condiciones en que se

encuentra, de tal manera que cualquier esfuerzo que tienda a mejorarlas, será de gran valía.

Los empleos que se generaron a raíz de la instrumentación del Programa suman en total 6.1, que significan 0.02 por cada productor beneficiado y se necesitaría apoyar a 38.8 productores para generar un empleo, considerando jornales familiares y contratados.

Bajo estas consideraciones, se puede observar que en términos estrictos el Programa no está siendo generador de empleo, sino que más bien con los niveles mostrados ha contribuido a mantener a la familia con ocupación, lo cual también es positivo porque en esta medida se fomenta el arraigo en la comunidad.

Otro de los impactos positivos fue que el cultivo de maíz, así como el ganado bovino de carne y leche, mostraron incrementos en sus rendimientos; el primer caso es de especial interés ya que contribuye al abasto familiar (0.074 ton/ha). A pesar de que estos aumentos en los rendimientos parecieran poco significativos, muestran que existe un potencial todavía explotable.

Los principales impactos de segundo nivel se encuentran en la capitalización de las UPR, en donde los beneficiarios 2002 se ven más favorecidos que los 2004, como respuesta al tipo de bienes entregados.

#### **6.1.4. Reflexión general**

Si bien la modalidad bajo la cual se operó el Programa en el Estado muestra dos ventajas fundamentales, conformación del 100% de los CMDRS y su amplia cobertura geográfica, también arroja vacíos que deberán ser cubiertos para que los recursos que se destinan a través de éste se optimicen y se tienda a cumplir los objetivos que le dieron origen.

Los lineamientos que se han establecido para el ejercicio 2005 buscan revertir la orientación que se ha descrito, sin embargo, al ser una de sus principales líneas la aplicación del 100% de los recursos vía proyectos, se enfrentarán importantes factores de riesgo, tales como romper la inercia a la que están acostumbrados los productores del Estado (atención a la demanda) y el poco interés de organizarse en torno a aspectos productivos.

Esta orientación del Programa, puede ser difícil de instaurar, por lo que probablemente en este primer ejercicio no se obtengan los resultados esperados con esta nueva visión, ya que en este proceso no sólo existe el riesgo derivado de los productores, sino también exigirá de los operadores, especialmente de los que están en mayor contacto con los beneficiarios, el apego a las Reglas de Operación, convirtiéndose en sí mismo en otro factor de riesgo y un reto a enfrentar.

## 6.2. Recomendaciones

El planteamiento de las recomendaciones a partir de cada uno de los conceptos que se establecieron para ser evaluados, no pretende establecer que éstas son excluyentes o aisladas, sino por el contrario, la mayoría de ellas se complementan y se visualizan como parte de un conjunto de acciones que deberán impulsarse e implementarse simultáneamente, aunque de manera ordenada y acorde a los procesos que las involucran.

### 6.2.1. Entorno y resultados del Programa

**Implementación de proyectos productivos-estratégicos.** Una forma de contrarrestar la situación del medio rural y de optimizar los recursos del Programa, es mediante la instrumentación de proyectos productivos que han sido identificados previamente como prioritarios para el Estado, los cuales pueden ser previamente seleccionados considerando inicialmente uno o dos por región, no se requiere impulsar muchos sino pocos pero de calidad e impacto. Ello requiere de varios procesos que los soporten, como los que se detallan a continuación, así como de su manejo en el tiempo, para programar en el mediano y largo plazo el desarrollo rural, sobre todo en el nivel geográfico y social de las comunidades, es decir, desplegar adecuadamente el plan de desarrollo rural sustentable.

**Participación directa de los involucrados en la operación.** Será necesario que la definición, elaboración y seguimiento de estos proyectos cuente con la participación activa de los Jefes de DDR, de los Coordinadores Regionales y de los presidentes de los CMDRS, y aprovechar la existencia de los PSP, los cuales deberán de ser coordinados y supervisados constantemente. La coordinación y participación de estas instancias puede tener su origen en las reuniones de la Comisión de Desarrollo Rural, para después tener continuidad en cada una de las regiones.

**Concentrar recursos.** Se requiere dar prioridad a proyectos detonadores, lo que significaría concentrar recursos del Programa no sólo en áreas productivas específicas, sino también geográficas; esto no significa descuidar proyectos menores, sino priorizar.

**Complementariedad y confluencia de recursos.** Dado que existen en la entidad proyectos ya identificados, algunos de ellos que consideran procesos de agregación de valor y comercialización, y que requieren de importantes montos que quizá rebasen los establecidos por la normatividad, una manera de subsanar estos requerimientos es mediante la confluencia de recursos, la cual puede ser dentro de los mismos programas de la Alianza o bien mediante otros de origen federal o estatal.

Las actividades relacionadas con la concentración y confluencia de recursos pueden ser tareas que se realicen dentro de los CMDRS, asignándosela específicamente a algunos de sus miembros o formando un pequeño grupo que los impulse y consolide.

**Direccionar los proyectos.** No sólo se plantea apoyar proyectos ya identificados, sino también aquellos que se puedan generar, sin embargo, en este último caso resulta primordial que no sólo se definan en apego a las necesidades o preferencias de los productores, sino también que consideren la vocación del suelo y la disponibilidad de

recursos, principalmente físicos, de servicios y de infraestructura, es decir no resulta conveniente apostar a la agricultura donde no existe vocación.

**Integralidad en las acciones.** Las acciones que se ejecuten a través del Programa deberán permitir aprovechar algunas ventajas comparativas de ciertas zonas, por ejemplo en las regiones donde se está produciendo frutas y hortalizas con buenos resultados hasta el momento y donde las condiciones agroclimáticas no son una limitante, canalizar esfuerzos y recursos que les permitan subsanar otras limitantes, como el financiamiento, la capacitación y los mercados.

**Impulsar la organización de los productores participantes.** Una de las principales condicionantes de éxito o fracaso de los proyectos es la participación organizada de los productores, por lo que la implementación de estos proyectos, deberá contemplar este aspecto mediante la participación directa de los técnicos PROFEMOR.

**Reorientar el otorgamiento de los apoyos.** Dar prioridad a proyectos es en sí misma una forma de reorientar los componentes, sin embargo, como existe la posibilidad de que se apoyen proyectos de pequeña escala o en algunos casos se tenga que responder a la demanda, deberán implementarse mecanismos que permitan delimitar que las solicitudes aprobadas sean aquellas que impliquen bienes que realmente puedan impactar en los procesos y capitalización de las UPR; esto sería una forma de propiciar una capitalización dirigida, lo cual requeriría de la participación oportuna de los PSP.

**Órgano rector.** La mayor parte de las acciones señaladas anteriormente, como la concentración de recursos y acciones, así como la complementariedad de los programas, no es tarea fácil, por lo que se considera necesario que exista un órgano rector que las impulse, que coordine, regule y canalice las acciones a donde se pretenden dirigir.

En este sentido se considera que la Coordinación General de Planeación y Desarrollo Rural, perteneciente a la SDR, debe realizar esta labor, y ser validada en el seno de la CDR, para su aprobación. Quizá la función básica en este sentido es direccionar los proyectos que se van a apoyar propiciando la confluencia de programas y recursos, para evitar con ello su dispersión, quien además deberá estar respaldada por la UTOE, una vez que esta instancia se reestructure.

Esta misma instancia es quien debe reorientar los programas y los proyectos a que sean parte de una estrategia integral.

### **6.2.2. Gestión del Programa en temas relevantes**

**Operar cada uno de los subprogramas con base en las Reglas de Operación.** Devolver a cada uno de ellos las funciones y objetivos para los que fueron creados permitirá mejorar la operación y lograr mejores resultados. Ello no significa que se puedan hacer adecuaciones en función de las condiciones del Estado, pero será conveniente que éstas no desvirtúen el carácter mismo del Programa.

**Revisar cuidadosamente la oportunidad de PRODESCA en el Estado.** A partir de la participación de los PSP en los ejercicios anteriores y de los resultados obtenidos, se ha planteado regresar a éstos sus funciones originales, sin embargo, se sugiere una revisión cuidadosa y un análisis de la capacidad y actitud de servicio de estos profesionistas, ya

que de implementarse el subprograma se requerirá integrarlos a un proceso de capacitación dirigida, tanto hacia los ámbitos considerados en los proyectos productivos prioritarios que se apoyen como en lo referente a la profesionalización de sus servicios.

Esta capacitación permitiría reorientar la participación de los PSP en el concepto global del Programa, de lo contrario, valdría la pena valorar si este esquema puede funcionar con respecto a las necesidades que en esta materia tiene el Estado.

**Plan estratégico de desarrollo rural.** Resulta prioritario que el Gobierno del Estado defina claramente su estrategia de desarrollo rural a corto, mediano y largo plazo, bajo lineamientos y acciones claramente especificados que permitan enfocar las acciones que se ejecuten. Una aportación importante en ello lo puede hacer la Secretaría de Desarrollo Rural a través del nuevo enfoque que se pretende dar al Programa, lo cual prácticamente ya se está ejecutando en el ejercicio 2005, sin embargo es importante establecerlo ya que será la base para mejorar los resultados alcanzados.

**Realizar acciones que colaboren a sentar las bases de un desarrollo integral y sostenido.** Esto es especialmente importante en las zonas marginadas de la entidad, aunque de ninguna manera se excluye el resto del Estado. Una forma para iniciar este proceso es que en este año se instale un taller participativo, que puede ser regional o estatal, con la presencia de las empresas evaluadores, con lo más destacado de los PSP, la gente de base de las UTOM y la UTOE, así como los funcionarios normativos y operativos de mayor injerencia para dar confianza a la participación y se motive la reflexión que lleve a determinar lineamientos al respecto y retomarlos con el fin señalado.

**Plan rector de operación.** Como parte de lo anterior, también es de fundamental importancia que se establezca un plan rector de operación, que defina claramente la participación y responsabilidades de cada una de las instancias involucradas. Esto permitirá complementar lo contenido en las Reglas de Operación.

**Reingeniería de procesos.** Por la inercia que se traía en la operación de los ejercicios previos, es recomendable que se realice una reingeniería de procesos, nuevamente considerando a todas las instancias involucradas en la operación del Programa, en donde inicialmente se definan las actuales rutas de cada uno de los procesos operativos, se identifiquen puntos débiles y limitantes así como áreas de oportunidad y posteriormente se definan nuevas rutas; de este proceso deberán derivarse manuales de procedimientos. Actualmente existen áreas específicas que requieren de atención inmediata en este sentido, como la UTOE.

La reingeniería de procesos lleva consigo el concepto de profesionalización de los servicios que brindan los involucrados en la ejecución del Programa a los productores.

**Modificar la actuación de la UTOE.** Uno de los resultados del planteamiento anterior será propiciar dentro del personal que en ella labora, actitudes de trabajo propositivas y tendientes a aportar constantemente elementos de mejora para el Programa, ya que están permanentemente en contacto con los operadores de campo, lo que los provee de elementos esenciales para ello. Otro aspecto importante es que la información que acopian la conviertan en verdaderas herramientas de análisis para reencausar las acciones del programa cada vez que esto sea necesario. Ello no requiere crear áreas especiales dentro de este organismo, simplemente darles un nuevo enfoque.

**Capacitación integral.** Es indispensable que la reingeniería de procesos se respalde y acompañe también de un proceso de capacitación integral, la cual no deberá estar referida exclusivamente a aspectos meramente técnicos que pudieran detectarse, sino también necesitará contemplar aspectos medulares que pueden conducir a un verdadero cambio de actitud en los involucrados, tales como calidad en el trabajo y mejoramiento continuo. Es indispensable poner especial cuidado en los operadores que conforman la periferia de la estructura, especialmente en lo correspondiente a la mecánica operativa para que puedan apropiarse de la nueva forma en que operará el Programa.

**Impulsar el proceso de consolidación y maduración de los CMDRS.** La municipalización y la consolidación de los Consejos requieren un proceso de maduración que debe ser sustentado en diferentes aspectos, tales como la capacitación de sus miembros, la elaboración del Plan Municipal con base en un verdadero diagnóstico que arroje las posibilidades de proyectos de inversión detonantes y la real integración de los servicios que ofrecen los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR.

En este sentido es conveniente realizar una revisión de su estructura con el fin de determinar si se apega a las condiciones estatales y tal vez se requiera establecer un perfil de consejero e incluso de presidente del mismo, ya que ahora obedece a la estructura política y esto pudiera no ser lo más adecuado.

**Capacitación de los consejeros y de las UTOM.** Inicialmente deberá contemplar la adecuada comprensión de las Reglas de Operación, que vaya más allá de conocer los requisitos para acceder a los apoyos y su posterior aplicación, sino que se busque un entendimiento y, en el mejor de los casos, apropiación, de los efectos y resultados que se pretenden obtener con la ejecución del Programa como parte de una estrategia rural estatal y nacional. Al igual que en el caso anterior es importante buscar una capacitación integral.

**Establecimiento obligatorio de reglamentos internos en los CMDRS.** Esto permitirá limitar a aquellos presidentes municipales o consejeros que pretendieran ejercer el Programa con intereses distintos a los que se buscan. Este reglamento deberá ser de carácter estatal, es decir, en principio ser el mismo para todos los municipios con la posibilidad de hacer adecuaciones en aquellos casos que se justifique. Su existencia también permitirá homogeneizar algunos criterios clave, como los mecanismos de aprobación de solicitudes.

**Homogeneizar los criterios de selección y aprobación de solicitudes.** Partiendo que desde el ejercicio 2005 se apoyarán básicamente proyectos, resulta recomendable estandarizar los criterios de evaluación de las solicitudes, en donde siempre se de prioridad a las necesidades productivas de los ayuntamientos y se muestre apego a las Reglas de Operación, esto en sí mismo, debería ser el Plan de Desarrollo Rural Sustentable. Una vez logrado esto, es tarea posterior la capacitación de las UTOM para garantizar su correcta aplicación.

**Incrementar la permanencia de los Consejeros.** Actualmente los consejeros duran un año en sus puestos. Es conveniente que esta permanencia no sea tan corta y que tampoco se rija por la duración de los presidentes municipales, sino que más bien esté en función de los resultados que aporten. Una mayor temporalidad en este cargo puede provocar un mayor compromiso de algunos de ellos y también contribuir a dar continuidad

a ciertas acciones, lo cual permitiría no desaprovechar recursos humanos capacitados y aquellos financieros destinados a la capacitación.

**Elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo rural municipales.** La elaboración de un diagnóstico que refleje realmente las condiciones y potencialidades productivas de un ayuntamiento es de gran importancia ya que es la directriz de las siguientes acciones a realizar, es decir, de éste se debe derivar el Plan municipal de desarrollo rural. De aquí nace la importancia de que estos instrumentos se realicen con seriedad para que permitan priorizar acciones que puedan convertirse en detonantes del desarrollo integral y sustentable. En este sentido también es conveniente que se establezcan lineamientos base para su realización, así como la obligatoriedad del mismo.

Los tres elementos anteriores deben ser parte esencial del Reglamento Interno de los CMDRS.

**Impulsar acciones intermunicipales.** Dado que existen muchos municipios que reciben montos que no les permiten impulsar proyectos que contribuyan a detonar el desarrollo rural, se plantea que en estos casos se realicen proyectos que vayan más allá de las fronteras municipales, es decir, que se coordinen los municipios (CMDRS) que se encuentran en estos casos y que sumen recursos financieros y humanos, para implementar proyectos de mayor envergadura.

Esto parte de que las fronteras municipales no rompen el paisaje productivo ni dividen necesariamente a la población, por lo que es factible este tipo de colaboración para optimizar recursos.

**Fortalecer la coordinación entre municipios y Gobierno del Estado.** Aprovechar la estructura con que cuenta la Secretaría de Desarrollo Rural, es decir las Coordinaciones Regionales, para entablar vínculos más estrechos que permitan mejorar la operatividad en su conjunto. Asimismo, esta coordinación permitirá al Gobierno del Estado apuntalar los procesos de consolidación, atendiendo inicialmente aquellos aspectos que han sido identificados como obstáculos.

### **6.2.3. Impactos**

**Articulación entre los subprogramas.** Esta es una tarea que no se observa difícil si se parte de que este concepto puede implementarse directamente desde la Coordinación General de Planeación y Desarrollo Rural (SDR) y los CMDRS, es decir, al interior de estos puede asignarse a un consejero cuya principal función sea ésta y específicamente sobre los proyectos que se estén trabajando, los cuales también pueden ser apoyados por los Coordinadores Regionales en esta labor, esto permitiría optimizar los recursos con el fin de lograr mejores impactos.

**Fortalecer y replantear el esquema de reembolso.** Si bien éste ha funcionado es necesario evitar que permita lograr ventajas especialmente a los proveedores, una acción que pudiera evitarlo es sumando a este esquema un directorio de proveedores confiables y especializados.

**Propiciar la generación y transferencia de tecnologías adecuadas.** Con especial atención a las zonas de mayor marginación. Un elemento esencial que deberán contener

los diagnósticos municipales son sus necesidades en este concepto, asimismo, tarea esencial de los consejeros, o de uno en especial, será trasladar estos requerimientos a la Fundación Produce con el fin de propiciar su apoyo, asimismo, por la importancia que este aspecto tiene, deberá ser función de la Comisión de Desarrollo Rural regir, definir y dar seguimiento a este aspecto.

**Criterios de seguimiento.** Cada uno de los Consejos debe contar con un área de seguimiento que verifique que las solicitudes aprobadas realmente se están apegando a lo derivado del diagnóstico y que corresponde con el plan municipal y el plan rector estatal, quien a su vez deberá reportar sobre este seguimiento, a través de los Coordinadores Regionales, a la Comisión de Desarrollo Rural, para que ésta sea la instancia que tome decisiones al respecto, para sustentar o reorientar lo correspondiente.

**Incrementar la participación social en los CMDRS.** Es importante que los Consejos se planteen dentro de sus funciones difundir más entre su población la forma en que se desarrollan sus principales funciones, atribuciones y obligaciones, por lo menos entre aquellos productores que se acercan a esta instancia a solicitar apoyos, ya que éstos Consejos pueden convertirse en una instancia en donde la toma de decisiones se de a través de los actores directos y representativos del municipio, pudiendo derivar en acciones tendientes al impulso del desarrollo desde el ámbito local y de manera integral.

**Fortalecer y direccionar apoyos a actividades no agropecuarias.** Los resultados obtenidos arrojan una importante línea por explorar en este sentido, por ello se considera conveniente incluir dentro de los proyectos estratégicos aquellos que no sean de carácter agropecuario, como molienda de nixtamal, panaderías, tortillerías, producción de sal o actividades pesqueras y turísticas en las Costas, mediante el apoyo de actividades de ecoturismo como cabañas y restaurantes en las playas, ya que además de dar servicio a la comunidad ofrecen alternativas ocupacionales.

Estas alternativas son especialmente relevantes entre la población joven, ya que no sólo no encuentran apego a las actividades relacionadas con el campo, sino que tampoco existen opciones distintas en sus comunidades.

Asimismo, ello puede contribuir a ir generando un mercado de servicios dentro de las comunidades, en muchas de ellas casi inexistente, lo cual también se puede reflejar, en el mediano plazo, en mantener a la población en sus lugares de origen.

En este caso es importante poner especial cuidado en la correspondencia entre las actividades que se apoyen y las tradicionalmente realizadas en las comunidades, para evitar que un desapego a las nuevas se convierta en un factor de fracaso.

**Fortalecer la distribución de los apoyos pecuarios.** Partiendo de la vocación del suelo en la entidad y de que entre los componentes que más impactaron a las UPR fueron los destinados a las actividades pecuarias, destaca que no sólo se cubrió una necesidad de estos productores, sino que además se supieron aprovechar de tal manera que las condiciones de las UPR mejoraron, ello lleva a considerar que deberían de orientarse más apoyos pecuarios en aquellas zonas que sea factible.

Paralelamente es conveniente que la distribución de los apoyos también se haga bajo una visión integral, esto es, si se apoya con sementales o vaquillas, el siguiente paso es brindar los componentes que permitan mejorar el manejo del ganado productivo,

reproductivo y sanitario, o apoyar a los productores con asistencia de PSP o mediante la vinculación con DPAI, para que desarrollen las UPR:

**Fortalecer la producción de especies menores.** Estas actividades son una excelente alternativa en las zonas marginadas, ya que sus recursos naturales son escasos y los productores tienen importantes limitaciones económicas. El enfoque de dirigir apoyos a estas actividades es fortalecer las actividades de traspatio, y de ser posible, que se desarrollen como una actividad económica para las familias.

**Colectivizar apoyos.** Una forma de optimizar los recursos y de generar impactos, es aplicando recursos en acciones necesarias para la mayoría de los pobladores de una comunidad, por ejemplo instalar un mercado, donde participen todos los productores, tal y como se trata de hacer en cadenas productivas. En este punto vale la pena retomar los sistemas tradicionales existentes en muchas comunidades, especialmente las indígenas, tal es el caso de la región de la Montaña.

## Bibliografía

Cervantes Núñez, Antonio. Estratificación de Productores de Guerrero, SAGARPA-UAG, 2005.

Diario Oficial de la Federación, 25 de Julio de 2004. 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 2004).

Gobierno del Estado de Guerrero, Plan Estatal de Desarrollo, 1999-2004. Guerrero, 1999.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Información Geográfica, Municipios del Estado de Guerrero México, 2005.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Información Geográfica, Anuario Estadístico del Estado de Guerrero. México, 2003.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Delegación Estatal, Informe de Resultados 1990-1999 Guerrero, México, 2000.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Delegación Estatal, Informes productivos Guerrero, México, 2005.

Servicio de Administración Tributaria, Índice Nacional de Precios al Consumidor. México, 2005.

# Anexo 1

## Metodología de evaluación

La metodología utilizada para el desarrollo de esta evaluación fue desarrollada en su totalidad por la Unidad de Apoyo-FAO.

### Instrumentos de Trabajo

La ejecución de los trabajos se apegó estrictamente a los Términos de Referencia y a la metodología diseñada por la UA-FAO. Dicha metodología incluyó la Guía Metodológica para la Evaluación Estatal del Programa Desarrollo Rural para la Evaluación Estatal de Alianza para el Campo 2004, los cuestionarios para beneficiarios 2002 y 2004, las guías de entrevistas a otros actores, documentos sobre el método de muestreo, soporte técnico para el cálculo de indicadores y para determinar la tipología de productores, los cuales fueron proporcionados a través de los talleres realizados, así como el sistema informático en el cual se capturaron los cuestionarios y entrevistas.

Para la colecta de la información se utilizaron los siguientes instrumentos:

- Encuesta a beneficiarios 2002 del Programa Desarrollo Rural
- Encuesta a beneficiarios 2004 del Programa Desarrollo Rural
- Guías de entrevista a funcionarios y otros actores.

### Fuentes de información

- Informes de evaluación externa estatal del Programa:

Con el propósito de dar continuidad y seguimiento a los resultados de evaluación de años anteriores, se consideraron como fuente de información básica los informes de evaluación de los últimos años.

- Información documental referida al Programa:

Reglas de Operación, Anexos Técnicos, lista de beneficiarios 2002 y 2004 e Informes de avance, entre otros.

- Información documental sobre el entorno de las actividades apoyadas por el Programa:

Documentos de política sectorial a nivel estatal, general y en lo particular referidos al Programa (planes y programas de desarrollo y diagnósticos).

- Estadísticas del sector en el Estado y en el ámbito nacional.
- Bibliografía especializada referida a los temas que aborda el Programa.
- Encuestas a beneficiarios 2004 y 2002:

Se aplicaron las encuestas solicitadas por el CTEE a los beneficiarios seleccionados con base en el marco muestral. Esta información fue el insumo para elaborar la tipología de productores y para calcular los indicadores de resultados e impactos.

- Entrevistas a funcionarios y otros actores relacionados con el Programa:

Se aplicaron las determinadas en la Guía Metodológica, así como aquellas convenidas con el Coordinador del CTEE. Fueron la base para el eje temático sobre gestión y complementaron el análisis del entorno.

### **Diseño Muestral**

#### **Cálculo de la Muestra para el Programa de Desarrollo Rural 2004**

A partir de la metodología expuesta en el documento Método de Muestreo (UA-FAO, febrero 2005) y de las bases de datos de beneficiarios 2004 y 2002 se determinó el tamaño de muestra, a partir de la siguiente fórmula:

$$n = \frac{\theta}{1+(\theta/N)}$$

Donde:  
 $n$  = Tamaño de la muestra  
 $\theta$  = Parámetro para determinar el tamaño de una muestra aleatoria simple con reemplazo (específico para el Estado de Guerrero)  
 $N$  = Número de beneficiarios

#### **Beneficiarios 2002:**

$$\begin{aligned} \theta &= 237.6 \\ N &= 45,232 \\ \theta/N &= 0.00525292 \\ 1+(\theta/N) &= 1.00525292 \end{aligned} \quad n = \frac{237.6}{1.00525292} = 236.358428 = \mathbf{236}$$

#### **Beneficiarios 2004:**

$$\begin{aligned} \theta &= 134.2 \\ N &= 12,309 \\ \theta/N &= 0.01090259 \\ 1+(\theta/N) &= 1.01090259 \end{aligned} \quad n = \frac{134.2}{1.01090259} = 132.752652 = \mathbf{133}$$

Por tanto, el tamaño de muestra resultante fue de 369 encuestas, no obstante, como se había señalado anteriormente, **el CTEE solicitó levantar 400 encuestas**, las cuales tuvieron la siguiente distribución:

<b>Tamaño de muestra resultante de la aplicación del Método</b>	<b>TAMAÑO DE MUESTRA APLICADO</b>
236 encuestas a beneficiarios 2002	<b>253 encuestas a beneficiarios 2002</b>
133 encuestas a beneficiarios 2004	<b>149 encuestas a beneficiarios 2004</b>
369 encuestas en total	<b>402 encuesta en TOTAL</b>

La distribución entre beneficiarios 2002 y 2004 para las 402 encuestas, respetó los lineamientos establecidos para la distribución poblacional, es decir, se encuestó proporcionalmente a un mayor número de productores que recibieron apoyo en 2002 debido a que en estos casos fue posible medir impactos de forma más objetiva, lo cual se reflejó en los resultados obtenidos.

El marco muestral se conformó por los beneficiarios de los tipos I, II, III y IV, según las características definidas en el documento Método de Muestreo para la Evaluación Estatal Alianza Contigo 2004, dentro del listado de beneficiarios no existieron tipo V<sup>30</sup>.

Los beneficiarios 2002 y 2004 se trabajaron como poblaciones independientes y en ambos casos sólo se consideraron beneficiarios del PAPIR.

Una vez definido el marco muestral y con el tamaño de la muestra señalado anteriormente, se seleccionó a los beneficiarios a encuestar aplicando un método aleatorio con selección directa y sistemática, el que se realizó en una hoja de Excel.

A partir del tamaño de la muestra, se contempló una lista adicional de reemplazos, equivalente al 20% del tamaño de la muestra total, esto es 80 productores, los cuales se determinaron bajo el procedimiento señalado (método aleatorio con selección directa y sistemática). Los reemplazos utilizados fueron acordados con el CTEE.

Los cuestionarios aplicados fueron los que emitió la UA-FAO y se levantaron por encuestadores previamente capacitados lo que contribuyó a garantizar su adecuada aplicación. Todas las encuestas se levantaron, invariablemente, en las comunidades donde habitan los beneficiarios.

Referente a las entrevistas a otros actores se levantó un total de 43, en las que se incluyeron funcionarios federales y estatales, coordinadores regionales, coordinadores municipales, PSP, técnicos PROFEMOR, miembros de la CDR, del CEDRS, de CMDRS, funcionarios municipales, coordinadores municipales y se incluyeron certificadores regionales, ya que en el Estado no existe un responsable de la instancia del CECADER, por operarse el Programa bajo el Esquema Guerrero.

<sup>30</sup> I) Beneficiarios individuales.

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

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

IV) Autoridades o instancias similares, por ejemplo, Presidencias Municipales que administran el componente.

V) Organizaciones beneficiarias, como Centros de Investigación, Fundaciones Produce y Universidades.

### **Actividades Sustantivas realizadas**

1. Reuniones de arranque.
2. Elaboración del plan de trabajo de campo.
3. Asistencia al taller: Uso de instrumentos metodológicos.
4. Elaboración del diseño muestral.
5. Recopilación y revisión de información documental.
6. Colecta y captura de información.
7. Asistencia al taller: Análisis de información y elaboración de informes de evaluación.
8. Procesamiento de información.
9. Discusión continua de avances de evaluación y seguimiento.
10. Elaboración de informe preliminar.
11. Revisión de informe preliminar y talleres de análisis.
12. Elaboración y presentación de informe final.
13. Difusión y análisis de resultados de evaluación.

Cabe señalar que durante todo el proceso de evaluación se contó con el soporte técnico brindado por la UA-FAO.

Dada la diversidad de la información recopilada, su análisis se hizo en diferentes etapas y bajo diferentes ópticas; esto es, a partir de la información documental y de campo, el análisis se basó en resultados estadísticos descriptivos y de inferencia, buscando establecer relaciones causales que expliquen el desempeño y comportamiento que tuvo el Programa durante el ejercicio 2004. Las áreas de sistematización y análisis de la información se pueden resumir de la siguiente manera:

- Análisis de información oficial
- Análisis de información documental y estadística
- Análisis de la información que resultó de la aplicación de las encuestas y entrevistas
- Análisis de conjunto, en la que se cruzaron los tres niveles anteriores

## Anexo 2

### Información Complementaria

**Cuadro anexo 1. Vocación de uso de la superficie estatal**

Vocación	Hectáreas
Agrícola	755,748
Temporal	670,048
Riego	85,700
Pecuario	2'979,545
Forestal	1'939,601
Otros usos	704,506
<b>Total</b>	<b>6'379,400</b>

Fuente: Anuario Estadístico 2003, Estado de Guerrero.

**Cuadro anexo 2. PIB estatal y del sector primario 1998-2002 (millones de \$)**

PIB	1998	1999	2000	2001	2002
Estatal (\$ corrientes)	59,032.75	72,662.28	85,707.70	93,876.31	100,447.66
Estatal (\$ de 1993)	22,853.85	23,510.82	24,117.53	24,290.32	23,979.01
<b>Incremento (%)</b>		<b>2.9</b>	<b>2.6</b>	<b>0.7</b>	<b>-1.3</b>
Sector primario (\$ corrientes)	4,633.48	5,559.77	6,321.18	6,126.55	6,136.79
Sector primario (\$ de 1993)	2,345.97	2,568.15	2,527.54	2,380.33	2,293.24
<b>Incremento (%)</b>		<b>9.5</b>	<b>-1.6</b>	<b>-5.8</b>	<b>-3.7</b>

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, 2002.

**Cuadro anexo 3. Población Económicamente Activa 1998-2002**

Población Total	Población Total mayor de 12 años	PEA		Población Inactiva
		Ocupada	Desocupada	
3'079,649	2'075,739	888,078	11,113	1'168,244
<b>Porcentaje</b>	<b>100.0</b>	<b>42.8</b>	<b>0.53</b>	<b>56.3</b>
<b>Total PEA Ocupada</b>		<b>Primario</b>	<b>Secundario</b>	<b>Terciario</b>
888,078		237,618	180,280	449,367
<b>Porcentaje</b>		<b>26.7</b>	<b>20.3</b>	<b>50.6</b>

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Guerrero, 2003.

**Cuadro anexo 4. Evolución de la inversión total en el Programa  
(miles de \$ a valor corriente)**

Programa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Apoyo al Desarrollo Rural	16,194	32,105	50,378	134,357	148,359	210,013	186,971
Capacitación y Extensión	5,214	5,000	13,425				
PEAT	5,005	4,500					
DPSZRM	10,304	17,548	24,554				
MDR	3,127	5,154	9,554				
<b>Total</b>	<b>39,843</b>	<b>64,307</b>	<b>97,910</b>	<b>134,357</b>	<b>148,359</b>	<b>210,013</b>	<b>186,971</b>
<b>Incremento anual</b>		<b>61.4%</b>	<b>52.3%</b>	<b>37.2%</b>	<b>10.4%</b>	<b>41.6%</b>	<b>-11.0%</b>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Rural, UTOE. Seguimiento 1999-2004, Esquema Guerrero 2005.

Notas: El presupuesto 2005 incluye PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

DPSZRM: Desarrollo Productivo Sostenible de Zonas Rurales Marginadas; PEAT: Programa de Extensionismo y Asistencia Técnica; MDR: Mujeres en el Desarrollo Rural

**Cuadro anexo 5. Comportamiento de las aportaciones  
(miles de \$ a valor corriente)**

Origen de las aportaciones	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Federal	30,195	54,707	82,797	99,939	110,680	163,599
Gobierno del Estado	9,648	2,892	1,253	12,744	8,810	10,969
Municipios	--	6,708	13,860	21,674	28,869	35,444
<b>Total</b>	<b>39,843</b>	<b>64,307</b>	<b>97,910</b>	<b>134,357</b>	<b>148,359</b>	<b>210,012</b>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Rural, Esquema Guerrero 1999 - 2004. UTOE, 2005.

**Cuadro anexo 6. Beneficiarios que recibieron apoyo por sexo y condición de habla de lengua indígena**

Beneficiarios encuestados	2002			2004		
	Total	Recibió el apoyo	Indicador	Total	Recibió el apoyo	Indicador
<b>Total</b>	<b>253</b>	<b>237</b>	<b>93.7%</b>	<b>149</b>	<b>143</b>	<b>96.0%</b>
Hombres	139	126	53.2%	72	68	47.6%
Mujeres	114	111	46.8%	77	75	52.4%
Hablan lengua indígena	75	73	30.8%	68	68	47.6%
No hablan lengua indígena	178	164	69.2%	81	75	52.4%

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002 y 2004.

**Cuadro anexo 7. Componentes incluidos en el rubro de otros**

2002	%	2004	%
<b>Actividades agrícolas</b>			
Acémila	4.3%	Malla ciclónica	44.4%
Alambre de púas	34.0%	Aspersora	41.7%
Aspersora	21.3%	Alambre de púas	5.6%
Carretilla/Machete	4.3%	Acémilas	5.6%
Malla ciclónica	31.9%	Carretilla	2.8%
Yunta	4.3%		
<b>Actividades pecuarias</b>			
Alambre de púas	77.8%	Alambre de púas	64.3%
Malla ciclónica	14.3%	Malla ciclónica	28.6%
Láminas para granja	1.6%	Malla borreguera	7.1%
Paquetes aves	4.8%		
Yunta	1.6%		
<b>Actividades no agropecuarias</b>			
Láminas	14.0%	Molinos nixtamal	51.9%
Alambre púas	15.8%	Máquinas de coser	16.7%
Máquinas de coser	28.1%	Láminas	11.1%
Molinos nixtamal	28.1%	Malla ciclónica	7.4%
Malla ciclónica	14.0%	Carretilla	5.6%
Generadores luz, motosierra, carretilla	7.0%	Alambre de púas	3.7%
		Planta de luz y tinaco	3.7%

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002 y 2004.

**Cuadro anexo 8. Distribución presupuestal por regiones 2004**

Región	Presupuesto (miles de \$)
Costa Grande I	11,174
Costa Grande II	8,439
Costa Chica I	17,625
Costa Chica II	18,936
Tierra Caliente	18,787
Centro	22,536
Montaña	32,057
Norte	25,447
No municipalizado	53,491
<b>Total</b>	<b>208,492</b>

Fuente: CDR, Informe de avance, Julio 2005.

**Cuadro anexo 9. Rangos y variables que definen el tipo de productor (UA-FAO)**

Variable	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
<b>Escolaridad (años)</b>	<b>1 a 6</b>	<b>7 a 9</b>	<b>10 y 12</b>	<b>13 y 16</b>	<b>17 ó más</b>
<b>Superficie equivalente (has)</b>	<b>Más de 0 hasta 3</b>	<b>Más de 3 hasta 10</b>	<b>Más de 10 hasta 50</b>	<b>Más de 50 hasta 100</b>	<b>Más de 100</b>
<b>Bovinos equivalentes (cabezas)</b>	<b>Más de 0 hasta 8</b>	<b>Más de 8 hasta 25</b>	<b>Más de 25 hasta 75</b>	<b>Más de 75 hasta 150</b>	<b>Más de 150</b>
<b>Valor de los activos (pesos)</b>	<b>Más de 0 hasta 5,000</b>	<b>Más de 5,000 hasta 25,000</b>	<b>Más de 25,000 hasta 100,000</b>	<b>Más de 100,000 hasta 500,000</b>	<b>Más de 500,000</b>
<b>Nivel tecnológico<sup>1</sup></b>	<b>Más de 0 Hasta 0.2</b>	<b>Más de 0.2 hasta 0.4</b>	<b>Más de 0.4 hasta 0.6</b>	<b>Más de 0.6 hasta 0.8</b>	<b>Más de 0.8 hasta 1</b>

Fuente: UA-FAO, Tipología de productores, Evaluación Alianza para el Campo 2002-2004, 2005.

(1) Se determina según la actividad del productor, agrícola o pecuaria.

**Cuadro anexo 10. Calificación de los beneficiarios 2002 al desempeño de los CMDRS**

Beneficiarios que:	Datos	Indicador
		Porcentaje
<b>Conocen la existencia de los CMDRS</b>	<b>132</b>	<b>55.7</b>
Califican al CMDRS:		
Utilidad para apoyar a beneficiarios de Alianza:		
Mala	5	5.1
Regular	27	27.3
Buena	17	17.2
Muy buena	13	13.1
No saben	37	37.4
Utilidad para apoyar a la población del municipio:		
Mala	11	11.1
Regular	18	18.2
Buena	17	17.2
Muy buena	13	13.1
No saben	40	40.4
Imparcialidad en la toma de decisiones:		
Mala	9	9.1
Regular	22	22.2
Buena	14	14.1
Muy buena	14	14.1
No saben	40	40.4
Capacidad de decisión en temas importantes:		
Mala	10	10.1
Regular	17	17.2
Buena	16	16.2
Muy buena	15	15.2
No saben	41	41.4
Representatividad de los Consejeros		
Mala	8	8.1
Regular	24	24.2
Buena	13	13.1
Muy buena	14	14.1
No saben	40	40.4
<b>Beneficiarios que conservan y usan el apoyo</b>	<b>237</b>	<b>-</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

**Cuadro anexo 11. Calificación de los beneficiarios 2004 al desempeño de los CMDRS**

<b>Beneficiarios que:</b>	<b>Datos</b>	<b>Indicador Porcentaje</b>
<b>Conocen la existencia de los CMDRS</b>	<b>90</b>	<b>62.9</b>
Califican al CMDRS:		
Utilidad para apoyar a beneficiarios de Alianza:		
Mala	4	5.1
Regular	27	34.2
Buena	16	20.3
Muy buena	2	2.5
No saben	30	38.0
Utilidad para apoyar a la población del municipio:		
Mala	6	7.6
Regular	26	32.9
Buena	14	17.7
Muy buena	3	3.8
No saben	30	38.0
Imparcialidad en la toma de decisiones:		
Mala	5	6.3
Regular	23	29.1
Buena	20	25.3
Muy buena	1	1.3
No saben	30	38.0
Capacidad de decisión en temas importantes:		
Mala	4	5.1
Regular	27	34.2
Buena	16	20.3
Muy buena	1	1.3
No saben	31	39.2
Representatividad de los Consejeros		
Mala	7	8.9
Regular	20	25.3
Buena	19	24.1
Muy buena	2	2.5
No saben	31	39.2
<b>Beneficiarios que conservan y usan el apoyo</b>	<b>143</b>	<b>-</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2004.

**Cuadro anexo 12. Superficie sembrada y rendimientos. Maíz**

<b>Maíz (amarillo y blanco)</b>	<b>Datos</b>	<b>Impacto por Alianza</b>
Superficie sembrada antes del apoyo	97.0	
Superficie sembrada después del apoyo	103.0	
% del cambio de superficie por Alianza	13.6	
<b>Superficie sembrada después del apoyo por Alianza</b>	97.8	<b>0.82</b>
Rendimiento total antes del apoyo	116.7	
Rendimiento total después del apoyo	127.2	
% del cambio en rendimiento por Alianza	12.1	
<b>Rendimiento total después del apoyo por Alianza</b>	118.0	<b>1.27</b>
Rendimiento promedio antes del apoyo	2.2	
Rendimiento promedio después del apoyo	2.4	
% del cambio en rendimiento por Alianza	12.1	
<b>Rendimiento promedio después del apoyo por Alianza</b>	2.2	<b>0.02</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

**Cuadro anexo 13. Cambio tecnológico. Beneficiarios 2004**

<b>Actividades Agrícolas</b>	<b>Nivel tecnológico</b>			
	<b>Global</b>	<b>AA</b>	<b>DA PA</b>	<b>Cambio tecnológico</b>
Productores	51	15	15	15
<b>Nivel tecnológico</b>	<b>0.30</b>	<b>0.41</b>	<b>0.56</b>	<b>0.15</b>

<b>Actividades Pecuarias</b>	<b>Nivel tecnológico</b>			
	<b>Global</b>	<b>AA</b>	<b>DA PA</b>	<b>Cambio tecnológico</b>
Productores	34	18	18	18
<b>Nivel tecnológico</b>	<b>0.10</b>	<b>0.09</b>	<b>0.11</b>	<b>0.02</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2004.

**Cuadro anexo 14. Servicios de PRODESCA**

Beneficiarios que:	Indicador	
	2002	2004
<b>Han recibido servicios de asistencia técnica:</b>	<b>22.6%</b>	<b>47.6%</b>
Recibieron los servicios en:		
2002	75.0%	1.5%
2003	4.2%	1.5%
2004	27.1%	100.0%
Recibieron los siguientes servicios:		
Formulación o diseño de un proyecto	8.3%	2.9%
Gestión e implementación de un proyecto	4.2%	20.6%
Asistencia técnica o consultoría profesional	81.3%	83.8%
Eventos de capacitación	22.9%	8.8%
Fortalecimiento de la organización del grupo	2.1%	1.5%
<b>Beneficiarios que conservan y usan el apoyo</b>	<b>212</b>	<b>143</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002 y 2004.

**Cuadro anexo 15. Calificación que otorgan los beneficiarios 2002 a los PSP**

Califican la calidad del técnico en:	No. Prod.	%
Conocimientos		
Mala	3	6.3%
<b>Regular</b>	<b>22</b>	<b>45.8%</b>
<b>Buena</b>	<b>19</b>	<b>39.6%</b>
Muy buena	7	14.6%
Tiempo dedicado al beneficiario		
Mala	6	12.5%
<b>Regular</b>	<b>19</b>	<b>39.6%</b>
<b>Buena</b>	<b>19</b>	<b>39.6%</b>
Muy buena	7	14.6%
Oportunidad de los servicios		
Mala	4	8.3%
<b>Regular</b>	<b>23</b>	<b>47.9%</b>
<b>Buena</b>	<b>17</b>	<b>35.4%</b>
Muy buena	7	14.6%
Utilidad de los servicios		
Mala	4	8.3%
<b>Regular</b>	<b>21</b>	<b>43.8%</b>
<b>Buena</b>	<b>19</b>	<b>39.6%</b>
Muy buena	7	14.6%
<b>Han recibido asistencia técnica de PRODESCA</b>	<b>48</b>	<b>-</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2002.

**Cuadro anexo 16. Calificación que otorgan los beneficiarios 2004  
a los PSP**

<b>Califican la calidad del técnico en:</b>	<b>No. Prod.</b>	<b>%</b>
Conocimientos		
Mala	0	0.0%
<b>Regular</b>	<b>51</b>	<b>75.0%</b>
<b>Buena</b>	<b>14</b>	<b>20.6%</b>
Muy buena	3	4.4%
Tiempo dedicado al beneficiario		
Mala	4	5.9%
<b>Regular</b>	<b>47</b>	<b>69.1%</b>
<b>Buena</b>	<b>15</b>	<b>22.1%</b>
Muy buena	2	2.9%
Oportunidad de los servicios		
Mala	4	5.9%
<b>Regular</b>	<b>48</b>	<b>70.6%</b>
<b>Buena</b>	<b>14</b>	<b>20.6%</b>
Muy buena	2	2.9%
Utilidad de los servicios		
Mala	3	4.4%
<b>Regular</b>	<b>48</b>	<b>70.6%</b>
<b>Buena</b>	<b>13</b>	<b>19.1%</b>
Muy buena	4	5.9%
<b>Han recibido asistencia técnica de PRODESCA</b>	<b>68</b>	<b>-</b>

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2004.