



Evaluación Alianza para el Campo 2004



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

SAGARPA



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Querétaro

MÉXICO

Septiembre de 2005

Informe de Evaluación Estatal
Programa Desarrollo Rural

Querétaro

Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERETARO

Lic. Francisco Garrido Patrón
Gobernador Constitucional del Estado

Lic. Héctor Samuel Lugo Chávez
Secretario de Desarrollo Agropecuario

Ing. Sydney Mergruen Espinosa
Director de Fomento y Desarrollo
Agropecuario

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

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. Manuel Valdés Rodríguez
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Manuel Valdés Rodríguez. Presidente

Lic. Héctor Lugo Chávez. Secretario

M.V.Z. Enrique Ceceña Martorell. Representante de la SAGARPA. Presidente suplente

Ing. Gabriela Lucas Deecke. Representante del Gobierno del Estado. Secretario suplente

Ing. Sergio Loustanau Velarde. Representante de la Gerencia de la CNA. Vocal

Ing. Martín Mazón Alonso. Representante de los Profesionistas y Académicos. Vocal

Dr. Gilberto Herrera Ruiz. Representante de los Profesionistas y Académicos. Vocal

Ing. Miguel Ozores Irastorza. Representante de los Productores. Vocal

Lic. José Antonio Tamez Lezama. Coordinador

Evolución Integral S.A. de C.V.

M.C. Mario Rivera Pérez.- Responsable de la Evaluación

Tabla de contenido)

	Página
Índice de cuadros	v
Índice de figuras	vi
Índice de anexos	vii
Siglas	viii
Presentación	ix
Resumen ejecutivo	1
Introducción	6
Capítulo 1. Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa ...	9
1.1. Comportamiento de variables clave de acuerdo con los estratos de productores	9
1.1.1. Entorno estatal de la economía rural	9
1.2. Identificación de factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural en la entidad	13
1.3. Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial (federal y estatal) a las condiciones del desarrollo rural en el Estado ...	14
1.4. Orientación básica del Programa en el Estado (objetivos, población objetivo y apoyos otorgados)	15
1.5. Otros programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural en Querétaro: principales lineamientos de política, acciones que desarrollan y recursos asignados	15
1.6. 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	16
Capítulo 2. Principales resultados y tendencias del Programa	17
2.1. Resultados	17
2.1.1. Evolución de la inversión del Programa por fuente de aporte (gobiernos Federal y Estatal, y productores) y distribución geográfica ..	17
2.1.2. Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso entre las regiones rurales marginadas de la entidad	18
2.2. Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes apoyados en el Estado	19
2.2.1. Número y tipo de beneficiarios y atención a grupos prioritarios	19
2.2.2. Apoyos otorgados y su relación con las principales necesidades estatales	20
2.2.3. Cobertura geográfica de los apoyos por subprogramas	21
2.3. Estimación de resultados acumulados en áreas principales	22
2.4. Resultados específicos en 2004	22
2.5. Análisis de indicadores de gestión e impacto presentados en evaluaciones internas del Programa	23
2.6. Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno	24

2.6.1.	Evolución del grado de atención del Programa a la problemática estatal: funcionalidad del diseño y congruencia de las acciones impulsadas en el Estado (atención a grupos y regiones prioritarias, distribución de los recursos por tipo de beneficiario)	24
2.6.2.	Potencialidades del Programa para atender los retos del entorno	24
Capítulo 3.	Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes	26
3.1.	Avances en la instrumentación de conceptos clave en el diseño del Programa	26
3.1.1.	Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural	26
3.1.2.	Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos	26
3.1.3.	Focalización de los beneficiarios	27
3.1.4.	Evolución en la orientación del Programa	27
3.2.	Evolución del proceso de asignación de recursos	27
3.2.1.	Apropiación del Programa por parte del Gobierno Estatal	27
3.2.2.	Operatividad de los acuerdos tomados por las Comisiones de Desarrollo Rural (CDR) en el Estado	28
3.2.3.	Recepción de proyectos: abierta o de acuerdo a las prioridades del Estado y del Municipio	28
3.2.4.	Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos del Programa	29
3.2.5.	Funcionalidad de la operación UTOE-Gobierno del Estado	29
3.3.	Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes	29
3.3.1.	Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes	29
3.3.2.	Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes	30
3.3.3.	Seguimiento a procesos innovadores en la entidad	30
3.4.	Seguimiento a proyectos exitosos	30
3.4.1.	Desempeño de los proyectos apoyados en años previos	30
3.4.2.	Trascendencia de los proyectos exitosos	31
3.4.3.	Identificación de casos exitosos en la asignación de recursos	31
3.5.	Capitalización de las UPR y de las Organizaciones Económicas (OE) apoyadas por el PAPIR	32
3.5.1.	Avances en la apropiación del subprograma por parte del Gobierno Estatal y los productores	32
3.5.2.	Orientación del subprograma	32
3.5.3.	Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos	33
3.5.4.	Fondos de Garantía Líquida	33
3.5.5.	Diseño del subprograma	33
3.6.	Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)	33
3.6.1.	Avances en la apropiación del subprograma por parte del Gobierno Estatal y los productores	33
3.6.2.	Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales ...	33
3.6.3.	Interacción con el CECADER y el INCA Rural	34
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	34
3.6.5.	Contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural	34
3.6.6.	Participación de los PSP's en la formulación de proyectos como instrumentos de desarrollo rural	35

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

3.6.7	Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP's	35
3.6.8	Mecanismos de pago a los PSP's	35
3.6.9	Red de PSP's	35
3.6.10	Casos de éxito	35
3.7.	Fortalecimiento Institucional, Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR)	36
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)	36
3.7.2.	Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a nivel municipal	37
3.7.3.	Planes municipales de desarrollo rural sustentable	37
3.7.4.	Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal	37
3.7.5.	Papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa	38
3.7.6.	Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR	38
3.7.7.	Casos de éxito	38
3.8.	Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)	38
3.8.1.	Selección de las organizaciones beneficiadas	38
3.8.2.	Participación de las organizaciones en el subprograma	38
3.8.3.	Consolidación de las organizaciones	39
3.8.4.	Fomento empresarial	39
3.8.5.	Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR	39
3.8.6.	Casos de éxito	39
3.9.	Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa	40
Capítulo 4.	Evaluación de impactos	42
4.1.	Impactos de PAPIR	42
4.1.1.	Impactos de indicadores de primer nivel: ingreso y empleo	42
4.1.2.	Impactos en indicadores de segundo nivel	46
4.1.3.	Análisis de los resultados de los indicadores por tipo de beneficiario (primer y segundo nivel)	48
4.1.4.	Análisis de los resultados de los indicadores por categorías de la inversión (tipo de componente)	50
4.2.	Impactos del PRODESCA	50
4.2.1.	Impactos indirectos del PRODESCA sobre los beneficiarios con inversiones físicas financiadas por el PAPIR. Análisis de los resultados de los indicadores por categorías de inversión con y sin servicios de asistencia técnica	50
4.2.2.	Impactos de PRODESCA en el desarrollo de capacidades gerenciales, productivas y técnicas de los productores	50
4.2.3.	Contribución de este subprograma en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales para los beneficiarios	51
4.2.4.	Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los PSP's	51
4.2.5.	Impactos del PRODESCA en la generación de una cartera de proyectos	52
4.3.	Impactos del PROFEMOR	52
4.3.1.	Fortalecimiento institucional	52
4.3.2.	Consolidación de las organizaciones económicas	52
4.3.3.	Fomento empresarial	52

4.4.	Temas de interés específicos de evaluación de impactos	53
4.5.	Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto	53
Capítulo 5.	Conclusiones y recomendaciones	55
5.1.	Conclusiones	55
5.1.1.	Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno en el Estado	55
5.1.2.	Principales resultados de la evolución de la acción del Programa	55
5.1.3.	Principales impactos	57
5.2.	Recomendaciones	57
5.2.1.	Entorno y resultados del Programa	57
5.2.2.	Gestión del Programa en temas relevantes	57
5.2.3.	Impactos	58
Bibliografía		59

Índice de cuadros

	Página
Cuadro R.1. Querétaro, distribución del presupuesto del Programa 2002-2004 ...	4
Cuadro 1. Criterios de asignación y porcentaje mínimo de inversión del Programa de Desarrollo Rural	15
Cuadro 2. Distribución de la inversión del PAPIR a nivel municipal	18
Cuadro 3. Querétaro: Beneficiarios y montos de inversión anual	20
Cuadro 4. Apoyos según tipo de productor (2002-2004)	20
Cuadro 5. Distribución de los apoyos a nivel municipal y por prado de marginalidad	21
Cuadro 6. Resultados del Programa de Desarrollo Rural 2004	23
Cuadro 7. Querétaro, nivel de ingresos promedio 2002	43
Cuadro 8. Querétaro, tipos de componentes otorgados en 2002	43
Cuadro 9. Querétaro, creación de empleos en la actividad agrícola, 2002	45
Cuadro 10. Querétaro, creación de empleos en la actividad pecuaria, 2002	45
Cuadro 11. Querétaro, creación de empleos en actividades No agropecuarias, 2002	45
Cuadro 12. Querétaro: inversión y capitalización 2002 vs 2004	46
Cuadro 13. Querétaro, índice de primer nivel por tipos de beneficiarios, 2002	48
Cuadro 14. Querétaro, índices de segundo nivel por tipos de beneficiarios, 2002	49

Índice de figuras

	Página
Figura 1. Estado de Querétaro: División Regional	11

Índice de anexos

Anexo 1. Metodología de evaluación

Anexo 2. Descripción de la Tipología de Productores

Anexo 3. Soporte estadístico

Anexo 4. Tema de interés para el Estado: “Propuesta para la valoración de la Unidad Técnico Operativa Estatal (UTOE)”

Siglas

APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDRS	Comisión de Desarrollo Rural Sustentable
CECA	Centro de Capacitación Agropecuaria de Ajuchitlán A.C.
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural Sustentable
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CEGEO	Coordinación General de Enlace y Operación
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FOFAE	Fondo de Fomento Agropecuario del Estado
FONAES	Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista
OE	Organización Económica
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición
PBIZM	Productores de Bajos Ingresos de Zonas Marginadas
PEA	Población Económicamente Activa
PEI	Población Económicamente Inactiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
RENRUS	Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable
ROA	Reglas de Operación de Alianza
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDEA	Secretaría de Desarrollo Agropecuario
SEDESU	Secretaría de Desarrollo Sustentable
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
TLC	Tratado de Libre Comercio
TMC	Tasa Media de Crecimiento
UA-FAO	Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

La Empresa Evolución Integral S.A. de C.V. agradece al Gobierno del Estado de Querétaro, al Comité Técnico de Evaluación Estatal y al Comité Técnico del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado (FOFAE), la oportunidad de participar en el proceso de evaluación del Programa de Desarrollo Rural del ejercicio fiscal 2004.

Evolución Integral S.A. de C.V., tiene la experiencia, los principios y el compromiso profesional para generar una evaluación de calidad que coadyuve al mejor desarrollo de los programas públicos, y, en especial, a los vinculados con el sector agropecuario. Para elaborar esta evaluación se integró un grupo interdisciplinario de profesionales que aportaron sus competencias, experiencias y conocimientos materializados en un documento único realizado con objetividad, cuidado y calidad.

El método aplicado en la evaluación del año 2004 fue diseñado por los asesores técnicos de la UA-FAO, y se considera como un esfuerzo complementario al que se ha venido realizado en los años anteriores, ya que procuró dar una imagen más amplia sobre el funcionamiento de otros Programas emprendidos por la Alianza. Incluye también un trabajo más preciso sobre el entorno y las propuestas del Programa para atenderlo, razón por la cual el evaluador responsable le dio mayor importancia a la observación del desarrollo rural, al análisis continuo y la evolución en sus aspectos programáticos, a los procedimientos de aplicación y a los impactos productivos del 2002 (de primer y segundo nivel), al análisis de los factores críticos y restrictivos de los tres subprogramas, y con base en ello se desarrollaron conclusiones y recomendaciones.

El proceso de evaluación fue dirigido en su totalidad por el Comité Técnico Estatal de Evaluación, el cual fue responsable del proceso de licitación, contratación, supervisión de los trabajos, así como del proceso de revisión, calificación y dictamen. Evolución Integral S.A. de C.V. agradece el esfuerzo realizado por este Comité.

Las evaluaciones de los Programas de la Alianza Contigo son parte del desarrollo rural nacional, en el cual se tiene una responsabilidad compartida para lograr una mejor equidad social y una distribución más equilibrada del ingreso. La evaluación de programas públicos no supe a las actividades precedentes a los Programas, en especial a las de planeación y diseño. La evaluación mide en última instancia el desarrollo de las acciones de los Subprogramas y resalta sus fortalezas y debilidades.

Con base en lo anterior, se reconoce y recomienda el ejercicio de una visión integral de los programas públicos dedicados al desarrollo de la población del sector agropecuario, así como de su planeación y diseño de manera conjunta y en la que interactúen los tres niveles de gobierno con sus diversos instrumentos.

Evolución Integral S.A. de C.V. comparte los esfuerzos de evaluación con los órganos federalizados de la Alianza Contigo, con el objeto de contribuir al bienestar de la población rural en general, así como lograr que los programas públicos tengan mayor efectividad en el ámbito productivo.

Resumen Ejecutivo

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

La incidencia del Programa en la entidad estuvo enfocada a la atención de la población rural que habita en los municipios con índices altos de marginación y que se caracterizan principalmente por tener educación primaria incompleta (26.1%), por tener hogares sin servicios de agua potable y drenaje (16.4%), por vivir en condiciones de hacinamiento (43.7%) y por tener ingresos de hasta 2 salarios mínimos, entre otros.

Un tema sobre el que también el Programa ha puesto mayor énfasis es respecto a la población emigrante, ya que aproximadamente 22.0% de sus habitantes se han desplazado principalmente hacia otra entidad del país. Los municipios con mayor índice de migración son Arroyo Seco (1.68), Cadereyta de Montes (1.23) y Landa de Matamoros (1.14).

Los factores ambientales que mayormente condicionan el desarrollo rural del Estado son: la inapropiada calidad de la tierra para uso agrícola, la mala distribución de lluvias y la carencia de un sistema hidrológico que cubra el territorio estatal. Los cuales junto con la escasa infraestructura de servicios carreteros, ferroviarios y de presas en el norte del Estado, se han combinado para limitar el crecimiento comercial y productivo de las zonas rurales de Querétaro.

Hay instituciones federales que manejan importantes sumas de recursos para impulsar el desarrollo de la población rural a través de otros Programas, pero que no lo hacen desde la misma perspectiva de compartir riesgos y colaborar con los productores, sino con la orientación de facilitar el acceso a fuentes de financiamiento para la creación de infraestructura. Y esta condicionante a mediano y largo plazo resulta contraproducente para los mismos beneficiarios, ya que los limita y acelera su proceso de pauperización.

2. Principales resultados acumulados y tendencias del Programa en el Estado

La participación estatal dentro de la inversión en el Programa ha decrecido considerablemente en los últimos años, hasta alcanzar en el año 2004 una proporción de 7 a 1, lo que señala que los esfuerzos para enfrentar la problemática del desarrollo rural no van a la par con las metas federales. Aún así, el Programa se ha orientado preferentemente a brindar atención a productores que habitan municipios de *Muy Alta* y *Alta* marginación, con la firme intención de mejorar su calidad de vida.

En congruencia con los ajustes que se han realizado sobre las Reglas de Operación, se ha logrado beneficiar a un total de 200 mil productores, que han recurrido al Programa para buscar alguna solución a su difícil situación particular y que han sido apoyados con diversos componentes productivos que les han servido para reforzar algún área de sus unidades de producción o para iniciar algún proyecto productivo en sus localidades.

El Programa ha respondido, dentro de sus propias limitaciones presupuestales, al convertirse en un elemento capaz de generar fuentes de empleo temporal para frenar la

emigración de la población al facilitar la retención de mano de obra dentro de la unidad familiar o para contratar jornales adicionales para incrementar su nivel de ingreso. Pero ha dejado en segundo término el fomento de la integración de cadenas de valor, circunstancia que resalta al no tener continuidad en el total de los proyectos apoyados.

Gracias a que el Estado ha tomado la firme decisión de operar el Programa bajo el lema de: *“siempre y cuando haya recursos disponibles, no hay razón para detener los apoyos”*, es por ello que ha sido distinguido a nivel nacional como el número uno en el ejercicio de sus presupuestos, y su desempeño institucional se ha fortalecido y madurado en los últimos años. Se espera continuar con la misma proyección cuando se inicie el proceso de deslindar responsabilidades operativas y administrativas a los municipios.

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

Un avance clave para la mejor instrumentación del Programa se deriva de la modificación realizada al catálogo de componentes, ya que permite identificar con mayor precisión las carencias reales de los productores que solicitan apoyos para fortalecer la capitalización y abre la posibilidad de darle más seriedad a la continuidad productiva.

La asignación de recursos a toda solicitud que vaya acompañada de un proyecto han servido para que las inversiones tengan un mejor destino, aunque la totalidad de los funcionarios lo reconoce como una exageración. Se sigue aplicando el concepto de *“primero en tiempo, primero en derecho”*.

Sería conveniente que dentro de la gestión del Programa a mediano plazo se tuviera contemplada la instauración de diversas modalidades que puedan beneficiar aún más a los productores, mediante el impulso de esquemas alternativos, tales como el reembolso o la garantía líquida (aunque en la práctica no hay evidencia de que estos estén operando).

Durante la presente evaluación se encontraron ligeros avances dentro del proceso operativo del Programa sobre los aspectos de difusión, recepción, evaluación, notificación del dictamen y pago de los apoyos. Lo anterior es resultado del trabajo coordinado prevaleciente entre las diversas instancias que participan en la gestión del Programa.

Aun cuando los subprogramas siguen operando al cien por ciento de acuerdo con las metas programáticas, todavía no alcanzan una plena integración entre ellos porque existen pequeños vacíos en su funcionalidad operativa y al interior de la estructura organizativa debido a la carencia de lineamientos precisos para efectuar sus respectivas tareas (derivando en una duplicidad de funciones).

Para darle una mayor eficacia al Programa, el CECA ha diseñado manuales de trabajo para simplificar los trámites administrativos y operativos en las funciones relativas a los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR, los cuales están en espera de ser validados por la UTOE. Este es un buen ejemplo a seguir por los municipios para homologar la operación del Programa en los próximos años y asegurar una continuidad en el trabajo.

Mediante la ampliación de la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS), se logró diseñar y fortalecer un foro de exposición que sirve de ejemplo a todos los interesados para mostrar las bondades del Programa desde una perspectiva municipal hasta un horizonte nacional. Sin embargo, se deben intensificar los cursos de

capacitación empresarial entre PSP's para que los proyectos adquieran la visión globalizadora de negocios, es decir: producir, transformar, comercializar e innovar tecnología.

4. Principales impactos del Programa

Para cuantificar adecuadamente los impactos del PAPIR, se tomó como referencia la muestra de beneficiarios del año 2002, y se percibe en primera instancia que respecto al INGRESO hay una relativa implementación (entre productores agrícolas y ganaderos) de sistemas de registro sobre costos y ventas para llevar un control administrativo y determinar con mayor precisión sus flujos de efectivo. Lo positivo de conocer sus excedentes monetarios les brinda a los productores la oportunidad de establecer líneas de planeación para organizar sus gastos con más certidumbre.

El conjunto de indicadores de segundo nivel (precios, producción, capitalización y productividad) muestra que hubo un pequeño avance respecto a uno de los principales objetivos que persigue el Programa; es decir, que mediante la combinación de todos los parámetros mencionados se ha dado un paso en firme para generar condiciones productivas más viables –entre productores pecuarios y no agropecuarios- a nivel de localidades rurales para contratar jornales adicionales o retener la mano de obra familiar después de los apoyos.

El subprograma PRODESCA ha mantenido una cartera de PSP's para brindar apoyos de capacitación a productores desde el año 2002; sin embargo, se aprecia a nivel de la muestra que no se han obtenido los impactos esperados conforme a lo planeado, debido principalmente a falta de datos para correlacionar la información generada por la metodología implementada para esta evaluación.

Para percibir el efecto multiplicador deseado, probablemente sea cuestión de esperar un poco más de tiempo, ya que son necesarios principalmente montos de inversión más grandes entre las microempresas para impulsar actividades más rentables que rebasen sus expectativas de ingreso (manutención); la presencia de un especialista-técnico no basta para asegurar el crecimiento de ninguna empresa, toda vez que él sólo modifica las habilidades de los individuos.

A nivel institucional los avances del PROFEMOR son pocos, debido a que sobre él descansa gran parte de la responsabilidad sobre la implantación de la municipalización estatal, toda vez que existe la figura de un PSP como coordinador en varios municipios. La falta de experiencia en la operación de la Alianza a ese nivel, será un área de oportunidad para llevar a la práctica todo lo aprendido en años anteriores.

Los impactos captados entre los PSP's sobre las asesorías orientadas al tipo de empresas que participan de los beneficios del subprograma son ligeros, a pesar de ser el tipo de agrupaciones que muestran el mayor grado de organización y una consolidación que les permite tener mayor visión. Del total de apoyos otorgados por este subprograma destacan los destinados a las Uniones Ganaderas.

Se espera que durante los siguientes años se tenga una mejor respuesta sobre las sinergias que se han puesto en marcha con la aplicación de los recursos disponibles por el Programa a nivel estatal, toda vez que las bases con que cuentan las instituciones

responsables de su operación y administración son bastante aceptables para impulsar un desarrollo rural sustentable en el mediano plazo.

5. Reflexión en conjunto sobre la gestión y los impactos del Programa en el contexto estatal

Visto desde una perspectiva cualitativa, la aportación del Programa contribuye en buena medida al cambio de mentalidad entre la población rural, al percibir ésta que los gobiernos Federal y Estatal trabajan en beneficio de las zonas que sufren de un mayor grado de marginación. Pero en contrapartida, es muy palpable que la participación del Estado va muy limitada si se toma como punto de referencia la aportación federal, por lo cual es menester hacer la reflexión de que la responsabilidad moral del desarrollo rural es mayor para la entidad.

Mediante el Programa, las oportunidades (AUN CUANDO SON POCAS) para incrementar los niveles de ingreso y de empleo, son posibles no sólo para los productores más desprotegidos, sino también para muchos profesionistas que pueden ver como una realidad, a mediano plazo, la posibilidad de trabajar de manera independiente e incrementar un mercado más competitivo de capacitadores y promotores del desarrollo rural en beneficio de una población cada día más exigente.

Aunque es claro que para lograr dicha meta será necesario que las empresas u organizaciones pierdan el miedo al fracaso, y demanden con mayor persistencia servicios de capacitación para superar sus inhabilidades y tener así mejores condiciones de crecer y desarrollar sus potencialidades sobre los mercados regionales.

El proceso de integralidad entre los subprogramas aún es tenue, debido principalmente a que la distribución del presupuesto a lo interno del Programa (cuadro R.1) muestra en promedio un enorme desequilibrio durante los últimos tres años (PAPIR 67.0%; PRODESCA 22.7% y PROFEMOR 10.3%).

Cuadro R.1. Querétaro, distribución del presupuesto del Programa 2002-2004 (%)

Año	Subprogramas			Total
	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR	
2002	70.7	24.9	4.4	100.0
2003	71.6	23.9	4.5	100.0
2004	58.7	19.5	21.8	100.0
Promedio	67.0	22.7	10.3	100.0

Fuente: Elaboración de Evolución Integral, S.A. de C.V. a partir de información de las bases de datos.

Se propicia así que los recursos canalizados al PAPIR se orienten en su mayoría a la atención vía demanda libre con inclinación a la inversión física (que por lo general son productores individuales con necesidades muy diferentes entre ellos), restándole importancia al impulso de proyectos grupales o de organizaciones, que tendrían mayor impacto principalmente para la integración de cadenas de valor y que pueden ser sujetos a un seguimiento más controlado.

Al contar con menor monto de inversión el PRODESCA y el PROFEMOR no pueden ampliar sus coberturas a los grupos u organizaciones para que persistan en sus empeños

por vencer sus problemas de capacitación, sobre aspectos tales como: desarrollo de nuevas habilidades productivas, gestión administrativa, diseños de nuevos productos, conocimientos de mercadotecnia, entre otros.

6. Recomendaciones relevantes

Es preciso que para lograr la ampliación de los impactos que han logrado dar frutos entre la población beneficiaria durante los últimos años, la SEDEA exponga ante el Gobierno del Estado la posibilidad de extender la cobertura presupuestal en proporciones semejantes a las que destina el Gobierno Federal para la operación del Programa. Lo anterior se deriva de la amplia brecha entre uno y otro sobre los montos para la promoción del desarrollo rural en Querétaro.

Se sugiere al Gobierno del Estado (SEDEA) que se estudie la propuesta sobre la institucionalización de la figura de la UTOE, para evitar la duplicidad operativa y lograr con ello la coordinación de los tres subprogramas bajo un sola dinámica de trabajo que ayude a unificar criterios para brindar una mejor atención a las solicitudes y establecer una mejor planeación para el seguimiento de los proyectos.

Se recomienda realizar una revisión sobre los manuales de operación elaborados por el CECA para la operación de los subprogramas bajo su responsabilidad (PRODESCA y PROFEMOR), para que sirvan de base al PAPIR y a los Municipios, con la finalidad de lograr la homogenización de criterios que den la pauta a nivel nacional sobre los procesos administrativos y operativos para el manejo de la municipalización del Programa en años posteriores y sobre una firme estructura.

En relación al estudio de estratificación que el gobierno Estatal a implementado y que esta por terminarse, se sugiere que se genere un padrón de productores rurales que responda a la realidad que vive Querétaro y en donde se puedan identificar plenamente todas aquellas características de relevancia para el Estado, así como tener las bases informativas para una mejor toma de decisiones y soporte informativo a la proyección de la futura política sobre el sector agropecuario en la entidad.

Introducción

En este apartado se presentan los aspectos fundamentales de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural 2004 que operó en el Estado de Querétaro. Este Programa fue integrado por los 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). De esta forma se describen las bases, los fundamentos legales, los objetivos, el enfoque y las fuentes de información utilizadas que dan sustento a la evaluación, en apego a la metodología y al soporte técnico provisto por la Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (UA-FAO).

1. Bases de la evaluación

Para cumplir con los lineamientos legales previstos en los Términos de Referencia, esta evaluación externa se basa en lo establecido en el Decreto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, y en lo señalado en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo (ROA).

Dentro de este marco, la Coordinación General de Enlace y Operación (CGEO) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), conforme a lo establecido en las Reglas de Operación (Artículo 27, Capítulo 10), publicó los Lineamientos Generales para la realización de la Evaluación Externa de la Alianza para el Campo, tanto para las evaluaciones nacionales como para las evaluaciones estatales.

Así, la SAGARPA acordó con la FAO su colaboración en la evaluación de la Alianza para el Campo (APC) a través del proyecto UTF/MEX/060/MEX, con la finalidad de garantizar un enfoque externo y objetivo de la evaluación.

Otra de las finalidades de la evaluación externa, es que ésta sirva como un instrumento de claridad y rendición de cuentas en la administración pública con relación a los apoyos económicos que se otorgan al sector primario. Es importante mencionar que los resultados de esta evaluación servirán a los gobiernos Federal y Estatal involucrados (responsables normativos y operativos, respectivamente) como una herramienta de planeación para la toma de decisiones, con la finalidad de que se ajusten las políticas agropecuaria y rural del Estado, buscando optimizar los procesos operativos e incrementar los impactos (técnicos, económicos y sociales) del Programa en la sociedad rural del Estado de Querétaro.

2. Objetivos de la evaluación

El objetivo general de la evaluación de la Alianza para el Campo 2004 es:

- Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en su ejecución, en lo concerniente a los impactos de las inversiones, la gestión y los procesos operativos, con el propósito de formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa, lo que a su vez contribuirá a incrementar sus impactos.

Los objetivos específicos son:

- Identificar el impacto social y económico de las inversiones en bienes de capital financiadas por el Programa, así como los procesos que conlleva la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas de alta inclusión social y a diferentes tipos de beneficiarios.
- 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 beneficiada.
- Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS y CDDRS, respectivamente), en el fomento empresarial y en el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.

Los objetivos anteriormente mencionados se tuvieron presentes durante el proceso de evaluación, y se buscaron las causas de los cambios que están asociadas al Programa.

3. Enfoque de la evaluación

La evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2004 del Estado de Querétaro se orientó en función de los tres conceptos básicos establecidos en la Guía Metodológica para este fin: análisis continuo, utilidad práctica y oportunidad de los resultados.

En primer lugar, **el análisis continuo** permite valorar los cambios que el Programa ha experimentado en su trayectoria (desde los años anteriores hasta el ejercicio fiscal 2004) con respecto a su diseño y operación, resaltando los alcances, fortalezas y vacíos de su ejecución en la entidad, con la visión de establecer las bases para decidir en un futuro su permanencia o reorientación.

Asimismo, se espera que la evaluación y las propuestas que de ella surgen sean de **utilidad práctica** y constituyan los elementos básicos para una mejor toma de decisiones en la planificación sectorial estatal (herramienta de análisis para mejorar el proceso de planeación).

Finalmente, la **oportunidad** de los resultados servirá como una retroalimentación de información a los tomadores de decisiones, sobre todo en lo relacionado con la operación del Programa en la entidad. El análisis de los resultados del ejercicio 2002 servirá para visualizar y apreciar el impacto de las inversiones que ya han madurado (es decir, que ya se incorporaron a las en las unidades de producción o en la conformación de organizaciones productivas).

Es importante mencionar que el carácter cualitativo de la evaluación permite comprender el contexto y los procesos en los que se desenvuelve el Programa en el Estado, lo cual se ve reflejado en sus resultados e impactos. Asimismo, la evaluación se enmarca dentro de las cuatro líneas estratégicas planteadas por la SAGARPA, que son: Atención a regiones y grupos prioritarios, Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, Reconversión productiva y Atención a factores críticos.

4. Fuentes de información

El proceso de evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2004 en el Estado de Querétaro se realizó de acuerdo con el método definido por la UA-FAO para este fin.

Las principales fuentes de información que se consultaron fueron: Anexos Técnicos, Reglas de Operación, etc. (información documental), así como información estadística especializada obtenida en campo mediante cuestionarios aplicados a una muestra de beneficiarios de los años 2002 y 2004 del Subprograma PAPIR. También se aplicaron encuestas a otros actores involucrados en la operación de los tres Subprogramas de Desarrollo Rural.

Para determinar el tamaño de la muestra y poder seleccionar el orden de los productores a encuestar, se utilizó el procedimiento señalado en la Guía Metodológica del año 2004. El tamaño total de la muestra a encuestar fue de 339 beneficiarios; 203 fueron beneficiarios del año 2002 y 136 del año 2004. Adicionalmente se realizaron 54 entrevistas a otros actores del Programa y se aplicaron preguntas adicionales, elaboradas por la Entidad Evaluadora Estatal (EEE) responsable de la evaluación, para una mejor comprensión del Programa.

En apego a lo establecido en los Términos de Referencia para la Contratación de Entidades Evaluadoras Estatales (EEE), se sometió a revisión del Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) el tamaño de muestra a encuestar y el Plan de trabajo de campo para obtener su autorización y dar inicio a los trabajos relacionados con la evaluación 2004 del Programa de Desarrollo Rural en la entidad.

Finalizada la primera fase del trabajo se capturó la información obtenida en las encuestas y entrevistas en el sistema informático diseñado por la UA-FAO; con dicha información se integraron la base de datos, los cuadros de salida y el respectivo cálculo de los indicadores de impacto para efectuar los análisis cuantitativo y cualitativo. Después se procedió a la redacción del documento final, el cual consta de cinco capítulos.

En el primer capítulo se identifican los principales factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa; en el segundo se valoran los resultados y tendencias a fin de conocer la cobertura y dimensión de sus impactos; en el tercer capítulo se analizan los avances de la articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural; posteriormente, en el cuarto se estimaron los índices e indicadores que permitieron evaluar los impactos del Programa en las unidades de producción. Finalmente, como resultado de la evaluación, en el capítulo quinto se exponen las conclusiones y recomendaciones para mejorar el desempeño del Programa.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

En este capítulo se analizó la evolución de aquellas variables que inciden en el desarrollo rural del Estado, con la finalidad de identificar y explicar los factores que condicionan su evolución. Con base en este análisis se valoró el grado de respuesta que ofrecen el Programa y otros instrumentos de la política de fomento al desarrollo rural en la entidad.

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

1.1.1 Entorno estatal de la economía rural

Querétaro cuenta oficialmente con una población de 1,404,306 habitantes, distribuidos en un total de 2,481 localidades,¹ 97.6% de ellas están catalogadas como rurales, ya que su población no rebasa los 2,500 habitantes; sin embargo, sólo un 32.4% del total de habitantes de la entidad vive en asentamientos rurales.

De los 18 municipios que integran el Estado de Querétaro, aquéllos en donde se concentra el 35.9% de las localidades rurales son: Cadereyta de Montes (9.7%), Querétaro (9.1%), San Juan del Río (9.0%) y Pinal de Amoles (8.2%).²

El total de la Población Económicamente Activa (PEA) mayor de 12 años que fue registrada por el último censo poblacional ascendió a 485,917 personas; de ellas el 98.8% fue catalogada como población ocupada, y dentro de ésta se encontró que el 8.3% laboraba principalmente como jornaleros y peones dentro de alguna actividad agropecuaria. A su vez, cabe resaltar que la Población Económicamente Inactiva (PEI) correspondió a 484,917 personas.³

El fenómeno de la migración responde a la búsqueda de una fuente segura de trabajo que brinde estabilidad económica a los individuos, así como mejores niveles de ingreso y condiciones de vida. Para el año 2000, respecto al total de la población, el nivel de migración queretana era de 21.8%, y estaba conformada de la siguiente manera: el 20.3% de la población se había desplazado a otros Estados (principalmente al Distrito Federal, Guanajuato y al Estado de México); el 1.2% tuvo un destino no especificado y tan sólo el 0.3% de la población se trasladó hacia el extranjero.⁴

Respecto a este punto, se puede mencionar que la entidad está ubicada entre los estados con un grado medio de intensidad migratoria a nivel nacional. Sin embargo, de entre sus municipios, los que están calificados con un índice de Intensidad Migratoria superior a 1.0

¹ Según datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI.

² *Ídem.*

³ *Ídem.*

⁴ INEGI. Anuario Estadístico del Estado de Querétaro 2004.

y un alto grado de migración, son: Arroyo Seco (1.68), Cadereyta de Montes (1.23) y Landa de Matamoros (1.14).⁵

En el año 2002, de acuerdo con proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO),⁶ el saldo de migración internacional fue negativo (en 6,362 personas, preferentemente a los Estados Unidos), mientras que el saldo de migración interestatal fue positivo (en 10,600 personas), lo que representó para el Estado un crecimiento social de 4,238 habitantes.

Lo anterior es producto de la creciente participación que la entidad ha generado en el desarrollo nacional y, sobre todo, a raíz de que se ha ubicado en el segundo lugar a nivel nacional⁷ con un crecimiento promedio anual del 5.9% del Producto Interno Bruto (PIB) durante el periodo 1994-2001 (a precios de 1993), sólo detrás del Estado de Aguascalientes.

Conforme a las tasas de marginalidad establecidas por el CONAPO,⁸ a nivel nacional el Estado está clasificado en un rango medio; además, de entre los 18 municipios en los que está dividida la entidad, se encuentra que sólo uno presenta Muy Alta marginación (Pinal de Amoles), diez se hallan con Alta, tres con Media, uno con Baja y tres con Muy Baja.

En las comunidades rurales el 41.7% de la población (en promedio) vive con ingresos económicos de dos salarios mínimos (Arroyo Seco alcanza el 78.3%). En materia de educación básica las localidades rurales concentran a la población analfabeta mayor de 15 años (ésta representa el 9.8% de la población total, y sobresale el municipio de Amealco de Bonfil con el 25.3%); el 26.1% de los residentes del Estado no tienen la primaria concluida (Landa de Matamoros con 57.0%).

Es importante señalar que el acceso de la población a los servicios que tienen que ver con la calidad de vida está muy limitado en Querétaro, dado que el porcentaje de la población sin energía eléctrica es 5.8%, sin servicio de agua 6.5%, con piso de tierra 10.1%, sin drenaje 16.4% y con algún grado de hacinamiento 43.7%.

El Instituto Nacional Indigenista (INI) y el CONAPO estiman que el total de residentes indígenas que habitan el Estado es de 47,420, y se ubican en 139 localidades. De ese total de residentes 25,494 son población mayor de cinco años que por lo menos habla una lengua indígena. El municipio con mayor concentración de comunidades indígenas es Amealco de Bonfil, pues cuenta con el 36.0% de ellas, mismas que registran una población de 19,661 personas, y en la cual el 66.4% tiene mas de 5 años y habla su lengua nativa y español.

Se considera que aproximadamente 50 comunidades indígenas tienen menos de 250 habitantes, y cuya principal característica es el alto grado de dispersión que existe entre las viviendas, las cuales se localizan cerca de la parcela de trabajo, como en el caso de algunas localidades del municipio de Amealco de Bonfil.⁹

⁵ SEDESU. Anuario Económico 2004.

⁶ SEDESU. Anuario Económico 2003.

⁷ INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México

⁸ CONAPO. Indicadores Socioeconómicos de Marginación, 2000.

⁹ INI. Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2002

Para un mejor conocimiento y comprensión del espacio estatal, la Secretaría de Desarrollo Sustentable (SEDESU) ha propuesto un esquema de regionalización que delimita cuatro regiones:

Figura 1. Estado de Querétaro: división regional



Fuente: SEDESU. Anuario Económico, 2004.

- La región **Centro** concentra a los municipios de Corregidora, El Marqués, Huimilpan y Querétaro, los cuales se identifican por formar parte del principal corredor industrial del Estado y disponer de una excelente estructura de autopistas federales, carreteras estatales, sistemas ferroviarios y un aeropuerto internacional, lo cual les permite una transportación fluida con el centro y norte del país.

Esta región cuenta con amplias planicies y valles, así como con algunos cerros, tiene un clima cálido subhúmedo que comprende una temperatura anual que fluctúa entre los 5 y los 38 grados centígrados, y su precipitación media anual se ubica entre los 495 mm y los 550 mm. Ocupa el segundo lugar en aprovechamiento agrícola. Los principales cultivos agrícolas son alfalfa, brócoli, maíz y cebada; para la actividad pecuaria se dispone de extensas superficies de pastizales, bordos y un importante inventario ganadero.

- La región **Sur** esta formada por los municipios de Amealco de Bonfil, Ezequiel Montes, Pedro Escobedo, San Juan del Río y Tequisquiapan. Sobre esta región cruza la carretera del Tratado de Libre Comercio (TLC) y además existe una importante red secundaria pavimentada que comunica adecuadamente a sus poblados más importantes con ayuda del sistema ferroviario.

En esta zona la presencia de lluvia registra niveles de los 466 mm a los 623 mm en promedio, gracias a lo cual esta región es la primera en aprovechamiento agrícola con el 45.0% de la superficie cosechada, sus cultivos más sobresalientes son: trigo, sorgo, avena, cebada y maíz. También es la región líder en la producción de carne en canal de las especies ganaderas bovina, ovina y aves.

- La región **Semidesierto** agrupa a Cadereyta de Montes, Colón, Peñamiller, San Joaquín y Tolimán, cuenta con un buen sistema carretero que comunica a sus principales cabeceras municipales y se complementa con un sistema de caminos de penetración y de extracción de materiales mineros para dar soporte al aprovechamiento de su relativa cercanía a los mercados del centro de la República.

Debido a que la precipitación pluvial es escasa e irregular y con un margen de entre los 374 y 812 mm, esta región se constituye en una zona semidesértica de suelos pobres, pedregosos y calcáreos, muy permeables, con una vegetación pobre y escasa, compuesta por plantas xerófitas, cactáceas y matorrales bajos espinosos, entre los que proliferan las acacias y otras especies que auxilian fundamentalmente a la alimentación del ganado. La región destaca por poseer el 56.0% del inventario estatal de ganado caprino.

- La región **Sierra Gorda** unifica a los municipios de Arroyo Seco, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros y Pinal de Amoles. Este territorio es atravesado por las carreteras federal No. 120 y la Jalpan-Río Verde, las cuales se caracterizan por su difícil acceso debido a que la superficie serrana es muy abrupta, lo que limita el tránsito a los mercados.

En esta área se registran los más altos volúmenes de lluvias (de 846 a 1,046 mm), y por las características físicas de la sierra, aquí se produce el 54.0% de la producción maderable del Estado. La agricultura se desarrolla en apenas 15,441 ha, que en su mayoría son de temporal (91.0%) y su producción es básicamente de autoconsumo.

Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)¹⁰ las Unidades de Producción registradas en Querétaro suman un total de 57,031, de las cuales 56,575 son rurales y 456 urbanas. Dentro de las primeras el 82.7% tienen una orientación hacia actividades agropecuarias o forestales, mientras que el restante 17.3% realiza otra actividad económica.

En Querétaro el uso del suelo está clasificado de la siguiente manera con relación al millón 177 mil ha disponibles:¹¹ con orientación agrícola 19.9%, para explotación pecuaria 60.2%, para uso forestal y otros 19.9%. A su vez, de las 273,806 hectáreas agrícolas

¹⁰ INEGI. VII Censo Agrícola- Ganadero 1991.

¹¹ SEDESU. Anuario Económico, 2004.

sobresalen las tierras de temporal con 71.1%, y el restante 28.9% son utilizadas bajo sistemas de riego y de humedad relativa.

Es conveniente mencionar que en la Entidad se cuenta con 13 presas y, tomando como referencia la división regional, entre las zonas Central y Sur se localizan 9, en la zona del Semidesierto se ubican 3 y en la superficie de la Sierra Gorda sólo se cuenta con una, razón por la cual se justifica (en parte) la reducida presencia de tierras de cultivo bajo el sistema de riego en las regiones de Semidesierto y Sierra Gorda.

La siniestralidad en las tierras de labor durante el año 2002-2003¹² en el Estado de Querétaro se presentó en un total de 9,480 ha, correspondiendo el 92.6% de ellas a los cultivos cíclicos y el 7.4% a los cultivos perennes. Por otro lado, del mismo total un 58.5% son tierras de temporal y un 41.5% de riego.

Es importante señalar que en las localidades rurales se encuentran pobladores que no poseen tierras de labor, ni capital pecuario ni forma alguna de bien capital, por lo que se ven en la necesidad de realizar actividades no agropecuarias para complementar sus ingresos.

1.2 Identificación de factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural en la entidad

El desarrollo del sector agropecuario depende, en su conjunto, de múltiples factores (suelo, agua, clima, tecnología, vías de comunicación, comercialización, etc.) para un aprovechamiento racional y adecuado de los recursos, ya que de esto depende la autosuficiencia alimentaria. La problemática del sector agropecuario en el Estado se sintetiza de manera global en los siguientes puntos:

- El equilibrio de los factores naturales (tierra, agua y clima) en la totalidad de los municipios de Alta marginación es extremadamente débil; es decir, que la abundancia de suelos con fuertes pendientes que caracteriza a la explotación forestal no permite retener la suficiente cantidad de agua para darle a aquéllos un adecuado uso agrícola; a estos hechos se les agregan los climas semiseco y semicálido que prevalecen la mayor parte del año, lo que limita la producción agrícola a niveles de autoconsumo o subsistencia;
- La escasa capacitación y asistencia técnica agropecuaria en las zonas marginadas se debe principalmente a la renuencia de los pobladores para integrarse al trabajo colectivo, y a lo poco atractivo que les resulta a los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP's) realizar proyectos productivos en zonas muy alejadas de sus hogares.
- La baja capitalización y el mínimo crecimiento de las cadenas productivas en las Unidades de Producción Rural (visión empresarial) responde básicamente a la combinación de los dos puntos anteriores para poder desarrollar productos con más valor agregado y que tengan un potencial mayor en los mercados regionales.
- Otra limitante es la reducida capacidad estatal que se tiene para generar los empleos suficientes entre la población rural y los bajos niveles de ingreso y de

¹² INEGI. Anuario Estadístico, 2004.

producción (aspectos que condicionan a corto plazo los altos niveles de migración, tal como se mencionó en párrafos anteriores).

- La mala distribución de las vías de comunicación no ha permitido la integración de todos los municipios al crecimiento económico que gozan las regiones **Sur** y **Central**, ya que el acceso a los mercados es difícil por lo alejado de las localidades rurales a la red carretera. Este factor es clave en el alto estancamiento productivo que presentan gran parte de los municipios de las zonas del **Semidesierto** y de **Sierra Gorda**.
- En correspondencia con lo anterior, otro factor relacionado con la mala distribución de las vías de comunicación es el fuerte impulso que se le ha dado al crecimiento estatal de la industria manufacturera durante los últimos años para aprovechar las ventajas geográficas que tiene la entidad, al ser ésta paso obligado entre el principal centro consumidor de la República (el Distrito Federal) y las ciudades del norte del país.

1.3 Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial (federal y estatal) a las condiciones del desarrollo rural en el Estado

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006¹³ se plantean, como aspectos sustantivos, la revisión y reestructuración de los programas de la Alianza para el Campo, Apoyos Directos al Campo, Fondos de Apoyo a la Inversión y otros.

El Programa de Desarrollo Rural 2004 ha propuesto políticas, instrumentos y recursos que se enfocan al apoyo de los pequeños productores de las zonas marginadas. Dichos recursos se aplicaron a través de tres Subprogramas:

- Apoyos a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR).
- Desarrollo de Capacidades (PRODESCA).
- Fortalecimiento a la Organización Rural (PRODEFOR).

Estos subprogramas se aplicaron considerando las siguientes áreas prioritarias:

- Fortalecimiento de cadenas productivas con amplia inclusión social.
- Promoción del desarrollo regional sustentable.
- Atención a grupos sociales prioritarios.

¹³ Plan Nacional de Desarrollo. "Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006".

1.4 Orientación básica del Programa en el Estado (objetivos, población objetivo y apoyos otorgados)

El Programa está orientado a fomentar la capitalización de las unidades de producción rural, a promover el manejo sustentable de los recursos naturales, al desarrollo de proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios, al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial.

El objetivo del Programa es propiciar un desarrollo económico y productivo en el medio rural mediante la promoción de proyectos de inversión rural, el fortalecimiento organizativo y la capacitación. La población objetivo son los productores de bajos ingresos en zonas marginadas, no marginadas y en transición conforme a lo establecido en el artículo 8, fracciones I, II, III de las Reglas de Operación, y en apoyo a la competitividad del resto de los productores, fracción IV del artículo 8, y conforme a lo que se establece en el artículo 80 del subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA).

Con el fin de focalizar correctamente los recursos del Programa, éstos deberán asignarse bajo los siguientes criterios:

Cuadro 1. Criterios de asignación y porcentaje mínimo de inversión del Programa de Desarrollo Rural

Criterio de asignación para "Ejecución Federalizada"	% mínimo de los recursos del Programa aplicables a cada criterio
Localidades de alta y muy alta marginación.	70
Grupos prioritarios: A) grupos donde al menos 70.0% de los miembros son jóvenes de 14 a 28 años, mujeres, indígenas o personas de la tercera edad; o grupos donde al menos 20.0% de los socios son discapacitados.	20
Cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social que sean definidas como de interés por el Gobierno, y en función de las prioridades detectadas en los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, conforme lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	35
Proyectos propuestos por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable	35
Productores de bajos ingresos en zonas no marginadas, conforme a la fracción II del artículo 8 de las Reglas de Operación, que reúnan los criterios de elegibilidad del Programa de Desarrollo Rural.	25

Fuente: Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2003.

1.5 Otros programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural en Querétaro: principales lineamientos de política, acciones que desarrollan y recursos asignados

A nivel federal son varias las secretarías de gobierno (Turismo, Trabajo, Desarrollo Sustentable, Economía, Desarrollo Social, entre otras) en donde existen fondos y programas destinados a brindar apoyo para el desarrollo en zonas de *Muy Alta y Alta*

Marginación, pero con una orientación dirigida a la creación de infraestructura y no propiamente al desarrollo de capital humano.

El objetivo principal de estos Programas es otorgar apoyos o créditos directos a productores que cuenten con un proyecto técnico y financiero viable, pero que por su condición económica no son sujetos a crédito de la banca. Las acciones que estos Programas desarrollan están encaminadas primordialmente a generar una serie de mecanismos que den mayor apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (urbanas o rurales) para su mejor capitalización, independientemente de la localidad en donde se ubique el proyecto.

Por otra parte, no hay información suficiente para saber cuál es la cantidad total de los recursos asignados por institución a la partida del desarrollo rural en Querétaro. Lo anterior se debe a que las instancias involucradas operan sus programas de manera independiente, y a que sólo aquellos grupos organizados de productores rurales que conocen la gestión particular de cada una de las instituciones logran ser beneficiados.

1.6 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

Debido a que a nivel municipal todavía no existe un Plan de Desarrollo que coordine los lineamientos estratégicos de los diversos Programas sectoriales, se observa una desarticulación que no permite maximizar los resultados individuales de cada Programa para atender satisfactoriamente las necesidades del desarrollo rural.

Sin embargo, por la flexibilidad que muestran los proyectos apoyados por el Programa para allegarse fondos de otras instancias, algunos han podido incrementar sus fuentes de financiamiento para lograr crecer con mayor rapidez. De esta forma, resulta más atractivo continuar apoyando a la población marginada que vive dentro de los poblados más reducidos.

Gracias a esta eventualidad las sinergias logradas van en incremento año tras año. Esto se pudo constatar al realizar una revisión (al azar) entre los múltiples proyectos a los que se les viene dando seguimiento dentro de los subprogramas de Desarrollo Rural del Estado (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR). Estos proyectos han ido madurando conforme transcurre el tiempo, y han logrado poco a poco una capitalización que permite a los productores adquirir mayor confianza en sus habilidades productivas.

Mediante las acciones implementadas por el Programa, los productores de bajos ingresos de la tipologías I, II y III de las actividades agrícolas y pecuarias (ver Anexo 2), principalmente, han recibido más capacitación en temas diversos y han elevado ligeramente la capitalización de sus unidades de producción, logrando con ello incrementar su producción, mejorar su nivel de ingreso y retener mano de obra familiar.

Sin embargo, en muy poco han podido contrarrestar la adversidad de los factores naturales y de infraestructura propios de sus regiones geográficas, a pesar de que el Programa los ha apoyado para adquirir diversos implementos para instalar invernaderos, tinacos, motobombas, entre otros; esta serie de acciones resultaron de aceptación entre los productores por lo que esperan se sigan proporcionando en años posteriores.

Capítulo 2

Principales resultados y tendencias del Programa

En este capítulo se realizó una valoración de los resultados de las inversiones aplicadas por el Programa de Desarrollo Rural en los diferentes municipios de la entidad, con la finalidad de conocer la cobertura y dimensión de los montos aplicados. Es importante mencionar que esta valoración puso especial énfasis en el periodo 2002-2004. Asimismo, se estimó el grado de correspondencia del Programa con la problemática y con los retos que enfrenta el Estado en materia de desarrollo rural.

2.1 Resultados

Las principales modificaciones que han experimentado los Programas de la Alianza para el Campo a partir de su instauración como una estrategia programática en 1996, han respondido a los ajustes de las diversas políticas públicas del sector, mismas que han buscado fortalecer su desarrollo y lograr mayores impactos positivos sobre las principales variables socio-económicas de la entidad (ingreso, calidad de vida, empleo, migración, etc.).

2.1.1 Evolución de la inversión del Programa por fuente de aporte (gobiernos Federal y Estatal, y productores) y distribución geográfica

Durante el periodo 1996-2004 se observó, con base en los cierres físicos y financieros,¹⁴ que la inversión global ejercida por el Programa de Desarrollo Rural en Querétaro fue de 235,135.6 miles de pesos, de los cuales 73.0% correspondieron a la aportación federal y el restante 27.0% a la estatal.

Durante los dos primeros años las participaciones federal y estatal fueron muy similares; para el año 2001 la cantidad máxima de aportación global se elevó a 45,369.6 miles de pesos, con una inversión federal de 74.7% y de 25.3% estatal. No obstante, a medida que el tiempo ha transcurrido, los montos estatales se han ido rezagando de tal manera que en los últimos años la brecha entre ambos flujos de inversión muestra una tendencia a volverse cada vez más grande (la proporción en 2004 fue de 7 a 1)¹⁵, lo que indica que el esfuerzo del Gobierno Estatal no va a la par con el del Gobierno Federal.

Si se considera que el factor inflacionario afecta directamente sobre el impacto real del Programa, entonces vale la pena mencionar que a precios de 1996 la cantidad total de inversión es de 133,989.2 miles de pesos, y que la Tasa Promedio de Crecimiento (TMC) del periodo fue del 15.4%. Sin embargo, la TMC de los presupuestos federales y estatales fue de 21.2% y de -0.8%, respectivamente. Es decir, que la inversión estatal en términos reales ha caído año tras año respecto a lo que se destinaba en 1996.

¹⁴ Ver Anexo 3

¹⁵ Ver Anexo 3, Figura 2

A nivel de los Subprogramas se puede mencionar que la canalización de la inversión del PAPIR se ha concentrado principalmente en aquellos municipios que tienen un Alto grado de marginación en promedio (72.6%, en el periodo 2002-2004). Aunque se cumple con lo estipulado en las ROA, los productores que están en el más bajo nivel de pobreza no siempre disponen del monto de su aportación en las fechas de notificación (cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución de la inversión del PAPIR a nivel municipal

Municipio	Grado de Marginación	Montos de Inversión (Pesos)		
		2002	2003	2004 *
Alcance Estatal		n.d.	n.d.	347,344
Amealco de Bonfil	Alto	4'270,941	4'382,083	2'691,944
Arroyo Seco	Alto	949,443	977,433	1'330,410
Cadereyta de Montes	Alto	1'200,030	1'171,529	2'564,913
Colón	Alto	2'048,825	2'037,079	716,376
Corregidora	Muy Bajo	330,765	332,090	166,186
Ezequiel Montes	Medio	487,262	483,737	1'343,258
Huimilpan	Alto	1'152,407	1'110,112	295,570
Jalpan de Serra	Alto	618,046	657,271	1'094,828
Landa de Matamoros	Alto	331,772	307,084	907,917
Marqués, El	Medio	1'108,753	1'130,007	1'192,909
Pedro Escobedo	Medio	925,356	1'003,604	165,566
Peñamiller	Alto	1'015,179	1'019,636	209,974
Pinal de Amoles	Muy Alto	237,285	233,046	154,042
Querétaro	Muy Bajo	738,256	742,246	469,577
San Joaquín	Alto	201,293	185,488	333,495
San Juan del Río	Muy Bajo	998,193	955,191	227,543
Tequisquiapan	Bajo	308,127	202,721	29,658
Tolimán	Alto	808,052	841,757	1'010,069
Estatal	Medio	17'729,985	17'772,113	15'251,579

Fuente: Elaboración de Evolución Integral, S.A. de C.V. a partir de información de las bases de datos.

* Considerando solamente la realizada vía proyectos.

Por otro lado, llama la atención la circunstancia de que en promedio el 9.6% del total de la inversión del PAPIR entre 2002 y 2004 se ha destinado a los municipios de Muy Baja Marginación (situación que según las ROA no es prioritaria dentro el Programa). Esto se debe a que en estos municipios se encuentran productores de bajos ingresos que sí pudieron efectuar su aportación para gozar de los beneficios de dicho subprograma.

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

La trascendencia de la inversión y su incidencia sobre la generación de nuevas fuentes de empleo rural se puede observar directamente en la forma en que los beneficiarios contratan jornales extras en sus respectivas actividades productivas, o bien logrando incorporar a los miembros de sus familias para fortalecer y elevar su ingreso familiar.

Las acciones implementadas por el Programa han impactado favorablemente entre los beneficiarios para que éstos tengan un mayor arraigo en sus localidades, pues dichas acciones les han ayudado a adquirir activos para capitalizar sus unidades de producción y

a contar con alternativas reales de empleo que les permitan no emigrar a otros municipios o Estados (fundamentalmente entre los grupos de mujeres y jóvenes).

La generación de empleo e ingreso motivado por el Programa en años anteriores, aún es tenue, toda vez que la mayor parte de los apoyos se han otorgado vía demanda libre lo que ha permitido que productores que no cuenten con suficientes activos fijos encuentren una alternativa para completar sus necesidades económicas dentro de su unidad familiar (ejemplo son los casos exitosos que se presentan en el cuarto capítulo de esta evaluación).

Por otra parte, en los últimos tres años el promedio del subsidio conjunto (federal y estatal) por beneficiario fue bastante aceptable, ya que su monto fue de 4,518 pesos, cantidad que se equipara aproximadamente a 100 salarios mínimos y que, bien administrada o invertida, representa un fuerte incentivo para seguir operando las iniciativas productivas adquiridas con anterioridad.

Con base en las evaluaciones externas 2002 y 2003, se puede mencionar que la inversión per capita tiende a disminuir (pasó de 5,177 a 3,409 pesos, respectivamente) ya que fueron incluidos como beneficiarios más miembros en los grupos apoyados por los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR; sin embargo, el número de proyectos se han mantenido en los mismos rangos, lo que trae como consecuencia que el subsidio se fragmente y no pueda generar los impactos esperados.

Es necesario que para el ejercicio 2005 los responsables del Programa establezcan criterios técnicos de validación para que los proyectos que se apoyen sean redituables a cada integrante del mismo; es decir, no considerar como beneficiarios a más productores sino sólo aquellos que el proyecto pueda sostener.

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

2.2.1 Número y tipo de beneficiarios y atención a grupos prioritarios

Con base en una revisión histórica (1996-2004) sobre la participación de los productores en el Programa (según los ajustes efectuados por las ROA para darle un mejor seguimiento a las acciones que van madurando) se estima que en la entidad el número de beneficiarios alcanza un total de 200,205 con un apoyo promedio de tan sólo 1,175 pesos (cantidad con la que se tiene acceso a una muy limitada canasta de bienes de capital, realmente útiles para enfrentar la problemática rural en las localidades agrícolas más pobres y poder competir contra las más desarrolladas).¹⁶

Se estima que durante los últimos tres años la TMC de beneficiarios se ubica alrededor del 43.8%, porcentaje acorde con los nuevos lineamientos de la entrega de apoyos que dan preferencia a quienes puedan presentar un proyecto productivo (mínimo un 70.0% del presupuesto programado) más consolidado que responda a las necesidades identificadas previamente por los subprogramas. En el Programa se ha restringido la participación vía demanda libre (máximo 30.0% del presupuesto planeado).

¹⁶ Cierres físicos y financieros 1996-2004.

Sin embargo, lo anterior se traduce en que el apoyo monetario per cápita durante el mismo lapso de tiempo disminuyó en 18.9%, lo que indica que los incrementos del Programa no se corresponden con la respuesta que se va teniendo por parte de los productores (cuadro 3). Esta circunstancia se puede explicar por la tendencia a la baja que muestra el presupuesto estatal.

Cuadro 3. Querétaro: Beneficiarios y montos de inversión anual * (pesos)

Año	Beneficiarios	Inversión	Inversión per cápita
2002	4,780	24'745,000	5,177
2003	4,548	28'367,510	6,237
2004	9,888	33'705,910	3,409
Total	19,216	86'818,420	4,518
TMC	43.8%	16.7%	- 18.9%

Fuente: Elaboración de Evolución Integral, S.A. de C.V. a partir de información de las bases de datos.

* Incluyendo los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

2.2.2 Apoyos otorgados y su relación con las principales necesidades estatales

Por carecer (desde el principio) de una adecuada descripción que permita determinar la tipología de beneficiarios en estratos homogéneos (debido a las constantes modificaciones de las ROA y a la reestructuración del Programa), no es posible presentar una relación adecuada a este punto. Sin embargo, a partir del año 2002 se puede presentar un resumen acorde con las bases de datos del PAPIR (cuadro 4).

Sólo en el año 2004 la distribución de los subsidios fue realizada conforme al esquema de las ROA, ya que de los 304 apoyos entregados en total, el 91.5% se concedió a Productores de Bajos Ingresos de Zonas Marginadas (PBIZM); en los dos años anteriores los apoyos se distribuyeron entre los Productores con Bajos Ingresos en Transición (PBIT).

Cuadro 4. Apoyos según tipo de productor (2002-2004) *

Tipo de Productor	Cantidad de Apoyos		
	2002	2003	2004
PBIZM	588	587	278
Resto de Productores	11	9	1
PBIT	2,009	913	8
No definido	3	3	17
Total	2,611	1,512	304
Objetivo de la Inversión:			
Impulso a la Producción	2,591	1,461	124
Valor Agregado	20	43	3
No definido		8	177
Total	2,611	1,512	304

Fuente: Elaboración de Evolución Integral, S.A. de C.V. a partir de información de las bases de datos.

* Subprograma PAPIR.

El otorgamiento de los apoyos se ha hecho según los requerimientos de los proyectos seleccionados, siempre y cuando éstos estén clasificados dentro del catálogo de componentes proporcionado por la Subsecretaría de Desarrollo Rural de la SAGARPA. Dichos componentes contribuyen a promover un desarrollo rural sustentable mediante

una pronta capitalización vía activos que den impulso a la producción primaria. No obstante, se ha descuidado el fomento de las cadenas de valor agregado.

2.2.3 Cobertura geográfica de los apoyos por subprogramas

Los tres subprogramas han cumplido con las prioridades establecidas dentro de las ROA al canalizar los apoyos hacia las localidades señaladas como de atención prioritaria en la entidad. Gracias a esto se ha logrado disminuir el esfuerzo productivo (inversión de trabajo físico) para brindar a los productores la oportunidad de incrementar su productividad y traducirla en mejores ingresos familiares. Pero, en contrapartida, se ha descuidado la creación de cadenas de valor, y ello denota la falta de planeación para delimitar los alcances del presupuesto.

En primera instancia el Programa ha atendido preferentemente a las zonas marcadas como prioritarias por el CONAPO (las de *Muy Alta* y *Alta* marginación), al concentrar en ellas (desde el año 2002 y hasta el 2004) un promedio de apoyos del 77.8% sobre el total de los mismos. Con ello se ha dado un frente más amplio al mejoramiento de la calidad de vida en todas esas localidades.

Cuadro 5. Distribución de los apoyos a nivel municipal y por grado de marginalidad

Municipios	Número	Cantidad de apoyos PAPIR		
		2002	2003	2004
Muy Alto	1	96	95	14
Alto	10	1,925	1,909	230
Medio	3	213	212	44
Bajo	1	18	16	1
Muy Bajo	3	359	362	15
Subtotal PAPIR	18	2,611	2,594	304
		Cantidad de apoyos PRODESCA		
Muy Alto	1	7	9	3
Alto	10	118	105	117
Medio	3	19	17	12
Bajo	1	9	8	0
Muy Bajo	3	25	19	11
Subtotal PRODESCA	18	178	158	143
		Cantidad de apoyos PROFEMOR		
Muy Alto	1	2	2	0
Alto	10	5	5	11
Medio	3	4	4	3
Bajo	1	0	0	0
Muy Bajo	3	7	7	8
Subtotal PROFEMOR	18	18	18	22
Total Programa	18	2,807	2,770	469

Fuente: Elaboración de Evolución Integral, S.A. de C.V. a partir de información de las bases de datos.

Sin embargo, la segunda concentración de los apoyos se ha destinado a la zona donde en teoría éstos son menos necesarios, ya que en dicha zona se localizan las mejores

condiciones de vida del Estado; es decir, los municipios con *Muy Baja* marginalidad (Corregidora, Querétaro y San Juan del Río), donde se concentran las organizaciones más desarrolladas y los productores que cuentan con recursos suficientes para hacer su aportación y que disponen de las condiciones productivas más favorables. A esta zona se destinó un promedio de 11.7% de los apoyos totales (cuadro 5).

2.3 Estimación de resultados acumulados en áreas principales

El cumplimiento histórico de las metas en Querétaro siempre se ha dado al 100.0%, ya que se comienza a ejercer el presupuesto conforme al criterio de que *“siempre y cuando se disponga de los recursos para la atención a las solicitudes no tienen porque retardarla”* hasta que se conozcan las fechas de apertura a nivel nacional. Y esta acertada toma de decisiones ha dejado buenos frutos: la entidad es reconocida como la número uno en el ejercicio de sus recursos durante varios años consecutivos.

Respecto a la medición de los aspectos económicos (tales como el nivel de ingreso, la capitalización, la productividad, entre otros), la situación administrativa de los beneficiarios tan sólo cubre los aspectos esenciales, y es por ello que su disciplina contable es mínima y no son capaces de proporcionar datos precisos para su cálculo, pero se espera que conforme pase el tiempo y con mayor capacitación se dé respuesta a esta necesidad.

Las acciones tomadas para impulsar el desarrollo de capacidades y el fomento organizativo mantienen un nivel aceptable en el Estado, y prueba de ello es que se ha cubierto una demanda constante de este tipo de servicios en diversos municipios, pero por la limitante presupuestal no se puede cubrir la expectativa señalada en las ROA para todo el Estado.

En cuanto al proceso de operación institucional, éste sigue mejorando año tras año, ya que se siguen ampliando las acciones de promoción y difusión. Se espera que al consolidarse la participación municipal se preste una atención más expedita a las solicitudes que se reciben para su pronta dictaminación.

2.4 Resultados específicos en 2004

Los resultados (principalmente financieros) de la operación del Programa de Desarrollo Rural en la entidad para el año 2004 son satisfactorios, ya que, con base en el Acta Explicativa,¹⁷ se estimó que el cumplimiento de los objetivos se ajustó al presupuesto. A grandes rasgos, éste fue distribuido de la siguiente manera:

- Una reducción en el PAPIR por un monto de 1,668,778 pesos (correspondiendo al recurso federal 1,126,900 y al estatal 541,878); y una ampliación al PROFEMOR por la cantidad de 1,668,778 pesos (de los cuales 1,501,900 fueron federales y 166,878 estatales).

Partiendo de este hecho, el cierre fue al 100.0%, y las metas cubiertas (sin incluir el PRODESCA) fueron para atender a 9,888 beneficiarios con un total de 1,764 acciones y/o proyectos financiados con 27,295,922 pesos. Todo lo anterior se traduce en que a cada proyecto se destinaron 15,531 pesos en promedio para dar atención como mínimo a 6 productores (cuadro 6).

¹⁷ Acta explicativa con fecha 21 de junio del 2005.

Lo anterior cubre satisfactoriamente las metas esperadas conforme al diseño y operación del Programa, con apego a las ROA y en concordancia con los lineamientos indicados dentro del Plan de Desarrollo Rural del Estado de Querétaro, para darle seguimiento al desarrollo rural sustentable en la entidad durante el año 2004.

Cuadro 6. Resultados del Programa de Desarrollo Rural 2004 (pesos)

PAPIR					
Tipo de Apoyo	Metas		Montos		
	Beneficiarios	Acciones	Federal	Estatad	Total
Vía proyectos	1,478	214	12,023,893	957,555	12,981,448
Vía demanda libre	2,232	1,550	6,991,254	559,449	7,550,703
Gastos indirectos			1,106,702	88,291	1,194,993
Subtotal PAPIR	3,710	1,764	20,121,849	1,605,295	21,727,144
PROFEMOR					
	Metas		Montos		
	Beneficiarios	Proyectos	Federal	Estatad	Total
Fort. Institucional			1,886,917	489,083	2,376,000
Cons. Organizativa	6,113		2,299,085	595,915	2,895,000
Fomento Empresarial	65		68,293	17,702	85,995
Gastos de Operación			247,605	64,178	311,783
Subtotal PROFEMOR	6,178		4,501,900	1,166,878	5,668,778
Total del Programa	9,888	1,764	24,623,749	2,772,173	27,395,922

Fuente: Elaboración de Evolución Integral, S.A. de C.V. con base en el Acta Explicativa de Junio del 2005.

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

Las evaluaciones internas tienen por objeto medir los beneficios alcanzados, así como su efectividad a través de indicadores de impacto y gestión, que se obtienen sistemáticamente con base en los instrumentos de seguimiento y control que opera la SAGARPA¹⁸.

Para el PAPIR los índices de impacto son: el índice de *Apoyo a la capitalización*, el cual señala que la meta programada sólo se cubrió en un 13.0%; el de *Inclusión al financiamiento* alcanzó un 9.0%, esto se debe a que la mayor parte de los apoyos aún se otorgan vía demanda libre y a que son pocos los productores que están organizados para obtener fondos. Los indicadores de gestión señalan que el crecimiento de la Cobertura de proyectos de inversión fue de 594.0%, y que el de *Cobertura de proyectos para acceso al financiamiento* se incrementó un 842.0%, con lo cual se cubrieron las metas programadas.

Respecto al PRODESCA, el índice de impacto y gestión denominado de *Cobertura de unidades de producción rural con servicios profesionales* llegó a un nivel del 72.0% sobre la expectativa programada.

Otros indicadores de impacto y gestión se refieren al PROFEMOR, el índice de *Cobertura de productores* en organizaciones económicas se incrementó 4 veces más que el de *Cobertura de fortalecimiento empresarial*, y esto se debe a que los productores tienden a

¹⁸ Ver Anexo 3.

incorporarse a las organizaciones apoyadas cuando se percatan que los beneficios que el subprograma ofrece son mayores en organización, administración y acceso a servicios financieros; los valores registrados son 618.0% para *Cobertura de productores* y 156.0% para *Cobertura de fortalecimiento*.

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: funcionalidad del diseño y congruencia de las acciones impulsadas en el Estado (atención a grupos y regiones prioritarias, distribución de los recursos por tipo de beneficiario)

El grado de atención del Programa de Desarrollo Rural en Querétaro resulta satisfactorio, ya que al disponerse de mayor tiempo de operación se realiza una mejor distribución de los recursos (por las experiencias de años anteriores). Con base en lo anterior se ha estimado que la funcionalidad del Programa es buena, pero es necesario ampliar su desempeño geográfico y llevarlo a las localidades más alejadas y con mayor desconocimiento del mismo; también es necesario realizar sustituciones en la cartera de apoyos para que éstos sean más acordes con las necesidades productivas directas y no tengan un doble uso (doméstico y de servicio, principalmente).

De la misma manera se debe buscar una mayor incidencia en el desarrollo de cadenas de valor que generen economías en las comunidades rurales, y no sólo retengan empleos o impacten indirectamente en la producción primaria.

2.6.2 Potencialidades del Programa para atender los retos del entorno

Durante los últimos tres años, el Programa apoyó a productores de bajos ingresos en transición (66.1%), el objetivo de las inversiones de los subsidios han estado dirigidos al impulso de la producción (94.7%, cuadro 4). Con respecto a la distribución espacial, los apoyos han sido orientados a las zonas de Muy Alta y Alta Marginación principalmente (cuadro 5).

Con base en lo anterior, se puede observar que el Programa ha contribuido a solucionar la problemática tecnológica de la población más necesitada que se localizan en las zonas con mayor grado de marginación, para la adquisición de bienes o servicios que puedan incorporar (aún de manera incipiente y poco eficiente) a sus UPR, lo que se traduce en una oportunidad de mejorar sus ingresos, retener o generar jornales. Sin embargo, los niveles de ingreso y empleo generados por el Programa aún son ligeros ya que los beneficiarios carecen de mayores recursos (económicos, naturales, organizativos, etc.) para potencializar los apoyos recibidos (los indicadores de primer y segundo nivel se presentan en el capítulo cuatro de este documento para mejor comprensión).

Es importante mencionar que el Programa tiene un enorme potencial para solucionar los problemas estructurales en la sociedad rural del Estado la cual no se ha logrado impulsar por la falta de una planeación que establezca metas y montos a lograr basados en diagnósticos oficiales (los municipales reflejan, en la mayoría de los casos, los intereses políticos de los titulares, que no son acordes con las líneas señaladas en el diagnóstico estatal).

Es necesario que los PSP's y los responsables operativos y normativos tomen cada vez más en cuenta la calidad y la aportación tecnológica de los proyectos que se apoyan, para que los impactos sean sustentables y los beneficiarios formen una dinámica gradual de desarrollo organizacional.

La estrategia del Programa (identificación de necesidades, adquisición de bienes, desarrollo de capacidades y fortalecimiento) es acertada, siempre y cuando se de seguimiento a los apoyos y se otorguen recursos multianuales, dependiendo del grado de avance e impactos programados. Para que esto se pueda cumplir, es fundamental aprovechar la experiencia que tanto PSP's como funcionarios tienen del Programa.

Por último, los factores que pueden contribuir directamente a impulsar el desarrollo rural del Estado, son, entre otros:

- Equilibrar los enfoques entre las acciones orientadas al desarrollo urbano y al desarrollo rural para darle una mejor asistencia al programa agropecuario en el Estado.
- Mantener una constante revisión y ampliación de los objetivos para ir mejorando y ampliando los subsidios a proyectos productivos que contribuyan a solventar algunas de las principales carencias de la población, con la finalidad de generar condiciones más favorables para propiciar un desarrollo rural sustentable.
- Lograr la integración de los tres subprogramas para llevar a buen término todos aquellos proyectos que se apoyen; es decir, que una vez que se han identificado grupos de trabajo, se desarrollen convenientemente las actividades de orientación y capacitación y se brinden plazos razonables para que dichos grupos puedan madurar en organizaciones bien constituidas que operen de manera independiente.
- Avanzar en la consolidación del mercado de PSP's para brindar mayor promoción dentro del sector sobre las bondades de contar con estos servicios y lograr un mayor avance en la inclusión de los municipios como receptores, gestores y dictaminadores del cambio a nivel estatal (y no sólo como administradores de recursos).

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

En este capítulo se presenta un análisis sobre la evolución de aspectos relevantes en la gestión del Programa de Desarrollo Rural en ejercicios anteriores. El análisis se enfatizó en el año 2004, con el objetivo de identificar problemas y proponer posibles soluciones orientadas a mejorar su ejecución en el ejercicio 2005.

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

3.1.1 Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural

La articulación entre los Subprogramas de Desarrollo Rural en el Estado de Querétaro aún es modesta, pues la mayoría de las solicitudes aceptadas se presentaron vía demanda libre, y en menor proporción mediante proyectos integrales.

Los productores recurren al subprograma de Apoyos a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), buscando apoyo para adquirir un activo fijo que les ayude a solucionar algún problema en su UPR, razón por la que sólo pocos proyectos han alcanzado una consolidación productivo-organizativa que les permita ser beneficiarios del PRODESCA y cubrir así sus necesidades de capacitación.

Por otra parte, aún son pocas las solicitudes de organizaciones o microempresas que muestran un nivel de maduración superior, lo cual les permite recurrir al PROFEMOR para recibir la debida orientación legal y administrativa y con eso acceder a servicios financieros rurales en aras de fortalecer su habilidad de gestión y posicionamiento en el mercado.

3.1.2 Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos

Los proyectos que se presentaron con una visión de integralidad en el Estado (bajo la expectativa de incluirse en alguna cadena agroalimentaria) fueron pocos, ya que, con base en la información del Acta explicativa de fecha 21 de junio del 2005, de 214 apoyos que se entregaron vía proyectos sólo el 59.3% de ellos cumplieron con ese requisito.

Otro aspecto que permitió percibir que la integralidad entre los subprogramas no está muy relacionada con los montos de inversión de la Alianza se observa en el señalamiento establecido en las ROA de que por lo menos 70.0% de la inversión debe ser canalizada *vía proyectos* no se logró en el 2004, ya que sólo el 59.8% del monto total del PAPIR fue para el rubro de atención vía proyectos.

Así también, la integralidad en el manejo de las inversiones se aprecia conservador, al cubrir por una parte diversas necesidades de los productores en sus UPR, pero por otra, sin lograr modificar por completo sus formas de producir las cuales impactarían en una

mejor calidad de los bienes producidos y fomentando la creación de mayor valor agregado para usufructo directo de ellos.

Conviene agregar, que la presentación de un proyecto no garantiza que se le vaya a dar continuidad, es por ello que se espera que para 2005 se pueda orientar la totalidad de los recursos hacia el apoyo de solicitudes vía proyectos integrales con orientación agropecuaria, así como establecer un sistema mejor planeado para brindar un eficaz seguimiento a los mismos.

3.1.3 Focalización de los beneficiarios

El Programa está planeado para atender principalmente a productores de bajos ingresos de zonas con *Muy Alta* y *Alta marginación*, con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida. Según las bases de datos, más del 85.0% de los beneficiarios del Programa se localizó en esas regiones; sin embargo, el restante 15.0% se ubicó en áreas que no están clasificadas como de prioridad en la cobertura del mismo (aunque ello no asegura que no sean productores de bajos ingresos). Es decir, el Programa cumplió satisfactoriamente con las ROA en lo concerniente a atender a la población objetivo por zonas.

La mayoría de los beneficiarios son productores que no siempre cuentan con los recursos para hacer la aportación requerida y demandar apoyos vía proyectos (que requieren subsidios y aportaciones más grandes), por lo que optan por beneficiarse vía demanda libre, provocando que se rebasen las metas programadas. Para evitar lo anterior, es necesario contemplar aspectos productivos en los criterios de asignación de los apoyos (ingresos, nivel de tecnificación, etc.), para cumplir eficientemente con las metas programadas y lograr que los impactos sean mayores.

3.1.4 Evolución en la orientación del Programa

El cambio más radical respecto al Programa de Desarrollo Rural se detectó en el periodo 2001-2002, ya que los Programas que operaban de forma independiente conformaron un grupo compuesto por PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, que mantienen la expectativa de cumplir el objetivo antes mencionado para dar una respuesta integral a los problemas del sector primario. A su vez, mediante la colaboración entre la Delegación de la SAGARPA, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDEA) y el respaldo de la Comisión de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS), se modificó el catálogo de apoyos para mejorar los impactos durante el periodo 2002-2004.

Por ejemplo: si los apoyos van encaminados al incremento de la producción, se han excluido los paquetes de aves y limitado la entrega de molinos de nixtamal. Para 2005 se pretende que el 100.0% de la inversión se oriente a proyectos agropecuarios integrales y eliminar los no agropecuarios (talleres de costura, panaderías, entre otros).

3.2 Evolución del proceso de asignación de recursos

3.2.1 Apropriación del Programa por parte del Gobierno Estatal

En Querétaro el Programa de Desarrollo Rural es considerado como un medio útil para ayudar a la población rural de bajos ingresos a adquirir un bien o servicio en apoyo de sus UPR, tratando de equilibrar la inversión con los otros dos Programas (Fomento Agrícola y Fomento Ganadero). La inversión estatal para los programas de la Alianza en el periodo

2001-2004 fue de 92,256 miles de pesos; una tercera de esta inversión fue destinada al Programa de Desarrollo Rural.

Sin embargo, el diseño del Programa se elabora a nivel nacional, con el objetivo de que sea operado de manera federalizada y permitir así flexibilidad a los estados para que lo acondicionen a las necesidades propias de su sector primario. Por ello, en Querétaro se ajustaron los Anexos Técnicos y el Addendum del 2004 a las necesidades de los productores. Esto quedó registrado en el Acta Explicativa mencionada en el capítulo precedente.

Uno de los puntos más relevantes fue la transferencia de recursos dentro de los subprogramas: se reasignaron 1,669 miles de pesos del PAPIR al PROFEMOR (90.0% aportación federal y 10.0% estatal). La mezcla de recursos financieros interinstitucionales dentro del Programa no es significativa, ya que sólo el Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES) y el Fideicomiso Estatal (FIRE-2000) aportaron recursos por un monto de 332,000 pesos, que representan 1.5% de la inversión total del Subprograma.

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

La CDR del Estado es el órgano colegiado técnico auxiliar del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) y del Comité Técnico del Fideicomiso de Distribución de Fondos (FOFAE); ha operado de acuerdo con lo establecido en el Artículo 5, Fracción V de las ROA. Dicha Comisión es la responsable de fomentar la participación de diferentes instituciones (federales y estatales) para la toma de decisiones, de la distribución de fondos que coincidan en materia de desarrollo rural, de coordinar la difusión del Programa, de promover la creación y la operación de la Unidad Técnica Operativa del Estado (UTOE), entre otras cuestiones.

Un ejemplo de su funcionalidad es el acuerdo No. 5 de la segunda reunión ordinaria del 2004, en donde se ratificó que la UTOE siga a cargo del Gobierno del Estado para operar el Programa de Desarrollo Rural 2004, y que el Centro de Capacitación Agropecuaria de Ajuchitlan A.C. (CECA) sea la instancia de apoyo de la UTOE para administrar los recursos del PRODESCA y el PROFEMOR.

Lo anterior confirma lo expresado por el 75.0% de los funcionarios directivos del Programa, que califican como buena la coordinación institucional entre la CDR y las diferentes instancias que intervienen en la operación del Programa en la Entidad.

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

El objetivo de que los montos de inversión del Programa se otorguen acompañados de un proyecto tiene la finalidad de que los productores obtengan estímulos para modernizar las condiciones de trabajo en su UPR. La opinión de los operativos del Programa con relación a este tema es diferente, ya que el 75.0% reconoce que los proyectos han servido bastante para una mejor focalización de las inversiones; sin embargo, la totalidad reconoce un exceso en la exigencia de presentar el documento como requisito para solicitar los apoyos.

Es importante que para el ejercicio 2005 se contemple al proyecto no sólo como un requisito administrativo, sino que los grupos de trabajo encargados de la valoración y la factibilidad de los mismos, junto con las instancias involucradas (UTOE, Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), Direcciones Regionales, etc.) establezcan parámetros para reconocer y apoyar a los proyectos que aporten innovaciones tecnológicas y se les dé seguimiento con base en los impactos previstos.

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

Es importante señalar que en las ROA y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable no se menciona ningún esquema de operación, y en Querétaro no hay evidencia de este tipo de mecanismo, ya que se mantiene el concepto de “*primero en tiempo, primero en derecho*” (según el registro de las solicitudes que cumplen con los requisitos administrativos). Respecto a este tema el 75.0% de los directivos del Programa expresaron que se promueven acciones para impulsar esquemas diferentes al reembolso, ya que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable menciona que los productores puedan dar su aportación económica a través de algunas variantes que bien podrían ser mediante el pago en especie con trabajo o con diversos activos fijos tales como terrenos, vehículos o infraestructura, entre otros.

3.2.5 Funcionalidad de la operación UTOE-Gobierno del Estado

La SEDEA, y la UTOE son las dos instancias que reciben las solicitudes de las Direcciones Regionales para su valoración y aprobación; posteriormente las mismas son dirigidas al Comité Técnico del FOFAE para la liberación de los recursos a los productores. De esta manera es como la UTOE cumple con su ciclo operativo (dentro de la misma funcionalidad de la SEDEA) tal como lo señalan las ROA para cubrir los objetivos que persigue el Programa. Es importante mencionar que las ROA sólo mencionan líneas generales de las funciones de la UTOE, y no hay una normatividad o manuales de procedimiento donde se precisen las responsabilidades de los actores involucrados y los tiempos de ejecución de las validaciones de los expedientes.

Por lo anterior se diseñaron manuales de operación por el CECA para los Subprogramas PRODESCA y PROFEMOR para que la UTOE y por la CDR los formalicen. Con la utilización de dichos manuales será posible homologar la operación del Programa tanto a nivel estatal como a nivel municipal. Al respecto es preciso señalar que este tópico se aborda en el apartado 4.4 del cuarto capítulo (y con mayor profundidad en el Anexo 4, a petición expresa de los operadores del Programa).

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

En la entidad la recepción de las solicitudes se realiza a través de las cuatro Direcciones Regionales en las que está dividido el Estado. Los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) y los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) ya no intervienen en la operación. Este esquema es la modificación más relevante en el proceso de recepción de las peticiones de apoyos dentro del Programa, porque ha simplificado el inicio del proceso de gestión.

La UTOE, a su vez, se apoya en los grupos de trabajo que forman los representantes del Gobierno del Estado y de la SAGARPA para evaluar las solicitudes y determinar su factibilidad de ser subsidiadas. Posteriormente los grupos de trabajo retornan las cargas de trabajo acompañadas con la dictaminación correspondiente (viable o no) a la UTOE para que finalmente la CDR decida cuáles serán apoyadas y se notifique al Comité Técnico del FOFAE la liberación de los pagos correspondientes.

Con respecto a los aspectos de difusión, recepción, evaluación, selección, notificación del dictamen y pago de los apoyos (aspectos del circuito operativo del Programa), la totalidad de directivos expresó que hay una mejoría en los últimos años.

3.3.2 Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes

Con base en el trabajo de campo, en la revisión de una muestra de expedientes y en lo expresado por los funcionarios directivos y operativos del Programa, aún se identifican atrasos en:

- El conocimiento por parte de los responsables de las ventanillas de los criterios de selección y priorización de solicitudes.
- La utilidad del Sistema de Información del Sector Rural (SISER).
- La rapidez y claridad de la notificación.

3.3.3 Seguimiento a procesos innovadores en la entidad

Los anteriores aspectos del circuito operativo afectan negativamente en la pronta atención de las solicitudes, en la óptima asignación de recursos y en los impactos de los apoyos otorgados. Para favorecer y mejorar la operación del Programa los manuales de operación que el CECA ha elaborado pueden servir como elementos de capacitación a las ventanillas receptoras, principalmente.

Durante el operativo en campo no se identificaron procesos innovadores que se apliquen en la operación del Programa, sin embargo, será determinante durante el ejercicio 2005 la utilización de los manuales de operación mencionados con anterioridad; se debe aclarar que será necesario que se realice uno para el PAPIR para que se utilice en las diferentes ventanillas receptoras y se pueda evaluar su funcionalidad y desempeño.

3.4 Seguimiento a proyectos exitosos

3.4.1 Desempeño de los proyectos apoyados en años previos

La SAGARPA continúa con el esfuerzo por mejorar y ampliar la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS); bajo este objetivo se ha logrado diseñar e implementar una estrategia para propiciar y consolidar un espacio en el que los beneficiarios expongan sus valiosas experiencias al participar de los apoyos del Programa. Estos espacios son las denominadas Reuniones de Intercambio de Experiencias Exitosas en Desarrollo Rural Sustentable (que son realizadas a nivel distrital, estatal, regional y nacional).

Los proyectos identificados como exitosos que ahí se presentan deben cumplir con los criterios de mejoras productivas, de innovación tecnológica, de apropiación colectiva por parte de los beneficiarios, establecimiento de metas claras y el reconocimiento de la

capacitación y los niveles de organización como factores de éxito. Por otra parte, las dificultades que ha enfrentado la mayoría de los participantes de los proyectos exitosos en Querétaro, son:

- Falta de constancia en la división del trabajo de algunos miembros; la mayoría de los proyectos cuentan en la actualidad con menos miembros que en sus inicios.
- Falta de recursos complementarios (aportaciones propias o de otras dependencias) para adquirir un bien capital que se requiere de manera urgente para solucionar nuevos problemas técnicos dentro de la UPR.
- Carencia de un proyecto de desarrollo microregional en el que otros grupos de productores puedan desarrollar proyectos similares y establecer cadenas para ofrecer su producción a mejores precios.

Los mencionados puntos son áreas de oportunidad para que los PSP's y los operadores instrumenten mecanismos de mejoras en la elaboración y dictaminación de proyectos a apoyar. En contraste, algunos de los factores de éxito son:

- El establecimiento de una división del trabajo dentro del grupo (funciones y responsabilidades de cada miembro).
- La continua capacitación y la detección oportuna de nuevas necesidades.
- La identificación de los requerimientos del mercado (calidad y cantidad).
- El desarrollo de las capacidades de los miembros para ampliar su proceso productivo.

Estos últimos criterios deben ser ampliamente reforzados por los técnicos y los operadores, para que en futuros proyectos el proceso de maduración se reduzca y los impactos sean más intensos y sustentables.

3.4.2 Trascendencia de los proyectos exitosos

Un factor fundamental para que los proyectos exitosos puedan trascender es la correcta elaboración del diagnóstico participativo del grupo, sin embargo, éste se elabora con deficiencias, ya que la mayoría ha requerido modificar sus metas y objetivos según los logros observados. Es importante mencionar que la mayoría de estos proyectos aún no tiene vinculación con las prioridades de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), porque han sido producto del desempeño de sus integrantes.

Para que lo anterior se modifique es necesario apoyar con sesiones periódicas de capacitación y asistencia técnica a los PSP's en aspectos de negociación, comercialización, valor agregado y transformación de la producción (agrícola o pecuaria), siempre bajo la visión de sustentabilidad del proyecto a mediano plazo para el desarrollo de sus potencialidades. Es por ello que dándole continuidad a las recomendaciones efectuadas en la evaluación del año 2003 y atendiendo las certeras observaciones de los involucrados en el proceso operativo del Programa se redactó un apartado sobre "Desarrollo Empresarial" en el Anexo 4.

3.4.3 Identificación de casos exitosos en la asignación de recursos

Los proyectos exitosos que son reconocidos por los operadores del Programa en el Estado se han orientado principalmente a actividades no agropecuarias. Un factor recurrente en estos proyectos es que fueron operados por mujeres. Es decir, ha sido

necesario, para que los proyectos beneficiados se puedan considerar exitosos, que transcurra un tiempo con el objetivo de que las inversiones puedan madurar y sus integrantes logren apropiarse de la organización y de la división de trabajo dentro del grupo.

Otro factor que se ha requerido es la continua presencia de un técnico que acompañe el desarrollo del proyecto, resolviendo las dificultades técnicas y diagnosticando las necesidades de nuevas capacitaciones, además del suministro de recursos financieros para la adquisición de nuevos activos que incorporan a sus UPR y al mejor conocimiento del mercado sobre aspectos como negociación directa con clientes, precios, competencia, posibles nichos de mercado, etc.

Los proyectos exitosos que son reconocidos por los operadores del Programa en el Estado se han orientado principalmente a actividades no agropecuarias. Un factor recurrente en estos proyectos es que fueron operados por mujeres.

Es decir, ha sido necesario, para que los proyectos beneficiados se puedan considerar exitosos, que transcurra un tiempo con el objetivo de que las inversiones puedan madurar y sus integrantes logren apropiarse de la organización y de la división de trabajo dentro del grupo. Otro factor que se ha requerido es la continua presencia de un técnico que acompañe el desarrollo del proyecto, resolviendo las dificultades técnicas y diagnosticando las necesidades de nuevas capacitaciones, además del suministro de recursos financieros para la adquisición de nuevos activos que incorporan a sus UPR.

3.5 Capitalización de las UPR y de las Organizaciones Económicas (OE) apoyadas por el PAPIR

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

El gobierno del Estado ha avanzado en la apropiación de la estrategia de desarrollo rural al crear las instancias señaladas en las ROA y sobre el seguimiento de la mecánica operativa intrínseca. Sin embargo, en la operación aún no ha logrado establecer la integralidad entre el PAPIR y los otros dos subprogramas, ya que parte de los subsidios se han otorgado vía demanda libre y no existe una línea estratégica con respecto a las características de los bienes apoyados.

Por otra parte, los apoyos otorgados vía proyectos carecen de una visión de desarrollo a mediano y largo plazo. Por último, otro factor que corrobora que aún el Estado no se apropia del PAPIR en su totalidad, es que el criterio más importante para la asignación de recursos al Subprograma se basa en la experiencia de años anteriores por parte de los operadores, por ello es necesario desarrollar una planeación sobre la dirección del PAPIR, y cumplirla.

3.5.2 Orientación del Subprograma

A falta de una planeación donde se indiquen metas físicas y financieras a mediano y largo plazo, las inversiones del PAPIR se han orientado básicamente a las zonas prioritarias de *Muy Alta* y *Alta* marginación y a la atención de productores de bajos ingresos. Los grupos prioritarios y los integrantes de las cadenas productivas de alta inclusión social aún no son completamente atendidos.

Lo anterior se confirma por lo expresado por el 75.0% de los funcionarios entrevistados, quienes reconocen que las principales limitaciones para orientar las inversiones a la integración de cadenas productivas de alta inclusión social son la falta de organización de productores que demanden proyectos y la inercia en la demanda de los productores hacia los mismos componentes de años anteriores.

3.5.3 Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos

Durante los trabajos de evaluación no se identificaron variantes significativas con respecto a mecanismos de selección de beneficiarios o para la asignación de recursos dentro del Subprograma. Es conveniente aclarar que la CDR elabora actas de las reuniones realizadas en donde se les da seguimiento a los acuerdos tomados y se fijan los nuevos compromisos; en ellas no se encontró evidencia de particulares que garantizaran la atención a los grupos y municipios prioritarios, esta responsabilidad se transfiere a la UTOE. Con respecto a los CMDRS, éstos aún no establecen lineamientos específicos para priorizar proyectos, montos de inversión o de inclusión a alguna cadena productiva de interés para el municipio.

3.5.4 Fondos de Garantía Líquida

De acuerdo con las ROA los Fondos de Garantía Líquida otorgan apoyos directos a los productores para que a través de sus Organizaciones Económicas (OE) accedan a fuentes formales de financiamiento para complementar su inversión en bienes de capital o capital de trabajo. Por otra parte, no se hallaron elementos en la base de datos del PAPIR de alguna organización económica apoyada con garantía líquida. Y aunque es una buena alternativa para los productores aún no se ha desarrollado esta modalidad en el Estado.

3.5.5 Diseño del Subprograma

El diseño del PAPIR en la entidad está plenamente formalizado conforme lo indican las ROA, pero es necesario que los operadores establezcan proyectos microregionales definidos por la dinámica social y productiva de la sociedad rural para impulsar la consolidación de organizaciones y lograr la integralidad de los tres subprogramas.

3.6 Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)

3.6.1 Avances en la apropiación del Subprograma por parte del Gobierno Estatal y los productores

Para avanzar en la apropiación del PRODESCA el Gobierno de Querétaro incorporó al CECADER como instancia de supervisión de la calidad de los servicios ofertados por los PSP's en coordinación con la UTOE; además, se auxilia del Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades (INCA Rural) para certificar las capacidades de los profesionales participantes.

3.6.2 Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales

El PRODESCA en 2004 logró ofrecer servicios de diseño, gestión, puesta en marcha y seguimiento de proyectos productivos mediante la atención profesional de 47 prestadores de servicios a 143 grupos de productores. El monto de la inversión fue de 5 millones de

pesos, el promedio de los ingresos por PSP participante fue de 108 mil pesos (por un trabajo promedio de 8 meses), cantidad que es atractiva para que los técnicos busquen grupos de productores y les propongan participar en el Subprograma y de ésta manera ellos obtener ingresos.

Es importante mencionar que más del 50.0% de los PSP's participantes ya vienen participando en anteriores Programas de Desarrollo Rural; lo anterior se comprueba con lo expresado por los 25 técnicos entrevistados, ya que en los últimos cinco años 40.0% ha participado en el Subprograma con anterioridad y 60.0% en otros de la Alianza, sólo el 32.0% reconoce que la iniciativa para la contratación de sus servicios con los beneficiarios fue autopropuesta y 72.0% menciona que sus servicios son en la producción primaria. Lo anterior indica que la integración del mercado de servicios profesionales aún es incipiente, ya que la plantilla de PSP's no presenta variantes importantes.

3.6.3 Interacción con el CECADER y el INCA Rural

Con la finalidad de establecer acciones para desarrollar y dar seguimiento de la oferta de servicios profesionales, el CECADER y el INCA Rural son las instancias responsables de validar el perfil de los PSP's y capacitar a los técnicos que solicitan participar en el Subprograma. Estos dos organismos laboran en armonía, y ello se confirmó porque cuando se realizó el trabajo de campo no se detectó ninguna fisura entre ambas instituciones; es decir, que el grado y los mecanismos de interacción se siguen cumpliendo según las ROA.

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

El desarrollo de capital humano en el sector rural es el principal objetivo de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, que es la responsable de establecer los mecanismos y estrategias para lograr esta meta siguiendo las líneas estratégicas que dicta la SAGARPA, las cuales se fundamentan en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en materia agropecuaria.

Sin embargo, por la naturaleza de la población objetivo, las iniciativas propuestas por la Subsecretaría requieren de un periodo a mediano y largo plazo para hacer sustentable el desarrollo del capital social en el medio rural. Se reconoce un avance (PRODESCA y PROFEMOR) en su desarrollo, pero es necesario que se intensifiquen y homologuen con las políticas estatales, ya que de esta manera cubrirán al máximo sus objetivos.

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

Es claro que la presencia de un PSP dentro de una organización modifica las capacidades de sus integrantes. Sin embargo, las apreciaciones de los actores involucrados sobre el tema son diferentes; sólo 50.0% de los funcionarios operativos reconocen que el Subprograma ha contribuido a mejorar las capacidades en la población rural del Estado, y esto se debe a que la capacidad de los PSP's para generar proyectos productivos es regular, debido a que la profesión y conocimientos que tienen difiere sobre la orientación del proyecto. En contrapartida, el 87.5% expresó que sí han contribuido a mejorar las capacidades, porque los 143 proyectos apoyados contemplan aspectos tan diversos como producción de ovinos, talleres de costurera, panaderías, ecoturismo, estéticas, etc.

3.6.6 Participación de los PSP's en la formulación de proyectos como instrumentos de desarrollo rural

Como se ha venido mencionando, la interacción entre los tres subprogramas es aún modesta en combinación con factores tales como: falta de diagnósticos oficiales, de una planeación clara que establezca metas y plazos, de la instrumentación de proyectos microregionales, etc. Esto provoca que los proyectos carezcan de una visión de desarrollo a mediano o largo plazo, razón por la que aún no pueden considerarse como un instrumento eficaz de desarrollo rural en la entidad.

3.6.7 Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP's

La mezcla de recursos financieros de otras instituciones dentro del Subprograma es incipiente, aunque es una realidad que los técnicos logran obtener apoyos de otras instancias para que las organizaciones puedan resolver una necesidad técnica que surge en sus UPR, los recursos no pueden considerarse complementarios ya que cada institución opera sus Programas de manera independiente.

3.6.8 Mecanismos de pago a los PSP's

El pago a los servicios ofertados por los técnicos participantes dentro del PRODESCA está especificado en el contrato de servicios que celebran el CECA y el técnico participante. En el contrato se establece la vigencia y características del servicio, así como las instancias involucradas para garantizar su calidad (según las ROA).

Con base a lo expresado por los PSP's entrevistados, el trámite que más tiempo tarda es la entrega del apoyo a sus servicios, el cual es de aproximadamente de 4 meses; 56.0% considera que ha mejorado con respecto a los años anteriores. La principal razón es la experiencia que tanto los operadores como el CECADER y los mismos técnicos tienen de los procesos de gestión, por lo que se anticipan con los requerimientos (documentación legal, reportes o productos) que cada etapa solicita.

3.6.9 Red de PSP's

Para que los técnicos participen dentro del Subprograma es requisito que cuenten con la certificación del CECADER, que aprueben los cursos que el INCA Rural imparte y que su nombre aparezca en la lista de prestadores de servicios en la página electrónica. Es necesario señalar que al final del ejercicio 2004 algunos técnicos estaban condicionados para recibir su finiquito y para su próxima contratación, ya que no entregaron a tiempo sus resultados o su desempeño no fue suficiente.

3.6.10 Casos de éxito

Los proyectos exitosos del PRODESCA en Querétaro se han orientado principalmente a actividades no agropecuarias. Un factor recurrente es que son operados por mujeres. Ejemplo de ello es el proyecto "Elaboración y confección de prendas de vestir" que se generó en el municipio de Ezequiel Montes.

Fue iniciado por 6 mujeres en enero del 2003, organizándose como un grupo de trabajo, el cual se ha mantenido hasta el momento como un proyecto productivo relevante. La principal razón al iniciar el proyecto fueron las ganas de trabajar para poner en marcha un

taller de confección de prendas, utilizando los recursos propios, subsidios de Alianza para el Campo y un préstamo de FIRE 2000. Los resultados alcanzados son:

- Generación de 6 empleos permanentes y 10 eventuales.
- El ingreso promedio mensual por participante es de 2,000 pesos.
- La producción alcanzada es de 34,000 prendas por año.

Las fortalezas que identifican son:

- La constancia y persistencia del grupo por alcanzar sus metas.
- La capacitación y asesoría técnica que se ha brindado.
- La forma de organizarse de todo el grupo.
- Los apoyos gubernamentales que se han otorgado.

La debilidad que identifican es:

- El ingreso a las cadenas productivas por ser gente con poco capital de trabajo para invertir.

Los proyectos exitosos PRODESCA requieren una visión de desarrollo a mediano y largo plazo para que los impactos sean más intensos (en especial los de ingreso), por lo que es necesario que se contemple, dentro de la elaboración de los proyectos, la evolución de los beneficiarios a organizaciones económicas que puedan trascender.

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)

En la entidad se establecieron 18 CMDRS; los CDDRS todavía no operan por las características propias de la misma regionalización sobre la que se basa la administración y la operación de los programas públicos.

En el ejercicio 2004 se presentaron una serie de factores que limitaron los impactos, entre ellos la sustitución de técnicos en varios municipios, lo que frenó el seguimiento a las acciones realizadas; los primeros coordinadores recibieron capacitación sobre los procedimientos de operación del Subprograma, los actuales aún no dominan la función, adicionalmente algunos municipios no comprenden en su totalidad la función del coordinador y no han hecho uso eficiente de ese recurso.

El fortalecimiento institucional de los CMDRS en el ejercicio 2004 fue modesto. Es importante mencionar que probablemente en el año 2006 se presentarán cambios en la administración municipal del Estado, por lo que se corre el riesgo de que los diagnósticos elaborados y la presencia del coordinador no respondan a los objetivos políticos de las nuevas administraciones y se tenga un retroceso en el Subprograma.

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

Durante el proceso de evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2004 en la entidad no se identificaron reglamentos específicos generados por los municipios en materia de desarrollo rural, por lo que se amoldaron a lo que las ROA establece.

Es necesario que los municipios implementen mecanismos de operación para institucionalizar la función del coordinador y garantizar que las decisiones que tomen los CMDRS tengan representación social y que estén alineadas a sus necesidades productivas, a los objetivos regionales, estatales y nacionales en materia de desarrollo rural. Lo anterior será un requisito para que el proceso de municipalización (transferencia de recursos y responsabilidades de la Alianza) tenga una rápida asimilación.

3.7.3 Planes municipales de desarrollo rural sustentable

A pesar que desde el ejercicio 2003 se implementó la estrategia de apoyar a los municipios con la colaboración de un PSP para elaborar diagnósticos municipales que identifiquen las necesidades y potencialidades de la región, y definir propuestas específicas de estrategias para el desarrollo agropecuario regional con la finalidad de incorporar los resultados en los Planes Municipales, éstos en su mayoría no los han incluido, por lo que la calidad y pertinencia de los planes no se analizaron.

Durante el proceso de evaluación no se hallaron elementos de lo contrario, la totalidad de los coordinadores reconocen que se realizaron los diagnósticos y 75.0% de los entrevistados declaró que algunos están actualizándose. Sin embargo, al solicitar los documentos para verificar el contenido, éstos no fueron exhibidos y menos el Plan Municipal. De igual manera, no se registró evidencia de fuentes de financiamiento alternas a la Alianza para el desarrollo rural en los municipios visitados.

La estrategia de municipalización de la Alianza es considerada por el 75.0% de los municipios como un proceso eficaz de involucramiento de los actores, pero reconocen dificultades en los aspectos relacionados con la identificación de atributos de las partes y con la capacitación insuficiente de los consejeros. Una herramienta que podrá ser utilizada a partir del año 2005 para modificar significativamente esta problemática será la difusión de los manuales de operación de los subprogramas que el CECA diseñó y que la UTOE deberá valorar para que la CDR acepte y establezca convenios con los municipios participantes.

3.7.4 Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal

Todavía la calidad de los servicios que brindan los coordinadores municipales es deficiente debido al desconocimiento de sus funciones específicas y a que existe un vacío en las ROA sobre cuál es la instancia responsable de supervisar sus servicios, y porque aún no se ha oficializado su presencia dentro del municipio. Por otra parte, de acuerdo con lo expresado por el 75.0% de los responsables del municipio, la presencia del PSP se ha fortalecido y se coordina aceptablemente con otras instancias que promueven la municipalización, pero al cuestionar sobre el nombre de algún programa o institución, éstos no proporcionaron ejemplo alguno.

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

Aunque en los municipios del Estado se establecieron los CMDRS, éstos aún no operan de acuerdo con la estrategia de municipalización de la Alianza, no se ha institucionalizado su estructura y no se han desarrollado reglamentos internos para su operación. Adicionalmente, no se encontró evidencia de que algún CMDRS (en las actas elaboradas en las reuniones) participe directamente en las decisiones de los CDRS sobre la selección de proyectos apoyados por el Programa, ésta responsabilidad es de la UTOE, quien se auxilia de los grupos de trabajo de cada subprograma.

3.7.6 Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR

Debido a que la estrategia de municipalización de la Alianza se está implementando en la entidad y por las razones expuestas con anterioridad, la creación de estructuras especializadas responsables del desarrollo rural es limitada. Las instancias municipales reconocen que la presencia del PROFEMOR es un avance para manejar recursos de la Alianza, pero no dominan la operación ni los criterios de asignación, por lo que se debe reforzar la presencia del coordinador para que éste sirva como enlace entre los tres niveles de gobierno y evite posibles controversias.

3.7.7 Casos de éxito

No se identificaron casos de éxito sobre el fortalecimiento institucional en el Estado; sin embargo, es de esperarse que en la medida que los municipios se apropien de la Alianza se podrán identificar mecanismos y experiencias exitosas, tanto en su administración como en sus impactos.

3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)

3.8.1 Selección de las organizaciones beneficiadas

El principal objetivo del PROFEMOR es incorporar a las UPR y grupos prioritarios en forma organizada para generar valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, promover sinergias entre las organizaciones, 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.

En el ejercicio 2004 no se formalizaron criterios innovadores para la selección de las organizaciones beneficiarias, se apoyó a las que en primer lugar presentaron su solicitud (razón por la que 25 organizaciones del sector con igual cantidad de PSP's lograron obtener el subsidio).

3.8.2 Participación de las organizaciones en el Subprograma

Las organizaciones que participan en el Subprograma han recibido apoyo del mismo con anterioridad, 50.0% son asociaciones ganaderas, las cuales a nivel estatal están más desarrolladas y mejor organizadas, razón por la que la sostenibilidad de los procesos desencadenados por el PROFEMOR se puede considerar como modesta.

Es decir, arriba del 80.0% tienen más de tres años de estar operando y están principalmente orientadas a la producción primaria, sólo la Cooperativa Mueblera “San Pablo” y el Consejo Regional de la Sierra Gorda se dedican a otro giro. Sin embargo, en todos los casos la agrupación no se integró para obtener el subsidio del Programa sino que fue el PSP quien identificó como una alternativa de ingresos económicos desarrollar un proyecto para la organización.

3.8.3 Consolidación de las organizaciones

A pesar de que las organizaciones participantes en el Subprograma cuentan con varios años de su establecimiento, 75.0% manifestó que el PROFEMOR ha contribuido bastante a su consolidación y que el mayor impacto en el fortalecimiento de su grupo ha sido en la elaboración del autodiagnóstico y del programa de trabajo, situación que resulta paradójica, ya que el autodiagnóstico se realizó en ejercicios pasados (la mayoría tiene dos ejercicios fiscales con la presencia del técnico).

Con respecto a la formación de estructuras profesionales internas, sólo 66.7% expresó que se fortaleció; sin embargo, la especialización es regular, ya que los registros contables y administrativos aún son deficientes. Lo anterior permite confirmar que el Subprograma canalizó el pago del técnico a organizaciones en desarrollo y no ha logrado incorporar a otras que se encuentran en la fase de integración; es decir, el PROFEMOR no cumplió con la consolidación de organizaciones en el año 2004.

3.8.4 Fomento empresarial

Con respecto a acciones relevantes realizadas en el rubro de fomento empresarial (estudios especializados, becas, giras de intercambio y seminarios estatales y nacionales), fue notoria la participación en las Reuniones de Intercambio de Experiencias Exitosas en Desarrollo Rural Sustentable; sin embargo, algunas organizaciones (asociaciones ganaderas, principalmente) realizaron eventos que no se cubrieron con recursos del Subprograma y de las cuales sólo la organización tiene conocimiento.

Lo anterior se confirma con lo expresado por los representantes de las organizaciones económicas entrevistadas, 83.3% reconoce que el subprograma fue el responsable de su participación en reuniones de intercambio de exitosas. El PROFEMOR no logró impactos significativos en el fortalecimiento empresarial de las organizaciones en 2004.

3.8.5 Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR

El diseño del Subprograma y el desarrollo de sus componentes aún no impactan significativamente en las organizaciones que recibieron el subsidio, es pertinente que para el ejercicio 2005 se dé oportunidad a nuevas organizaciones de productores y que se realice la evaluación de satisfacción para localizar áreas de mejora en la operación.

3.8.6 Casos de éxito

Un ejemplo de un caso exitoso es el proyecto Producción y venta de dulces típicos regionales que se desarrolló en el Municipio de Colón por la organización Delicias Santa Rosa S.C. de R.L., el cual fue iniciado por mujeres durante enero del 2002, organizándose como un grupo de trabajo que comenzó a trabajar con recursos propios y el apoyo de un técnico SINDER. En 2004 lograron el apoyo del Subprograma.

Una fuerte razón para iniciar el proyecto fue rescatar la tradición por el consumo de dulces típicos hechos a mano, con el objetivo de obtener un ingreso extra en su hogar. Con tecnología rústica elaboran un producto 100.0% natural. La capacidad instalada de producción es de 200 kg de dulce por mes, aunque su volumen de producción es variable dependiendo de la cantidad de pedidos. Han conseguido apoyos de Programas de diferentes instituciones:

- Programa PACMYC de CONACULTA.
- DIF municipal de Colón.
- Servicio Estatal de Empleo.

Los resultados alcanzados son:

- Generación de 6 empleos permanentes.
- El ingreso promedio mensual por participante es de 1,500 pesos.
- El volumen de comercialización es de 50 kg de producto en general.
- Contar logotipo y etiqueta propios en todos los productos, lo cual les da una mejor presentación y genera más confianza entre sus clientes.

Las fortalezas que identifican son:

- La constancia y persistencia del grupo.
- La organización del grupo.
- Los apoyos gubernamentales que se han recibido.

La debilidad que identifican es:

- La falta de promoción del consumo de dulces típicos en la región y el Estado.

Una actividad que la organización realizó fue un análisis de mercado aplicando encuestas para conocer las preferencias de clientes potenciales así como el comportamiento de la competencia (técnicas de mercadotecnia). Reconocen que el factor principal de su éxito ha sido la capacitación recibida en: Mejoramiento de Técnicas de Producción de Dulces (Servicio Estatal de Empleo, 2003) y Talleres de Análisis del Negocio (PROFEMOR 2004).

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

El funcionamiento del Programa en 2004 se ha adaptado a las necesidades del Estado, ya que no presentó variantes en los últimos dos años anteriores. El Gobierno Estatal implementó la estrategia de desarrollo rural y ha canalizado recursos técnicos y financieros para modificar las necesidades de empleo y bienestar rural. Se realizó una planeación programática hacia las cadenas productivas de alta inclusión social y a los grupos prioritarios (de acuerdo con las ROA) en donde se estimó la cantidad de productores a atender, basada en la experiencia de los operadores. Con respecto a los aspectos que forman parte del circuito operativo, hay algunos indicios de mejora en la selección, análisis y priorización de proyectos gracias a la participación activa de los grupos de trabajo que se forman por los actores federales y estatales.

El PAPIR ha canalizado la mayor parte de recursos para el apoyo de las actividades primarias, otorgando apoyos a componentes de bajo valor económico y dispersos con

bajos efectos productivos. La oportunidad para en el año 2005 la tiene si fortalece el vínculo con el PRODESCA para el apoyo de proyectos productivos viables respaldados con un diagnóstico regional y/o municipal y técnico y organizativo, con estrategias de comercialización, y si prevé el desarrollo de capacidades de los productores y de la organización.

Con respecto al PRODESCA y al PROFEMOR, estos subprogramas hasta ahora han cumplido con las metas programáticas pero los objetivos se cumplen modestamente. Para el ejercicio 2005 se presenta la oportunidad de mejorar en varios rubros, como el de inducir a los PSP's a que formulen proyectos productivos con perspectivas de mediano y largo plazo que impliquen desarrollo de capacidades de los productores o de las organizaciones incipientes para formar los cuadros técnicos que éstas requieren y consolidar la formación de capital humano, la consolidación organizativa y el fortalecimiento empresarial.

Por último, el proceso de municipalización del Programa se pretende iniciar en 2005; sin embargo, aún se carece de estructuras administrativas al interior de los municipios que operen los recursos, por lo que es urgente que se establezcan manuales de operación para homologar la operación entre el Estado y los municipios participantes.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

En este capítulo se estimó la magnitud de los impactos generados por los apoyos otorgados por el Programa, tanto en las unidades de producción como en las organizaciones económicas, para explicar algunos de los posibles factores que influyeron en dichos impactos.

4.1 Impactos de PAPIR

4.1.1 Impactos de indicadores de primer nivel: ingreso y empleo

Resulta conveniente señalar que los indicadores de impacto se clasifican en dos niveles: los del primero son aquellos que tratan sobre el ingreso y el empleo; y los del segundo versan sobre inversión y capitalización, producción y productividad, integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social e innovación tecnológica.

Los indicadores que se presentan fueron elaborados en función de la información de los beneficiarios 2002 y 2004 levantada en campo, con dichos resultados se realizó el análisis sobre los impactos y otras condicionantes que afectan al Programa y que se observaron en la fase del trabajo de campo.

Ingreso

Mediante la inversión canalizada por el Programa de Desarrollo Rural a través del PAPIR durante el año 2002 y con sus diferentes componentes hacia las tres actividades apoyadas, se corrobora que las mejoras en el ingreso neto sólo pueden ser medidas entre aquellos beneficiarios que llevan un control contable (ya que de otra manera sólo se puede tomar una aproximación del ingreso bruto). Es por ello que partiendo de este supuesto se marca que los impactos en el ingreso son muy relativos, ya que todavía no existe un fundamento administrativo sólido para generalizar en este aspecto.

Sin embargo, para este análisis se rescatan los productores que sí llevan un registro de costos para explicar cuáles fueron las causas directas o indirectas de sus incrementos monetarios y sus posibles beneficios para su unidad productiva y familiar.

Primeramente conviene mencionar (según la muestra) que la totalidad de los productores apoyados por el PAPIR que laboran en giros no agropecuarios no reportaron dato alguno para poder estimar si han mejorado o empeorado sus niveles de ingreso; sin embargo, se deduce que sus condiciones de organización siguen siendo nulas, ya que a pesar del tiempo transcurrido no han sido capaces de incorporar un sistema administrativo para relacionar ventas y compras (ver cuadro 7).

Por el lado contrario, los otros giros contemplados por el Subprograma y hacia los cuales esta más enfocado, sí muestran modestos cambios en sus condiciones productivas a raíz de los subsidios que les fueron otorgados en el año 2002, ya que las actividades agrícolas repuntaron sus ingresos anuales netos promedio en 5,390 pesos. Situación que se observa en el hecho de tener pérdidas antes del apoyo; pero a partir del apoyo que

recibieron han comenzado a producir excedentes. Los giros ganaderos resaltan por ser los que mejor uso le dan a sus apoyos, ya que sus montos de utilidad anual se han elevado alrededor de los 8,000 pesos promedio.

Cuadro 7. Querétaro, nivel de ingresos promedio 2002 (pesos)

Ingreso neto promedio (pesos)			
Actividad apoyada	Beneficiarios	A.A.*	D.A.*
Con costos:	15	21,130	34,449
Agrícola	11	-1,445	3,945
Pecuaria	4	22,575	30,504
No agropecuaria	N.D.	N.D.	N.D.
Ingreso bruto promedio (pesos)			
Sin costos:	81	52,501	79,228
Agrícola	31	19,116	24,913
Pecuaria	50	33,385	54,315
No agropecuaria	N.D.	N.D.	N.D.

Fuente: Elaborado por Evolución Integral S.A. de C.V. con base en los indicadores 2002.

* A.A. Antes de Apoyo y D.A. Después de Apoyo

Todos aquellos productores de la muestra (81 en total) que no han podido implementar ningún tipo de sistema contable estiman que en promedio sus niveles de ingreso bruto han mejorado gracias a los componentes recibidos, ya que reportaron haber mejorado su nivel de ingreso en 26,727 pesos promedio anual.

Considerando los componentes que han recibido la perspectiva cambia, ya que el origen de la variación en el ingreso que experimentaron los beneficiarios se encuentra precisamente en el aspecto material dentro de las tres actividades comprendidas por el PAPIR (agrícola, pecuaria y no agropecuaria), es por ello que la estrategia se orientó a dar mayor atención a las labores básicas (producción primaria) para fomentar la creación de una infraestructura productiva que generara economías en el corto plazo (cuadro 8).

Cuadro 8. Querétaro, tipos de componentes otorgados en 2002

Componentes apoyados	Beneficiarios	%
Agrícolas:	64	100.0%
Tractor (implementos)	47	73.4%
Imp. Agrícolas	13	20.3%
Cosechadora	4	6.3%
Pecuarios:	70	100.0%
Maq., equipo y herr.	56	80.0%
Infraestructura	10	14.3%
Sementales	4	5.7%
No agrícolas:	62	100.0%
Maq., equipo y herr.	55	88.7%
Infraestructura	7	11.3%

Fuente: Elaborado por Evolución Integral, S.A. de C.V. con base en los indicadores 2002.

Los productores, al contar con mejores herramientas productivas en sus áreas de trabajo, incrementan su productividad y por ende maximizan su ingreso al generar una mayor producción o disponer de más tiempo para realizar otras labores complementarias o alternas a su actividad. En el breve lapso que cubre la evaluación (2002-2004) es cierto que no se puede profundizar en el alcance del Programa; sin embargo, el inicio es prometedor desde la perspectiva del ingreso familiar.

Visto de manera objetiva, el factor decisivo del incremento del ingreso correlaciona el comportamiento de los índices de precios y producción reportados para este trabajo según la muestra 2002, los cuales fueron en la actividad pecuaria (19.3% y 22.7%), mientras que para el giro agrícola el primero fue de 16.9%, y el segundo se mantuvo estable (0.0%).

Empleo

La generación de empleo es uno de los principales pilares que dan soporte al Programa de Desarrollo Rural en la entidad, por lo que resulta un punto trascendental en el análisis de la presente evaluación. Durante el año 2002, la cobertura del PAPIR a través de solicitudes vía demanda libre y a proyectos productivos (en aproximadamente 30.0% y 70.0%, respectivamente), no aseguraban desde su diagnóstico y evaluación que fueran un fuerte elemento para crear empleos en las zonas de *Muy Alta* y *Alta* marginación.

Los tipos de componentes que se otorgaron en el año 2002, como se mencionó en párrafos anteriores, cumplieron con la expectativa de ayudar a mejorar condiciones temporales que respondieron a generar más ingresos y quizás a mantener jornales, pero no a la generación de nuevas fuentes de empleo, tal y como lo demanda el sector primario en general.

Existe la confianza entre los operadores del PAPIR de que al transcurrir más años y dándole continuidad al Programa de Desarrollo Rural, se cubrirá esta necesidad en complementariedad con otros Programas similares que se han puesto en marcha por otras instituciones orientados a cubrir otras actividades y a otros sectores de la población para que aumente la demanda de productos agropecuarios estatales. Ahora bien, si hasta el momento no se han creado las condiciones propicias de corto plazo para generar nuevas fuentes de empleo, por lo menos se han mantenido los niveles de empleo según la muestra estadística de beneficiarios sobre la que se está evaluando este periodo.

Atendiendo al análisis de los indicadores de empleo generados para esta sección, y considerando las tres actividades apoyadas, se observa que, primeramente, en el subsector agrícola las condiciones no han cambiado, ya que siguen perdiéndose jornales (aunque no de manera significativa) a pesar de la aportación del Programa; ello se debe a que el tipo de apoyo que se brindó a los productores en el primer año fue para la adquisición de implementos para tractores, y esta clase de componentes son un fuerte desplazador de mano de obra. Posteriormente, en los años siguientes se les proporcionó ayuda para comprar implementos agrícolas que también contribuyen a ahorrar tiempo de trabajo directo sobre los cultivos.

Es por ello que al observar el cuadro 9 se reafirma la noción de que también la Alianza para el Campo contribuyó a disminuir un poco el número de jornales empleados (-15, según la muestra de beneficiarios), mientras que por otras causas ajenas al Programa se hizo en poco más de tres veces (-53).

Cuadro 9. Querétaro, creación de empleos en la actividad agrícola, 2002

Concepto	Jornales	Empleos
Antes del apoyo	5,197	19.2
Retenidos	- 96	- 0.4
Total (antes del apoyo)	5,101	18.9
Adicionales por Alianza	- 15	- 0.1
Adicionales por otras causas	- 53	- 0.2
Total (después del apoyo)	5,033	18.6

Fuente: Elaborado por Evolución Integral S.A. de C.V. con base en los indicadores 2002.

En segunda instancia, las actividades pecuarias son el giro que mayor significación tuvo en la disminución del trabajo contratado temporalmente para la realización de las faenas ganaderas, ya que antes de contar con fuentes de subsidio se lograban retener 4,060 jornales, que representaban una alternativa laboral para cientos de habitantes de las regiones rurales (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Querétaro, creación de empleos en la actividad pecuaria, 2002

Concepto	Jornales	Empleos
Antes del apoyo	9,832	36.4
Retenidos	4,060	15.0
Total (antes del apoyo)	13,892	51.5
Adicionales por Alianza	- 215	- 0.8
Adicionales por otras causas	- 646	- 2.4
Total (después del apoyo)	13,031	48.3

Fuente: Elaborado por Evolución Integral, S.A. de C.V. con base en los indicadores 2002.

Pero a medida que los productores comienzan a organizarse y a recibir algún tipo de apoyo para la adquisición o financiamiento de maquinaria, equipos o herramientas diversas con el subsidio de los diversos Programas que se implementaron con la idea de mejorar las condiciones de vida de los productores rurales, se han perdido un total de 861 jornales.

Finalmente, los giros no agropecuarios que se presentan en las localidades rurales muestran estabilidad (cuadro 11), ya que antes y después del apoyo la cantidad de empleos se mantuvo en el mismo nivel. Es decir, que en contraste con la actividad agropecuaria, la retención de jornales (888) señala que se conservaron las condiciones laborales prevalecientes.

Cuadro 11. Querétaro, creación de empleos en actividades No agropecuarias, 2002

Concepto	Jornales	Empleos
Antes del apoyo	2,120	7.9
Retenidos	888	3.3
Total (antes del apoyo)	3,008	11.1
Adicionales por Alianza	0	0.0
Adicionales por otras causas	1	0.0
Total (después del apoyo)	3 009	11.1

Fuente: Elaborado por Evolución Integral S.A. de C.V. con base en los indicadores 2002.

Esta situación es consecuencia de que la clase de apoyos otorgados (maquinaria, equipos y herramientas diversas); sirven tan sólo para fortalecer las actividades de producción primaria dentro de las unidades familiares productivas, pero no para fomentar directamente la expansión del volumen productivo, lo cual se presenta al avanzar en la integración de una cadena de valor agregado (condición que se logra cuando las condiciones del mercado así lo demandan).

Hasta el momento se puede concluir que los esfuerzos han sido importantes para que por lo menos se siga reteniendo una cantidad importante de jornales en el sector primario, pero no suficientes para combatir uno de los grandes problemas detectados en el Estado que es la migración de la población rural hacia áreas urbanas u otras entidades.

4.1.2 Impactos en indicadores de segundo nivel

Inversión y capitalización

Bajo este concepto y según los resultados de la muestra 2004, el destino de los componentes entre los beneficiarios del Subprograma manifiesta que la situación en cantidades absolutas se ha deteriorado tomando como punto de referencia los montos que se utilizaron en 2002. Es preciso aclarar que la disminución se debe principalmente a que el número de solicitudes aceptadas también fue menor que la del 2002. Pero en términos relativos no es la misma perspectiva, ya que los indicadores señalan que las proporciones se mantienen (cuadro 12).

Cuadro 12. Querétaro: inversión y capitalización 2002 vs 2004 (pesos)

Concepto *	Inversión y capitalización 2002 (pesos)			
	Agrícola	Pecuaría	No agropecuaria	T o t a l
AA	9'063,800	6'311,921	1'338,650	16'714,371
CAP x A	1'786,804	2'347,340	547,124	4'681,268
CAP x OC	840,493	1'073,496	269,550	2'183,539
DA	11'691,097	9'732,757	2'155,324	23'579,178
CAP x A / AA	0.20	0.37	0.41	0.28
CAP x OC / AA	0.09	0.17	0.20	0.13
DA / AA	1.29	1.54	1.61	1.41
Concepto *	Inversión y capitalización 2004 (pesos)			
	Agrícola	Pecuaría	No agropecuaria	T o t a l
AA	5'457,846	1'752,100	3'445,625	10'655,571
CAP x A	1'262,361	1'423,473	927,081	3'612,915
CAP x OC	134,383	359,938	197,468	691,789
DA	6'854,590	3'535,511	4'570,174	14'960,275
CAP x A / AA	0.23	0.81	0.27	0.34
CAP x OC / AA	0.02	0.21	0.06	0.06
DA / AA	1.26	2.02	1.33	1.40

Fuente: Elaborado por Evolución Integral S.A. de C.V. con base en los indicadores 2002 y 2004.

* A.A. Antes del Apoyo; D.A. Después de Apoyo; CAP x A Capitalización por Alianza; CAP x OC Capitalización por Otras Causas.

La participación del PAPIR en pesos corrientes durante el 2004 representó el 77.2% del monto que se invirtió en 2002, ya que se redujo de 4,681,268 a 3,612,915 pesos. Pero si se hace referencia a pesos constantes de 1996 la proporción varía significativamente, ya que sería aun menor al alcanzar sólo el 70.4%; es decir, que la cifra disminuyó de 2,351,097 a 1,655,255 pesos en términos reales.

Aunque relativamente, es cierto que se ayuda más al que ya tiene una base productiva que al que no la tiene; sin embargo, la condición de la capitalización tiene que ir enfocada a determinar si realmente los apoyos otorgados se destinaron para ampliar el acervo de los activos fijos de una unidad productiva o fueron orientados a dar un servicio meramente doméstico a quien los recibió.

El aporte promedio que realizó el PAPIR a la capitalización en el año 2002 fue del 28.0% del acervo que declararon poseer los beneficiarios encuestados, y para el año 2004 el aporte al mismo concepto se incrementó al 34.0%. Por el otro lado, la participación de *otras fuentes* disminuyó al pasar de 13.0% en 2002 a un 9.0% en el año 2004, ello se debe principalmente (según se pudo constatar al revisar algunos expedientes de proyectos que contaban con financiamiento) a que la gran restricción para los productores es que se otorgan bajo condiciones de crédito y no de subsidios, razón que los hace poco atractivos.

Producción y productividad

El tiempo es la variable clave para poder cuantificar los niveles de producción y productividad, es por ello que únicamente sobre la muestra de beneficiarios del PAPIR en el 2002 se pudieron obtener los índices respectivos a este apartado. Al respecto, y considerando que los componentes otorgados se destinan a mejorar los aspectos técnicos (para llevar un mejor control dentro de las actividades agrícolas y ganaderas) que se traducen en incrementos productivos que elevan la calidad de los productos.

Los apoyos en la agricultura se aplicaron en su mayoría en la producción de granos (78.6%), pero no se registró cambio alguno en sus niveles productivos y lógicamente sus rendimientos no se movieron. Sin embargo, en las labores ganaderas el impacto por los implementos recibidos sí dio frutos, ya que elevaron sus niveles de producción en un 22.7% y con ello incrementaron su productividad en 8.6%, los implementos que se adquirieron se orientaron a los hatos ovino (31.4%) y bovino (28.6%), principalmente.

Integración de cadenas agroalimentarias

Debido a que el apoyo del PAPIR a los productores rurales está limitado por razones presupuestarias, hasta el momento (con base en la muestra levantada) sólo se obtienen los resultados sobre los indicadores de producción primaria de las actividades pecuarias y agrícolas, dado que los componentes apoyados no se destinaron hacia actividades poscosecha. Respecto a las labores no agropecuarias, la situación es diferente toda vez que la mayor parte de los apoyos otorgados por el Subprograma se enfocaron hacia la atención de actividades no lucrativas (65.6%).

Por lo tanto, todavía no existe un fundamento material que propicie la integración de cadenas agroalimentarias, ya que la mayoría de los productores que buscan el subsidio del PAPIR lo hacen de manera aislada (vía demanda libre) o porque son microempresas rurales con expectativas de crecimiento (mediante un proyecto).

Innovación tecnológica

Los cambios tecnológicos no se han propiciado toda vez que los componentes y quienes los reciben no han sido capaces de modificar sus maneras de producción, debido en primera instancia a la magnitud de su unidad de producción (entiéndase como falta de recursos monetarios), y luego porque en muchos de los casos carecen de las más elementales formas de organización para orientarse hacia el desarrollo de una metodología productiva que les permita maximizar sus tiempos de trabajo y crear economías de escala para incrementar sus niveles de producción e ingreso.

4.1.3 Análisis de los resultados de los indicadores por tipo de beneficiario¹⁹ (primer y segundo nivel)

Primer nivel

El índice de ingreso señala cambios positivos entre los beneficiarios de los tipos I, II y III que representan a los productores a quienes van orientados la mayoría de los apoyos, de manera resumida se confirma a través del índice de ingreso que la población beneficiada por el PAPIR en las actividades agrícola y pecuaria elevaron su nivel de ingreso en 14.6% y 46.4%, respectivamente, lo que se podrá manifestar en otros rubros durante los próximos años (tal como se muestra en el cuadro 13).

Los impactos más altos sobre el cambio en el ingreso a nivel de tipología se hallaron entre los productores agrícolas y pecuarios del tipo I durante el año 2002 (18.0% y 88.2%, respectivamente), señalando con ello que aprovecharon de mejor manera las bondades del PAPIR, ya que con los apoyos lograron incrementar sus entradas monetarias al rebasar incluso la media de crecimiento presentada dentro de su actividad.

Cuadro 13. Querétaro, índice de primer nivel por tipos de beneficiarios, 2002

Primer Nivel: Ingreso	TIPOLOGIA					Promedio
	I	II	III	IV	V	
Agrícola	1.180	1.136	1.128	1.380	0.000	1.146
Pecuaria	1.882	1.462	1.458	0.000	0.000	1.464
No agropecuaria	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Fuente: Elaborado por Evolución Integral, S.A. de C.V. con base en los indicadores 2002.

Pero los giros agrícolas no lograron relacionarse por completo con todas las expectativas diseñadas por el Programa y reflejarlas en la generación o retención de empleos, ya que fue entre productores del tipo IV (quienes además no eran beneficiarios prioritarios) donde se dio la pérdida de 100 jornales. Situación que contrasta ampliamente con el destino que se dio al excedente del ingreso dentro de la actividad ganadera, donde impactó de inmediato en los jornales, ya que si bien no se incrementaron, por lo menos logró retener la mano de obra del círculo familiar en el entorno.

Fueron los beneficiarios del tipo II quienes fortalecieron sus unidades productivas y conservaron 3,788 jornales, seguidos por los productores del tipo I con 270; en conjunto, estos jornales representaron 15 empleos permanentes en el subsector.

¹⁹ Consultar Anexo 2

La argumentación anterior se refuerza aún más si se involucra en el análisis a los indicadores de segundo nivel (cuadro 14) para dar mayor realce a la importancia del enlace entre las actividades. Es por ello que al comparar el desempeño entre las dos actividades ya mencionadas, se observa que cambios más significativos se presentaron entre los índices pecuarios de producción (22.7%), precio (19.3%), y rendimiento (8.6%).

Cuadro 14. Querétaro, índices de segundo nivel por tipos de beneficiarios, 2002

Segundo Nivel:	TIPOLOGIA					PROMEDIO
	I	II	III	IV	V	
Producción						
Agrícola	1.055	1.021	0.993	0.950	0.000	0.994
Pecuaría	1.600	1.145	1.254	0.000	0.000	1.227
No agropecuaria	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
rendimiento:						
Agrícola	1.055	1.021	0.984	1.073	0.000	0.997
Pecuaría	1.000	0.955	1.145	0.000	0.000	1.086
No agropecuaria	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
precio:						
Agrícola	1.069	1.112	1.202	0.983	0.000	1.169
Pecuaría	1.177	1.277	1.163	0.000	0.000	1.193
No agropecuaria	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Fuente: Elaborado por Evolución Integral S.A. de C.V. con base en los indicadores 2002.

Respecto a la inversión y capitalización²⁰ por tipo de beneficiario las oscilaciones entre los montos suministrados por la Alianza para el Campo (APC) están por arriba de las que fueron proporcionadas por otras fuentes en Querétaro (vía financiamiento o crédito), según reportaron los productores; también son los que tuvieron mayor impacto entre los tipos que más lo necesitan. Los apoyos se centraron en los productores de la tipología I y II en ambos años, pero durante el primer año se les otorgaron subsidios a los del tipo IV, que representaron el 14.0% de la capitalización con la que contaban dichos beneficiarios.

Tanto en 2002 como en 2004 la proporción de los subsidios fue mayor entre la tipología I (89.0% y 274.0%, respectivamente), pero su montos fueron de 381,834 y 286,938 pesos para cada año; la suma de las cantidades asignadas por el PAPIR a los tipos II y III en los mismos años es 11.2 veces más grande (7'479,911 pesos) que la invertida entre los productores del tipo I.

Lo anterior confirma que el Programa no ha logrado mejorar aún las condiciones productivas de la población rural más necesitada (tipo I y II) ya que no cuentan con los medios de producción suficientes (capital agrícola o pecuario) ni con recursos monetarios para realizar inversiones adicionales que les sirvan para aprovechar eficientemente el apoyo en sus UPR ya que la presencia del apoyo sólo les ha servido para mantenerse operando dentro de la actividad; es decir, el Programa no logró el objetivo de impactar en el corto plazo a la población objetivo (productores de bajos ingresos).

²⁰ Consultar Anexo 3,

4.1.4 Análisis de los resultados de los indicadores por categorías de la inversión (tipo de componente)

En general, el conjunto de componentes suministrados por el Programa aún no ha provocado un efecto multiplicador que tendría entre los beneficiarios, ya que las condiciones productivas de ellos tienden a ser de autoconsumo en sus unidades familiares de producción. El avance es poco y hay que darle seguimiento para que los impactos se incrementen.

4.2 Impactos del PRODESCA

4.2.1 Impactos indirectos del PRODESCA sobre los beneficiarios con inversiones físicas financiadas por el PAPIR. Análisis de los resultados de los indicadores por categorías de inversión con y sin servicios de asistencia técnica

Ya que el Subprograma oferta servicios a los productores beneficiados, la magnitud de los impactos que genera sólo es posible cuantificar a mediano y largo plazo, por lo que se parte del supuesto que los beneficiarios del 2002 son los que, una vez transcurrido dos años o más, están en condiciones de identificar claramente cambios en sus procesos productivos ocasionados por la utilización de los servicios del PRODESCA.

Se parte de la consideración de que los beneficiarios apoyados simultáneamente con inversión física y con acciones para el desarrollo de capacidades deberán registrar mayores impactos en los rubros de producción, productividad, ingreso y empleo que aquellos que sólo se beneficiaron con inversiones físicas.

El supuesto anterior no se cumplió en el Estado de Querétaro, ya que la mayor parte de los apoyos se han otorgado vía demanda libre en los años 2002 y 2004 (95.0% y 87.0%, respectivamente), factor por el cual la determinación de la muestra encuestada en ambos años incluyó productores que recibieron bienes sin el requerimiento de un proyecto (PRODESCA).

Por otra parte, las bases de datos del Programa en ambos años no contienen información suficiente para identificar los apoyos que se dieron en forma simultánea con inversión física y con acciones para desarrollo de capacidades.

Lo anterior fue determinante para que los indicadores de desarrollo de capacidades y de organización de la muestra encuestada no fueran significativos (valores muy cercanos al punto de inercia, 0.0%); es decir, los valores de los indicadores de producción, productividad, ingreso y empleo entre los que sólo se beneficiaron con inversiones físicas no son diferentes de aquellos beneficiarios que recibieron los apoyos combinados.

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

La presencia de un PSP dentro de una organización tiene como objetivo modificar las capacidades de sus integrantes. Sin embargo, las apreciaciones de los actores involucrados sobre el tema son diferentes, ya que sólo 50.0% de los operadores reconocen que el Subprograma ha contribuido a mejorar las capacidades en la población rural del Estado.

El desarrollo de capacidades en los aspectos gerenciales, productivos y técnicos de los beneficiarios de bajos ingresos son acciones que el PRODESCA debe fomentar, ya que este tipo de actividades requiere de equipos multidisciplinarios, porque un PSP aislado no cuenta con la preparación suficiente para abarcar la totalidad de los conocimientos requeridos.

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

El Subprograma en 2004 ofreció servicios a 143 grupos de productores y el monto de la inversión fue de 5 millones de pesos. Es importante mencionar que más del 50.0% de los PSP's vienen participando en anteriores Programas de Desarrollo Rural, y 72.0% menciona que sus servicios se centran en la producción primaria. Los técnicos reconocen que son ellos los que en primera instancia buscan a los productores para ofertar el Subprograma; es decir, los productores rurales aún no tienen frecuentemente la iniciativa propia de solicitar servicios de asistencia técnica para mejorar sus UPR.

Lo anterior indica que la integración del mercado de servicios profesionales aún es incipiente porque la plantilla de PSP's año tras año no presenta variantes importantes. Además, durante el proceso de la evaluación se observó que los servicios ofertados por los técnicos están dirigidos a la formulación de proyectos, ya que los servicios están poco diversificados.

Será necesario que en el ejercicio 2005 se reorienten las acciones de capacitación e integración a grupos multidisciplinarios de profesionistas para que se brinden servicios integrales en función a las necesidades específicas que cada fase del proyecto demanda. Considerando lo anterior se podrá reducir la resistencia que estos ofrecen y ampliar el mecanicismo para iniciar un proyecto a iniciativa de los productores para adquirir mayor experiencia (combinar conocimientos y esfuerzos con los PSP's).

4.2.4 Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los PSP's

El subprograma no impactó en el perfil de los profesionistas en 2004 ya que los 47 PSP's tienen estudios relacionados con el sector primario (87.0% son Ing. Agrónomos y Médicos Veterinarios); la mayor parte de la orientación de los proyectos (artesanías, textiles, etc.) no siempre fueron apegados al perfil profesional del técnico por lo que el desarrollo de capacidades de los grupos apoyados no fue el esperado,

Sin embargo, a pesar de que se realizaron cursos de capacitación sobre metodologías para la formulación de proyectos con el objetivo de impactar en la especialización de los PSP's, no se consideró una visión de integración de grupos interdisciplinarios con la finalidad de atender eficientemente las particularidades que cada grupo de productores y proyecto requieren en materia de formación de capital humano.

Es necesario que la CDRS, dentro del ámbito de su competencia, propicie la integración de equipos de PSP que atiendan de manera integral a grupos de productores dentro de una misma región, claro que la responsabilidad del éxito o fracaso será del técnico asignado; con lo anterior se iniciará la integración de proyectos dentro de microregiones para la generación de economías de escala.

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

La iniciativa de solicitar el apoyo del Subprograma es generalmente del técnico, la elaboración del proyecto responde principalmente a las expectativas del mismo PSP (continuar operando con la organización por varios ejercicios y obtener una fuente de ingresos segura); esto ha impactado de manera modesta para generar una cartera de proyectos que trascienda en el ámbito rural y estatal, ya que los pocos proyectos que presentan los productores sin un PSP para la solicitud de apoyos son de baja capacidad para poder multiplicar las inversiones requeridas.

4.3 Impactos del PROFEMOR

4.3.1 Fortalecimiento institucional

Los impactos del PROFEMOR con respecto al fortalecimiento institucional son escasos; se concretó la constitución de la totalidad de CMDRS que contaron con la presencia de un coordinador; sin embargo, con respecto a la actualización de los Diagnósticos Municipales y la elaboración de Planes Municipales sólo se cumplió con la formalidad, por lo que estas son tareas pendientes de consolidar en el ejercicio 2005.

Con respecto a la municipalización de la Alianza, el proceso avanza pese a las dificultades que ofrece la falta de estructuras especializadas (dentro del municipio) que sean las responsables de operar y distribuir los recursos económicos eficientemente. La transferencia de recursos debe estar acompañada con la de las responsabilidades, aspectos que para la mayoría de los municipios no son prioritarios. La utilización de un manual operativo permitirá en lo posible, dada la autonomía del municipio, la homologación en los procesos y la instalación de estructuras similares para la operación de los subsidios.

4.3.2 Consolidación de las organizaciones económicas

La consolidación de las organizaciones económicas en el ejercicio 2004 también fue modesta, ya que se continuó con la tendencia de atender aquéllas que han participado en ejercicios anteriores, además de que éstas fueron principalmente organizaciones que históricamente se han desarrollado en el Estado, como la Unión Regional Ganadera, la cual por su tamaño tiene mayores posibilidades de aprovechar el apoyo.

Es importante mencionar que los trámites se cubren a plenitud y se reciben los reportes de actividades realizadas contempladas en los programas de trabajo, sin embargo, por el vacío que hay en las ROA con respecto a una estancia que supervise la calidad de los servicios, no fue posible evaluar los impactos en toda su magnitud.

Con respecto a las organizaciones de primer nivel de reciente ingreso, se identificó que por la baja capacidad empresarial que las caracteriza y por las actividades que desarrollan, el avance en su consolidación para pasar de gestoras de sus miembros a otro nivel de organización de su estructura técnica que las consolide es más lento.

4.3.3 Fomento empresarial

Se fortaleció la tendencia por apoyar a las organizaciones que históricamente se han desarrollado en el Estado (como las Uniones Regionales Ganaderas), porque éstas ya

tienen establecidos sus cuadros directivos y cuentan con conocimientos gerenciales y empresariales suficientes para administrarse desde sus inicios, por lo que a pesar de que el Subprograma otorgó recursos para la realización de acciones de desarrollo (reuniones de intercambio, por ejemplo), el mejoramiento de los cuadros directivos no fue significativo, es decir, el impacto fue ligero.

4.4 Temas de interés específicos de evaluación de impactos

A petición ex profeso por parte de los principales actores involucrados en la operación del Programa (delegación SAGARPA y Gobierno del Estado) para realizar un análisis más detallado de algún indicador de impacto incluido en la evaluación 2004, se determinó tratar el tópico relacionado a la operatividad de la UTOE.

Dado que el punto crítico del flujo de operación del Programa radica en la UTOE, por ser la instancia en donde se ejecutan los acuerdos de la CDRS y donde convergen diferentes instancias de colaboración, se presentan las solicitudes de los apoyos ya verificadas, mismas que deben responder a las líneas estratégicas de interés para la entidad. Y además, porque existe un vacío en las ROA para regular y delimitar responsabilidades (grupos de trabajo), funciones y atributos de las instancias que integran la UTOE, por ello se solicitó realizar una identificación de facto con relación a los aspectos ya mencionados.

La finalidad es que en la siguiente evaluación externa se incluya una propuesta de valoración para identificar áreas de oportunidad de mejora que servirá para formalizar en el Estado, la figura de la UTOE (por la importancia de este tema para los operadores del Programa su descripción fue desarrollada en el Anexo 4 conjuntamente con el análisis del “Desarrollo Empresarial” para concretar en el mediano y largo la maduración de las UPR, y la diversificación de los conocimientos de los PSP’s (tal y como se planteó en las recomendaciones sugeridas en la evaluación del año anterior).

4.5 Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto

Los impactos del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Querétaro son fundamentalmente de carácter cuantitativo (número de beneficiarios, montos ejercidos, etc.), ya que los aspectos cualitativos aún no son significativos; es decir, las variaciones en las actividades productivas de los productores de bajos ingresos beneficiados producto de la presencia del apoyo de la Alianza todavía son escasos.

Los impactos de las inversiones en el ingreso son más apreciables entre los productores pertenecientes a las tipología III y IV, porque éstos son los que poseen los mejores medios de producción (capital agrícola y pecuario) y pueden realizar inversiones adicionales para lograr que el apoyo recibido impacte tecnológicamente en su sistema de producción y haga sustentable la inversión efectuada.

Con respecto al empleo, los montos de inversión de la Alianza han servido para retener la mano de obra en las unidades de producción; sin embargo, un punto a resaltar es que en las actividades no agropecuarias tiene mayor relevancia el autoempleo entre los participantes, debido a que éstos carecen de tierras para iniciar o ampliar pequeños agronegocios productivos. En los proyectos identificados como exitosos los integrantes de los grupos coinciden en identificar como un logro la capacidad de autoempleo que generó la puesta en marcha.

La estrategia del Programa de Desarrollo Rural a través de los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR ha iniciado las condiciones para el establecimiento de un mercado de servicios profesionales dirigido al sector rural; sin embargo, el impacto logrado aún es mínimo, ya que aún no hay una demanda de proyectos que proceda de la iniciativa de grupos u organizaciones de productores y que se origine porque exista una oferta diversificada de servicios profesionales independientes con una visión de desarrollo agropecuario microregional; además, está la presencia de una alta demanda al Programa de técnicos profesionales, ya que los PSP's utilizan al Programa como una fuente segura de ingresos.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

En este apartado se presentan las conclusiones de la evaluación a partir de la articulación de los planteamientos medulares desarrollados en los cuatro capítulos anteriores, mismos que permitieron elaborar y sustentar recomendaciones bajo un enfoque de utilidad para mejorar la eficacia operativa y los impactos del Programa, y que deberán ser considerados en próximos ejercicios fiscales para el beneficio de los productores de bajos ingresos del Estado de Querétaro.

5.1 Conclusiones

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

Desde su instrumentación, el Programa en el Estado de Querétaro se ha sometido a continuos cambios que involucran aspectos programáticos y normativos; sin embargo, ha mantenido su objetivo principal: el desarrollo de capital social mediante la adquisición de bienes de capital. Durante su evolución ha ido apegándose a lo que marcan las ROA en atención a una población definida bajo criterios federales que han sido modestamente alineados a las características propias de la sociedad rural del Estado, sin lograr aún que el Programa sea un detonante del desarrollo rural en la entidad.

Por otra parte, el Estado se ha apropiado de la estrategia de desarrollo al implementar los tres subprogramas: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR; sin embargo, no ha logrado la integración entre ellos, la nueva orientación y concepción del Programa sobre la prioridad de enfocarse más al fomento de un entorno productivo que logre una mejoría en el ingreso y el empleo, fue ligera en el 2004, ya que las inversiones destinadas a apoyar la adquisición bienes de capital destinados a resolver la fase primaria de la producción se otorgaron de manera dispersa: continuó la inercia de entregar apoyos vía demanda libre.

La falta de un padrón de productores basado en una estratificación que contenga aspectos productivos, así como de diagnósticos regionales que induzcan la atención de los factores críticos para establecer proyectos microregionales, ha sido una limitante para detonar las bondades del Programa.

Las potencialidades del Programa para atender los retos que enfrentan los productores de bajos ingresos no se han cumplido, aunque en este sentido se ha dado mayor preferencia a los proyectos productivos con el acompañamiento técnico y organizativo, ya que cada subprograma opera de manera independiente y bajo la primicia de cumplir con sus metas programáticas; los aspectos anteriores son tareas pendientes que deberán realizarse.

5.1.2 Principales resultados de la evolución de la acción del Programa

Con respecto a los resultados de la evolución del circuito operativo (difusión, recepción, selección y pago de los apoyos), se identificaron variantes que han mejorado el proceso en las áreas de la selección y priorización de los proyectos (la responsabilidad de la

valoración es compartida por el grupo de trabajo CECA y la Delegación de la SAGARPA). Dichas variantes se basan en la normatividad de las ROA, ya que se carece de una planeación estatal que contenga una estrategia de desarrollo rural propia.

Por otra parte, el incipiente mercado de servicios profesionales en el Estado aún no es detonante del desarrollo de capacidades entre los productores rurales de bajos ingresos, ya que los PSP's se interesan principalmente por la etapa de seguimiento y se ha marginado la puesta en marcha de nuevos proyectos, lo anterior se debe a que no existe una normatividad que los obligue a dar seguimiento, por lo que el proyecto muchas veces es tomado como un instrumento para cumplir con el requisito administrativo y poder obtener ingresos seguros del Programa.

LOS PSP's deben identificar como sus mejor alternativa de ingresos el desarrollo de proyectos productivos exitosos ello deja entre ver la necesidad de generar la construcción de una cultura empresarial que se oriente no sólo al interior de las UPR, sino que se proyecte al mercado para generar mayores niveles de competencia y mejor producción de bienes y servicios.

Lo anterior fue motivo para que los responsables del Programa en la entidad propiciaran el Primer Curso de Capacitación sobre "La creación de empresas sociales y el diseño de proyectos" (a partir del plan de empresa). El principal objetivo del curso fue mejorar los niveles de eficiencia y consolidar la organización de unidades empresariales dentro del sector agropecuario con una visión más enfocada hacia el mercado. Con base en lo anterior se desarrolla, de manera complementaria, en el Anexo 4 (apartado 2), un análisis del desarrollo empresarial en el ámbito rural

El fortalecimiento institucional no se ha consolidado porque los municipios no han definido ni establecido estructuras especializadas que se responsabilicen del Programa, y que garanticen la aplicación eficiente de los recursos; la presencia del coordinador no ha trascendido dentro de los municipios.

La consolidación de organizaciones económicas no se logró completamente, ya que se continuó apoyando a aquéllas que han mantenido una presencia constante en el Estado. Asimismo se estimó que el mejoramiento de de la capacidad técnica y administrativa de los cuadros directivos no fue significativo, es decir, el impacto en este rubro fue poco significativo.

La gestión sigue apegada a las ROA tal y como se tiene previsto; pero su funcionalidad interna aún tiene huecos que llenar, principalmente en la coordinación operativa de los Subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), lo que se refleja en la carencia de lineamientos específicos para resolver las externalidades que afectan al Programa y ocasionan roces y disgustos entre los agentes involucrados.

El Sistema de Información del Sector Rural (SISER) ha cumplido con las expectativas para las que fue creado a nivel nacional, pero a nivel estatal presenta algunas dificultades, debido a que las problemáticas al respecto son de diferente índole, y es por ello que sigue operando un sistema alterno que responde a las necesidades estatales.

5.1.3 Principales impactos

El Programa, ha logrado mantener el nivel de empleos entre los productores beneficiados, pero es preciso que se le destine una mayor cantidad de recursos para ampliar el número de localidades atendidas.

La municipalización del Programa es incipiente y denota falta de personalidad operativa para asumir la responsabilidad administrativa de los recursos que se asignen para garantizar su correcta orientación.

5.2 Recomendaciones

5.2.1 Entorno y resultados del Programa

El Gobierno del Estado debe apropiarse por completo del Programa para lograr que en su entorno se sumen un número mayor de instituciones, que aporten sus esfuerzos con la finalidad de proyectar sus resultados sobre toda la entidad, y se dé así una sinergia corporativa que poco a poco vaya potenciado la participación de los municipios dentro de la toma de decisiones a nivel estatal. Para ello el Gobierno del Estado propiciará la realización de eventos que le permitan incrementar su presencia y sensibilizar a todos los actores.

Se propone adoptar una visión más concreta sobre la situación general del sector primario y del desarrollo de la población rural, por lo que se sugiere atender con mayores recursos a los productores de menores ingresos y flexibilizar las políticas de gestión para que los productores -potenciales beneficiarios-, puedan realizar sus aportaciones al alcance de sus capacidades (probablemente con pagos en especie). A modo de facilitar la integración de cadenas productivas entre microempresas rurales. En todo caso conviene implementar un programa de empleo rural que auxilie a cubrir los pagos de las aportaciones mediante trabajo en sus propios proyectos rurales.

Se sugiere no descuidar los proyectos que han recibido apoyo, para continuar el desarrollo de los productores hacia formas organizativas mejor estructuradas, que generen economías de escala en el mediano plazo dentro de sus localidades, y sirvan de ejemplo dentro de las mismas para generar un entorno de mayor confianza entre la población, y de esta forma se busquen alternativas productivas que den mejor respuesta en el corto y mediano plazo. Conviene por tanto orientar localmente el desarrollo de proyectos exitosos y generar una especialización, ampliar la oferta y crear prestigio así como también hasta un reconocimiento de origen.

Se propone aprovechar el potencial del estudio sobre la estratificación estatal que se está realizando y enriquecerlo con los resultados del proceso censal, para generar un padrón de productores rurales más completo y consolidar una estrategia de desarrollo rural sobre una base mejor definida que genere un impacto más dinámico en el sector primario de Querétaro y poder hacer propuestas específicas. El Estado y el número de UPR lo permiten.

5.2.2 Gestión del Programa en temas relevantes

Es necesario que se valide y autorice la utilización de los manuales operativos que ha desarrollado el CECA para tal fin, y que el PAPIR comience la redacción de sus propios

lineamientos para homologarlos y avanzar más en su integración como unidad dentro del Programa de Desarrollo Rural. Estos, a su vez, podrían servir para que los municipios los asuman como propios y avancen más expeditamente en la apropiación del Programa.

Con base en la presente evaluación se recomienda a la UTOE o a la CMDRS que establezca convenios con instituciones académicas o empresariales para que los PSP's que obtengan mejores resultados y estén más comprometidos con el Programa reciban cursos seriados sobre desarrollo empresarial que incrementen sus competencias acerca de aspectos gerenciales, estudios de mercado, evaluación de proyectos económicos con orientación a las micro y pequeñas agroindustrias.

Se sugiere que la UTOE genere un margen mayor de confiabilidad entre las demás instancias de la Comisión de Desarrollo Estatal (CDR), para recibir autonomía dentro del proceso de dictaminación y evitar la duplicidad de funciones; logrando de esta manera mayor agilidad en el seguimiento de las solicitudes. Así, a partir del año siguiente se le pueda dar a la UTOE un espacio propio y puede ser sujeta a una evaluación independiente tal y como se señaló en el apartado 4.4.

5.2.3 Impactos

Se recomienda al PAPIR seguir apoyando y ampliar la inversión en bienes de capital hacia aquellos proyectos productivos que permitan una mayor integración de valor agregado a las cadenas productivas, así como la creación y consolidación de microempresas productivas para generar fuentes alternativas de ingreso y empleo rurales.

Se sugiere cambiar la estrategia de participación de los Técnicos del PRODESCA y PROFEMOR brindándoles la oportunidad de una mayor capacitación para extender sus áreas de conocimiento y ayudar con ello el desarrollo de un mercado de servicios profesionales mediante el establecimiento de despachos multidisciplinarios con una convocatoria más amplia de profesionales relacionados con la realidad Estatal, para que los proyectos a mediano y largo plazo respondan a las necesidades de la economía rural bajo una visión integral de desarrollo empresarial.

Se recomienda enfocar los componentes que ofrece el Programa a las necesidades reales del desarrollo rural y ampliar su oferta entre los productores rurales, para armonizarlo con los resultados del estudio de estratificación sobre la población rural con el objetivo de identificar y dimensionar en su justo nivel las necesidades existentes, y con ello proporcionar a dichos productores la oportunidad de ser apoyados con componentes de alto impacto que les ayuden a mejorar sus condiciones de producción y que se adapten a las diferentes características de las regiones.

En este sentido se sugiere realizar proyectos típicos por microregiones. Estos proyectos deben realizarlos los mejores PSP's y a la vez servirá de estímulos para que perfeccionen sus trabajos: Estos proyectos deberán ser integrales y multidisciplinarios.

Bibliografía

- CONAPO, Indicadores Socioeconómicos de Marginación. México, D.F., 2000.
- Fundación PRODUCE, De frente al campo. No. 35, abril de 2004.
- Gobierno del Estado de Querétaro, Sistema de Información para el Desarrollo Rural. Boletín No. 5, junio de 2004.
- INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Querétaro 2004. México, D.F., 2005.
- INEGI, Querétaro de Arteaga, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tomos I y II, México, D.F., 2001
- INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México. México, D.F., 2004.
- INI, Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México. México, D.F., 2002.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006. México, D.F., 2001.
- SAGARPA, Evaluaciones internas 2004. Querétaro, QRO.
- SAGARPA, Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2003. México, D.F., 2003.
- SEDEA, Anexos técnicos, Listados de beneficiarios y Cierres de ejercicios físicos y financieros, 2002 y 2004.
- SEDESU, Querétaro de Arteaga, Anuario Económico 2003. Querétaro, QRO. 2004.
- SEDESU, Querétaro de Arteaga, Anuario Económico 2004. Querétaro, QRO. 2005.

Páginas Web consultadas:

www.banxico.gob.mx

www.queretaro.gob.mx/sedesu

www.sagarpa.gob.mx

www.inegi.gob.mx

Anexo 1
Metodología de evaluación

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Durante el primer Taller de Capacitación impartido por la UA-FAO en la Cd. de Monterrey, Nuevo León, se planteó la posibilidad de poder modificar la base de datos para el cálculo de la muestra del año 2002 ya que se presentaban las siguientes dificultades:

1. El Universo del año 2002 ascendía a 13,936 beneficiarios, de los cuales el 66.01% correspondían a apoyos proporcionados en paquetes de aves y el restante 33.99% fue otorgado a otros apoyos. Es importante mencionar que la base de datos sólo contenía los datos de los representantes que recibieron los paquetes de aves lo que dificultaba la localización de los integrantes del grupo.
2. Los resultados de los impactos obtenidos en la evaluación, del citado año, sobre los apoyos que aún poseían los beneficiarios fueron bajos porque el mayor porcentaje de la muestra fueron beneficiarios de paquetes de aves. Por lo que se recomendó que para los años siguientes se omitiera la entrega de paquetes de aves ya que no constituían un factor real de capitalización que propiciará el desarrollo rural en la Entidad. Dicha recomendación fue aceptada por los responsables normativos y operativos del Estado.

PAPIR 2002	Apoyos*	% con respecto al total	Beneficiarios	% con respecto al total
Universo	2,597	100	13,936	100
Paquetes de aves	313	12.05	9,200	66.01
Otros Apoyos	2,284	87.95	4,736	33.99

*Incluyen apoyos individuales y de grupos.

3. Con base en lo anterior, para un conveniente cálculo en la presente evaluación con respecto a los beneficiarios del 2002, se presentaron varios escenarios bajo el procedimiento definido por la UA-FAO (incluyendo y quitando los paquetes de aves) reflejándose las siguientes relaciones:

- A) Estimación de la muestra 2002 (incluyendo al total de beneficiarios registrados bajo el concepto de paquetes de aves)

PAPIR 2002	Beneficiarios
Universo	13,936
Tamaño de la muestra	209
% de beneficiarios de aves	68.89
% de beneficiarios otros apoyos	31.11

- B) Estimación de la muestra 2002 (incluyendo exclusivamente a los representantes que recibieron los paquetes de aves)

PAPIR 2002	Beneficiarios
Universo	5,049
Tamaño de la muestra	203
% de beneficiarios de aves	5.41
% de beneficiarios otros apoyos	94.59

C) Estimación de la muestra 2002 (sin incluir a los representantes de paquetes de aves)

PAPIR 2002	Beneficiarios
Universo	4,736
Tamaño de la muestra	203

A manera de conclusión, se sugirió que dado el elevado número de beneficiarios que arrojaba el apoyo de aves sería conveniente que se omitieran en el análisis de los datos ya que este no era un parámetro objetivo que permitiera dar un seguimiento veraz a la maduración de la capitalización entre los beneficiarios toda vez que dichos apoyos ya no existían porque fueron consumidos, o bien porque murieron en el transcurso del tiempo.

Conforme a dichos resultados, el Coordinador Estatal autorizó el uso del escenario B para la muestra del año 2002.

2. Cálculo de la Muestra

La base de datos proporcionada por el CTEE fue analizada para ordenarla y proceder a calcular el tamaño de la muestra, conforme a la siguiente fórmula que fue proporcionada por la UA-FAO:

$$n_{ij} = \frac{\theta_{ij}}{1 + (\theta_{ij} / N_{ij})}$$

Años	Número de beneficiarios	Valor de θ	Aplicación de la fórmula	Tamaño de la muestra
2002	5,049	211.5	$211.5 / 1 + (211.5 / 5049)$	203
2004	3,710	140.6	$140.6 / 1 + (140.6 / 3710)$	136
Total	8,759			339

Cálculo del coeficiente "k"

Años	Número de beneficiarios	Tamaño de la muestra	Aplicación de la fórmula (N/n)	Valor de k (redondeado)
2002	5,049	203	$5049 / 203$	25
2004	3,710	136	$3410 / 136$	27

Además, se realizó una selección de los funcionarios federales, estatales y otros actores para aplicar las entrevistas correspondientes.

Listado de Beneficiarios de la muestra y Reemplazos 2002

Concepto	Valor	Aleatorio	Reemplazos
N	5,049	24	41
n0	211.5		
n	203		
k	25		

Muestra 2002

Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num
M1	24	M42	1049	M83	2074	M124	3099	M165	4124
M2	49	M43	1074	M84	2099	M125	3124	M166	4149
M3	74	M44	1099	M85	2124	M126	3149	M167	4174
M4	99	M45	1124	M86	2149	M127	3174	M168	4199
M5	124	M46	1149	M87	2174	M128	3199	M169	4224
M6	149	M47	1174	M88	2199	M129	3224	M170	4249
M7	174	M48	1199	M89	2224	M130	3249	M171	4274
M8	199	M49	1224	M90	2249	M131	3274	M172	4299
M9	224	M50	1249	M91	2274	M132	3299	M173	4324
M10	249	M51	1274	M92	2299	M133	3324	M174	4349
M11	274	M52	1299	M93	2324	M134	3349	M175	4374
M12	299	M53	1324	M94	2349	M135	3374	M176	4399
M13	324	M54	1349	M95	2374	M136	3399	M177	4424
M14	349	M55	1374	M96	2399	M137	3424	M178	4449
M15	374	M56	1399	M97	2424	M138	3449	M179	4474
M16	399	M57	1424	M98	2449	M139	3474	M180	4499
M17	424	M58	1449	M99	2474	M140	3499	M181	4524
M18	449	M59	1474	M100	2499	M141	3524	M182	4549
M19	474	M60	1499	M101	2524	M142	3549	M183	4574
M20	499	M61	1524	M102	2549	M143	3574	M184	4599
M21	524	M62	1549	M103	2574	M144	3599	M185	4624
M22	549	M63	1574	M104	2599	M145	3624	M186	4649
M23	574	M64	1599	M105	2624	M146	3649	M187	4674
M24	599	M65	1624	M106	2649	M147	3674	M188	4699
M25	624	M66	1649	M107	2674	M148	3699	M189	4724
M26	649	M67	1674	M108	2699	M149	3724	M190	4749
M27	674	M68	1699	M109	2724	M150	3749	M191	4774
M28	699	M69	1724	M110	2749	M151	3774	M192	4799
M29	724	M70	1749	M111	2774	M152	3799	M193	4824
M30	749	M71	1774	M112	2799	M153	3824	M194	4849
M31	774	M72	1799	M113	2824	M154	3849	M195	4874
M32	799	M73	1824	M114	2849	M155	3874	M196	4899
M33	824	M74	1849	M115	2874	M156	3899	M197	4924
M34	849	M75	1874	M116	2899	M157	3924	M198	4949
M35	874	M76	1899	M117	2924	M158	3949	M199	4974

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Continuación cuadro anterior

Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num
M36	899	M77	1924	M118	2949	M159	3974	M200	4999
M37	924	M78	1949	M119	2974	M160	3999	M201	5024
M38	949	M79	1974	M120	2999	M161	4024	M202	5049
M39	974	M80	1999	M121	3024	M162	4049	M203	25
M40	999	M81	2024	M122	3049	M163	4074		
M41	1024	M82	2049	M123	3074	M164	4099		

Nota: Muestra= Número que le corresponde en el listado de la muestra de beneficiarios 2002
 Num= Número consecutivo asignado en la Base de Datos (Universo de beneficiarios 2002)

Reemplazos 2002

Reemp.	Num	Reemp.	Num	Reemp.	Num	Reemp.	Num	Reemp.	Num
R1	50	R11	300	R21	550	R31	800	R41	1050
R2	75	R12	325	R22	575	R32	825		
R3	100	R13	350	R23	600	R33	850		
R4	125	R14	375	R24	625	R34	875		
R5	150	R15	400	R25	650	R35	900		
R6	175	R16	425	R26	675	R36	925		
R7	200	R17	450	R27	700	R37	950		
R8	225	R18	475	R28	725	R38	975		
R9	250	R19	500	R29	750	R39	1000		
R10	275	R20	525	R30	775	R40	1025		

Nota: Reemp= Número que le corresponde en el listado de reemplazos de beneficiarios 2002
 Num= Número consecutivo asignado en la Base de Datos (Universo de beneficiarios 2002)

Listado de Beneficiarios de la muestra y Reemplazos 2004

Concepto	Valor	Aleatorio	Reemplazos
N	3,710	20	27
n0	140.6		
n	136		
k	27		

Muestra 2004

Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num
M1	20	M31	830	M61	1640	M91	2450	M121	3260
M2	47	M32	857	M62	1667	M92	2477	M122	3287
M3	74	M33	884	M63	1694	M93	2504	M123	3314
M4	101	M34	911	M64	1721	M94	2531	M124	3341
M5	128	M35	938	M65	1748	M95	2558	M125	3368
M6	155	M36	965	M66	1775	M96	2585	M126	3395
M7	182	M37	992	M67	1802	M97	2612	M127	3422
M8	209	M38	1019	M68	1829	M98	2639	M128	3449
M9	236	M39	1046	M69	1856	M99	2666	M129	3476
M10	263	M40	1073	M70	1883	M100	2693	M130	3503

Evaluación Programa de Desarrollo Rural 2004

Continuación cuadro anterior

Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num	Muestra	Num
M11	290	M41	1100	M71	1910	M101	2720	M131	3530
M12	317	M42	1127	M72	1937	M102	2747	M132	3557
M13	344	M43	1154	M73	1964	M103	2774	M133	3584
M14	371	M44	1181	M74	1991	M104	2801	M134	3611
M15	398	M45	1208	M75	2018	M105	2828	M135	3638
M16	425	M46	1235	M76	2045	M106	2855	M136	3665
M17	452	M47	1262	M77	2072	M107	2882		
M18	479	M48	1289	M78	2099	M108	2909		
M19	506	M49	1316	M79	2126	M109	2936		
M20	533	M50	1343	M80	2153	M110	2963		
M21	560	M51	1370	M81	2180	M111	2990		
M22	587	M52	1397	M82	2207	M112	3017		
M23	614	M53	1424	M83	2234	M113	3044		
M24	641	M54	1451	M84	2261	M114	3071		
M25	668	M55	1478	M85	2288	M115	3098		
M26	695	M56	1505	M86	2315	M116	3125		
M27	722	M57	1532	M87	2342	M117	3152		
M28	749	M58	1559	M88	2369	M118	3179		
M29	776	M59	1586	M89	2396	M119	3206		
M30	803	M60	1613	M90	2423	M120	3233		

Nota: Muestra= Número que le corresponde en el listado de la muestra de beneficiarios 2004
 Num= Número consecutivo asignado en la Base de Datos (Universo de beneficiarios 2004)

Reemplazos 2004

Reemp.	Num	Reemp.	Num	Reemp.	Num
R1	3692	R11	252	R21	522
R2	9	R12	279	R22	549
R3	36	R13	306	R23	576
R4	63	R14	333	R24	603
R5	90	R15	360	R25	630
R6	117	R16	387	R26	657
R7	144	R17	414	R27	684
R8	171	R18	441		
R9	198	R19	468		
R10	225	R20	495		

Nota: Reemp= Número que le corresponde en el listado de reemplazos de beneficiarios 2004
 Num= Número consecutivo asignado en la Base de Datos (Universo de beneficiarios 2004)

Anexo 2

Descripción de la Tipología de Productores

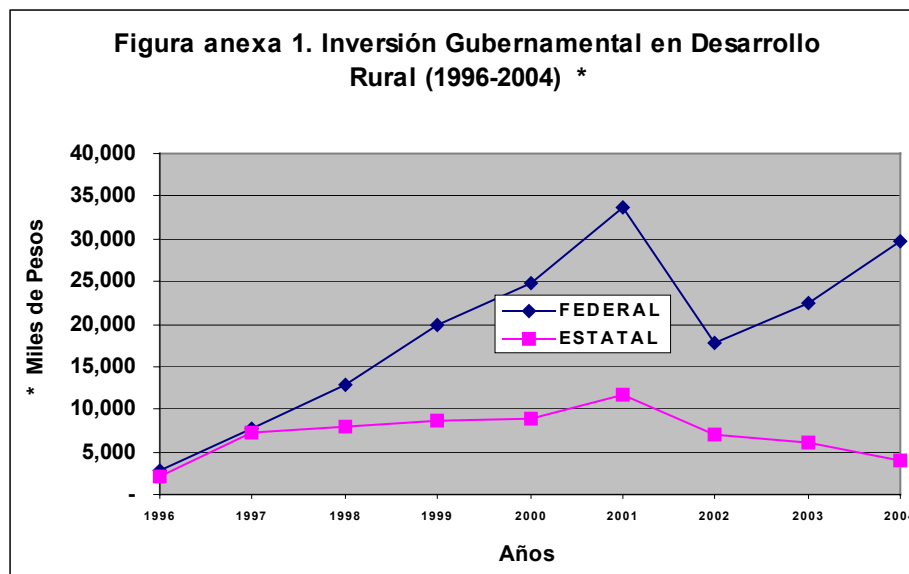
Tipología de Productores

Variable	Tipología I	Tipología II	Tipología III	Tipología IV	Tipología V
Escolaridad	Con estudios de primaria (1 a 6 años)	Con estudios de secundaria (7 a 9 años)	Con estudios de preparatoria (10 a 12 años)	Con estudios de licenciatura (13 a 16 años)	Licenciatura concluida o más (17 ó más)
Superficie equivalente	De 0 hasta 3 ha	Más de 3 y hasta 10	Más de 10 y hasta 50	Más de 50 y hasta 100	Más de 100 hectáreas
Bovino equivalente	Hasta 8 cabezas	Más de 8 y hasta 25 cabezas	Más de 25 y hasta 75 cabezas	Más de 75 y hasta 150 cabezas	Más de 150 cabezas
Valor de los activos productivos	Hasta 5,000 pesos	Más de 5,000 y hasta 25,000 pesos	Más de 25,000 y hasta 100,000 pesos	Más de 100,000 y hasta 500,000 pesos	Más de 500,000 pesos
Nivel Tecnológico	De 0.0 hasta el 0.2	Mayor de 0.2 hasta el 0.4	Mayor de 0.4 hasta 0.6	Mayor de 0.6 hasta el 0.8	Mayor de 0.8 hasta el 1.0

Anexo 3
Soporte estadístico

Cuadro Anexo 1. Evolucion del Programa de Desarrollo Rural (1996-2004) Miles de pesos

Años	Índice Deflactor	Inversión Nominal			Inversión Real		
		Federal	Estatad	Total	Federal	Estatad	Total
Año base 1996	1.00	2,911	1,996	4,907	2,911	1,996	4,907
1997	1.21	7,721	7,356	15,078	6,401	6,098	12,499
1998	1.40	12,753	8,064	20,818	9,120	5,767	14,887
1999	1.63	19,884	8,571	28,455	12,196	5,257	17,453
2000	1.79	24,804	8,888	33,691	13,895	4,979	18,874
2001	1.90	33,747	11,623	45,370	17,773	6,121	23,895
2002	1.99	17,816	6,929	24,745	8,948	3,480	12,428
2003	2.09	22,370	5,998	28,368	10,728	2,876	13,604
2004	2.18	29,634	4,072	33,706	13,577	1,866	15,442
Total		171,640	63,496	235,136	95,549	38,440	133,989
		73.0%	27.0%	100.0%	71.3%	28.7%	100.0%
T.M.C. 1996 - 2004		33.6%	9.3%	27.2%	21.2%	-0.8%	15.4%
T.M.C. 2001 - 2004		-4.2%	-29.5%	-9.4%	-8.6%	-32.7%	-13.5%
T.M.C. 2002 - 2004		29.0%	-23.3%	16.7%	23.2%	-26.8%	11.5%

**Cuadro anexo 2. Total de Apoyos del Programa por Grado de Marginación 2002-2004**

Grado De Marginación	Años			Porcentajes			
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	PROM.
Muy Alto	105	106	17	3.7	3.8	3.6	3.7
Alto	2,048	2,019	358	73.0	72.9	76.3	74.1
Medio	236	233	59	8.4	8.4	12.6	9.8
Bajo	27	24	1	1.0	0.9	0.2	0.7
Muy Bajo	391	388	34	13.9	14.0	7.2	11.7
Total	2,807	2,770	469	100.0	100.0	100.0	100.0

Cuadro anexo 3. Inversión Total del Programa por Grado de Marginación 2002-2004 (pesos)

Grado De Marginación	Años			Porcentaje			
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	PROM.
Muy Alto	1'532,485	1'611,851	605,386	6.1	6.5	2.3	5.0
Alto	16'905,588	16'671,072	18'109,885	67.4	67.2	69.7	68.1
Medio	3'107,171	3'187,948	3'905,748	12.4	12.9	15.0	13.4
Bajo	506,527	407,521	29,658	2.0	1.6	0.1	1.3
Muy Bajo	3'022,814	2'927,527	3'342,679	12.1	11.8	12.9	12.2
Total	25'074,585	24'805,919	25'993,357	100.0	100.0	100.0	100.0

Cuadro anexo 4. Indicadores de gestión

Subprograma	Indicador de impacto	Valor numerador	Valor denominador	Porcentaje
Apoyos a los proyectos de Inversión Rural (PAPIR)	índice de Cobertura de proyectos de inversión apoyados	0	170	0%
		19		11%
		1,009		594%
		N.D		N.D
		1,028		
	índice de Alineación de proyectos para acceso al financiamiento	0	12	0%
		0		0%
		101		842%
		N.D		N.D
		101		
Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)	índice de cobertura de Unidades de Producción Rural con servicios profesionales	0	1,950	0%
		10		1%
		1,397		72%
		N.D		N.D
		1,407		
Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)	índice de cobertura de Unidades de fortalecimiento empresarial	0	9	0%
		2		22%
		14		156%
		N.D		N.D
		16		
	índice de cobertura de en organizaciones económicas	0	200	0%
		37		19%
		1,236		618%
		N.D		N.D
		1,273		

Cuadro anexo 5. Indicadores de impacto

Subprograma	Indicador de impacto	Valor numerador	Valor denominador	Porcentaje
Apoyos a los proyectos de Inversión Rural (PAPIR)	índice de Apoyo a la capitalización	0	13,856	0%
		214		2%
		1,842		13%
		N.D		N.D
		2,056		
	índice de inclusión al financiamiento	0	970	0%
		0		0%
		83		9%
		N.D		N.D
		83		
Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)	índice de cobertura de Unidades de Producción Rural con servicios profesionales	0	1,950	0%
		10		1%
		1,397		72%
		N.D		N.D
Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)	índice de cobertura de Unidades de fortalecimiento empresarial	0	9	0%
		2		22%
		14		156%
		N.D		N.D
	índice de cobertura de productores en organizaciones económicas	0	200	0%
		37		19%
		1,236		618%
		N.D		N.D

Cuadro anexo 6. Índices de Inversión y Capitalización, 2002 vs 2004 (pesos)

Concepto	TIPOLOGÍA 2002					Total
	I	II	III	IV	V	
AA	431,380	5,139,560	10,137,831	1,005,600	-	16,714,371
CAP X A	381,834	1,371,101	2,782,833	145,500	-	4,681,268
CAP X OC	51,550	1,195,660	886,329	50,000	-	2,183,539
DA	864,764	7,706,321	13,806,993	1,201,100	-	23,579,178
CAP X A / AA	88.5%	26.7%	27.4%	14.5%	0.0%	28.0%
CAP X OC / AA	12.0%	23.3%	8.7%	5.0%	0.0%	13.1%
DA / AA	200.5%	149.9%	136.2%	119.4%	0.0%	141.1%
Concepto	TIPOLOGÍA 2004					Total
	I	II	III	IV	V	
AA	104,550	2,640,175	7,910,846	-	-	10,655,571
CAP X A	286,938	2,319,791	1,006,186	-	-	3,612,915
CAP X OC	82,657	395,717	213,415	-	-	691,789
DA	474,145	5,355,683	9,130,447	-	-	14,960,275
CAP X A / AA	274.5%	87.9%	12.7%	0.0%	0.0%	33.9%
CAP X OC / AA	79.1%	15.0%	2.7%	0.0%	0.0%	6.5%
DA / AA	453.5%	202.9%	115.4%	0.0%	0.0%	140.4%

Anexo 4

Temas de interés para el Estado:

- 1. Propuesta para la valoración de la Unidad Técnico Operativa Estatal (UTOE)**
- 2. El Desarrollo Empresarial en el Ámbito Rural**

Apartado 1

Propuesta para la valoración de la Unidad Técnico Operativa Estatal (UTOE)

En este apartado se desarrolla un tema que tanto funcionarios normativos como operativos del Programa de Desarrollo Rural del Estado de Querétaro consideraron de particular interés, y el cual se refiere a la función de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) dentro del circuito operativo del Programa.

Durante el proceso de evaluación se observó que existe un vacío en la normatividad con respecto al funcionamiento de la UTOE en el Estado, es decir, se carece de un manual de operación para homologar sus acciones a nivel estatal y municipal. Lo anterior trae como consecuencia que no exista una clara definición de las responsabilidades de sus miembros dentro del circuito operativo del Programa.

De esta forma, se pretende que la información aquí expuesta sirva de base para realizar acciones de integración de la UTOE que mejoren su desempeño y consoliden su “formalización” en la estructura operativa del Programa de Desarrollo Rural del Estado de Querétaro.

Los aspectos fundamentales que se abordan a este respecto son:

- ❖ Las bases normativas de su constitución;
- ❖ Funciones y responsabilidades de la UTOE dentro del Programa;
- ❖ Percepción de los actores involucrados con la UTOE; y
- ❖ Propuesta de indicadores de valoración.

1.1 Bases normativas de su constitución

Para tener una mejor comprensión de la función de la UTOE dentro de la estrategia de desarrollo rural, es necesario identificar a éste como *“el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio...”* (Artículo 2 de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003).

La estrategia del Gobierno Federal para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades rurales ha dado como resultado una redefinición de las atribuciones y responsabilidades de los gobiernos de los estados y de las del propio Gobierno Federal dentro del marco de los Programas de la Alianza, tomando como eje rector las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y los compromisos asumidos en los convenios de coordinación celebrados entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas.

Así, se han creado instancias que tienen la responsabilidad de desempeñar funciones específicas que garanticen la transparencia de los recursos económicos de los Programas y que regulen su operación. Dentro de ellas, una de las más importantes es la UTOE.

La UTOE “es la instancia de apoyo integral para la atención de los Programas de Desarrollo Rural, que sustituye a las Vocalías Ejecutivas constituidas para cada uno de los Programas, y que busca simplificar la operación y conseguir sinergias entre los Programas de la Alianza (Artículo 2).

Las Reglas de Operación permiten que la UTOE sea un organismo público o privado que cuente con solvencia moral y con la suficiente capacidad técnica y administrativa (infraestructura, equipamiento y personal competente) para la ejecución de los Subprogramas del Programa de Desarrollo Rural.

Considerando lo señalado en las ROA, a partir de 2003 se estableció que en el Estado de Querétaro la UTOE esté bajo la responsabilidad del Gobierno del Estado. Lo anterior se ratificó en el Acta Segunda del 2004 de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural de fecha 8 de marzo del mismo año.

1.2 Funciones y responsabilidades de la UTOE dentro del Programa

La Comisión Estatal de Desarrollo Rural (CEDR), la cual es el órgano Técnico Auxiliar del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) y del Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, está constituida por representantes del Gobierno del Estado y de la Delegación de la SAGARPA, y ha sido la responsable de:

- Promover y someter a la consideración de los Comités Técnicos de los Fideicomisos Estatales la constitución de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), para la operación técnica del Programa de Desarrollo Rural;
- Crear una subcomisión de trabajo técnico específico para evaluar a la UTOE; y
- Establecer los vínculos y coordinación de acciones junto con la CEDR entre el Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA), el Programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) y la Fundación Produce, dando prioridad a los productores de bajos ingresos en transición y a la incorporación de éstos a las cadenas productivas agroalimentarias (Dicha coordinación es aún incipiente en el Estado de Querétaro).

Por otra parte, las principales responsabilidades de la UTOE dentro del Programa son, entre otras:

- Encargarse de los asuntos técnico-administrativos derivados de la planeación y operación de los subprogramas del Programa de Desarrollo Rural;
- La integración y resguardo de expedientes, revisión y validación de solicitudes y proyectos productivos, e informar eventualmente al CECADER de las características de los beneficiarios del PRODESCA y de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP's) a contratar; y
- La emisión de informes de seguimiento físico y financiero.

Las ROA establecen que del total de los recursos del Programa se podrá destinar hasta el 4.0% de éstos para gastos de operación. De este porcentaje, hasta un 3.0% podrá destinarse a cubrir las tareas de la UTOE. La entidad responsable de la UTOE, así como

su director, deberán ser aprobados por la CEDR. Asimismo, de acuerdo con las ROA la UTOE deberá presentar al inicio del ejercicio fiscal su presupuesto de gastos de operación para que éste sea aprobado por la CEDR, e informar mensualmente a esta instancia de la aplicación del mismo. En el Estado de Querétaro se ha cumplido con la normatividad respecto a estos rubros.

Sin embargo, ni en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable ni en las ROA existe un manual de operación de la UTOE que señale tiempos, derechos y obligaciones de sus miembros, un diagrama operacional, etc., que faciliten su desempeño, por lo que sus responsables sean visto obligados, basándose en su experiencia, a establecer criterios y procedimientos para su operación.

1.3 Esquema operacional en el Estado

Debido a que la normatividad contenida en las ROA no sanciona que la UTOE sea un organismo público o privado, en el Estado de Querétaro se acordó que el Centro de Capacitación Agropecuaria de Ajuchitlan A.C. (CECA) sea una instancia de apoyo para la Unidad Técnica, la cual administra los recursos del PRODESCA y del PROFEMOR.

De manera condensada se puede mencionar que la UTOE en el Estado de Querétaro:

- Es una instancia que a pesar de estar instituida dentro de las ROA y establecida en el Estado por acuerdo de la CEDRS para coordinar la operación de los Subprogramas de Desarrollo Rural, y responsabilizarse de los aspectos técnicos-operativos y administrativos de los mismos; sólo se desempeña como función y no como unidad formal e independiente.
- Es una función que está bajo la responsabilidad del Gobierno del Estado de Querétaro a través de la Secretaria de Desarrollo Agropecuario (SEDEA).

Sus principales actividades son:

- Realizar la promoción y coordinación operativa con las ventanillas establecidas para la recepción de las solicitudes (Direcciones Regionales).
- Integrar y resguardar expedientes.
- Revisar y validar las solicitudes y los proyectos asociados a ellas.
- Preparar las reuniones y dar seguimiento a los acuerdos de la CEDR.
- Elaborar el programa de entrega de recursos.
- Preparar pagos y comprobar los gastos generados.
- Realizar e integrar informes de seguimiento físico-financiero.

Adicionalmente, coordina, junto con los representantes de productores, la contratación de los PSP's que participan en el marco del PRODESCA y el PROFEMOR. Sin embargo, es necesario aclarar que, según lo observado durante los trabajos de campo de la presente evaluación y en la revisión documental de Actas de la CEDR, el CECA es, fundamentalmente, el responsable de:

- La validación de las solicitudes de los apoyos de los Subprogramas PRODESCA y PROFEMOR de manera conjunta con el grupo técnico de la Delegación de la SAGARPA.
- La administración sólo de los recursos económicos de los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR.

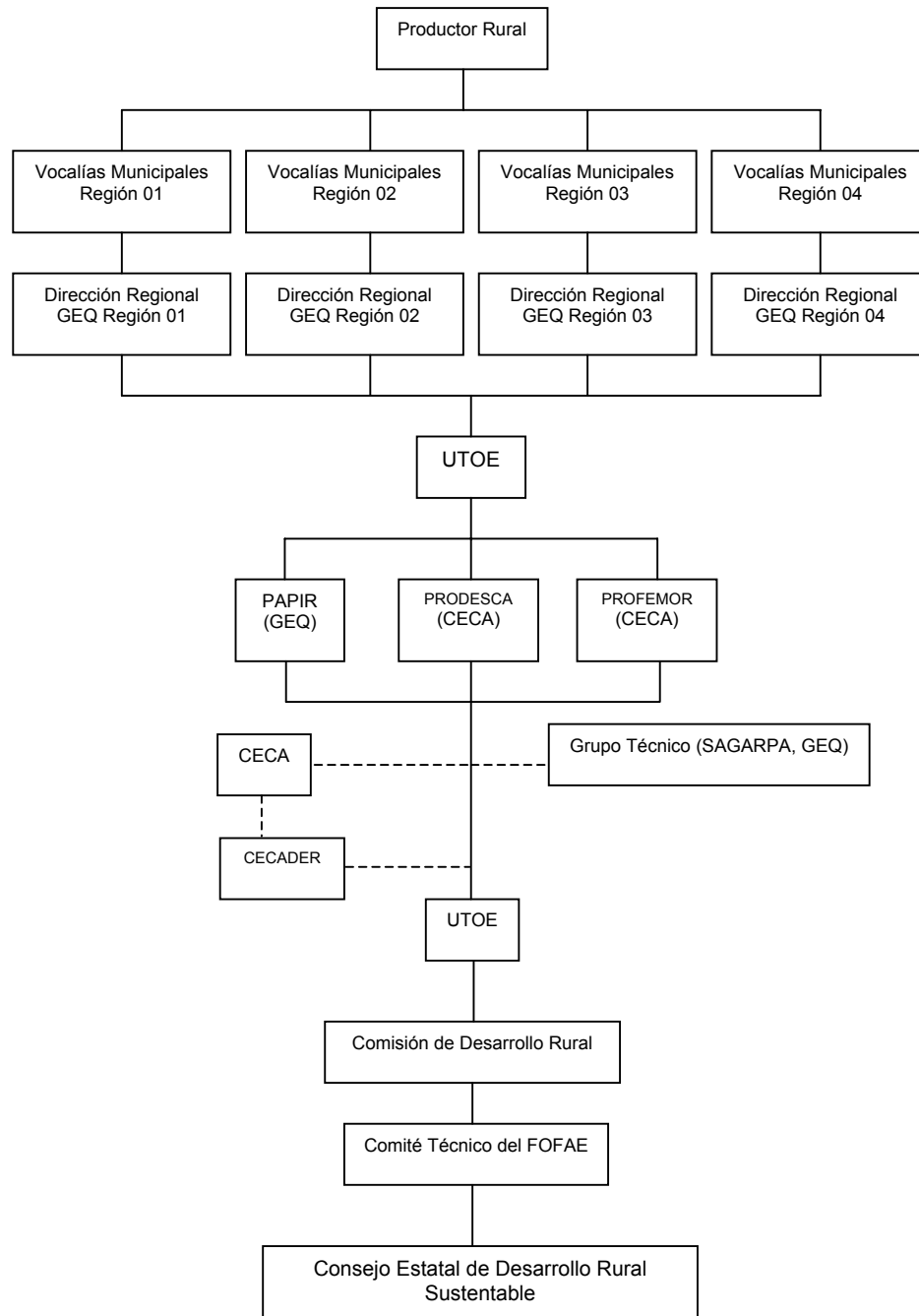
Es decir, los aspectos técnico-operativos han pasado a segundo orden, ya que:

- El CECA no cuenta con los recursos humanos suficientes para desarrollar en toda su extensión y oportunidad los aspectos técnicos de los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR.
- La responsabilidad administrativa de los subprogramas (pago a los PSP's, elaboración de expedientes, programación de eventos de capacitación, entre otras actividades) absorbe la mayor parte del tiempo del personal del CECA.

La estructura del circuito operativo de la UTOE en Querétaro es la siguiente:

FIDEICOMISO FONDO DE FOMENTO AGROPECUARIO DEL ESTADO DE QUERETARO (FOFAE)

PROGRAMA DE ALIANZA PARA EL CAMPO * Proporcionado por la UTOE.



1.4 Percepción de los Actores involucrados con la UTOE

i) Prestadores de Servicios Profesionales en Desarrollo Rural

Dentro de la operación general del Programa y desde la perspectiva de los técnicos PRODESCA, la UTOE mantiene, en general, una buena coordinación de trabajo con la Comisión Estatal de Desarrollo Rural (CEDR) -la cual es el órgano rector que regula sus actividades- lo que ha permitido a dichos técnicos realizar una aceptable gestión de sus actividades dentro de la normatividad estipulada por las ROA.

Dentro de las funciones que le corresponde supervisar a la UTOE con el apoyo directo del CECA, los PSP's consideraron que es bueno el seguimiento que se les proporciona después de la puesta en marcha de los proyectos bajo su responsabilidad; sin embargo, manifestaron que la calidad del servicio se reduce al desempeño de los técnicos PROFEMOR y de los Coordinadores municipales y Distritales, y al que calificaron simplemente como regular.

ii) Funcionarios Operativos en Desarrollo Rural

El 62.5% de los funcionarios entrevistados que operan dentro de la estructura de los gobiernos Federal y Estatal consideró como muy buena la relación de la UTOE con la CEDR, ya que ambas instancias realizan de forma expedita todos los trámites que tienen que ver con las actividades que dentro de la normatividad institucional realizan en común.

Respecto a las actividades de inspección que la UTOE-CECA tiene bajo su responsabilidad, los entrevistados manifestaron que dicha inspección es buena con relación a los apoyos otorgados después de la puesta en marcha (62.5%). Así lo expresaron también los técnicos PRODESCA (87.5%), los técnicos PROFEMOR (50.0%) y los Coordinadores de los Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (75.0%).

Con la misma calificación (buena) los entrevistados consideraron la evaluación que hace la UTOE sobre los aspectos relativos a un proyecto productivo: focalización hacia las zonas de *Muy Alta* y *Alta* marginación (62.5%), viabilidad técnica y económica (100.0%), inserción a cadenas productivas agroalimentarias de alta inclusión social prioritarias del Estado (50.0%), aporte a la reconversión productiva (75.0%) y seguimiento a los proyectos puestos en marcha (87.5%).

iii) Funcionarios directivos en Desarrollo rural

El 50.0% de los funcionarios con cargos directivos consideró que la coordinación institucional entre la CEDR y la UTOE es muy buena. Pero consideraron simplemente como bueno el seguimiento a los apoyos otorgados después de la puesta en marcha (50.0%). Así lo expresaron también: Coordinadores de los CMDRS y CDDRS (50.0%), técnicos PRODESCA (75.0%) y prestadores de servicios PROFEMOR (75.0%).

Asimismo, con una apreciación de buena valoraron la capacidad de la UTOE-CECA para evaluar las fases de un proyecto productivo relativas a la focalización de zonas de *Muy Alta* y *Alta* marginación (50.0%), viabilidad técnica y económica (50.0%) e inserción a cadenas agroalimentarias de alta inclusión social prioritarias en el Estado (50.0%).

1.5. Propuesta de indicadores de valoración

Ante la ausencia de manuales de procedimientos, es necesario que la UTOE formalice su presencia dentro del circuito operativo del Programa. Lo anterior no significa la obligación de crear un espacio físico que demande recursos económicos, sino que se establezcan procedimientos y responsabilidades claros para sus miembros.

Al respecto, los manuales de operación elaborados por el CECA serán de mucho apoyo si éstos se pueden reproducir y crear así mecanismos generales de funcionamiento que sirvan a los municipios para operar los recursos del Programa (municipalización de la Alianza).

De acuerdo con el Acta Ordinaria No. 8 de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural en el Estado de Querétaro con fecha del 27 de mayo del 2005, punto número 4 respecto al Comité de evaluación de la UTOE, se acordó que la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDEA) propondrá que el subcomité de evaluación sea el órgano de control interno, quien auditará año con año a la UTOE, quedando pendiente la evaluación de su desempeño. Es por ello que la propuesta está encaminada a establecer dicha valoración en tiempos y formas para los años posteriores.

Una vez reunida y analizada toda la información disponible, se proponen los siguientes puntos a valorar dentro de las funciones propias de la UTOE:

- Si hay elementos suficientes para realizar una evaluación de la UTOE como un órgano independiente en un futuro próximo.
- Si hay o no una política clara respecto a las funciones que realiza dentro del esquema operativo en la supervisión de las solicitudes.
- Si es posible “formalizar” la figura de la UTOE dentro del circuito operativo, para que ésta deje de ser solamente un agente administrador de recursos.
- Si existe una duplicidad de funciones que no permita la flexibilidad de la toma de decisiones.
- La coordinación entre el CECA, el CECADER y el Grupo técnico de la SAGARPA en la supervisión de los apoyos materiales (PAPIR) y de servicios (PRODESCA y PROFEMOR).
- Si la UTOE podría autorizar la integración de las funciones del PAPIR dentro de las responsabilidades del CECA, ya que ello facilitaría:
 - Conducir el Programa bajo una misma perspectiva técnica-operativa y administrativa, lo que permitiría darle una mejor distribución a los recursos e impondría un equilibrio más justo entre los subprogramas;
 - Tener una mayor complementariedad entre los subprogramas, así como una integración más eficaz para el mejor seguimiento de los proyectos;

- Agilizar la puesta en marcha de los proyectos mediante la optimización de los tiempos para efectuar los pagos tanto a beneficiarios como a proveedores;
- Mejorar la coordinación entre la UTOE y la CEDRS; y
- Establecer canales de comunicación más directos entre los coordinadores de los CMDRS y los CDDRS, en aras de poder realizar una planeación bajo una misma estrategia de Desarrollo Rural.

Propuesta de cambio en la estructura del circuito operativo de las solicitudes (Nivel 2):

a) Nivel 1:

Se realiza el llenado y la presentación de la solicitud por parte del productor con o sin el apoyo de un PSP ante las diferentes Direcciones Regionales.

b) Nivel 2:

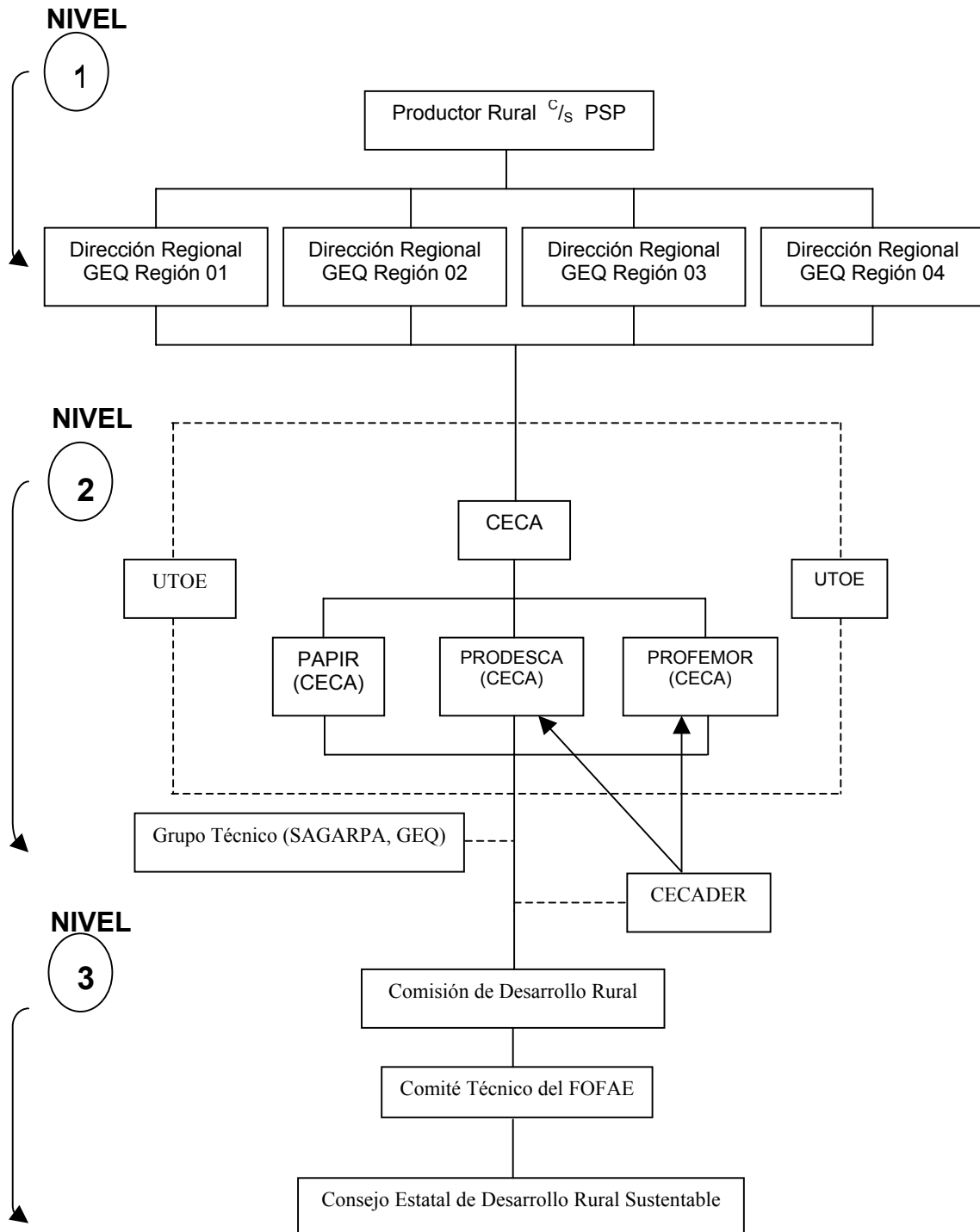
Se propone que dentro del mismo espacio estructural de la SEDEA, la UTOE y el grupo Técnico de la SAGARPA reciban las solicitudes de apoyo para su revisión y valoración al detalle.

Es preciso aclarar que también se propone considerar la ampliación de las tareas del CECADER para que éste observe el desempeño de los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR (ya que se trata de áreas relacionadas con el control de recursos humanos) con el objetivo de integrar una base de PSP's que tenga mayor potencial de desarrollo técnico y que coadyuve a ofrecer mejores opciones de capacitación a los grupos de productores u organizaciones formalmente establecidas.

c) Nivel 3:

Toda vez que las solicitudes han cubierto satisfactoriamente los criterios de la revisión y la valoración, el tercer y último paso sería canalizarlas para la aprobación de los apoyos por parte de la Comisión de Desarrollo Rural, quien a su vez las conduce ante el Comité Técnico del FOFAE para que proceda la autorización de la liberación de los recursos monetarios por parte del CECA.

Propuesta de la estructura del Circuito Operativo



Apartado 2

El desarrollo empresarial en el ámbito rural

Este apartado se realizó con el fin de dar seguimiento a las recomendaciones efectuadas en los estudios del Programa de Desarrollo Rural de los últimos dos años, y a sugerencia de los operadores del Programa tiene como objetivo promover el establecimiento de un mercado de PSP's que satisfaga las necesidades que demanda el sector rural del Estado de Querétaro mediante la inclusión de una visión empresarial en el desarrollo de proyectos que se apoyen con recursos del Programa para incrementar los impactos en el empleo e ingreso de los grupos organizados de beneficiarios.

2.1 Contexto del desarrollo empresarial en la entidad

Actualmente el eje del desarrollo empresarial no gira exclusivamente en torno al desempeño de las empresas individuales que enfrentan un mercado cada vez más competitivo (debido al proceso globalizador que experimentan todas las economías), ni a su tamaño ni a la magnitud de su intercambio comercial.

Hoy el asunto fundamental se establece en función de la competencia entre empresas por mercados específicos. De la ventaja comparativa basada en recursos naturales se ha pasado a un nuevo esquema en el que el factor importante es la capacidad de generar ventajas competitivas dando prioridad al capital humano mediante una constante capacitación. El proceso para crear riqueza se asienta de manera creciente sobre la utilización de tecnología asequible en combinación con el desarrollo de oportunidades por la adquisición de nuevas habilidades entre los productores. La principal diferencia entre las empresas agropecuarias, industriales y de servicios se explica mejor atendiendo a sus diversos niveles de acumulación de conocimiento especializado que considerando otro parámetro.

En este sentido, las políticas de desarrollo que se implementan a nivel nacional, regional o estatal, no pueden limitarse a incentivar la adquisición de los factores tradicionales de producción: capital (préstamos blandos), tierra (terrenos para desarrollos industriales) y trabajo (planes de empleo), ni mucho menos sustentarse en ventajas comparativas asociadas a la dotación de recursos naturales, los salarios bajos o la ubicación geográfica. Lo que determina hoy en día la supervivencia de las empresas en mercados cada vez más reñidos es la capacidad de incorporar un mayor valor agregado a partir de los resultados de la inversión en nuevos conocimientos, en mejor tecnología y sobre todo en el acceso a nichos específicos del mercado.

2.2 La necesidad de la capacitación entre los PSP's

Dando respuesta a esta necesidad, en el año 2004 el gobierno del Estado y la empresa Evolución Integral S.A. de C.V. dieron el primer paso para incentivar el desarrollo empresarial al establecer como consecuencia de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2003 el Primer Curso de Capacitación sobre "Creación de Empresas Sociales y el Diseño de Proyectos". El principal objetivo de dicho taller fue para mejorar los niveles de eficiencia y consolidar la organización de empresas dentro del sector primario con una visión más enfocada hacia nichos específicos del mercado.

I. El curso estuvo orientado para brindar a los PSP's del Programa de Desarrollo Rural la oportunidad de incorporar innovaciones conceptuales de vanguardia a su actividad y ayudar a generar planes de empresa integrales, así como para fortalecer a las empresas ya existentes en diversos aspectos de la gestión administrativa sobre la base de proyectos integrales.

II. Se espera que conforme se avance en la concepción de proyectos integrales y de empresas que se ajusten a la utilización de los insumos disponibles, medios productivos accesibles que den respuesta a los nichos específicos de un mercado diversificado para lograr una mayor competitividad.

III: Mediante la constante capacitación de los técnicos se pretende lograr una más pronta identificación del concepto de empresa, su valoración y proyección desde la producción primaria (mediante la integración de los recursos locales existentes para activar procesos de crecimiento y desarrollo endógenos) hasta el consumidor final, que muy difícilmente podrían enfrentarse desde una perspectiva individual.

IV: Es por ello que se resaltó constantemente la necesidad de coadyuvar a la gestación de empresas o despachos integrados por PSP's con diversas profesiones y capacidades para que éstos puedan satisfacer los requerimientos estatales y que además sean capaces de plantear propuestas innovadoras y concretas para el comienzo de nuevas actividades productivas mediante la incorporación y/o desarrollo de nuevas capacidades que propicien mayor división social del trabajo y posibiliten la generación de excedentes económicos; originados sobre una base sólida que contemple la promoción y el apoyo a las empresas agropecuarias.

Derivado de lo anterior y para impactar en el desarrollo rural los PSP's están más obligados día con día a tomar nuevos cursos alternativos a su orientación profesional para mejorar la calidad de los proyectos, en aras de que éstos les sean más rentables. Dichos cursos deben tratar sobre diversos tópicos, tales como:

- Capacitación genérica básica (contabilidad, administración, compras e inventarios).
- Formación emprendedora sobre liderazgo y mercadotecnia (desarrollo de marcas y productos).
- Capacitación y asesoría sobre análisis de mercado y competencia en aspectos legales y financieros.
- Sobre nueva tecnología, infraestructura, –instalaciones- y servicios temporales.
- Capacitación genérica de segunda etapa (comercio especializado por segmentos del mercado, estrategias de operación y negociación, investigación de mercado, plan de crecimiento, análisis de la competencia).

La propuesta es la de concebir a los nuevos proyectos integrales como una herramienta básica para mejorar la planeación estratégica de la producción y su comercialización, con un mayor valor agregado, que les permita a las Unidades de Producción Rural incrementar sus niveles de rentabilidad para que los productores se incorporen plenamente al desarrollo rural.

Adicionalmente se proporcionaron criterios técnicos para que se incluyan en los proyectos fuentes de financiamiento alternas a la Alianza Para el Campo tales como PROCAMPO, Empleo Temporal, Microcuencas, entre otras, que coadyuven a las diferentes

necesidades que enfrentarán las nuevas empresas agropecuarias que los PSP's pongan en marcha y a las que les están dando seguimiento.

2.3 Los retos del desarrollo empresarial

Si bien es fácil estar de acuerdo con el principio de que la instrumentación de un mercado de PSP's tendrá un impacto más rápido y de mayor escala al participar directamente en el proceso del desarrollo empresarial en el ámbito rural (mediante asociaciones estratégicas con instituciones gubernamentales y/o privadas), el reto consiste en ampliar la pericia entre los grupos de productores, las empresas u organizaciones de productores para replantear nuevas funciones operativo-administrativas en su estructura orgánica, así como para cambiar sus valores y sus metas finales, de tal manera que puedan comprometerse de forma significativa para afrontar la problemática existente a nivel estatal.

Más aún, mientras exista el potencial para alcanzar sinergias positivas entre los PSP's y los organismos interesados, es evidente que se requerirá de una serie de negociaciones previas para brindar mayores incentivos y facilidades para propiciar el desarrollo de soluciones alternativas a la actual problemática. Una colaboración que arroje buenos resultados entre los dos grupos demanda un lenguaje común que reconozca estas diferencias y, al mismo tiempo, identifique plenamente temas de interés mutuo que incidan sobre las nuevas habilidades complementarias e invierta en la creación de lazos de confianza entre los participantes para dominar nichos específicos del mercado.

2.4 Resultados esperados con su implementación

Promover un mecanismo de participación que involucre a organismos de investigación docente, a los agentes de desarrollo (PSP's) y a las instancias de Gobierno que definen las políticas de apoyo al sector rural, como una herramienta para canalizar los esfuerzos existentes y aprender acerca de lo que funciona, lo que no funciona y por qué. De esta manera, las actividades de investigación estarían mejor enfocadas, responderían a las demandas y resultarían en una investigación efectiva para el desarrollo, contribuyendo a que las actividades orientadas al desarrollo rural logren sus objetivos también de manera más efectiva.

Visualizar la perspectiva del desarrollo rural exige que primero se le otorgue una validación curricular a los cursos, para motivar el interés de los PSP's, propiciando con ello que las empresas tengan mayor confianza y demanden servicios profesionales de calidad en mayor cantidad para elevar las competencias (habilidades) de su capital humano.

Facilitar nuevos conocimientos a los PSP's para que puedan identificar de manera expedita los potenciales alcances del mercado, para organizar grupos de productores que puedan compactar su producción y ofrecer una cantidad más importante de bienes (en especial con valor agregado) para negociar mejores condiciones de venta en el mercado.

Producir mayores excedentes económicos mediante una mejor división del trabajo, que se reflejen como consecuencia directa de una relación beneficio/costo al término de cada año fiscal, y canalizar parte de ellos a la reinversión productiva de tecnología, asistencia técnica y capacitación, procurando generar con ello ingresos crecientes que se reflejen en mejores condiciones de bienestar.

Lograr la integración a cadenas de valor tanto hacia atrás (lo que se necesita para producir –insumos-) como hacia adelante (perspectiva de lograr acopio, comercialización y mayor transformación de sus productos –diversificar-). Esto último basado en el cumplimiento de los compromisos y responsabilidades de cada uno de los agentes involucrados.

Más aún, se busca incidir directamente para que los organismos del Estado encargados de la definición de las políticas del sector rural formulen mejores estrategias de apoyo sectorial y amplíen sus mecanismos de difusión más orientados a la promoción del desarrollo empresarial rural acorde con las necesidades productivas de la entidad.

Finalmente, se espera que los proyectos se gestionen y operen a partir del interés común del Gobierno Estatal, PSP's y productores beneficiados, por lo que se propone que el tema del impulso empresarial rural sea considerado como un medio para contribuir al desarrollo económico equitativo y sostenible, a la generación de empleo y a la reducción de la pobreza, para que sea considerado como el eje articulador del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Querétaro.