



Evaluación Alianza para el Campo 2004



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

SAGARPA



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Puebla

MÉXICO

Septiembre de 2005

Informe de Evaluación Estatal
Programa Desarrollo Rural

Puebla

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA

Lic. Mario Marín Torres
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. F. Alberto Jiménez Merino
Secretario de Desarrollo Rural

Ing. Anselmo Venegas Bustamante
Subsecretario de Agricultura y
Desarrollo Rural

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

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

MVZ. Rubén López Hidalgo
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

MVZ. Rubén López Hidalgo.	Presidente
Ing. Felipe Domínguez Rangel	Presidente Suplente
Ing. F. Alberto Jiménez Merino.	Secretario Técnico
Lic. Alejandro Antonio Corvera Guzmán	Secretario Técnico Suplente
Ing. Norberto Fernández Cevada e Ing. Mauricio Mora Pérez.	Representantes de los Productores
Dr. Raúl Ríos Sánchez.	Representantes de Profesionistas, Académicos e Investigación
Lic. Salvador Luis Schiavon Núñez	Coordinador del CTEE

Corporación de Desarrollo Agropecuario S.C.

Despacho Responsable de la Evaluación

Ing. Alfonso Arteaga Alfaro

Responsable de la Evaluación

Tabla de contenido

Presentación	
Resumen ejecutivo	1
Introducción	7
Capítulo 1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa	10
1.1. Comportamiento de variables clave de acuerdo con los estratos de productores	10
1.1.1. Entorno nacional de la economía rural.	10
1.1.2. Entorno estatal de la economía rural.	12
1.1.3. Población rural en el Estado. Población total por tamaño de localidad.	14
1.1.4. Proporción de la población indígena en el ámbito rural.	15
1.1.5. Índice de marginación de la población rural.	16
1.1.6. Migración en localidades rurales.	17
1.1.7. Empleo agropecuario y no agropecuario.	18
1.1.8. Ingreso Rural Total por Hogar	18
1.1.9. Escolaridad.	19
1.1.10. Acceso a servicios	19
1.1.11. Grado de aislamiento de las localidades rurales.	20
1.1.12. Acceso a recursos (tierra y/o recursos naturales) por parte de la población rural.	20
1.1.13. Nivel de organización en las comunidades rurales.	22
1.1.14. Identificación de factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural en el Estado.	22
1.2. Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial a las condicionantes del desarrollo rural en el Estado	23
1.2.1. Orientación básica del Programa en el Estado	23
1.2.2. Otros programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural en el Estado	24
1.2.3. Relaciones de complementariedad entre el Programa y los demás instrumentos sectoriales (federales y estatales) que confluyen en el Estado. Consistencia en las acciones impulsadas y sinergias logradas.	24
Capítulo 2 Principales resultados y tendencias del Programa	26
2.1. Resultados	26
2.1.1. Evolución de la inversión del Programa por fuente de aporte (gobiernos federal y estatal, productores) y distribución geográfica.	26
2.1.2. Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso entre las regiones rurales marginadas de la entidad.	26
2.2. Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes apoyados en el Estado.	27
2.2.1. Número y tipo de beneficiarios. Atención a grupos prioritarios.	27
2.2.2. Apoyos otorgados por el PAPIR y su relación con las principales necesidades estatales.	28
2.2.3. Cobertura geográfica de los apoyos por subprogramas.	28
2.3. Estimación de resultados acumulados en áreas principales	30

2.3.1. Capitalización de las unidades de producción rural y de las organizaciones económicas: sus efectos en producción, productividad, nivel de ingreso de los beneficiarios, entre otros.	30
2.3.2. Desarrollo de capacidades en el medio rural	30
2.3.3. Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales	31
2.3.4. Consolidación organizativa y fomento empresarial	31
2.4. Resultados específicos en 2004.	31
2.4.1. Cumplimiento de metas físicas, financieras y de beneficiarios.	32
2.5. Análisis de indicadores de gestión e impacto presentados en evaluaciones internas del Programa.	32
2.6. Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno.	33
2.6.1. Evolución del grado de atención del Programa a la problemática estatal.	33
2.6.2. Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno.	34
Capítulo 3 Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes	36
3.1. Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa	36
3.1.1. Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural	36
3.1.2. Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos	36
3.1.3. Focalización de beneficiarios	37
3.1.4. Evolución en la orientación del Programa	39
3.2. Evolución del proceso de asignación de recursos	39
3.2.1. Apropriación del Programa por parte del gobierno estatal	39
3.2.2. Operatividad de los acuerdos tomados por las comisiones de Desarrollo Rural (CDR) en el Estado	40
3.2.3. Recepción de proyectos: abierta o de acuerdo a las prioridades del Estado y del municipio.	40
3.2.4. Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos del Programa.	40
3.2.5. Funcionalidad de la operación UTOE-gobierno del Estado.	41
3.3. Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes	41
3.3.1. Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes.	41
3.3.2. Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes.	41
3.3.3. Seguimiento a procesos innovadores en la entidad.	41
3.4. Seguimiento a proyectos exitosos	41
3.5. Capitalización de las unidades de producción rural (UPR) y de las organizaciones económicas (OE) apoyadas por PAPIR	42
3.5.1. Avances en la apropiación del Subprograma por parte de los gobiernos estatales y los productores.	42
3.5.2. Orientación del Subprograma.	43
3.5.3. Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos.	43
3.5.4. Fondos de Garantía Líquida.	43
3.5.5. Diseño del Subprograma.	43
3.6. Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)	44
3.6.1. Avances en la apropiación del Subprograma por parte de los gobiernos estatales y los productores.	44
3.6.2. Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales.	44
3.6.3. Interacción con el CECADER y el Inca Rural.	46
3.6.4. Análisis de las iniciativas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural en el marco de este subprograma para atender a los sectores de muy alta marginalidad.	46

3.6.5. Contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural.	46
3.6.6. Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumento de Desarrollo Rural.	46
3.6.7. Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP.	47
3.6.8. Mecanismos de pago a los PSP.	47
3.6.9. Red de prestadores de servicios profesionales.	47
3.6.10. Casos de éxito	49
3.7. Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR)	49
3.7.1. Aportes en la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS).	49
3.7.2. Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a nivel municipal.	50
3.7.3. Aporte del PROFEMOR a los planes municipales de desarrollo rural sustentable.	50
3.7.4. Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal.	51
3.7.5. Papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa.	51
3.7.6. Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR	51
3.7.7. Casos de éxito.	52
3.8. Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)	52
3.8.1. Selección de las organizaciones beneficiadas.	52
3.8.2. Participación de las organizaciones en el Subprograma.	52
3.8.3. Consolidación de las organizaciones.	52
3.8.4. Fomento empresarial.	52
3.8.5. Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR.	53
3.8.6. Casos de éxito.	53
3.9. Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa.	53
Capítulo 4 Evaluación de impactos	56
4.1. Impactos de PAPIR.	56
4.1.1. Impactos en indicadores de primer nivel: ingreso y empleo.	56
4.1.2. Impactos en indicadores de segundo nivel.	57
4.1.3. Análisis de los resultados de los indicadores por tipo de beneficiario (primer y segundo nivel).	59
4.1.4. Análisis de los resultados de los indicadores por categorías de la inversión (tipo de componente).	59
4.2. Impactos de PRODESCA	59
4.2.1. Impactos indirectos de PRODESCA sobre los beneficiarios con inversiones físicas financiadas por PAPIR. Análisis de los resultados de los indicadores por categorías de inversión con y sin servicios de asistencia técnica.	59
4.2.2. Impactos de PRODESCA en el desarrollo de capacidades gerenciales, productivas y técnicas de los productores.	60
4.2.3. Contribución de este subprograma en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales para los beneficiarios.	60
4.2.4. Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los prestadores de servicios profesionales (PSP).	60
4.2.5. Impactos del PRODESCA en la generación de una cartera de proyectos.	61

4.3. Impactos de PROFEMOR	61
4.3.1. Fortalecimiento institucional.	61
4.3.2. Consolidación de las organizaciones económicas.	62
4.3.3. Fomento empresarial.	62
4.4. Temas de interés específicos de evaluación de impactos	62
4.5. Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto	62
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones	65
5.1. Conclusiones.	65
5.1.1. Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno en el Estado.	65
5.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa.	65
5.1.3. Principales impactos:	67
5.2. Recomendaciones.	68
5.2.1. Entorno y resultados del Programa.	68
5.2.2. Gestión del Programa en temas relevantes.	69
5.2.3. Impactos.	69
Bibliografía	71

Índice de cuadros

Cuadro 1.1.1.1.	Contribución del PIB sectorial a nivel estatal y nacional	10
Cuadro 1.1.1.2.	Producto Interno Bruto Agropecuario Estatal	11
Cuadro 1.1.1.3.	Flujos de Comercio Agroalimentario	11
Cuadro 1.1.1.4.	Ingreso Total Rural, 1992-2002	12
Cuadro 1.1.3.1.	Población rural y urbana por región	14
Cuadro 1.1.3.2.	Distribución de la población según lugar de residencia rural/urbana 1990-2000.	14
Cuadro 1.1.3.3.	Población según tamaño de localidad, 2000	15
Cuadro 1.1.5.	Evolución de la Pobreza, 2000-2002	16
Cuadro 1.1.6.	Grado de intensidad migratoria a Estados Unidos del Estado de Puebla, 2000	17
Cuadro 1.1.7.	Población ocupada y asalariada en el Estado	18
Cuadro 1.1.8.1.	Participación del Ingreso Rural Proveniente de Actividades Agropecuarias en el Ingreso Rural Total por Hogar	18
Cuadro 1.1.8.2.	Ingresos Rurales Anuales por Hogar, 2002	19
Cuadro 1.1.10.	Condiciones de las viviendas particulares habitadas en el Estado.	19
Cuadro 1.1.12.1.	Superficie agrícola, pecuaria y forestal del Estado.	21
Cuadro 1.1.12.2.	Estructura Porcentual del Valor de la Producción Agrícola Nacional, 2000-2002	21
Cuadro 1.2.2.	Programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural en el Estado	24
Cuadro 2.1.1.1.	Evolución de la inversión del PAPIR por fuente de aporte	26
Cuadro 2.1.1.2.	Distribución geográfica de la inversión del PAPIR por DDR	26
Cuadro 2.2.1.1.	Número y tipo de beneficiarios	27
Cuadro 2.2.1.2.	Distribución de beneficiarios del PAPIR por DDR	27
Cuadro 2.2.2.1.	Principales componentes otorgados por el Programa durante el periodo 2000-2004	28
Cuadro 2.2.3.1.	Distribución geográfica de los apoyos del PAPIR por DDR	29
Cuadro 2.2.3.2.	Distribución geográfica de los apoyos del PRODESCA 2004 por DDR	29
Cuadro 2.2.3.3.	Distribución geográfica de los apoyos del PROFEMOR 2004 por DDR	30
Cuadro 2.3.1.1.	Porcentaje de productores que aumentaron sus activos debido al apoyo del Programa.	30
Cuadro 2.4.	Inversión del Programa de Desarrollo Rural 2004	31
Cuadro 2.4.1.1.	Cumplimiento de metas financieras	32
Cuadro 2.4.1.2.	Cumplimiento de metas físicas	32
Cuadro 2.5.	Indicadores de gestión e impacto de las evaluaciones internas del Programa	33
Cuadro 3.1.2.1.	Distribución de recursos entre demanda libre y por proyecto productivo	37
Cuadro 3.1.2.2.	Distribución de recursos entre demanda libre y proyecto productivo	37
Cuadro 3.1.3.1.	Recursos invertidos a municipios de alta y muy alta marginalidad	37
Cuadro 3.1.3.2.	Beneficiarios por tipo de marginación	38
Cuadro 3.4.1.	Proyectos exitosos	42

Cuadro 3.6.2.1.	Servicios autorizados del PRODESCA para durante el periodo 2002-2004	45
Cuadro 3.7.1.	Cobertura de CMDRS por DDR	49
Cuadro 3.7.4.	Perfil profesional de los coordinadores	51
Cuadro 4.1.1.1.	Impactos en indicadores de primer nivel	56
Cuadro 4.1.1.2.	Generación de ingreso por inversión del Programa	56
Cuadro 4.1.1.3.	Empleos generados en la muestra y en la población de beneficiarios de Alianza 2002	57
Cuadro 4.1.2.1.	Orientación de los apoyos en la integración de cadenas agroalimentarias	58
Cuadro 4.1.2.2.	Cambio tecnológico por Alianza	59
Cuadro 4.2.1.1.	Acciones e inversión del PRODESCA	60
Cuadro 4.3.2.1.	Inducción y consolidación de las organizaciones económicas	62

Índice de figuras

Figura 3.1.3.1.	Municipios atendidos por grado de marginación	38
Figura 3.1.3.2.	Tipología de productores	39
Figura 3.6.2.1.	Distribución de recursos del PRODESCA por tipo de servicio	45
Figura 3.6.9.1.	Perfil profesional de los prestadores de servicios profesionales (PSP)	48
Figura 4.1.2.	Impactos en indicadores de segundo nivel	58
Figura 4.5.1.	Papel del PSP dentro de la operación del Programa	64

Siglas

ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
APC	Alianza Para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CDRS	Comité de Desarrollo Rural Sustentable
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CODESA	Corporación de Desarrollo Agropecuario
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COPLADEMUN	Consejo para la Planeación del Desarrollo Municipal
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura
FOACAP	Fondo Alianza para el Campo Poblano
FONAES	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Programa Especial Concurrente
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa para el campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
RENDRUS	Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable
SAGARPA	Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural pesca y Alimentación
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEE	Subcomités Estatales de Evaluación
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SIDER	Sistema de Información de Desarrollo Rural

SPR	Sociedad de Producción Rural
SSS	Sociedad Cooperativa
UPR	Unidad de Producción Rural
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UA-FAO	Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

La evaluación de los Programas de la Alianza a través de los años se ha constituido en la herramienta que ha permitido mejoras importantes para el diseño, la planeación y operación de los programas, desarrollando la cultura de evaluación en todos los niveles de participación de la Alianza.

La finalidad de la evaluación de la Alianza para el Campo es brindar información objetiva y elementos de juicio a los actores públicos y privados involucrados en el sector agropecuario, en la perspectiva de apoyar la toma de decisiones y la definición de políticas sectoriales.

Este documento corresponde al informe de resultados de la *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza Contigo*, operado durante 2004 en el Estado de Puebla, el cual incluye los tres Subprogramas que lo integran: “Apoyo a Proyectos de Inversión Rural” (PAPIR), “Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural” (PRODESCA) y “Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural” (PROFEMOR).

El FOACAP a través del Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), fue responsable del proceso de contratación y supervisión de la EEE, así como de la revisión, calificación y dictamen de este informe.

Corporación de Desarrollo Agropecuario S.C., fue la empresa adjudicada para realizar este estudio y es la responsable de la calidad y contenido de este informe. Para el desarrollo de la evaluación se contó con la participación de la Unidad de Apoyo FAO, esta consistió principalmente en el desarrollo de la metodología de evaluación, el soporte técnico, metodológico e informático permanente y supervisión, tanto a la EEE como, al CTEE durante todo el proceso de evaluación estatal.

Corporación de Desarrollo Agropecuario S.C., agradece al Coordinador Estatal de Evaluación, por la atención, apoyo y colaboración. También es importante reconocer el apoyo de los funcionarios estatales y federales, así como a las organizaciones, técnicos, proveedores y de manera especial a los productores beneficiarios del Programa por su tiempo e información proporcionada.

Resumen ejecutivo

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

El Estado de Puebla cuenta con una población superior a los 5 millones de habitantes, de los cuales el 96% albergan a la población considerada como rural y el 13.4% está ligada a poblaciones indígenas. Puebla se considera con un grado de marginación alto, los índices de marginación confirman la desigualdad de oportunidades a proporciones significativas de la población.

El sector primario genera el 30% de los empleos en el Estado, los ingresos que reciben el 70% de estos no rebasa el equivalente a un salario mínimo, y la tercera parte no recibe salario, lo que provoca que la población de este sector se tenga que emplear en otras actividades o decida emigrar.

La migración es un factor que contribuye al aumento del ingreso de la población del medio rural con el envío de remesas, aunque estas se destinan en su mayor parte al consumo de las familias que las reciben sin destinarlos a inversiones productivas.

En la población rural se tiene un importante rezago educativo, con una incidencia de analfabetismo en la entidad muy por encima de la media nacional, con productores que explotan tres hectáreas o menos, y con el 90% de ellos sin estar incorporados a alguna organización económica, situación que ocasiona fuertes limitaciones para acceder a la capacitación, asistencia técnica, adquisición de insumos, comercialización de sus productos y adopción de tecnología entre otros.

La desintegración de las cadenas agroalimentarias es principalmente debida a problemas de organización de los productores; por lo que se debe fomentar entre ellos una cultura de organización. Además de la falta de liquidez y de financiamiento al campo y el exceso de trámites es un problema constante.

Los factores que condicionan los índices de productividad en el Estado, son el alto índice de analfabetismo y el minifundismo que repercuten en los niveles de ingreso y empleo de los productores, así como una sobreexplotación de los recursos naturales.

Principales resultados acumulados y tendencias del Programa en el Estado.

El análisis de la evolución de la inversión del Programa en el Estado durante el periodo 1996-2004, presenta que por parte de gobierno estatal que sus aportaciones han ido disminuyendo, lo que ha demostrado falta de mayor compromiso para el apoyo del desarrollo rural en la entidad.

La distribución de recursos por tipo de beneficiario de 2001 a 2004, se ha dirigido principalmente a productores tipo I, que son principalmente de subsistencia, en cumplimiento de los objetivos del Programa, de atención a productores y regiones prioritarias.

Los apoyos entregados por el PAPIR del ejercicio 2000 al 2004, observaron una inclinación hacia la demanda con una mayor cobertura de beneficiarios, a pesar de que las Reglas de Operación exigió apoyos vía proyectos.

Los apoyos otorgados por el PRODESCA durante 2004, observan una disparidad en relación con la inversión por DDR, ya que en Huauchinango el costo del apoyo por beneficiario fue tres veces mayor que en de Libres.

En los DDR de Huauchinango y Zacatlán, la cobertura de municipios por parte del PROFEMOR a través de coordinadores municipales es menor, a pesar de que gran parte de la población rural de esta región se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación.

En la distribución de los recursos y número de beneficiarios para cada uno de los subprogramas, se percibe la falta de políticas, estrategias, líneas de acción para el desarrollo rural en la entidad, actividades que deben ser realizadas por el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable conforme a lo establecido en las Reglas de Operación.

Las acciones realizadas por el Programa para la consolidación organizativa y fomento empresarial no han sido representativas dado que desde su planeación se programaron pocas acciones para la consolidación organizativa. Sólo el 8.1% de los productores pertenece a una organización, la mayoría de ellas solo se constituyeron para acceder al apoyo de Alianza.

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

El Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo tiene gran potencial para dar respuesta a la problemática rural del Estado y coincide con sus objetivos respecto a la formación de capital físico, humano y social, además ofrece un amplio marco para que la colaboración interinstitucional, pueda desencadenar procesos sostenibles de desarrollo rural.

La debilidad y área de oportunidad del Programa radica en la falta de una planeación estratégica adecuada para atender proyectos productivos y a la población objetivo, así como para un adecuado seguimiento de las inversiones.

Otra potencialidad del diseño del Programa es el otorgamiento de apoyos a través de grupos organizados. La trascendencia de la organización de productores es evidente, pues juega un papel medular para la disminución de costos y con ello el aumento de los ingresos en los beneficiarios.

La articulación de los subprogramas es el elemento fundamental para lograr avances en la estrategia del desarrollo rural en el Estado, de establecer acciones continuas, coordinadas y con seguimiento permanente, y que todos los actores compartan una visión y objetivos comunes.

Uno de los factores que inciden en la operación aislada de los subprogramas es que se establecen los presupuestos para cada subprograma por separado, como si fueran tres programas diferentes y orientan sus acciones por separado sin ninguna articulación.

La CDR es fundamental para la definición de las estrategias de desarrollo rural, en la coordinación de los actores y en el seguimiento del proceso; es en esta instancia donde debe existir la visión integral y la orientación del desarrollo estratégico del Programa.

En el Estado se ha avanzado con la realización del estudio de estratificación, aunque este no ha sido utilizado dar mayor uniformidad y pertinencia en la selección de los beneficiarios, y mejor asignación los recursos del Programa.

La relación del Programa Desarrollo Rural con otros programas operados en el Estado es prácticamente nula, esto debido a la falta de una interpretación adecuada de las Reglas de Operación y que los operadores tradicionalmente se han apegado estrictamente al cumplimiento de la forma, sin que tengan una visión global del desarrollo rural en la entidad.

Las inversiones apoyadas por el PAPIR, están orientadas a aquellas regiones prioritarias con potenciales del Estado, pero debido a la inadecuada selección de los apoyos, a la falta de asistencia técnica permanente y al seguimiento que se le brinda a los proyectos, el resultado de las inversiones realizadas durante los años de operación de la Alianza, no ha podido impactar en la economía de los productores de estas regiones por las acciones del Programa de Desarrollo Rural.

Las cadenas productivas identificadas en el Estado, tienen grandes rezagos que pueden ser atendidos por el Programa, ya que está diseñado para brindar una atención integral para el desarrollo de las unidades de producción mediante la capitalización, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las organizaciones rurales.

En el 2004 las acciones de capacitación proporcionadas por el INCA Rural, no fueron solicitadas, por lo que no se establecieron mecanismos para fortalecer la interacción entre los prestadores de servicios profesionales, el CECADER y el Inca Rural.

El proceso de desarrollo rural debe ser integral, la programación y operación fue realizada por separado en cada uno de los subprogramas, no se estableció una secuencia de actividades entre ellos, esta situación generó que estos subprogramas no fueran vistos como complementarios y que sus acciones y resultados se realizaran independientes uno de otro.

No se observaron proyectos con mezcla de recursos en el ejercicio 2004, es necesario que los CMDRS logren la participación de otros programas de la Alianza, y de programas complementarios de otras instancias y dependencias que apoyan el desarrollo rural.

La eficacia y eficiencia de la relación entre UTOEP y CECADER es determinante, ya que del adecuado desempeño de ambas instancias depende la supervisión, dictamen y pago a los PSP e inciden en la adecuada atención de la población rural de la entidad.

Para 2004 se tenían constituidos los 217 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), así como los ocho Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable en el Estado de Puebla, de estos operaron el 68% de los CMDRS, así como los ocho distritales. Los Consejos Municipales están legalmente constituidos, aunque se observa la falta de una participación activa por parte de los productores en la toma de decisiones de los consejos.

Los planes de desarrollo municipal realizados por los coordinadores municipales, en general son de buena calidad y orientados a resolver la problemática municipal principalmente en tres líneas de acción: ambiental, económica y social. Estos planes deben ser la base que oriente las decisiones y acciones específicas encaminadas a la solución de los problemas con una visión integral de desarrollo municipal.

Los CMDRS no participan en la selección, validación y aprobación de los proyectos apoyados por el Programa, esta decisión recae solamente en la UTOEP y en el FOACAP.

El PROFEMOR dispone como instrumento para la consolidación de las organizaciones, recursos para servicios profesionales en actividades gerenciales, así como también de apoyo en equipo informático. En el Estado esta herramienta no se ha utilizado para lograr la consolidación de estructuras internas de las organizaciones económicas.

Principales impactos del Programa.

Los impactos en indicadores de ingreso y empleo para productores beneficiados por el Programa fueron muy limitados. El tipo de componentes entregados por el Programa fue el factor que determinó esta falta de resultados.

Dados los bajos resultados de los indicadores de impacto en ingreso y empleo; se debieron a que los apoyos fueron asistenciales y dirigidos principalmente hacia la capitalización. Se entregaron apoyos de material vegetativo para el establecimiento de frutales para los que se esperan impactos a mediano y largo plazo.

En cuanto al grado en que el Programa está induciendo el uso de nuevas tecnologías en el Estado es poco el avance que se tiene y por consecuencia también en cambios en producción y productividad.

Con relación a los apoyos entregados vía demanda libre, la inversión se realizó principalmente a través de apoyos para traspatio, huertos familiares, tinacos, molinos, etc.; se obtuvieron beneficios diferentes a los objetivos del Programa, como mejora en la alimentación y en la calidad de vida de la población. Su impacto más importante fue el costo de oportunidad del productor al obtener los apoyos.

Se detectaron proyectos exitosos cuyas características fueron clave para lograr buenos resultados, los productores beneficiados cuentan con proyectos productivos, conocimiento de la actividad sobre la cual fueron apoyados, están organizados en grupos de productores compactos y formados principalmente por familiares, recibieron capacitación, asistencia técnica permanente, así como apoyó para la puesta en marcha del proyecto; trabajan en equipo y hacen uso de los bienes de manera grupal, tienen certidumbre sobre los bienes apoyados y en algunos casos obtuvieron apoyos de fuentes diferentes a la Alianza.

Recomendaciones relevantes.

Realizar un taller de actualización a funcionarios de las instancias de diseño y planeación sobre políticas sectoriales, alcances y objetivos de los programas de Desarrollo Rural, con la finalidad de unificar criterios.

Realizar mayores acciones de difusión del Programa, con el objetivo primordial de que los productores entiendan los alcances, derechos y obligaciones que tienen al participar; incorporando a los municipios a través de los CMDRS en esta tarea.

Es importante que el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) en cumplimiento con lo establecido en las Reglas de Operación, defina y proporcione los lineamientos, prioridades y estrategias para el desarrollo rural en el Estado.

La Comisión de Desarrollo Rural (CDR), como órgano técnico auxiliar del CEDRS, debe ser quien oriente los apoyos del Programa de Desarrollo Rural en el contexto de "las políticas, estrategias y programas del desarrollo agropecuario y rural" determinadas por el CEDRS en la entidad.

Utilizar los diagnósticos elaborados, ya que estos identifican áreas de oportunidad para las inversiones tanto del Programa como de otras fuentes, incluyendo las remesas que les llegan del exterior, y puedan ser aprovechados en agronegocios productivos que realmente logren beneficios para los productores.

5.2.2. Gestión del Programa en temas relevantes.

Impulsar la participación de los municipios, como ventanilla receptora de solicitudes, así como en la validación y autorización de proyectos productivos y selección de grupos de productores que deban ser apoyados por los subprogramas.

Es necesario establecer mecanismos de control y verificación para la participación de las organizaciones que son apoyadas por el Programa, las solicitudes vía proyecto deberán apoyar a organizaciones que estén legalmente constituidas y que puedan garantizar resultados a mediano y largo plazo.

La eficacia y eficiencia de la relación entre UTOEP y CECADER es determinante, ya que del adecuado desempeño de ambas instancias depende la supervisión, dictamen y pago a los PSP.

Se deben establecer reglas claras para el proceso de municipalización, apoyándose en una difusión y capacitación permanente para los actores de desarrollo en cada municipio de la entidad.

Diseñar una metodología de evaluación para autorización de los proyectos a apoyar por el Programa, y complementarla con la adecuada capacitación de los encargados de la validación y aprobación de los proyectos, para unificar los criterios de selección de proyectos que sean detonadores del desarrollo.

5.2.3. Impactos.

Un área de oportunidad que debe explorarse como una opción que garantice resultados de las inversiones realizadas por el Programa, es el apoyo a proyectos con garantía líquida, que contempla las Reglas de operación y que en el Estado no se han tomado en cuenta.

Es de suma importancia la mezcla de recursos de diferentes programas para lograr incrementar los recursos para el apoyo de proyectos; por lo que es necesario que a través

de los CMDRS se logre la participación de otros programas de la Alianza, y de programas complementarios de otras instancias y dependencias que participan en el desarrollo rural.

Es importante que a los planes de desarrollo municipales sean del conocimiento de los funcionarios directivos y operativos del Programa, para que se tomen en cuenta en el diseño de líneas estratégicas de desarrollo.

Alcanzar un adecuado desarrollo de un mercado de servicios profesionales en el Estado, fortaleciendo a los PSP con permanencia en las comunidades rurales, promoviendo la participación de los productores con recursos propios en el pago de los servicios que les son proporcionados.

Impulsar la participación de los municipios, como ventanilla receptora de solicitudes, así como en el proceso de la validación y autorización de proyectos productivos y de grupos de productores que deben ser apoyados.

Fortalecer las actividades del SISER, con la integración de los municipios en apoyo de los CADERS y DDR, para que la información a nivel municipal sea el punto de partida para el establecimiento de un sistema de información municipal, regional y estatal.

Introducción

La Alianza Contigo, es uno de los principales instrumentos de la política agropecuaria y de desarrollo rural del país y el más importante para el fomento a la producción. En el Estado de Puebla, esta importancia se expresa, a través de un presupuesto para el ejercicio 2004 cercano a los 300 millones de pesos, considerando la suma de los aportes del Gobierno Federal y el Gobierno del Estado, lo que justifica plenamente su evaluación.

Bases de la evaluación

La evaluación de los programas de Alianza Contigo responde a la exigencia establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y en las Reglas de Operación de Alianza para el Campo vigentes en 2004, referente a la obligatoriedad de realizar una evaluación externa de los programas que la integran. En lo específico, esta evaluación está normada por el Esquema Organizativo para la Evaluación de Alianza Contigo 2004 emitido por la Coordinación General de Enlace y Operación (CGEO) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

La evaluación responde al interés de los gobiernos federal y estatal de obtener elementos de juicio para mejorar el Programa; esta dirigido a esta dirigido a analizar y valorar los procesos de diseño en su operación y la medición de los impactos generados por el Programa de tal manera que permita mejorar la política agropecuaria y rural en el Estado.

La evaluación es un mecanismo de rendición de cuentas y de transparencia en el uso de los recursos presupuestales. La divulgación de sus resultados de la evaluación permite a los gobiernos federal y estatal, a la sociedad y a los actores, a conocer los resultados de la aplicación de los recursos fiscales en los programas de la Alianza.

Objetivos de la evaluación

Objetivos generales. La evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo 2004 tiene como objetivos:

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

Objetivos específicos:

- Identificar el impacto social y económico de las inversiones en bienes de capital financiadas por el Programa, así como los procesos que conllevan la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas de alta inclusión social y a diferentes tipos de beneficiarios.

- Valorar los avances del Programa en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales en la población beneficiaria.
- Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.

Enfoque de la evaluación

La evaluación se enmarca en las cuatro líneas de estrategia planteadas por SAGARPA, que son: atención a regiones y grupos prioritarios, integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, reconversión productiva y atención a factores críticos. Por ser el ámbito de incidencia del Programa de Desarrollo Rural, dado el tipo de acciones y de componentes que apoya se hará énfasis en las dos primeras, sin dejar de considerar el análisis de la reconversión productiva y atención a factores críticos.

Esta evaluación esta orientada a la identificación de los impactos generados por el Programa y al análisis de procesos en el Estado, principalmente en lo concerniente a la operación, por ser esta etapa en la que se identifican las mayores áreas de oportunidad para introducir medidas correctivas.

La evaluación esta centrada en el ejercicio del Programa en el Estado durante el año 2004, pero también se considera el **análisis continuo** de la evolución registrada en los años anteriores, de modo que los resultados de la evaluación brinden una imagen retrospectiva y permitan valorar los cambios que el Programa a experimentado en su diseño y operación a lo largo del tiempo, y exponer reflexiones respecto a la trayectoria, el alcance y los vacíos dejados por el Programa a lo largo de su existencia en el Estado.

Los resultados de la evaluación deben tener **utilidad práctica** al brindar información y propuestas que sirvan como insumos para la toma de decisiones de parte de los responsables de la política sectorial al nivel federal y estatal, en la perspectiva de lograr mayor eficacia operativa y mayores impactos de los recursos invertidos.

La **oportunidad** de los resultados de la evaluación brinda la posibilidad de retroalimentar sobre la marcha a los tomadores de decisiones en el Estado, de modo que sirvan para adoptar medidas correctivas, particularmente en lo referido a la operación, por lo que, en el caso de la evaluación de procesos, esta orientada a la operación del Programa durante 2004 y los avances del ejercicio 2005; la evaluación de impactos se refiere a los obtenidos por los apoyos de los ejercicios 2002 y 2004, considerando los plazos para la maduración de las inversiones realizadas.

La evaluación tiene **carácter participativo** con la participación activa de los funcionarios normativos y operativos responsables del Programa con la aportación de información a través de entrevistas, en la definición de temas de evaluación, selección de indicadores y en el análisis de resultados.

El **carácter cualitativo** de la evaluación permite comprender el entorno y analizar los procesos a través de los que se desenvuelve el Programa en el Estado que influyen en sus resultados e impactos. La **dimensión cuantitativa** de la evaluación permite medir la magnitud de los resultados e impactos e identificar su causalidad, aunque también se

complementa de manera importante con información cualitativa y observación directa del evaluador obtenida en las visitas a unidades de producción.

Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información.

Las fuentes de información utilizadas para la evaluación fueron:

- a) Informes de Evaluación Externa del Programa en el Estado.
- b) Información documental referida al Programa: Reglas de operación de todos los ejercicios, Guías Técnicas Normativas, Anexos Técnicos, Lista de beneficiarios 2002 y 2004, Informes de avances o cierre de todos los ejercicios, actas de FOACAP, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, Guía Metodológica para la Evaluación Estatal 2004 y Método de Muestreo para la Evaluación Estatal 2004.
- c) Información documental sobre el entorno de las actividades apoyadas por el Programa: documentos de política sectorial a nivel estatal, general y en particular los referidos al Programa (planes y programas de desarrollo; diagnósticos, informes de gobierno); estadísticas del sector en el Estado y en los ámbitos nacional e internacional, así como bibliografía especializada referida al Programa.
- d) Encuestas a beneficiarios 2004 y 2002: Para la evaluación del Programa, se determinó el marco muestral de acuerdo a lo establecido en los instrumentos Metodológicos, diseñado por la Unidad de Apoyo FAO-SAGARPA y con la autorización del CTEE, la muestra de beneficiarios a entrevistar fue de 170 observaciones para 2004 y de 207 para 2002.
- e) Entrevistas a funcionarios y otros actores relacionados con el Programa: Se aplicaron entrevistas a otros actores, entre los que se encuentran: funcionarios directivos, responsables operativos, responsable del CECADER en el Estado, presidentes municipales, miembros de los CEDRS, CDDRS y CMDRS; miembros de la UTOE, jefes de DDR y CADER; responsables de las ventanillas receptoras, coordinadores municipales, prestadores de servicios profesionales, y técnicos PROFEMOR que apoyan a organizaciones económicas.
- f) Proyectos relevantes o de interés específico para el Estado: Se realizó el estudio de proyectos catalogados como relevantes por la EEE y el CTEE, con la finalidad de identificar factores de éxito o que limitaron la ejecución de los proyectos.

Todas las actividades de la evaluación fueron realizadas a través de monitoreo y verificación de calidad permanente donde se incluyó la revisión documental, encuestas a una muestra de beneficiarios, entrevistas a otros actores involucrados en el Programa, sistematización de información y la interpretación de resultados.

La información generada por las encuestas y entrevistas fue capturada en el sistema informático **Lotus Notes versión 5** diseñada por la Unidad de Apoyo FAO-SAGARPA para este fin. La verificación final de la validez de las encuestas capturadas, así como la conformación, depuración y procesamiento de bases de datos, el análisis estadístico de los resultados se realizó mediante los indicadores de resultados e impactos establecidos por la UA de la FAO, con la finalidad de obtener frecuencias simples y estimadores a través de tablas para facilitar el análisis y la interpretación de los resultados.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

El objetivo de este capítulo es el de identificar los principales factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa en la entidad, mediante el análisis de las tendencias relevantes en el ámbito rural. Dentro de este análisis, se valora el grado de respuesta que ofrece el Programa y otros instrumentos de política de fomento al desarrollo rural.

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

1.1.1. Entorno nacional de la economía rural.

En los últimos tres años, la combinación de dos fenómenos: mayor disponibilidad, causada por el comportamiento favorable de la producción interna, la caída de las exportaciones y el aumento de las importaciones; y un importante crecimiento del ingreso real de la población rural, ha provocado mayor consumo de alimentos, en particular en el sector rural, sobre todo en los hogares de bajos ingresos.

El valor del Producto Interno Bruto (PIB) del Estado de Puebla, creció en términos absolutos y constantes entre 1993 y 2001 a una tasa de 3.9% anual, superior al promedio nacional que fue de 3.1% en el mismo periodo; siendo la participación del PIB estatal de alrededor del 3.3% en el PIB nacional.

Cuadro 1.1.1.1. Contribución del PIB sectorial a nivel estatal y nacional

División por sectores	1993			1997			2001		
	PIB estado		PIB país	PIB estado		PIB país	PIB estado		PIB país
	\$	%		\$	%		\$	%	
Primario	3,038	8.1	72,703	2,898	6.8	77,106	3,424	6.7	85,866
Secundario	10,341	27.7	309,897	12,987	30.6	360,148	15,543	30.6	408,322
Terciario	24,669	66.1	806,139	27,147	64	868,557	32,575	64.1	1,021,471
Serv. Banc. Imputados	-7.12	-1.9	-33,707	-640	-1.5	-35,067	-759	-1.5	-44,594
TOTAL	37,336	100	1'155,032	42,392	100	1'270,744	50,784	100	1'471,065

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. PIB por Entidad Federativa, 1993-2001

En los primeros cuatro años de este periodo, el aumento del PIB estatal fue de 3.2%; este ritmo se explica principalmente por el valor generado por la industria manufacturera, la rama comercial y de comunicaciones; durante este breve lapso el sector primario cayó a una tasa negativa de -1.2 %. Y, aunque se recuperó en la segunda etapa (1997-2001) a una tasa de incremento del 4.3%, su participación relativa dentro del PIB del Estado siguió disminuyendo con respecto a la de los otros sectores de la economía. El peso relativo del

sector primario en el valor del PIB estatal es de alrededor del 7% durante 1993-2001, un poco arriba comparado con la participación del mismo sector a nivel nacional, el cual representa el 6%. En estos años se registró una marcada elevación en el valor generado por los otros dos sectores, los cuales alcanzaron una tasa anual de casi del 4.7%, lo que se tradujo en un incremento similar del PIB total de 4.6% durante el mismo período.

El Producto Interno Bruto Nacional (PIB) agropecuario en los dos últimos años, ha consolidado su tendencia ascendente mostrada desde el inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En 2001, la producción agropecuaria había alcanzado su mayor nivel histórico; y en 2002 el segundo mayor nivel histórico, para 2003 se registró un descenso poco significativo (0.4%), registrándose un nuevo máximo histórico para 2003. El PIB agropecuario estatal, también ha tenido el mismo comportamiento, como se observa en el cuadro 1.1.1.2. Este crecimiento del sector se debe a un mayor consumo interno.

**Cuadro 1.1.1.2. Producto Interno Bruto Agropecuario Estatal
(Miles de Pesos a Precios de 1993 en Valores Básicos)**

	2000	2001	2002	2003
Nacional	80 934 684	85 742 277	84 932 998	88 386 535
Estatal	3 223 854	3 421 039	3 179 269	3 388 380
Estructura porcentual (PIB nacional)	3.98	3.99	3.74	3.83

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI.

El comercio exterior del sector agroalimentario ha experimentado un gran dinamismo en los últimos años, debido principalmente a las facilidades de acceso a los mercados de Norteamérica que se derivaron del Tratado suscrito por los tres países que conforman dicha región.

La mayor integración de la economía de México con sus socios comerciales, principalmente con los Estados Unidos, ha propiciado que los flujos de comercio estén íntimamente vinculados a las fases del ciclo económico.

Antes de 1994, el monto total del comercio exterior agroalimentario entre México y Estados Unidos nunca superó los 10,000 millones de dólares anuales. A partir de dicho año, el valor del flujo comercial del sector entre ambos países rebasó esa cantidad y en el 2002 fue de 20,099 millones de dólares.

**Cuadro 1.1.1.3. Flujos de Comercio Agroalimentario
(Millones de dólares)**

	1994	2000	2001	2002
Importaciones	7,353	9,782	11,027	11,614
Exportaciones	4,574	8,361	8,132	8,485

Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera, SAGARPA, con datos del INEGI.

Como resultado de la caída de la actividad económica que se manifestó en los Estados Unidos en el 2001, las exportaciones de productos agroalimentarios mexicanos a dicho país disminuyeron 2.7% ese año respecto del 2000. No obstante que en el 2002 persistió

la recesión en la economía estadounidense, las exportaciones de México se reactivaron, obteniendo un crecimiento de 4.3%, alcanzando incluso un nivel superior al registrado en el 2000.

Las importaciones han crecido 9% en promedio anual en el periodo 2000-2002, alcanzando en éste último año un valor de 11,614 millones de dólares. Otros factores que inciden en el dinamismo de las importaciones son los subsidios a la producción y a la comercialización con los que Estados Unidos y la Unión Europea apoyan a sus productores, los cuales les facilitan el acceso a los mercados del exterior en condiciones muy competitivas.

Desde 1996 el ingreso total rural nacional ha crecido sostenidamente. En 2002 registró su mayor nivel histórico alcanzando la cifra de 30.6 miles de millones de pesos constantes de 1993. El crecimiento promedio anual fue de 15.8% en el periodo de 2000 al 2002 y el crecimiento del ingreso total promedio por hogar fue de 11.4%.

**Cuadro 1.1.1.4. Ingreso Total Rural, 1992-2002
(Millones de pesos de 1993)**

	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Ingreso Total	15,931	17,827	16,255	18,045	22,832	30,610

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), tercer trimestre 1992-2002.

1.1.2. Entorno estatal de la economía rural.

El Producto Interno Bruto (PIB) en la entidad esta compuesto por los siguientes sectores económicos: El más importante es la industria manufacturera que representa el 21% del PIB estatal, el sector agropecuario alcanza el 9% que en promedio, el PIB agropecuario en el Estado, comparado con el nacional, tiene una tasa de participación del 4.02%. A nivel nacional el Estado aporta el 3.45% del PIB total y el 3.94% del PIB agropecuario.

La entidad esta dividida por ocho DDR, el que tiene mayor superficie es Izúcar de Matamoros, con 823,981 has y el de menor superficie es Zacatlán con 260,754 has. El que tiene mayor actividad agrícola es Libres; y el de mayor superficie pecuaria y forestal es Izúcar de Matamoros.

Entorno estatal de la economía rural por Distrito de Desarrollo Rural.

El DDR de Huauchinango se localiza en la sierra norte del Estado, está integrado por 20 municipios divididos en 2 CADER, el terreno de este distrito presenta zonas planas y montañosas, valles, sierras y lomeríos, casi en su totalidad presenta una topografía accidentada. Existen ríos importantes para la región, cuyo caudal se emplea muy poco para la irrigación agrícola; los climas varían de cálidos hasta templados. Presenta una extensa superficie ocupada por pastizales y gran parte del distrito tiene un uso agrícola de temporal, la agricultura de riego es muy escasa.

En el noroeste de Estado, también en la sierra norte se encuentra ubicado el DDR de Zacatlán, cuenta con 12 municipios y un solo CADER. Los límites del distrito encierran áreas con una topografía muy accidentada y con importantes afluentes que son utilizados

para la actividad agropecuaria. Existen climas desde semi-cálidos con lluvias todo el año hasta templado húmedo y sub-húmedo. Presenta gran cantidad de vegetación de bosques y una diversidad de árboles frutales. El uso del suelo es principalmente forestal industrial, la agricultura es de temporal con cultivos anuales y perennes; y con pastizales en la parte central del distrito, la actividad pecuaria se da en porciones reducidas de todos los municipios, principalmente con ganado menor.

El DDR de Teziutlán se ubica en la parte noreste del Estado, se integra por 31 municipios y dos CADER. Presenta terrenos accidentados, depresiones y lomeríos; el uso de los ríos es poco frecuente para las actividades agrícolas; este distrito tiene una gran variedad de climas que varían desde cálidos hasta templados. Existen zonas con bosques, selvas y extensas superficies de plantaciones de café. La agricultura es de temporal principalmente de granos básicos.

En la parte central de la entidad, se ubica el DDR de Libres, formando parte del altiplano y lo integran 24 municipios divididos en tres CADER. Cuenta con grandes zonas planas ubicadas entre los 2,400 y 2,500 msnm; pero también con lomeríos y partes elevadas. Existe un importante almacenamiento de agua en el subsuelo, el clima predominante en las llanuras es templado sub-húmedo; en la parte oriental del distrito se presenta un clima húmedo y en los lugares altos el clima es semi-frío sub-húmedo, así como frío en las cumbres de las montañas. Florecen pastizales naturales y una gran extensión de agricultura de temporal; predominan las actividades agrícolas cuya tecnología es muy variada desde el uso de herramientas manuales hasta equipos tecnificados; se siembran principalmente básicos y forrajeros, la actividad pecuaria es la lechera.

El distrito de Cholula esta localizado al poniente del Estado, lo conforman 34 municipios integrados en tres CADER. Existen lomeríos, pero también extensas zonas de valles; los dos ríos más importantes del Estado atraviesan una gran parte del distrito, utilizándose para uso agrícola. El clima predominante es el templado, existiendo áreas con temperaturas frías dada su altitud. En las zonas montañosas y lomeríos se localizan bosques y en el resto, se presentan pastizales y frutales y en su mayoría, la agricultura de riego y temporal. Este distrito se define como una región con actividad predominantemente agrícola, con una importante zona de producción lechera y de producción de plantas ornamentales.

En términos de superficie, el DDR de Izúcar de Matamoros ocupa casi una cuarta parte de la superficie estatal, esta integrado por 46 municipios distribuidos en 5 CADER. Presenta una topografía de laderas, lomeríos y pequeñas llanuras; los ríos Atoyac y Nexapa los más importantes del Estado, fluyen a través de todo el distrito y el uso de sus aguas es agrícola y doméstico. El clima va desde el semi-seco y cálido al cálido sub-húmedo, en general es el distrito más árido del Estado. La selva es el tipo de vegetación más abundante, también algunos bosques y una gran extensión de agricultura de temporal. Aunque el uso agrícola del suelo es representativo en superficie, no lo es en producción, la actividad pecuaria en su mayoría es de ganado menor.

El DDR de Tecamachalco, cuenta con 32 municipios y tres CADER, presenta un terreno formado por valles y llanuras principalmente. La hidrología esta formada por los canales que conducen agua de la presa Manuel Ávila Camacho que es la más importante de la entidad y son usados para riego agrícola. El clima es templado sub-húmedo con lluvias en el verano, predominando climas semi-secos templados y semi-secos cálidos; se distinguen diferentes tipos de vegetación, existiendo selva, bosques, mezquitales,

matorrales y pastizales inducidos. Se encuentran terrenos aptos para el uso de agricultura mecanizada, teniendo una superficie importante de riego; el desarrollo pecuario se presenta en el ganado caprino y principalmente en la cría de aves.

Por último el DDR de Tehuacan, integrado por 18 municipios y tres CADER, esta conformado por sierras y valles, con pendientes moderadas. Los climas van del cálido húmedo hasta el cálido seco, con zonas de clima templado húmedo. Se presenta vegetación de selva y bosques. Se desarrolla actividad agrícola, con importantes áreas de frutales; la actividad pecuaria es de gran importancia, sobre todo en aves y cerdos.

1.1.3. Población rural en el Estado. Población total por tamaño de localidad.

De acuerdo con los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, el Estado tiene una población de 5'076,686 habitantes, distribuida en 217 municipios y 6,556 comunidades, el 31.7% de la población habita en poblaciones con menos de 2,500 habitantes. Si bien es cierto que la población rural porcentualmente ha disminuido, al pasar de 36.7% del total estatal en 1990, a 31.7 % en el 2000, en términos absolutos ésta se ha incrementado aproximadamente en 100,000 habitantes durante el mismo ciclo.

Cuadro 1.1.3.1. Población rural y urbana por región

Región	Población			
	Rural	Urbana	Indígena	Total
Sierra Norte	417,143	210,938	195,715	628,081
Nororiental	302,354	179,955	186,228	482,309
Serdán	248,171	315,300	10,152	563,471
Angelópolis	141,322	2,070,094	77,424	2,211,416
Atlixco y Matamoros	145,944	228,084	18,366	374,028
Mixteca	183,541	85,934	16,787	269,475
Tehuacán y Sierra Negra	171,700	376,206	177,308	547,906
Total	1,610,175	3,466,511	681,980	5,076,686

Fuente: INEGI: Anuario estadístico 2002, XII Censo general de población y vivienda 2000

La entidad está conformada por 217 municipios, de los cuales, actualmente 89 municipios son completamente rurales y en ellos residen más de 1.6 millones de habitantes; la población rural muestra una tendencia a disminuir ya que en 1990 el 35.7% de la población estatal habitaba en áreas rurales de menos de 2,500 habitantes, diez años más tarde representaron el 31.7%.

Cuadro 1.1.3.2. Distribución de la población según lugar de residencia rural/urbana 1990-2000. (nacional vs. estatal)

	República Mexicana				
	Total	Rural		Urbana	
		ABS.	REL.	ABS.	REL.
1990	81'249,645	23'289,924	28.7	57'959,721	71.3
1995	91'158,290	24'154,775	26.5	67'003,515	73.5
2000	97'483,412	24'723,590	25.4	72'759,822	74.6

	Estado de Puebla				
	Total	Rural		Urbana	
		ABS.	REL.	ABS.	REL.
1990	4'126,101	1'473,322	35.7	2'652,779	64.3
1995	4'624,365	1'544,465	33.4	3'079,900	66.6
2000	5'076,686	1'610,175	31.7	3'466,511	68.3

Fuente: COESPO. Perfil Sociodemográfico del Estado de Puebla, 2001

Por el tamaño de sus localidades, Puebla presenta un claro predominio rural, pues el 99.6% de sus 6,556 poblados tienen menos de 15,000 habitantes. El 80.4% de las localidades son asentamientos de menos de 500 residentes y allí habitan casi 525 mil poblados, que representan un poco más del diez por ciento del total; en contraste en las dos urbes mayores de cien mil habitantes se concentra el 29% de los poblados. Puebla es entonces una entidad en la que interactúan sociedades rurales y urbanas. Puede decirse que 4 de cada diez habitantes se asienta en 24 ciudades y 6 de cada diez reside en el medio rural

Cuadro 1.1.3.3. Población según tamaño de localidad, 2000

Concepto		Localidades		Población		
Categoría	Rango	Número	%	Número	%	
Rural	Dispersa	1 – 499	5,050	80.4	524,954	10.3
		500 – 2,499	985	15.7	1'085,221	21.4
		Suma	6,035	96.1	1'610,175	31.7
	Concentrada	2,500 – 4,999	140	2.2	496,212	9.8
		5,000 – 14,999	84	1.3	714,592	14.1
		Suma	224	3.5	1'210,804	23.9
		Subtotal Rural	6,259	99.6	2'820,979	55.6
Urbana	15,000 -	18	0.3	499,141	9.8	
	50,000 -	4	0.1	280,295	5.5	
	Suma	22	0.4	779,436	15.3	
	100,000 y más	2	0	1'476,271	29.1	
	Suma	2	0	1'476,271	29.1	
Subtotal Urbana	24	0.4	2'255,707	44.4		
Total de Localidades y Población		6,283	100	5'076,686	100	

FUENTE: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

1.1.4. Proporción de la población indígena en el ámbito rural.

El Estado de Puebla cuenta con una población superior a los 5 millones de habitantes, repartidos en 6,556 comunidades, de las cuales el 96% albergan a la población considerada como rural por habitar en poblaciones menores de 2,500 habitantes. El 13.4% de la población del Estado está ligada a poblaciones indígenas.

Se estima que la población indígena nacional asciende a 10.3 millones y representa el 10.5% de la población total en el país. La población indígena de Puebla se incrementó 11.5% en la última década y significa el 6.6% de la población indígena total y el 13.4% de la población del Estado; las lenguas predominantes son el náhuatl y la totonaca. El 59%

de la población indígena en Puebla es Hablante de Lengua Indígena y de ésta un poco más de la décima parte es monolingüe.

En el año 2000, veintinueve municipios contaban con un 80 a 100% de población indígena; 25 municipios con un 50 a 79.9%; 19 municipios con un 20 a 49.9%; y 152 municipios con población indígena entre 0 a 19.9%. Si se comparan estos datos con los de años anteriores se observa que la población indígena está siendo absorbida por el resto de la población, es decir, se integran como grupos subalternos a las grandes ciudades. Para ejemplificar esto, se tiene que en sólo cinco años (1995-2000) seis municipios dejaron de ser eminentemente indígenas.

1.1.5. Índice de marginación de la población rural.

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, la pobreza del 2000 al 2002 se redujo en el ámbito nacional, urbano y rural, sobresaliendo el hecho de que para el ámbito rural, la mayor reducción fue la de pobreza alimentaria, seguido la de desarrollo de capacidades, y en menor medida en el desarrollo de su patrimonio.

**Cuadro 1.1.5. Evolución de la Pobreza, 2000-2002
(Porcentaje del total de personas)**

Umbral de clasificación	Nacional		Variación %	Urbano		Variación %	Rural		Variación %
	2000	2002		2000	2002		2000	2002	
Pobreza Alimentaria ⁽¹⁾	24.2	20.3	-16.1	12.6	11.4	-9.5	42.4	34.8	-17.9
Desarrollo de Capacidades ⁽²⁾	31.9	26.5	-16.9	20.2	16.0	-20.8	50.0	43.8	-12.4
Desarrollo de Patrimonio ⁽³⁾	53.7	51.7	-3.7	43.8	42.0	-4.1	69.3	67.5	-2.6

⁽¹⁾ Población cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación.

⁽²⁾ Población cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud.

⁽³⁾ Población cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, educación, salud, vestido, calzado, vivienda y transporte.

Fuente: Cálculos de la Secretaría de Desarrollo Social con base en la metodología oficial de medición de la pobreza aplicada a la ENIGH 2000 y a la ENIGH 2002 del INEGI.

De acuerdo con las estimaciones del índice de marginación por entidad federativa, Puebla se encuentra entre las nueve entidades que tienen grado de marginación alto. Los índices de marginación confirman que con alguna excepción, en el sur del país se conforma una macrorregión donde la desigualdad de oportunidades de participación en el proceso de desarrollo y el acceso de sus beneficios pone en clara situación de desventaja social a porciones significativas de la población.

En el grupo de entidades con grado de marginación alto, destacan Zacatecas, Tabasco, Yucatán, Campeche y Puebla. En las dos primeras entidades es mucho más significativa la proporción de la población residente en localidades pequeñas (55 y 56%, respectivamente). A su vez, en el Estado de Yucatán 68 por ciento de la población ocupada gana hasta dos salarios mínimos, seguida de Campeche y Puebla, donde el porcentaje asciende a 64 por ciento. En contraste, llama la atención el caso de Guanajuato, donde esa proporción se reduce a 47 por ciento, que es inferior al promedio nacional (51%).

Puebla tiene un grado de marginación alto que la ubica en el séptimo lugar respecto a las demás entidades del país; el 16.1% de los municipios del Estado tienen un grado de marginación muy alta; el 54.4% de alta; el 21.2% de media; el 6.4% de baja y solo el 1.8% de muy baja marginación, según estimaciones de CONAPO con base en el *XII Censo de Población y Vivienda 2000*. La población rural en el Estado, en general se encuentra en municipios de alta y muy alta marginación, y estas condiciones son un factor limitante para su desarrollo, aunque también un área de oportunidad hacia donde están orientados los objetivos del Programa.

1.1.6. Migración en localidades rurales.

Los factores que estructuran el complejo sistema migratorio pueden ser agrupados en tres grandes categorías: los factores vinculados con la oferta (expulsión) de fuerza de trabajo; los factores asociados con la demanda (atracción); y los numerosos factores sociales que vinculan a las comunidades de origen con las de destino, los cuales son determinantes tanto para reducir los costos y riesgos asociados con el movimiento migratorio, como para contribuir a sostenerlo, recrearlo y perpetuarlo.

El Estado de Puebla cuenta con regiones y ciudades donde las actividades productivas han resentido en mayor medida los efectos de la crisis económica y la apertura comercial, por lo que se ha contraído la oferta de empleo y se ha visto disminuida su capacidad de absorber mano de obra, que se expresa en niveles crecientes de desempleo y subempleo y en el deterioro de las condiciones de vida y el bienestar de la población, lo que alienta la migración.

Cuadro 1.1.6. Grado de intensidad migratoria a Estados Unidos del Estado de Puebla, 2000

Concepto	Cantidad
Total de hogares	1 098 409
% Hogares que reciben remesas	3.28
% Hogares con emigrantes en Estados Unidos del quinquenio anterior	4.02
% Hogares con migrantes circulares del quinquenio anterior	0.54
% Hogares con migrantes de retorno del quinquenio anterior	0.66
Índice de intensidad migratoria	0.42263
Grado de intensidad migratoria	Medio

Fuente: INEGI. CODESA, con base en los resultados del Censo de Población y Vivienda, 2000. CONAPO XII

Un factor que ha contribuido al aumento del ingreso y, por tanto, del gasto de la población del medio rural es el envío de remesas de divisas de los emigrantes mexicanos, principalmente los que radican en los Estados Unidos. Los envíos de remesas son esencialmente de carácter individual, y se destinan en su mayor parte al consumo de las familias que permanecieron en los lugares de origen. Los principales estados receptores de remesas son Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Estado de México y Puebla, en conjunto captan alrededor del 45% de las remesas de divisas.

En el año 2002, el total de las remesas recibidas en el país sumó la cantidad de 9,814 millones de dólares, monto incluso superior a las exportaciones agroalimentarias que se realizaron ese año, las cuales alcanzaron 8,484 millones de dólares, las remesas pasaron

de 6,572.54 millones de dólares en el año 2000 a 9,814.45 millones de dólares en 2002, con una tasa de crecimiento promedio anual de 22.19%.

1.1.7. Empleo agropecuario y no agropecuario.

La población económicamente activa en el Estado representa el 43.83% del total de la población, de esta el 31.4% participa en el sector agropecuario, a pesar de ello solo el 26.34% recibe salario y 0.52% de la población asalariada recibe prestaciones laborales

Cuadro 1.1.7. Población ocupada y asalariada en el Estado

Concepto	Cantidad
Población económicamente activa	2'446,090
Población ocupada	2'412,744
Población ocupada en el sector primario	757,667
Población asalariada en el sector primario	199,575
Población asalariada con prestaciones laborales en el sector primario	3,992
Reciben hasta un salario mínimo	70.44%
No reciben salario	37.5%

Fuente: CODESA, con base en la Encuesta Nacional de Empleo. STPS, 2004

A pesar de que el sector primario genera 3 de cada 10 empleos, los ingresos que percibe 7 de cada 10 de estos no rebasa el equivalente a un salario mínimo, y la tercera parte no recibe salario, por lo que en el Estado contamos con un mercado laboral precario, de ocupación estacional, bajas prestaciones sociales y mano de obra no calificada, condiciones insuficientes para que la población rural cuente con un nivel de vida digno.

La población rural del Estado ha registrado un tránsito paulatino de una mano de obra joven a una de mayor edad, con requerimientos especiales en materia de empleo y servicio social. Esta población ha evolucionado en los últimos años e indican que los trabajadores y productores agropecuarios se concentran en rangos de edad cada vez más avanzados, la participación de los jóvenes ha venido disminuyendo, por la creciente migración de éstos a las zonas urbanas y al extranjero, a consecuencia de una dinámica insuficiente de los sectores productivos para absorber la creciente fuerza de trabajo.

1.1.8. Ingreso Rural Total por Hogar

El Ingreso Rural Total por Hogar se ha incrementado significativamente en estos últimos 4 años y la participación del Ingreso proveniente de actividades agropecuarias ha sido en el año 2002 la más alta del período 1992-2002.

Cuadro 1.1.8.1. Participación del Ingreso Rural Proveniente de Actividades Agropecuarias en el Ingreso Rural Total por Hogar

	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Porcentaje	37.2	43.6	44.3	45.9	48.8	52.8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), datos anualizados 1992-2002.

Los datos obtenidos en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2002 nos muestran que las actividades agropecuarias son las que más contribuyen al Ingreso Rural Total por Hogar. Las remesas, que han tenido un gran dinamismo, están incluidas en el concepto Ingreso por Regalos y Donativos.

Cuadro 1.1.8.2. Ingresos Rurales Anuales por Hogar, 2002 (Pesos de 1993)

	Pesos de 1993	Participación Porcentual en el Ingreso Rural Total
Ingreso Rural Total	21,036	100
Ingreso Proveniente de Actividades Agropecuarias	11,118	52.8
Ingresos por Regalos y Donativos	4,116	19.6
Otros Ingresos	5,803	27.6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2002, datos anualizados.

En el 2002, el Ingreso Total Rural por Hogar en los últimos años se ha acercado al Ingreso Total Urbano por Hogar, pasando de 1992 de una relación Ingreso Rural/Urbano del 39.9% al 47.1% en el 2002, con una Tasa de crecimiento promedio anual 2002/1992 del 2.0% en el ingreso urbano contra el 3.7% en el ingreso rural.

1.1.9. Escolaridad.

En el Estado de Puebla, la población de 5 años y más es de 4'337,362 de la cual 716,210 no cuentan con instrucción (16.51%), 2'110,389 con instrucción primaria (48.65%), 1'471,825 con instrucción posprimaria (3.39%)

Con relación a las privaciones que padece la población derivadas del rezago educativo, llama la atención que la incidencia del analfabetismo en la entidad, con el grado de marginación alto, ya que se cuenta con el 14.6% de habitantes mayores de 15 años que carecen de instrucción formal cuando la media nacional es del 9.4%.

1.1.10. Acceso a servicios

Las condiciones de las viviendas de la entidad, la sitúa por encima del promedio nacional, en Puebla el 24 por ciento de la población ocupa viviendas con piso de tierra, el 16% no cuenta con agua entubada, el 11% sin drenaje y servicio sanitario y casi el 5% carece de energía eléctrica. Aunado a lo anterior más de la mitad de las viviendas tienen algún nivel de hacinamiento y otras carencias que reflejan la poca posibilidad de que la población rural pueda acceder a los servicios mínimos necesarios para una forma de vida digna.

Cuadro 1.1.10. Condiciones de las viviendas particulares habitadas en el Estado.

Concepto	Población
Población total	5'076,686
% Población analfabeta	14.61
% Población sin primaria completa	35.20
% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	11.89
% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	4.75
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada	16.26

% Viviendas con algún nivel de hacinamiento	54.73
% Ocupantes en viviendas con piso de tierra	24.09
% Población en localidades con menos de 5,000 habitantes	41.49
% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	63.90
Índice de marginación	0.72048
Grado de marginación	Alto
Lugar que ocupa el Estado por grado de marginación en el contexto nacional	7

Fuente: INEGI. Censo de población y vivienda 2000.

1.1.11. Grado de aislamiento de las localidades rurales.

La cercanía de Puebla con la capital del país ha hecho de esta entidad un importante polo de desarrollo económico e industrial. De ahí que cuente con una extensa red carretera que permite comunicar a las principales localidades, y a otras de menor importancia, con los estados vecinos.

La longitud de la red de carreteras en el Estado es de 7 430.7 Km., de las cuales 1,401.1 Km. corresponden a carreteras principales pavimentadas, 1,651.9 Km. a carreteras secundarias pavimentadas, 437.4 Km. son carreteras secundarias revestidas, 289.3 Km. a caminos rurales o vecinales pavimentados y 3,651.0 Km. de caminos rurales o vecinales revestidos. Estas cifras, sin considerar brechas, dan un total de 21.85 Km. de carretera por cada 100 km² de superficie.

La red ferroviaria del Estado tiene una longitud de 750.9 Km.; de los cuales 625.9 Km. corresponden a troncales y ramales, 100.3 Km. son auxiliares y 24.7 Km. son particulares. Esto permite comunicar a la capital estatal con la del país, así como, con importantes centros industriales y comerciales del Golfo de México y de la costa del Pacífico, permitiendo la transportación tanto de materias primas como de productos manufacturados.

En comunicación aérea, la entidad cuenta con dos aeropuertos nacionales; uno situado en Huejotzingo -Hermanos Serdán- cerca de la ciudad de Puebla, y el otro está en la ciudad de Tehuacán. Además para dar acceso a las zonas más accidentadas, se tienen en funcionamiento 10 aeródromos diseminados por todo el Estado, los cuales se encuentran en los siguientes municipios: Ajalpan, Atlixco, Cuyoaco, Jalpan, Libres, Palmar de Bravo, San José Chiapa, San Sebastián Tlacotepec, Tehuitzingo y Tlaxco.

A pesar que el Estado experimenta un mayor ritmo de urbanización con una creciente industria, la sociedad rural sigue teniendo una importancia preponderante, ya que sólo una quinta parte de las localidades están ubicadas a 5 Km. o menos de una localidad o conurbación de 15 mil o más habitantes, nada más la tercera parte de la población se haya cercana a una carretera y casi otra tercera parte de las localidades y de la población se hayan aisladas. El sector rural Poblano es pues de vital importancia para el Estado. En él se asienta cerca del 32% de la población, por encima del porcentaje nacional que es del 25.4%.

1.1.12. Acceso a recursos (tierra y/o recursos naturales) por parte de la población rural.

El Estado de Puebla, cuenta con una extensión territorial de 3'391,902 has, que representa el 1.7% de la superficie Nacional, 1'119,055 has corresponden al uso agrícola de las cuales 174,293 has son de riego y 944,762 has de temporal; 1'324,779 has de uso pecuario, 560,000 has con uso forestal y 388,068 has de otros usos (cuerpos de agua y ciudades).

En el Estado se identifican 469,869 unidades de producción (UPR), con una superficie de 2'233,867 has, de las cuales 307,163 UPR con 1'588,112 has son de tenencia privada; 142,099 UPR con 518,175 has son ejidales; y 20,427 UPR con 127,579 has son de tenencia mixta.

Cuadro 1.1.12.1. Superficie agrícola, pecuaria y forestal del Estado.

Uso actual del suelo, por Distrito de Desarrollo Rural							
Distrito de Desarrollo Rural	Agrícola			Pecuario	Forestal	Otros	Total
	Riego	Temporal	Total				
Huachinango	2,998	83,979	86,977	126,000	73,000	25,213	311,190
Zacatlán	6,716	59,985	66,701	57,197	101,000	37,000	261,898
Teziutlán	843	93,976	94,819	96,000	49,000	31,000	270,819
Libres	16,332	209,947	226,279	69,385	75,000	77,000	447,664
Cholula	39,967	143,964	183,931	58,947	58,000	114,000	414,878
Izúcar de Matamoros	31,842	117,970	149,812	570,000	92,000	16,796	828,608
Tecamachalco	58,135	115,971	174,106	215,250	2,000	26,440	417,796
Tehuacán	17,460	118,970	136,430	132,000	110,000	51,000	429,430
Total Estatal	174,293	944,762	1,119,055	1,324,779	560,000	378,449	3,382,283

Fuente: Fuente: INEGI. Censo de población y vivienda 2000.

La estructura de productores en el Estado, está integrada por el 73% de los productores que explotan tres hectáreas o menos, el 22% cuentan con una superficie entre 3 y 10 hectáreas (transición) y solo el 5% por propietarios con más de 10 hectáreas (empresarial).

En el trienio 2000-2002 se ha mantenido la estructura de la producción agrícola nacional que se delineó en la última década, caracterizada por un segmento de producción de frutas y hortalizas que aporta la mayor parte del valor de la producción (36% del total), el cual ha ganado participación principalmente a costa de los cereales, con los que compartía aportaciones similares en los primeros años de los años noventa.

Cuadro 1.1.12.2. Estructura Porcentual del Valor de la Producción Agrícola Nacional, 2000-2002

	2000	2001	2002
Frutales y Hortalizas	35.9	34.8	35.4
Cereales	20.2	19.8	19.7
Forrajes	19.1	18.8	18.4
Industriales	15.3	15.2	14.6
Otros	9.5	11.5	12

Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera, SAGARPA, con datos del SIACON.

El dispar comportamiento del valor de la producción de frutas y hortalizas respecto de los cereales, se debe a las diferencias de rentabilidad que se observan entre ambos grupos de cultivos. Se advierte que en el caso de frutas y hortalizas, el valor de la producción registra un alza de 7.2% y 2.7%, respectivamente; en tanto que en el de cereales, el valor de la producción se incrementa sólo 0.5%.

1.1.13. Nivel de organización en las comunidades rurales.

La población dedicada a la actividad agropecuaria es de alrededor de 600,000 productores, de los cuales el 90% no se encuentran incorporados a alguna organización económica. Las organizaciones de productores existentes operan de manera irregular, ya que sólo se cuenta con 143 organizaciones legalmente constituidas, situación que ocasiona fuertes limitaciones para acceder a la capacitación, asistencia técnica, adquisición de insumos, comercialización de sus productos y adopción de tecnología entre otros.

1.1.14. Identificación de factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural en el Estado.

La superficie del Estado de Puebla es preponderantemente agropecuaria, cerca del 50% del territorio estatal tiene esta actividad. El 16% de los terrenos tienen agua para riego. El clima es en general propicio para la agricultura, lo que permite tener una gran variedad de cultivos, y de producir un importante volumen de los alimentos que se consumen en el país y productos agrícolas de exportación.

Entre los principales problemas que afectan al productor se encuentra poca disponibilidad y acceso a insumos, la falta de tecnología adecuada, falta de capacitación para el uso correcto de las tecnologías existentes, el desconocimiento de buenas prácticas agrícolas y ganaderas, falta de maquinaria que permita mejorar procesos de producción y la imposibilidad de cubrir volúmenes de producción con calidad, que les permita acceder a mercados especializados y escaso nivel de organización e insuficiencia de infraestructura.

El poco acceso a servicios de capacitación y asistencia técnica, es debido a la insuficiencia e ineficacia de la prestación de servicios profesionales, principalmente por la falta de PSP con seguridad laboral y económica; capacitación y seguimiento permanente. El Sistema Estatal de Extensionismo cubre solamente al 30% de las necesidades de los productores agropecuarios de la entidad.

No existe información confiable y actualizada de comportamiento de mercados y precios, y no se tiene la capacidad para manejar información económica y financiera que rigen los mercados internacionales (bolsa de valores, mercados de futuros), la mayoría de los productores no tienen claro cuáles son sus expectativas de venta de sus productos, lo que provoca incertidumbre en la actividad. Una opción sería la agricultura por contrato.

Los insumos para el sector agropecuario son costosos, ya sea porque son de importación o porque no existe disponibilidad en la zona e implica desplazamiento e incremento de costos por concepto de fletes (no se ha promovido la organización de productores para reducir los costos en la compra de insumos). En general el productor poblano no ha podido alcanzar el nivel de competitividad requerido, y se ve desplazado por productores de otras regiones que son altamente competitivos debido a sus volúmenes de producción y a la calidad de su producto.

La desintegración de las cadenas agroalimentarias es debida en parte a problemas de organización por parte de los productores; sólo unos cuantos, en especial los empresariales y los exportadores tienen una cultura de organización.

La falta de liquidez y de financiamiento al campo y el exceso de trámites, es un problema persistente. Las cajas de ahorro para los productores de bajos ingresos, sería una fuente de financiamiento que les permitiera ir mejorando su calidad de vida y su posibilidad de acceder a más recursos.

Estos factores condicionan en mayor o menor medida los índices de productividad, sin embargo para el sector marginal existen otros factores, como lo son el índice de analfabetismo y el minifundismo que repercuten en la productividad. Además de ser determinantes para elevar los niveles de ingreso y empleo de los productores, ocasionando una alta migración por falta de oportunidades de desarrollo social, tecnológico y económico, así como una sobreexplotación de los recursos naturales y limitada utilización de tecnologías de bajo costo apropiadas a las condiciones de cada región y tipo de productores.

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

1.2.1. Orientación básica del Programa en el Estado

El Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo, consta de tres subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). Estos subprogramas darán atención especial a los grupos y regiones prioritarias, y a la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social.

Población objetivo: Productores de bajos ingresos en zonas marginadas, no marginadas y en transición conforme a lo establecido en el artículo 8 fracciones I, II y III de las Reglas de Operación; y en apoyo a la competitividad del resto de productores, fracción IV del artículo 8, y lo que se establece en el artículo 80 del Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA).

Los componentes de apoyo de los programas el Programas de Desarrollo Rural son: todos los bienes de capital (exceptuando la compra de tierras), que requieran y justifiquen los proyectos productivos de desarrollo de la población rural elegible, incluyendo la creación de fondos de garantía (PAPIR). La realización de proyectos productivos de desarrollo a nivel de grupos de productores u organizaciones económicas, orientados a la generación y apropiación del valor agregado en las actividades productivas de la población rural (PRODESCA). El fortalecimiento de la capacidad institucional de las instancias de representación de la población rural en los consejos de desarrollo rural sustentable (PROFEMOR).

Como esta expuesto en el punto 1.1.14, el Programa como instrumento de política sectorial en el Estado, es suficiente como respuesta a los principales problemas que afectan a los productores, el problema es que debido a la falta de entendimiento en los cambios de orientación que se dio a partir del año 2002, como la concentración de los

programas en ejes de apoyo (inversión, desarrollo de capacidades, cadenas de valor) en reemplazo de la dispersión en un gran número de programas, la asignación de mayor prioridad a la población marginada y a productores de bajos ingresos, una mayor atención al desarrollo de capacidades y la incorporación del apoyo a actividades rurales no agropecuarias. Sin embargo, en la práctica dentro de la operación del Programa en la entidad, estos lineamientos no se han instrumentado debido a la falta de un entendimiento claro por parte de los operadores del Programa y a la inercia de la visión y objetivos planteados al inicio de la Alianza en el Estado.

1.2.2. Otros programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural en el Estado

Cuadro 1.2.2. Programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural en el Estado

Aspectos en que inciden los programas en el desarrollo rural	Cadena Agrícola
Financiamiento y capitalización	APC, PROCAMPO, ACERCA
Comercialización e integración de mercados	APC, ACERCA
Investigación, transferencia de tecnología, asistencia y capacitación	APC, INFAP, FIRCO, FUPPUE
Conservación de los recursos naturales	APC, SEMARNAP
Organización	APC
Sanidad e inocuidad	APC

Fuente: CODESA. A partir de información documental.

La reorientación de la política agrícola, las reformas introducidas en el sector rural mexicano en años recientes, el proceso de descentralización en la operación y toma de decisiones de gobierno y las exigencias de la inserción de nuestro país a los mercados globales, son factores que obligan a replantearse el desempeño del Estado en el medio rural bajo una visión de conjunto y con estrategias integrales que privilegie la coordinación interinstitucional y evite el desperdicio de recursos y esfuerzos.

Dentro del marco de un proyecto de colaboración conjunto FAO-SAGARPA denominado "Apoyo a la concertación e instrumentación de políticas para el desarrollo rural y agroalimentario" se elaboró el Programa Especial Concurrente para el desarrollo Rural Sustentable en el Estado de Puebla, durante el primer semestre del 2004, el cual fue realizado con la finalidad de analizar y concertar estrategias de desarrollo rural entre los distintos agentes que convergen en el sector y para contribuir en el rediseño de programas y políticas de asignación de recursos, enfatizando las prioridades del desarrollo regional.

1.2.3. Relaciones de complementariedad entre el Programa y los demás instrumentos sectoriales (federales y estatales) que confluyen en el Estado. Consistencia en las acciones impulsadas y sinergias logradas.

La población indígena de Puebla, representa un estrato importante de su población. Hay 46 municipios con más de la mitad de habitantes indígenas. Aun existen regiones del Estado con un importante rezago en la educación escolar. Este factor junto con la pobreza es un problema que persiste particularmente en la población indígena, donde los niveles de analfabetismo llegan al 37%.

Otro factor que condiciona a la población rural es la gran dispersión de las localidades, ya que solo una de cada cinco localidades, están ubicadas a 5 Km. o menos de un centro de población de 15 mil o más habitantes.

El índice de desarrollo humano, un indicador que permite identificar contrastes y marcadas desigualdades regionales en términos de esperanza de vida, salud y producto per cápita, registra a Puebla en el lugar número 25 del país, por otro lado, el índice de marginación, el cual es medido en los aspectos de vivienda, educación, ingresos monetarios y distribución espacial de la población, ubica a Puebla en el grado alto de marginación ocupando el 7° lugar en el contexto nacional.

Las actividades agropecuarias registran la mayor proporción de población ocupada que no percibe ingresos. Además, poco más de la mitad de la población del sector reportó ingresos de hasta dos salarios mínimos. Esto revela la debilidad laboral en el sector agropecuario y un importante sector subempleado y con reducidos niveles de ingresos. Esto se traduce en el incremento de la migración de la población rural.

Existen programas e instrumentos sectoriales (federales y estatales) que confluyen en el Estado, a través de ellos el Gobierno Federal y Estatal han tratado de promover el desarrollo rural, sin que hasta la fecha se haya logrado avances. Es importante que exista un proceso de planeación conjunta que permita vincular los diferentes componentes de apoyo al desarrollo rural, para así cubrir de manera integral las necesidades del sector agropecuario en la entidad.

También se debe reconocer la heterogeneidad del ámbito rural del Estado, como condición primordial para atender integralmente a este sector. En consecuencia, es indispensable ordenar los enfoques y acciones gubernamentales para que incidan en las soluciones y apoyos a sus problemas y necesidades.

El proceso de municipalización del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza Contigo, bien operado, es un instrumento para que los programas puedan resolver la problemática de rezago de la población, dispersión de las localidades y planeación del desarrollo rural en el Estado.

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Puebla (PEC) constituye todo un importante esfuerzo para analizar y concertar estrategias de desarrollo rural entre los distintos agentes que convergen en este sector y para contribuir en el rediseño de programas y políticas de asignación de recursos, enfatizando las prioridades del desarrollo regional.

El PEC, debe ser el principal instrumento de planeación y eje rector de la orientación de la inversión para el sector agropecuario de la entidad. La consolidación del PEC es un área de oportunidad para que las políticas sectoriales: estatales y federales, públicas o privadas, sean de carácter convergente y logren las sinergias requeridas por los nuevos retos que impone la realidad económica existente. El desarrollo no suele ser producto de un sinnúmero de acciones aisladas, se requiere visión integral que derive en resultados enlazados tendientes a impulsar el ascenso socio económico de los productores del medio rural.

Capítulo 2

Principales resultados y tendencias del Programa

El objetivo de este capítulo es realizar una valoración de los resultados acumulados más relevantes alcanzados con el Programa a lo largo de toda su existencia, con la finalidad de conocer la cobertura y dimensión global de los impactos en el Estado. El análisis de resultados se refiere a las principales acciones impulsadas por el Programa desde su instauración en el Estado, con énfasis en el periodo 2001-2004 y considerará sus principales tendencias con el propósito de obtener una visión de conjunto.

2.1. Resultados

2.1.1. Evolución de la inversión del Programa por fuente de aporte (gobiernos federal y estatal, productores) y distribución geográfica.

El análisis de la evolución de la inversión del Programa en el Estado durante el periodo 1996-2004, presenta por parte de gobierno estatal que sus aportaciones para la capitalización de las unidades de producción tuvieron poco interés en los últimos años, con un mayor compromiso del gobierno federal y de los productores.

Cuadro. 2.1.1.1. Evolución de la inversión del PAPIR por fuente de aporte (Miles de pesos)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Federal	6,500	14,000	15,880	18,500	9,610	23,460	78,456	42,695	36,524
Estatal	3,500	25,000	14,428	16,000	20,230	5,540	18,925	8,800	5,201
Productores		39,000	31,472	24,682		6,868	28,878	25,405	
Total	10,000	78,000	61,999	59,822	34,594	35,868	126,261	76,900	4,1725

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental.

En cuanto a la distribución de los recursos invertidos en el periodo 2001-2004, los DDR en los que más recursos se han invertido son Libres, Tecamachalco, Cholula e Izúcar de Matamoros; y los productores de Teziutlán, Zacatlán y Tehuacan fueron los menos beneficiados.

Cuadro 2.1.1.2. Distribución geográfica de la inversión del PAPIR por DDR (%)

DDR	2001	2002	2003	2004	Promedio
Huachinango	11.28	15.34	10.39	13.95	12.74
Zacatlán	15.77	10.99	14.04	1.53	10.58
Teziutlán	13.45	12.55	12.65	0.99	9.91
Libres	18.34	18.88	12.60	17.49	16.83
Cholula	4.51	12.99	14.25	20.85	13.15
Izúcar de Matamoros	18.43	8.94	14.45	10.25	13.02

Tecamachalco	7.21	17.16	9.71	18.59	13.17
Tehuacan	11.01	3.15	11.90	16.35	10.60

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental.

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

De acuerdo con el análisis econométrico en el periodo 2000 a 2003, el coeficiente estimado de elasticidad del PIB total con respecto al PIB agropecuario, es decir el cambio porcentual en el PIB total ante un cambio porcentual agropecuario, nos indica que al incrementarse en 1% el PIB agropecuario se correlaciona con un incremento de 0.23% en el PIB total.

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

2.2.1. Número y tipo de beneficiarios. Atención a grupos prioritarios.

La tendencia del número de productores apoyados por el PAPIR en el periodo 2001-2004 ha sido negativa, esto debido a la orientación que se le dio a partir de las reglas de operación 2002 de la Alianza y la reducción de la inversión de los gobiernos federal y estatal. Los apoyos del Programa como se observa en el cuadro siguiente han estado dirigidos principalmente a la atención de productores de subsistencia, pertenecientes al tipo I, de acuerdo a la tipología de productores establecida por el UA-FAO-SAGARPA.

Cuadro 2.2.1.1. Número y tipo de beneficiarios

Año	Número de Beneficiarios	Tipo de productor					Desv. estándar
		I	II	III	IV	V	
2001	47,790	60.86	30.7	8	0.7	-	27.067
2002	23,371	94.71	4.81	0.48	-	-	53.197
2003	19,876	87.3	8.2	3	1.5	-	41.632
2004	11,131	90	10	-	-	-	56.568

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental.

La distribución geográfica porcentual de los beneficiarios del PAPIR por DDR en el mismo periodo, se tuvo mayor pulverización de los recursos en los DDR de Zacatlán y Teziutlán, donde con menores recursos se apoyo a mayor número de beneficiarios.

Cuadro 2.2.1.2. Distribución de beneficiarios del PAPIR por DDR (%)

DDR	2001	2002	2003	2004	Desv. estándar	Promedio
Huauchinango	7.52	13.62	7.61	11.14	2.958	9.97
Zacatlán	20.02	13.74	27.58	1.72	10.940	15.77
Teziutlán	20.93	20.3	16.8	23.05	2.595	20.27
Libres	9.2	19.5	11.01	13.17	4.490	13.22
Cholula	4.99	8.43	7.86	8.78	1.725	7.52
Izúcar de	20.18	9.22	10.47	10.68	5.069	12.64

Matamoros						
Tecamachalco	6.78	11.2	9.71	21.78	6.538	12.36
Tehuacan	10.37	3.99	8.95	9.68	2.896	8.25

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental.

2.2.2. Apoyos otorgados por el PAPIR y su relación con las principales necesidades estatales.

Los apoyos entregados por el PAPIR del ejercicio 2000 al 2004, observaron una inclinación hacia la demanda para una mayor cobertura de beneficiarios, a pesar de que las Reglas de Operación exigió apoyos vía proyectos. Los principales apoyos otorgados en este periodo fueron: aves, ovinos y caprinos; y traspacios, lo que nos da una idea clara de la orientación de la inversión del Programa. Es importante mencionar que las aves, ovinos y caprinos fueron entregados a productores de traspacio lo que equivale a que más de la mitad de los apoyos durante este periodo fueron entregaron a productores de traspacio, hecho que influyó en que el Programa no haya logrado los impactos esperados.

Cuadro 2.2.2.1. Principales componentes otorgados por el Programa durante el periodo 2000-2004 (%)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	Desv. estándar	Promedio
Aspersoras	6.9	2.42		0.62	17.41	7.526	6.84
Aves	47.69	40.54	3.87	9.95		21.819	25.51
Bovinos		2.11	3.25			0.806	2.68
Café				1.33	1.21	0.084	1.27
Durazno			1.82	1.9		0.056	1.86
Herramientas	27.14	6.12	1.36	3.96	11.39	10.270	9.99
Hortalizas	2.29		1.08		3.82	1.937	2.39
Implementos agrícolas	4.72	1.4		1.43		1.908	2.52
Molino	2.04	4.37			0.99	1.729	2.47
Ovinos y caprinos		8.15	28.75	5.09	10.35	10.663	13.08
Porcinos		3.31	5.25	1.3	2.61	1.647	3.12
Riego por goteo				1.23	12.1	7.686	6.66
Taller de costura			1.35	1.22	1.96	0.395	1.51
Tinaco		4.12		1.29		2.001	2.71
Tortillería					1.12		1.12
Traspacio		7.57	32.2	53.3	14.5	20.432	26.89
Vainilla			1.47		3.43	1.385	2.45
Varios	9.22	19.88	19.16	17.38	19.12	4.419	16.95

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental.

2.2.3. Cobertura geográfica de los apoyos por subprogramas.

Los apoyos del PAPIR distribuidos en el Estado, han sido canalizados en el periodo 2001-2004 principalmente en los DDR de Teziutlán, Libres y Tecamachalco, donde sobresale el

DDR de Teziutlán con la menor inversión promedio en estos años, mayor número de beneficiarios y apoyos entregados.

Cuadro 2.2.3.1. Distribución geográfica de los apoyos del PAPIR por DDR (%)

DDR	2001	2002	2003	2004	Desv. estándar	Promedio
Huauchinango	7.2	14.4	7.9	11.1	3.303	10.15
Zacatlán	13.5	12.6	16	1.7	6.332	10.95
Teziutlán	16.4	16.6	19	23.1	3.116	18.78
Libres	20.9	17.6	16.8	13.2	3.162	17.13
Cholula	4.5	8.7	4.1	8.7	2.546	6.5
Izúcar de Matamoros	15.8	8.7	12.3	10.7	3.003	11.88
Tecamachalco	9.6	16.9	10	21.8	5.868	14.58
Tehuacan	12.1	4.5	13.9	9.7	4.080	10.05
Total	100.00	100.00	100.00	100.00		100.00

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental.

Los apoyos otorgados por el PRODESCA, en cuanto a cobertura de municipios, número de beneficiados e inversión, fueron principalmente en los DDR de Teziutlán y Libres, se observa que en el DDR de Huauchinango se realizó la mayor inversión para el apoyo con un costo por beneficiario de \$ 1,674.00 contra \$ 645.00 en el DDR de Libres.

Cuadro 2.2.3.2. Distribución geográfica de los apoyos del PRODESCA 2004 por DDR (%)

DDR	Municipios atendidos	% Por DDR	Beneficiarios atendidos	% Por DDR	Monto liberado (miles de pesos)	% Por DDR
Huauchinango	15	12.61	985	16.21	\$1,649	27.18
Zacatlán	4	3.36	210	3.46	\$261	4.3
Teziutlán	19	15.97	1005	16.54	\$1,176	19.38
Libres	19	15.97	1413	23.25	\$912	15.04
Cholula	24	20.17	805	13.25	\$639	10.53
Izúcar de Matamoros	16	13.45	582	9.58	\$474	7.81
Tecamachalco	15	12.61	747	12.29	\$627	10.33
Tehuacan	7	5.88	330	5.43	\$329	5.43
Desv. estándar		5.493		6.397		7.719

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental.

Es importante resaltar que en los DDR de Huauchinango y Zacatlán, es donde la cobertura de municipios por parte del PROFEMOR a través de coordinadores de los consejos municipales es menor, y que en estas regiones es donde se encuentra gran parte de la población rural en condiciones de alta y muy alta marginación.

Cuadro 2.2.3.3. Distribución geográfica de los apoyos del PROFEMOR 2004 por DDR (%)

No. DDR	Numero de municipios	Coordinador municipal	Cobertura %	Coordinador dirtrital
Huauchinango	20	8	40.00	1
Zacatlán	12	12	100.00	1
Teziutlán	31	24	77.42	1
Libres	25	15	60.00	1
Cholula	36	14	38.89	1
Izúcar de Matamoros	47	39	82.98	1
Tecamachalco	28	21	75.00	1
Tehuacan	18	14	77.78	1
	217	147	100.00	8

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental.

En la distribución de los recursos y beneficiarios a apoyar de cada uno de los subprogramas se percibe la falta de políticas, estrategias, líneas de acción para el desarrollo rural en la entidad, actividades que deben ser realizadas por el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable conforme a lo establecido en las Reglas de Operación.

2.3. Estimación de resultados acumulados en áreas principales

2.3.1. Capitalización de las unidades de producción rural y de las organizaciones económicas: sus efectos en producción, productividad, nivel de ingreso de los beneficiarios, entre otros.

La capitalización de las unidades de producción rural en el Estado muestra a través de los últimos ejercicios una tendencia a la baja, en cuanto a cambio técnico y producción el Programa ha incidido poco debido a la falta de planeación en la selección del tipo de apoyos y proyectos que se han entregado.

Cuadro 2.3.1.1. Porcentaje de productores que aumentaron sus activos debido al apoyo del Programa.

Año	Capitalización	Cambio técnico	Producción
2001	86.4 %	30.0 %	7.5 %
2002	58.6%	56.4 %	36.8 %
2003	24.6%	13.5 %	28.8 %

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental.

2.3.2. Desarrollo de capacidades en el medio rural

El 41.35% de los productores beneficiados en el 2002 desarrollaron capacidades de gestión y relacionadas con la producción, debido a que están ligadas a la tramitación y recepción de los apoyos

De acuerdo a la opinión de los funcionarios normativos y operativos del Programa 2003, así como a las encuestas realizadas a los beneficiarios, no se han presentaron impactos significativos del PRODESCA sobre inversiones físicas financiadas por PAPIR. Sólo el 14% de los entrevistados Evaluación Desarrollo Rural manifestaron haber tenido algún impacto.

2.3.3. Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales

En 2002 para el fortalecimiento institucional, se dieron acciones para la integración de 76 consejos de los cuales sólo el 63.15% fueron instalados formalmente y operaron de manera regular, desarrollando diagnósticos y planes de trabajo. No se dieron acciones para fomentar la planeación participativa, la coordinación institucional y la formulación de planes de desarrollo en sus áreas de influencia.

Para 2003 de los 217 municipios que conforman el Estado de Puebla, sólo el 28.1% de ellos fueron atendidos con coordinadores, sólo se desarrollaron 32 diagnósticos municipales y se validaron el 85% de ellos, lo que indica que el número real son 27, y de los 19 Planes de Desarrollo Municipal, sólo 15 de ellos (80%) están en ejecución, todos validados por los CMDRS.

2.3.4. Consolidación organizativa y fomento empresarial

Las acciones realizadas por el Programa en 2002 para la consolidación organizativa y fomento empresarial no fueron representativas dado que desde su planeación el Programa solo contempló el apoyo de 3 acciones para la consolidación organizativa sin que se llevaran a cabo.

El Programa durante 2003, sólo el 8.1% de los productores pertenece a una organización, la mayoría de ellos no tienen una representación jurídica; el 90.9% se constituyó para acceder al apoyo de Alianza, al final del ejercicio sólo el 77% permanece como grupo.

En el caso de los beneficiarios 2001, el número de integrantes de su organización disminuyó un 57.5%, lo que sugiere que los productores no han adquirido un compromiso serio de pertenecer a una organización legalmente constituida.

2.4. Resultados específicos en 2004.

La inversión del Programa para el ejercicio 2004 tuvo en general una reducción importante, observándose principalmente para el PRODESCA.

**Cuadro 2.4. Inversión del Programa de Desarrollo Rural 2004
(avance al 30-06-05 en miles de pesos)**

	SAGARPA	GOB. EDO.	Total	Productores
PAPIR	49,451.27	5,860.14	55,311.41	20,410.18
PRODESCA	9,266.28	1,271.76	10,538.04	
PROFEMOR	15,286.22	2,033.24	17,319.46	
Total Desarrollo Rural	74,003.76	9,165.15	83,168.91	20,410.18

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental.

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

Las metas financieras programadas hasta el momento de la evaluación se tenía un avance del 87.4 %, con el 100.0% de los recursos comprometidos.

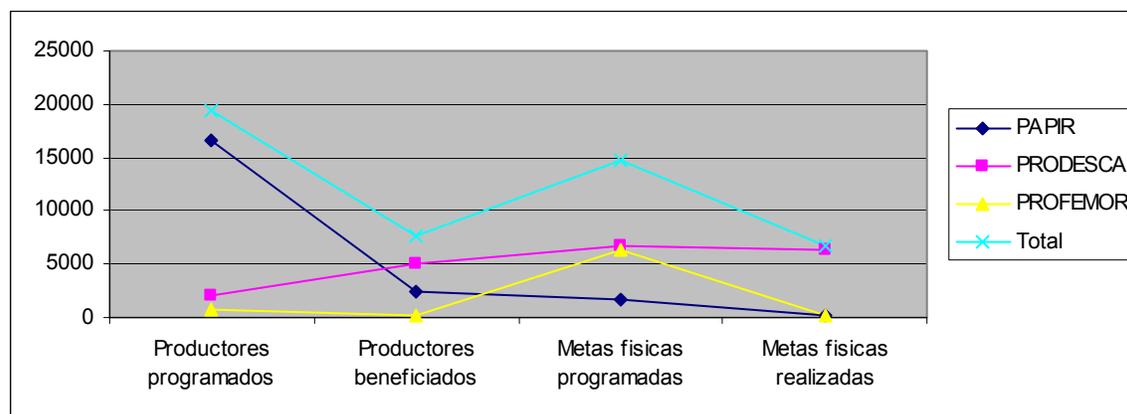
Cuadro 2.4.1.1. Cumplimiento de metas financieras

	Programado		Realizado	
	Alianza	Productores	Alianza	Productores
PAPIR	59,000	21,771	55,311	20,410
PRODESCA	15,000	-	10,538	-
PROFEMOR	21,137	-	17,319	-
Total	95,137	21,771	83,169	20,410

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental.

En cuanto a las metas físicas, debido a la falta de información de los avances en el cumplimiento de metas físicas hasta el momento de la evaluación, se observa poco avance.

Cuadro 2.4.1.2. Cumplimiento de metas físicas



Subprograma	Productores programados	Productores beneficiados	Metas físicas programadas	Metas físicas realizadas
PAPIR	16,526	2,474	1,592	176
PRODESCA	2,095	5,066	6,723	6,413
PROFEMOR	725	181	6,399	172
Total	19,346	7,721	14,714	6,761

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental proporcionada por la SDR.

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

Las Reglas de Operación establecen la medición de resultados o evaluación interna de resultados, para la toma de decisiones sobre el avance del ejercicio presupuestal y de metas. Su objetivo es el de medir el apego del desarrollo de los programas a las reglas de operación, los beneficios alcanzados y su efectividad.

Esta evaluación interna se concreta al cálculo de indicadores de gestión y de impactos, los cuales solo son de seguimiento del Programa y cuyos resultados proporcionan escasa información para tener un panorama completo de los avances en la operación del Programa.

En las evaluaciones internas del Programa, se observa el cálculo incompleto de los indicadores, esto debido probablemente a que desde la planeación no se define la información necesaria para el cálculo de todos los indicadores, es importante que se incluyan otros indicadores tanto de gestión como de impacto que respondan a las necesidades específicas del Estado.

Cuadro 2.5. Indicadores de gestión e impacto de las evaluaciones internas del Programa

Indicador de gestión		2003	2004
PAPIR	Índice de Cobertura de Proyectos de inversión apoyados	68.59%	0.00
	Índice de Alineación de proyectos para acceso al financiamiento	0.00	0.00
PRODESCA	Índice de Cobertura de Unidades de Producción Rural con Servicios Profesionales Programadas	83.04%	157.00%
PROFEMOR	Índice de Cobertura de Fortalecimiento Empresarial	100.00%	100.00 %
	Índice de cobertura de productores en organizaciones económicas	0.00	105.00 %
Indicador de impacto		2003	2004
PAPIR	Índice de Apoyo a la capitalización	218.5%	0.0
	Índice de inclusión al financiamiento	0.0	0.0
PRODESCA	Índice de cobertura de unidades de producción rural con servicios profesionales	0.0	157.0 %
PROFEMOR	Índice de cobertura de fortalecimiento empresarial	0.0	0.0
	Índice de cobertura de productores en organizaciones económicas	0.0	0.0

Fuente: CODESA. A partir de Evaluaciones Internas realizadas.

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

2.6.1. Evolución del grado de atención del Programa a la problemática estatal.

Los apoyos del Programa han estado dirigidos principalmente a la atención de productores de subsistencia, se ha observado una inclinación hacia la demanda para una mayor cobertura de beneficiarios, más de la mitad de los apoyos otorgados han sido: aves, ovinos y caprinos; para productores de traspatios, hecho que influyó en que el Programa no haya logrado los impactos esperados.

En la distribución de recursos y selección de beneficiarios, se percibe la falta de políticas, estrategias, líneas de acción para un desarrollo rural integral en la entidad.

Durante los años de operación del Programa, no se han observado mecanismos de control y verificación para la participación de las organizaciones en el Programa, las solicitudes vía proyecto deberán apoyar a las organizaciones que estén legalmente

constituidas para poder obtener los apoyos y puedan garantizar impactos a mediano y largo plazo.

En General en los últimos ejercicios se ha logrado el cumplimiento de metas físicas y financieras programadas por el Programa.

Los cambios a los programas de la Alianza, se realizaron de manera tardía ya que desde su origen el enfoque debió ser en función de una participación más competitiva para un mercado globalizado, sin embargo, esta se dio a partir del año 2002, sin que hasta la fecha se haya podido romper con la inercia de dejar de ver al Programa como de subsidio cuando su objetivo esta encaminado al fomento.

2.6.2. Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno.

Una de las preocupaciones del gobierno actual es la de mejorar el nivel de empleo e ingresos de la población. Sin embargo, su capacidad de acción ha sido limitada debido a que no se cuenta con líneas de acción y estrategias definidas en políticas públicas. El logro de un progreso sustancial dirigido a los temas del desarrollo rural requiere de la participación coordinada de las dependencias de Gobierno en los tres niveles. Sin embargo, la complejidad de este problema requiere que quienes toman las decisiones tengan conocimiento amplio de los propósitos de las políticas de gobierno y de los programas como es el caso del de Desarrollo Rural.

La potencialidad del programa radica en el diseño del mismo ya que contempla aspectos generales para impulsar el desarrollo rural, esta dirigido principalmente a la población rural de alta y muy alta marginación y a comunidades menores de 5,000 habitantes, población que corresponde al entorno de la economía rural en el Estado.

De los tres componentes del Programa de Desarrollo Rural, el PAPIR apoya la capitalización, que debe ser concreta, real, ajustada a las necesidades y a través de proyectos integrales. Los proyectos integrales serían complementados con el PRODESCA, que a través de prestadores de servicios profesionales (PSP), desarrollen capacidades en la población rural para mejorar sus procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales y para cuidar los recursos naturales. El tercer componente de desarrollo rural es el PROFEMOR, este componente promueve la organización, para mejorar la capacidad de negociación, de gestión y de toma de decisiones de la población rural.

Los programas de desarrollo rural de Alianza Contigo, tienen grandes objetivos respecto a la formación de capital físico, humano y social, y ofrece un marco amplio para una colaboración interinstitucional, que coordinada, puede contribuir a enriquecer el enfoque, los recursos humanos y financieros para desencadenar procesos sostenibles de desarrollo rural, y así responder a la problemática y retos del entorno

Su debilidad y área de oportunidad radica en establecer una planeación estratégica adecuada sobre los proyectos, población objetivo y tipo de apoyos, así como una adecuada supervisión de las inversiones. Para atacar las disparidades al interior de la población es necesario que los apoyos a los estratos más desfavorecidos incidan de en la economía rural, de tal manera que se busque un crecimiento sostenido y de largo plazo. Bajo esas condiciones podría aspirarse a la disminución del rezago existente.

Otra potencialidad del programa es el otorgamiento de apoyos a través de grupos organizados. La trascendencia de la organización de productores es evidente, pues juega un papel medular en la disminución de costos y con ello en aumentar los ingresos de los beneficiarios. Esta necesidad de organización es clara, pues como se ya se ha expuesto, menos del 10% de los productores rurales realiza sus actividades mediante alguna organización.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

En este capítulo se realiza un análisis continuo de la evolución que han mostrado durante los últimos años diversos aspectos identificados como relevantes en la evaluación de la gestión del Programa en ejercicios anteriores.

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

3.1.1. Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural

Las Reglas de Operación para el Programas de Desarrollo Rural contemplan elementos para la aplicación integral de cada uno de los subprogramas (PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR). Sin embargo, en su operación, la ausencia de esta articulación es el resultado de las decisiones de la CDR en el Estado, esto debido a la falta de lineamientos específicos para una aplicación integral de los tres subprogramas, dejando esta articulación a la visión y interpretación de cada una de las instancias participantes (Funcionarios directivos y operativos, UTOE, PSP, y beneficiarios).

Para una adecuada articulación y el buen uso de los recursos de los subprogramas de Desarrollo Rural es fundamental que en el Estado se tengan claros los lineamientos estratégicos de política estatal para el desarrollo rural y, que todos los actores, compartan una visión y objetivos comunes.

Uno de los factores que inciden en la operación aislada de los subprogramas es que existen tres presupuestos separados, y operan como si fueran tres programas diferentes cuya información de actividades, y orientación de sus acciones se da por separado.

La CDR es fundamental para la definición de las estrategias, en la coordinación de los actores y en el seguimiento del proceso; es ahí donde debe existir la visión integral y la orientación del desarrollo estratégico del Programa.

3.1.2. Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos

No se tuvieron avances reales en la distribución de recursos entre demanda libre y proyecto productivo ya que a pesar de lo establecido en las Reglas de Operación "Artículo 77. Características de los apoyos. Del total de los recursos a operar de "Ejecución Federalizada" en las entidades federativas, una vez descontados los porcentajes a aplicar en la evaluación externa y operación del subprograma, al menos el 70% se destinará al apoyo de proyectos productivos y hasta un máximo de 30% se aplicará en la atención a la demanda" ya que para el ejercicio 2004 la programación de solicitudes en el Anexo Técnico, solo cerca mitad de los recursos se destinaron al apoyo de proyectos.

Cuadro 3.1.2.1. Distribución de recursos entre demanda libre y por proyecto productivo

	Solicitudes	%
Vía demanda	331	50.5
Vía proyecto	307	46.8
Municipalización	18	2.7
Total	656	100.0

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental proporcionada por la SDR.

En opinión de los actores entrevistados que participaron en la operación del Programa también coinciden con la poca evolución que se ha tenido en Proyectos productivos más eficientes y en la selección de solicitudes para un mayor impacto.

Cuadro 3.1.2.2. Distribución de recursos entre demanda libre y proyecto productivo

	Bastante	Mucho	Poco
Proyectos productivos más eficientes comparada con demanda libre	44.4 %	22.2 %	33.3 %
Selección de solicitudes que tienen mayor impacto	33.3 %	11.1 %	55.5 %

Fuente: CODESA. A partir de entrevistas a otros actores.

Desde la planeación y durante la operación del Programa, no se considera una integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos, estos solo se presentan con la finalidad de cumplir con los requisitos para poder acceder a los apoyos.

3.1.3. Focalización de beneficiarios

No se cuenta con criterios establecidos para la canalización de recursos a municipios de alta y muy alta marginalidad, aunque se cuenta con un estudio de estratificación de productores este no está sirviendo de base para la selección de los productores beneficiados por el Programa. En general durante el periodo 2001-2004 los beneficiarios pertenecientes a localidades de alta y muy alta marginación fueron en promedio cercanos al 70%, para el cumplimiento de lo establecido en las Reglas de Operación vigentes.

Cuadro 3.1.3.1. Recursos invertidos a municipios de alta y muy alta marginalidad

	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	Promedio (%)
Baja	0.25	0.77	0.69	1.77	0.87
Media	29.67	40.06	34.67	33.80	34.55
Alta	16.95	17.27	18.65	23.60	19.12
Muy alta	53.13	41.90	45.99	40.83	45.46
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

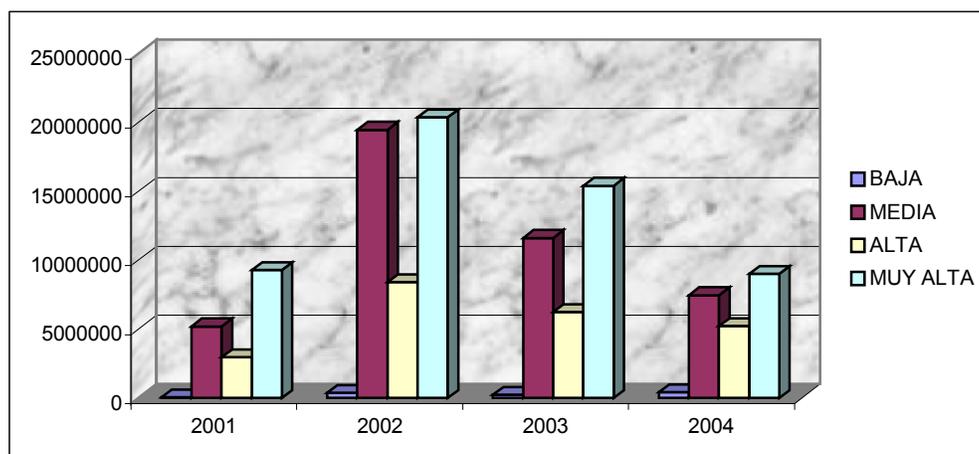
Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental proporcionada por la SDR.

Durante el proceso de recepción, registro, revisión y autorización de solicitudes, existe solo atención al cumplimiento de la documentación requerida en la solicitud, sin considerar la revisión integral de las solicitudes y de la viabilidad técnica, económico,

financiera de de los proyectos. Además de que desde los proyectos se consideren impactos, rentabilidad y el carácter participativo del proyecto, por lo que se requiere realizar acciones para el establecimiento de criterios de selección más adecuados para mejor uso de los recursos invertidos por el Programa.

Una opción podría ser el establecer como criterio de selección, un esquema de puntaje para aspectos de nivel de marginación, pertenencia a grupos prioritarios, calidad técnica y económico-financiera de los proyectos, generación de empleo e ingreso, agregación de valor, etc., en la que se les dé un peso específico a cada uno de estos aspectos de acuerdo a la orientación y criterios de la política estatal.

Figura 3.1.3.1. Municipios atendidos por grado de marginación



Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental proporcionada por la SDR.

Otro criterio de selección de beneficiarios establecido en las Reglas de Operación es que el de pertenecer a grupos prioritarios y cadenas productivas de amplia inclusión social, criterio que se ha cumplido, ya que de 2001 a 2004, el 71.3 % de los beneficiarios son de alta y muy alta marginación.

Cuadro 3.1.3.2. Beneficiarios por tipo de marginación

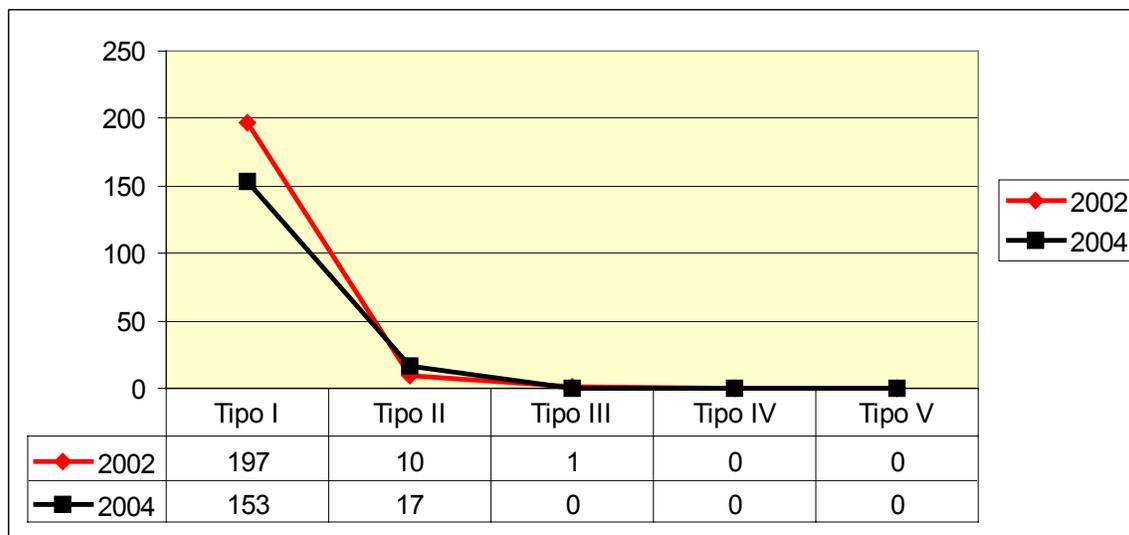
	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	Promedio (%)
BAJA	0.14	0.51	1.12	2.18	0.99
MEDIA	28.15	31.73	47.86	2.97	27.68
ALTA	12.76	21.10	16.34	37.32	21.88
MUY ALTA	58.95	46.66	34.69	57.52	49.45
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental proporcionada por la SDR.

Los resultados dirigen sus acciones hacia las regiones de alta y muy alta marginación pero es necesario proveer de mayor información, y la elaboración de proyectos integrales, que ataquen la problemática que estas regiones enfrentan. Es indispensable que los tres subprogramas actúen coordinadamente. Ya que debido a la escasez de capital físico,

humano y social prevaleciente, es pertinente involucrar a todas las instancias relacionadas para llevar a cabo programas públicos en el medio rural.

Figura 3.1.3.2. Tipología de productores



Fuente: CODESA. A partir de la encuesta a productores beneficiados 2002 y 2004.

La distribución de recursos por tipo de beneficiario en 2002 y 2004, se ha dirigido principalmente a productores tipo I, en cumplimiento de los objetivos del Programa, de atención a productores y regiones prioritarias.

Las Reglas de Operación 2003 establecen la realización de un estudio de estratificación de productores. En el Estado se ha avanzado en la realización de este estudio, aunque no ha sido utilizado para dar mayor uniformidad y pertinencia en la selección de los beneficiarios, mejor asignación de los recursos del Programa; y para el diseño y planeación de la política de desarrollo rural en el Estado.

3.1.4. Evolución en la orientación del Programa

Los Programas de Desarrollo Rural que operaron en el Estado de 1996 al año 2001, no tuvieron cambios importantes en su orientación; a partir de 2002 la Subsecretaría de Desarrollo Rural se resolvió su compactación en tres líneas de acciones complementarias entre sí; una enfocada al desarrollo de capacidades de los productores rurales (PRODESCA), otra enfocada al desarrollo y consolidación de las organizaciones de productores (PROMEMOR) y una más cuyo enfoque es el financiamiento de proyectos productivos: el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR). El Programa de Desarrollo Rural en 2003 presentó en dos modalidades, la primera como ejecución nacional y la segunda como ejecución federalizada, y a partir de 2003 las Reglas de Operación no han sufrido modificaciones y están vigentes hasta la fecha.

3.2. Evolución del proceso de asignación de recursos

3.2.1. Apropiación del Programa por parte del gobierno estatal

Solo la mitad de los funcionarios directivos y operativos señalan que si se han apropiado los elementos del diseño del Programa en su instrumentación y operación en el Estado. Se han logrado avances en la operación gracias al aprovechamiento de la simplificación y flexibilidad de procedimientos y el impulso a inversiones a través de proyectos, aunque falta mejorar en la orientación a la integración de cadenas, y alcanzar impactos reales en las Inversiones en capital físico. Son muy pocas las organizaciones económicas que participan en el Programa de Desarrollo Rural en el Estado.

En el Estado hasta el ejercicio 2004 no se ha realizado una planeación adecuada para la operación del Programa, no se realizaron ajustes en el diseño de acuerdo a las condiciones particulares del Estado que consideraran información de los diagnósticos, planes e iniciativas de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), organizaciones de productores.

3.2.2. Operatividad de los acuerdos tomados por las comisiones de Desarrollo Rural (CDR) en el Estado

Los acuerdo tomados por las Comisión de Desarrollo Rural en el Estado, fueron principalmente sobre la revisión de los avances físicos-financieros, sin considerar acciones de supervisión y seguimiento para un mejor desempeño en la operación del Programa.

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

Las ventanillas receptoras realizan la recepción de solicitudes, revisan la elegibilidad de los beneficiarios (aunque solo documental) y el cumplimiento en la integración de los expedientes con la documentación correspondiente, no se dieron acciones de verificación de la integración de los grupos de productores y de seguimiento a los proyectos en campo.

Dentro de la mecánica operativa, el desempeño de las ventanillas receptoras, se dio de acuerdo a la normatividad, utilizando para su revisión e integración de solicitudes el criterio de orden de llegada, aunque este criterio quedo a discreción de los funcionarios de las ventanillas.

La recepción de proyectos no se da de acuerdo a las prioridades de política estatal, tampoco se consideran las oportunidades detectadas en los diagnósticos y contempladas en los planes municipales,

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

No se tuvieron iniciativas en el Estado para establecer mecanismos de reembolso a productores beneficiarios del Programa, tampoco se tuvieron propuestas para esquemas alternativos, Por decisión de FOACAP se siguieron al pie de la letra las reglas de operación, ya que los productores a quienes va dirigido este Programa en el Estado, difícilmente tienen recursos para realizar aportaciones adicionales.

3.2.5. Funcionalidad de la operación UTOE-gobierno del Estado.

En el análisis de la funcionalidad de las acciones de la UTOEP-Gobierno del Estado, se encontró, que esta se dio de manera formal, para el cumplimiento de la normatividad, la UTOEP centró sus actividades solo en aspectos de control administrativos, sin poder participar de manera directa en la operación del Programa en la entidad.

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

3.3.1. Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes.

No se han detectado avances en el proceso operativo del Programa, hace falta el establecimiento de una estrategia de difusión, ya que esta se realiza a través de visitas a todas las regiones del Estado por parte de las autoridades principalmente al inicio del Programa, el proceso de recepción de solicitudes ha sido el mismo de años anteriores, sin que se observara la instalación de nuevas ventanillas para el ejercicio 2004,

Se mejoró en la agilidad y claridad para la evaluación de solicitudes y en capacitación del personal de la UTOEP, hace falta establecer un protocolo de evaluación de proyectos, así como, mayor claridad y rapidez en los procedimientos de notificación del dictamen; y oportunidad en el levantamiento del acta entrega recepción, debido a que no se cuenta con suficiente personal en los DDR.

3.3.2. Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes.

Una etapa crítica que dificulta el proceso de gestión de solicitudes en la falta de una definición precisa de los criterios técnicos para la recepción, selección de solicitudes y focalización de beneficiarios.

3.3.3. Seguimiento a procesos innovadores en la entidad.

No se identificó de innovaciones en los procesos de administración y organización dentro de la planeación y operación del Programa.

3.4. Seguimiento a proyectos exitosos

En la entidad no se realiza el seguimiento de proyectos exitosos apoyados en años anteriores, ni son considerados en la asignación de recursos para los ejercicios posteriores. No se cuenta con información concreta sobre proyectos exitosos que ha apoyado el Programa durante los últimos años.

A pesar de esta falta de información sobre proyectos exitosos en el Estado, se realizó una revisión de proyectos que pudieran considerarse como exitosos en cuanto a sus impactos y generación de experiencias en organización de productores, integración de cadenas productivas de alta inclusión social o vinculación con las prioridades de los consejos municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), entre otros.

Se identificaron algunos proyectos apoyados por el PAPIR, que lograron algún grado de éxito, debido a su sostenibilidad, logros alcanzados y factores limitantes.

Cuadro 3.4.1. Proyectos exitosos

Proyecto	Representante	Monto de inversión	Número de beneficiarios
Industrialización de cacahuete	Pedro Hernández Luna	61,521.00	15
Producción de jitomate en invernadero	Germán Sacramento Vílchis	126687.00	10
Diseño y confección de ropa casual	Efraín Muñoz		

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental proporcionada por la SDR.

Con base en ello se detectaron características similares y que fueron clave para lograr buenos resultados.

- Cuentan con un proyecto productivo, que aunque con limitaciones fue el elemento central para el apoyo recibido.
- Conocían con anterioridad la actividad sobre la cual fueron apoyados.
- Fueron otorgados a grupos de productores compactos, entre 10 y 15 miembros, conformados en una organización formal (algunos legalmente constituidos).
- Generalmente estos grupos están formados por familiares o con una relación de amistad o compadrazgo.
- Recibieron capacitación tanto en aspectos técnicos, como en organizativos y administrativos.
- Se les apoyó para la puesta en marcha del proyecto y contaron con asistencia técnica.
- Trabajan en equipo y hacen uso de los bienes de manera grupal.
- Tienen de alguna forma certidumbre sobre los bienes del grupo.
- En algunos casos han obtenido apoyos de otras fuentes diferentes a la Alianza.

Estas características antes mencionadas, deben ser consideradas en el proceso de validación y autorización de los proyectos apoyados. Así como, establecer acciones para dar seguimiento a los proyectos exitosos, detectando áreas de oportunidad para dar sostenibilidad a las inversiones realizadas por el Programa.

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

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

En las Reglas de Operación y el Anexo Técnico quedaron establecidos los mecanismos de articulación y de comunicación entre las instancias que participaron en la operación de los programas; sin embargo, en la práctica estos mecanismos no funcionaron adecuadamente ya que se observó poca coordinación entre las instancias federales y estatales, lo que ocasionó retraso en el flujo de información sobre la operación de los programas.

De acuerdo con la opinión de los funcionarios directivos y operativos del Programa, los principales mecanismos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales son a través de reuniones, acuerdos y convenios; y los resultados indican que es necesario mayor compromiso para una mejor integración de los distintos actores que intervienen en la operación del Programa.

Por ser un Programa federalizado, la normatividad esta a cargo de la Federación y opera bajo la responsabilidad de la entidad, por lo que la relación entre instancias es de importancia central para dar claridad, funcionalidad y armonía para el cumplimiento de los propósitos con del Programa y su trascendencia para el desarrollo de los procesos estratégicos de desarrollo rural en el Estado.

3.5.2. Orientación del Subprograma.

Las inversiones apoyadas por el PAPIR, están orientadas a aquellas regiones prioritarias con potenciales del Estado, pero debido a la inadecuada selección del tipo de apoyo, a la falta de asistencia técnica permanente y al seguimiento que se le brinda a los proyectos, el resultado de las inversiones realizadas durante los años de operación de la Alianza, no ha podido impactar en la economía de los productores de estas regiones por las acciones del Programa de Desarrollo Rural.

El desarrollo de la ganadería en el Estado representa una oportunidad de generación de ingresos, empleo y mejoramientos de la población rural de la entidad, también el apoyo a la agricultura en actividades de acopio y comercialización para la generación de valor agregado a la producción primaria.

Las cadenas productivas, identificadas en el Estado, tienen grandes rezagos que pueden ser atendidos por el Programa, ya que están diseñados para brindar una atención integral para el desarrollo de las unidades de producción mediante la capitalización, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las organizaciones rurales.

3.5.3. Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos.

Los mecanismos para la selección de beneficiarios y la asignación de recursos se han limitado a la distribución programática de metas físicas y financieras. Las acciones de la comisión de desarrollo rural no han estado encaminadas a garantizar la atención de los grupos y regiones prioritarias, ni a apoyar proyectos priorizados por los CMDRS y los vinculados con las cadenas productivas de alta inclusión social.

3.5.4. Fondos de Garantía Líquida.

Dentro de la estrategia de atención a organizaciones Económicas (OE), establecida en el Anexo Técnico del PAPIR para el ejercicio 2004, no se incluyeron acciones para el apoyo de proyectos con garantía líquida.

Las Reglas de Operación contemplan en el **Artículo 77. II. f.** *“De los Fondos de Garantía Líquida. Se otorgan apoyos directos a los productores objeto del Subprograma, para que a través de sus organizaciones económicas accedan a fuentes formales de financiamiento para complementar su inversión en bienes de capital o capital de trabajo. La organización beneficiaria deberá comprometerse a conservar dichos recursos en el plazo que señala en la fracción III inciso “c” de este artículo, al final de los cuales podrá utilizar los recursos para la constitución de un Fondo de Inversión y Contingencia para el Desarrollo Rural (FINCA), o bien para ampliar las inversiones en bienes de capital en el proyecto que fue apoyado”.* Esta es un área de oportunidad que debe explorarse como una opción que garantice resultados de las inversiones realizadas por el Programa.

3.5.5. Diseño del Subprograma.

El diseño del PAPIR tiene como objetivo general: fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos que posibiliten la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados. Y como objetivos específicos los siguientes:

I. Apoyar, mediante incentivos a la inversión, la puesta en marcha de proyectos productivos que permitan una mayor integración de la población rural a las cadenas productivas de valor agregado y la creación y consolidación de microempresas productivas y de servicios que les permitan generar alternativas de empleo rural e ingreso.

II. Incentivar la inversión entre la población rural de menores ingresos para su capitalización a través del apoyo para la adquisición y aplicación de equipos y bienes de tecnología apropiada a las condiciones organizativas, económicas y potencial de desarrollo de los pobladores rurales, las UPR y sus organizaciones económicas.

III. Facilitar el acceso de la población rural de menores ingresos, conforme a lo establecido en el artículo 8 fracciones I y II, a las fuentes formales de financiamiento para la puesta en marcha de sus proyectos productivos de desarrollo.

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

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

El PRODESCA proporciona servicios profesionales a los productores rurales a través de profesionistas “acreditados” y agrupados en la *Red de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) del Sector Rural*. El Programa tiene también entre sus objetivos específicos desarrollar la oferta de servicios profesionales. Para el cumplimiento de este objetivo se involucran dos instancias: el INCA Rural y el CECADER. El papel de INCA Rural es capacitar a esa oferta de servicios profesionales, para hacerla pertinente y de calidad. El papel de CECADER es supervisar que los servicios prestados por los PSP a los beneficiarios del Programa sean efectivamente de calidad. Los actores responsables de cumplir los objetivos del Programa son: el beneficiario, el PSP, la CDR, la UTOE y el CECADER. La relación más importante para el buen desarrollo del Programa se da entre el PSP y el beneficiario, que son los que ofrecen y demandan los servicios profesionales.

La oferta de servicios profesionales del PRODESCA debe entenderse, como una oportunidad de brindar el servicio de detección de oportunidades de inversión y de elaboración de proyectos participativos con los productores, con el objetivo de obtener financiamiento para alguna actividad productiva, donde el financiamiento podrá ser de PAPIR o de cualquier otra fuente, también ofrece servicios de capacitación a empresas. Por lo tanto, el fortalecimiento al capital humano que PRODESCA fomenta, debe incidir no sólo en las actividades que estén directamente relacionadas con el PAPIR.

3.6.2. Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales.

A través de la operación del subprograma en el Estado durante el periodo 2002-2004, se impulsó un mercado de trabajo para un importante número de Prestadores de Servicios Profesionales. Debido a la reducción presupuestal y a una disminución en la programación de servicios, los efectos del subprograma en la generación de una oferta de servicios profesionales a disminuido en este periodo en un 88.4 %.

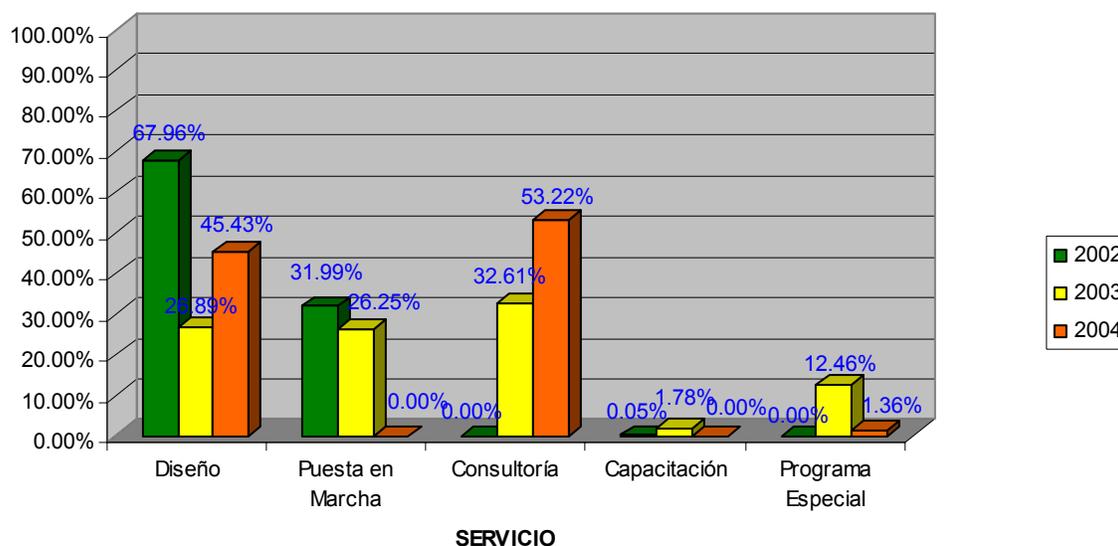
Cuadro 3.6.2.1. Servicios autorizados del PRODESCA para durante el periodo 2002-2004

Servicios	2002	2003	2004
Diseño	2,380	523	164
Puesta en marcha	1,110	534	0
Consultoría	0	514	234
Capacitación	3	136	0
Programas especiales	1	43	8
Total	3,494	1,750	407

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental proporcionada por la SDR.

Los cambios registrados en los servicios del PRODESCA en los últimos ejercicios, se dieron en el inicio (2002) al diseño y puesta en marcha de proyectos, con una orientación en el 2004 hacia la consultoría y diseño.

Figura 3.6.2.1. Distribución (%) de recursos del PRODESCA por tipo de servicio



Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental proporcionada por la SDR.

Es importante la integración de un verdadero mercado de servicios profesionales en la entidad, como se ha comentado el papel que juegan los PSP como parte medular del Programa requieren de atención especial aspectos de selección, capacitación, seguimiento y compromiso de los técnicos para que el Programa cumpla con los objetivos planteados en su diseño.

3.6.3. Interacción con el CECADER y el Inca Rural.

El INCA Rural a través de los Formadores de Formadores, al inicio de la operación del PRODESCA impartió talleres de capacitación a los PSP, con la finalidad de proporcionar elementos metodológicos necesarios para el desarrollo de capacidades técnicas, administrativas y de gestión, hacia los productores atendidos por el subprograma. Los cursos de capacitación impartidos fueron sobre diseño de empresas para el desarrollo rural, puesta en marcha de empresas para el desarrollo rural, desarrollo empresarial y formador de formadores. En el 2004 estos procesos de capacitación proporcionados por el INCA Rural, no fueron solicitados, por lo que no existieron mecanismos de interacción entre los prestadores de servicios profesionales, el CECADER y el Inca Rural.

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

No se promovieron iniciativas específicas por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Rural en el marco de este subprograma para atender a la población marginada durante el ejercicio 2004. Para el 2005 se han incluido iniciativas para el logro de impactos, a través del proceso de municipalización.

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

El objetivo general del PRODESCA es el de desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad, además de formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una red abierta y competitiva de prestadores de servicios profesionales certificados en cuanto a su perfil y desempeño.

El subprograma incluye una serie de acciones de capacitación como la formación de capacidades para la producción, la administración, la gestión y la comercialización, que complementada con otros programas e instituciones se puede dar un enfoque de capacitación integral, continuo y permanente, pudiera ser un factor para detonar el desarrollo de la población rural.

3.6.6. Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumento de Desarrollo Rural.

En los apoyos otorgados por el subprograma para el diseño de proyectos de desarrollo, los PSP se limitaron solo a la elaboración de proyectos (en buen porcentaje fueron reproducidos) para el cumplimiento del requisito en la integración del expediente y poder acceder a los apoyos, a pesar de lo expresado en las Reglas de Operación que establecen *“Para justificar el diseño de proyectos productivos o de organizaciones financieras, se realizarán actividades de inducción, con los beneficiarios para la elaboración participativa de su diagnóstico interno y externo; así como de su plan estratégico. Para el diseño del proyecto productivo, las acciones básicas a realizar serán: la elaboración del diseño organizativo, de abasto y técnico-administrativo del proyecto; así como la evaluación económica, de riesgo y, en su caso, ambiental”*.

No se logró la generación de proyectos de calidad y con posibilidades de que al obtener su financiamiento se lograra beneficios en la población rural, y sirvieran como instrumento de fomento del desarrollo rural en la entidad. La revisión. Validación y autorización de proyectos productivos en tarea pendiente del Programa.

3.6.7. Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP.

No se consideraron en la programación del PRODESCA, acciones para la puesta en marcha de los proyectos aprobados.

La participación de los PSP durante el ejercicio 2004 en acciones de capacitación y asistencia técnica se concretaron a aspectos técnicos relacionados con los proyectos apoyados. Sin que se realizaran acciones de fortalecimiento de los procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales, acciones que sin duda son importantes para los próximos ejercicios del subprograma.

No se observaron proyectos con mezcla de recursos en el ejercicio 2004, pero debido al proceso de municipalización del Programa de Desarrollo Rural iniciado en el 2005 y a lo limitado de los recursos asignados a algunos municipios, cobra suma importancia este aspecto para lograr incrementar el apoyo a mayor número de proyectos y por ende, a más productores; por eso es necesario que los CMDRS logren la participación de otros programas de la Alianza, y de programas complementarios de otras instancias y dependencias que apoyan el desarrollo rural.

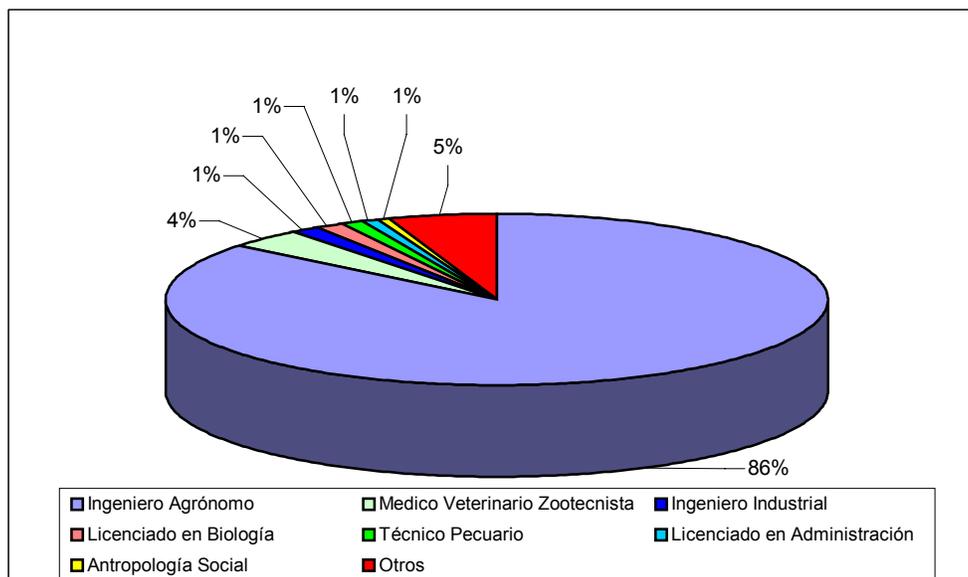
3.6.8. Mecanismos de pago a los PSP.

Se tienen establecidos mecanismos para el pago de servicios profesionales a los PSP. Los beneficiarios de esos apoyos son los productores que solicitan esos servicios. Estos apoyos son administrados por la UTOEP y es esta quien paga los servicios a nombre del beneficiario. Los pagos se realizan una vez que el CECADER ha emitido su dictamen positivo.

Las acciones para el pago de los PSP en el ejercicio 2004 se vieron limitadas por una mala relación entre la UTOEP y el CECADER, ya que el CECADER dependió de la información y de los recursos transferidos por la UTOEP para hacer la supervisión; y la UTOE también dependió del dictamen positivo de la instancia de supervisión para hacer los pagos a los PSP. Estas dos instancias estuvieron condicionadas entre si para su buen desempeño.

3.6.9. Red de prestadores de servicios profesionales.

De acuerdo a la información documental recabada en el Estado, a mayoría de los PSP cuentan con el perfil adecuado para desarrollar las actividades de capacitación y asesoría técnica en el sector agropecuario, cabe señalar que se debe revisar los mecanismos de contratación, ya que algunos que no cumplen con el perfil necesario para realizar sus actividades (antropólogos, ingenieros industriales, electrónicos, químicos, licenciados en derecho, etc.

Figura 3.6.9.1. Perfil profesional de los prestadores de servicios profesionales (PSP)

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental proporcionada por la SDR.

Para el ejercicio 2004 los PSP no recibieron capacitación, como acciones programadas por el subprograma. Los PSP en general cuentan con conocimientos para realizar las actividades establecidas en la normatividad, pero es importante retomar la capacitación que proporciona el INCA Rural a través de cursos de formación en actividades específicas del sector y lograr acuerdos con instituciones de educación superior para apoyar a los técnicos a que adquieran mayores habilidades para el desempeño de sus para el adecuado desarrollo de capacidades de la población del sector rural.

Los mecanismos de acreditación de PSP se realizan con base a los resultados en los procesos de capacitación y supervisión de los servicios, realizada en el marco del subprograma y se conforman de acuerdo con su desempeño:

1.- Acreditados:

- a) *Prestadores de servicio que de acuerdo al CECADER entregaron productos y prestaron servicios satisfactorios.*
- b) *Prestadores de servicio que sin prestar servicios en el marco del PRODESCA acreditaron la capacitación INCA Rural.*

2.- Condicionados:

- a) *Prestadores de servicio que estando registrados, el INCA reporta que no acreditaron la capacitación.*
- b) *Prestadores de servicio que de acuerdo al CECADER entregaron productos deficientes.*

3.- No Aceptables:

- a) *Prestadores de servicio que de acuerdo al CECADER cometieron una "falta grave" en la prestación del servicio.*
- b) *Prestadores de servicios que de acuerdo al INCA Rural no acreditaron el proceso de capacitación por segunda vez.*

3.6.10. Casos de éxito

En el análisis de casos de éxito del PRODESCA, son pocas las actividades realizadas en el Estado para la promoción de agroproductos no tradicionales y eventos de intercambio de experiencias exitosas.

3.7. Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR)

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

Para la conformación de Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable en el Estado, la participación del PROFEMOR en este proceso durante el 2004 fue definitiva, ya que se logró integrar a todos los consejos, tanto municipales como, distritales. No se observó la existencia de instituciones paralelas o complementarias.

De acuerdo con información documental proporcionada se constituyeron los 217 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), así como los ocho Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable en el Estado de Puebla cumpliendo con la formalidad al 100%, de estos solo operaron el 68% de los CMDRS, así como los ocho distritales. Se observa la falta de compromiso de los municipios pertenecientes a los DDR de Huauchinango y Cholula para participar en el proceso del subprograma.

Cuadro 3.7.1. Cobertura de CMDRS por DDR

DDR	Consejos constituidos	Consejos con coordinador municipal	Cobertura (%)
Huauchinango	20	8	40.00
Zacatlán	12	12	100.00
Teziutlán	31	24	77.42
Libres	25	15	60.00
Cholula	36	14	38.89
Izúcar de Matamoros	47	39	82.98
Tecamachalco	28	21	75.00
Tehuacan	18	14	77.78
Total	217	147	67.74

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental proporcionada por la SDR.

La integración de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) dentro del proceso de federalización, tienen como atribuciones: participar en la planeación del desarrollo rural sustentable; la contratación de Coordinadores Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) para la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo, fomentar el Programa Especial Concurrente (PEC) y participar en la detección de necesidades.

En este sentido se comprobó a través de las entrevistas y observaciones realizadas por el evaluador que aunque se han elaborado diagnósticos y planes municipales y distritales,

no se les ha dado una difusión adecuada, por lo que no están sirviendo en la toma de decisiones para una mejor distribución de recursos y selección de apoyos del Programa.

Los Consejos Municipales están legalmente constituidos. Se observa la falta de una participación activa por parte de los productores en la toma de decisiones de los consejos, las actividades desarrolladas se enfocaron a la constitución de dichos consejos, a la elaboración de diagnósticos y planes municipales.

No se observó la existencia de instituciones paralelas o complementarias a la conformación de los consejos.

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

Los avances en el proceso adopción de las políticas de desarrollo rural por parte de los municipios han sido limitados durante 2004, los municipios mostraron desinterés, debido a la falta de difusión de los objetivos de este proceso, y a que esto implica para los municipios el tener que aportar recursos de su presupuesto para complementar las inversiones programadas por el Programa.

3.7.3. Aporte del PROFEMOR a los planes municipales de desarrollo rural sustentable.

Con la inversión destinada para el subprograma se avanzó en la elaboración de planes municipales para la generación de líneas estratégicas en cumplimiento de las Reglas de Operación para el fortalecimiento institucional en el Estado.

El Plan de Desarrollo Municipal es un documento que emana del Sistema Nacional de Planeación donde se involucra la participación ciudadana, se promueve el desarrollo armónico del municipio y sustenta los programas de la administración pública municipal.

Los planes municipales se elaboraron de acuerdo a lo establecido por la Ley de Planeación; los coordinadores fueron contratados mediante un proceso de selección y capacitación que garantiza su calidad, pertinencia y legitimidad.

En la revisión y análisis de los planes de desarrollo municipal realizados por los coordinadores municipales, se pudo observar que en general son de buena calidad y orientados a resolver la problemática municipal principalmente en tres líneas de acción: Ambiental, económica y social. Estos planes fueron elaborados mediante reuniones de trabajo y talleres participativos con autoridades, representantes de organizaciones y productores que integran los consejos de cada municipio. El Plan de Desarrollo Municipal debe ser la base que oriente las decisiones para el establecimiento de acciones específicas encaminadas a la solución de los problemas de la población rural con una visión integral de desarrollo rural en cada municipio.

Sería importante que estos planes fueran del conocimiento de los funcionarios directivos y operativos del Programa, ya que estos planes se deben de tomar en cuenta para el diseño y planeación de líneas estratégicas de desarrollo encada municipio. Así mismo se deben utilizar como soporte para el financiamiento proveniente no solo de la Alianza, sino de otras fuentes.

Un aspecto que aun queda pendiente es la promoción y gestión de proyectos diseñados a partir de estas estrategias establecidas en los planes municipales y su vinculación con las diferentes dependencias e instituciones de financiamiento que inciden en el desarrollo rural.

3.7.4. Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal.

Aunque la calidad esta garantizada por la formación y perfil de los coordinadores, la debilidad en los servicios brindados se encuentra en la falta de una capacitación continua y en el seguimiento a los técnicos y coordinadores del PROFEMOR, ya que se tiene la percepción por parte de los operativos del Programa que esta prácticamente no existe.

Cuadro 3.7.4. Perfil profesional de los coordinadores

Formación	Porcentaje
Licenciatura	92.1
Maestría	4.4
Maestría en Administración de Organizaciones	0.7
Pasante Maestría	0.7
Postgrado	1.4
Técnico Superior Universitario	0.7

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental proporcionada por la SDR.

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

Los CMDRS no participan en la selección, validación y aprobación de los proyectos apoyados por el Programa, esta decisión recae en la UTOEP y en el FOACAP.

3.7.6. Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR

El Objetivo general establecido en las Reglas de Operación para el subprograma PROFEMOR, es el incorporar a las Unidades de Producción Rural (UPR) y grupos prioritarios en forma organizada a la apropiación del valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y de servicios financieros rurales, así como fortalecer procesos de participación y autogestión, que permitan un mayor poder de negociación y posicionamiento de sus empresas y organizaciones. Como objetivos específicos, se establecen los siguientes:

- I. Fomentar la creación, reconversión e integración organizativa de los productores rurales.
- II. Apoyar la consolidación de la estructura interna y administración profesional, de los consejos de desarrollo rural sustentable, de grupos, organizaciones económicas y de servicios financieros rurales.
- III. Fomentar el intercambio de experiencias y la formación de recursos humanos al nivel de socios, directivos y personal administrativo. Facilitar el acceso a servicios financieros a los habitantes rurales.

Para el ejercicio 2004, se programó hacia el fortalecimiento institucional el pago de un coordinador municipal y/o distrital en apoyo de municipios de alta y muy alta marginación.

3.7.7. Casos de éxito.

En el análisis del fortalecimiento institucional se encontró la constitución de 147 CMDRS y de 8 CDDRS, que operaron regularmente durante el ejercicio 2004; es importante resaltar que dentro de los diagnósticos y planes municipales elaborados, se detectó la existencia de casos exitosos, a pesar de ello, estos productos no han tenido una difusión adecuada y no fueron de utilidad para la planeación del desarrollo estratégico de los municipios.

3.8. Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)

3.8.1. Selección de las organizaciones beneficiadas.

Los criterios de selección organizaciones económicas son por ejemplo, que la organización esté formalmente constituida y registrada, que presente un autodiagnóstico y que exista un plan sobre cómo se aprovecharán los servicios profesionales solicitados, así mismo la capacidad de la organización para autofinanciar el servicio buscado en PROFEMOR y la prioridad del apoyo o el posible desencadenamiento de efectos multiplicadores por la organización económica. En la operación del subprograma en el Estado se le dio poca importancia a la consolidación organizativa y fomento empresarial por parte de los directivos y operadores del subprograma desde su planeación.

3.8.2. Participación de las organizaciones en el Subprograma.

No se observó una participación de las organizaciones en los procesos desencadenados por el subprograma, debido principalmente a que las organizaciones que participan en el Programa en términos generales están compuestas por familiares, solo se constituyen para acceder a los apoyos y principalmente a la falta de difusión hacia la población objetivo y operadores del subprograma.

3.8.3. Consolidación de las organizaciones.

El PROFEMOR dispone como instrumento para la consolidación de las organizaciones, servicios profesionales para actividades gerenciales, así como también de apoyo en equipo informático. Herramienta que en el Estado no se ha utilizado para lograr la conformación y consolidación de estructuras internas de las organizaciones económicas.

Se programaron el apoyo a cinco organizaciones de 1er nivel y 10 de 2do y 3er nivel, para fortalecer la profesionalización y administración de la estructura interna de las organizaciones económicas y financieras rurales.

3.8.4. Fomento empresarial.

Las acciones para el fomento empresarial fueron el apoyo de 40 eventos, dirigidos a giras de intercambio, becas, encuentros estatales o nacionales, seminarios, publicaciones y estudios especializados. Estas acciones realmente no promovieron el desarrollo empresarial, ya que son actividades aisladas, sin la integración de acciones conjuntas con estrategias y fines definidos.

3.8.5. Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR.

El diseño del PROFEMOR y de sus componentes en el ámbito de consolidación organizativa y fomento empresarial fue el siguiente:

Para la consolidación organizativa, se destinaron apoyos para fortalecer la estructura interna, su equipamiento informático y de oficina, para impulsar la administración diferenciada en las organizaciones, y redes económicas y financieras que contribuyan a su inserción adecuada en las cadenas productivas, desarrollando su integración y alianzas que agreguen valor a su producción, mejoren su capacidad financiera, de proveeduría y la prestación de servicios.

En cuanto al fomento empresarial, los apoyos fueron para fortalecer los cuadros directivos, técnicos, administrativos y de coordinación al servicio de los grupos prioritarios, organizaciones económicas, instituciones financieras rurales y consejos de desarrollo rural sustentable se destinarán recursos en apoyo a giras de intercambio, becas, encuentros estatales o nacionales, seminarios, publicaciones y estudios especializados.

3.8.6. Casos de éxito.

No se observaron experiencias exitosas en cuanto a la consolidación organizativa, así como tampoco para el fortalecimiento empresarial.

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

Las actividades agropecuarias en el Estado, tienen grandes rezagos y pueden ser atendidos por el Programa, este está diseñado para brindar una atención integral para el desarrollo de las unidades de producción mediante la capitalización, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las organizaciones rurales.

La gran fortaleza del Programa, radica fundamentalmente en su diseño. Con la integración de estos tres subprogramas de desarrollo rural en el Estado a partir del 2002, se intenta favorecer un verdadero desarrollo integral del capital humano, físico y social. El PAPIR provee la capitalización, que debe ser concreta, real, ajustada a las necesidades y a través de proyectos integrales. Los proyectos integrales son complementados con el PRODESCA, a través de los prestadores de servicios profesionales (PSP) con el desarrollo capacidades en la población, para reconocer oportunidades económicas, para mejorar sus procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales y para cuidar los recursos naturales. El tercer componente es el PROFEMOR, con el cual promueve la organización y la gestión, que debe traducirse en una mejoría de la capacidad de negociación, de gestión y de toma de decisiones de la población rural.

El proceso de desarrollo rural es debe ser integral. En el Estado, la planeación del Programa fue realizada por separado en cada uno de los componentes, sin establecer una secuencia de actividades entre ellos, situación que generó que estos no fueran vistos por los operadores como complementarios, sus acciones y resultados se realizaron por separado, independientes uno de otro.

Es fundamental que en el Estado se tengan claros los lineamientos estratégicos de política estatal para el desarrollo rural y, que todos los actores, compartan una visión y

objetivos comunes, para una adecuada articulación y el buen uso de los recursos del Programa. Es fundamental la definición de las estrategias, la coordinación de los actores y el seguimiento del proceso por parte de la CDR; ya que es ahí donde se debe establecer la visión integral y la orientación del desarrollo estratégico del programa.

Con relación al cumplimiento de metas físicas y financieras programadas, prácticamente fueron ejercidas, atendiendo a la población programada, la cobertura alcanzó a todos los DDR del Estado.

Los apoyos otorgados vía proyectos fueron dirigidos hacia la inversión primaria y principalmente a grupos de productores integrados en nuevas organizaciones para poder acceder a los apoyos, los cuales se destinaron a impulsar el cambio de tecnológico, la generación de empleo y en menor proporción a la reconversión productiva.

De acuerdo con la tipología diseñada por FAO para la evaluación de los programas de Desarrollo Rural, esta se focalizó casi en su totalidad en los productores del tipo I, que se encuentran dentro de lo establecido en las Reglas de Operación que definen como población objetivo a productores de bajos ingresos en zonas marginadas.

El papel que juegan los PSP, como interlocutores de los productores con las instancias operativas, los convierte en la pieza más importante del Programa, por lo que requieren de atención especial, los aspectos de selección, capacitación y seguimiento para el adecuado cumplimiento de los objetivos.

Dentro del proceso de municipalización del Programa, la difusión de los objetivos, la claridad y entendimiento que logren tener las autoridades municipales y los CMDRS, son determinantes para el éxito del programa.

Es de suma importancia lograr la mezcla de recursos con otros programas de la Alianza, y de programas complementarios de otras instancias, estas acciones deben ser desarrolladas por los CMDRS para potenciar los resultados del Programa.

Se cuenta en la actualidad con un importante número de diagnósticos y planes, que pueden servir como base para definir acciones de desarrollo municipal. En general están orientados a la identificación la problemática productiva, ambiental, económica y social; y establecen líneas estratégicas de acción para resolver la problemática identificada.

Los diagnósticos y planes de desarrollo municipales, debe ser la base para el establecimiento de acciones específicas encaminadas a la solución de los problemas de la población rural con una visión integral.

Queda pendiente la promoción y gestión de proyectos diseñados a partir de las estrategias establecidas en los planes municipales y su vinculación con las diferentes dependencias e instituciones de financiamiento que inciden en el desarrollo rural.

Un aspecto importante para el éxito del programa es el fortalecimiento de las organizaciones de productores, por lo que es necesario la validación de grupos antes de ser apoyados, además de acciones de capacitación en aspectos organizativos, administrativos y sobre las ventajas de trabajo en grupo, con un mayor involucramiento y compromiso de los PSP con las organizaciones, ya que de ellos depende la permanencia de las organizaciones y los apoyos.

El principal reto para el sector rural consiste en romper la inercia de rezago, marginación y pobreza del sector rural, dotar a los productores de capacidades y oportunidades para integrarlo de manera productiva y sustentable a la diversidad de actividades que ofrece el medio rural. Para ello, se requiere de una política de Estado que articule los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad en su conjunto, y que asegure la participación de la población rural, a través de sus organizaciones, en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable es un instrumento que orienta y define las formas en que se deben coordinar las acciones de las dependencias federales con los diferentes niveles de gobierno y de todos ellos con la sociedad civil y los consejos distritales y municipales de desarrollo rural sustentable. Todos ellos como instancias de consulta y participación ciudadana.

Un nuevo enfoque de la política social es la contenida en el Programa Especial Concurrente (PEC), que busca alejarse de una perspectiva puramente asistencialista, que atiende el problema de la pobreza y que le permita a las personas y comunidades ampliar sus capacidades y opciones para desarrollar su potencial productivo y creativo. Este es un programa que pudiera servir como instrumento del desarrollo rural en el Estado

En la actualidad la política social representa una opción incluyente para todas las personas, busca trabajar conjuntamente gobierno, organizaciones de la sociedad, academia, sector privado e integrantes de las comunidades, para alcanzar el desarrollo humano y social, impulsando una estrategia de trabajo en forma transversal y coordinada entre los sectores que actúan en el ámbito social.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

El objetivo de este apartado es estimar la **magnitud de los impactos** generados por las inversiones apoyadas por el Programa en las unidades de producción y organizaciones económicas, y aportar explicaciones sustantivas de los factores que influyeron en su generación.

4.1. Impactos de PAPIR.

Para la evaluación de impactos del PAPIR se consideraron las inversiones realizadas por el subprograma en el ejercicio 2002, ya que las inversiones financiadas en 2004 son recientes y sus impactos difíciles de cuantificar al momento de la evaluación.

4.1.1. Impactos en indicadores de primer nivel: ingreso y empleo.

Los impactos en indicadores de ingreso y empleo para productores beneficiados por el Programa fueron limitados a pesar de que estos indicadores están establecidos como prioritarios para la política sectorial. El tipo de componentes entregados por el Programa se encuentra directamente relacionado con los impactos, ya que estos fueron prácticamente para la producción primaria y para productores de subsistencia (tipo I).

Cuadro 4.1.1.1. Impactos en indicadores de primer nivel

Indicador	Agrícola	Pecuario	No agropecuario
I YB =Ingreso bruto	1.00	0.96	N/A
I R =Ingreso por rendimientos	1.00	1.20	N/A
I S =Ingreso por superficie	1.02	1.82	N/A
I Cs =Ingreso por composición de superficie	0.98	0.44	N/A
I P =Ingreso por precio	1.00	1.00	N/A
I Q =Ingreso por producción	1.00	0.96	N/A
I YBHso =Ingreso bruto promedio por ha. por composición de superficie	1.00	1.20	N/A
I YBH =Ingreso bruto promedio por ha.	0.98	0.53	N/A
I Sp =Ingreso por superficie ponderada	1.00	0.80	N/A

Fuente: CODESA. A partir de la encuesta a productores beneficiados.

En una aproximación a partir del ingreso generado por la inversión del Programa, se infiere que debido a los apoyos entregados se obtuvo una disminución en el ingreso bruto en los productores, equivalente al **.015%** de la inversión realizada por los gobiernos federal y estatal.

Cuadro 4.1.1.2. Generación de ingreso por inversión del Programa

2002	Agrícola	Pecuario	Total
YBTda	8,978.50	232,080.10	268,898.76
YBTaa	8,978.50	247,057.50	256,036.00

YBTPA	0	- 14,977.42	- 14,977.42
Productores muestra			208
Ingreso por productor muestra			- 72.00
Productores beneficiados			23,371.00
Inversión (Miles de pesos)			97,381.00
YBT productores (Miles de pesos)			1,445.00
% YBT/invers			1.48

Fuente: CODESA. A partir de la encuesta a productores beneficiados

En cuanto al ingreso generado por subsector, no se observa modificación en el ingreso agrícola, contra una disminución en el pecuario esto debido a que el tipo de los apoyos otorgados no incidieron directamente en la actividad productiva del beneficiario.

El Programa de Desarrollo Rural generó 21 empleos durante el ejercicio 2002, con la expansión de la muestra y en una aproximación se obtuvo que el costo del Programa para poder crear un empleo fue de \$ 4'637,000.

Cuadro 4.1.1.3. Empleos generados en la muestra y en la población de beneficiarios de Alianza 2002

	Muestra		Empleos beneficiarios	Empleos población
	Jornales	Empleos		
Agrícola	254	0.941	0.0045	
Pecuario	288	1.067	0.0051	
No agropecuario	0	0.000	0.0000	
Antes del apoyo	542	2.007	0.0097	226
Agrícola	293	1.085	0.0052	
Pecuario	300	1.111	0.0053	
No agropecuario	0	0.000	0.0000	
Después del apoyo	593	2.196	0.0106	247
Empleos generados por Alianza	51	0.189	0.0009	21
Inversión del Programa (Miles de pesos)				97,381
Inversión para crear un empleo (Miles de pesos)				4'637

Fuente: CODESA. A partir de la encuesta a productores beneficiados

Dados los bajos resultados de los indicadores de ingreso y empleo; y debido a que la mayoría de las solicitudes vía proyectos del ejercicio 2002 realmente fueron apoyos dirigidos hacia la capitalización.

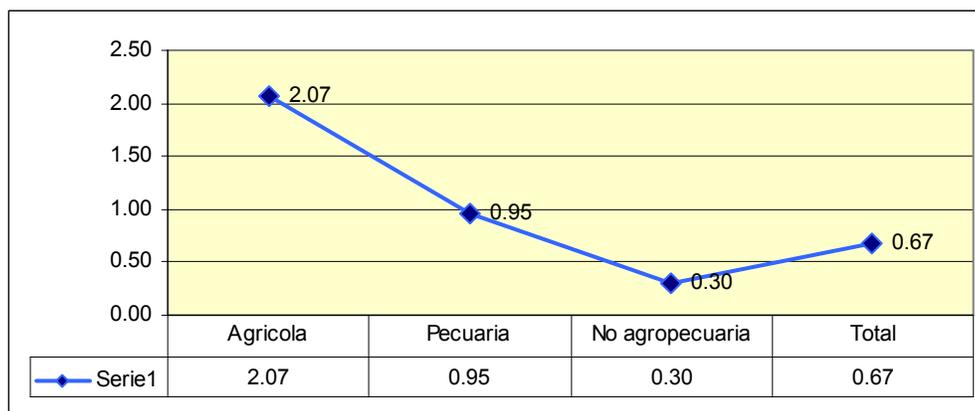
También es importante señalar que se entregaron apoyos de material vegetativo (plantas de durazno y manzana) para el establecimiento de frutales, de los cuales se esperan impactos en ingresos a mediano y largo plazo (5 años).

4.1.2. Impactos en indicadores de segundo nivel.

En la evaluación de los efectos del PAPIR en la inducción de la inversión y capitalización de las unidades de producción en el Estado, se observa que gracias a la incorporación de los apoyos entregados por el Programa se tuvieron cambios en los activos de los

productores, principalmente en los productores agrícolas, esto debido a que el tipo de apoyos otorgados para esta actividad (maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones) son sostenibles e inciden de manera directa en la producción, en comparación con los pecuarios cuyos apoyos (animales) difícilmente los conservan.

Figura 4.1.2. Impactos en indicadores de segundo nivel



Fuente: CODESA. A partir de la encuesta a productores beneficiados.

Aunque la inversión del Programa está orientada a la integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, además de ser una de las líneas estratégicas de la política sectorial, en la práctica son pocos los resultados obtenidos principalmente por el tipo de apoyos recibidos por los beneficiarios que fueron dirigidos hacia la producción primaria, en la actividad agrícola se apoyaron aspectos de posproducción dentro de los apoyos entregados.

Cuadro 4.1.2.1. Orientación de los apoyos en la integración de cadenas agroalimentarias

	Agrícola	Pecuario	No agropecuario	Promedio
Producción Primaria	47.37	98.35	100.00	81.91
Primaria y posproducción	10.53	0.83		3.78
Primaria y transformación	2.63			0.88
Posproducción	34.21	0.83		11.68
Transformación	5.26			1.75

Fuente: CODESA. A partir de la encuesta a productores beneficiados 2002 y 2004.

En cuanto al grado en que el Programa está induciendo el uso de nuevas tecnologías en el Estado es poco el avance que se tiene y por consecuencia también en cambios en la producción y productividad.

Como se comentó anteriormente, los apoyos pecuarios no estaban relacionados con la actividad principal del beneficiario lo que provocó mayor cambio tecnológico en este subsector.

Cuadro 4.1.2.2 Cambio tecnológico por Alianza

	Nivel tecnológico agrícola			
	AA Tipología	AA Cambio	DA PA Cambio	Cambio tecnológico
Suma	7.09	4.00	4.38	0.38
Productores	49	17	17	17
Nivel tecnológico	0.14	0.24	0.26	0.02
	Nivel tecnológico pecuario			
	AA Tipología	AA Cambio	DA PA Cambio	Cambio tecnológico
Suma	13.79	4.34	5.20	1.25
Productores	145	22	22	22
Nivel tecnológico	0.10	0.20	0.24	0.06

Fuente: CODESA. A partir de la encuesta a productores beneficiados 2002

4.1.3. Análisis de los resultados de los indicadores por tipo de beneficiario (primer y segundo nivel).

En los apoyos vía proyectos se observó la participación de productores pertenecientes principalmente al tipo I y algunos al tipo II. Estos resultados indican que se apoyó a productores de bajos ingresos y que éstos han incrementado la capitalización de sus unidades de producción, el cual es uno de los objetivos del Programa.

Con relación a los apoyos entregados vía demanda libre, estos fueron canalizados a la atención de productores de bajos ingresos y de regiones de alta y muy alta marginación, que propiciaron mejores condiciones para su desarrollo, mejoramiento de la alimentación y nivel de vida de esa población rural, la inversión se realizó a través de apoyos para traspatio, huertos familiares, tinacos, molinos, etc.; obteniendo beneficios diferentes a los objetivos del Programa y que deberían ser apoyados por programas de desarrollo social, sin embargo; hay que reconocer que provocaron beneficios como el mejoramiento en la alimentación y en la calidad de vida de la población. De esta manera, el impacto en el ingreso de este tipo de apoyos fue el costo de oportunidad de los apoyos que recibió el productor.

4.1.4. Análisis de los resultados de los indicadores por categorías de la inversión (tipo de componente).**4.2. Impactos de PRODESCA****4.2.1. Impactos indirectos de PRODESCA sobre los beneficiarios con inversiones físicas financiadas por PAPIR. Análisis de los resultados de los indicadores por categorías de inversión con y sin servicios de asistencia técnica.**

Los impactos que los servicios del subprograma otorgan a los productores, son difíciles de medir ya que es necesario un proceso de maduración de sus efectos. Las acciones desarrolladas por los PSP en la operación del subprograma fueron dirigidas hacia el diseño de proyectos productivos y asesoría y consultoría.

Cuadro 4.2.1.1. Acciones e inversión del PRODESCA

Concepto	Acciones %	Inversión %
Diseño de proyecto	42.49	48.82
Asesoría y consultoría	57.51	51.18
Total	100.00	100.00

Fuente: CODESA. Elaboración propia, a partir de información documental proporcionada por la SDR.

De acuerdo a la opinión de los funcionarios del subprograma, así como de los beneficiarios, no se han presentado avances significativos en las inversiones financiadas por PAPIR debido a la participación de los PSP del PRODESCA. Pocos de los entrevistados manifestaron haber tenido algún impacto. Los servicios prestados por los técnicos no lograron incidir en el incremento de la rentabilidad de las UPR, ya que estos servicios se dieron de manera irregular y no fueron permanentes.

Se observó una falta de vinculación entre el PAPIR y el PRODESCA por la falta de proyectos productivos integrales acompañados por una adecuada asistencia técnica de los PSP.

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

El subprograma ha influido muy poco en el desarrollo de capacidades gerenciales, productivas y técnicas de los productores. Esto indica que el PRODESCA no ha enfocado su operación al cumplimiento de los objetivos planteados en las Reglas de Operación.

Las organizaciones de productores desarrollaron capacidades principalmente en actividades de gestión, debido a la elaboración de solicitudes, tramitación y recepción de los apoyos, aspectos en los que recibieron la asistencia técnica de los PSP.

4.2.3. Contribución de este subprograma en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales para los beneficiarios.

A través de la operación del Programa en el Estado, se fomentó el mercado de trabajo para un importante número de Prestadores de Servicios Profesionales.

La contribución del subprograma en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales para los beneficiarios, es el sostenimiento del empleo para profesionistas relacionados con el sector en el Estado. Es importante resaltar que sin la inversión que realiza el subprograma, los beneficiarios no tendrían acceso a estos servicios. Se requiere de un mayor compromiso, permanencia y resultados de los PSP con los productores y las organizaciones para que estos puedan participar en el pago de de estos servicios.

4.2.4. Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los prestadores de servicios profesionales (PSP).

El perfil profesional de los PSP que participan en el subprograma, en términos generales cumple con formación en carreras afines al sector agropecuario. En los ejercicios anteriores del PRODESCA, los prestadores de servicios profesionales tuvieron

capacitación para el desarrollo de capacidades la cual fue considerada como insuficiente, durante 2004 los PSP no recibieron ningún tipo de capacitación, por lo que no se ha tenido impacto en el desarrollo de capacidades lo que representa un pendiente por atender del subprograma.

4.2.5. Impactos del PRODESCA en la generación de una cartera de proyectos.

Los impactos del subprograma, se encuentran directamente relacionados con la capacitación y asistencia técnica en aspectos de organización formal de los productores, en la detección de sus necesidades y potencialidades y en la elaboración de proyectos de reconversión productiva o comercial.

Debido al tipo de apoyos contemplados en las solicitudes apoyadas mediante proyectos productivos, y a que estos se elaboraron con el objetivo de cumplir con los requisitos para ser apoyados, el volumen de las inversiones generadas por esos proyectos no lograron generar impactos en los beneficiados, que aunado a eso, los productores sólo se integran en grupos para solicitar los apoyos, y una vez que los reciben estos grupos se desintegran, además que la mayoría de los proyectos contemplan solo acciones dirigidas a la producción primaria; y los proyectos se elaboran sin un enfoque de viabilidad económica.

4.3. Impactos de PROFEMOR

4.3.1. Fortalecimiento institucional.

El Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) tiene por objetivo el apoyar a los grupos organizados para que desarrollen capacidades de participación y autogestión, se apoya la consolidación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS), tanto distritales como municipales.

La Consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural Sustentable es una tarea pendiente, para lo cual es necesaria la coordinación de las instancias normativas y operativas que participan en el subprograma, para que los consejos municipales y distritales operen de manera regular.

En general las instancias participantes en el subprograma consideran solo la mitad de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural Sustentable se encuentran operando, el resto solo cumplió con la formalidad de constituirse sin un compromiso real generar beneficios para sus municipios.

No se ha logrado el fortalecimiento y desarrollo de capacidades en los municipios del Estado. Para la generación participativa de planes municipales es necesario dar mayor difusión de los objetivos del subprograma, lograr la integración de verdaderos Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, que se cuente con coordinadores comprometidos en la realización de diagnósticos y planes de trabajo y establecer reglas claras para el proceso de municipalización.

Hasta el momento los planes y decisiones tomadas por los consejos municipales no se han toman en cuenta para la planeación y falta de actualizar los diagnósticos y planes municipales.

No se ha logrado que las inversiones priorizadas en los planes municipales sean tomadas en cuenta para su financiamiento, esto a pesar de que el PROFEMOR tiene ya 3 años de estar operando y tanto las instancias normativa, operativas y autoridades municipales no tengan claro los objetivos y alcances de este subprograma en beneficio de la municipalización.

4.3.2. Consolidación de las organizaciones económicas.

Las acciones realizadas por el subprograma en la consolidación de las organizaciones económicas, no fueron representativas dado que desde la planeación no se contempló el apoyo de acciones para la consolidación organizativa.

De acuerdo con los resultados obtenidos en las de encuestas y entrevistas realizadas, solo un pequeño porcentaje de los beneficiarios pertenece a una organización económica, lo que indica que no se ha generado avance en la consolidación de las organizaciones, dentro de la operación del subprograma no se da prioridad en la entrega de apoyos a grupos de productores organizados; la mayoría afirmó que la organización se constituyó para acceder al apoyo de Alianza, sólo el 50.0 % aún se mantiene como grupo, lo que nos indica que los productores no han encontrado los beneficios para pertenecer a una organización legalmente constituida, por lo que es necesario establecer mecanismos de verificación de las organizaciones para que puedan acceder al subprograma, así mismo apoyar a estos grupos acompañados de proyectos productivos, para poder alcanzar impactos reales a mediano y largo plazo, de lo contrario, se seguirán teniendo muy pocos impactos.

Cuadro 4.3.2.1. Inducción y consolidación de las organizaciones económicas

	Bastante	Poco	Nada
Prioridad a grupos de productores para la entrega de apoyo	33.3 %	55.5 %	11.1 %
	Mantiene	Desaparece	
Permanencia de organizaciones de productores	50.0 %	50 %	
	Aumento	Disminuye	Permanece
Proporción de recursos canalizados	25.0 %	0.0 %	75.0 %

Fuente: CODESA. A partir de entrevistas a otros actores.

4.3.3. Fomento empresarial.

En las metas programáticas para el ejercicio 2004 se contempló el apoyo para el mejoramiento de la estructura interna, a través de giras de intercambio, becas, encuentros estatales o nacionales, seminarios, publicaciones y estudios especializados.

4.4. Temas de interés específicos de evaluación de impactos

4.5. Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto

Al no contarse al inicio de la operación del Programa, con una estrategia para el desarrollo rural en la entidad, no se establecieron indicadores de impacto en la planeación y orientación de las inversiones, en el desarrollo del mercado de servicios profesionales, así como, pocos avances en el proceso de municipalización.

Los apoyos fueron entregados a productores de bajos ingresos y de zonas marginadas, los cuales han incrementado la capitalización de sus unidades de producción, cumpliendo con uno de los objetivos del Programa.

Las sinergias establecidas entre PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR son pocas, derivada de lo deficiente de los proyectos elaborados por PSP, de manera que se debe trabajar en fortalecer la calidad de los proyectos, el fortalecimiento de organizaciones y la efectiva participación de los beneficiarios.

El bajo nivel de los impactos logrados por el Programa, que se origina en general en la selección de apoyos y en el desarrollo de las organizaciones, la falta de capacitación y asistencia técnica, y a que los apoyos se encaminaron básicamente a fortalecer la actividad primaria sin que las acciones se eslabonaron a la transformación y comercialización.

La elaboración de proyectos integrales ligados a cadenas productivas, no se realizaron en el Estado, debido a la falta de estudios que sustenten eficazmente su elaboración con la solidez de datos que se requiere en cuanto a cadenas productivas y a diagnósticos participativos de los productores agropecuarios.

El ingreso bruto generado por el Programa a los beneficiarios en el 2002, fue negativo y correspondió al **- .015%** con respecto a la inversión realizada por los gobiernos federal y estatal sin considerar la aportación de los productores. Se crearon 21 empleos, con un costo de \$ 4'637,000 por empleo generado.

La Consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural Sustentable es una tarea pendiente, es necesaria la coordinación de las instancias y los consejos municipales y distritales.

No se ha logrado que las inversiones priorizadas en los planes municipales sean tomadas en cuenta para su financiamiento, las instancias normativa, operativas y autoridades municipales no tienen claros los objetivos y alcances del subprograma, aunque se observó durante la evaluación esfuerzos importantes para la municipalización del Programa de Desarrollo Rural.

Las acciones realizadas por el subprograma en la consolidación de las organizaciones económicas no fueron representativas. No se contemplaron acciones para la consolidación organizativa durante el ejercicio 2004.

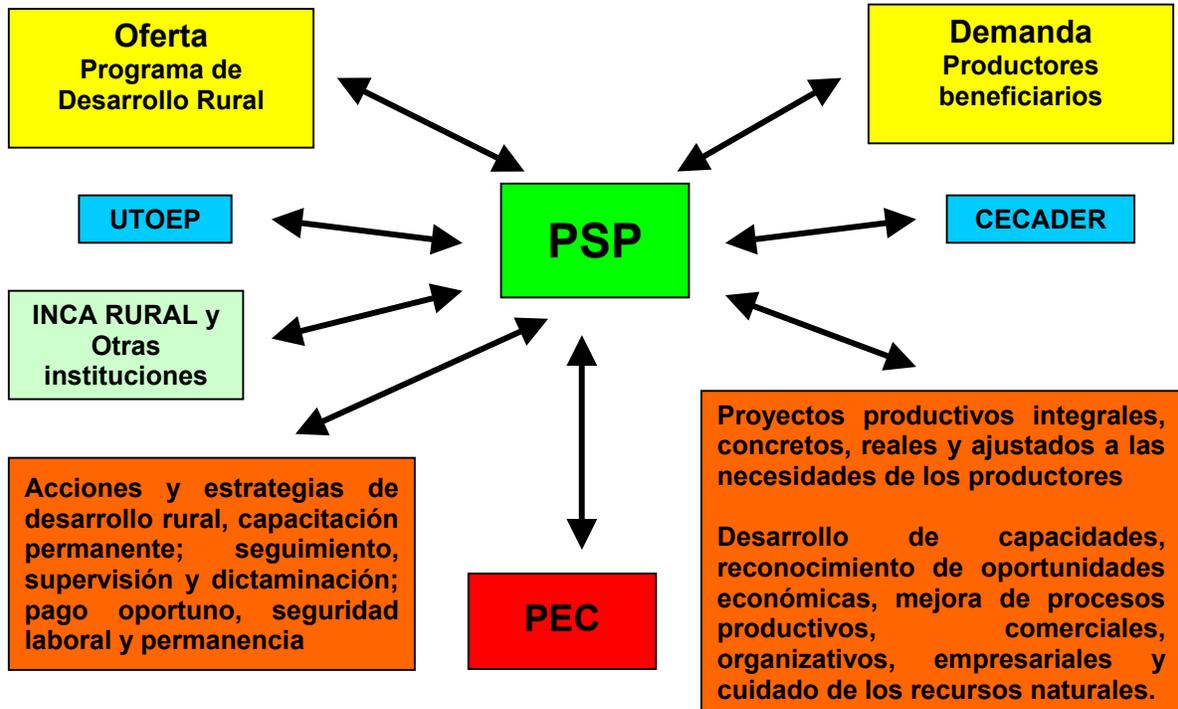
Las acciones desarrolladas por los PSP en la operación del subprograma fueron dirigidas hacia el diseño de proyectos productivos y asesoría y consultoría.

Dentro de la operación de PRODESCA, la actividad de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) se dio básicamente en la integración de grupos de productores y la elaboración de proyectos productivos para el cumplimiento de los requisitos establecidos en las Reglas de Operación del Programa.

Contrario a lo expresado en el diseño del PRODESCA, el principal actor en la operación del subprograma es el PSP, ya que este es el interlocutor entre los productores

beneficiarios y los funcionarios directivos y operativos; y de ellos depende en gran parte el éxito del Programa.

Figura 4.5.1. Papel del PSP dentro de la operación del Programa



Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

El objetivo de este capítulo es el de formular las conclusiones de la evaluación, a partir de la articulación de los planteamientos medulares desarrollados en los capítulos precedentes, que permitan elaborar y sustentar recomendaciones con alto grado de aplicación y utilidad para mejorar la eficacia operativa y los impactos del Programa en el Estado.

5.1. Conclusiones.

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

Los factores condicionan el desarrollo rural en la entidad son en mayor o menor medida los bajos índices de productividad, el alto índice de analfabetismo y el minifundismo que son determinantes para elevar los niveles de ingreso y empleo de los productores, una alta migración por falta de oportunidades de desarrollo social, tecnológico y económico, así como una sobreexplotación de los recursos naturales y limitada utilización de tecnologías de bajo costo apropiadas a las condiciones de cada región y tipo de productores.

Otros aspectos que inciden en los productores agropecuarios de la entidad, son la insuficiencia e ineficacia de la prestación de servicios capacitación y asistencia técnica para cubrir las necesidades. La falta de integración de las cadenas agroalimentarias debida a grandes problemas organizativos por parte de los productores. Además de la falta de liquidez y de financiamiento al campo, así como el exceso de trámites.

En general el productor poblano no ha podido alcanzar el nivel de competitividad requerido, y se ve desplazado por productores de otras regiones que son altamente competitivos debido a sus volúmenes de producción y a la calidad de sus productos.

Existen programas e instrumentos sectoriales (federales y estatales) que confluyen en el Estado, a través de cuales los Gobiernos Federal y Estatal han tratado de promover el desarrollo rural, sin que exista un proceso de planeación conjunta que permita vincular los diferentes programas e instrumentos y de esta manera cubrir de manera integral las necesidades de los productores del sector agropecuario en la entidad.

5.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa.

En la distribución de los recursos y beneficiarios de cada uno de los subprogramas se percibe la falta de políticas, estrategias, líneas de acción para el desarrollo rural en la entidad, actividades que deben ser realizadas por el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable de acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación de la Alianza Contigo vigentes para 2004.

La falta de una planeación adecuada que defina con visión integral del desarrollo rural en la entidad, ha provocado que las acciones apoyadas por el PAPIR, hayan tenido muy poco impacto en aspectos de ingreso y empleo, capitalización de las unidades de producción rural, cambio técnico, producción y productividad, integración de cadenas agroalimentarias y reconversión productiva.

El PRODESCA, solo ha logrado avanzar en el desarrollo de capacidades de gestión y capitalización de las UPR, esto debido a que las acciones de los PSP contratados por el subprograma estuvieron ligadas principalmente con la tramitación y recepción de los apoyos.

Para el fortalecimiento institucional, se dieron acciones para la integración de consejos municipales y distritales, los cuales fueron instalados formalmente y operaron de manera regular un número importante de ellos elaborando diagnósticos y planes de trabajo.

No se dieron acciones para fomentar la consolidación organizativa y fomento empresarial, la mayoría de los grupos que fueron apoyados, no tienen una representación jurídica y se constituyeron solo para acceder al apoyo de Alianza.

Con la integración de tres subprogramas, el diseño del Programa intenta favorecer el desarrollo del capital humano, físico y social, este proceso es uno solo y debe ser integral. Un factor que ha incidido en la operación aislada de los tres subprogramas es que cada uno de ellos se programa de manera independiente, por lo que existen presupuestos, acciones y metas por separado. La adecuada articulación de los subprogramas es fundamental para la estrategia de desarrollo rural en el Estado.

El papel que debe jugar la CDR en el Estado, es elemental en la implementación de las estrategias, coordinación de los actores y seguimiento de los procesos operativos; ya que en esta instancia debe tener clara la visión del desarrollo estratégico del programa.

No se han aprovechado los elementos de diseño para una operación más eficiente y eficaz del Programa, por lo que no se ha logrado dar impulso a proyectos y acciones de desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional para favorecer la integración de cadenas productivas.

Una etapa crítica que dificulta el proceso de gestión de solicitudes, es la falta de una definición precisa de los criterios técnicos para la selección y aprobación de solicitudes y una mejor focalización de beneficiarios.

Debido a la inadecuada selección de los apoyos, la escasa asistencia técnica a los productores y a la falta de seguimiento de los proyectos apoyados, el resultado de las inversiones realizadas durante los años que a operado en Programa en el Estado, no han logrado mejoras en la economía de los productores.

Los productores no tienen la información suficiente sobre los objetivos y alcances del Programa, estos no participan en el proceso de gestión y operación, los PSP se han convertido en los interlocutores de los beneficiarios y las instancias operativas del Programa, los productores solo ven a los PSP como necesarios en la elaboración de proyectos y gestión de solicitudes para poder acceder a los apoyos.

El INCA Rural a través de los Formadores de Formadores, al inicio de la operación del programa impartió talleres de capacitación para la contratación de los PSP, esta tuvo la finalidad de proporcionar elementos metodológicos necesarios para el desarrollo de capacidades técnicas, administrativas y de gestión. Durante el ejercicio 2004 no se observaron actividades de capacitación para los prestadores de servicios profesionales.

Las acciones realizadas entre el CECADER y la UTOEP en el ejercicio 2004 fueron limitadas debido a una mala interrelación entre ellas, estas dos instancias estuvieron condicionadas para su buen desempeño. El CECADER depende de la información y de los recursos transferidos por la UTOEP para hacer la supervisión; la UTOE depende del dictamen positivo de la instancia de supervisión para hacer los pagos a los PSP y para cerrar su ejercicio

Los planes de desarrollo municipal realizados por los coordinadores municipales, en general están orientados a la detección de la problemática municipal y plantean su solución en tres líneas de acción: la ambiental, la económica y la social. Estos planes fueron elaborados mediante reuniones de trabajo y talleres participativos con autoridades, representantes de organizaciones y productores que integran los consejos de cada municipio.

Estos planes no han tenido la difusión adecuada por lo que no son del conocimiento de los funcionarios directivos y operativos del programa y no han servido para la toma de decisiones. Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) no participan en la planeación, la distribución de recursos y selección de apoyos del Programa.

Un aspecto que aun queda pendiente es la promoción y gestión de proyectos diseñados a partir de estas estrategias establecidas en los planes municipales y su vinculación con las diferentes dependencias e instituciones de financiamiento que inciden en el desarrollo rural.

El PROFEMOR dispone como instrumento para la consolidación de las organizaciones, servicios profesionales para actividades gerenciales, para fortalecer la estructura interna, su equipamiento informático y de oficina, para impulsar la administración diferenciada en las organizaciones, y redes económicas y financieras que contribuyan a su inserción adecuada en las cadenas productivas, desarrollando su integración y alianzas que agreguen valor a su producción, mejoren su capacidad financiera, de proveeduría y la prestación de servicios. Estas herramientas del Programa no se han utilizado para la conformación y consolidación de estructuras internas de las organizaciones económicas

5.1.3. Principales impactos:

Los impactos en ingreso y empleo fueron muy limitados a pesar de que estos indicadores están establecidos como prioritarios dentro de los objetivos del programa. El tipo de componentes entregados por el programa fue fundamental para la obtención de impactos, en general los apoyos fueron destinados a la producción primaria y a productores de subsistencia principalmente para traspatios.

Se observo una falta de vinculación entre el PAPIR y el PRODESCA por la falta de acompañamiento de los proyectos productivos integrales con una adecuada asistencia técnica de los PSP. Es importante destacar que sin la inversión que realiza el

subprograma, los beneficiarios no tendrían acceso a estos servicios, se requiere de un mayor compromiso, permanencia de los PSP con los productores y las organizaciones.

Se observa que tanto las instancias normativa y operativas, así como las autoridades municipales no tienen claros los objetivos y alcances del beneficio del proceso de municipalización.

Al no contarse al inicio de la operación del programa, con una estrategia para el desarrollo rural en la entidad, no se establecieron indicadores para la evaluación de impactos en la orientación de las inversiones, impactos en el desarrollo del mercado de servicios profesionales, así como, para los avances del proceso de municipalización.

5.2. Recomendaciones.

5.2.1. Entorno y resultados del Programa.

Es importante aprovechar la potencialidad del programa, que radica en su diseño, ya que contempla aspectos generales para impulsar el desarrollo rural en el Estado, estableciendo metas multianuales para que la planeación del programa sea a largo plazo, además del establecimiento de proyectos y apoyos estratégicos, con la supervisión y monitoreo permanente.

Es necesario realizar acciones para establecer criterios de selección más adecuados para un mejor uso de los recursos invertidos por el programa. Una opción podría ser el establecer como criterio de selección, un esquema de puntaje para aspectos de marginación, pertenencia a grupos prioritarios, grupos organizados formalmente, calidad técnica y económico-financiera de los proyectos, generación de empleo e ingreso, agregación de valor, etc., en la que se les dé un peso específico a cada uno de estos aspectos de acuerdo a la orientación y criterios de la política estatal.

Se recomienda realizar un taller de actualización a funcionarios de las instancias de diseño y planeación sobre políticas sectoriales, alcances y objetivos de los programas de Desarrollo Rural, donde se analicen las Reglas de operación, los resultados de la evaluación externa y los diagnósticos y planes de desarrollo municipales, con la finalidad de unificar criterios, establecer mecanismos para en la distribución de recursos, definición de metas, y mayor integración entre los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

Es fundamental que se tengan claros los lineamientos estratégicos de política estatal para el desarrollo rural, para una adecuada articulación de los subprogramas la selección rigurosa de los beneficiados y contratación de PSP, mayor compromiso de los funcionarios de las ventanillas receptoras; y seguimiento y verificación durante todo el proceso.

Se deben de realizar mayor número de acciones para la difusión del Programa, con el objetivo primordial de que los productores conozcan y entiendan los alcances, derechos y obligaciones que tienen al participar en el, integrando los municipios en esta tarea a través del los CMDRS.

Es importante que el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) en cumplimiento con lo establecido en las Reglas de Operación, defina y proporcione los lineamientos, prioridades y estrategias de desarrollo rural en el Estado.

La Comisión de Desarrollo Rural (CDR), debe orientar los apoyos del Programa en el contexto de las políticas, estrategias y programas del desarrollo agropecuario y rural determinadas por el CEDRS en la entidad.

Se deben utilizar los diagnósticos ya elaborados para identificar áreas de oportunidad para que los recursos tanto del programa como de otras fuentes, incluyendo las remesas que les llegan del exterior, puedan ser aprovechados en negocios productivos con los que realmente se logre el desarrollo de los beneficiarios.

5.2.2. Gestión del Programa en temas relevantes.

Es necesario establecer mecanismos de control y verificación para la participación de las organizaciones que son apoyadas por el programa, las solicitudes vía proyecto deberán apoyar a las organizaciones que estén formalmente constituidas y puedan garantizar impactos a mediano y largo plazo.

Es importante poner énfasis en la eficacia y eficiencia de la relación entre UTOEP y CECADER ya que son determinantes para el adecuado desempeño de ambas instancias en actividades de contratación, supervisión, dictamen y pago a los PSP.

Se deben generar mecanismos más eficientes para identificar a grupos consolidados aunque no estén legalmente constituidos que sean apoyados por el programa. Así como, promover un mayor involucramiento de los PSP con las organizaciones ya que de ellos dependen los impactos esperados.

Es importante diseñar una metodología de evaluación de los proyectos para su autorización, con la adecuada capacitación de los encargados de la validación y aprobación de los proyectos, para así poder contar con criterios de selección de proyectos que sean detonadores del desarrollo.

Se deben establecer reglas claras para el proceso de municipalización, apoyando una difusión y capacitación permanente a los actores de desarrollo rural en cada municipio de la entidad para lograr la integración de verdaderos Consejos, que cuenten con coordinadores eficientes en la realización y actualización de diagnósticos y planes de trabajo municipales.

5.2.3. Impactos.

Un área de oportunidad que debe explorarse como una opción que garantice resultados de las inversiones realizadas por el programa, es el establecimiento de apoyo a proyectos con garantía líquida, contemplados en las Reglas de Operación.

Se debe fortalecer la figura del PSP a través de un mejor proceso selección; capacitación, seguridad laboral y pago oportuno; apoyados con acciones de seguimiento, validación y dictaminación de las actividades que realizan, estableciendo estímulos en función de los resultados de su trabajo.

Es necesario que la UTOEP y los CMDRS participen de manera presencial en la firma de los contratos entre productores y PSP, y así aprovechar esta reunión para que los productores conozcan los procedimientos y objetivos del PRODESCA, así como sus derechos, obligaciones y puedan exigir a los PSP el cumplimiento de su trabajo.

El PRODESCA debe incluir en su programación acciones de capacitación en aspectos de producción, administración, gestión y comercialización que complementada con las actividades de otros programas se puede dar una capacitación integral, continua y permanente, pudiera ser un factor para detonar el desarrollo de capacidades en la población rural.

Dentro del proceso de municipalización del Programa de Desarrollo Rural que se ha iniciado en el 2005 y debido a lo limitado de los recursos asignados a algunos municipios, cobra suma importancia la mezcla de recursos de los diferentes programas de la Alianza y de programas complementarios de otras instancias y dependencias, para potenciar los recursos en el apoyo a mayor número de proyectos y productores.

Es necesario que los diagnósticos y planes municipales sirvan para la generación de proyectos productivos integrales acordes a las necesidades y potencialidades de cada municipio, así como incentivar la participación de las autoridades de los ayuntamientos en acciones de desarrollo rural en sus municipios.

Es importante que a los planes de desarrollo municipales se les dé difusión entre los funcionarios directivos y operativos del programa, para que se tomen en cuenta para el diseño de líneas estratégicas de desarrollo. El Plan de Desarrollo Municipal debe ser la base para orientar las decisiones y acciones con una visión integral de desarrollo municipal.

Para alcanzar un adecuado desarrollo de un mercado de servicios profesionales en el Estado, se debe contar con la permanencia de los PSP en las comunidades y promover la participación de los productores con recursos propios en el pago de los servicios que le son proporcionados.

Impulsar la participación de los municipios, como ventanilla receptora de solicitudes, así como en el proceso de la validación y autorización de proyectos productivos y de grupos de productores que deben ser apoyados.

Fortalecer las actividades del SISER, con la integración de los municipios en apoyo de los CADERS y DDR, para que la información a nivel municipal sea el punto de partida para el establecimiento de un sistema de información municipal, regional y estatal.

Bibliografía

- COESPO. Información estadística del Estado de Puebla Consejo Estatal de Población
- COESPO. Información estadística del Estado de Puebla. Consejo.
- COESPO. Perfil Sociodemográfico del Estado de Puebla, 2001
- CONAPO. Índices de Marginalidad. 1995.
- INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Puebla 2002
- INEGI. Censo Agropecuario
- INEGI. Censo Nacional de Población y Vivienda 2000
- INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), datos anualizados 1992-2002.
- INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. PIB por Entidad Federativa, 1993-2001
- INEGI. XII Censo general de población y vivienda 2000.
- Presidencia de la Republica. Plan Nacional de Desarrollo 2000-2005
- Gobierno Del Estado de Puebla. Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011
- SAGAR. Programa Nacional de Atención a Regiones Prioritarias 1999
- SAGARPA. Reglas de operación de la Alianza para el Campo 2003
- SAGARPA. Reglas de operación de los Programas de Desarrollo Rural 2003
- SAGARPA. Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera, SIACON.
- SAGARPA-SDR. Base de datos de Beneficiarios 2002
- SAGARPA-SDR. Base de datos de Beneficiarios 2004
- SAGARPA-SDR. Base de datos de Funcionarios y otros actores 2004
- SEDESOL. Estrategia de Micro regiones Puebla 2003
- SEDESOL. ENIGH 2000 y ENIGH 2002 del INEGI.

SDR. Anexos Técnicos 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004

STPS. Encuesta Nacional de Empleo. 2004

UA. FAO-SAGARPA. Guía Metodológica para la Evaluación Alianza Contigo 2004