

Evaluación Alianza para el Campo 2007



Informe de Evaluación Estatal

Programa de Desarrollo Rural

Guerrero

México, Septiembre de 2008

Evaluación
Alianza para el Campo 2007

Informe de Evaluación
Estatal

Programa de 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

Lic. Hemer García Torres
Coordinador General de Planeación y
Desarrollo Rural

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

Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Lic. Juan Antonio González Hernández
Coordinador General de Enlace y
Operación

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. Alfonso Oliverio Elías Cardona
Delegado de la SAGARPA en el Estado

Lic. Julián Curiel Vallecillo.
Subdelegado de Planeación y Desarrollo
Rural

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Alfonso Oliverio Elías Cardona. Presidente
Lic. Armando Ríos Piter. Secretario Técnico

Ing. Luis Carlos Montaña Gallegos. Coordinador del CTEE

Ing. Alfredo Marcos Ramos Caloca
Responsable de la Evaluación

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN	VI
RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1	8
CARACTERÍSTICAS Y CONTEXTO DE APLICACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL	8
1.1 <i>Caracterización del medio rural en el estado, organización social y entorno económico.</i>	8
1.2 <i>Evolución de la aplicación del PDR.</i>	14
CAPÍTULO 2	17
EVALUACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN EN EL EJERCICIO 2007	17
2.1 <i>Objetivo</i>	17
2.2 <i>Avances logrados en la gestión del Programa (Municipalización).</i>	17
2.3 <i>Avances en el proceso de descentralización.</i>	26
2.4 <i>Avances logrados en capacitación</i>	31
CAPÍTULO 3	38
EVALUACIÓN DE IMPACTOS DEL EJERCICIO 2006	38
3.1 <i>Objetivo</i>	38
3.2 <i>Impacto social.</i>	38
3.3 <i>Impactos productivos.</i>	43
3.4 <i>Impactos económicos.</i>	50
CAPÍTULO 4	57
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57
4.1 <i>Conclusiones</i>	57
4.2 <i>Recomendaciones</i>	58
BIBLIOGRAFÍA	60
ANEXO 1	61
METODOLOGÍA PARA EL TRABAJO DE CAMPO	61
ANEXO 2	63
BASE DE DATOS RESULTADO DEL TRABAJO DE CAMPO	63

Índice de Cuadros

CUADRO 1. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL MEDIO RURAL DEL ESTADO DE GUERRERO 2005.....	8
CUADRO 2. INDICADORES SOBRE MIGRACIÓN A ESTADOS UNIDOS, ÍNDICE Y GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA DEL ESTADO DE GUERRERO.....	9
CUADRO 3. INDICADORES SOBRE MIGRACIÓN A ESTADOS UNIDOS, ÍNDICE Y GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA POR MUNICIPIO.....	9
CUADRO 4. GUERRERO: LOCALIDADES Y POBLACIÓN POR GRADO DE MARGINACIÓN MUNICIPAL Y PRESENCIA DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA, SEGÚN GRADO DE MARGINACIÓN A NIVEL LOCALIDAD, 2005	10
CUADRO 5. PROYECCIÓN DEL PIB NACIONAL ESTATAL (MILLONES DE PESOS DE 1993)	11
CUADRO 6. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN TOTAL EN EL PROGRAMA (MILES DE PESOS)	14
CUADRO 7. EVOLUCIÓN DE SUBSIDIOS DE PAPIR POR BENEFICIARIO.....	15
CUADRO 8. SELECCIÓN DEL PROVEEDOR.....	18
CUADRO 9. ELECCIÓN DEL PROVEEDOR	18
CUADRO 10. EL GRUPO TIENE CALENDARIO DE ACTIVIDADES	19
CUADRO 11. FRECUENCIA DE REUNIÓN DE LOS MIEMBROS DEL GRUPO.....	20
CUADRO 12. LEVANTAN ACTAS DE REUNIÓN	20
CUADRO 13. REALIZAN TAREAS CON BASE EN ACUERDOS ESCRITOS	21
CUADRO 14. COMO SE ENTERÓ DE LOS APOYOS	27
CUADRO 15. HA OÍDO HABLAR DEL CMDRS	27
CUADRO 16. HA PERTENECIDO AL CMDRS.....	29
CUADRO 17. CONOCE EL PMDRS	29
CUADRO 18. SE APROBÓ EL CONTENIDO DEL PMDRS EN EL CMDRS.....	29
CUADRO 19. INFORMA DE LOS TEMAS TRATADOS EN EL CMDRS A MIEMBROS DE SU LOCALIDAD	30
CUADRO 20. HA PARTICIPADO EN LA DICTAMINACIÓN DE PROYECTOS.....	30
CUADRO 21. DISTRIBUCIÓN DE SERVICIOS POR PSP Y/O DESPACHO	33
CUADRO 22. ELECCIÓN DEL TÉCNICO	35
CUADRO 23. RECIBIERON CAPACITACIÓN.....	35
CUADRO 24. CURSOS RECIBIDOS (RAMA PRODUCTIVA).....	36
CUADRO 25. LA CAPACITACIÓN MEJORÓ EL DESEMPEÑO EN SU ACTIVIDAD	36
CUADRO 26. LE HACE FALTA CAPACITACIÓN	36
CUADRO 27. FUENTE DE ADQUISICIÓN DE CONOCIMIENTOS	37
CUADRO 28. PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LOS BENEFICIARIOS.....	39

CUADRO 29. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS CON IMPACTO.....	43
CUADRO 30. DESTINO DE LAS INVERSIONES.	44
CUADRO 31. PARTICIPACIÓN EN ESLABONES DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS POR REGIÓN.	46
CUADRO 32. COMPARATIVO DE OPORTUNIDADES DE NEGOCIO POR ACTIVIDAD	49
CUADRO 33. JORNALES FAMILIARES POR RAMA PRODUCTIVA.	51
CUADRO 34. JORNALES CONTRATADOS POR RAMA PRODUCTIVA.	52
CUADRO 35. PAGO DE JORNALES ANTES Y DESPUÉS DEL APOYO (PROYECTOS).	53

Índice de figuras

FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN DEL EJERCICIO FISCAL 2007 PARA EL ESTADO DE GUERRERO	13
FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN FEDERAL Y ESTATAL DEL PDR (MDP)	15
FIGURA 3. CONOCIMIENTO DE LOS COORDINADORES REGIONALES POR LOS BENEFICIARIOS	22
FIGURA 4. CALIFICACIÓN PROMEDIO A LOS COORDINADORES REGIONALES.....	22
FIGURA 5. CONOCIMIENTO DE LOS JEFES DE DDR POR LOS BENEFICIARIOS	23
FIGURA 6. PROMEDIO DE CALIFICACIONES A LOS JEFES DE DDR	24
FIGURA 7. CONOCIMIENTO DE LOS CM POR LOS BENEFICIARIOS.....	24
FIGURA 8. PROMEDIO DE CALIFICACIONES A LOS CM	25
FIGURA 9. CONOCIMIENTO DE LOS DMDR POR LOS BENEFICIARIOS	25
FIGURA 10. PROMEDIO DE CALIFICACIONES A LOS DMDR	26
FIGURA 11. QUIÉNES FORMAN LA ESTRUCTURA DEL CMDRS	28
FIGURA 12. QUIENES DECIDEN LOS APOYOS.....	28
FIGURA 13. SERVICIOS PRODESCA 2006	31
FIGURA 14. SERVICIOS PRODESCA 2007	32
FIGURA 15. TIPO DE SERVICIO PRESTADO POR EL TÉCNICO POR REGIÓN	34
FIGURA 16. TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES (HOMBRE Y MUJERES)	39
FIGURA 17. EDAD DE LOS BENEFICIARIOS.	40
FIGURA 18. GRUPOS PRIORITARIOS.	41
FIGURA 19. FIGURA ASOCIATIVA DE LOS BENEFICIARIOS.....	42
FIGURA 20. INTEGRACIÓN DE LOS GRUPOS EN EL PROYECTO.	42
FIGURA 21. TIEMPO DE GESTIÓN DE LOS PROYECTOS.	44
FIGURA 22. APOYOS POR RAMA PRODUCTIVA Y POR REGIÓN.	45
FIGURA 23. PRINCIPALES CADENAS PRODUCTIVAS.....	45
FIGURA 24. AGRICULTURA.	47
FIGURA 25. GANADERÍA.....	48
FIGURA 26. ACTIVIDADES NO AGROPECUARIAS.....	49
FIGURA 27. JORNALES FAMILIARES POR TIPO DE PRODUCTORES.	51
FIGURA 28. JORNALES FAMILIARES POR TIPO DE PRODUCTORES.	52
FIGURA 29. SITUACIÓN DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS DE LOS PROYECTOS (\$ POR AÑO).54	
FIGURA 30. SERVICIOS PRODESCA RECIBIDOS.	55

Siglas

AGL	Asociación Ganadera Local
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONOCER	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LFDRS	Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable
PAC	Programa de Alianza para el Campo
PAPIR	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición
PBIZM	Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas
PBIZNM	Productores de Bajos Ingresos en Zonas No Marginadas
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PRODESCA	Programa de Apoyo para el Desarrollo de Capacidades
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas en el Medio Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
RO	Reglas de Operación
RP	Resto de Productores
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SC	Sociedad Cooperativa
SEDER	Secretaría de Desarrollo Rural
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

La evaluación del Programa de Alianza para el Campo responde a la exigencia establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 y en las Reglas de Operación del Programa de Alianza para el Campo vigentes, referente a la obligatoriedad de realizar una evaluación externa de los programas que lo integran. Del mismo modo, la evaluación responde al creciente interés de los gobiernos estatal y federal por mejorar la gestión pública, como un instrumento de política pública y como un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad.

En ese sentido el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), contrató los servicios del evaluador, quien se hace responsable de la calidad y contenido del informe. EL CTEE, fue responsable de la contratación y supervisión del evaluador, así como de la revisión, calificación y dictamen del informe de evaluación. En todo momento se mantuvo informado al CTEE de los avances de la evaluación, manteniendo una coordinación permanente entre el evaluador y la coordinación del CTEE.

El diseño de la metodología básica de la evaluación fue desarrollada por la Coordinación del CTEE y aprobada por la Coordinación General de Enlace y Evaluación (CGEO) de la SAGARPA, en esta se establecen los criterios básicos, para determinar el tamaño de la muestra para la evaluación, criterios que fueron planteados en el Plan de Estatal de Evaluación.

Para la realización del trabajo de evaluación del Subprograma PAPIR, se incluye la evaluación de la estrategia de concurrencia estatal aplicada con recursos no municipalizados. La propuesta de universo de trabajo para la evaluación de los proyectos fue censal, considerando la aplicación de cuestionarios a un total de 1,922 proyectos.

Adicionalmente se aplicaron cuestionarios a actores responsables del proceso de municipalización, de tal forma que mediante estos instrumentos, se encontraron elementos cualitativos y cuantitativos para precisar el avance de la municipalización en 2006 y su proyección para el 2007.

Para la toma de datos en campo, la Coordinación del CTEE diseñó los instrumentos de captación; también se planearon, realizaron y supervisaron las actividades de los encuestadores, la concentración de la información e integración de las bases de datos, permitiendo al evaluador la búsqueda de fuentes complementarias y la interpretación de la información.

Los subprogramas que integran el Programa de Desarrollo Rural (PDR) y que son objeto de la evaluación son: Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

En este informe se analizan y se presentan los resultados de impacto del PDR correspondientes a 2006 y los resultados de gestión en el 2007. Adicionalmente como resultado de la evaluación y con base a la información analizada se exponen un conjunto de recomendaciones que esperamos contribuyan para ajustar el diseño y la gestión del Programa.

Resumen ejecutivo

1. El entorno del sector rural e impactos productivos

El entorno mundial en la producción de alimentos.

En 2007, el índice de precios de los alimentos, estimado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), presentó un incremento de casi 40 por ciento, en comparación con el 9 por ciento del año anterior; y en los primeros meses del año 2008, los precios volvieron a aumentar notablemente. Casi todos los productos agrícolas se ven afectados por esta tendencia alcista en los precios. Por ejemplo, desde el año 2000 (en que se registró un descenso en los precios), el costo del trigo en el mercado internacional se ha más que triplicado mientras y el del maíz se ha más que duplicado. Del mismo modo, el precio del arroz alcanzó niveles sin precedente en marzo de 2008. El precio de productos como la carne de res y de pollo y lácteos han seguido también esta tendencia alcista.

Entre las causas de la subida del precio de los alimentos a nivel mundial, se encuentran:

- Bajo nivel de inventarios mundiales de granos
- Reducción de oferta por condiciones climáticas
- Más demanda para consumo directo y bio-combustibles
- Ingreso de capital especulativo a bolsas de productos
- Aumento de la demanda en países en desarrollo (China, India, entre otros)

La producción de alimentos en el mundo enfrenta nuevos desafíos, los cuales, aunados a los cambios de la economía mundial, plantean riesgos para los medios de subsistencia de los pobres y para la seguridad alimentaria.

El sector rural de Guerrero.

El sector rural es un mosaico de contrastes porque hay diferentes enfoques productivos, desde los que tienen grandes tecnologías hasta los que están todavía en la tecnología primitiva; bajos o altos niveles de inversión; diferentes relaciones con el mercado; lugares donde hay sustentabilidad en la producción y lugares donde no se respeta el medio ambiente; donde hay cultura empresarial y donde no hay cultura empresarial. Estos contrastes hacen sumamente compleja la labor de impulsar el desarrollo de este sector.

Guerrero tiene diversos productos los cuales destacan dentro de las cadenas productivas más importantes como son: maíz, agave, mango, limón, café, jamaica, cocotero, miel, bovinos, entre otros. Tiene un sector forestal importante. A la par que hay esa producción comercial, tenemos otro tipo de producción agropecuaria y forestal que es practicada por un sector de bajos ingresos, un sector marginado campesino que se compone aproximadamente de 5,241 localidades menores de 5,000 habitantes, 5,007 poblaciones con índices de alta y muy alta marginación en donde viven 1,470,322 habitantes rurales en alto grado de pobreza, esta es una tarea que se ha venido enfrentando pero todavía queda muchísimo por hacer.

2. Principales impactos del Programa

El Programa de Desarrollo Rural, hasta 2007 constituyó uno de los pilares fundamentales de las políticas públicas para la atención de regiones, grupos prioritarios y factores críticos. La mejora de la competitividad está garantizada por acciones destinadas al capital humano y físico, y a los productos alimenticios, incluida la producción de calidad.

Promovió también la diversificación productiva, la protección de los recursos naturales y la mejora de los sistemas agrarios y forestales de gran valor medioambiental, así como de los paisajes culturales. La calidad de vida en las zonas rurales se mejoró con el estímulo de la diversificación de las actividades económicas y el desarrollo de la infraestructura local.

La evaluación de impactos derivados de la entrega de apoyos por Alianza, considera tres niveles: a) impactos organizativos: tipos de grupos y nivel de consolidación; b) impactos productivos: incremento en volúmenes y capacidad de producción; y c) impactos económicos: jornales familiares y pagados; incremento en el ingreso antes y después del apoyo. Estos impactos se refieren a los cambios ocurridos en las variables que explican los resultados en las encuestas aplicadas, tomados en cuenta a partir de la incorporación del apoyo.

Asimismo, se consideran en el análisis otros indicadores sobre temas relevantes, como la reconversión productiva, la integración de cadenas y el uso sustentable de los recursos.

El análisis de impactos se refiere en cada caso a la situación que se observa del proyecto al momento de levantar la encuesta de productores apoyados en el ejercicio anterior, considerando la prudencia de tomar distancia en el tiempo para poder observar resultados de inversiones que ya han sido plenamente incorporadas en la unidad de producción.

Análisis de indicadores

El PDR coadyuvó a mejorar el ingreso bruto en la actividad apoyada en un promedio del 64% de los beneficiarios 2006. Lo que es un logro relevante, dadas las difíciles condiciones que prevalecen en el medio rural. En el indicador de ingreso bruto en la actividad apoyada, los mejores resultados se lograron en el estrato de RP - TIPO IV Y V, con 84.0%; seguidos de TIPO III 69.0%; PBIZNM - TIPO II, 67.0%; y PBIZM-TIPO I con un 56.0%. Los grupos que combinaron apoyos e inversiones físicas con servicios técnicos, tienen tasas de ingreso bruto muy superiores a los que sólo accedieron al apoyo en activos de inversión. De los grupos prioritarios, los de mujeres lograron los mejores resultados.

El Programa ha mostrado capacidad para inducir la creación de fuentes de trabajo en los grupos apoyados. En el concepto de jornales familiares se generaron más fuentes de trabajo en un 59.0%. El estrato de RP - TIPO IV Y V en promedio incrementó en un 84.0% el uso de mano de obra familiar; PBIT - TIPO II, 67%; PBZNM – TIPO II 66.0%; y PBIZM-TIPO I en un 47.0%. Sin la presencia del Programa, las actividades productivas de los productores, generaban 1,297 empleos, con el apoyo otorgado, se generaron, 2,196 empleos, teniendo un incremento de 899 empleos familiares.

La mano de obra contratada, generaba antes del apoyo 222 empleos, con el apoyo se generaron 304 empleos dando un total de 526 empleos, se incremento en promedio 73.0%. Por estrato, RP - TIPO IV Y V con un 102.0% el uso de mano de obra familiar; PBZNM – TIPO II 75.0%; PBIT - TIPO III, 68.0%; y PBIZM-TIPO I en un 71.0%. Se estima que antes del apoyo existían 26,829 empleos contratados, con el apoyo estos ascendieron a 36,651 empleos, habiéndose incrementado en 9,822 empleos.

La producción se incrementó en promedio en un 61.0%. Por rama productiva, la acuacultura incrementó su producción en un 53.0%, agricultura 73.0%, las actividades comerciales 59.0% y la ganadería 65.0%. Así también incrementaron la capacidad productiva en general en un 24.0%; la acuacultura 119.0%, agricultura 48.0%, actividades comerciales 36.0% y la ganadería 11.0%. Los rendimientos se incrementaron en 57.0%, por rama productiva, la acuacultura 41.0%, agricultura 72.0%, actividades comerciales 56.0% y ganadería 67.0%.

3. Desarrollo del proceso de municipalización en el ejercicio (Gestión) 2007.

El proceso de municipalización en Guerrero, inmerso en la gestión del Programa, adolece de diversas fallas netamente estructurales que devienen desde su planeación y que atraviesan la ejecución, seguimiento y evaluación del mismo.

En efecto, el diseño del Programa que se aplica en la entidad, evidencia una marcada inclinación a la entrega de activos (PAPIR). Este hecho arrastra consigo, por lógica interna, la necesaria utilización de las acciones de organización (PROFEMOR) y desarrollo de capacidades (PRODESCA) preponderantemente, hacia la operación y justificación del PAPIR, sobre todo en términos de ejercicio presupuestal e integración documental.

De tal manera que las áreas asignadas para asumir, a nivel local, la responsabilidad de operar el Programa y hacer factible la municipalización, se ven impedidas a realizar esta función sólo en forma parcial y ocasional toda vez que, por el impreciso y maniqueo argumento de que no tienen el perfil o los conocimientos necesarios para desempeñar el encargo de directores municipales, gran parte de esta labor es desarrollada por los coordinadores municipales (PROFEMOR). Lo que ha provocado el aplazamiento sistemático de acciones encaminadas a desarrollar las capacidades locales.

Esencialmente, las tareas que se le supervisan o valoran a los coordinadores municipales tienen que ver con la operación y seguimiento del PAPIR, y sólo tangencialmente se revisan las actividades relacionadas con la capacitación de los operadores locales y de los consejeros.

De igual forma, se observa que los servicios del PRODESCA realizados en la entidad, también están enfocados a la operación y documentación del PAPIR. Esto se hace evidente al analizar la asignación de los servicios los cuales, en una mayor proporción, corresponden a la puesta en marcha y al llamado programa especial.

4. Recomendaciones.

Las recomendaciones que a continuación se aportan están orientadas, en primera instancia a generar una respuesta más efectiva del Programa a los retos del entorno y a

mejorar su gestión en temas relevantes, así como a incrementar los impactos de los recursos asignados.

Con la finalidad de mejorar en Guerrero la gestión futura de las acciones contempladas en el PAAP y en el Programa de Soporte, mismas que dan continuidad y profundizan las contempladas precisamente en el Programa que se evalúa, resulta recomendable impulsar un amplio proceso de reflexión, a partir de la difusión y análisis de las estrategias y propósitos esenciales determinados y contenidos en las nuevas reglas de operación, de tal manera que se evite caer en los mismos errores observados en el Programa. De igual importancia, y en el mismo sentido, resulta necesario hacer la difusión y análisis de la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable, para que todos los operadores se den la oportunidad de compartir y asumir lo establecido en ella, sobre todo en el sentido de la interpretación que del desarrollo rural determina, a fin de limitar la tendencia de considerar como equivalente el desarrollo rural con el desarrollo agropecuario.

Diseñar y aplicar un apropiado programa de capacitación dirigido tanto a los operadores como a los pobladores rurales.

Diseñar y aplicar estrategias de acompañamiento y seguimiento a las actividades de los Consejos Distritales y Municipales buscando lograr que cumplan su función para garantizar así la municipalización del desarrollo rural, y no sólo de los programas.

Promover el intercambio de experiencias entre consejeros de diferentes municipios y regiones, a fin de identificar aquellas acciones relevantes susceptibles de ser replicadas.

Fomentar la profesionalización de los servicios que se otorguen en la entidad, a partir de un amplio proceso de evaluación de las competencias laborales de los prestadores de servicios, con base en las normas técnicas de competencia laboral establecidas por el CONOCER, y con fines de certificación.

Impulsar un sólido proceso de reestructuración de los Consejos Distritales y Municipales, a partir de los principios de inclusión, representatividad, equidad de género, participación y democracia.

Reforzar la función de planeación estratégica y no solo operativa. No obstante, el inicio de un nuevo Programa implica que las acciones a desarrollar se convierten en un área de oportunidad, por lo que en los proyectos deberá de considerarse:

- El fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la estrategia de atención a zonas marginadas
- Reforzar el tema de sustentabilidad y conservación de los recursos naturales.
- Identificación de áreas prioritarias y el impulso de proyectos integrales con capacidad de generar procesos detonadores de desarrollo replicables.

La sustentabilidad es un tema fundamental para garantizar la viabilidad de cualquier proyecto de desarrollo, por ello es una de las principales líneas de atención señaladas por la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable (LFDRS). Sin embargo, aún cuando aparece de manera general en la normatividad del Programa las acciones de los proyectos no trascienden en beneficios de las nuevas generaciones.

Introducción

En un mundo de globalización y de transformación institucional por un lado, y de agudización de la pobreza rural por el otro, la evaluación ha venido cobrando creciente y significativa importancia en la agenda institucional a nivel mundial, particularmente en América Latina y El Caribe (Risco 1996). En el caso de México, esto no ha sido diferente.

Bases de la evaluación

La presente evaluación responde al interés manifiesto de los gobiernos federal y estatal que disponen para obtener, sistematizar, analizar e interpretar los elementos de información pertinente que posibiliten la mejora continua de los instrumentos de las políticas públicas orientadas al sector rural. En consecuencia, la evaluación se realiza en el marco de las definiciones y la visión de desarrollo rural contenidas de manera expresa en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en el Plan Estatal de Desarrollo y Plan Sectorial del Estado de Guerrero, y en las cuatro líneas de estrategia planteadas por la SAGARPA: integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, reconversión productiva, atención a regiones y grupos prioritarios y atención a factores críticos.

Objetivos de la evaluación

General

Evaluar los impactos específicos del Programa de Desarrollo Rural (PDR), alcanzados en el ejercicio 2006, así como el grado de eficacia y oportunidad de la gestión, acciones, proceso de planeación y toma de decisiones del ejercicio 2007, para medir los resultados y proponer mejoras a la operación del Programa.

Específicos

- Evaluar el impacto de los proyectos y acciones realizadas por el PDR, Municipalizado y No Municipalizado, durante el ejercicio 2006, con el fin de generar propuestas orientadas a fortalecer las políticas de desarrollo rural.
- Evaluar la presencia y eficacia de las estructuras operativas municipales y estatales en la gestión y la aplicación del Programa en el ejercicio 2007.
- Valorar el grado de avance alcanzado en la municipalización del Programa.
- Integrar una amplia, precisa y confiable base de datos que genere información útil para el cálculo de indicadores que informen y coadyuven a la reflexión y toma de decisiones a los operadores del Programa acerca de los resultados obtenidos durante la operación 2006 y el proceso de gestión 2007.
- Analizar e interpretar los indicadores obtenidos en el entorno del circuito operativo, para que, estructurados en los informes de evaluación, generen instrumentos de reflexión y autocrítica para brindar solución a los problemas que han dificultado el logro de los impactos esperados en el medio rural.

Enfoque y ámbitos de la evaluación

La evaluación comprende dos ámbitos básicos: gestión e impactos. En el ámbito de la evaluación de la gestión, se evalúan los procesos que acompañaron su diseño, su planeación, su operación, el arreglo institucional sobre el cual se desarrolla, así como la evaluación y seguimiento que se hace de la misma.

En cuanto a la evaluación de impactos económicos y sociales, resultantes de la aplicación de los recursos, la evaluación se centra en: a) generación de empleos, b) productividad, c) ingreso, d) niveles de migración, e) organización de los productores para la producción, f) Integración de los proyectos, g) Avances de capacitación y h) impacto ecológico

Estos conceptos deberán obtenerse con la consideración de los objetivos del Programa, confrontados con la realidad de la operación de estos, considerando en todo momento un proceso de análisis continuo, visión prospectiva, utilidad práctica y oportunidad de sus resultados a efecto de contribuir a mejorar la toma de decisiones. Asimismo, deberá considerarse que la evaluación del Programa tiene como eje principal la evaluación y análisis de impactos y el análisis del avance del proceso de gestión.

La utilidad práctica de los resultados de la evaluación, consiste en la imperiosa necesidad de que las propuestas que surjan del proceso de evaluación sean, invariablemente, oportunas, concretas, relevantes y factibles de ser instrumentadas y, también referidas a los temas críticos observados en la operación del Programa.

El carácter participativo de la evaluación implica, a su vez, la colaboración permanente de la Delegación de SAGARPA y de la Secretaría de Desarrollo Rural en la precisión e incorporación de temas de evaluación relevantes y el análisis de resultados. En esta misma lógica, se estableció un proceso de retroalimentación permanente con operadores y con quienes tienen la toma de decisiones en el estado durante el proceso de evaluación.

Subprogramas y componentes a evaluar

Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR): actividades primarias, actividades de transformación y actividades de servicios. Adicionalmente se evaluará el resultado de la estrategia de concurrencia estatal con la aplicación de recursos a través del PAPIR No Municipalizado.

Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA): diseño de proyectos, puesta en marcha de proyectos, asesoría técnica y consultoría y capacitación, promoción de proyectos en zonas marginadas y programas especiales

Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR): fortalecimiento institucional, consolidación organizativa y fomento empresarial

Contenido del informe

De acuerdo con los términos de referencia del CTEE, el informe consta de cuatro capítulos. El primero se resume en el análisis del contexto de aplicación del Programa, resaltando los aspectos geográficos, sociales, demográficos y macroeconómicos que prevalecen en la entidad.

En el segundo capítulo se revisan los principales resultados y tendencias del proceso de gestión del programa en el ejercicio 2007 y los avances de 2008 considerando el arreglo institucional y el circuito operacional.

El tercer capítulo se enfoca en el análisis de impactos de los recursos aplicados del Programa en el ejercicio 2006 en términos de ingreso y generación de empleo; asimismo, busca valorar el estado de las principales acciones que se operaron con el PDR en dicho ejercicio, en términos de impacto. De esta manera, se sustenta la evaluación de impacto a fin de evidenciar si los resultados obtenidos con la aplicación del PDR, tuvieron efectividad en el mejoramiento de las condiciones sociales de los productores y valora en qué medida se cumplieron los planteamientos de las Reglas de Operación (RO) y consecuentemente de la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable, el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Sectorial Estatal.

Finalmente, en el capítulo cuatro se presentan las conclusiones y recomendaciones de la evaluación considerando el nuevo marco normativo vigente a partir del año 2008.

Fuentes de información, definición del tamaño de la población a encuestar y procesamiento de información.

La información utilizada para el análisis de los resultados del Programa y medir el grado de eficacia y oportunidad de la gestión, así como el diseño de la metodología básica de la evaluación, fueron proporcionadas por el CTEE, quien estableció como línea de base, que el proceso de la evaluación se realizara tomando como punto de análisis el 100% de los proyectos 2006, criterios que fueron planteados y justificados en el Plan de Evaluación.

Las fuentes de información utilizadas son: bases de datos alimentada con las encuestas de campo, entrevistas con los principales actores operadores del Programa, cierres de ejercicio, anexos técnicos, reglas de operación del PAC, Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo, Plan Sectorial, entre otras fuentes relevantes.

Capítulo 1

Características y contexto de aplicación del Programa de Desarrollo Rural

1.1 Caracterización del medio rural en el estado, organización social y entorno económico.

1.1.1 Variables sociales.

Las desigualdades regionales en la incidencia de la marginación se hacen evidentes al comparar la distribución de las localidades con alto y muy alto grado de marginación entre las 32 entidades federativas, tan solo cuatro entidades del sur del país concentran más del 40% de las localidades con grados de marginación alto y muy alto, correspondiendo el mayor número a Veracruz con 9,814 localidades, seguido de Chiapas con 9,561, Oaxaca con 7,101 y Guerrero con 5,007 localidades en esa situación.

De las 5,295 localidades con que cuenta el Estado de Guerrero, el 57.0% están clasificadas como de muy alta marginación, 37.5% de marginación alta, 3.7% de marginación media, 1.3% de marginación baja y 0.43% de muy baja marginación.

Cuadro 1. Caracterización de la población en el medio rural del Estado de Guerrero 2005

Tamaño de localidad	Grado de marginación a nivel localidad					
	Total	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Localidades	5,295	3,023	1,984	196	69	23
1 a 49 habitantes	1,775	1,338	378	29	18	12
50 a 99 habitantes	827	540	261	17	6	3
100 a 499 habitantes	1,743	857	835	40	6	5
500 a 999 habitantes	531	193	291	37	10	--
1,000 a 1,999 habitantes	263	73	152	27	11	--
2,000 a 2,499 habitantes	29	5	15	6	2	1
3,500 a 4,999 habitantes	73	15	40	16	2	--
5,000 a 9,999 habitantes	31	2	9	14	5	1
10,000 a 14,999 habitantes	7	--	3	3	1	--
15,000 a 19,999 habitantes	2	--	--	1	1	0
20,000 a 49,999 habitantes	9	--	--	6	3	0
50,000 a 99,000 habitantes	2	--	--	--	1	1
100,000 a 499,999 habitantes	2	--	--	--	2	0
500,000 a 999,999 habitantes	1	--	--	--	1	0

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

En cuanto a población se refiere, el Estado de Guerrero cuenta con 3,100,199 habitantes, de los cuales el 18.2% se ubica en poblaciones de muy alta marginación, 29.3% en alta marginación, 14.3% en marginación media, 36.7% en baja marginación y 2.0% en marginación baja.

Presenta un grado de intensidad migratoria alto, ocupa el onceavo lugar en contexto nacional, pues de las 677,731 familias que habitan en el estado, el 7.8% reciben remesas provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica.

Cuadro 2. Indicadores sobre migración a Estados Unidos, índice y grado de intensidad migratoria del Estado de Guerrero.

Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	% Hogares con emigrantes en Estados Unidos del quinquenio anterior	% Hogares con migrantes circulares del quinquenio anterior	% Hogares con migrantes de retorno del quinquenio anterior	Índice de intensidad migratoria	Grado de intensidad migratoria
677,731	7.86	6.79	0.84	1.09	0.42772	Alto

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Los municipios que presentan grados de intensidad migratoria de alto y muy alto se presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3. Indicadores sobre migración a Estados Unidos, índice y grado de intensidad migratoria por municipio.

Municipios	Total de hogares	% Hogares que reciben remesas	Índice de intensidad migratoria	Grado de intensidad migratoria
Apaxtla	2 710	23.91	1.20143	Alto
Arcelia	6 746	21.32	1.01753	Alto
Atenango Del Río	1 665	19.34	1.57184	Alto
Buenavista De Cuéllar	3 163	12.33	1.51883	Alto
Cuetzala Del Progreso	1 976	16.45	0.86905	Alto
General Canuto A. Neri	1 588	18.20	1.42431	Alto
Huamuxtlán	3 194	17.63	1.72042	Alto
Ixcateopan De Cuauhtémoc	1 613	24.24	1.49585	Alto
Teloloapan	10 698	21.25	1.28420	Alto
Tlalchapa	3 043	30.40	1.55629	Alto
Tlapehuala	4 896	21.81	0.73315	Alto
Xochihuehuetlán	1 644	16.36	0.73621	Alto
Zirándaro	4 541	13.63	0.92368	Alto
Alpoyeca	1 231	20.88	2.38409	Muy alto
Cocula	3 826	33.69	3.02545	Muy alto

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2007

Cutzamala De Pinzón	6 462	30.19	2.82279	Muy alto
Huitzucos De Los Figueroa	8 530	25.21	2.00328	Muy alto
Tlalixtaquilla De Maldonado	1 388	12.82	3.69934	Muy alto

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Las inaceptables condiciones de pobreza en la entidad, se elevan todavía más en el medio rural, sobre todo en los grupos indígenas y las mujeres. Existen altos grados de desnutrición, mortalidad infantil, analfabetismo, subempleo, desempleo, informalidad económica, e incluso, actividades ilícitas. El 20.0% de la población es analfabeta, 31.3% tiene su instrucción primaria sin terminar; Las viviendas 27.0% no cuentan con drenaje ni servicio sanitario, el 6.0% no cuentan con energía eléctrica, el 31.0% no tienen agua entubada, el 55.0% presentan algún nivel de hacinamiento, 36.0% tienen piso de Tierra; 51.0% de la población se encuentra en localidades con menos de 5,000 habitantes y 65.0% de la población ocupada presenta un ingreso de hasta 2 salarios mínimos.¹

Los indígenas constituyen un grupo poblacional históricamente excluido del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. Las raíces estructurales de la marginación indígena están determinadas por una diversidad de factores de índole económico, social, político y cultural que atrapan en la pobreza y el rezago demográfico a millones de indígenas diseminados en gran parte del territorio nacional.

Cuadro 4. Guerrero: localidades y población por grado de marginación municipal y presencia de hablantes de lengua indígena, según grado de marginación a nivel localidad, 2005

Grado de marginación municipal y categorías según presencia de hablantes de lenguas indígenas	Total	Grado de marginación a nivel localidad				
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Localidades	5,295	3,023	1,984	196	69	23
Indígenas	1,147	1,092	55	--	--	--
Predominantemente indígenas	86	58	27	1	--	--
Moderada presencia indígena	179	104	69	6	--	--
Escasa presencia indígena	3,883	1,769	1,833	189	69	23
Población	3,100,199	563,545	906,777	442,105	1,127,219	60,553
Indígenas	375,850	315,901	59,949	--	--	--
Predominantemente indígenas	77,402	15,482	23,945	37,975	--	--
Moderada presencia indígena	140,071	28,440	58,826	52,805	--	--
Escasa presencia indígena	2,506,876	203,722	764,057	351,325	1,127,219	60,553

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

¹ CONAPO con datos de INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005

1.1.2 Variables económicas.

Se dice que México requiere un crecimiento del 6.0% anual para tener una buena economía, pero durante el último sexenio apenas creció el 2.3%. Una de las razones que no ayudan a que el PIB crezca es que mucho del capital invertido en nuestro país por extranjeros es capital especulativo que entra en la Bolsa Mexicana de valores. Otro factor es que la acumulación de la riqueza mexicana está en menos de cuarenta corporativos que cotizan en la BMV a pesar de no representar más del 4% del total de empresas existentes.

En el 2004, el Producto Interno Bruto Estatal de Guerrero ascendió a 25,012,900.0 miles de pesos a precios de 1993, lo que representa el 1.6 por ciento del PIB nacional, ubicando a la entidad en 18º lugar en el contexto nacional. En el 2003, el PIB estatal ascendió a 24,327,426.0 miles de pesos, así entonces, en términos reales se registró un decrecimiento de 9.19 por ciento del 2003 al 2004.

Para el periodo 1993-2004, el PIB en Guerrero registra una tasa de crecimiento media anual de 1.2 por ciento, cifra inferior a la obtenida a nivel nacional, la cual ascendió a 2.7 por ciento. Durante el periodo señalado, el PIB en la entidad mostró niveles de crecimiento inferiores a los obtenidos a nivel nacional, con excepción de dos años, a saber: en 1995 el PIB a nivel nacional decreció a 6.2 por ciento, mientras que en el caso de la entidad el decrecimiento ascendió a 4.7 por ciento; y en el 2001, el PIB a nivel nacional no registró crecimiento, mientras que en Guerrero el PIB creció 0.6 por ciento.

Cabe destacar que para Guerrero, la mayor tasa de crecimiento se registró en 1998, con el 3.9 por ciento, mientras que a nivel nacional, el mayor crecimiento se registro en 1997, con una tasa de 6.8 por ciento, en dicho año el PIB de Guerrero mostró un crecimiento de 1.6 por ciento, cifra significativamente menor que la obtenida a nivel nacional.

Cuadro 5. Proyección del PIB Nacional Estatal (Millones de pesos de 1993)

Periodo	Total nacional (PIB)	Guerrero (PIB)	Tasa de crecimiento nacional	Tasa de crecimiento estatal
1999	1,384,674	23,561	3.8	3.1
2000	1,475,927	24,188	6.6	2.7
2001	1,475,439	24,337	0	0.6
2002	1,486,792	24,098	0.8	-1
2003	1,507,450	24,327	1.4	1
2004	1,570,126	25,013	4.2	2.8
2005	1,617,230	25,426	3	1.6
2006E/	1,675,450	25,845	3.6	1.6
2007E/	1,735,767	26,272	3.6	1.6

Fuente: Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2007

1.1.3 Competitividad.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presentó hace unos días los resultados de su Índice de Competitividad Estatal 2008. Dicho Índice es una base de comparación entre los Estados y su desempeño en cuestiones de economía y Gobierno con el fin de facilitar la elaboración de políticas públicas, la toma de decisiones de inversión y permitir así que los ciudadanos cuenten con información para juzgar el desempeño gubernamental.

De este modo, los cinco estados más competitivos de México (Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Chihuahua y Aguascalientes) tienen 72 por ciento de la Inversión Extranjera Directa (IED), 50 por ciento de las patentes e investigadores, 37 por ciento de las empresas grandes y aportan el 38 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). En comparación al resto, estos estados tienen 60 por ciento más en penetración telefónica, internet e informática, 36 por ciento más en población con licenciaturas y postgrados y dos veces más carreteras de cuatro carriles.

En contraste, los cinco estados más rezagados (Oaxaca, Tlaxcala, Chiapas, Guerrero e Hidalgo) tienen uno por ciento de la IED, dos por ciento de las patentes, cuatro por ciento de investigadores y aportan sólo el siete por ciento del PIB. En comparación al resto, tienen 40 por ciento menos penetración telefónica, 50 por ciento menos acceso a internet, 17 por ciento menos población educada y 50 por ciento menos carreteras de cuatro carriles.

Guerrero se coloca en el lugar 29 en el Índice de Competitividad Estatal 2008, y perdió una posición con respecto al Índice 2006. En el período 2001-2006, la trayectoria competitiva de Guerrero se ha mantenido en los últimos cinco lugares. Sin embargo, en 2005 y 2006 la competitividad del estado presenta una mejoría con tendencia a la alza. No obstante, aún no supera la mejor posición alcanzada por Guerrero: lugar 28 en 2003.

Los tres factores que contribuyen a mejorar la competitividad del estado son:

- Sistema político estable y funcional: ocupa el lugar 16, la posición más alta en todos los subíndices, y está 12% por encima de la media nacional.
- Sistema de derecho confiable y objetivo: ocupa el lugar 18 y está 2% por debajo de la media nacional.
- Manejo sustentable del medio ambiente: ocupa el lugar 21 y está 9% por debajo de la media nacional.

Los siete factores que representan los principales frenos para la competitividad de Guerrero por sus grandes rezagos son:

- Sociedad incluyente, preparada y sana, sectores precursores de clase mundial y sectores económicos en vigorosa competencia: todos en el lugar 30 y por debajo de la media nacional 51.0%, 52.0% y 65.0% respectivamente.
- Mercados de factores eficientes: ocupa el lugar 28 y está 16.0% por debajo de la media nacional.
- Aprovechamiento de las relaciones internacionales: ocupa el lugar 26 y está 44.0% por debajo de la media nacional.

- Economía estable y dinámica: ocupa el lugar 25 y está 15.0% por debajo de la media nacional.
- Gobiernos eficientes y eficaces: ocupa el lugar 24 y está 18.0% por debajo de la media nacional.

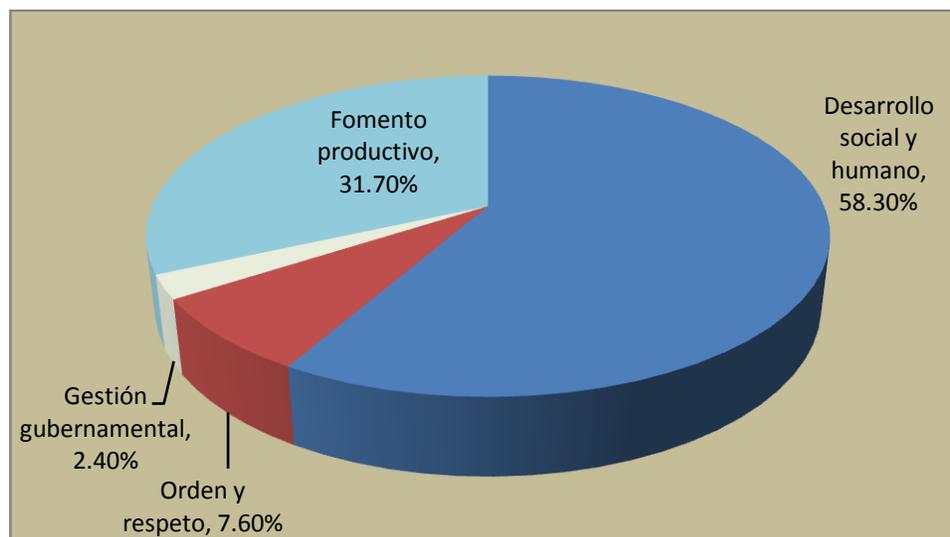
La competitividad de Guerrero es limitada y se encuentra bastante rezagada con respecto al resto de las entidades.

1.1.4 Fomento productivo.

El gasto de inversión propuesto para atender las funciones de fomento productivo ascendió a 478.5 millones de pesos, cifra que representa el 20.2% del presupuesto total de inversión. La propuesta de inversión para 2007, fue por 250.7 millones de pesos, en una estrategia de ampliación y mejora de vías de comunicación terrestre para propiciar la integración social y productiva de las regiones.

La inversión destinada al desarrollo rural y fomento agropecuario constituyó otro rubro de prioridad, al cual se destinaron 265.2 millones de pesos. De los cuales, 169 millones de pesos se destinaron al Programa de Fertilizante. Los recursos restantes se destinaron a la aportación estatal de 34.5 millones de pesos para los programas de “Alianza para el Campo” de la SAGARPA; un total de 8 millones de pesos se destinaron a los programas de apoyo al cocotero y al café; y 22 millones de pesos a los programas de fomento pesquero, acuícola y ganadero, así como al de apoyo a los productores de menores ingresos. Por otra parte, se destinaron un monto de 24.7 millones de pesos para dar continuidad a las obras de rehabilitación del distrito de riego 057 en la región Tierra Caliente, mismos que se complementan con los recursos que aportará la Comisión Nacional del Agua.

Figura 1. Distribución del ejercicio fiscal 2007 para el Estado de Guerrero



Fuente: Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2007

1.2 Evolución de la aplicación del PDR.

1.2.1 Inversión.

En los últimos años ha sido manifiesto el crecimiento de la inversión presupuestada para la ejecución del Programa, destacando la preocupación del Gobierno del Estado en mejorar los resultados de su operación, constituyéndose como el centro de acción de la política federal, estatal y municipal de desarrollo del medio rural. Este esquema se ha logrado en los tres subprogramas que lo componen y sin demérito de los otros programas que complementan las acciones del PDR en el contexto de aplicación del Programa de Alianza para el Campo. Todo lo contrario, ya que estos programas mencionados también han sido objeto de crecimiento presupuestal, implementando otro efecto adicional, que son la búsqueda constante de sinergias para complementar y potenciar los efectos conjuntos de la aplicación del PAC.

Sin embargo para 2006 y 2007, se observa un ligero decremento en las asignaciones presupuestales.

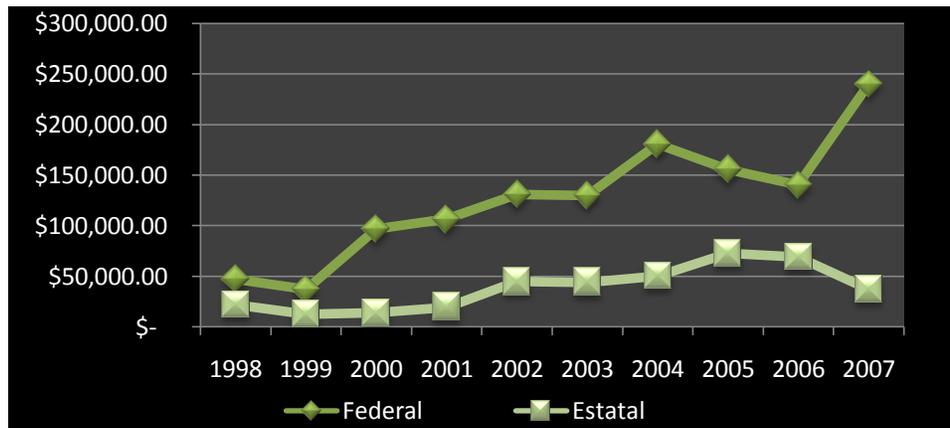
Cuadro 6. Evolución de la inversión total en el Programa (miles de pesos)

Programa	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TMCA 98 - 06
PADER	30,178	11,933	28,457	44,452							
Mujeres en DR	7,260	5,816	5,154								
Zonas Marginadas			11,743	24,584							
PESPRO				13,425							
PAPIR					104,373	108,558	146,481	176,463	126,587	120,494	
PRODESCA					22,300	23,773	42,546	26,391	59,282	80,434	
PROFEMOR					17,633	16,028	20,985	16,736	32,130	3,957	
Total	37,438	17,749	45,354	82,461	144,306	148,359	210,012	219,590	217,999	204,885	42.24
A precios de 1998**	37,438	15,802	37,396	65,612	109,839	109,603	149,422	152,620	147,366		31.53
Incremento % real	-	-\$52.60	155.5	81.8	75	2.8	41.6	4.6	-0.70	-6.02	

Fuente: Finiquitos Financieros del PDR 1998 al 2007, a precios nominales y reales.

**Índices de Precios al Consumidor.

Con respecto a la inversión destinada al programa, se observan las mismas tendencias del PAC, siendo su Tasa Media de Crecimiento mayor, de 20.0% para el periodo 1998 a 2007, sin embargo al analizar la trayectoria generada en cada uno de los años se observa que el crecimiento de la inversión se ha marcado en algunos de ellos, haciendo énfasis en que para el año 2007 se dio un crecimiento del 32.1% con respecto al presupuesto del 2006 como se observa en la figura siguiente.

Figura 2. Evolución de la inversión federal y estatal del PDR (mdp)

Fuente: Compendio Estadístico del PAC, CTEE 2008.

Cabe hacer notar que en términos de incremento del presupuesto asignado al Programa, destacó la aportación de la administración actual del Gobierno del Estado entre los años 2004 y 2005 pues se registra un incremento de 44.4 % y sin embargo, esta aportación ha venido disminuyendo de 2006 hacia el año actual.

Respecto a los subprogramas, se observa que el PAPIR ha mostrado un crecimiento constante del año 2002 al 2005, absorbiendo la mayor parte de los recursos. En tanto que el PRODESCA creció significativamente en 2004 y 2006. El PRODESCA ha servido de apoyo al PAPIR, pues los técnicos concentran sus actividades en la revisión y conformación de los expedientes de éste último.

Con respecto a lo anterior se tiene que a partir del ejercicio 2006, el Programa tendió a regularizar y equilibrar la naturaleza de los apoyos, notándose de manera clara que aunque en cierto periodo se había privilegiado ampliamente al PAPIR, esto se está intentando cambiar a fin de que la dotación de activos a las unidades de producción no se haga sin un sustento y sobre todo, la certeza de que los apoyos no serán subutilizados.

1.2.2 Montos por beneficiario

Resulta importante analizar los subsidios netos por beneficiario para entender si ha sido suficiente el recurso que se ha invertido en los programas, sobre todo cuando se habla de la adquisición de activos para fomentar la productividad en las UPR.

Cuadro 7. Evolución de subsidios de PAPIR por beneficiario

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedios
Miles de Beneficiarios	28.209	40.596	65.959	81.874	74.048	78.189	77.743	47.013	42.322	32.734	55.056
Presupuesto Real (miles de pesos)	69,446.50	49,832.62	110,993.27	126,281.29	176,084.40	174,105.68	231,382.40	228,515.87	210,280.28	277,138.80	147,131.62
Monto Real por Beneficiario	2,462	1,228	1,683	1,542	2,378	2,227	2,976	4,861	4,969	8,466	2,672

Fuente: Compendio Estadístico del PAC, CTEE 2008.

En este sentido, se observa del cuadro 7, que la inversión se ha intensificado de manera sustancial a partir del año 2005, esto considerando en todo momento un análisis comparativo de los valores a precios constantes, fijando como base el año 2007.

Es así como para el 2007 se incrementa sustancialmente el subsidio por persona, considerando que en el 2006 se había tenido dicho valor igual a \$4,969.00 por beneficiario y para el 2007, este valor crece hasta alcanzar \$8,466.00 lo que implica un 70.3% de incremento en el subsidio por persona.

Capítulo 2

Evaluación del proceso de Gestión en el ejercicio 2007

2.1 Objetivo

Un objetivo central de la evaluación, consiste en medir la eficiencia en la aplicación de los recursos del Programa, que está concatenada con el proceso de municipalización del desarrollo rural en el estado. En consecuencia, en este capítulo se valora el rumbo del proceso de gestión, toda vez que la mayor parte de los recursos de la Alianza para el Campo se destinan, precisamente, al Programa de Desarrollo Rural que opera directamente en los municipios.

De igual manera, también se realiza un minucioso análisis acerca de la estructura operativa que participa en los municipios y el papel que cada una de las instancias desempeña, tanto por la magnitud que representa en la entidad, como por su contribución al desarrollo rural de las localidades.

El estudio permitirá, entre otros aspectos, determinar la pertinencia del arreglo institucional establecido para la operación transversal y vertical del Programa en sus diferentes ámbitos.

Para ello, en este capítulo se precisan las funciones de cada una de las instancias respecto al proceso desarrollado, tanto de nivel municipal como de los órganos estatales de control; y se genera un panorama de lo que realmente ha sido el proceso y lo que podría determinarse como la meta a alcanzar, con base en la planeación y el análisis prospectivo de los impactos alcanzados. También se incluye un análisis de la gestión de los recursos apoyados por el Programa, en su vertiente No municipalizada, a través de la estrategia de concurrencia estatal.

2.2 Avances logrados en la gestión del Programa (Municipalización).

En este apartado se analiza la pertinencia en la actuación de las diferentes instancias presentes en el proceso de municipalización en el estado (CMDRS, CDDRS, Ayuntamientos y la UTOE) así como el papel que han jugado y los avances alcanzados en materia de gestión.

Para iniciar el análisis de la gestión del Programa, en primera instancia es conveniente identificar el tipo y número de beneficiarios atendidos durante el ejercicio 2007. Así, la información contenida en la base de datos correspondiente refiere que, de las 19,001 personas integrantes de los grupos apoyados, en promedio el 67.4% son hombres y el 32.5% son mujeres, dato indicativo de que en la entidad aún no se logra alcanzar la equidad de género en los apoyos otorgados por el Programa.

Un aspecto que permite analizar el grado de madurez de los grupos apoyados, tiene que ver con la autonomía interna mostrada para tomar las decisiones que les atañen en forma directa a los beneficiarios del Programa.

Así, de los 1,922 grupos entrevistados que fueron apoyados, el 85.2% señaló que fue el mismo grupo el que eligió al proveedor de los bienes a adquirir con el apoyo recibido del Programa a nivel estatal, en tanto que el 10.3% dijo que fue el técnico quien lo eligió y sólo el 4.4% señaló que fue el coordinador municipal quien eligió al proveedor.

Sin embargo, en la región de la Montaña sólo el 70.1% manifestó que fueron los propios beneficiarios quienes eligieron al proveedor, y el 29.8% dijo que fue el técnico y el coordinador municipal quienes lo eligieron.

Cabe destacar que en las regiones Costa Grande y Norte, el 92.6% y el 92.0%, respectivamente, indicaron que fueron los propios productores beneficiarios quienes eligieron al proveedor. Esto se detalla a continuación en el cuadro 8.

Cuadro 8. Selección del proveedor

Quién eligió al proveedor	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general	% general
El Coordinador Municipal	22	4	3	42	10	4	85	4.4
El Grupo	281	367	263	251	188	289	1,639	85.3
El Técnico que diseñó el proyecto	35	46	18	65	13	21	198	10.3
Total de grupos entrevistados	338	417	284	358	211	314	1,922	100.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Ahora bien, en cuanto a los motivos por los cuales se eligió al proveedor, los entrevistados manifestaron, en un 88.8%, que se eligió al proveedor porque ofrecía un buen precio y en un 6.3% dijeron que se debió a que ya lo conocían.

En las regiones destaca la Costa Grande, pues el primer motivo se manifestó en un 95.4%, mientras que en la Tierra Caliente sólo el 74.5% declaró que eligieron al proveedor debido al buen precio que ofrecía, y el 15.9% señaló que se debió a que ya conocían al proveedor. El listado de los motivos que los entrevistados dijeron tener en cuenta para seleccionar al proveedor, se señala en el cuadro 9.

Cuadro 9. Elección del proveedor

Motivos	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general	% general
Por buen precio	317	396	271	315	174	234	1,707	88.8
Por la cercanía	7	5	3	16	8	16	55	2.9
Por conveniencia		2					2	0.1
Porque es el único	3	5	3	1	10	14	36	1.9
Porque lo conocía	11	8	7	26	19	50	121	6.3
Porque se ofreció		1					1	0.1
Total de grupos entrevistados	338	417	284	358	211	314	1,922	100.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

La vida orgánica de una organización, ya sea que esté debidamente formalizada o no, se expresa en elementos concretos que dan cuenta de su proceso. Las más de las veces, un grupo de personas se considera a sí mismo organizado cuando obtiene su registro ante hacienda y creen que el sólo hecho de contar con la documentación que les acredita su personalidad jurídica les hace ser una organización, sin embargo, muchos grupos que tienen en su haber dicha documentación pocas veces la revisen para seguir y ajustar sus actividades a lo que indican sus estatutos y reglamento interno.

De acuerdo al trabajo de campo realizado de los 1,922 grupos entrevistados, y que fueron apoyados por el Programa en la entidad, el 77.9% manifestó que sí trabajan como grupo y el 22.1% reconoció que no trabaja como grupo.

Ahora bien, de estos mismos grupos entrevistados (1,922) únicamente el 13.9% declaró que su grupo tiene un calendario de actividades, en tanto que el 86.0% reconoció que no cuenta con un calendario de actividades. Las regiones con el más alto porcentaje de grupos que señalaron no tener un calendario de actividades son la Montaña con el 97.4% y la Centro con el 96.7%.

A su vez, las regiones con el más alto porcentaje de grupos que indicaron sí contar con un calendario de actividades son la Norte con el 34.6% y la Costa Grande con el 24.6%. En el cuadro 10 se desglosan estos datos:

Cuadro 10. El grupo tiene calendario de actividades

Respuestas	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general	% general
Sí	11	68	70	9	73	37	268	13.9
No	327	349	214	349	138	277	1,654	86.1
Total de grupos entrevistados	338	417	284	358	211	314	1,922	100.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Al contrastar las afirmaciones antes vertidas, se puede observar que, no obstante que el 77.9% de los entrevistados dijo trabajar como grupo, en verdad sólo el 13.9% señaló tener un calendario de actividades, lo cual permite inferir una incipiente vida orgánica registrada de los grupos apoyados por el Programa.

En cuanto a la frecuencia con la que realizan sus reuniones, los grupos entrevistados señalaron, en un 35.4% que se reúnen cada 15 días; el 27.4% dijo que se reúnen mensual o bimestralmente; y el 4.3% lo hace cada 6 o 12 meses; pero el 32.9% reconoció que nunca se reúnen.

En las regiones, la más alta frecuencia de reuniones se da en la región Norte donde el 46.9% señala que se reúnen cada 15 días; y la región donde en un mayor porcentaje no realizan reuniones es Tierra Caliente pues los entrevistados, en un 45.2%, reconocieron que no se reúnen. Como se aprecia en el cuadro 11.

Cuadro 11. Frecuencia de reunión de los miembros del grupo

Se reúnen	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general	% general
Cada 15 días	132	116	75	135	99	124	681	35.4
Cada mes	49	78	75	64	34	13	313	16.3
Cada 2 meses	39	36	36	63	18	21	213	11.1
Cada 6 meses	24	3	2	25	3	9	66	3.4
Cada 12 meses	2	2		5	3	5	17	0.9
No se reúnen	92	182	96	66	54	142	632	32.9
Total de grupos entrevistados	338	417	284	358	211	314	1,922	100.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Abundando en este aspecto, se observa que de los grupos entrevistados, sólo el 2.0% manifestó que siempre levantan actas de sus reuniones; el 13.7% dijo que más o menos en la mitad de sus reuniones levantan actas; y un altísimo 84.2% reconoció que nunca levantan actas de sus reuniones.

Regionalmente, el panorama no es muy distinto, pero si es conveniente resaltar los matices. Por ejemplo, con base en lo declarado por los entrevistados, en Tierra Caliente el 95.8% señala que nunca levanta actas de sus reuniones; en la Montaña, el 25.1% refiere que en la mitad de las reuniones que realiza sí levanta actas; y en la Norte el 8.5% dice que siempre levanta actas de sus reuniones. El detalle de estos datos se puede apreciar a continuación en el cuadro 12.

Cuadro 12. Levantan actas de reunión

Cuándo	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general	% general
Nunca	260	357	261	268	172	301	1,619	84.2
En el 50% de las reuniones	71	54	18	90	21	10	264	13.7
Siempre	7	6	5		18	3	39	2.0
Total de grupos entrevistados	338	417	284	358	211	314	1,922	100.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Además, el 2.8% de los entrevistados señaló que todas sus actividades las realizan con base en acuerdos escritos; y el 16.2% manifestó que la mitad de sus tareas las lleva a cabo con base en acuerdos escritos; sin embargo, el 81.0% reconoció que ninguna de las tareas que realizan están basadas en acuerdos escritos.

Por su parte, el 10.4% de los entrevistados de la región Norte declaró que todas sus actividades están basadas en acuerdos escritos; y el 27.9% de los entrevistados de la Región Montaña dijo que la mitad de sus tareas se basan en acuerdos escritos. En contraste, el 94.9% de los entrevistados de la región Tierra Caliente indicó que ninguna de sus actividades se basa en acuerdos escritos. Como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 13. Realizan tareas con base en acuerdos escritos

Cuántas	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general	% general
Ninguna	232	354	246	256	172	298	1,558	81.0
La mitad de las actividades	94	55	32	100	17	13	311	16.2
Todas	12	8	6	2	22	3	53	2.8
Total de grupos entrevistados	338	417	284	358	211	314	1,922	100.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

En consecuencia, y siempre con base en la información recabada en las entrevistas aplicadas a los pobladores rurales que participaron en los grupos apoyados en la entidad se puede inferir que, dadas las expresiones explícitas del proceso organizativo que prevalece en los grupos beneficiarios, los avances logrados en la gestión del Programa 2007 muestran en lo general un desempeño aceptable de las instancias involucradas en su operación, pero al mismo tiempo se manifiestan ciertas inconsistencias derivadas de una sesgada operación que privilegia la entrega de activos por encima del desarrollo de las capacidades de los pobladores rurales.

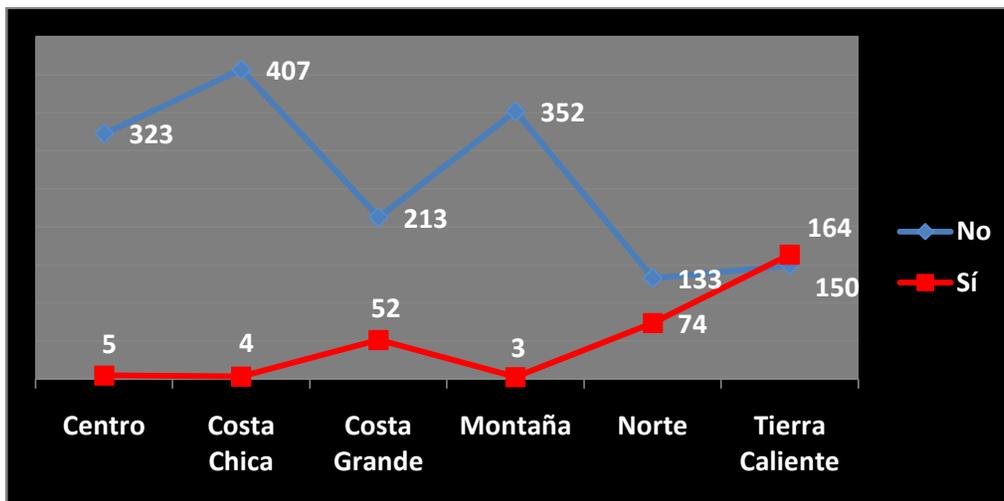
Ciertamente, los aspectos intangibles del proceso resultan difíciles de atender toda vez que los mismos productores le dan mayor importancia a los bienes materiales y orillan a los operadores del Programa a darle prioridad a uno de los subprogramas, en este caso al PAPIR, soslayando con ello el desarrollo de las capacidades y el apoyo a los procesos organizativos. Resulta entonces recomendable redoblar los esfuerzos para implementar estrategias que busquen solidificar el sano y muy necesario equilibrio entre las inversiones destinadas a la capacitación, el apoyo a la organización y la adquisición de activos, a fin de establecer un sendero que apunte hacia el desarrollo rural integral.

Pero si alcanzar logros en los aspectos intangibles ya es en sí una tarea bastante ardua, más difícil se convierte al comprobar que los operadores del Programa –que son los responsables de facilitar el proceso– tienen una presencia muy débil en su región de trabajo.

Al analizar la presencia y conocimiento que de los operadores se observa, los grupos apoyados de PAPIR Municipalizado entrevistados (1,880) declararon si conocían o no a la estructura operativa y calificaron a esta de acuerdo a criterios de desempeño como son: atención, eficiencia, disponibilidad, trato y conocimiento.

302 beneficiarios respondieron que si conocen y al Coordinador Regional, no obstante 3 de estos mencionan que si lo conocen, pero no recuerdan el nombre. Del total de beneficiarios que afirman conocer al Coordinador Regional el 54.3% pertenecen se ubica en la región Tierra Caliente, 24.5% a la Norte, 17.2% a Costa Grande; en la Región Centro, Montaña y Costa Chica no figura este representante ya que tan sólo el 4.0% de los beneficiarios afirmaron conocerlo.

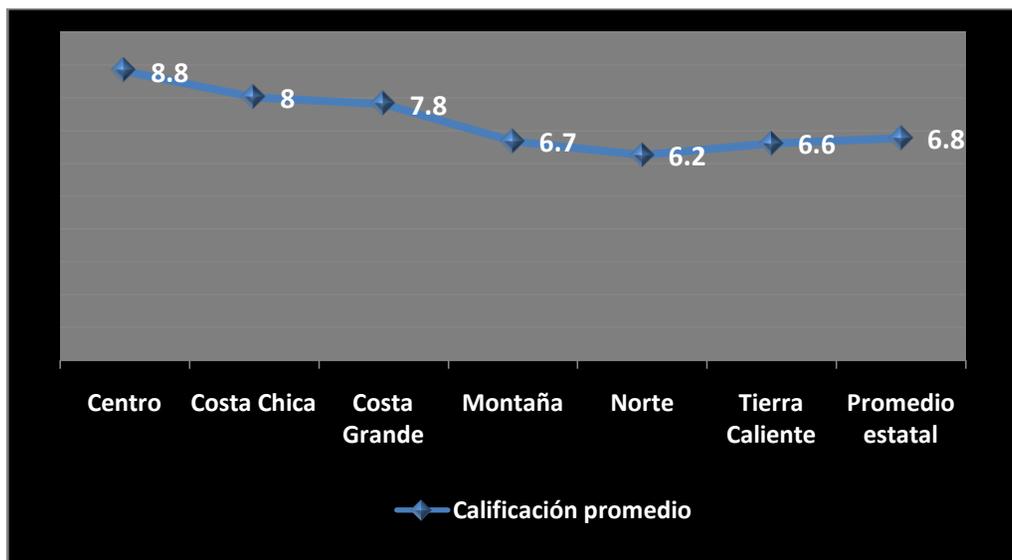
Figura 3. Conocimiento de los coordinadores regionales por los beneficiarios



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

En cuanto a la calificación promedio del desempeño otorgada por los entrevistados, que afirmaron conocer los coordinadores regionales, se obtuvo el siguiente resultado 8.5 calificación promedio estatal. De acuerdo a los entrevistados, el 20.7% asigno una calificación de 0 puntos; el 0.3% otorgo a los coordinadores regionales una calificación de 2; 0.7% califico con 4 puntos; 6% con 6; 42.8% con calificación de 8; y 29.4% otorgó calificación de 10. Como se observa en las figuras 4 y 5, una cosa es conocer al Coordinador Regional y otra es la percepción que tienen los beneficiarios de su participación como operadores del Programa.

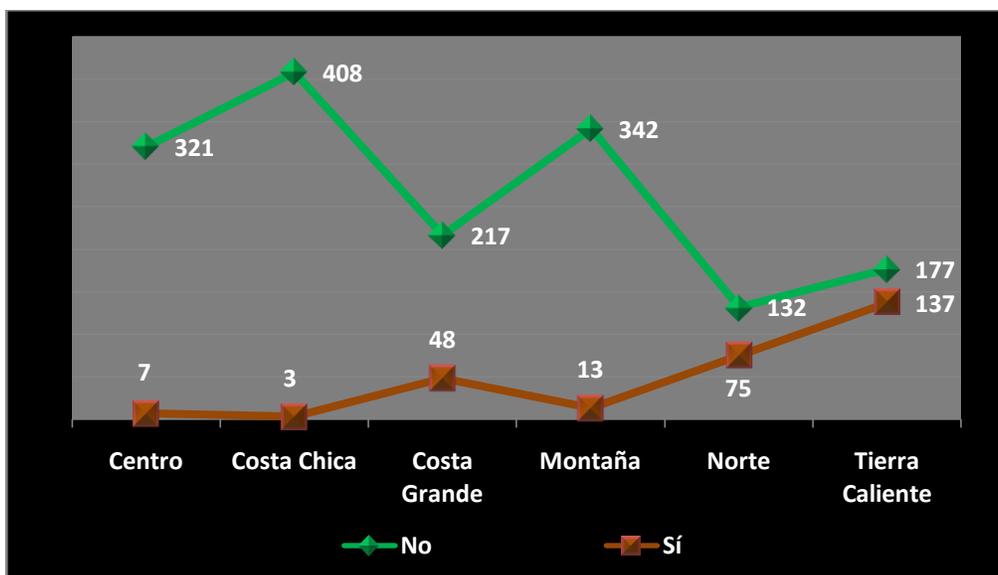
Figura 4. Calificación promedio a los Coordinadores Regionales



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Otro operador regional de mucha importancia en el PDR, son los jefes de Distrito de Desarrollo Rural (DDR), en donde 283 beneficiarios apoyados entrevistados señalaron, conocer al Jefe de DDR. La región en la que se ha verificado una mayor presencia de esta figura es en la Tierra Caliente, pues del total de beneficiarios que afirmaron conocerlo el 48.4% se ubica en esta región, 26.5% región Norte, 17.0% Costa Grande, 4.6% Montaña, 2.5% Centro, y 1.1% en la Costa Chica.

Figura 5. Conocimiento de los jefes de DDR por los beneficiarios



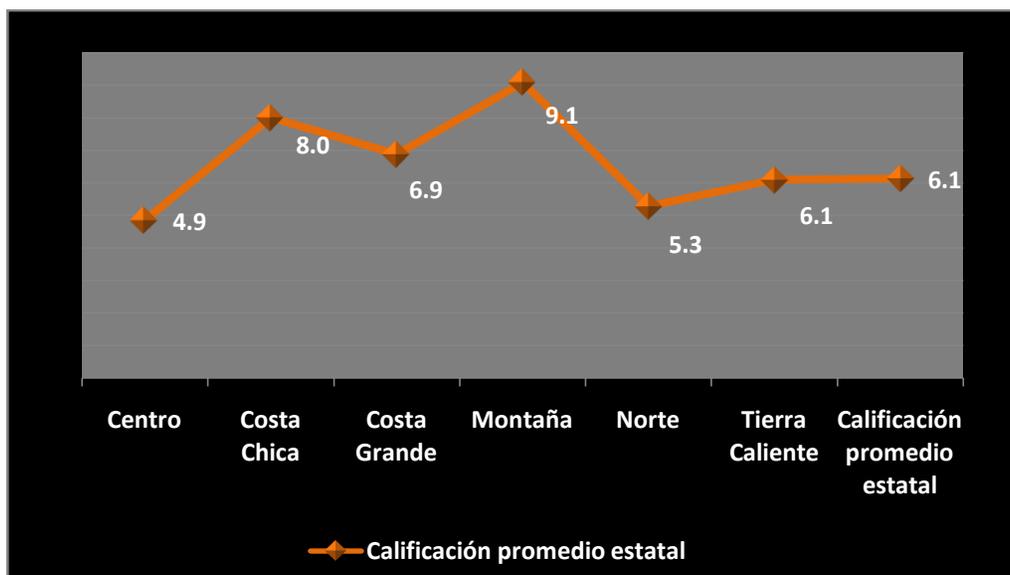
Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Al igual que a los coordinadores regionales, los Jefes de DDR también fueron calificados por los beneficiarios, en cuanto a su desempeño en el programa. La calificación promedio estatal fue de 6.1. Por otra parte las calificaciones que asignaron los 283 beneficiarios que afirmaron conocer al Jefe de DDR son: el 28.6% asignó una puntuación de 0; 1.8% calificó con 4 puntos; 3.9% otorgó calificación de 6; el 37.1% con 8 y el 28.6% calificaron con 10 puntos.

Se observa que el Jefe de DDR 03 y el Jefe de DDR 06 son los que mayor presencia han tenido en sus distritos, siendo su desempeño poco aceptable para las demandas de su población, ya que fueron calificados con 6.1 y 5.3 respectivamente. El jefe de DDR 05 ha mostrado un desempeño eficiente en sus actividades, por lo cual presenta la mayor calificación (9.1 puntos), seguido del jefe de DDR 01 con 8.0 puntos.

De acuerdo a las opiniones de los beneficiarios encuestados de la región Centro, el Jefe de DDR 04 no interviene continuamente en las localidades que representa, además de mostrar un bajo desempeño, por lo que apenas 7 personas afirman conocerlo y lo califican con 4.9 puntos en promedio.

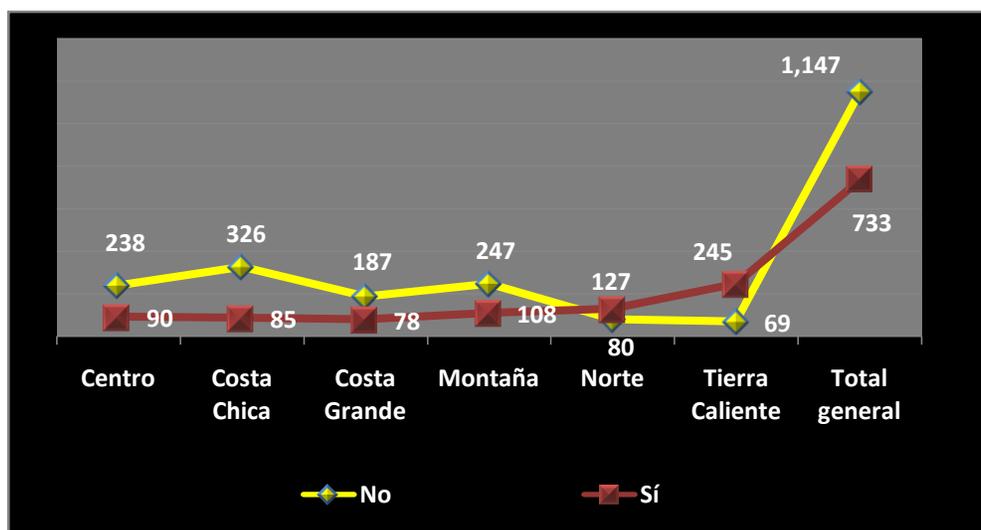
Figura 6. Promedio de calificaciones a los jefes de DDR



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Con relación a los operadores locales el panorama es más distinto, pues los grupos apoyados entrevistados dijeron conocer al Coordinador Municipal (CM), en un 39%. La región donde más se conoce a los coordinadores municipales es Tierra Caliente con 33.4%, Región Norte con 17.3%, Montaña con 14.7%, Centro 12.3%; y las regiones donde menos son conocidos es Costa Chica con 11.6% y Región Costa Grande con 10.6%.

Figura 7. Conocimiento de los CM por los beneficiarios

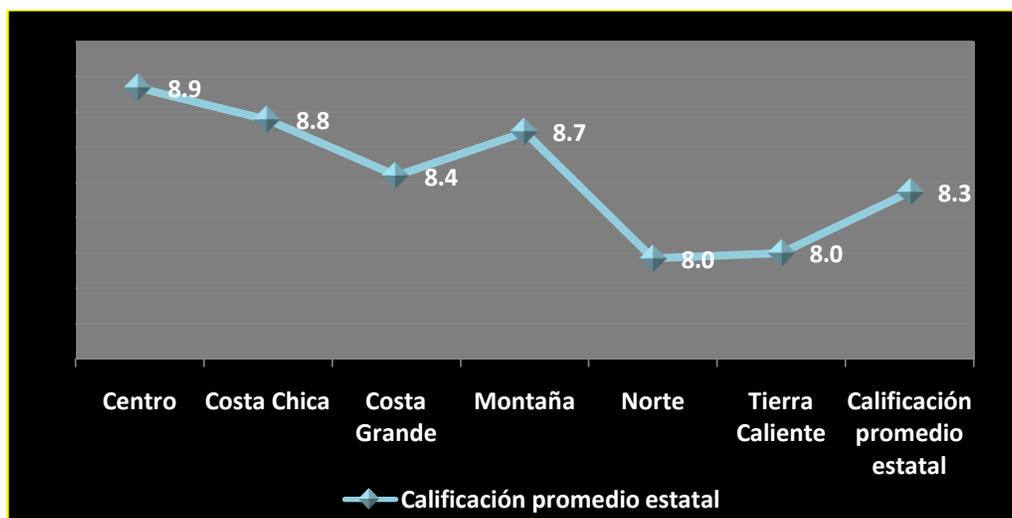


Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Las calificaciones otorgadas a los coordinadores municipales de acuerdo al desempeño mostrado, son las siguientes: De 1,880 encuestados 39.0% afirmó conocer a los CM, de

estos el 4.2% otorgo una calificación de 0; el 1.1% con 2; 1.2% con 4; 5.2% con 6, 43.2% con 8 y 45% con 10. La calificación promedio estatal es de 8.3.

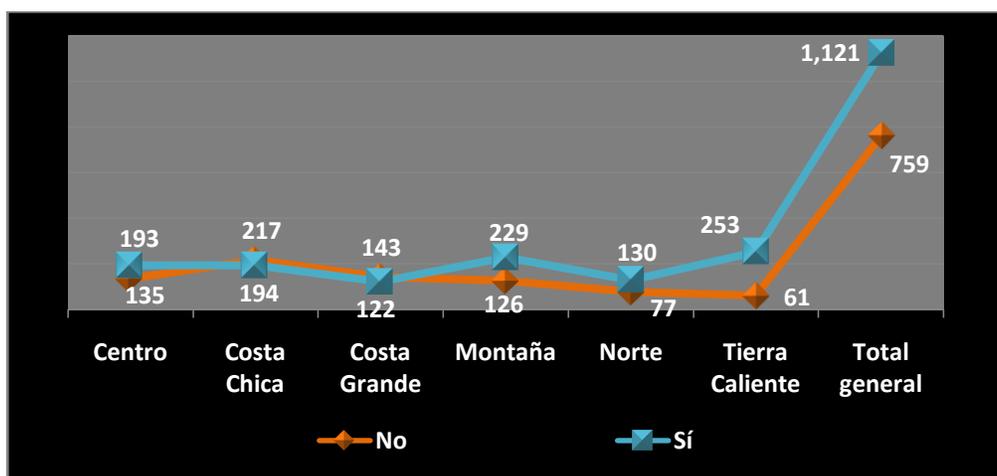
Figura 8. Promedio de calificaciones a los CM



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

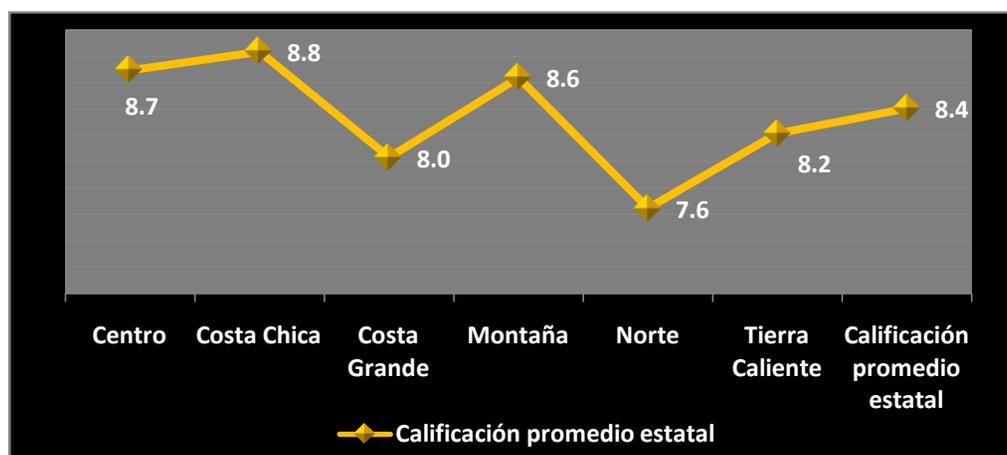
Analizando la presencia de los directores municipales de desarrollo rural, del total de grupos apoyados entrevistados, el 59.6% de los entrevistados señaló conocer al director municipal. La región donde los directores municipales son más conocidos es la Tierra Caliente, donde el 22.6% declaró que sí lo conocía; seguidos de la Región Montaña con 20.4%, Costa Chica 17.3%, Centro 17.2%, donde son menos conocidos es en la Costa Grande con 10.9% y región Norte con 11.6%.

Figura 9. Conocimiento de los DMDR por los beneficiarios



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Finalmente, la calificación que los grupos apoyados entrevistados otorgaron a los directores municipales de desarrollo rural, fue de cero un 3.7%; de 2 un 1.2%; de 4 un 1.4%; de 6 un 4%; de 8 un 43.7% y de 10 un 45.9%. La calificación promedio fue de 8.4

Figura 10. Promedio de calificaciones a los DMDR

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

2.3 Avances en el proceso de descentralización.

La municipalización conlleva en sí, un proceso de descentralización que delega autoridad y responsabilidad a los municipios para desarrollar las acciones que les permitan asumir la operación del Programa de Desarrollo Rural. Por ello, en este apartado se analizan los principales objetivos del proceso de municipalización, así como sus ventajas y desventajas; de igual manera, también se valoran los avances alcanzados en la gestión del Programa respecto a la estrategia de descentralización implementada en la entidad.

De entre los elementos que contribuyen notoriamente a la realización del análisis de la gestión del proceso de descentralización, destacan los asociados con el desempeño de las instancias y de los operadores locales del Programa. Por lo tanto, a continuación se revisan a la luz de los principios y objetivos que definen y determinan el diseño e implementación de las estrategias desarrolladas durante la operación del Programa.

Uno de estos elementos, tiene que ver con la difusión de los apoyos que otorga el Programa, sobre todo en lo referente a los medios empleados para dicho fin. En este sentido, se observa que del total de grupos entrevistados y apoyados, el 74.1% señaló que se enteró de los apoyos por medio algún conocido; el 15.4% dijo haberse enterado por medio del representante ante el CMDRS; y el 10.5% se enteró de los apoyos por medio del comisario.

Por ejemplo, en las regiones, los grupos entrevistados, señalaron que se enteraron por medio de un conocido, en Costa Grande 87.9%, Costa Chica el 83.2% y región Norte 84.1%. La difusión por parte de la estructura operativa se está viendo limitada pues de los 1,880 encuestados 289 mencionaron que se enteraron de los apoyos por parte del representante del CMDRS, presentando una pequeña intervención en la región de la Montaña donde el 24.5% de los encuestados se enteró por este medio y en la región Centro donde el 22.9% dio la misma opinión.

Es decir, el representante ante el CMDRS no significó un medio efectivo de difusión, lo que revela una insuficiente apropiación del papel que deben desempeñar los consejeros, ello debido a la poca atención que los operadores dedican a las tareas de capacitación

encaminadas a desarrollar las capacidades de los integrantes del que está llamado a ser el órgano colegiado que toma las decisiones para fomentar e impulsar el desarrollo rural con enfoque desde lo local, estrategia central del Programa.

Cuadro 14. Como se enteró de los apoyos

Respuestas	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general
Comisario	14.6%	5.6%	3.8%	20.6%	1.9%	12.4%	10.5%
Conocido	62.5%	83.2%	87.9%	54.9%	84.1%	78.0%	74.1%
RTTE ante el CMDRS	22.9%	11.2%	8.3%	24.5%	14.0%	9.6%	15.4%

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Respecto al conocimiento que los entrevistados dijeron tener acerca del CMDRS, se observa que el 82% dijo no haber oído hablar del CMDRS, y sólo el 28% señaló que sí había oído hablar de este consejo. Sobresale el dato de que en la región Costa Chica únicamente el 11% declaró haber oído hablar del consejo. En contraparte, en la región Norte el 55% afirmó haber oído hablar del consejo.

En contraparte, en la región Norte el 55% afirmó haber oído hablar del consejo. La difusión y la importancia del consejo municipal, evidentemente, se ven mermadas y nuevamente resalta el hecho de que no se está realizando una adecuada capacitación a los consejeros. La información correspondiente se muestra a continuación en el siguiente cuadro:

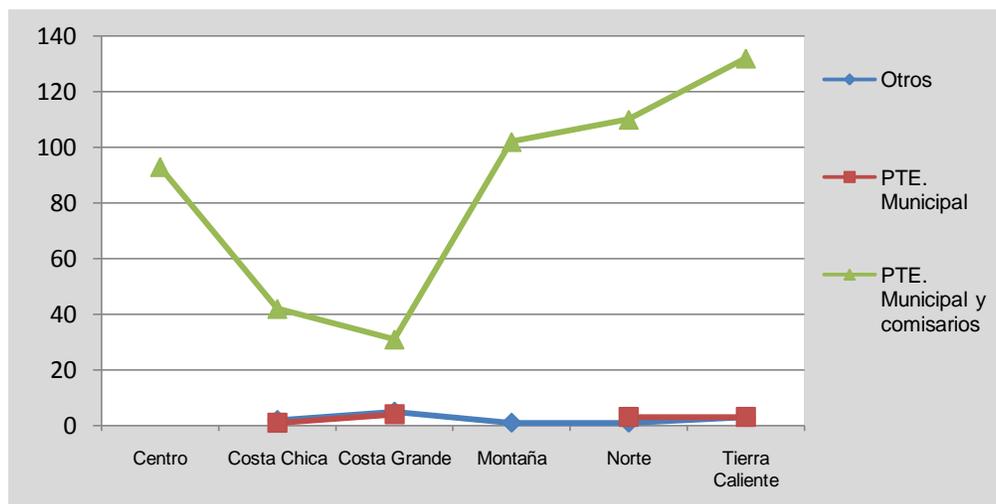
Cuadro 15. Ha oído hablar del CMDRS

Respuestas	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente
No	72.0%	89.0%	85.0%	71.0%	45.0%	56.0%
Si	28.0%	11.0%	15.0%	29.0%	55.0%	44.0%

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

De igual manera, los entrevistados evidenciaron un gran desconocimiento respecto a quienes forman parte de la estructura de los consejos municipales, así, a la pregunta expresa "¿quiénes forman la estructura del CMDRS?", el 96.0% respondió que el presidente municipal y comisarios, 2.0% dijo que solo el presidente municipal, el 2.0% señaló que otros actores. Cabe señalar que estos datos sólo corresponden a aquellos beneficiarios que dijeron haber oído hablar del CMDRS.

Figura 11. Quiénes forman la estructura del CMDRS

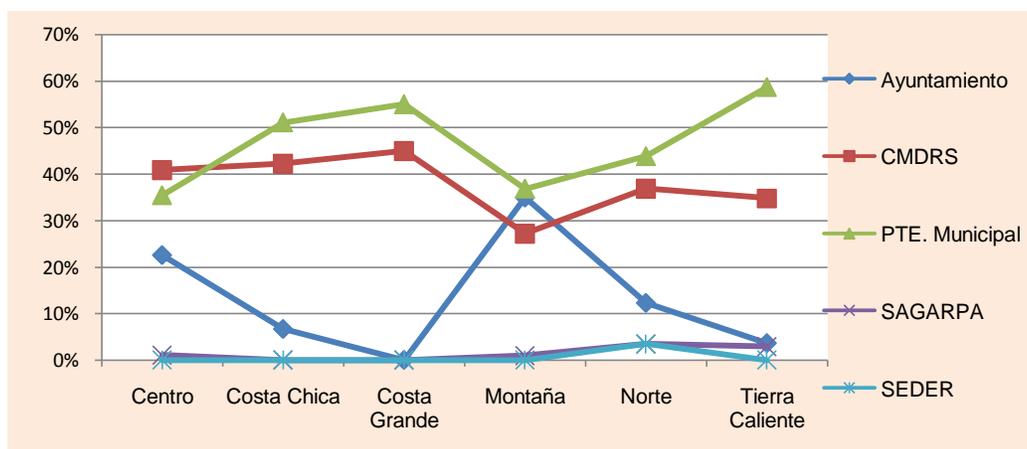


Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Con la finalidad de observar el desempeño y grado de conocimiento de los consejeros municipales participantes en el Programa, se aplicó la encuesta a 533 beneficiarios, los datos que arrojó dicha encuesta permiten inferir el desempeño de los operadores, toda vez que uno de los objetivos del Programa consiste precisamente en que los actores locales se apropien de la conducción de su propio desarrollo.

En cuanto a la toma de decisiones de quién decide la autorización de los proyectos, el 46.0% consideran que es el presidente municipal, 36.0% que el CMDRS, 15.0% que el Ayuntamiento, 2.0% que SAGARPA y 1.0% que la SEDER. En Costa Grande es donde los entrevistados señalan que tiene mayor peso el CMDRS con 45.0% y en cambio en Tierra Caliente es el presidente municipal con 59.0%.

Figura 12. Quiénes deciden los apoyos



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Ahora bien, de los 533 entrevistados, sólo el 16.9% dijo pertenecer al CMDRS. En la región Costa grande se presenta el menor porcentaje de pertenencia al consejo

manifestado por los entrevistados, con el 0.9%; en tanto que la región Norte presenta el 4.7%.

Cuadro 16. Ha pertenecido al CMDRS

Respuesta	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general
SI	12	12	5	16	25	20	90
NO	81	33	35	87	89	118	443
Total por región	93	45	40	103	114	138	533

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

De aquellos que han pertenecido al CMDRS, 22.0% participó de una a tres reuniones, 33.0% de cuatro a seis reuniones, 39.0% de siete a diez reuniones y 3.0% en más de diez reuniones. En cuanto a su permanencia en el CMDRS, 32.0% dijo que duró en la representación de uno a ocho meses, y 63.0% más ocho meses.

Del total de entrevistados que declararon pertenecer o haber pertenecido al CMDRS (90 entrevistados), el 64.4% dijeron que no conocían el PMDRS. En la región Centro el 100.0% de los entrevistados que dijeron que sí pertenecían al consejo manifestó que sí conocían el PMDRS; en tanto que en la región Costa Chica el 66.7% dijo que no conocían el PMDRS. Como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 17. Conoce el PMDRS

Respuesta	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general
NO		8	1	1	14	8	32
SI	12	4	4	15	11	12	58
Total por región	12	12	5	16	25	20	90

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Respecto si el plan municipal se aprobó en el consejo, el 50.0% de los entrevistados dijo que no. En la región Costa Grande sólo el 20.0% dijo que no se había aprobado en consejo; en tanto que en la Costa Chica este porcentaje alcanzó el 83.3%.

Cuadro 18. Se aprobó el contenido del PMDRS en el CMDRS

Respuesta	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general
NO	6	10	1	4	15	9	45
SI	6	2	4	12	10	11	45
Total por región	12	12	5	16	25	20	90

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

En cuanto a si estos integrantes del CMDRS entrevistados, informan a los miembros de sus localidades acerca de los temas tratados en el Consejo, el 53.3% declaró que nunca

informa; en la Región Centro sólo el 16.7% dijo no informar nunca; en tanto que en la Región Norte el 76.0% de los consejeros entrevistados reconoció que nunca informa a los miembros de sus localidades. Como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 19. Informa de los temas tratados en el CMDRS a miembros de su localidad

Respuesta	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general
NUNCA	2	9	1	5	19	12	48
SIEMPRE	10	3	4	11	6	8	42
Total por región	12	12	5	16	25	20	90

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Finalmente, respecto a si los entrevistados pertenecientes al CMDRS, habían participado en la dictaminación de proyectos se observa que sólo el 26.7% declaró que sí había participado; en tanto que en la región Costa Grande el 40.0% señaló que sí había participado; mientras que en la región Montaña sólo el 18.7% manifestó haber participado. Como se indica en el siguiente cuadro:

Cuadro 20. Ha participado en la dictaminación de proyectos

Respuesta	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general
SÍ	3	4	2	3	6	6	24
NO	9	8	3	13	19	14	66
Total por región	12	12	5	16	25	20	90

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

De esta información obtenida mediante la encuesta aplicada, se puede inferir que el desempeño de los consejeros es muy débil toda vez que su participación en la toma de decisiones es muy limitada debido a su insuficiente conocimiento de las tareas, derechos y responsabilidades que les confiere su pertenencia al CMDRS. Pero esta deficiencia tiene su origen en el papel de los operadores quienes no han hecho suya la responsabilidad de desarrollar las capacidades de los actores locales para garantizar la descentralización que busca la implementación del Programa.

Ello implica la necesaria observancia de las disposiciones contenidas en la normatividad y las cuales ahora, se enfatizan en las actuales Reglas de Operación 2008 en los programas de apoyo a los activos productivos y de soporte.

Pero ello requiere un reconocimiento de los principios en los que dichas reglas se fundamentan, a través de una amplia difusión y capacitación colectiva de los operadores a todos los niveles para que los contenidos normativos se puedan cumplir y así alcanzar los propósitos que les dieron origen.

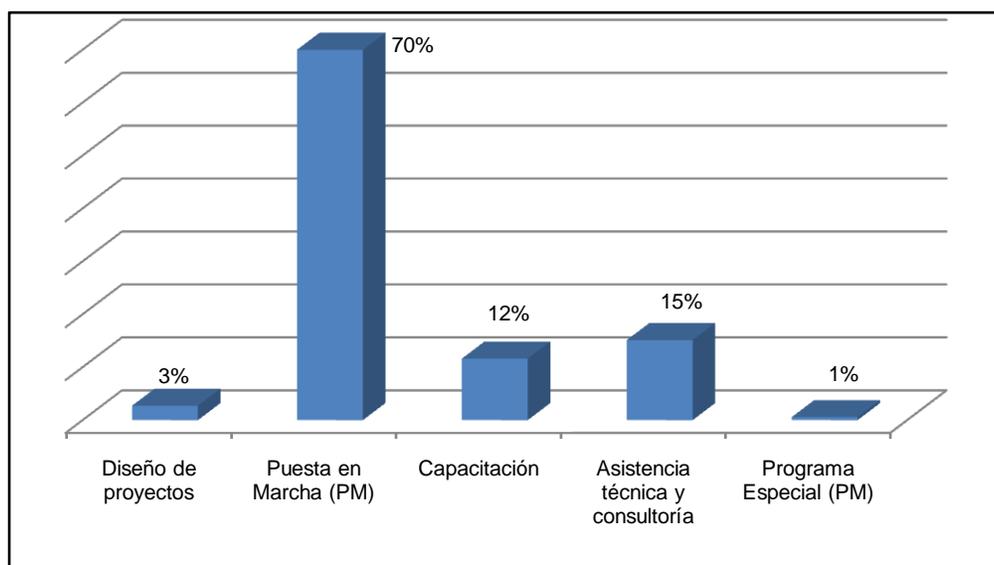
2.4 Avances logrados en capacitación

En este apartado se analizan los avances alcanzados en materia de capacitación, la evaluación profundiza tanto en los logros de capacitación para el trabajo, como en lo referente a la capacitación para el avance del desarrollo rural. En este sentido, se hace hincapié en la trayectoria y acciones propias de la labor de capacitación que se han establecido en el estado, dada la importancia para alcanzar de manera exitosa el impacto de los recursos. Es obvio que el impacto no depende exclusivamente del monto que se invierta pues está muy relacionado con el conocimiento en referencia a las actividades apoyadas y la actitud demostrada por los beneficiarios.

Para iniciar con el análisis de los avances alcanzados en materia de capacitación, es necesario hacer un comparativo de las acciones de desarrollo de capacidades realizados en 2006 y compararlo con 2007.

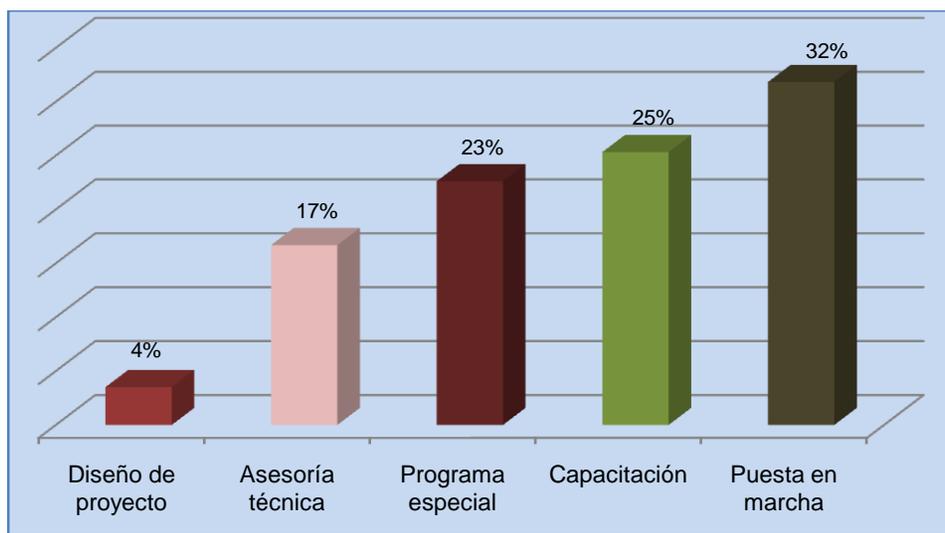
Comparativamente, en 2006 la mayoría de los apoyos fue orientado a los servicios de puesta en marcha con el 70.0% de acciones; para Asistencia técnica y consultoría solo 15.0% y capacitación 12.0%.

Figura 13. Servicios PRODESCA 2006



Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación CECADER, Guerrero. 2006.

Para el año 2007, esta situación se revierte y los servicios de puesta en marcha descienden drásticamente a solo un 32.0%, toma mayor importancia los servicios de capacitación con una orientación de acciones de un 25.0% y los servicios de asesoría y consultoría de 17.0%. Con esta orientación de los recursos se privilegia de manera cualitativa el desarrollo de las capacidades, como un mecanismo de consolidar y hacer productivas las acciones de adquisición de activos y bienes de capital.

Figura 14. Servicios PRODESCA 2007

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación CECADER, Guerrero. 2006.

La mayor proporción del servicio de diseño de proyectos, 67.6%, se presentó en la Costa Chica; del servicio de asistencia técnica y/o capacitación, 21.5%, en la Costa Grande; y del servicio de puesta en marcha, 64.5%, en la región Norte.

Ahora bien, si se analiza la distribución de los servicios en función del número de PSP que participaron se observan algunas particularidades, para ello nos referimos al cuadro 21, que se debe analizar a partir de la columna "Número de servicios por PSP" pues lo que se hizo fue contabilizar todos los servicios PRODESCA que se dieron en el estado y se estratificaron a fin de conocer si la asignación de estos servicios se ha dado de manera equitativa y sobre todo, para valorar hasta qué punto la participación de los PSP es conveniente pues se tiene claro el hecho de que un solo despacho haya brindado 65 servicios puede derivar en que los servicios que ofrece, no sean con el total dominio del tema pues se estaría cayendo en la "todología" de conocimientos en detrimento de la especialización de conocimientos y los productores que reciben la capacitaciones serían los más afectados.

Así, se observa que del total de servicios prestados, 1,737, el 8.1% fueron realizados por 141 PSP, es decir, un servicio por cada PSP; el 6.7% fueron realizados por 58, es decir, 2 servicios por PSP; el 4.8% se realizaron por medio de 28 PSP, esto es, 3 servicios por PSP; el 8.9% por 39, es decir, 4 servicios por PSP; el 5.7% por 20, es decir, 5 servicios por PSP; el 6.9% por 20, lo que da 6 servicios por PSP.

Pero este problema se enfatiza al observar que el 47.8% de los servicios fue proporcionado por 87 PSP, lo que da una asignación de 7 a 16 servicios por PSP.

El dato que quizá requiera de un análisis más detallado es el caso de la asignación del restante 10.8% de los servicios, los cuales fueron realizados por únicamente 6 agentes. Tres de estos agentes son consultorías que tienen el soporte de contar con personal que tiene diversas especialidades y eso les permite proporcionar servicios multidisciplinarios; no así el caso de las personas físicas que tiene que multiplicar y diversificar esfuerzos y

conocimientos, y con la posibilidad de caer en la simulación en cuanto a la calidad, utilidad y aprovechamiento de los servicios por parte de los productores.

En efecto, 20 servicios fueron realizados por la Consultora Aprexgro en la Costa Grande; 22 servicios fueron otorgados por Integra Servicios Agropecuarios, en la Costa Chica; 25 servicios fueron proporcionados por Adelaida Quintana García; 26 servicios se ejecutaron por Santos Pérez Alfaro en la Tierra Caliente; 31 servicios se llevaron a cabo por Armando Hernández Nicanor en la Tierra Caliente; y 65 servicios se realizaron por el despacho denominado CADE S. C. en la Costa Chica. El detalle de esta asignación se muestra a continuación en el cuadro 21:

Cuadro 21. Distribución de servicios por PSP y/o despacho

Número de servicios	Porcentaje de servicios (%)	Número de PSP's	Porcentaje de PSP's (%)	Número de servicios por PSP
141	8.12	141	35.34	1
116	6.68	58	14.54	2
84	4.84	28	7.02	3
156	8.98	39	9.77	4
100	5.76	20	5.01	5
120	6.91	20	5.01	6
126	7.25	18	4.51	7
152	8.75	19	4.76	8
126	7.25	14	3.51	9
110	6.33	11	2.76	10
55	3.17	5	1.25	11
108	6.22	9	2.26	12
65	3.74	5	1.25	13
42	2.42	3	0.75	14
15	0.86	1	0.25	15
32	1.84	2	0.50	16
20	1.15	1	0.25	20
22	1.27	1	0.25	22
25	1.44	1	0.25	25
26	1.50	1	0.25	26
31	1.78	1	0.25	31
65	3.74	1	0.25	65
1,737	100.0	399	100.0	

Fuente: Elaboración propia, con base en la información proporcionada por el CEE. 2008.

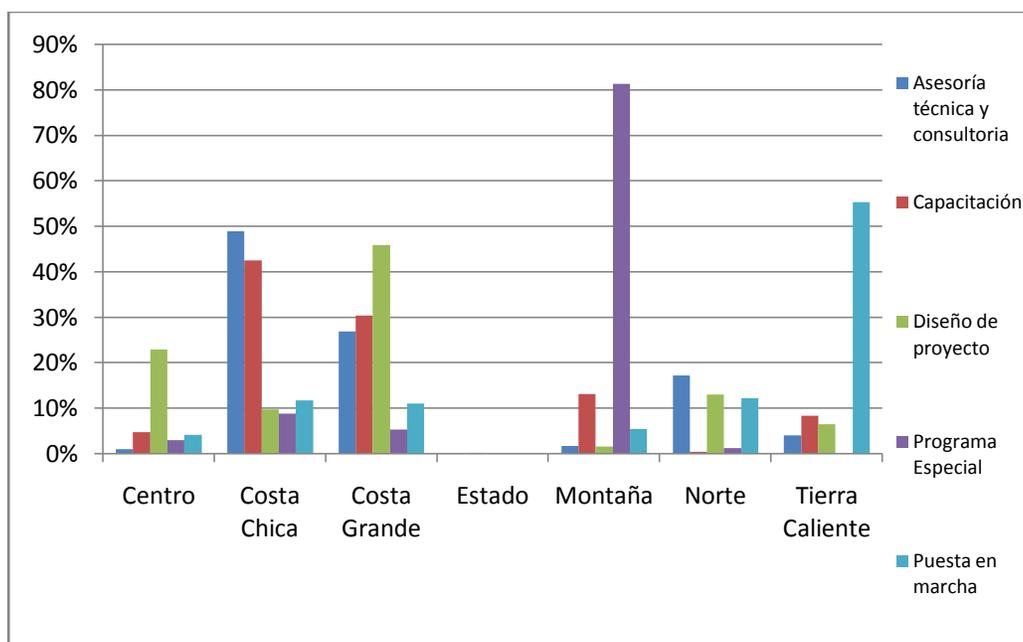
De la información hasta aquí analizada, se puede inferir que los avances en materia de desarrollo de capacidades presentan inconsistencias, toda vez que la distribución de los recursos asignados a los servicios destinados a este propósito no guardan una proporción equitativa en cuanto a la urgente necesidad de especialización de los PSP, manifestadas por los propios beneficiarios del Programa.

La diversificación de "especialidades" de los PSP implica, una sensible disminución en la calidad de la prestación de dichos servicios, pues física, metodológica y técnicamente

resulta incierto que algún agente, incluso colectivo, tenga la suficiente capacidad para desarrollar con eficiencia las tan diversas acciones realizadas.

Por ello resulta hacer una revaloración, acerca de los propósitos a lograr y de las estrategias que definan los servicios encaminados a desarrollar las capacidades de los pobladores rurales, y que deriven en la apropiación de conocimientos y habilidades, logrando con ello que todas las acciones se enfoquen en lograr el desarrollo rural integral.

Figura 15. Tipo de servicio prestado por el técnico por región



Fuente: Elaboración propia, con datos del PRODESCA, 2007.

Con relación a la elección de los técnicos que prestaron los servicios antes señalados, los grupos entrevistados que recibieron el apoyo manifestaron, en un 47.2%, que fue elegido por el Director Municipal; el 22.1% señaló que lo eligió el propio grupo; el 20.1% dijo que fue elegido por el Coordinador Municipal; el 1.7% señaló que lo eligió la UTOE; y el 8.7% dijo no saber quién eligió al técnico. A nivel de las regiones, esta elección fue realizada, de acuerdo con lo señalado por los entrevistados, en un 43.0% por el Coordinador Municipal en la Tierra Caliente; en un 77.7% por los directores municipales en la Costa Chica; en un 11.4% por la UTOE en la Norte; en un 42.6% por el grupo beneficiario en la región Centro; y en la Tierra Caliente el 13.7% dijo no saber quién eligió a los técnicos. Por tanto, el nivel de decisión permitido o desarrollado en los grupos beneficiarios es todavía muy bajo, haciéndose necesario, entonces, dar seguimiento puntual a las acciones de desarrollo de capacidades dirigidas a los pobladores rurales.

Cuadro 22. Elección del técnico

Fue elegido por	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general
El coordinador municipal	5.3%	2.9%	25.4%	17.6%	41.2%	43.0%	20.1
El director municipal de desarrollo rural	41.1%	77.7%	54.2%	42.7%	30.8%	23.2%	47.2
La UTOE	0.6%	0.2%	1.1%	0.6%	11.4%	0.3%	1.7
El grupo	42.6%	11.5%	9.9%	34.9%	8.5%	19.7%	22.1
No sabe	10.4%	7.7%	9.5%	4.2%	8.1%	13.7%	8.8
Total de grupos entrevistados	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

De los grupos entrevistados que recibieron apoyo, el 53.28 señaló que si recibió capacitación; la región en la que un porcentaje mayor de entrevistados dijo haber recibido capacitación fue la Montaña con un 71.7%; y la región en la que el mayor porcentaje de entrevistados señaló no haber recibido capacitación fue la Costa Chica con un 56.8%. Como se muestra en el cuadro 23:

Cuadro 23. Recibieron capacitación

Respuesta	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general	% general
Sí	217	180	129	257	103	138	1,024	53.3
No	121	237	155	101	108	176	898	46.7
Total general	338	417	284	358	211	314	1,922	100.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Los cursos que recibieron los grupos apoyados por el Programa fueron orientados a diversas ramas productivas así, de acuerdo con los grupos entrevistados, el 39.8% dijo que los cursos recibidos fueron sobre ganadería; el 27.8% dijo que fueron sobre agricultura; el 26.1% señaló que fueron de carácter comercial; y el 6.1% sobre acuicultura.

El mayor porcentaje de cursos sobre ganadería se observó en la región Tierra Caliente, 63.3%; sobre agricultura en la Montaña, 43.2%; sobre aspectos comerciales la Costa Chica, 36.0%; y sobre acuicultura la región Norte, 10.4%. Como se puede apreciar en el cuadro 24.

Cuadro 24. Cursos recibidos (rama productiva)

Rama	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general	% general
Acuacultura	5	14	7	11	10	11	58	6.2
Agricultura	49	29	33	102	33	15	261	27.8
Comercial	70	58	19	54	22	22	245	26.1
Ganadería	87	60	44	69	31	83	373	39.8
Total general	211	161	103	236	96	131	938	100.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Ahora bien, la apreciación que los beneficiarios tuvieron acerca de si la capacitación recibida les ayudó a mejorar su desempeño en la actividad que realizan, el 51.3% declaró que sí y el 48.7% señaló que no le ayudó a mejorar su desempeño. Los grupos entrevistados de la Montaña son los que en un mayor porcentaje, 64.8%, señalaron que los cursos recibidos sí les ayudaron a mejorar su desempeño en la actividad a la que se dedican, en cambio, en la Tierra Caliente se presenta el mayor porcentaje de entrevistados, 57.6%, que declara que los cursos recibidos no le ayudaron a mejorar su desempeño. Estos datos permiten inferir que la capacitación está básicamente orientada hacia los aspectos productivos, no observándose aún el intento de acceder a una capacitación integral que posibilite el desarrollo humano como lo establece la LFDRS. Los datos correspondientes se indican en el cuadro 25.

Cuadro 25. La capacitación mejoró el desempeño en su actividad

Respuesta	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general	% general
Sí	211	178	125	232	107	133	986	51.3
No	127	239	159	126	104	181	936	48.7
Total general	338	417	284	358	211	314	1,922	100.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Respecto a si los grupos apoyados consideran que les hace falta capacitación, el 86.7% manifestó que sí les hace falta capacitación. La región Montaña es donde los entrevistados declararon en un mayor porcentaje, 93.0% que sí requieren capacitación; en tanto que en la Tierra Caliente se presenta el menor porcentaje, 22.9%. Resulta recomendable insistir en que es necesario aprovechar la disposición manifestada por los beneficiarios cuando señalan que sí les hace falta capacitación, y no soslayar este dato observado en la encuesta. Como se puede apreciar en el cuadro 26.

Cuadro 26. Le hace falta capacitación

Respuesta	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general	% general
Sí	280	370	261	333	181	242	1,667	86.7
No	58	47	23	25	30	72	255	13.3
Total general	338	417	284	358	211	314	1,922	100.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Los grupos entrevistados consideran que su principal fuente de adquisición de conocimientos fue, en un 67.9%, a partir de su propia experiencia; en un 22.4% proveniente de cursos de capacitación; en un 8.3% consideró que provino con la puesta en marcha de su proyecto; y el 1.3% dijo que de ninguna fuente obtuvo conocimientos.

Los grupos entrevistados que en mayor porcentaje, 85.2%, señalaron que su principal fuente de conocimientos fue la experiencia propia fueron de la región Costa Grande; el 36.9%, de la Montaña dijeron que de cursos de capacitación; el 17.5% de la Tierra Caliente dijo que la principal fuente fue la puesta en marcha de su proyecto. Como se muestra en el cuadro 27.

Cuadro 27. Fuente de adquisición de conocimientos

Fuente	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente	Total general	% general
Con la puesta en marcha del proyecto	28	7	15	21	34	55	160	8.3
Curso de capacitación	100	108	23	132	37	30	430	22.4
Experiencia propia	204	292	242	205	137	226	1,306	68.0
Ninguna	6	10	4		3	3	26	1.4
Total general	338	417	284	358	211	314	1,922	100.0

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Capítulo 3

Evaluación de impactos del ejercicio 2006

La preocupación por la pobreza, ha acentuado el interés por la búsqueda de indicadores que permitan identificar la vulnerabilidad de las personas, hogares, y comunidades, con el fin de anticipar los daños potenciales que la acompañan.

3.1 Objetivo.

Analizar los impactos generados por el Programa de Desarrollo Rural en sus componentes PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR, en función de lo señalado en las reglas de operación del Programa; de cómo trascienden en el desarrollo del estado con las inversiones realizadas y se identifican las variables que inciden en los resultados obtenidos en el nivel de empleo e ingreso, reconversión productiva, integración de cadenas productivas, y el apoyo a la consolidación de la estructura interna, de grupos y organizaciones económicas rurales.

La medición de impactos se realizó con los beneficiarios que recibieron apoyo a través de proyectos de inversión del PAPIR municipalizado y de ejecución estatal del ejercicio 2006.

3.2 Impacto social.

3.2.1 Caracterización de los beneficiarios.

El Programa de Desarrollo Rural (PDR), en sus reglas de operación (RO), define como población objetivo a los productores de bajos ingresos en zonas marginadas (PBIZM), no marginadas (PBIZNM) y en transición (PBIT), y contempla también apoyos a la competitividad para el resto de productores (RP). Asimismo precisa que “al menos 70% de los recursos deberán destinarse a localidades de alta y muy alta marginación, y al menos 20% de los apoyos serán para grupos prioritarios”.

El Programa plantea fortalecer la generación del empleo e ingreso entre los habitantes rurales y fomentar la capitalización de las unidades de producción; promover el manejo sustentable de los recursos naturales; desarrollar proyectos de producción primaria, e incorporar procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios. A partir de estas definiciones, resulta relevante hacer una caracterización de la población atendida y analizar hacia dónde se dirigen los recursos del PDR, lo cual es un indicador de focalización

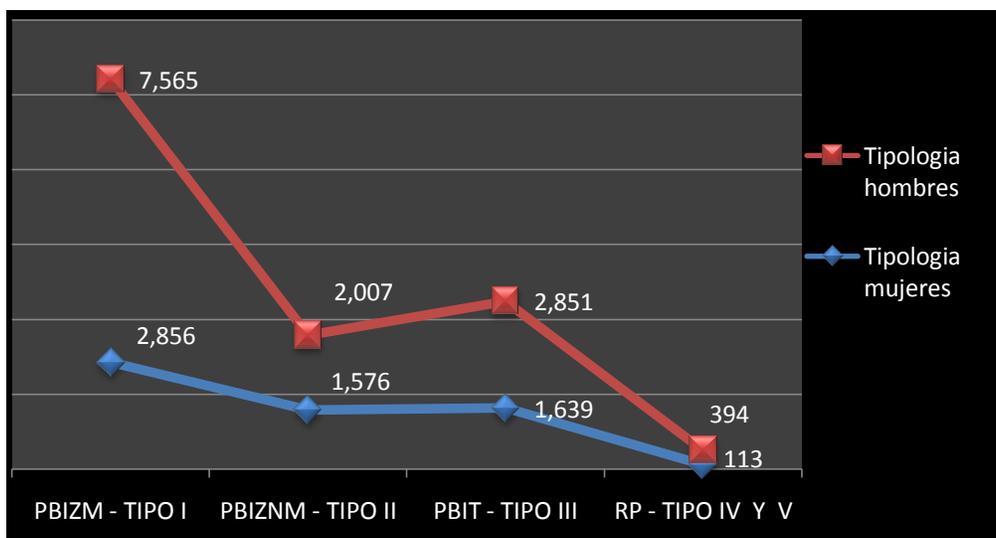
3.2.2 Tipología de productores.

En la entidad guerrerense se cuenta con una población de 3,100,199 habitantes, de los cuales 48.0% son hombres y 52.0% son mujeres, con un índice de masculinidad del 93.0%, es decir que por cada 100 mujeres existen 93 hombres. De los 713,788 hogares que existen, el 74.0% cuentan con jefatura masculina y el 26.0% con jefatura femenina (INEGI 2005). Hay que tomar en cuenta que las encuestas levantadas, nos indican que

con recursos del año 2006, se beneficiaron 19,001 productores, 12,819 hombres (67.0%) y 6,184 mujeres (33.0%).

Los apoyos se dirigieron principalmente a los estratos de productores localizados en zonas de alta y muy alta marginación en un 74% (PBIZM-TIPO 1, 55.0% y PBIZNM-TIPO II, 19.0%). Para el estrato de PBIT-TIPO III, corresponde el 24.0% y para el RT-TIPO IV y V solo 3.0%. No obstante la importancia relativa que se señala para las zonas de alta y muy alta marginación, se observa un descenso en la atención a los beneficiarios del tipo PBIZM-TIPO I y PBIZNM-TIPO II, con relación a 2005, en donde los apoyos a estos estratos fueron dirigidos en un 91.0%.

Figura 16. Tipología de productores (Hombres y mujeres)



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Los datos oficiales señalan que en Guerrero el promedio de escolaridad en hombres es de 7.05 años y en mujeres de 6.54 con un 6.78 en promedio general (INEGI 2005). Los datos de las encuestas se señalan en el cuadro 28.

Cuadro 28. Promedio de escolaridad de los beneficiarios.

Género	PBIT - TIPO III	PBIZM - TIPO I	PBIZNM - TIPO II	RP - TIPO IV Y V
Hombres	6.43	5.22	6.21	11.09
Mujeres	5.76	4.54	6.06	6.86

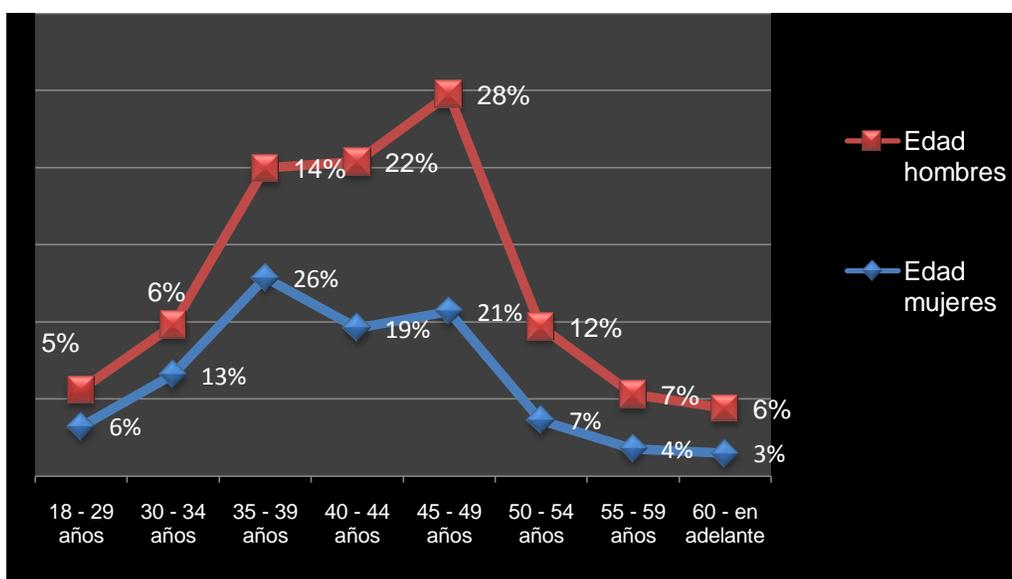
Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

La escolaridad media en hombres es del 6.9 años. El 57.8% de ellos cuenta con primaria, 22.1% con secundaria, 10.0% con preparatoria, 6.6% cuenta con licenciatura o posgrado y solo 3.3% es analfabeta. La escolaridad del género femenino es menor, en comparación con los hombres, siendo el promedio de 6.5 años. El 60.0% de las beneficiarias cuenta con primaria, 21.1% con secundaria, 8.7% con preparatoria, 5.4% con licenciatura o posgrado y el 4.6% es analfabeta.

Respecto a la edad de los beneficiarios, en hombres el promedio de edad es de 44.1 años y la moda es de 45 años, la edad mínima 18 años y la máxima de 81 años. En mujeres la edad promedio es de 40.7 años, la moda es de 45 años, la edad mínima de 18 y la máxima de 86 años.

Analizando la figura 17, y tomando en cuenta las RO, no encontramos diferencias significativas entre hombres y mujeres, respecto a la edad, clasificados en jóvenes, adultos en plenitud y adultos mayores. Tomado los parámetros de la Secretaría de la Reforma Agraria, define al sujeto agrario en un rango de 18 a 39 años como joven, bajo este criterio, encontramos que el 45.0% de las mujeres pertenecen al estrato de jóvenes y solo el 15.0% de los hombres se ubican como jóvenes.

Figura 17. Edad de los beneficiarios.



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

3.2.3 Grupos prioritarios.

El Estado de Guerrero cuenta con 3,100,199 habitantes, de los cuales 17.2% son indígenas (529,780 personas). La población indígena en Guerrero se encuentra esencialmente en la zona de la Montaña, en menor medida en la Costa Chica y región Norte, siendo estas las zonas más marginadas del estado.

La población indígena se reparte en 4 grupos:

- 212 000 nahuatl (nauas), o sea el 40.0% de la población indígena
- 148 000 mixtecos (na savi), o sea el 28.0%
- 116 000 tlapanecos (me´phaa), o sea el 22.0%
- 47 500 amuzgos (suljaa´), o sea el 9.0%

Los resultados de la evaluación ubican que el grupo prioritario de indígenas, está representado por tlapanecos (me´phaa), que participan con el 6.0%; amuzgos (suljaa´),

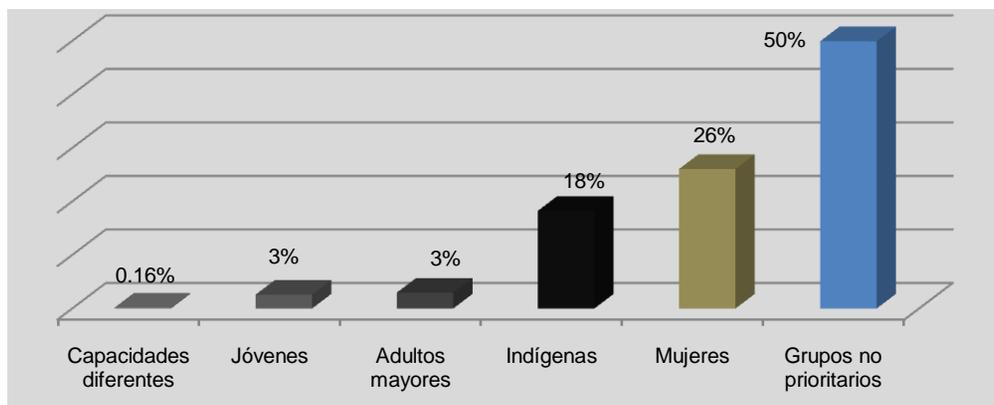
con el 2.0%, mixtecos (na'savi) 5.0% y náhuatl (nauas), con el 6.0%. En este sentido, el total de apoyos a grupos indígenas es del 18.0%.

Los grupos no prioritarios representan el 50.0%, en presencia del PDR. Los 10 municipios con mayores apoyos para los indígenas son: Zapotitlán Tablas, Xalpatlahuac, Alcozauca de Guerrero, Acatepec, Copanatoyac, Xochistlahuaca, Malinaltepec, Metlatonoc, Tlacoapa y Ayutla de los Libres.

Con datos del INEGI, en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000 y Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005, en el Estado de Guerrero se tienen 798,009 jóvenes, cifra que representa 25.6% de la población estatal. De los 798 mil jóvenes guerrerenses, 425 mil son mujeres y 373 mil hombres; es decir, una diferencia a favor del sexo femenino de poco más de 52 mil. Las proporciones de este grupo de población al interior de cada municipio presentan diferencias significativas; de los municipios seleccionados, destacan José Azueta y Chilpancingo de los Bravo, pues casi 30.0% de su población es joven.

Mientras que en Xochihuehuetlán una quinta parte de la población tiene entre 15 y 29 años de edad. Los municipios de mayor volumen de población joven son: Acapulco de Juárez (189 mil), Chilpancingo de los Bravo (62 mil), Iguala de la Independencia (35 mil) y José Azueta (31 mil). En conjunto, estos municipios concentran a 4 de cada 10 jóvenes residentes en la entidad. En el extremo opuesto, se ubican: Atlamajalcingo del Monte, Xochihuehuetlán, Tlalixtaquilla de Maldonado, Juchitán y General Canuto A. Neri, en estos cinco municipios reside 1 de cada 100 jóvenes. Sin embargo en el PDR, los jóvenes apenas representan el 3%. Destacan los municipios de Coyuca de Catalán, Tlapehuala, Cutzamala de Pinzón, Tlalchapa, Xochihuehuetlán, Ayutla de los Libres, Ometepec, Coyuca de Benítez, Ajuchitlán del Progreso y Atenango del Río. Las mujeres representan el 26% del total de los proyectos apoyados y el 52% de los grupos prioritarios. Este grupo avanzó en comparación con 2005 que solo le correspondió el 13.09% (PAPIR municipalizado). Los municipios que destacan en el apoyo a las mujeres son Cutzamala de Pinzón, Atoyac de Álvarez, Acapulco, Chilapa de Álvarez, Huamuxtitlán, Coyuca de Catalán, Tlalixtaquilla de Maldonado, Tlalchapa, Coyuca de Catalán y Coyuca de Benítez. Los demás grupos prioritarios, no muestran mayor relevancia en cuanto a su participación en el PDR.

Figura 18. Grupos prioritarios.

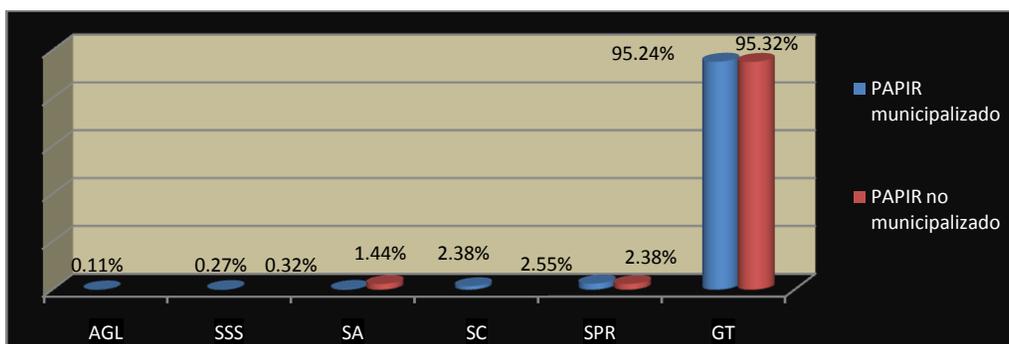


Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

3.2.4 Organización de los productores para la producción.

Para ser beneficiarios del programa PAPIR, en sus dos modalidades, los productores participaron organizados como Asociación Ganadera Local (AGL) 0.1%, Sociedad de Solidaridad Social (SSS) 0.3%, Sociedad Anónima 0.4%, Sociedad Cooperativa (SC) 1.4%, 2.6% Sociedad de Producción Rural y Grupo de Trabajo 95.3%. De los cuales el 67.0% de los entrevistados señalo contar con un proyecto y el 33.0% dijo no tener proyecto. De aquellos grupos que cuentan con una figura jurídica formal, el 64.0% de ellos cuenta con Registro Federal de Causantes y el 36.0% no lo tiene.

Figura 19. Figura asociativa de los beneficiarios.

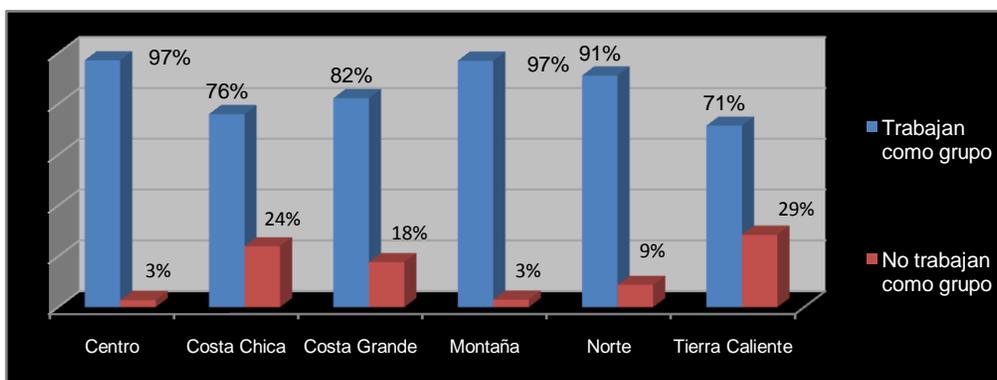


Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

De los 1,922 proyectos evaluados se tiene que el 86.0% de los proyectos se encuentra en operación y los restantes son proyectos que por su naturaleza, necesitan un tiempo mayor para madurar y tener resultados.

Del total de los proyectos en operación, el 85.0% de ellos se encuentra trabajando como grupo, y en el 15.0% de ellos, los bienes han sido repartidos y el grupo ha sido disuelto. Se entiende que en el segundo caso los beneficiarios solo se organizaron para cumplir el requisito normativo para “bajar” el recurso. La región Centro y Montaña destacan con el 97.0% de los proyectos en donde los grupos se mantienen. Le sigue en importancia la región Norte con el 91.0%. En contraparte, en Tierra Caliente el 29.0% de los grupos ya no existe, en Costas Chica el 24.0% y Costa Grande el 18.0%.

Figura 20. Integración de los grupos en el proyecto.



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

De aquellos proyectos en donde los grupos se mantienen, en el 82.0% de los casos no se cuenta con un calendario de actividades y únicamente el 18% si lo tiene. El 46.0% de los grupos mantiene una periodicidad en sus reuniones de cada 15 días, 21.0% se reúne cada mes, 14.0% cada dos meses, 4.0% cada seis meses, 1.0% se reúnen una vez por año y 14.0% no se reúnen. 76.0% de los grupos nunca levantan actas de las reuniones que realizan, 21.0% lo hace la mitad de las veces y solo el 3.0% levanta actas cada vez que se reúnen.

3.3 Impactos productivos.

3.3.1 Proyectos apoyados con PAPIR Municipalizado y PAPIR No Municipalizado.

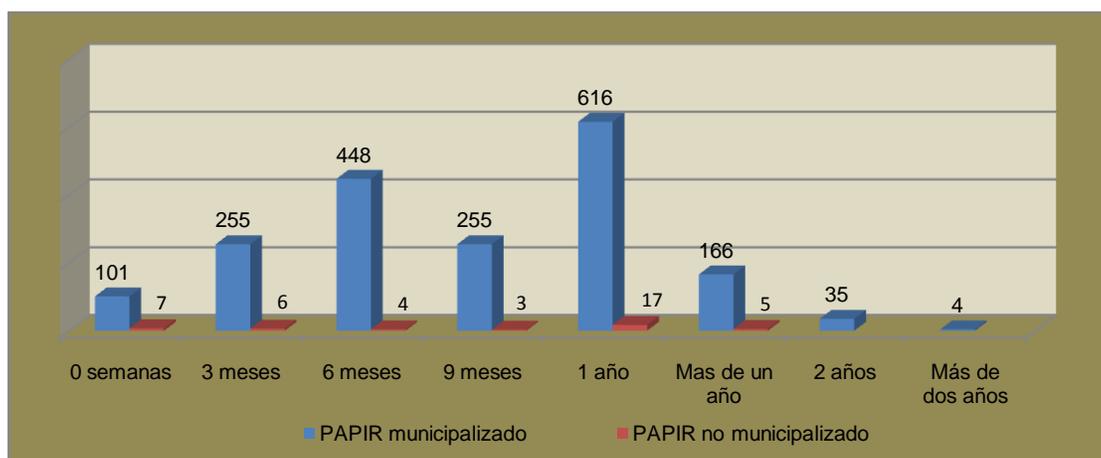
A un año de apoyados los proyectos, se observa que en 870 se ha tenido éxito al aplicar los recursos pues con la inversión del PAC, la inversión de los productores y su esfuerzo, se han logrado consolidar productivamente y se distribuyen de manera regional como se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 29. Distribución de los proyectos con impacto.

Región	Proyectos
Centro	170
Costa Chica	228
Costa Grande	143
Montaña	137
Norte	73
Tierra Caliente	119
Total	870

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Referente a la oportunidad de entrega de los proyectos, los beneficiarios señalaron que el proceso de entrega de los recursos -desde la entrega de la solicitud, hasta la autorización- es muy tardado. El análisis de las entrevistas arroja que el promedio de entrega es de 34.68 semanas, con una moda de 52 semanas. Tierra Caliente se muestra como la más eficiente en la entrega de los recursos con un promedio de entrega de 25.07 semanas, seguida de Costa Grande con 31.82, Centro 35.50, Montaña con 36.97, Costa Chica con 37.31, y la Norte con 42.60 semanas.

Figura 21. Tiempo de gestión de los proyectos.

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

3.3.2 Orientación de los apoyos.

El destino de los apoyos en un 56.4% son para proyectos que ya están en operación, por lo que la inversión, reconoce la complementariedad del capital para la consolidación de los proyectos. En contraparte, el 43.7% de las inversiones, son para proyectos que inician una actividad productiva y representa la preocupación de los operadores para evitar el clientelismo del Programa y con ello beneficiar a una mayor número de productores.

Cuadro 30. Destino de las inversiones.

Objetivos del proyecto	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente
Complemento de actividad	60.6%	53.0%	59.9%	42.2%	57.8%	65.3%
Inicio de empresa	37.3%	46.0%	39.8%	57.5%	40.8%	34.7%

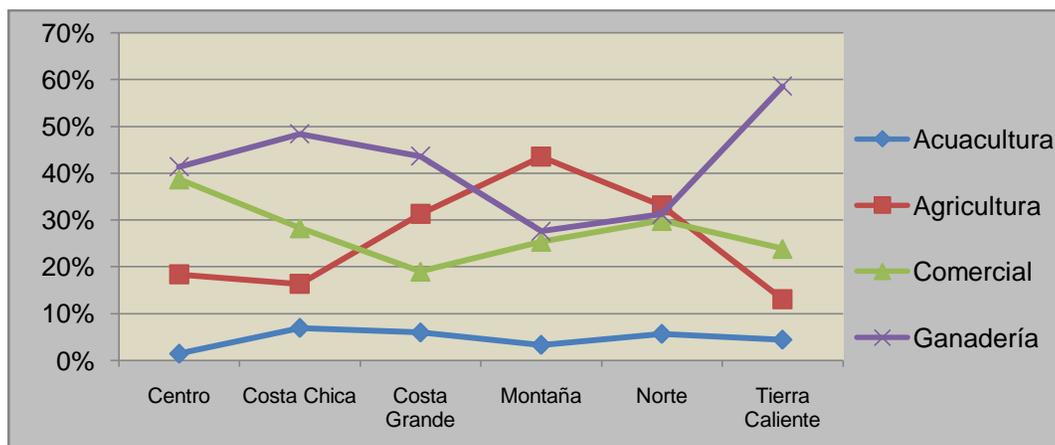
Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Solo el 4.0% declara haber solicitado créditos para sus actividades productivas, el 97.0% destacó la importancia de mezclar los recursos públicos con créditos, así también el 75.0% señaló su interés por contar con créditos para el impulso de sus actividades productivas.

3.3.3 Ramas de la producción.

Del total de beneficiarios atendidos en 2006, 4.6% recibieron apoyos para actividades de acuicultura, 25.3% para la agricultura, 27.7% para servicios y el 42.4% para la ganadería. Con relación a 2005, estos datos no muestran diferencias significativas, por lo que las líneas de apoyo por actividad se mantienen.

Figura 22. Apoyos por rama productiva y por región.



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

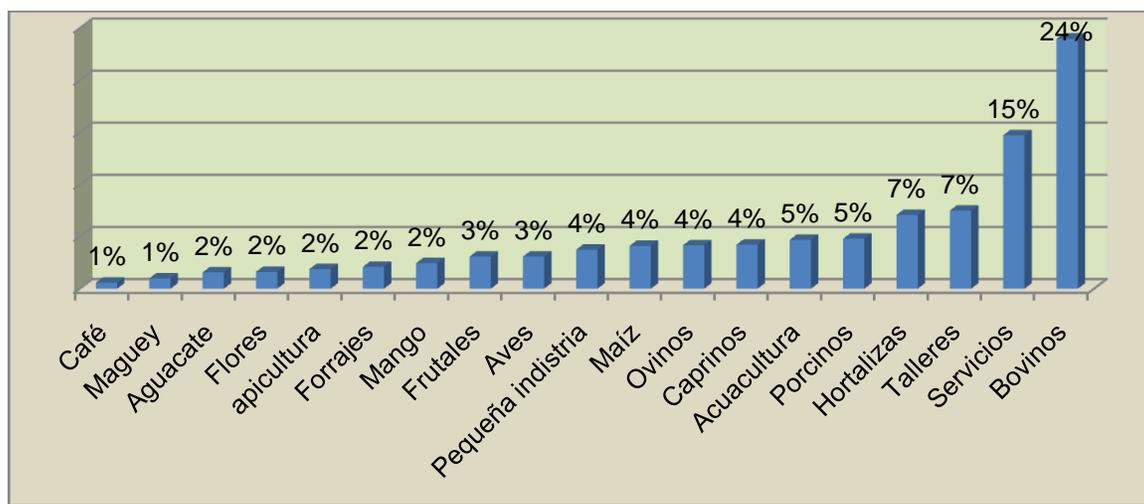
Las cadenas productivas son uno de los instrumentos importantes para el desarrollo del medio rural y de sus habitantes, mismas que coadyuvan a que éstos realicen actividades económicas competitivas y sostenibles que les permitan generar riqueza material para incrementar su nivel de bienestar.

3.3.4 Apoyos por cadenas productivas.

Las relaciones entre productores, comercializadores e industrializadores no representan únicamente intereses antagónicos sino también intereses comunes que pueden comprenderse mediante la visión global de las cadenas productivas, mecanismo que les permitirá mayor fortaleza para enfrentar la competencia, tanto del mercado doméstico como del exterior.

De un total de 39 cadenas productivas agrupadas y clasificadas, solo 19 de ellas representan el 96.0% de los apoyos. El resto apenas suma el 4.0%.

Figura 23. Principales cadenas productivas.



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Respecto a la integración de los productores a los eslabones de cada una de las cadenas productivas, 77.0% declaró si conocer lo que es una cadena productiva y 23.0% dijo no saber.

En el promedio general, 49.0% de los productores señaló no estar integrado a la cadena productiva, y el 27.0% si; 14.0% participa como comercializador no integrado y el 4.0% si está integrado; 2.0% participa como industrializador no integrado y el 2.0% si está integrado; y 1.0% participa como proveedor de insumos no integrado y el 1.0% si está integrado.

Cuadro 31. Participación en eslabones de las cadenas productivas por región.

Concepto	Centro	Costa Chica	Costa Grande	Montaña	Norte	Tierra Caliente
Comercializador integrado	6.2%	6.0%	3.7%	6.5%	1.2%	1.1%
Comercializador no integrado	12.5%	20.4%	12.3%	10.7%	11.7%	11.9%
Industrializador integrado	5.2%	3.0%		0.3%	0.6%	
Industrializador no integrado	4.1%	1.9%		2.6%	1.2%	
Intermediario no integrado						1.1%
Intermediario integrado			0.4%			1.1%
Productor integrado	33.6%	36.1%	31.7%	27.0%	12.9%	14.8%
Productor integrado (futuro)		0.3%				0.0%
Productor no integrado	35.9%	32.2%	48.9%	52.4%	72.5%	67.5%
Proveedor de insumos integrado	2.4%		0.8%	0.3%		0.7%
Proveedor de insumos no integrado			2.1%			1.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Respecto a la forma de cómo distribuye su producto, el 59.0% los beneficiarios señalaron que venden al consumidor final, 36.0% al acaparador/intermediario, 5.0% los destinan al autoconsumo, y el 1.0% se organiza y lo vende al mayoreo.

Respecto al valor agregado que le dan a los productos, 22.0% señala que lo hace a nivel familiar, 3.0% lo hace con otros productores y el 75.0% lo hace sin darle valor agregado.

3.3.5 Rentabilidad, competitividad y sostenibilidad.

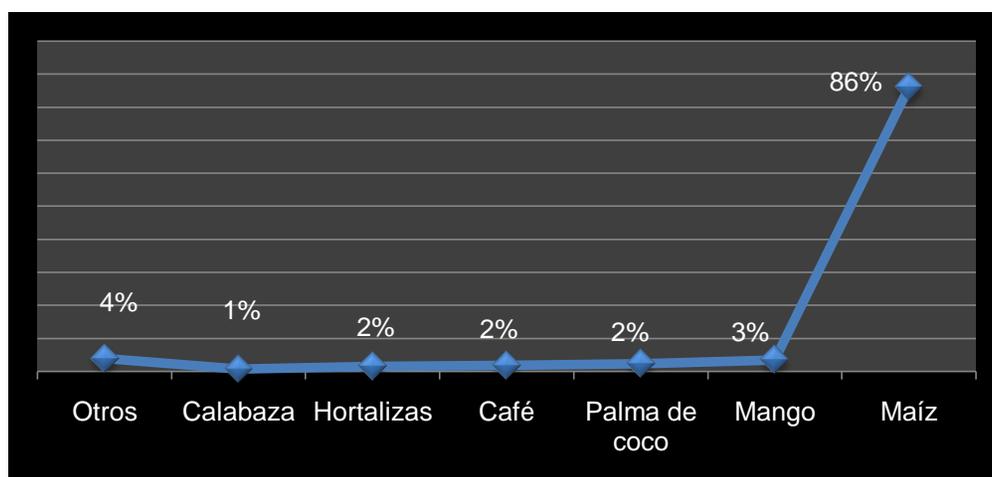
3.3.5.1 Actividades agrícolas.

El Estado de Guerrero cuenta con una superficie Agrícola de uso potencial de 771,228 hectáreas, que representa el 12.0% de la superficie estatal (SAGARPA). De la superficie agrícola 93,118 hectáreas son de riego las cuales representan el 1.4%, las regiones de la Costa Grande y Chica son las que cuentan con la mayor superficie de temporal y de riego. El valor de la producción agrícola para 2007 fue de \$8,719,621,728.00 y está representada por 39 cultivos (SIAP 2007).

Los diez principales cultivos, aportan el 88.0% del valor de la producción, y son: maíz grano con \$3,637,341,475.00 (42.0%); mango, con \$1,524,973,170.00 (17.0%); pastos, \$843,523,345.00 (10.0%); copra, \$790,977,946.00 (9.0%); plátano, con \$228,511,526.00 (3.0%); café cereza, con \$154,796,688.00 (2.0%); sorgo forrajero verde con \$138,654,970.00 (2.0%); sandía con \$122,336,278.00 (2.0%); y jitomate rojo con \$119,160,681.00 (1.0%).

Con relación a los apoyos PAPIR 2006, el 45.0% de los grupos todos realizan la misma actividad, 20.0% solo una tercera parte, 19.0% solo la mitad del grupo y 15.0% una tercera parte.

Figura 24. Agricultura.



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Referente a la rentabilidad de sus actividades agrícolas, 88.0% declara que son solo para la subsistencia y solo el 11.0% obtiene excedentes. Son competitivos por su orientación al mercado a nivel local 76.0%, regional 16.0% y nacional solo 7.0%. El 61.0% es sostenible, siempre y cuando modernice su proceso productivo, 31.0% lo es por tradición, 7.0% señala la importancia de integrar a los jóvenes y 1.0% manifiesta ser rentable y competitivo.

3.3.5.2 Actividades de ganadería.

Las características geográficas del Estado de Guerrero son muy determinantes para la ganadería que se practica en el territorio. El estado es sumamente montañoso, tiene serranías, además de ser muy irregular.

De la superficie estatal con potencial para uso pecuario el 8.1% tiene potencial para el desarrollo de praderas, el 0.3% para el aprovechamiento del pastizal, el 11.5% de la vegetación natural diferente al pastizal, el 67.6% reservada para ganado caprino y el 12.6% no son aptas para uso pecuario

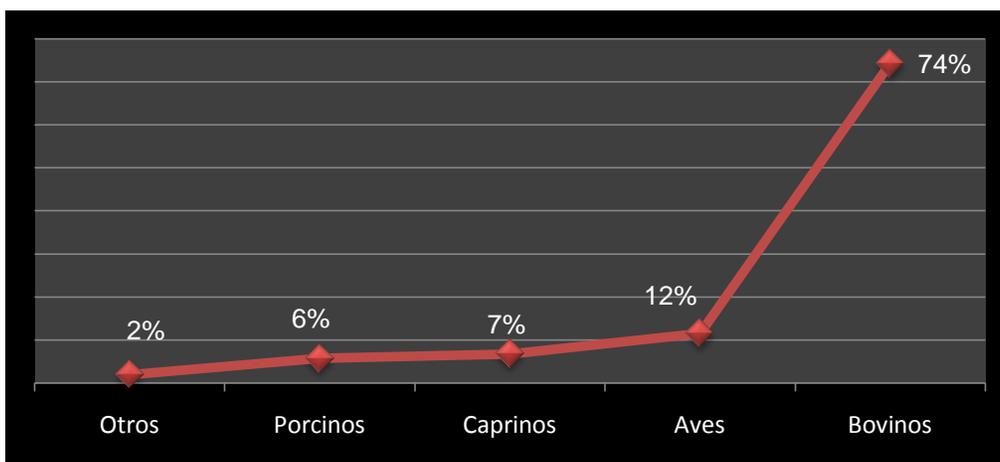
La superficie dedicada a la ganadería en el estado es de 2,591,536 has, que representan un 40.6% de la superficie total y comprende la superficie con vegetación natural, pastos para pastoreo y corte y cultivos forrajeros. Se considera que las regiones, Costa Chica,

Costa Grande, Norte y Tierra Caliente por sus características fisiográficas tienen un mayor potencial para la ganadería de tipo empresarial.

El valor de la producción de la ganadería en 2007, es \$4,897,847,840.00 (SIAP 2007). Por Cadena productiva, \$2,629,372,380.00 (54.0%) corresponde a bovinos; \$1,062,983,710.00 (22.0%) a porcinos; \$679,709,350.00 a aves (14.0%); \$275,242,830.00 a caprinos (6.0%); \$125,720,170.00 a abejas (3.0%); \$86,448,400.00 a guajolotes (2.0%); y \$38,371,000.00 (1.0%) a ovinos.

Además de la agricultura, los beneficiarios, practican la ganadería en diferentes escalas. En el 14.0% de los grupos todos los miembros la practican, 16.0% solo la mitad, 36.0% dos terceras partes y 34.0% solo un tercera parte. La práctica de la ganadería por especies se muestra en la figura 25.

Figura 25. Ganadería.

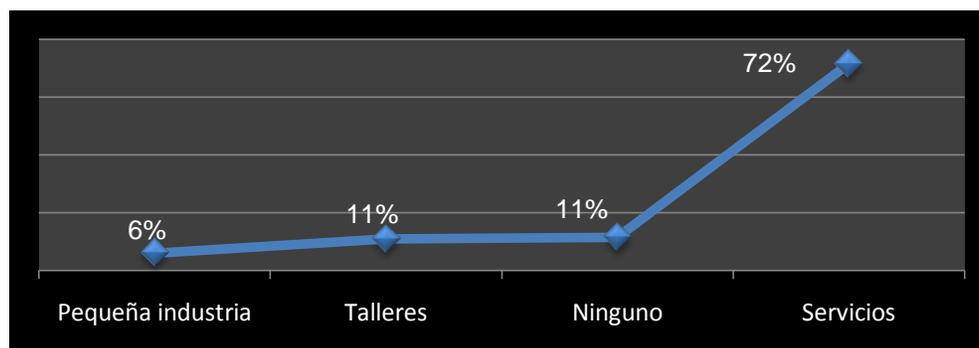


Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Con respecto a la rentabilidad de esta actividad, 57.0% solo practica para la subsistencia y 43.0% obtiene excedentes; competitivamente 67.0% solo lo es a nivel local, 26.0% a nivel regional y 7.0% a nivel nacional; el 8.0% declara que su actividad es sostenible por tradición, 5.0% solo si se integra a los jóvenes, 81.0% declara la importancia de modernizar sus procesos productivos y 6.0% su actividad se mantiene por ser rentable y competitivo.

3.3.5.3 Actividades no agropecuarias.

Las actividades no agropecuarias son aquellas actividades productivas, comerciales o de prestación de servicios que no están relacionadas con lo agrícola (siembra y cosecha) o con la ganadería (crianza y engorda de animales de especies mayores o menores). El 11.0% de los grupos declara no realizar ninguna, en el 3.0% de los casos, todos los socios del grupo realizan estas actividades, en el 4.0% de los casos solo la mitad, 9.0% las dos terceras partes y 73.0% son una tercera parte. La distribución de estas actividades se explica en la figura 26.

Figura 26. Actividades no agropecuarias.

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

La realización de estas actividades, en el 59% de los casos obtiene excedentes, y 41.0% lo hace solo para subsistir; el 79.0% son competitivos a nivel local, 9% a nivel regional, 1.0% a nivel nacional y 11.0% no es competitivo. El 11.0% de estas actividades son sostenibles por tradición, 14.0% es sostenible solo si se integra a los jóvenes, 28.0% siempre y cuando modernicen sus procesos productivos, 35.0% por ser rentables y competitivos y 11.0% declaro que su actividad no es sostenible.

En el cuadro 32, se destaca un comparativo de las ventajas comparativas que presentan las actividades analizadas; se observa que la actividad no agropecuaria representaría por sus ventajas ser una opción de oportunidad, ya que en esta se presume que existe una mayor generación de excedentes (59.0% de encuestados), posiblemente resulta ser así por la diversificación de productos que se ofertan, que en su mayoría no representan una fuente directa de alimento, sino de prestación de algún servicio o manufactura, además por ser una actividad que puede seguir operando en un periodo de tiempo considerable con excedentes el 35.0% de los encuestados consideran que es rentable y sostenible, no obstante al igual que las otras actividades su competitividad se limita a la localidad, lo que da una idea de que al colocar estos productos o servicios en el mercado foráneo representaría un mayor costo por su movilización lo que la haría en algunos casos incoachable.

La que se presenta como una de las actividades con menos posibilidades de generar ingresos y seguir operando con éxito es la actividad agrícola, ya que en el estado esta representa la principal fuente de alimento para la población y que solo sigue siendo sostenible por tradición. En cuanto a la actividad pecuaria, se requiere mantenerla y seguir fortaleciendo para que sea una oportunidad de negocio real para el estado.

Cuadro 32. Comparativo de oportunidades de negocio por actividad

Actividad	Rentabilidad		Competitividad			Sostenibilidad			
	Subsistencia	Excedentes	Local	Regional	Nacional	Modernización de actividad	Tradición	Si se integran los jóvenes	Naturaleza rentable y sostenible
Agrícola	88.0%	11.0%	76.0%	16.0%	7.0%	61.0%	31.0%	7.0%	1.0%
Pecuaria	57.0%	43.0%	67.0%	26.0%	7.0%	81.0%	8.0%	5.0%	6.0%
No Agropecuaria	41.0%	59.0%	79.0%	9.0%	1.0%	28.0%	11.0%	14.0%	35.0%

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

3.4 Impactos económicos.

3.4.1 Generación de empleos.

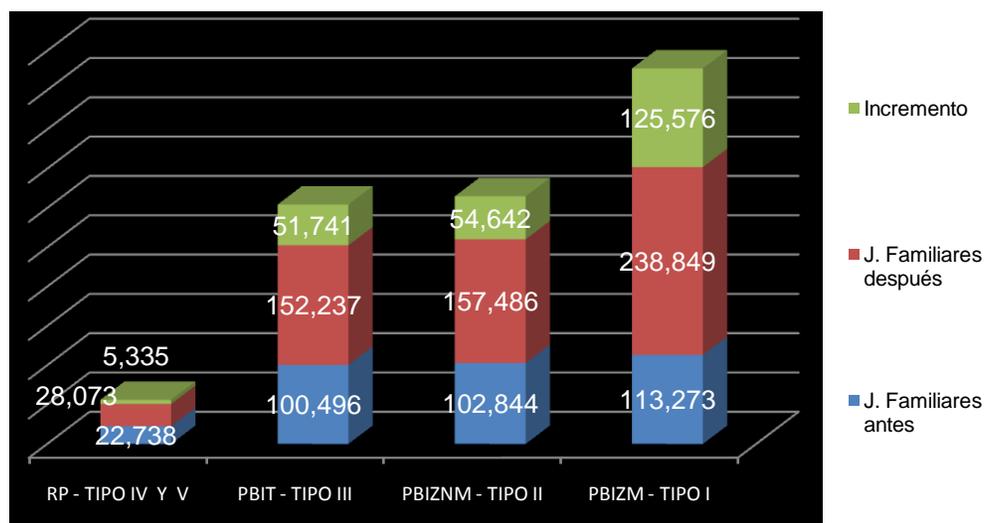
Dentro de los objetivos del Programa de Alianza para el Campo está la generación y diversificación del empleo, el cual es específicamente relevante para el PDR, debido al grave problema de desempleo y migración que caracterizan a la población rural de las zonas marginadas del país. Al valorar el impacto del PAPIR en la generación de empleo, hay que tener presente que la ocupación en el medio rural tiene una naturaleza distinta a la que caracteriza al sector industrial y de servicios. Un rasgo propio es la estacionalidad de la actividad agropecuaria, que hace que la demanda de mano de obra se concentre en ciertas épocas del año, seguidas de otras de poca labor, por lo cual se adoptó como criterio de cálculo de un empleo rural equivalente, el dato convencional de 270 jornales anuales.

3.4.2 Jornales familiares.

Los miembros de la familia trabajan con más calidad que los asalariados, y hay menos costos de transacción con la mano de obra familiar; se les confía más a los familiares y conocen mejor los proyectos y sus necesidades (Netting 1993).

En general, el recurso mano de obra de los pequeños productores campesinos es: (a) abundante y al mismo tiempo ocioso y subempleado, debido al número de personas que componen el grupo familiar, a la pequeña superficie cultivable, a la estacionalidad de la producción agrícola y al tipo de cultivos practicados; (b) es de baja productividad por varios motivos, pero principalmente porque el área sembrada no permite su plena ocupación durante todo el año (Ghodake *et al.*, 1981). Las actividades agrícolas y las pecuarias, se vuelven complementarias y exigen una alta cantidad de mano de obra por periodos muy cortos, el trabajo agrícola no es el único que tiene que ser atendido, con frecuencia otros trabajos como el del hogar, actividades fuera de la parcela y descanso, consumen más tiempo.

Antes de la implantación del proyecto, se generaban 339,351 jornales familiares, (1,257 empleos). Una vez establecidos los proyectos, el empleo de jornales familiares asciende a 576,675 jornales (2,136 empleos). Se incrementan en 237,294 jornales (879 empleos). Analizando estos datos por tipología, los PBIZM-TIPO I, aportan el 53.0% del incremento de los jornales familiares tuvieron un crecimiento del 53.0%, (465 empleos), PBIZNM-TIPO II 23.0% 8,202 empleos), los PBIZ-TIPO III 22.0% (192 empleos), y RT- TIPO IV Y V, 2.0% (20 empleos).

Figura 27. Jornales familiares por tipo de productores.

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

La rama productiva que más creció en el uso de jornales familiares, son las actividades comerciales con el 30.0%, seguida de la agricultura con 25.0%, ganadería con 22.0% y acuicultura con 35.0%.

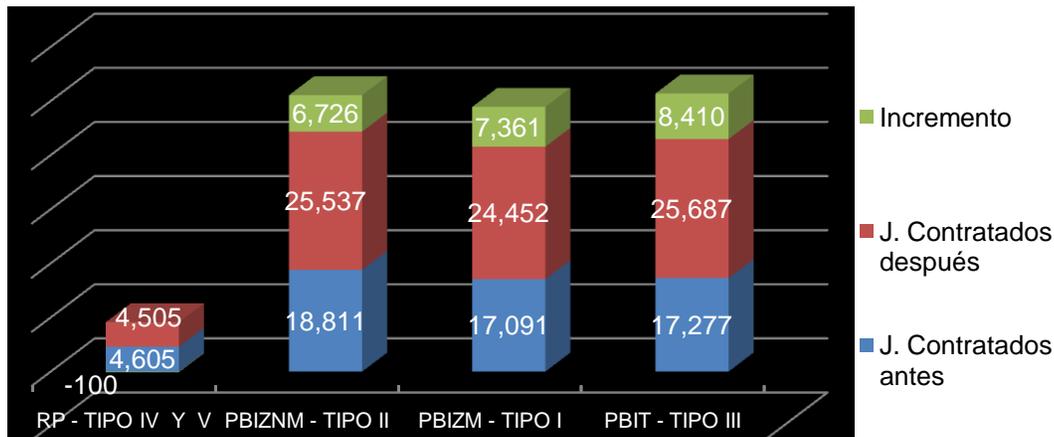
Cuadro 33. Jornales familiares por rama productiva.

Jornales familiares	Acuicultura	Agricultura	Comercial	Ganadería
Antes del proyecto	22,975	97,561	85,409	133,406
Después del proyecto	47,436	160,907	159,704	208,598
Incremento	35.0%	25.0%	30.0%	22.0%

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

3.4.3 Jornales contratados.

Antes de la implantación del proyecto, los productores contrataban 57,874 jornales, que representan 214 empleos. En presencia del Programa, los jornales se incrementan a 80,181, generándose 297 empleos. Generándose un incremento del 28.0%. Analizando estos datos por tipología, los PBIT-TIPO III, aportan el 38.0% (31 empleos), del incremento de los jornales contratados, PBIZM-TIPO I, 33.0% (27 empleos), PBIZNM-TIPOII 30.0%, 25 empleos) y RT- TIPO IV Y V, -0.45%.

Figura 28. Jornales familiares por tipo de productores.

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

Las actividades comerciales representan mayor crecimiento en jornales contratados, con el 49.0% de crecimiento, le sigue la ganadería con el 22.0% y la agricultura con el 13.0%.

Cuadro 34. Jornales contratados por rama productiva.

Jornales contratados	Agricultura	Comercial	Ganadería
Antes	25,931	13,091	18,762
Después	29,914	25,605	24,142
Incremento	13.0%	49.0%	22.0%

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

3.4.4 Pago de jornales.

Los datos del estudio Expectativas salariales III Encuesta Nacional 2008, destaca que entre 2006 y 2008 disminuyó el porcentaje de mexicanos satisfechos con su ingreso monetario: en 2006, el 35 por ciento de quienes recibían ingresos se dijo satisfecho, en cambio en 2008, la misma medida bajó a 31 por ciento (Consulta Mitosfky 2008).

Mientras hace 2 años el salario promedio que dejaba satisfecho a los mexicanos perceptores fue de \$8,100.40 (5.47 salarios mínimos), este año resultó de \$9,924.00 (6.54 salarios mínimos), destaca el aumento que en dos años registran los habitantes del área rural que pasan de 3.36 a 5.92 salarios mínimos.

Antes del apoyo, en el 36.9% de los proyectos no había pago por jornales, en presencia del apoyo, esta situación prevalece en un 1.2%; el 0.1% recibe pago menores a 50 pesos por jornal; antes del apoyo 3.7% de los proyectos era de entre 50 y 70 pesos, después del apoyo 9.4% lo recibe; con pago de 80 a 91 pesos antes del apoyo los recibía el 0.36%, después del apoyo lo recibe el 0.9%; pagos de 100 a 120 pesos antes del apoyo lo recibía el 55.2%, después del apoyo, lo recibe el 81.8%; pagos de entre 130 y 150 antes del apoyo lo recibía el 3.6% y después del apoyo lo recibe el 6.0%; y pagos mayores a 150 pesos antes del apoyo lo hacía el 0.3% y después de apoyo recibe el 0.5%

Cuadro 35. Pago de jornales antes y después del apoyo (proyectos).

Pago de jornales	Antes	Después	Incremento
Sin pago de jornales	608	19	-589
Menos de 50 pesos		2	2
De 50-70 pesos	56	155	99
De 80-90 pesos	6	16	10
De 100-120 pesos	910	1350	440
De 130-150 pesos	60	100	40
Más de 150 pesos	5	8	3

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

3.4.5 Generación de utilidades.

Quienes están en la actividad empresarial tienen que enfrentar retos, solucionar problemas técnicos y organizacionales; al mismo tiempo tienen deseos de que su negocio sea rentable y ser vistos exitosos por sus vecinos, familiares y otros, Pero no debe olvidarse que tener utilidades es obligación. En este caso de los 1,922 proyectos evaluados de PAPIR municipalizado y no municipalizado el 19.5% de los proyectos presentan pérdidas, el 25.8% manifiesta no tener ni pérdidas ni ganancias y el 54.7% presenta utilidades.

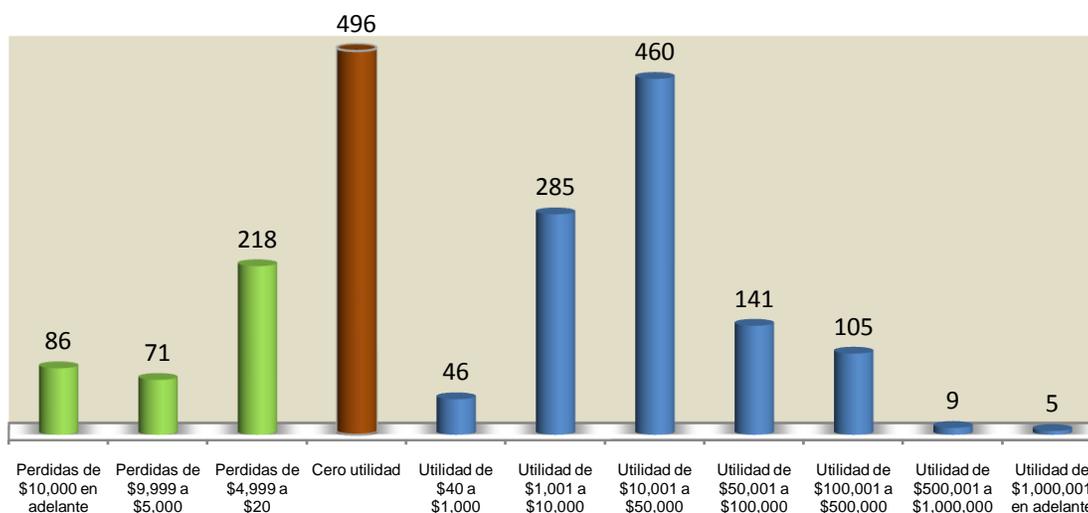
Hay que destacar que los proyectos que no presentan incremento de utilidad o en el peor de los casos pérdidas, posiblemente es a causa de que estén desarrollándose dentro de tres posibles escenarios, que de acuerdo al trabajo de campo se han visualizado y que se mencionan a continuación:

Costos elevados: En este caso, si consideramos que algunos de los proyectos son de reciente creación, la inversión inicial afecta la recuperación de capital, por lo que en todos estos proyectos se refleja pérdidas iniciales, y será hasta que se haya recuperado la inversión cuando se presenten las primeras ganancias.

Mano de obra: El incremento en los costos, puede ser causado por una sobre utilización de la mano de obra contratada, lo que indica que los productores que no realizan programas de actividades o no conocen bien el proceso de producción, utilizan más jornales de los que se requiere, resultando un elevado costo y una lenta recuperación del ingreso.

Naturaleza del proyecto: En este escenario se pueden agrupar los proyectos que requieren de más tiempo para obtener utilidades. Por ejemplo las plantaciones de algunos cultivos requieren aproximadamente 2 o 3 años para tener la primer cosecha; un caso especial es el de algunos proyectos pecuarios, pues de acuerdo a los beneficiarios, no venden el ganado en un corto plazo, sino que esperan primero incrementar el hato y una vez que ellos consideran tener excedentes participan en el mercado, lo que los lleva a estar invirtiendo en insumos y capital de trabajo durante los primeros años.

**Figura 29. Situación de pérdidas y ganancias de los proyectos.
(\$ por año)**



Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

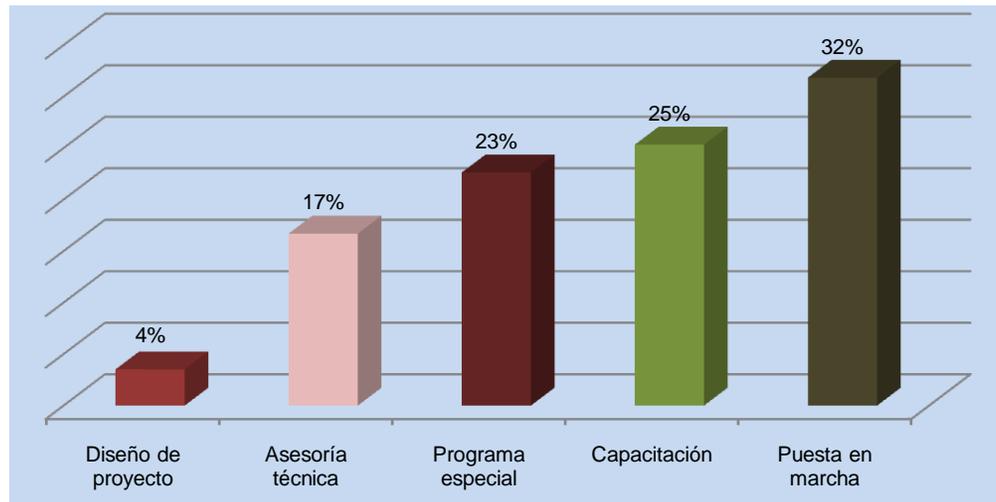
En cuanto a los proyectos que no han reportado utilidades, se observa que los productores conocen del proceso y saben que en la mayoría de los casos tendrán que esperar cierto tiempo para poder recuperar sus costos, sin embargo están dispuestos a hacerlo porque de acuerdo con sus proyecciones tienen la certeza que les reeditara.

3.4.6 Capacidad de producción.

La producción se incrementó en promedio general en un 61%. Por rama productiva, la acuicultura incrementó su producción en un 53.0%, agricultura 73.0%, las actividades comerciales 59.0% y la ganadería 65.0%. Así también incrementaron la capacidad productiva en general en un 24.0%; la acuicultura 119.0%, agricultura 48.0%, actividades comerciales 36.0% y la ganadería 11.0%. Así también los rendimientos incrementaron en 57.0%, por rama productiva, la acuicultura 41.0%, agricultura 72.0%, actividades comerciales 56.0% y ganadería 67.0%.

3.4.7 Servicios PRODESCA.

El desarrollo de los recursos humanos es condición imprescindible para que la humanidad pueda enfrentar los desafíos que tiene ante sí, lo que favorece que “la educación durante toda la vida se presente como una de las llaves de acceso al siglo XXI” (Columbié Santana, 1999) El desarrollo de las capacidades, entendido como un proceso metodológico de actividades encaminadas a la mejora, incremento y desarrollo de la calidad de los conocimientos, habilidades y actitudes del capital humano, con la finalidad de elevar su desempeño profesional.

Figura 30. Servicios PRODESCA recibidos.

Fuente: Elaboración propia, con información de la base de datos de la Coordinación del CTEE Guerrero.

En cuanto a la elección de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), el 50.0% de los beneficiarios declararon que el PSP fue impuesto por el Director de Desarrollo Rural Municipal, en el 24.0% de los casos fue el grupo quien lo eligió, el 21.0% fue asignado por el Coordinado municipal y el 2.0% dijo que por la Unidad técnica Operativa Estatal y el 4.0% manifestó no saber.

En cuanto a capacitación, en el 97.0% de los casos el beneficiario señaló que le sirvió para mejorar su desempeño en el proceso productivo y solo el 3.0% declara no haber mejorado. Así también el 96.0% de estos manifiesta que requieren de mayor capacitación y solo el 4.0% dijo no requerirla. El 62.0% requiere capacitación técnica, 25.0% para aspectos de sanidad, 12.0% para mercado y el 2.0% de tipo financiera.

En un primer escenario, si los proyectos fueran exclusivamente para aumentar los ingresos de los productores, la capacitación debería de orientarse solo a los aspectos productivos. En un segundo escenario, si los proyectos se orientan para superar la pobreza, la lógica sería distinta. Más que centrarse en los aspectos de producción y comerciales, se abocaría a aspectos de organización, servicios para la reproducción, desarrollo empresarial, entre otros aspectos. Ello permitiría contar con “piso firme” para poder maximizar el potencial de los proyectos productivos.

La capacitación que se imparta a los productores debe ser integral y contener los conocimientos necesarios para que al término de la misma, el beneficiario sea capaz de desarrollar en plenitud su proyecto productivo. Por lo que debería considerarse obligatorio que las capacitaciones abarcarán los siguientes aspectos: capacitación técnica, capacitación contable administrativa y capacitación medioambiental.

3.4.8 Impacto ecológico.

Las actividades agrícolas y las de ganadería, contribuyen también a la contaminación del ambiente. El desequilibrio ecológico que se genera al introducir labores agrícolas en un ambiente, produce tal desajuste, que da lugar a que se desarrollen plagas que atacan las

cosechas. Las actividades ganaderas también pueden tener un impacto negativo sobre el ambiente, si los excrementos del ganado no son procesados cuidadosamente para evitar que contaminen los suelos y el agua de los ríos. Los excrementos del ganado pueden ser portadores de muchos parásitos intestinales. Un pastoreo excesivo (sobre pastoreo) afecta al suelo y a las plantas que crecen en él. En cuanto al impacto al medio ambiente que tienen las actividades relacionadas con los proyectos apoyados, el 1.0% afecta negativamente, el 95.0% no presenta ningún efecto y el 4.0% incide de manera positiva.

Tratando de minimizar los impactos al medio ambiente, el 72.0% de los productores recicla sus desechos (abonos orgánicos, alimentación del ganado, entre otros), el 1.0% los vende, el 5.0% los incinera y el 23.0% no les da ningún tratamiento. El 2.0% de ello los arroja al agua y el 98.0% no lo hace. En cuanto a la modificación del paisaje, el 99.0% de los proyectos no los afecta.

Capítulo 4

Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

La evaluación refleja que la gestión del Programa resulta ser insuficiente, pues los operadores regionales no le han otorgado la importancia requerida por las acciones de apoyo a la organización y desarrollo de capacidades. Si bien es cierto que la calificación obtenida por los operadores locales supera a la obtenida por los operadores regionales, esto es debido a la cercanía que estos últimos tienen con la población. Pero aún así, esta calificación local es insuficiente para pensar que se ha realizado un buen trabajo.

Las acciones de planeación, capacitación y apoyo a la organización, son esenciales para lograr el desarrollo rural integral, la sola entrega de activos no lo garantiza, antes bien lo aplaza, debido a que la operación y reporte de avances se ve focalizada en este aspecto.

Para el seguimiento de la entrega de activos hay todo un enjambre de mecanismos (reuniones, formatos, auditorías, etc.) en cambio para el desarrollo de capacidades y para las acciones de apoyo a la organización no se tienen ni estrategias compartidas ni mecanismos para la selección de los prestadores del servicio y el seguimiento de los resultados, por ser intangibles y con los montos más pequeños se desdeña la importancia que esencialmente revisten.

Si bien es cierto que para este tipo de actividades existe en la normatividad toda una gama de estrategias y disposiciones establecidas, estas no se aplican o se hace de manera sesgada y parcial.

Aún y cuando el desarrollo rural, como nomenclatura de un programa, ya no se observa en las nuevas reglas de operación, esto no puede ni debe interpretarse como una invitación al abandono de la esencia que le da sentido a las acciones intangibles y que forman parte -con otros nombres- de las estrategias de desarrollo.

La insuficiencia observada en la gestión del Programa de Desarrollo Rural, debe motivar a una profunda y colectiva reflexión de los operadores para reconocer las áreas de mejora, difundir y compartir las estrategias contenidas en las nuevas Reglas de Operación evitando centrar su atención en la entrega de activos y buscando lograr un urgente y necesario equilibrio en los diversos componentes de apoyo dirigidos a los pobladores rurales de la entidad. El desarrollo de las capacidades, con un enfoque de competencia laboral apegado a las normas vigentes, se sugiere como una vertiente que puede dar nuevos bríos a la prestación de los servicios profesionales contemplados en el Programa Soporte que establecen las nuevas Reglas de Operación.

El desarrollo de capacidades debe orientarse a los operadores de todos los niveles de acción, y no sólo a los operadores locales y prestadores de servicios profesionales. Es evidente que los funcionarios no están realizando su función con el profesionalismo que

esta demanda. Es urgente la autocrítica institucional, para dejar a un lado la insustancial costumbre de pasar la factura y culpar a “los otros”.

4.2 Recomendaciones

Las nuevas Reglas de Operación insisten en la realización de estrategias de apoyo a la organización, desarrollo de capacidades y de planeación, por tanto, sería un error suponer que el cambio de nomenclatura de los programas pudiese implicar un “borrón y cuenta nueva”, más bien al contrario, las definiciones que dan sentido al Programa de soporte reflejan un ahondamiento en la estrategia central.

De tal suerte que suponer, que el PRODESCA y el PROFEMOR ya no existen, es una rotunda equivocación, claro que existen en cuanto a propósitos, estrategias y metodologías se refiere, sólo que ahora con otro nombre: Programa de Soporte.

En consecuencia, las conclusiones y recomendaciones que aquí se vierten, y que corresponden al Programa de Desarrollo Rural, son válidas para considerarlas en las acciones que habrán de realizarse a partir de las definiciones contenidas en las nuevas Reglas de Operación.

En aras, entonces, de aportar elementos de análisis -derivados de la evaluación- que contribuyan a profundizar en la definición y aplicación de estrategias de acción que posibiliten acceder al desarrollo rural, a continuación se plantean algunas recomendaciones que, acaso, pudieran ser retomadas por los operadores centrales, regionales y locales.

- a) Diseñar y realizar un amplio Programa de desarrollo de capacidades, basado en cursos y talleres de capacitación dirigidos a los operadores, en los que se busque generar aprendizajes compartidos acerca de, cuando menos, los siguientes ejes temáticos:
 - Desarrollo rural integral sustentable
 - Desarrollo regional con enfoque de territorio
 - Planeación estratégica
 - Auto diagnóstico y planeación participativa
 - Detección de necesidades de capacitación
- b) Difundir, en talleres de reflexión y análisis, la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable, promoviendo su observancia con carácter de obligatoriedad.
- c) Promover la reestructuración de los Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, garantizando que esta cumpla con los principios de representatividad, inclusión, participación, equidad de género y democracia.
- d) Impulsar un amplio programa de apoyo a la organización de los pobladores rurales, garantizando el cumplimiento de los principios de reconocimiento a los procesos organizativos existentes, respeto a la autogestión, desarrollo de capacidades y empresarialidad.

- e) Fomentar el equilibrio, tanto en la asignación presupuestal como en la valoración, entre las acciones de inversión en activos productivos, desarrollo de capacidades y apoyo a la organización, a partir de una planeación basada en la participación social.
- f) Procurar el apoyo a las diversas iniciativas comunitarias, más allá del enfoque meramente agropecuario, respondiendo así a lo estipulado en la LDRS.
- g) Proporcionar un apropiado seguimiento a las actividades de los Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural, a fin de que cumplan su función.
- h) Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y supervisión que posibiliten valorar el desempeño de los operadores regionales y municipales.
- i) Establecer un programa de estímulos y sanciones, dirigido a los operadores regionales y municipales.
- j) Crear una unidad estatal especializada en el diseño, impartición y evaluación de acciones de capacitación, dirigidas tanto a técnicos como a pobladores rurales.
- k) Garantizar que la coordinación de planeación, realice acciones precisamente de planeación, a partir de la aplicación de diversas modalidades, por objetivos, estratégica, participativa, etc.
- l) Impulsar un programa de evaluación de la competencia laboral de los prestadores de servicios profesionales, con base en las normas técnicas de competencia laboral que promueve el CONOCER, a fin de obtener la certificación respectiva.
- m) Establecer un sistema de control y seguimiento a la operación, que estimule las buenas prácticas de gestión, determinando parámetros a fin de calcular y medir la eficiencia del Programa desde la recepción de las solicitudes, hasta el otorgamiento del apoyo.
- n) Utilizar el VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal y del IX Censo Ejidal, para realizar una estratificación de productores a nivel estatal y municipal, de esta manera, podrá construirse un instrumento de gran utilidad práctica que sirva para definir políticas diferenciadas y delimitar con mayor precisión a la población objetivo de los distintos programas orientados al desarrollo rural.

Bibliografía

1. Columbié Santana, M, "La Superación de los Cuadros en Cuba: Sus retos ante el tercer milenio". Temáticas Gerenciales Cubanas 1999. Ediciones DCCED, Cuba.
2. Decreto número 269 por el que se aprueban el presupuesto de egresos del estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2007.
3. Ghodake, D.R., G.J. Ryan y R. Sarin. 1981. Human labor use with existing and perspective technologies in the semi-arid tropics of South India. J. of Development Studies 18: 25-46.
4. INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000 y Conteos de Población y Vivienda 1995 y 2005
5. INEGI, Segundo Censo de Población y Vivienda 2005.
6. Netting, Robert McC. 1993 *Smallholders, Householders: Farm Families and the Ecology*
7. *of Intensive, Sustainable Agriculture*. Stanford: Stanford University Press. 389 pp.
8. Risco, F. (1996). *Encuentro de evaluadores de Proyectos de Desarrollo Rural*, del 9 al 10 de octubre de 1996., Perú, Lima. Memoria. Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad Regional de Evaluación de los Proyectos de reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe (PREVAL), Costa Rica.
9. Reglas de Operación 2003, Alianza para el campo
10. www.Economia.com.mx
11. es.wikipedia.org/w/index.php?title=Estado_de_Guerrero
12. www.sagarpa.gob.mx/dlg/guerrero/agricultura/acerca.htm
13. Compendio estadístico del PAC, CTEE 2008.

Anexo 1

Metodología para el trabajo de campo

Con la metodología y el trabajo de la presente evaluación se espera obtener y presentar un documento de análisis que permita la apropiación de los resultados por los responsables de la operación en el estado, contribuyendo a la retroalimentación de los programas de apoyo al campo.

Se utilizaron instrumentos cuantitativos y cualitativos en una lógica de facilitar el trabajo de evaluación, permitiendo que el evaluador sea un observador del proceso, con la libertad suficiente para profundizar en temas importantes según aparezcan en el escenario de construcción del documento y con una gama amplia de datos que generó el resultado de campo en un trabajo aplicado bajo responsabilidad de la coordinación del CTEE.

Se separó el trabajo de campo y la elaboración del informe, bajo la consideración de que el trabajo de campo es una acción mecánica, donde resulta indiferente su autoría, siendo importantes la calidad del diseño, instrumentación y aplicación y sobre todo el acuerdo que exista entre todos los participantes en el proceso de evaluación (Evaluadores, encuestadores, miembros de la coordinación del CTEE y los propios miembros del CTEE).

Se utilizó una mezcla de métodos de evaluación, con cuestionarios de medición de impactos y procesos, esto es, se utilizó el método de evaluación cuantitativa con diseño no experimental y cualitativo con diseño de evaluación rápida.

A través de los cuestionarios se analizaron los factores preponderantes que determinaron el impacto de los proyectos aplicados.

También se analizó la eficacia del circuito operativo con las estructuras de operación, que han contribuido al avance de la gestión.

El diseño de la evaluación, se considera no experimental con base a que se está partiendo de datos debidamente clasificados, ya que corresponden a las relaciones de beneficiarios.

Por lo anterior, los resultados obtenidos, se basaron en la observación directa del proyecto y en las respuestas de los representantes, a una secuencia de preguntas que en conjunto mide el impacto alcanzado y deja entrever los factores que orientaron al proyecto hacia su estado actual.

En síntesis, la metodología de evaluación, se basó en una mezcla de:

1. Método cuantitativo a través de la aplicación de cuestionarios con base a hipótesis definidas y objetivos prefijados. Aplicados de manera censal a los proyectos implementados a través del ejercicio 2006 de los PAC.

2. También se realizaron entrevistas a funcionarios con la técnica de evaluación rápida.

La Integración de métodos se dio paralelamente ya que el trabajo de campo se realizó para el total de los proyectos de inversión aplicados en el ejercicio mencionado.

Se aplicaron entrevistas estructuradas, obteniendo datos cuantificables y semi estructuradas con preguntas abiertas con un orden específico.

1. Entrevistas estructuradas (cuestionarios), a través de un cuestionario aplicado a beneficiarios para conocer impactos de los proyectos.
2. Entrevistas semi estructuradas, aplicadas a funcionarios de los programa de: SAGARPA (normatividad), SEDER (operador) y de algunas otras dependencias participantes en un esquema de Estrategia de Concurrencia Estatal, que aplicaron recursos de PAPIR No Municipalizado del PDR.

El CTEE decidió evaluar proyectos, porque es el núcleo recomendado por las RO del Programa, para ayudar a lograr la obtención de los impactos económicos de consideración entre los productores rurales.

Anexo 2

Base de Datos resultado del trabajo de campo

La base total por su tamaño, solo se incluye en disco magnético, el objeto de incluirla es para que todo lo comentado en este informe, pueda ser corroborado en el documento fuente del cual resultó.