



Evaluación Alianza para el Campo 2004



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

SAGARPA



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

San Luis Potosí

MÉXICO

Septiembre de 2005

Informe de Evaluación Estatal
Programa Desarrollo Rural

San Luis Potosí

Directorio

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI

C. P. Marcelo de los Santos Fraga
Gobernador Constitucional del Estado

Dr. Manuel David Sánchez Herмосillo
Secretario de Desarrollo Agropecuario
y Recursos Hidráulicos

Ing. Arturo Castillo Olvera
Coordinador Gral. de Desarrollo Rural

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

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. José Manuel Rosillo Izquierdo
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. José Manuel Rosillo Izquierdo... Presidente
Ing. Guillermo Ortiz Vertiz... Secretario Técnico
Ing. Hugo Mendoza Noriega... Representante de la SAGARPA
Ing. Arturo Castillo Olvera... Representante de SEDARH
Lic. Rubén Darío González Martínez... Representante de la SAGARPA
Ing. José Ramón Guardiola Martínez... Representante de los Productores
C. Arturo López Negrete... Representante de los Productores
C. P. César Rubio Arteaga... Coordinador del CTEE

COLEGIO DE POSTGRADUADOS

Dr. Esteban Valtierra Pacheco... Responsable de la Evaluación

Tabla de contenido

	Páginas
TABLA DE CONTENIDO	I
ÍNDICE DE CUADROS	IV
ÍNDICE DE FIGURAS	VI
ÍNDICE DE ANEXOS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
SIGLAS	VII
PRESENTACIÓN	IX
RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	7
Bases y fundamentos de la evaluación	7
Objetivos de la evaluación	8
<i>Objetivos generales</i>	<i>8</i>
<i>Objetivos específicos</i>	<i>8</i>
Enfoque de la Evaluación	8
Fuentes de información	9
Diseño muestral	9
Procesamiento de información	10
Subprogramas que se evalúan	10
Ejes temáticos de la evaluación	11
CAPÍTULO 1 INCIDENCIA DEL ENTORNO EN LAS ACTIVIDADES APOYADAS POR EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL	12
1.1. Comportamiento de las principales variables del medio rural	12
<i>1.1.1. Evolución sociodemográfica</i>	<i>12</i>
<i>1.1.2. Educación</i>	<i>13</i>
<i>1.1.3. Empleo agropecuario y no agropecuario</i>	<i>13</i>
<i>1.1.4. Contexto de la economía rural en el Estado</i>	<i>14</i>
<i>1.1.5. Actividades agrícolas</i>	<i>14</i>
<i>1.1.6. Actividades pecuarias</i>	<i>16</i>
1.2. Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial (Federal y estatal) a las condicionantes del desarrollo rural en el Estado	18
<i>1.2.1. Política estatal para el medio rural</i>	<i>18</i>
<i>1.2.2. Programas asociados al desarrollo rural</i>	<i>18</i>
CAPÍTULO 2 PRINCIPALES RESULTADOS Y TENDENCIAS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL	22
2.1. Resultados históricos	22
<i>2.1.1. Evolución del programa</i>	<i>22</i>
<i>2.1.2. Evolución de la inversión del programa</i>	<i>24</i>
<i>2.1.3. Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso entre las regiones rurales marginadas de la entidad</i>	<i>27</i>
2.2. Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes apoyados en el Estado	27
<i>2.2.1. Número y tipo de beneficiarios</i>	<i>27</i>
<i>2.2.2. Apoyos otorgados y su relación con las principales necesidades estatales</i>	<i>27</i>
<i>2.2.3. Cobertura geográfica de los apoyos por subprogramas</i>	<i>28</i>
2.3. Estimación de resultados acumulados en áreas principales	29

2.3.1. Capitalización de las unidades de producción rural y de las organizaciones económicas	29
2.3.2. Desarrollo de capacidades en el medio rural.....	29
2.3.3. Fortalecimiento institucional de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable.....	29
2.3.4. Consolidación organizativa y fomento empresarial.	30
2.4. Resultados específicos en 2004.	30
2.4.1. Cumplimiento de metas físicas, financieras y de beneficiarios.	30
2.5. Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno	31
2.5.1. Atención del Programa a los grupos prioritarios del Estado.....	31
2.5.2. Atención del Programa a las cadenas prioritarias del Estado.....	32
2.5.3. Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno	33
CAPÍTULO 3 EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA EN TEMAS RELEVANTES....	34
3.1. Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa.	34
3.1.1. Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural.	34
3.1.2. Integridad de las inversiones mediante el uso de proyectos.....	35
3.1.3. Focalización de beneficiarios.....	35
3.1.4. Evolución en la orientación del Programa.....	36
3.2. Evolución del proceso de asignación de recursos	37
3.2.1. Apropiación del Programa por parte del gobierno estatal.....	37
3.2.2. Operatividad de los acuerdos tomados por la Comisión de Desarrollo Rural.....	38
3.2.3. Recepción de proyectos: abierta o de acuerdo a las prioridades del Estado y de los municipios.....	39
3.2.4. Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos del Programa.....	40
3.2.5. Funcionalidad de la operación UTOE-Gobierno del Estado	41
3.3. Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes.....	41
3.3.1. Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes	41
3.3.2. Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes.....	41
3.3.3. Seguimiento a procesos innovadores en la entidad	42
3.4. Capitalización de las unidades de producción rural (UPR) y de las organizaciones económicas (OE) apoyadas por PAPIR	42
3.4.1. Avances en la apropiación del Subprograma por parte de los gobiernos estatales y los productores.....	42
3.4.2. Orientación del Subprograma PAPIR	43
3.4.3. Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos	43
3.4.4. Fondos de Garantía Líquida.....	44
3.4.5. Diseño del Subprograma	44
3.5. Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA).....	45
3.5.1. Avances en la apropiación del Subprograma por parte de los gobiernos estatales y los productores:.....	45
3.5.2. Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales.....	45
3.5.3. Interacción entre los técnicos PSPs, el CECADER y el INCA Rural	46
3.5.4. Análisis de las iniciativas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural en el marco de este subprograma para atender a los sectores de muy alta marginalidad.	46
3.5.5. Contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural.....	47
3.5.6. Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumento de desarrollo rural.....	47
3.5.7. Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP.....	48
3.5.8. Mecanismos de pago a los PSP	48
3.6. Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR).....	49
3.6.1. Aportes en la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS)	49
3.6.2. Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural al nivel municipal.....	49
3.6.3. Planes municipales de desarrollo rural sustentable.....	50
3.6.4. Calidad de los servicios profesionales del director municipal de desarrollo rural.....	50
3.6.5. Papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa	51

3.7. Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)	52
3.7.1. Selección de las organizaciones beneficiadas.	52
3.7.2. Participación de las organizaciones en el Subprograma	52
3.7.3. Consolidación de las organizaciones	52
3.7.4. Fomento empresarial.....	53
3.7.5. Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR.....	53
3.8. Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa... 53	
CAPÍTULO 4 EVALUACIÓN DE IMPACTOS.....	54
4.1. Tipología de beneficiarios del Subprograma PAPIR.....	54
4.2. Percepción de los beneficiarios.....	56
4.2.1. Permanencia del apoyo del Subprograma PAPIR.....	58
4.3. Impacto de PAPIR en el ingreso y en el empleo de los beneficiarios	59
4.3.1. Ingreso	59
4.3.2. Empleo.	64
4.4 Capitalización de la unidad de Producción.....	65
4.5. Impactos de PRODESCA	66
4.6. Impactos de PROFEMOR.....	70
4.6.1. Desarrollo de organizaciones.....	70
4.6.2 Consejos Municipales para el Desarrollo Rural	70
4.6.3 Organizaciones Económicas.....	72
4.7 Impactos del Desarrollo Rural en su Conjunto	73
CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	74
5.1. Conclusiones	74
5.2. Recomendaciones.	78
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.	82

Índice de cuadros

	Páginas
Cuadro 1.1. Indicadores productivos de los principales cultivos en el Estado de San Luis Potosí	15
Cuadro 1.2. Inventario ganadero del Estado de San Luis Potosí	16
Cuadro 1.3. Indicadores productivos de la producción de ganado en pie en el Estado de San Luis Potosí.	16
Cuadro 1.4. Valor de la producción de carne en canal por especie en el Estado de San Luis Potosí (2003).....	17
Cuadro 2.1. Presupuesto programado de los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 1996-2004 en el Estado de San Luis Potosí (miles de pesos a precios corrientes)	25
Cuadro 2.2. Presupuesto Ejercido de los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 1996-2004 en el Estado de San Luis Potosí (miles de pesos a precios corrientes)	26
Cuadro 2.3. Evolución de los alcances físicos del programa de 1998 a 2004.	27
Cuadro 2.4. Distribución geográfica de la inversión del PDR en el Estado de San Luis Potosí en 2004 (miles de \$).	28
Cuadro 2.5. Inversión del PDR dirigida a grupos prioritarios en 2003 y 2004 en el Estado de San Luis Potosí (pesos).....	32
Cuadro 2.6. Inversión del PDR dirigida a cadenas productivas prioritarias en 2003 y 2004 en el Estado de San Luis Potosí (pesos)	32
Cuadro 4.1. Tipología por beneficiarios del PDR en el Estado de San Luis Potosí por porcentaje total por sector.....	54
Cuadro 4.2. Razones por las cuales no se recibió el apoyo para los ejercicios 2002 (n=49) y 2004 (n=21)	57
Cuadro 4.3. Cantidad de componentes recibidos por parte del PDR para los beneficiarios de este programa de los ejercicios 2002 (n=180) y 2004 (n=147).....	58
Cuadro 4.4. Impacto en la superficie de los terrenos de cultivos cíclicos y perennes para beneficiarios del ejercicio 2002 (n=46)	60
Cuadro 4.5. Distribución del ingreso bruto por hectárea, costo promedio por hectárea e ingreso neto por hectárea en cultivos cíclicos y perennes. (n=46)	61
Cuadro 4.6 Ingreso bruto total, costos totales de producción e ingreso neto total en cultivos cíclicos y perennes (n=46)	61
Cuadro 4.7. Impactos en el ingreso de las actividades agrícolas poscosecha antes y después del apoyo de PDR (n=5).....	62
Cuadro 4.8. Impactos en el ingreso de las actividades agrícolas de transformación antes y después del apoyo del PDR 2002 (n=38).....	62
Cuadro 4.9. Impactos en el ingreso de las actividades pecuarias antes y después del apoyo del PDR 2002 (n=47).....	63
Cuadro 4.10 Impactos en el ingreso de las actividades No agropecuarias antes y después del apoyo del PDR del ejercicio 2002 (n=12)	64
Cuadro 4.11. Capitalización de la maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones totales de los ejercicios 2002 (n=121) y 2004 (n=147).	65

Cuadro 4.12. Capitalización del valor de los animales totales de los ejercicios 2002 (n=41) y 2004 (n=21).	65
Cuadro 4.13. Capitalización del valor de las plantaciones totales de los ejercicios 2002 (n=14) y 2004 (n=14)	66
Cuadro 4.14. Porcentaje de servicios recibidos del programa PRODESCA para beneficiarios de los ejercicios 2002 (n=180) y 2004 (n=147).....	66
Cuadro 4.15. Calificación de los beneficiarios 2002 (n=45) y 2004 (n=53) del PRODESCA para los técnicos PSP.....	68
Cuadro 4.16. Opiniones sobre las funciones del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de beneficiarios de los ejercicios 2002 (n=98) y 2004 (n=99).....	71
Cuadro 4.17. Calificación de los beneficiarios de los ejercicios 2002 (n=98) y 2004 (n=99) sobre el funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable.	71
Cuadro 4.18. Datos sobre los casos de haber obtenido el apoyo a través de una organización económica para beneficiarios de los ejercicios 2002 (n=180) y 2004 (n=147).....	72

Índice de figuras

	Páginas
Figura 1.1. Impacto de valor de producción de las especies–producto pecuarias en el Estado de San Luis Potosí.....	17
Figura 2.1. Propuesta de esquema para el desarrollo rural.	24
Figura 4.1. Tipología de los productores beneficiarios comparativa de los ejercicios 2002 y 2004 del PDR en San Luis Potosí.....	55
Figura 4.2. Porcentaje por tipo de servicios PRODESCA para los ejercicios 2002 y 2004 en el Estado de San Luis Potosí.....	67
Figura 4.3. Impactos antes y después del apoyo de actividades administrativas, gerenciales y de gestión que realizan los beneficiarios del ejercicio 2002 y los impactos del PSP.	69
Figura 4.4. Impactos antes y después del apoyo de un PSP en actividades administrativas, gerenciales y de gestión de los beneficiarios del ejercicio 2004 y los impactos del PSP.	69

Siglas

ARIC	Asociación Rural de Interés Colectivo
AC	Asociación Civil
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural de SAGARPA
CDR	Comisión Estatal de Desarrollo Rural
CDDRS	Comité Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CMDRS	Comité Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAPO	Consejo Nacional de la Población
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural de SAGARPA
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura
FOFAES	Fideicomiso del Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de San Luis Potosí
FOMAGRO	Programa de Fomento a los Agronegocios
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas Sociales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
MDR	Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural
OE	Organizaciones Económicas
PAC	Programa de la Alianza Contigo
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural
PCE	Programa de Capacitación y Extensión
PDPSZRM	Programa de Desarrollo Productivo Sostenible de Zonas Rurales Marginada
PDR	Programa de Desarrollo Rural de la Alianza Contigo
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PESPRO	Programa Extensionismo y de Servicios Profesionales
PIASRE	El Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Programa Operativo Anual
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODEFOR	Programa de Desarrollo Forestal
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PRODEPLAN	Programa de Plantaciones Forestales Comerciales
PROFEMOR	Programa de Fomento de Empresas y Organización Rural
PRONARE	Programa Nacional de Reforestación
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales

SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SC	Sociedad Cooperativa
SEDARH	Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos del Gobierno del Estado de San Luis Potosí
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDESORE	Secretaría de Desarrollo Social y Regional del Gobierno del Estado de San Luis Potosí
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SNIDRUS	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
SLP	Estado de San Luis Potosí
SPR	Sociedad Producción Rural
SSS	Sociedad de Solidaridad Social
UA-FAO	Unidad de apoyo de la FAO para las evaluaciones de Alianza
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOM	Unidad Técnica Operativa Municipal
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

El Programa de la Alianza Contigo, antes Alianza para el Campo, fue creado en 1996. Desde entonces ha tenido un proceso de evolución que ha llevado a orientar más adecuadamente sus objetivos. En la actualidad los objetivos del PAC son: **a)** La reconversión productiva, **b)** la integración de las cadenas agroalimentarias y de pesca, **c)** la atención a grupos y regiones prioritarias y **d)** la atención a factores críticos.

El artículo 62 de la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y el artículo 8 de las Reglas de Operación de la Alianza Contigo señalan que los sujetos del programa deberán ser los sectores de menores ingresos. Para ello se identifican cuatro tipos de productores: I) Productores de bajos ingresos en zonas marginadas, II) productores de bajos ingresos en zonas no marginadas, III) productores de bajos ingresos en transición y IV) resto de productores.

En particular el Programa de Desarrollo Rural y sus correspondientes subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) han centrado su atención en los dos primeros tipos de productores y en menor medida en los dos últimos.

En el esfuerzo de ir mejorando los procesos operativos y los alcances de los impactos del PDR, la Alianza incluyó en todos sus programas mecanismos de entrega de cuentas y transparencia entre los que se encuentra la evaluación de sus programas.

Desde el ejercicio 1998 se firmó un convenio entre la FAO y la SAGARPA con el propósito de dar cumplimiento al marco normativo relacionado con la evaluación. La FAO ha sido encargada de diseñar la metodología para la realización de las evaluaciones, dirigir los procesos técnicos de la misma y asesorar a las Entidades Evaluadoras Estatales en la realización de las evaluaciones estatales.

El proceso de evaluación estatal ha estado bajo la conducción del Comité Técnico Estatal de Evaluación, el cual fue responsable de la contratación y supervisión de la EEE, así como de la revisión, calificación y dictamen del informe de evaluación.

El Colegio de Postgraduados fue la institución seleccionada para ejecutar la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de San Luis Potosí, quedando bajo la responsabilidad del Dr. Esteban Valtierra Pacheco, profesor-investigador del Campus Montecillo de dicha institución.

Los juicios emitidos en el presente informe de evaluación quedan bajo la responsabilidad de la EEE y son resultado de la recopilación de información documental y de las entrevistas y encuestas aplicadas a beneficiarios de los ejercicios 2002 y 2004 y otros actores participantes en el programa.

La EEE agradece el apoyo decidido del CTEE, de la UTOE de la SEDARH, de la Delegación Estatal de la SAGARPA, del personal operativo del programa, pero en especial por la voluntad de los productores de dar la información necesaria para la realización de esta evaluación.

Resumen ejecutivo

Principales indicadores del Programa de Desarrollo Rural

Conceptos Presupuesto	Datos			
	Programado (miles \$)		Ejercido (miles \$)	
	Federal	Estatad	Federal	Estatad
PAPIR	58,251	16,181	43,831	7,837
PRODESCA	12,566	3,490	5,799	3,490
PROFEMOR	11,017	3,672	11,028	3,672
Total PDR	81,834	23,344	60,657	15,000
Beneficiarios	13,393		11,046	
Acciones	1,272		1,083	
Ejercicio	2002		2004	
Recepción de apoyos	78.5%		87.5%	
Proporción de beneficiarios de grupos prioritarios	63.3%		60.0%	
	% de beneficiarios 2004		Indicador (incremento marginal)	
Ingreso por actividades primarias	20.1%		120.2%	
Ingreso por actividades agrícolas no primarias	2.2%		1567.7%	
Ingreso por actividades agrícolas de transformación	16.6%		2253.7%	
Ingreso por actividades pecuarias	20.5%		84.9%	
Ingreso por actividades no agropecuarias	5.2%		-50.6%	
Ejercicio	2002		2004	
Índice de capitalización por Maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones	4.74		0.74	
Índice de capitalización por animales	0.40		0.06	
Índice de capitalización por plantaciones	0.94		1.51	

Fuente de Presupuesto: anexos técnicos y avances de programa a abril de 2005.

Fuente de índices: encuesta a beneficiarios 2002 y 2004.

Contexto y retos del desarrollo rural

El Estado de San Luis Potosí presenta grandes retos para el PDR debido a que el 40.9% de la población se considera rural ya que viven en poblaciones menores a 2500 habitantes. De acuerdo a la CONAPO, esta entidad ocupa el sexto lugar en marginación a nivel nacional.

El objetivo central del planteamiento de desarrollo rural en el Estado de San Luis Potosí es mejorar el nivel y calidad de vida de los habitantes del campo, conservando y mejorando los recursos naturales (suelo, agua y biodiversidad), para lograr una producción agropecuaria económica y técnicamente viable, socialmente aceptable y ambientalmente apropiada.

Las políticas estatales tienen como meta continuar impulsando las actividades de fomento agrícola y ganadero, el desarrollo rural, mantener las campañas fito-zoo-sanitarias impulsando los cultivos de alto potencial en el Altiplano como nopal, maguey y lechuguilla y en la Huasteca la caña de azúcar, el piloncillo, el café y la diversificación de cultivos.

Diseño de la estrategia

En la evolución de los programas de desarrollo rural en el Estado se distinguen dos etapas muy marcadas que corresponden en cierta medida a los cambios en el gobierno federal: la primera de 1996 a 2001 y la segunda de 2002 a la fecha. En la primera se avanza muy poco en los procesos de federalización y descentralización de los programas y en la segunda etapa, se empieza a construir cierta institucionalidad en el Estado, cuestión que culmina cuando se toma la decisión de municipalizar los recursos de PAPIR y en cierta medida de PROFEMOR. El PRODESCA no se municipalizó porque se llegó a la conclusión de que era un programa demasiado complejo. A cambio se le autorizó a los consejos municipales un gasto de hasta 3% de PAPIR para el pago de servicios profesionales. Se firmaron convenios de concertación entre el FOFAES y los ayuntamientos, comprometiéndose 43.8% de los recursos programados de la Alianza para ser municipalizados. Se asignaron recursos por 103,000 pesos a cada municipio para contratar un técnico PROFEMOR y financiar algunos conceptos de apoyo a su trabajo y al del Consejo Municipal.

Durante 2004 observó un esfuerzo más decidido en el Estado a aplicar los lineamientos de política de las Reglas de Operación de la Alianza. Del total de recursos del PDR se programaron compromisos de inversión. Se programó que al menos el 60% de los recursos se destinen a grupos prioritarios (mujeres, indígenas, jóvenes, minusválidos y personas de la 3ra. edad). Otro compromiso fue destinar el 56% de los recursos del PDR en las cadenas productivas que se identificaron como prioritarias en el Estado (bovinos de doble propósito, caprinos, nopal, café y naranja).

En el proceso de municipalización se obligó a los municipios a comprometer el 50% de los recursos de PAPIR municipalizado para la integración de cadenas productivas y actividades de generación de valor agregado. Hubo mucha resistencia de los ayuntamientos que preferían aplicar los recursos en apoyo a actividades primarias. Por cada peso municipalizado, el FOFAES aportó en promedio 55 centavos y 45 centavos los municipios.

El PRODESCA no se municipalizó porque las instancias responsables del programa consideraron que tiene reglas muy complejas que lo hubieran hecho difícil de operar por los municipios.

El PROFEMOR se municipalizó asignando recursos por 103 mil pesos en el ejercicio 2004 para la contratación de un técnico que apoye al Comité Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y otras necesidades del funcionamiento del mismo. El PROFEMOR de apoyo a las organizaciones económicas no se municipalizó.

Se puede concluir que en el 2004 se tuvo avances significativos en la ejecución de PAPIR y PRODESCA en relación a lo definido en las Reglas de Operación y a las expectativas iniciales de su diseño. En el caso de PROFEMOR, no se tiene avances significativos en el proceso de apoyo a las organizaciones y se presentan serias deficiencias en el apoyo que presta a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

Planeación del programa.

Los procesos de planeación han mejorado en los últimos ejercicios presupuestales pero aun sigue siendo limitada. Se han dictado algunos lineamientos de política a partir de una aplicación mayor de las Reglas de Operación de la Alianza. Los órganos colegiados como la CDR, el CMDRS y el CDDRS empiezan la mayor parte de sus actividades de planeación

hasta que se conocen los techos financieros de la Alianza cuando debería ser un proceso anticipado a este momento. La toma de decisiones del proceso de planeación todavía se hace sin basarse en información oportuna y confiable y no solo en posturas y experiencia.

Gestión del programa.

Los procesos de difusión son limitados a pesar de que los programas de desarrollo rural tienen varios años de funcionamiento. Falta conocimiento de los requisitos que pide el programa y de las posibilidades que tienen los productores para solicitar apoyos del Programa. Esto hace que los productores dependan enteramente de la gestión hecha por los técnicos PSP.

Se han abierto muchas ventanillas en todos los municipios y en las oficinas del Gobierno del Estado y la SAGARPA, facilitando la entrega de las solicitudes. Aun cuando se ha mejorado la labor del personal en ventanillas para que se integre toda la documentación, todavía llegan expedientes incompletos a la UTOE y no se verifican bien los criterios de elegibilidad de los solicitantes. Esto a veces es más grave en los expedientes que son atendidos en los municipios.

En el proceso de evaluación de los expedientes todavía existen problemas que retrasan el proceso de aprobación. Se identificaron algunos factores que dificultan el proceso de gestión de los expedientes; hay muchos expedientes que todavía llegan incompletos, la gran cantidad de expedientes desborda la capacidad de la UTOE y el proceso de colección de firmas de la aprobación de expedientes y pagos es muy tortuoso.

Uno de los aspectos que cambió recientemente es que “el primero en tiempo no es primero en derecho”. La UTOE ha buscado generar un verdadero proceso de selección de expedientes aplicando un formato de calificación y aprobando los expedientes de acuerdo a las prioridades. La Comisión de Desarrollo Rural llegó a rechazar algunos expedientes por estas circunstancias.

La gestión del programa federalizado aun presenta deficiencias que provocan retrasos importantes en el otorgamiento de los apoyos, que en parte esta dado por la intensión de aplicar las Reglas de Operación de forma adecuada. En el programa municipalizado es más ágil la gestión pero más laxa en calidad y en aplicación de las Reglas de Operación.

La municipalización.

Como se mencionó, el 61.9% de de los recursos que el FOFAES programó para el PAPIR fueron municipalizados. El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable debió ser constituido con representantes sociales y de las instituciones gubernamentales quienes seleccionarían las solicitudes que cubrieran los requisitos y estuvieran dentro de las prioridades estatales y municipales. Se creo la Unidad Técnica Operativa Municipal formada por el técnico PROFEMOR, el director municipal de desarrollo rural y el jefe de CADER, quienes apoyarían los procesos de recepción, evaluación y seguimiento de las solicitudes.

Dentro de este proceso, los consejos municipales no lograron asumir plenamente sus responsabilidades. Las razones fueron: los consejeros no tenían la preparación previa ni tuvieron la capacitación necesaria, algunos de los consejos fueron creados a instancias de la presidencia municipal o los técnicos PROFEMOR o simplemente porque desconocían cuales eran sus funciones.

Los técnicos PROFEMOR tuvieron la mayor carga de trabajo y de decisiones sobre el proceso de gestión de las solicitudes y una proporción importante de los consejos municipales solo validó las propuestas de la UTOM.

En 2004 la municipalización se generalizó pero son serios problemas de gestión, sin embargo, es parte de la curva de aprendizaje y no debe haber vuelta atrás.

Los proyectos productivos.

Un avance importante en términos formales fue la canalización de todos los recursos del PAPIR a través de proyectos productivos. Sin embargo, la calidad de los mismos fue deficiente. Las razones fueron: la deficiente preparación profesional de los técnicos PSP para elaborar la parte financiera o la técnica, muchos técnicos son “todólogos”, los técnicos tuvieron poco respaldo y acompañamiento del CECADER para elaborar los proyectos porque la solicitud de servicios de supervisión fue tardío y el proyecto fue frecuentemente usado solo como una justificación de solicitud de apoyos aislados e individuales.

Los proyectos productivos no fueron muy integrales porque solo unos cuantos mezclaron recursos de otros programas de la Alianza o de otras instituciones, fueron apoyados casi de forma exclusiva por el PAPIR, e incluyeron muy poca capacitación de los beneficiarios,

El pago por reembolso aseguró que se realizaran las obras, se entregaran los recursos y se realizaran los servicios solicitados, sin embargo, creo ciertos problemas porque el reembolso fue simbólico ya que los pagos se hicieron hasta que llegaron los recursos de Alianza. Esto fue especialmente importante porque los productores no tenían recursos para invertir y después recibir el reembolso.

Se puede señalar que los proyectos productivos aun no se constituyen en la herramienta de desarrollo productivo, de bienestar y organizativo que se tenía previsto. Aunque ha mejorado su elaboración se debe insistir en mejorar los procesos de elaboración y de acompañamiento de los técnicos PSP.

Organización económica

Un elemento crucial en la estrategia debe ser la organización económica de productores que ha sido poco impulsada por el PROFEMOR en SLP. Los técnicos PROFEMOR han influido muy poco en la organización de los productores. Los técnicos que apoyaron a organizaciones de primer nivel se concretaron a hacer autodiagnósticos y a hacer gestiones ante dependencias, pero la capacitación fue reducida y el apoyo a los arreglos organizativos de los socios de las organizaciones. Los técnicos PROFEMOR asignados a las organizaciones de segundo nivel se concretaron a hacer actividades de apoyo administrativo y no realizaron actividades de asistencia y capacitación gerenciales como se esperaba.

Todavía hay una proporción importante de grupos de solicitantes que se desintegran después de recibir el apoyo y muchos de ellos son grupos simulados que son solo un medio para que uno o varios de los socios obtengan un apoyo. Esto se presentó más con los beneficiarios 2002 y menos en los 2004.

Se concluye que el PDR no ha podido avanzar el proceso organizativo.

Impacto del programa

Se encontró que el 76.6% de las personas listadas como beneficiarias recibieron el apoyo en 2002 y en el 2004 la proporción aumento a 87.5%. Estas cifras son altas, pero aun así es preocupante que 23.4% y 12.5% respectivamente no hayan recibido los apoyos por diversas causas. Esto no quiere decir que no se entregó el apoyo, sino que en particular la persona entrevistada no lo obtuvo. De quienes no recibieron apoyo en 2002 (21.5%), la mayoría de ellos (8.8%) no sabían la causa por la cual no lo recibieron, seguido por aquellos que no recibieron el aviso de asignación (3.9%) y por quienes informaron que el apoyo se lo habían quedado solo uno o unos de los miembros del grupo¹. En el 2004 un 12.5% de los beneficiarios no recibieron apoyo, principalmente, porque uno de los miembros del grupo se quedo con el apoyo (4.2%) o desconoce la causa (3.6%).

La distribución de los apoyos dirigidos a la producción agrícola predominó en el 2002 con 23.0%, los apoyos pecuarios y no agropecuarios fueron otorgados al 23.5% y al 6.0% de los beneficiarios respectivamente. En 2004 cambio un poco la situación, ahí se dieron a los agrícolas 23.4%, a los pecuarios 42.2% y a los no agropecuarios 26.0%.

Al determinar la tipología de los productores atendidos por el programa se encontró que en 2002 se atendió preponderantemente a productores de tipo I que son los más marginados (58%) y en menor medida a productores de tipo II (25%) y III (16%). En el 2004, el estrato de productores más atendido fue el tipo II (46%) y en menor escala a los de tipo I (36%). Esto en parte se debió a que hubo un aumento en el apoyo a la cadena de bovinos haciendo más difícil que un productor de muy escasos recursos pudiera hacer su aportación.

Los beneficiarios señalaron que están satisfechos con la calidad de los apoyos recibidos del PDR. Consideraron que la oportunidad en la entrega fue buena, haciendo énfasis en que ahora fue un trato más directo y expedito con los municipios.

Los datos indican que hay pocos impactos claramente identificados por los beneficiarios. Aun cuando hubo algunos de los apoyos que tuvieron impacto importante, no se identificaron factores claros asociados al éxito de algún proyecto.

Recomendaciones.

Para generar una respuesta a los retos del entorno

- Destinar recursos a la comercialización de productos primarios y procesados de origen agropecuario.
- Fomentar la mezcla de recursos en los proyectos a partir de un proceso de negociación en todos los niveles, desde el nivel federal, estatal, distrital y municipal.
- Se debe asegurar que los proyectos correspondan a las necesidades de los beneficiarios y a que son ellos quienes lo solicitan.
- Asegurar la calidad de los planes municipales de desarrollo rural.

Para mejorar la gestión.

- La difusión del PDR debe reforzarse para que los beneficiarios conozcan su potencial y los alcances que pueden lograr participando a través de proyectos productivos.

¹ Se incluye un anexo con una explicación más detallada de las razones por las cuales no recibieron el apoyo.

- Reforzar los procedimientos de planeación informada en todos los niveles desde la CDR, CDDRS y CDRS.
- Promover la elección representativa de los consejeros municipales.
- Se deben reforzar los procesos de capacitación en todos los niveles y participantes del programa: consejeros municipales, técnicos PSP y PROFEMOR, evaluadores y otros actores.
- Balancear la aplicación estricta de las Reglas de Operación y usar la flexibilidad de las mismas a favor de lograr el objetivo final del desarrollo económico y social.
- Hacer un acompañamiento temprano de la elaboración de los proyectos productivos para mejorar su calidad.
- Mejorar la supervisión del CECADER a partir de supervisar el funcionamiento del proyecto.
- Abrir un proceso de certificación de los técnicos PSP y PROFEMOR que incluye capacitación y verificación de competencias laborales.
- Apoyar la formación de un mercado de servicios profesionales mediante la certificación de competencias laborales y un sistema de información que contenga currículo y servicios que pueden ofrecer los técnicos y los despachos.
- Buscar un mecanismo de apoyo a los técnicos PSP para que se puedan sostener durante el tiempo que tarda la aprobación del pago de sus servicios.
- Se sugiere contratar al evaluador desde el inicio del ejercicio presupuestal.

Para mejorar el impacto.

- Se debe enfatizar el apoyo a productores de tipo I y II.
- Identificar aspectos estratégicos que permitan tener un impacto mayor en los sistemas-producto.
- Promover sistemas de financiamiento que generen sinergias con los recursos del PDR.
- Ampliar los procesos de contraloría social donde participen efectivamente los consejeros municipales.
- No pulverizar los apoyos.
- Promover la formalización de la organización económica de productores.

Introducción

Bases y fundamentos de la evaluación.

La presente evaluación tiene su fundamento en el apartado IV del Artículo 55 de la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 que a la letra dice:

b) Presentar la evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, a la Secretaría y a la Función Pública, a más tardar el 15 de octubre, a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal. Dicha evaluación deberá informar los recursos entregados a los beneficiarios e incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres.

Este mandato de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión se concretó en las Reglas de Operación de la Alianza Contigo², las cuales en el Artículo 4 señalan que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), a través de sus Delegaciones Estatales, es la responsable de establecer los procedimientos y términos de referencia de la evaluación de la Alianza a nivel nacional y estatal.

El Artículo 27 de las Reglas de Operación da los lineamientos bajo los que se debe conducir la evaluación externa

Artículo 27. Evaluación externa. *La evaluación del impacto de los programas se iniciará una vez alcanzado, al menos, el 60% de avance en los programas; evaluación que prestará especial atención al cumplimiento de los objetivos y de las metas de los programas, a su cobertura y operación; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al programa, mediante la medición, entre otros, de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar, entre otros. Información que permitirá una retroalimentación de los programas para una mejor toma de decisión sobre los mismos.*

En el mismo artículo se señala que serán instituciones académicas y organismos especializados quienes se encargaran de ejecutar las evaluaciones.

La evaluación es considerada en la Ley del Presupuesto de Egresos y las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Rural como un medio para mejorar la operación del programa y ampliar los impactos del mismo. La evaluación también es un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas del ejercicio de los recursos públicos.

² Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 2003. Las Reglas de Operación tuvieron modificaciones publicadas también en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2004 y el 22 de noviembre 2004.

Objetivos de la evaluación

Objetivos generales

La evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo 2004 del Estado de San Luis Potosí tiene los siguientes objetivos³:

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

Objetivos específicos

- *Identificar el impacto social y económico de las inversiones en bienes de capital financiadas por el Programa, así como los procesos que 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 beneficiaria.*
- *Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.*

Enfoque de la Evaluación

La evaluación de PDR esta orientada bajo tres criterios:

- **Análisis continuo.** La evaluación del 2004 busca ofrecer un análisis continuo que se inició con las evaluaciones realizadas a los programas de desarrollo rural desde 1996 a la fecha. Además de considerar la evaluación de los ejercicios presupuestales 2002 y 2004, el primero para conocer el impacto de los apoyos en el bienestar y producción de los beneficiarios y el segundo para conocer los procesos de planeación y operación del programa.
- **Utilidad práctica.** Se busca que los resultados sirvan para que todos los sectores y actores participantes del programa usen los resultados para mejorar la efectividad del proceso de toma de decisiones en sus propios ámbitos de interés y competencia. Desde las decisiones que son tomadas por los funcionarios responsables del programa hasta las organizaciones y beneficiarios que participan en el programa. Las recomendaciones derivadas de la evaluación pretenden ser de una aplicación

³ Guía Metodológica para la Evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2004.

práctica inmediata y buscan fortalecer los aspectos positivos y reorientar los aspectos negativos.

- **Oportunidad.** Se espera que los resultados lleguen en los tiempos adecuados para que se tomen las decisiones para mejorar la operación del siguiente ejercicio presupuestal y buscar los mecanismos para ampliar los impactos positivos y disminuir los posibles impactos negativos.

La Evaluación del PDR se conduce bajo los lineamientos señalados en la Guía Metodológica que fue elaborada por la FAO en convenio FAO-SAGARPA (UTF/MEX/053/MEX). La metodología de evaluación aplicada combina las perspectivas cuantitativa y cualitativa. La cuantitativa permite generar la medición de los procesos e impactos para determinar la causalidad entre la acción del programa y los impactos y resultados observados en los beneficiarios del programa. La perspectiva cualitativa permitió recoger las observaciones y juicios de los actores para darle contexto a los datos cuantitativos.

La evaluación busca ser comprensiva y participativa acudiendo a todos los actores para recopilar la información cuantitativa y cualitativa necesaria para la evaluación. El Colegio de Postgraduados, como Entidad Evaluadora Estatal (EEE), busca que la evaluación sea un mecanismo para que se escuche la voz de todos los actores participantes en el programa. Esto puede resultar contradictorio ya que cada quien tiene su propia opinión, pero no se busca que haya un consenso sino que a partir de verter esas opiniones se determine con base en hechos lo sucedido en el programa o que por lo menos se hagan patente las diferencias de perspectiva.

Fuentes de información

La evaluación tuvo una diversidad amplia de fuentes de información, aunque las principales fueron las encuestas aplicadas a beneficiarios del programa 2002 y 2004, así como las entrevistas estructuradas aplicadas a otros actores (Funcionarios directivos, Operativos, Técnicos, Consejeros Municipales y otros).

Dentro de las fuentes documentales se acudió a los informes de la evaluaciones del PDR de años anteriores, los Anexos Técnicos, las Addenda, las Reglas de Operación del programa, la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación, las minutas de la Comisión de Desarrollo Rural, las minutas de los Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Diseño muestral

La evaluación requirió de un diseño muestral que fue definido en la Guía Metodológica elaborada por la Unidad de Apoyo de FAO (UA-FAO). Las características del diseño muestral fueron:

- La determinación del tamaño de la muestra para los beneficiarios 2002 y 2004, se realizó con base en la siguiente fórmula:

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

Donde:

n_{ij} = Tamaño de la muestra de beneficiarios (del programa *i-esimo* del año *j-esimo*)

N_{ij} = Tamaño de la población de beneficiarios incluidos en el marco muestral (del programa *i-esimo* del año *j-esimo*)

θ_{ij} = parámetro que sirve para determinar el tamaño de una muestra aleatoria simple y con reemplazo para cada programa y año. Este parámetro fue tomado de una tabla proporcionada por la UA-FAO.

- Se determinó encuestar a 167 beneficiarios del programa 2002 y a 228 beneficiarios del 2004. Se seleccionó un 20% de reemplazos para ambos años.
- Se entrevistaron a otros 60 actores que ocupaban diversos puestos y posiciones dentro del programa
- Se realizó una selección sistemática de los elementos muestrales.

Procesamiento de información

La información se capturó con el sistema LOTUS-NOTES con una mascarilla de captura diseñada por la UA-FAO. Con este mismo sistema se envió mediante replica a un servidor central de FAO. Una vez capturada y replicada, la base de datos fue exportada al formato de Excel. La EEE posteriormente exportó y unió todas las hojas de Excel en un solo archivo del programa SPSS para procesar estadísticamente la información.

Subprogramas que se evalúan.

La presente evaluación tiene como objetivo la evaluación del PDR y sus tres subprogramas:

- Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR). El objetivo del programa es fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos que posibiliten la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados. Las áreas de atención del PAPIR son: actividades primarias, de transformación y de servicios.
- El Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA). El objetivo del programa es Desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos,

financieros y empresariales, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una red abierta y competitiva de prestadores de servicios profesionales certificados en cuanto a su perfil y desempeño. Las áreas de atención de PRODESCA son: formulación de proyectos, puesta en marcha de proyectos, asesoría técnica y capacitación.

- El Programa de Fomento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). Incorporar a las Unidades de Producción Rural (UPR) y grupos prioritarios en forma organizada a la apropiación del valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y de servicios financieros rurales, así como fortalecer procesos de participación y autogestión, que permitan un mayor poder de negociación y posicionamiento de sus empresas y organizaciones. Las áreas de atención de PROFEMOR son: consolidación organizativa, fortalecimiento institucional y fomento empresarial.

Aunque se evalúan los tres programas buena parte de la evaluación se centra en los resultados del PAPIR no solo por cuestiones de inversión sino que en derredor de este programa giran los otros dos. Por ello, la selección de la muestra se basa en los beneficiarios de PAPIR.

Ejes temáticos de la evaluación.

La evaluación se enfoca en los siguientes ejes temáticos:

- La gestión de procesos de planeación y operación. En lo particular la instrumentación del programa, focalización, asignación de los recursos, proceso de recepción, evaluación y selección de solicitudes,
- Alcance de los impactos. Específicamente la capitalización de unidades de producción y organizaciones económicas, desarrollo de capacidades en el medio rural, fortalecimiento institucional y consolidación organizativa y fomento empresarial.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa de Desarrollo Rural

En este capítulo se expone el contexto en el cual se encuentran inmersos los protagonistas del programa, indicando factores que tienen íntima relación en el desarrollo de la unidad de producción, abarcando desde sus principales tendencias en la evolución demográfica hasta el impacto sobre el empleo. Por otra parte se muestran las diferentes políticas asociadas al ámbito rural tanto a nivel federal como estatal considerando los impactos de los diferentes programas gubernamentales.

Por último, se establecerán rangos de correspondencia del programa de Desarrollo Rural con la visión de desarrollo propuesta en el Estado.

1.1. Comportamiento de las principales variables del medio rural.

La situación del medio rural potosino se puede describir a manera de resumen de la siguiente forma: La población rural presenta altos y muy altos índices de marginación; aunque predominan bajos índices tecnológicos y de productividad con unidades productivas que poseen pequeñas superficies de tierra, también se pueden encontrar unidades de relativa extensión con productividad alta basada en niveles intensos de uso de tecnología.

1.1.1. Evolución sociodemográfica.

La población de San Luis Potosí, en base al censo efectuado en el año 2000, asciende a los 2'299,360 habitantes de los cuales aproximadamente el 48% de la población son hombres y el 52% son mujeres. La tasa de crecimiento poblacional en los últimos años ha sido de 1.02%.⁴

El Estado tiene una densidad de población de 36.6 habitantes por kilómetro cuadrado distribuida en 7,193 localidades con una diversidad de tamaños, ubicándose la mayor concentración alrededor del 53.3% de la población en los municipios de San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala, Río Verde, Ciudad Valles y Tamazunchale. No obstante el 40.9% de la población en el Estado se ubica en las zonas rurales⁵, lo que es un indicador de una muy alta dispersión ya que este porcentaje de población vive en 7,251 localidades menores de 2500 habitantes.

La población emigrante asciende a 77,650 personas cuyos destinos principales fueron los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Estado de México, Distrito Federal y Jalisco en México. También se presenta una creciente migración internacional hacia los EEUU.

La población indígena ubicada en el Estado en base al censo del 2000, abarca a 235,253 personas, lo que representa el 10.2% de la población total del Estado. Este tipo de población

⁴ Censo Nacional Población 2000

⁵ Los municipios de México 2002

se localiza en 23 municipios principalmente en la región Huasteca, encontrándose las etnias Náhuatl ubicada en el sur de la zona Huasteca e incluso extendiéndose hasta el Estado de Hidalgo y por otro lado se localiza la etnia Teenek o Huastecos en el centro y norte de la zona Huasteca.

El grado de marginación calificado por el Consejo Nacional de la Población (CONAPO) para el Estado de San Luis Potosí es alto, ubicándolo como el sexto Estado con mayor marginación en el país. Siendo solo superado por Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo y Guerrero. Los municipios considerados como de muy alta marginación se ubican principalmente al sur del Estado. Los municipios considerados de muy alta marginación destacan Santa Catarina⁶, Aquismón, Tanlajás, San Antonio, Tampamolón Corona⁷.

1.1.2. Educación.

De acuerdo al censo poblacional del 2000 (INEGI, 2002) aproximadamente el 15% de la población mayor a 5 años en el Estado, no ha recibido instrucción institucional alguna, mientras que la población ubicada en el rango de los seis años de primaria solo llega al 47% y solamente el 36% se ubica en rangos de educación post primaria. De la población mayor a 15 años, el INEGI reporta un 11% de población analfabeta de este porcentaje, el 60% son mujeres.

1.1.3. Empleo agropecuario y no agropecuario.

La actividad agropecuaria es el sector en donde se concentra mas la población ocupada del Estado con el 27.5%, inmediatamente seguido del sector de servicios (26.7%), comercio (17%) y la industria de la transformación y electricidad con el 15%. La actividad agropecuaria es predominantemente realizada por hombres, las mujeres solo representan el 11% de la fuerza de trabajo empleada en la agricultura. La actividad predominante de las mujeres se enfoca en el sector de servicios. La mayor parte de las personas que realizan las actividades agropecuarias tienen niveles de educación menores a 3 años de escolaridad y sin escolaridad (54%), contrastando con el sector de servicios donde los niveles preponderantes se ubican entre la secundaria y la preparatoria.

En el Estado de San Luis Potosí el 86% de la población empleada trabaja por su cuenta. De las actividades agropecuarias cabe destacar que el 74.7% de la gente de este sector trabajan por su propia cuenta, mientras que el 23.1% no tiene un pago específico por su labor en este sector. En el sector de servicios el 92.8% de la población dedicada a los servicios, trabajan por su cuenta.

Los ingresos por la actividad agropecuaria predominan en el rango de menos de 1 salario mínimo 24% o no recibe ingresos por su actividad (47%). En el sector servicios, el ingreso esta distribuido mas equitativamente destacando que el 26% de este sector gana de 1 a 2 salarios mínimos.⁸

⁶ El Municipio de Santa Catarina es clasificado como número 39 en marginación a nivel nacional.

⁷ Índice de marginación. CONAPO, 2000

⁸ Estadísticas de empleo. INEGI, 2000

1.1.4. Contexto de la economía rural en el Estado.

Tradicionalmente el Estado de San Luis Potosí se ha dividido en cuatro regiones: Altiplano, Centro, Media y Huasteca donde están ubicados los 58 municipios. No obstante, ante el amplio territorio que abarcan estas 4 regiones y para poder enlazar adecuadamente los programas sectoriales y maximizar las capacidades productivas y de desarrollo se han propuesto 10 microregiones: Este, Altiplano-Oeste, Altiplano-Centro, Centro. Media-Oeste, Media-Este, Huasteca-Norte, Huasteca-Centro, Huasteca-Suroeste y Huasteca-Sureste

El Estado de San Luis Potosí cuenta con una importante diversidad de regiones que permite la generación de diferentes actividades económicas en el medio rural que van desde las que están estrechamente ligadas al sector agropecuario como aquellas ajenas a este o bien complementarias, no obstante que el Estado esta considerado como uno de los que tienen índices de marginación altos, indicativos de una situación que abarca hasta la pobreza extrema de sus habitantes, producto de la carencia de oportunidades para establecer modelos productivos que impacten en la economía de las familias campesinas⁹.

Por otro lado, una prioridad en el Estado es la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, por lo que las políticas sectoriales de fomento agropecuario abarcan la erradicación de prácticas de producción anti-sustentables que degraden recursos como los suelos y el agua.

El objetivo central de la política en materia de población rural en el Estado es mejorar el nivel y calidad de vida de los habitantes del campo, conservando y mejorando los recursos naturales (suelo, agua y biodiversidad), para lograr una producción agropecuaria económica y técnicamente viable, socialmente aceptable y ambientalmente apropiada¹⁰.

El porcentaje de participación del Producto Interno Bruto del Estado de San Luis Potosí a nivel nacional es de apenas el 1.7%. A pesar de que la mayor parte de la economía estatal se concentra en las áreas urbanas concretamente en los sectores de servicios e industriales. La producción agropecuaria aporta el 2.9% del producto interno bruto de este sector a nivel nacional, mientras que a nivel estatal aporta el 9.6%, siendo los sectores de la industria manufacturera y el comercio con 25% y 17% respectivamente, quienes encabezan en este rubro¹¹.

1.1.5. Actividades agrícolas.

Como se había mencionado anteriormente, el Estado de San Luis Potosí cuenta con una amplia gama de microclimas que permiten el desarrollo de diferentes actividades agrícolas. No obstante, en el Estado se destaca la producción de café, caña de azúcar, nopal verdura y nopal tunero, naranja y hortalizas como el chile y jitomate.

La entidad cuenta con una superficie agrícola total de 682,382 hectáreas, de las cuales el 84% corresponden a áreas de temporal con baja productividad¹².

⁹ Imagen Cartográfica Digital, INEGI, 2004.

¹⁰ Plan de Desarrollo Estatal 2003-2009.

¹¹ Anuario Estadístico San Luis Potosí 2004.

¹² Plan de Desarrollo Estatal 2003-2009.

Cuadro 1.1. Indicadores productivos de los principales cultivos en el Estado de San Luis Potosí

Cultivos	Superficie Sembrada (ha)	Volumen de producción (ton)	Rendimientos (ton/ha)	Valor de la producción (millones de pesos)	Precio medio rural (\$/ton)
Café cereza	22,655.35	18,237.57	0.95	14.6	800
Caña de azúcar (industrial)	61,544.00	3,235,146.21	58.64	1,078.7	333.42
Caña de azúcar (piloncillo)	9,168.95	282,563.53	30.82	76.2	269.68
Maíz grano	169,047.30	123,581.91	0.88	192.8	1,559.96
Naranja	38,584.59	268,622.50	7.77	142.3	529.86
Litchi	106.50	160.64	2.10	2.4	15,000.93

Fuente: SIACON 2004

El maíz de grano es el cultivo de mayor superficie sembrada en el Estado seguido por la caña de azúcar industrial y el café. Los principales municipio productores de maíz de grano son Villa de Ramos (14,754 ton), Ébano (13,852 ton) y Río Verde (11,367 ton). La mayor parte de la producción de maíz se cultiva para autoconsumo, tiene niveles de productividad muy bajos derivados de un nivel tecnológico muy bajo y de exiguos márgenes de comercialización.

La caña de azúcar, tanto industrial como de piloncillo, tiene valores de producción relativamente más altos que los granos, siendo el cultivo de mayor importancia económica en el Estado. No obstante, los rendimientos de la caña de azúcar industrial en el Estado se encuentran todavía por debajo de la media nacional que es de 73.6 ton/ha. Los principales municipios productores de caña son Ciudad Valles con un volumen de producción de 1'383,602 ton, seguido por Tamasopo (804,129 ton) y El Naranjo (602,745 ton).

El cultivo de café es importante, sobretodo en la región Huasteca, ha sufrido considerablemente por la baja oferta de precio, muy por debajo incluso de los costos de producción. Dos problemas aquejan significativamente a este cultivo, la incidencia de la broca del café y la caída de los precios del café a nivel mundial por el exceso de oferta. Los municipios mas productores son Tamazunchale (4,213 ton), Xilitla (4,198 ton) y Aquismón (1,380 ton).

La naranja es el principal frutal producido en el Estado y reconocido por su calidad, uno de los problemas principales que se ubican en el cultivo son las constantes fluctuaciones en los precios ofrecidos en el mercado. La naranja se produce especialmente en la región Huasteca destacando como el principal productor al municipio de Axtla de Terrazas (39,254 ton), seguido por San Martín Chalchicuatla (34,706 ton) y Tamazunchale (24,288 ton). Adicionalmente, presenta problemas sanitarios muy importantes que hacen que sea muy difícil su comercialización ya que se encuentra cuarentenada por su grado de infestación de la mosca de la fruta.

Por último, se debe mencionar el litchi, el cual es un fruto que comienza a tener especial importancia económica debido a sus buenos rendimientos y a la calidad del fruto obtenido. El productor de este fruto tiene que aumentar aun su conocimiento en el mercado para lograr mejores ingresos por el mismo, debido a que ahora una parte importante de la producción se

expende al menudeo en el propio Estado. El kilo de fruta puede alcanzar en el mercado hasta 40 pesos y no menos de 20 pesos en la época de gran abundancia.

1.1.6. Actividades pecuarias.

Las actividades pecuarias destacadas son la producción de aves, bovinos de doble propósito y de carne, caprinos y en menor escala lo porcinos y ovinos.

Cuadro 1.2. Inventario ganadero del Estado de San Luis Potosí

Especie	Inventario en numero de cabezas
Ave	13,368,985.00
Bovino	922,320.00
Caprino	770,356.00
Ovino	591,019.00
Porcino	377,260.00
Equinos	131,448.00

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de San Luis Potosí 2004

El inventario ganadero arroja una importante producción de aves en pie, siendo el municipio de Soledad de Graciano Sánchez quien concentra la mayor cantidad de aves con 4'112,950 y San Luis Potosí con 3'473,000 de aves. Las cabezas de ganado bovino se ubican principalmente en el municipio de Tamuín con 79,649 cabezas y Ciudad de Maíz con 70,200. Los caprinos se ubican en Ciudad del Maíz con 87,467, Guadalcázar 69,199, Villa Hidalgo 50,828 y Salinas 49,606 cabezas.

Cuadro 1.3. Indicadores productivos de la producción de ganado en pie en el Estado de San Luis Potosí.

Especie - Producto	Volumen de Producción (ton)	Precio Medio Rural en pie \$/kg	Valor de la producción (millones \$)
Ave*	76,493	9.55	730.2
Bovino*	49,444	11.80	583.3
Caprino*	6,769	13.99	94.7
Ovino*	4,295	17.78	76.3
Porcino*	10,680	10.63	113.5
Huevo	2,780	8.74	24.3
Leche de bovino	142,848	3.09	441.9
Leche de caprino	3,209	4.05	13.0
Miel	986	23.48	23.1

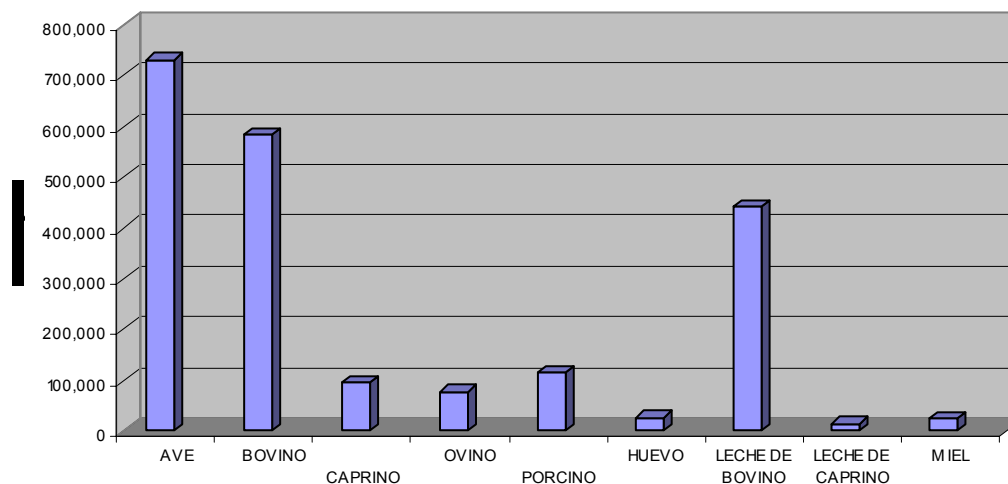
Fuente: SIACON, 2004

El volumen de producción de caprinos representa el 8.21% de la producción nacional de esta especie, otras dos especies de impacto nacional son los ovinos que aportan el 5.22% del volumen total del país y las aves con 2.86%. El volumen de producción bovina aporta el 1.73%. Los precios al medio rural de las especies producto pecuarias se encuentran por

debajo de la media nacional a excepción de la leche de caprinos y la miel con 20 centavos y 2.29 pesos respectivamente por arriba de la media nacional.

La carne de ave es la que mayor volumen de producción aporta para el Estado, con el 2.86% de la producción nacional de esta especie, no obstante el precio al medio rural sufre una depresión importante respecto a los precios que se pagan en los centros urbanos.

Figura 1.1. Impacto de valor de producción de las especies-producto pecuarias en el Estado de San Luis Potosí



Fuente SIACON, 2004

En relación al valor de la producción pecuaria. La cría de ganado bovino es la que acumula los mayores ingresos, seguido la avicultura. En ambas actividades participan todo tipo de unidades de producción desde aquellas con ínfimos niveles tecnológicos y de productividad hasta aquellos que de niveles muy intensos de inversión.

Cuadro 1.4. Valor de la producción de carne en canal por especie en el Estado de San Luis Potosí (2003).

Especie	Valor de la producción de la carne en canal
Bovino	929.2
Porcino	145.3
Ovino	79.9
Caprino	107.0
Aves	749.7
Total	2,011.1

Fuente: Anuario Estadístico 2004

La superficie dedicada a la ganadería en el periodo 2002–2003 fue de 2'970,151 hectáreas, el 90% de esta superficie proviene de pastos naturales, arbustos, hierbas y matorrales¹³, el

¹³ Se desarrollan sin la intervención de la mano del hombre.

7% corresponde a pastos inducidos y solo el 3% de cultivos forrajeros principalmente la alfalfa, avena forrajera, maíz forrajero y sorgo forrajero. Los municipios que le dedican mayor superficie a la ganadería son Santo Domingo, Villa de Ramos, Ciudad del Maíz y Salinas. Los municipios que más producen pastos inducidos y de corte son Ciudad Valles y San Martín Chalchicuautla. Mientras que el municipio de Ébano es el principal productor de cultivos forrajeros.

1.2. Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial (Federal y estatal) a las condicionantes del desarrollo rural en el Estado.¹⁴

1.2.1. Política estatal para el medio rural.

El objetivo principal de la política estatal hacia el medio rural es revertir la tendencia creciente de marginación. Se reconoce que para incidir favorablemente en el abatimiento de la pobreza y mejorar los niveles de bienestar no basta definir políticas públicas, estrategias y acciones de desarrollo social, sino que se requiere tener una visión conjunta en la que interactúen el gobierno y la sociedad, en busca de un desarrollo sustentable¹⁵.

El objetivo central del planteamiento de desarrollo rural en el Estado de San Luis Potosí es mejorar el nivel y calidad de vida de los habitantes del campo, conservando y mejorando los recursos naturales (suelo, agua y biodiversidad), para lograr una producción agropecuaria económica y técnicamente viable, socialmente aceptable y ambientalmente apropiada.

Las políticas estatales tienen como meta continuar impulsando las actividades de fomento agrícola y ganadero, el desarrollo rural, mantener las campañas fitozoosanitarias impulsando los cultivos de alto potencial en el Altiplano como nopal, maguey y lechuguilla y en la Huasteca la caña de azúcar, el piloncillo, el café y la diversificación de cultivos.

1.2.2. Programas asociados al desarrollo rural.

En el Estado de San Luis Potosí se ha impulsado una política muy importante de impulso al campo con la combinación de recursos federales y estatales que van destinados principalmente a reducir los índices de pobreza y marginación que aquejan a la población del medio rural. A continuación se hace una breve descripción de los principales programas de apoyo al medio rural, además de los programas que son materia de la presente evaluación.

Estos programas asociados al desarrollo rural han permitido una mayor participación del Gobierno del Estado y en muchos casos de los ayuntamientos. Se ha avanzado en el mejoramiento productivo y del bienestar de los habitantes del medio rural pero los retos son mucho mayores que los recursos disponibles. Aquí como en todo programa, lo importante es cómo se usan de mejor manera los escasos recursos y como los recursos gubernamentales pueden ser un aglutinador y movilizador los recursos de la sociedad.

¹⁴ La principal fuente de información de este apartado es el Primer Informe de Gobierno San Luis Potosí, 2004.

¹⁵ Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009.

1.2.2.1. Programas de apoyo a la producción.

Un grupo importante de programas relacionados al desarrollo rural son aquellos que buscan generar un cambio en el nivel tecnológico, la reconversión productiva o fortalecer la actual estructura productiva actual.

Dentro de estos programas merece especial atención el apoyo del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas Sociales (FONAES) que apoyo a todo tipo de unidades de producción, especialmente aquellas formadas de pequeños productores. El monto invertido alcanzó en 2003 los 7.7 millones de pesos a proyectos ganaderos, principalmente de bovinos lechero, doble propósito y ovinos en los municipios de Tamuín, Ébano, San Vicente, Cd. Valles, Tamasopo, Aquismón, Guadalcasar, Villa de Reyes, Villa de Arriaga y Cedral. Se apoyó un proyecto de acopio de hojas de maíz en el municipio de Cd. del Maíz. Al que se destinaron 3.6 millones de pesos.

No solo se trató de darle apoyo a las unidades tradicionales de producción, también se buscó generar procesos de desarrollo empresarial de pequeñas unidades de producción que tuvieran una visión de clara de cómo insertarse en el mercado. El Programa de Fomento a los Agronegocios (FOMAGRO) ha buscado apoyar el desarrollo de agronegocios nuevos o ya constituidos con visión de mercado, para que mejoren su inserción en las cadenas producción-consumo, desarrollen capacidades empresariales, impulsen sinergias y alianzas estratégicas, incorporen tecnologías modernas, cuenten con la prestación de servicios financieros pertinentes para generar alternativas económicas y ambientalmente sustentables de empleo e ingreso, y para que los productores se apropien de una mayor proporción del precio final pagado por el consumidor. Este programa apoyó a 4 empresas agroindustriales con 34 socios.

En el Estado de San Luis Potosí existe un gran contingente de personas que dependen de la producción de café. Este grupo social es uno de los que sufren una mayor marginación por las fluctuaciones de los precios del café. El Gobierno del Estado asociado con el Federal impulsaron la producción de café a través de apoyos directos al Sistema-Producto mediante diferentes acciones tales como: el fomento y mejoramiento de la calidad; el inicio del proceso de certificación orgánica; el levantamiento del censo de productores, predios y lotes; el apoyo para la comercialización y su promoción, con un ejercicio de 9.0 millones de pesos en beneficio de 8 mil 628 productores de los municipios de Aquismón, Axtla de Terrazas, Coxcatlán, Huehuetlán, Matlapa, Tamazunchale y Xilitla. El proceso de certificación orgánica se inició con 1,798 productores en 1,654 ha. Para facilitar el acopio de la producción a través de organizaciones formales se constituyeron 15 fondos de garantía líquida para acceder a un capital total de 3.1 millones de pesos.

Otro programa que busca enfrentar las condiciones impuestas por el medio ambiente es el programa para el Desarrollo de los Habitantes del Semidesierto. Este programa fue operado por la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) y destinó 600 mil pesos para el establecimiento de proyectos productivos en beneficio de 785 habitantes de las zonas áridas, con una inversión de 600 mil pesos en tres municipios y 10 comunidades del Altiplano. Con el propósito de mitigar los efectos de las sequías recurrentes de las zonas áridas y semiáridas del Estado, la SAGARPA, a través de la CONAZA hizo una inversión de 3.3 millones de pesos en 37 comunidades de 14 municipios del Altiplano.

1.2.2.2. Financiamiento.

El financiamiento de las actividades en el campo es una de las mayores restricciones que tiene el desarrollo rural. El mayor apoyo que recibe el Estado proviene de PROCAMPO, que es un subsidio directo a las actividades agrícolas que llega a manos de los productores. Solo este programa supera con mucho el proveniente de todos los programas de la Alianza. En el 2003 el programa PROCAMPO apoyó 107,242 productores con un monto de 447.0 millones de pesos, siendo Villa de Ramos el municipio más apoyado¹⁶. De estos recursos tan solo se destinan 6.5 millones de pesos a PROCAMPO Capitaliza, lo que hace que el impacto de los recursos del programa sean reducidos porque no se invierten en recursos productivos de mayor trascendencia.

Los recursos financieros en forma de créditos se dieron a través del PASFIR, FIRA y la Financiera Rural. Se dieron créditos por un monto de 171.1 millones de pesos, en su mayor parte otorgados por la banca comercial (Banco del Bajío y Banorte fondeados por el FIRA) mientras que la Financiera Rural apenas otorgó el 13% de todos los recursos crediticios al campo.

Como se puede observar son demasiado escasos los recursos y solo tuvieron un cierto impacto en la producción de caña de azúcar. La descapitalización y la falta de créditos han contribuido de manera importante a mantener deprimidos los niveles de la producción agropecuaria en la entidad.

1.2.2.3. Recursos naturales.

Otra de las bases del desarrollo rural en el Estado de San Luis Potosí es el aprovechamiento racional y la conservación de los recursos naturales. Como se señaló en el capítulo anterior, esta entidad federativa tiene una amplia gama de ecosistemas frágiles que limitan en muchos casos la posibilidad de establecer una explotación intensiva de los recursos naturales. Esto aunado a los altos índices de siniestralidad por sequías y exceso de agua.

Este último aspecto ha sido abordado por el PIASRE (Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en zonas de Siniestralidad Recurrente) que ha logrado mitigar los efectos que tienen las condiciones climáticas sobre la estructura productiva del Estado a través de procesos de reconversión productiva. Sin embargo, nuevamente los recursos son muy limitados en relación a las necesidades en el Estado, ya que solo se ejercieron 86.7 millones de pesos en beneficio de 34 mil productores agropecuarios en 40 municipios del Estado. Este programa podría coordinarse con los recursos que el PDR destina a cuencas hidrológicas, pero a la fecha no ha ocurrido.

El agua es el recurso más escaso en todo el Altiplano Potosino y en las otras de las regiones. Para su conservación y mejoramiento en la conducción del agua se destinaron 20.4 millones de pesos en beneficio de 1,063 familias y 2,300 productores. El programa de uso eficiente del agua y la energía eléctrica impactó en 341 ha.

Otro recurso renovable al que se le pudo especial atención fue al recurso forestal. La CONAFOR impulsó el Programa Nacional de Reforestación (PRONARE) para conservar y restaurar ecosistemas forestales en proceso de deterioro en 6 mil 841 ha. Como programa

¹⁶ Primer Informe de Gobierno San Luis Potosí, 2004

complementario también se llevó a cabo el programa de Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR) que apoyó proyectos que permiten incorporar 74 mil 398 has al manejo forestal sustentable, así como 4 proyectos de ecoturismo, en beneficio de 970 productores forestales de 34 comunidades y 26 municipios del Estado. El año anterior no se contó con los apoyos para este programa. El Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN) apoyó la forestación de 255 has de mezquite y cedro en beneficio de 5 ejidos de la Huasteca y 2 particulares del Altiplano Potosino, sin embargo la demanda de este programa supera las 5 mil 600 has por lo que se ha contemplado incrementar los apoyos en este rubro.

A través del Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos, y con el objeto de apoyar la condición actual de conservación del bosque Potosino, ingresaron al mercado de servicios ambientales 7 Ejidos de la Sierra Gorda de Xilitla con 9 mil 874 has., con una inversión total de 14.8 millones de pesos por los 5 años de duración del programa. Este programa tiene una amplia perspectiva ya que puede permitir conservar las áreas forestales y recargar los acuíferos que obtienen agua de la Sierra Madre Oriental.

A pesar de estos esfuerzos que van en la dirección correcta, se sigue observando un proceso de deterioro importante de los recursos a lo largo del Estado, debido a los recursos limitados en función de la magnitud del problema a resolver..

Capítulo 2

Principales resultados y tendencias del Programa de Desarrollo Rural

Las cifras presentadas en el presente capítulo fueron resultado de la revisión exhaustiva de los anexos técnicos, addenda y cierres de programa puestas a disposición de la EEE por parte del CTEE. Estas cifras pueden variar de otras fuentes “oficiales”. Por ejemplo, las cifras presentadas en el acta de cierre de programa referidas a los anexos técnicos pueden variar del propio anexo técnico. En ocasiones las variaciones son pequeñas pero en otras pueden ser significativas.

Estas variaciones en la información documental y la carencia de información acumulada de los impactos de los programas impiden que la EEE realice cálculos solicitados en la Guía Metodológica. Por lo cual el análisis es más cualitativo. Los cambios que pudieran encontrarse en las estadísticas estatales sobre el sector y regiones atendidas no pueden ser directamente atribuibles al programa.

2.1. Resultados históricos.

2.1.1. Evolución del programa

Los programas de desarrollo rural de la Alianza para el Campo han pasado por un proceso de transformación continuo desde su creación en 1996 tratando de responder a los retos que impone la realidad de la población rural. La Alianza representó un cambio significativo en la política que buscaba romper viejos vicios. Algunos de los principios de los Programas de Desarrollo Rural fueron¹⁷:

- Los programas no serían de asistencia social, sino programas de fomento a la inversión productiva.
- Fomentar una mayor responsabilidad de los productores en el manejo y mantenimiento de los mismos a través de la aportación de los productores para la adquisición de los apoyos (equipos, maquinaria, frutales, infraestructura y otros).
- Reconocer que es el productor quien puede conocer mejor sus limitaciones productivas y debe participar en la decisión de seleccionar los apoyos que necesita, generando un proceso formativo para invertir.
- Generar una visión empresarial de agronegocios en los productores de todos los niveles de ingreso.
- La formación de capital humano y capital social como factores productivos esenciales para el desarrollo.

Se pueden distinguir dos etapas muy marcadas que corresponden en cierta medida a los cambios en el gobierno federal: la primera de 1996 a 2001 y la segunda de 2002 a la fecha. Las características anteriores de alguna forma han prevalecido en ambas etapas.

¹⁷ Informe de Evaluación del Programa de Equipamiento Rural 1997.

En la primera etapa (1996-2001) los programas buscaban apoyar aspectos del desarrollo productivo y social que se consideraron estratégicos para el sector rural en el largo plazo (al 2025) por ello se crearon programas como: Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), Capacitación y Extensión (PCE), Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR) y programas dirigidos a ciertos cultivos como café, oleaginosas y hule, entre otros programas. El propósito era que cada beneficiario seleccionara los apoyos que necesitara dentro de un conjunto de programas que le ofrecía diversas opciones de bienes y servicios. Uno de los problemas más importantes de esta etapa de la Alianza era que los programas actuaron de forma un tanto desarticulada y al final la forma de operación no le ofreció al productor la posibilidad de hacer una selección adecuada de los apoyos que necesitara y la estructura operativa no entendió el propósito de cada programa.

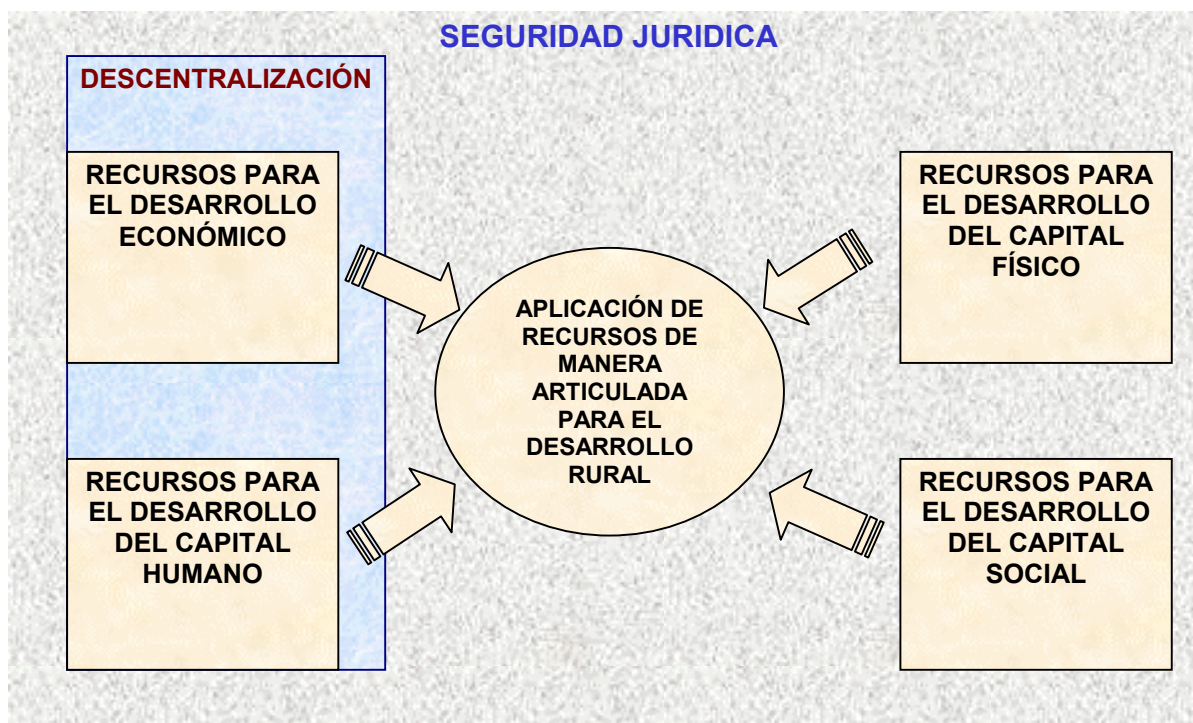
En la segunda etapa (2002-2005) se generó un cambio en los programas de desarrollo rural que buscaban crear un solo programa que eliminara la dispersión de apoyos de bienes y servicios y unificar la operación. Como se muestra en la siguiente figura de acuerdo al Subsecretario de Desarrollo Rural¹⁸, el programa debía tener tres componentes de apoyos a la inversión en: capital físico, capital humano y capital social. De manera formal cada componente fue denominado programa el de apoyo a la inversión en capital físico sería Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el de apoyo a la inversión social fue Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el de apoyo al capital social fue denominado Programa de Fomento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). La idea era que bajo una estrategia única e integral cuyo centro eran proyectos productivos diseñados por los técnicos PSP con una participación activa de los beneficiarios que pudieran necesitar apoyos en inversión física para capitalizar sus unidades productivas; o apoyos para mejorar la capacidad de los beneficiarios para manejar su unidad productiva, los apoyos; o apoyos para mejorar su organización económica y social que les permitieran mejorar su capacidad de gestión interna entre los socios y externa para una mejor relación entre el grupo organizado y las instituciones gubernamentales y el mercado.

La idea inicial de esta segunda etapa no se pudo llevar a cabo debido a que la estructura institucional de SAGARPA y de los gobiernos de los estados no estaba preparada para manejar esta estrategia integral. Poco a poco los tres componentes de un solo programa se fueron convirtiendo en programas independientes que fueron tomando una operación casi autónoma y que tienen una cierta vinculación que a veces es casi casual.

Esta historia puede aplicarse al caso que nos ocupa del Programa de Desarrollo Rural del Estado de San Luis Potosí. Más aun, estos dos períodos identificados coinciden con cambios en donde el Gobierno del Estado asumió a partir de 2002 una participación operativa más activa y se empezó a crear una estructura institucional, administrativa y operativa que tomó las riendas del programa. Hasta el 2001, la SAGARPA tenía la mayor responsabilidad operativa del programa porque en el Estado no tenía esa capacidad operativa. Cabe destacar aquí que siempre ha habido una relación de respeto y colaboración entre la Delegación de SAGARPA y la SEDARH, cuestión que es poco común en otros estados de la república.

¹⁸ Ruiz, Antonio. 2001. La participación de la SAGARPA en el impulso del desarrollo rural sustentable. Presentación en PowerPoint.

Figura 2.1. Propuesta de esquema para el desarrollo rural.



Fuente: Ruiz, 2001. La participación de la SAGARPA en el impulso del desarrollo rural sustentable. Presentación en PowerPoint.

2.1.2. Evolución de la inversión del programa

La evolución de la inversión pública programada¹⁹ en los programas de desarrollo rural se puede observar en el siguiente cuadro. En el largo plazo se observa una tendencia a la alza en la inversión, aun cuando de un año a otro se observan variaciones muy marcadas a la alza y a la baja, especialmente en lo que respecta a la inversión del Gobierno del Estado²⁰. Los extremos en la inversión programada se observan en 1996 con apenas 25.5 millones de pesos de inversión conjunta del gobierno federal y estatal, mientras que en el ejercicio 2004 la inversión alcanzó los 105.2 millones de pesos solo para el PDR. El cambio más significativo se dio en el ejercicio 2001 donde la inversión alcanzó los 96.7 millones de pesos, en tanto el año anterior 2000 solo se invirtieron 61 millones de pesos.

¹⁹ Para efectos de este apartado no se incluyen las aportaciones de los beneficiarios, en parte debido a que se la documentación disponible daba información incompleta sobre este rubro. Un cuadro con esta información se presenta en los anexos.

²⁰ Estas variaciones tienen explicaciones que por su diversidad no se abordarán en el presente documento.

Cuadro 2.1. Presupuesto programado de los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 1996-2004 en el Estado de San Luis Potosí (miles de pesos a precios corrientes)

PROGRAMA	1996		1997		1998		1999		2000	
	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est
Café	4,966	2,483	4,850	650	5,108	580	4,279	1,800	10,269	1,278
SINDER-Café	724	483			931	204	2,336	659	345	533
PADER-Café					130	47	957	393	1,190	194
PDSZRM-Café									697	105
PADER	6,288	6,288	3,430	1,470	6,246	2,284	5,000	5,360	10,967	2,091
PEAT			1,089	342	2,135	665	864	1,296	1,478	838
PCE	2,552	1,701	3,640	560	5,091	2,594	4,399	4,178	9,166	599
MDR							503	412	1,418	366
PDSZRM			5,800	4,800	5,586	5,800	15,300	5,000	18,000	1,455
PESPRO										
PAPIR										
PRODESCA										
PROFEMOR										
TOTALES	14,530	10,955	18,809	7,822	25,227	12,173	33,639	19,097	53,530	7,459

Fed = Aportación federal, Est = Aportación del Estado de SLP.

Elaboración propia con información de anexos técnicos, addenda, cierres de programa y evaluaciones anteriores.

Cuadro 2.1. (continua...)

PROGRAMA	2001		2002		2003		2004		2005	
	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est
Café	12,475	4,158								
SINDER-Café										
PADER-Café										
PDSZRM-Café										
PADER	13,875	9,625								
PEAT										
PCE	9,700	3,800								
MDR	2,290	1,210								
PDSZRM	18,825	7,275								
PESPRO	9,700	3,800								
PAPIR			46,965	15,655	44,646	4,961	58,251	16,181	43,409	14,470
PRODESCA			9,079	3,026	7,200	800	12,566	3,490	10,173	3,391
PROFEMOR			5,792	1,931	9,000	1,000	11,017	3,672	12,030	4,010
TOTALES	66,865	29,868	61,836	20,612	60,846	6,761	81,834	23,344	65,613	21,871

Fed = Aportación federal, Est = Aportación del Estado de SLP.

Elaboración propia con información de anexos técnicos, addenda, cierres de programa y evaluaciones anteriores.

En relación a la inversión ejercida²¹, observa las mismas tendencias que la inversión programada. La inversión inicial ejercida en 1996 fue de 14.6 millones de pesos y aquí el pico más alto de inversión se dio en 2003 con 94.7 millones de pesos. También se presenta un cambio significativo de la inversión del ejercicio 2000 al 2001, pasando de 59.8 a 76.1 millones de pesos la inversión federal más la estatal.

Cuadro 2.2. Presupuesto Ejercido de los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 1996-2004 en el Estado de San Luis Potosí (miles de pesos a precios corrientes)

PROGRAMA	1996		1997		1998		1999		2000	
	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est
Café	3,773	1,193	4,850	650	5,108	580	4,279	1,800	5,696	1,050
SINDER-Café	0	0	0	0	931	204	2,336	659	3,277	459
PADER-Café	0	0	0	0	130	47	957	393	10,468	1,761
PADER	5,109	872	3,430	1,470	6,134	2,243	9,832	6,980	1,967	2,122
PEAT	0	0	1,250	380	1,910	594	1,129	1,694	1,386	786
PCE	3,672	0	3,640	560	5,089	2,593	4,399	4,178	9,231	603
PDSZRM			5,749	4,758	5,432	5,693	14,594	4,862	17,775	1,433
MDR							549	430	1,418	366
TOTALES	12,553	2,065	18,919	7,818	24,734	11,954	38,076	20,995	51,218	8,580

Fed = Aportación federal, Est = Aportación del Estado de SLP.

Nota: en 2003 no se dispone de información desglosada, mientras tanto se tomó la inversión programa como ejercida. En el ejercicio 2004 el avance es a abril de 2005.

Elaboración propia con información de anexos técnicos, addenda, cierres de programa y evaluaciones anteriores.

Cuadro 2.2. (continua....)

PROGRAMA	2001		2002		2003		2004	
	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est
Café								
SINDER-Café								
PADER-Café								
PADER	15,752	10,255						
PEAT								
PCE	7,440	2,915						
PDSZRM	18,695	7,239						
MDR	2,283	1,206						
PESPRO	7,440	2,915						
PAPIR			45,892	14,655	69,900	4,961	43,831	7,837
PRODESCA			8,553	950	7,200	800	5,799	3,490
PROFEMOR			5,773	1,924	10,800	1,000	11,028	3,672
TOTALES	51,610	24,529	60,219	17,529	87,900	6,761	60,657	15,000

Fed = Aportación federal, Est = Aportación del Estado de SLP.

Nota: en 2003 no se dispone de información desglosada, mientras tanto se tomó la inversión programa como ejercida. En el ejercicio 2004 el avance es a abril de 2005.

Elaboración propia con información de anexos técnicos, addenda, cierres de programa y evaluaciones anteriores.

²¹ Se hace la advertencia que puede haber alguna omisión debido a que los cuadros se derivan de la información disponible.

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

Las evaluaciones anteriores reportan aportaciones muy reducidas al empleo rural por parte de los programas de DR. Las evaluaciones de PADER 2000 y 2001 señalan que el programa generó menores al 1% en las unidades de producción rural que fueron beneficiarias de los apoyos. Esta situación se dio a pesar de que este programa tuvo la mayor inversión de los programas de desarrollo rural. En la evaluación del PDR 2002, se reportó que el estrato II y III tuvieron incrementos de empleo de 6 y casi 10% en empleo temporal y nulo aumento en empleo permanente. La evaluación del PDR 2003, que también incluyó estimaciones del ejercicio 2001, hace una estimación un poco exagerada de 2,222 jornales creados en 2001 y 14,594 jornales en 2003.

Los programas de desarrollo de capacidades no reportaron cambios significativos en el empleo. El PCE 2000 no reconoce cambios significativos en la transformación de las unidades de producción producto de la actividad de los técnicos SINDER y no hay cambios en el empleo. La evaluación de PESPRO tampoco reporta incrementos en el empleo.

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

2.2.1. Número y tipo de beneficiarios.

En el siguiente cuadro se observa la evolución de los avances físicos del programa. Aun cuando se observa una evolución decreciente, esto no necesariamente es un signo negativo, debido a que se ha reducido la pulverización de los apoyos. La inversión por beneficiarios ha ido creciendo. En los años 2002 a 2004 se redujeron las acciones debido a que la unidad de medida es el proyecto, esto no solo fue un cambio de nomenclatura sino de estrategia.

Cuadro 2.3. Evolución de los alcances físicos del programa de 1998 a 2004.

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	Programado						
Beneficiarios	43,627	48,075	74,073	31,456	10,250	8,668	13,393
Acciones	80,024	63,277	78,871	17,133	434	674	1,272
	Ejercido						
Beneficiarios	36,954	72,753	55,251	29,752	25,050	11,434	11,046
Acciones	67,023	67,312	257,789	17,097	18,827	2,338	1,083

Fuente: Evaluación del PDR 2003, anexos técnicos, addenda, cierres de programa.

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

A lo largo de la ejecución de los programas de desarrollo rural se han hecho serios intentos de proporcionar los apoyos necesarios para superar los problemas que enfrenta el sector agropecuario y recientemente de otras actividades realizadas en las comunidades rurales de San Luis Potosí. Sin embargo, desde 1996 a 2002 se privilegió la demanda libre de apoyos sin que se determinara si cubría las necesidades o era factible la inversión o si era viable el

apoyo a ciertas actividades. Fue hasta el 2004 que se canalizaron los recursos a través de proyectos dentro de cadenas productivas identificadas como prioritarias. Esto ha sido un avance pero aun esta inversión esta desintegrada porque no se esta influyendo en los mecanismos de mercado prevalecientes en los diferentes sistemas-producto. Por ejemplo, se avanza poco en el fortalecimiento de la cadena productiva de caprinos si solo se distribuyen animales y no se mejora los sistemas de comercialización de cabrito que prevalecen en el Estado.

2.2.3. Cobertura geográfica de los apoyos por subprogramas.

Los programas de desarrollo rural han atendido casi todo el Estado porque se identificó que en todos los Distritos de Desarrollo Rural se encuentran municipios y comunidades con alta y muy alta marginación. Aun así, ha habido ciertas regiones que han recibido una mayor atención como fue el caso de PADER. Entre 1996 y 2001 hubo programas como el PDPSZRM y el MDR que solo atendieron algunas comunidades en las zona Huasteca, Pame y Matehuala

En el Cuadro 2.4 se observa que el distrito de Cd. Valles tuvo una concentración muy significativa de la inversión del programa 2004 en parte porque tiene el mayor número de comunidades en alta y muy alta marginación. Sorpresivamente, el DDR de San Luis Potosí fue el segundo lugar en inversión. Esto es explicable debido a que los ayuntamientos tuvieron una mayor capacidad económica para hacer aportaciones en correspondencia hechas por el FOFAES.

Cuadro 2.4. Distribución geográfica de la inversión del PDR en el Estado de San Luis Potosí en 2004 (miles de \$).

DISTRITO	APORTACION			SUBPROGRAMA			TOTAL
	FOFAES	MUNICIPAL	TOTAL	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR	
DDR 126 San Luis Potosí	9,884	8,860	18,744	17,015	543	1,176	18,734
DDR 127 Salinas	3,244	2,771	6,015	5,543	179	294	6,015
DDR 128 Matehuala	5,009	3,960	8,969	4,242	262	784	5,287
DDR 129 Río Verde	5,226	3,481	8,707	7,551	274	882	8,707
DDR 130 Cd Fernández	3,048	2,121	5,169	4,611	167	392	5,174
DDR 131 Cd. Valles	17,172	14,348	31,521	28,912	943	1,666	31,524
DDR 132 Ebano	2,510	2,082	4,592	4,164	134	294	4,592
TOTAL	46,094	37,624	83,718	72,037	2,501	5,488	80,034

Fuente: Anexos técnicos de los convenios entre los municipios y el FOFAES.

Nota: Se observan diferencias entre los totales de aportaciones y la distribución por programa porque así están señalados en los anexos técnicos.

2.3. Estimación de resultados acumulados en áreas principales.

2.3.1. Capitalización de las unidades de producción rural y de las organizaciones económicas.

Al revisar las evaluaciones de años anteriores y obtener la opinión de otros actores participantes, se señala que los programas y subprogramas de desarrollo rural han tenido limitados alcances en los procesos de capitalización. En el pasado, la poca incidencia del fortalecimiento productivo de las unidades de producción beneficiarias se debía a la pulverización de la inversión en apoyos pequeñísimos centrados en la producción primaria.

A partir de la exigencia de que los apoyos se dieran a través de proyectos, se ha reducido el problema de la pulverización de la inversión y se dan apoyos más significativos que inciden en la producción. Aun así, siguen prevaleciendo problemas de pulverización de apoyos y el proyecto sigue siendo solo una justificación para recibir el apoyo, especialmente en el PDR municipalizado.

2.3.2. Desarrollo de capacidades en el medio rural.

Desde el 2000 se señaló en la evaluación del Programa de Capacitación y Extensión que los procesos de desarrollo de capacidades era muy limitado. El PCE centraba sus acciones en procesos de capacitación y asesoría técnica, pero al final los técnicos realizaban más funciones de gestión de recursos ante las instituciones gubernamentales y los propios programas de desarrollo rural.

Con el cambio primero a PESPRO y ahora a PRODESCA, los técnicos PSP participantes han tenido una incidencia muy limitada en la creación de capacidades. Primero, porque ahora están más preocupados por diseñar proyectos y aun la puesta en marcha no ha implicado procesos importantes de capacitación y asesoría técnica. Algunos funcionarios calificaron a los PSP como cazadores de productores y recursos, con poco interés en mejorar la capacidad de los beneficiarios del programa. Cabe señalar que en 2004 hay un número muy limitado de acciones de capacitación (43 servicios) y asesoría (9 servicios). Esto se torna aun más crítico si se considera que la mayor parte de los servicios de capacitación son relacionados con la capacitación de equidad de género que se dio a los consejos municipales (34 servicios). Esto no quiere decir que no sea importante este tipo de capacitación, sino que se quiere resaltar que casi no hay demanda de servicios de capacitación.

2.3.3. Fortalecimiento institucional de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable.

El proceso de municipalización 2004 implicó asignarle atribuciones importantes a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable como el proceso de selección y aprobación los apoyos y proyectos presentados para su financiamiento. Por el contrario los consejos distritales perdieron algunas de sus funciones reduciéndose en muchos casos a solo un carácter consultivo y de seguimiento administrativo del PDR.

Después de creados y habiéndoles asignado ciertas funciones, los procesos de fortalecimiento de estos cuerpos colegiados han sido muy limitados. A los consejos municipales se les asignó un técnico PROFEMOR y a los consejos distritales se les asignó un coordinador, quienes debían de apoyar las funciones de los consejos y darles o buscar capacitación para que los consejos realicen sus funciones. Esto genera un proceso contradictorio ya que los consejos son quienes dictan las funciones de los técnicos PROFEMOR pero a la vez dependen de él para definir y mejorar su trabajo.

2.3.4. Consolidación organizativa y fomento empresarial.

Desde el inicio de la Alianza para el Campo se señaló a la organización de los productores como una de las piedras angulares sobre las que se debían cimentarse los programas de desarrollo rural. Este propósito avanzó de forma muy limitada entre 1996 y 2001 debido a que los productores beneficiarios del programa solo se organizaban para obtener los apoyos. Una vez recibidos los apoyos, los grupos se disgregaban. En el año 2002 se concreta la propuesta de reorganización de los programas de desarrollo rural en donde uno de sus tres componentes es la organización de productores a través del PROFEMOR. El subprograma busca en transformar los grupos organizados de productores en verdaderas empresas que puedan desarrollarse en términos productivos y sean el deponente para el mejoramiento del bienestar de los socios de los grupos.

En la evaluación del PDR 2004 se obtuvieron observaciones muy encontradas entre los diferentes actores que apoyan la planeación y operación del programa. Mientras que unos señalan que los grupos de productores a los que se les otorgan los beneficios se dispersan una vez obtenidos los apoyos, otros señalaron que estos grupos cada vez más permanecen unidos. La EEE observó que el nivel organizativo de los productores de bajos ingresos es aun muy limitado, existe una gran expectativa de organización, sin embargo, pocos grupos han logrado encontrar el camino adecuado para consolidarse. Aun prevalecen viejos vicios en donde los dirigentes de las organizaciones son quienes mueven al grupo sin que los agremiados tengan una verdadera participación en los procesos de toma de decisiones. Aunque también es cierto que cada hay un número pequeño pero creciente de grupos que están pasando a constituirse en grupos legalmente reconocidos bajo las figuras de SPR, SSS, Sociedad Cooperativa y otras.

2.4. Resultados específicos en 2004.

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

Al momento de iniciar la presente evaluación, mediados de abril 2005, se reportó oficialmente que el PDR federalizado solo tenía un avance de 17.6% (299 de 1,700 beneficiarios programados) en cambio en el PDR municipalizado se tenía un avance de 93.4% (10,747 de unos 11,500 beneficiarios programados). Con ciertas salvedades²² si

²² Sin embargo, la parte federalizada estaba tan atrasada ni el municipalizado tan avanzado. En el caso del programa municipal se considera ejercido el recurso cuando se hace la transferencia de recursos a la cuenta municipal. Esto no significa que se haya pagado a los productores y proveedores. En el PDR federalizado se tenía tenían pagados ya algunos proveedores y productores sin que se haya registrado.

existían diferencias importantes en la oportunidad de la operación del programa municipalizado respecto al federalizado.

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

2.5.1. Atención del Programa a los grupos prioritarios del Estado.

Uno de los cambios más significativos en 2003 y 2004 fue que ya se aplicó la propuesta de aplicar y garantizar que los grupos prioritarios accedieran a los recursos del programa. Ya no se dejó a la libre demanda de la posibilidad que estos grupos fueran atendidos.

En el año 2002, cuando desapareció el programa de Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR) se supuso que los recursos dirigidos a las mujeres descenderían de forma significativa ya que aunque había un formula propuesta por la Subsecretaría de Desarrollo Rural no fue incluida en los anexos técnicos 2002. Lo mismo sucedió con el Programa de Desarrollo Productivo Sostenible de Zonas Rurales Marginadas (PDPSZRM) que atendía preferentemente zonas indígenas.

Para el 2003, ya se incluyó y se prestó atención para que fueran aplicados los recursos, aunque al final faltó seguimiento a los mismos. En 2004 en el Estado, se volvió aplicar la formula de aplicación de recursos a grupos prioritarios y aquí ya se hizo especial énfasis y seguimiento para que estos grupos fueran efectivamente atendidos y no solo quedaran en el papel. Se programaron el 60.6% de los recursos del PDR hacia estos grupos prioritarios.

El siguiente cuadro presenta la distribución presupuestaria programada para 2003 y 2004. Se observa montos significativos destinados a indígenas y mujeres en el 2003, pero en 2004 hay una reducción significativa destinada a mujeres (-24.5%) y un aumento sustantivo a indígenas (+285%). Esto de alguna forma va perfilando una política de atención a grupos indígenas especialmente en la región Pame y Huasteca.

En el caso de los jóvenes ha habido un aumento en el apoyo garantizado del PDR, pero es aun poco significativo. Durante el trabajo de campo de la evaluación se observó que ya existe un gran movimiento migratorio no solo a ciudades importantes de México sino también hacía Estados Unidos de regiones como la Huasteca que habían permanecido un poco al margen. Aunque hay migración en todos los niveles de edad, pero los jóvenes desde 15 hasta 25 años son el grupo que más migra. Por ello, el reforzamiento de las acciones de desarrollo de proyectos se hace necesario.

Cuadro 2.5. Inversión del PDR dirigida a grupos prioritarios en 2003 y 2004 en el Estado de San Luis Potosí (pesos)

Grupo prioritario	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR	Total
2003				
Mujeres	4,790,721	648,000	810,000	6,248,721
Jóvenes	2,395,360	324,000	405,000	3,124,360
Indígenas	6,387,828	864,000	1,080,000	8,331,628
Personas de la 3ra edad	1,596,907	216,000	270,000	2,082,907
Discapacitados	798,453	108,000	135,000	1,041,453
2004				
Mujeres	4,093,781	401,399	222,105	4,717,285
Jóvenes	4,093,781	401,399	222,105	4,717,285
Indígenas	28,656,467	2,809,794	666,315	32,132,576
Personas de la 3ra edad	2,046,891	200,700	148,070	2,395,661
Discapacitados	2,046,891	200,700	148,070	2,395,661

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos técnicos de 2003 y 2004.

2.5.2. Atención del Programa a las cadenas prioritarias del Estado.

Otro aspecto que cambió significativamente en el ejercicio 2003, pero especialmente en 2004 fue la atención a las cadenas prioritarias cuando se destinó el 56% de los recursos del PDR. En los anexos técnicos se programaron recursos que garantizaban al menos esos recursos para ser destinados a 5 cadenas productivas. En el cuadro se observa que las cadenas de café y bovinos de doble propósito fueron especialmente favorecidas y en menor medida la de caprinos. Los cambios más significativos en la inversión programada de 2003 a 2004 fueron en bovinos y café con aumentos de 127% y 379% respectivamente.

Cuadro 2.6. Inversión del PDR dirigida a cadenas productivas prioritarias en 2003 y 2004 en el Estado de San Luis Potosí (pesos)

Grupo prioritario	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR	Total
2003				
Bovinos de doble propósito	9,391,017	1,260,000	1,890,000	12,541,017
Caprinos	2,130,339	504,000	630,000	4,264,339
Nopal	782,585	378,000	157,500	1,310,085
Café	1,565,169	252,000	315,000	2,132,169
Naranja	782,585	126,000	157,500	1,066,085
2004				
Bovinos de doble propósito	9,248,283	2,247,836	17,073,096	28,569,215
Caprinos	2,774,485	674,351	636,929	4,085,765
Nopal	1,387,242	337,175	318,464	2,042,881
Café	6,936,213	1,685,877	1,592,322	10,214,412
Naranja	2,774,485	674,351	636,929	4,085,765

Elaboración propia con base en los anexos técnicos de 2003 y 2004.

2.5.3. Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno

El potencial del programa para atender los retos del entorno lamentablemente no es muy importante debido a que aun los 94.7 y los 75.7 millones de pesos ejercidos en 2003 y 2004, estos son insuficientes para atender las grandes necesidades de un Estado como San Luis Potosí que tiene un 40% de su población en el medio rural y ocupa el sexto lugar en marginación a nivel nacional. Algunos funcionarios señalaron que aun con 10 veces más esa cantidad no se alcanzaría a solucionar la problemática de la población marginada del Estado. Sin embargo, no es materia de esta evaluación determinar cual es la cantidad necesaria para cambiar las condiciones de marginación y pobreza en el Estado, se parte de que los recursos son escasos y como se pueden emplear de la mejor manera.

Partiendo de este último principio, los elementos estratégicos sostenidos por el PDR son esenciales y adecuados para influir en el desarrollo de los beneficiarios reales y potenciales. Lamentablemente, hasta el 2004 se rescataron estos elementos estratégicos de manera más clara y prácticamente solo queda un ejercicio presupuestal más para probar su capacidad de transformación antes que haya un cambio de gobierno a nivel federal.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

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

La mayor parte de la información de este capítulo fue tomada de las entrevistas a otros actores y en menor medida de la información de las encuestas a beneficiarios. Esto se hizo para evitar traslapes entre este capítulo y el capítulo 4.

3.1.1. Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural.

Desde el inicio de la Alianza para el Campo en 1996 se ha intentado generar procesos de articulación entre los diferentes programas de desarrollo rural y de sinergias entre ellos y con otros programas, como se señaló en el capítulo 2. En el ejercicio 2004, se trató de poner especial énfasis en fortalecer la articulación entre PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, sin embargo, el proceso de municipalización absorbió la atención y esfuerzos de los procesos operativos, lo que limitó los alcances de la articulación. El PDR se ejecutó en dos modalidades: 1) “municipalizado” y 2) “federalizado”.

En la primera modalidad se realizaron convenios de concertación, con sus anexos técnicos respectivos, entre el FOFAES y los municipios para ejecutar el PAPIR. En el caso del PROFEMOR se le asignó una cantidad fija a cada municipio donde fue conformado el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). El PROFEMOR de apoyo a organizaciones fue asignado de manera centralizada por la UTOE. En el caso de PRODESCA no se municipalizó y se siguió manejando por la UTOE. A nivel municipal, la UTOE autorizó a los municipios a destinar hasta el 3% de la inversión de PAPIR para aplicarlo al pago de técnicos PSP que diseñaron proyectos o realizaron alguna actividad propia de PRODESCA.

En el 2004, los tres subprogramas funcionaron casi de manera independiente. En la estrategia original, todo giraba en torno a los proyectos y al trabajo de los técnicos PSP. De ahí se derivarían las necesidades de PAPIR y PROFEMOR. En la práctica, la estrategia en SLP ha estado centrada en la solicitud de apoyos a PAPIR que en 2003 y 2004 se formalizaron en proyectos, pero que aun son solo una conjunción de solicitudes individuales.

Los procesos realizados por el PRODESCA se centraron en la realización del proyecto y la formación de capacidades. Los supervisores de CECADER cuando realizaban sus talleres de usuarios y supervisiones únicamente se centraron en el desarrollo de capacidades y no hacían verificaciones de la inversión en capital físico ni la correspondencia entre la inversión, el tipo de unidades de producción y la capacidad de los beneficiarios para manejar el proyecto.

Finalmente, el PROFEMOR organizativo buscó apoyar a organizaciones de primero (organizaciones comunitarias como SPRs y Sociedades Cooperativas) y segundo piso (con

representación regional). En ambos casos el apoyo a organizaciones no dependió directamente de la identificación de necesidades organizativas de un proyecto, sino de la negociación y solicitud directa al Gobierno del Estado o la SAGARPA.

3.1.2. Integridad de las inversiones mediante el uso de proyectos.

Desde el ejercicio 2002, de manera formal no se atiende a la demanda libre ya que prácticamente todas las acciones apoyadas por el PDR tomaron la forma de proyectos. Esta misma consigna se ha mantenido para los ejercicios 2003 y 2004. Sin embargo, esto no hizo avanzar de manera inmediata la operación hacía la propuesta y puesta en marcha de proyectos integrales en donde la inversión en infraestructura física fuera acompañada de capacitación y organización. En los ejercicios 2002 y 2003 todavía se observa que la gran mayoría de los proyectos son un requisito para la canalización de apoyos a demanda libre.

En el ejercicio 2004 ya se observa un cambio hacia la integridad de las inversiones en la parte del PDR que se operó en forma federalizada aun cuando todavía existen muchos proyectos que solo formalizan demandas individuales. En cambio en la parte municipalizada, en 2004 todavía se observa que la gran mayoría de los proyectos se usó como medio para justificar la inversión. En el PDR federalizado se pidió que todos los grupos tuvieran al menos 6 integrantes. En la lista de beneficiarios se observa que una gran mayoría de los grupos solo están integrados por esos 6 miembros.

3.1.3. Focalización de beneficiarios

Los programas de desarrollo rural, actuales y sus modalidades anteriores, siempre se han desenvuelto dentro de una contradicción, por un lado se pide que atiendan la población de alta y muy alta marginación dando incentivos que implican el subsidio de entre el 50% hasta el 90% del costo de los bienes y servicios otorgados por los programas. Sin embargo, año con año se observa un gran porcentaje de desistimiento del apoyo debido a que muchos beneficiarios no tienen los recursos para dar su aportación en la compra del apoyo.

La focalización de los apoyos se ha ido refinando a partir de la aplicación de fórmulas de distribución de los recursos en donde los municipios con una mayor marginación reciben un mayor apoyo. Sin embargo, con la municipalización que se implementó en el Estado, se volvió a enfrentar de otra forma la contradicción señalada. Los ayuntamientos de los municipios con mayor marginación también son quienes menos recursos disponen. El municipio tenía que aportar un peso por cada peso que la Alianza aportara, aun cuando se dio un trato preferencial a los municipios con muy alta marginación se observó que los municipios con muy alta marginación aportaron casi la mitad de los recursos del PDR municipalizado, por ejemplo Santa Catarina aportó 80 centavos por cada peso del FOFAES, Aquismón 93 centavos, Tanlajas 90 centavos, San Antonio 86 centavos y Tampamolón 90 centavos, aun cuando estos municipios son considerados entre los más marginados del país. Las cantidades monetarias que se les asignaron a estos mismos municipios tampoco fueron las más altas, por ejemplo Santa Catarina recibió una aportación de 624 mil pesos del FOFAES y Tanlajas 781 mil pesos. Otros municipios como San Luis Potosí, Río Verde, Santa María y otros, en los cuales los ayuntamientos tenían una mayor capacidad financiera, recibieron importantes apoyos.

En particular en los proyectos manejados por la UTOE se puso especial énfasis en incluir a grupos prioritarios como mujeres, jóvenes e indígenas. Se dieron los porcentajes adicionales de subsidio señalados en las reglas de operación. A nivel municipal se insistió en favorecer a los grupos prioritarios, pero se tuvo una respuesta diferencial importante. La mayoría de los municipios apoyaron a los grupos prioritarios, sin embargo, en algunos municipios hubo quejas que señalaban que los consejos municipales, el presidente municipal o el técnico PROFEMOR actuaron en forma parcial hasta el grado en que todos los consejeros municipales recibieron apoyos de PAPIR.

Desde la UTOE se seleccionaron algunas cadenas productivas prioritarias para ser atendidas por el programa federalizado y que también fueron sugeridas para ser atendidas por los consejos municipales, tales como: caprinos, bovinos de doble propósito, naranja, café, caña de azúcar para piloncillo y nopal (tunero y verdura). En el capítulo anterior se puede observar el cuadro 2.6 que en 2004 el café tuvo programada una inversión de más de 10 millones de pesos.

Algo que causó problemas en la focalización fue que la forma asignación del apoyo por grupos. Se formaron grupos muy heterogéneos y generalmente el representante no era el más pobre y en muchos casos fue quien armó un grupo simulado para recibir el apoyo. En los registros de la UTOE se clasificó a todos los integrantes como pertenecientes a un mismo estrato económico.

Otro problema que causó diferencias importantes en la opinión de los funcionarios, empleado y técnicos participantes en la operación del programa, fue la relacionada con los apoyos no agropecuarios que frecuentemente no estaban relacionados en lo absoluto con ninguna cadena productiva prioritaria ni de alta inclusión social. Algunos ejemplos de estos apoyos fueron los de grupos musicales, vulcanizadoras, cafés internet, taller de zapatería, papelería, blockera y otros negocios. Algunos actores señalaron que eran proyectos viables económicamente, pero que estaban desarticulados horizontal y verticalmente de las actividades económicas preponderantes de la región. Otros actores señalaron que esos proyectos eran los de mayor impacto en empleo y cubrían ciertos servicios que eran demandados en las comunidades donde se establecieron.

Es urgente que se realicen estudios de estratificación de productores que permitan identificar los posibles beneficiarios del PDR para focalizar mejor las inversiones. Hasta ahora se ha descansado la asignación de los apoyos en las estadísticas de marginación de la CONAPO para incluir ciertos municipios y comunidades, pero cuando se pasa a la inclusión de ciertos productores se descansa en la experiencia de los técnicos PSP que integran el expediente, en lo dicho por los mismos productores o en lo que dicen las autoridades locales.

3.1.4. Evolución en la orientación del Programa.

El cambio más significativo realizado en los últimos ejercicios presupuestales, especialmente en el 2004, es el proceso de municipalización del PAPIR. En el 2004 se le asignó casi el 44% de los recursos que le asigna el FOFAES al PDR. Inicialmente se pedía que por cada peso que ponía el FOFAES, los municipios debieran aportar otro peso. Por cada peso de recursos municipalizados programados, los municipios aportaron 45 centavos mientras que el FOFAES aportó 55 centavos.

El Gobierno del Estado se decidió a ser una de las entidades pioneras en la municipalización a nivel nacional porque se ofreció y otorgó 15 millones de pesos adicionales para aplicar al PDR.

El PRODESCA no se municipalizó porque en la UTOE se consideró que era un programa con un proceso administrativo y operativo muy complejo. A cambio se autorizó que hasta el 3% de los recursos del PAPIR municipalizado se podían emplear para pagar a técnicos PSP para el diseño de proyectos, puesta en marcha o capacitación. La operación del PRODESCA y de los técnicos PSP fue muy diferente en la parte municipalizada y en la parte federalizada.

El CECADER fue creado desde el 2002, pero es solo hasta el ejercicio 2004 cuando toma una activa participación dentro del PRODESCA con el cambio de vocalía.

En el caso del PROFEMOR, el recurso no se municipalizó, pero se asignó a un técnico PROFEMOR por cada 2 consejos municipales que sería pagado por la UTOE. En el 2004 ya se asigna un técnico por cada Consejo Municipal de Desarrollo Municipal Sustentable (CMDRS)²³. Las funciones del técnico fueron ser el secretario del CMDRS elaborando la agenda del mismo, dictaminar los proyectos y darle seguimiento a los acuerdos del CONSEJO comité.

3.2. Evolución del proceso de asignación de recursos

3.2.1. Apropiación del Programa por parte del gobierno estatal

Es hasta el 2004 cuando se generan procesos de mayor orientación de la planeación. En donde la CDR no se concreta a validar lo realizado por la UTOE sino a que incidan en seleccionar solicitudes que refuercen algunos lineamientos de política señalados en las Reglas de Operación, especialmente en lo relacionado con el apoyo a cadenas productivas. El PDR aun es presa de la vorágine de la operación y a veces se soslayan los procesos de planeación.

En 2002 ciertos procesos de planeación se apoyaron en los Comités Distritales debido a que los Comités Municipales ya se habían constituido, pero aun no adentraban en sus funciones.

La asignación de los recursos de los programas se hace cada vez más siguiendo las reglas operativas y atendiendo a una fórmula de distribución de los apoyos:

- Asignar al menos 70% a localidades con alta y muy alta marginación.
- Otorgar al menos 20% a grupos prioritarios (mujeres, jóvenes, adultos mayores, indígenas y discapacitados).
- Asignar al menos el 35% a las cadenas productivas seleccionadas como prioritarias (caprinos, bovinos de doble propósito, nopal, naranja y piloncillo (producción de caña y elaboración de piloncillo)).
- Destinar al menos 50% de los recursos y proyectos para integración y fortalecimiento de cadenas productivas (apoyar proceso de transformación y comercialización). Esta regla fue una regla original del Estado aplicada a nivel municipal.

²³ Solo el municipio de Tierra Nueva no tuvo técnico porque funcionó en la modalidad II de PAPIR.

En el 2004, varios de los municipios condicionaron su aportación a apoyar únicamente a la fase primaria agropecuaria. La UTOE se mantuvo firme en la mayoría de los casos, aunque al final algunos municipios lograron bajar la proporción pedida para apoyar el fortalecimiento de cadenas productivas.

- Complementariedad del PDR con otros programas estatales.

En San Luis Potosí se ha practicado poco la complementariedad de programas, a pesar que los lineamientos de la Alianza alientan la complementariedad y el fomento de sinergias entre el PDR y otros programas de la misma SAGARPA y de otras secretarías, gobierno estatal y otras fuentes de financiamiento. Se ha aprovechado poco la buena relación que hay entre la SEDARH y la SAGARPA.

En 2004 se tuvo una experiencia de complementariedad con el programa de pollos en donde se hicieron acuerdos con SEDESOL y SEDESORE. Mientras PDR aportó los recursos para la adquisición de los pollos y equipamiento, las otras instituciones aportaron las promotoras.

- Aprovechamiento de la flexibilidad otorgada al diseño del Programa

Esta fue una fuente de disputa en muchos sentidos, por un lado se impusieron cuotas de asignación de recursos con base en una formula para apoyar grupos prioritarios, regiones marginadas, cadenas prioritarias y balance entre apoyo a la producción primaria y a otras fases de la cadena y, por otro lado, la posibilidad de apoyar proyectos no agropecuarios. La amplitud de posibilidades que ofrece el PDR se redujo en cierta medida. El problema era que si se dejaba totalmente abierto el programa podría convertirse en caótico por lo que la UTOE buscaba mantener dentro de ciertos márgenes el destino de los recursos.

Las Reglas de Operación fueron creadas para que en los estados fueran aplicadas de manera juiciosa. Por un lado la UTOE proponía una aplicación más libre de las reglas mientras el CECADER una aplicación más estricta. Esto creó una cierta disputa en el ejercicio 2004 entre la UTOE y el CECADER en la aplicación de recursos del PRODESCA. Después de ciertas negociaciones se llegó a un acuerdo. Por ejemplo, en un proyecto de capacitación a los consejos municipales sobre género, el CECADER se opuso porque los consejos municipales no eran definidos como beneficiarios en las reglas de operación, en tanto que la UTOE señalaba que era insuficiente dejar que la capacitación corriera solo a cargo de los técnicos PROFEMOR. Lo mismo pasó con los proyectos de pollos en donde hubo capacitación a pesar de que el CECADER se opuso porque la capacitación no había sido solicitada por una organización económica constituida.

Aquí lo importante es como se pueden aplicar las Reglas de Operación con criterio, sin que se sobrecargue el rubro de proyectos especiales, o aplicar las Reglas de Operación de manera lo más estrictamente posible cuidando el rigor administrativo sin perder de vista que lo más importante es generar desarrollo económico y social y no administrar el recurso.

3.2.2. Operatividad de los acuerdos tomados por la Comisión de Desarrollo Rural.

En la evaluación de los programas de desarrollo rural del ejercicio 2000, se encontró que la CDR solo recibía y revisaba procedimientos administrativos, pero que no había procesos de planeación. Durante mucho tiempo la CDR se concretó a darle seguimiento administrativo a

los programas de desarrollo rural concretándose únicamente a validar los documentos y procedimientos propuestos por las vocalías a cargo de los programas.

En la actualidad la CDR ya tiene una participación más activa para definir criterios de política a partir de balancear los lineamientos señalados por SAGARPA, el Gobierno del Estado y el comportamiento de la demanda al PDR. Sin embargo, aun la planeación es un ejercicio limitado, por ejemplo se empieza a definir los rubros de inversión una vez que se definen los techos financieros de los anexos técnicos y su reprogramación en el *addendum*. No existe una cartera de proyectos que permita ir definiendo antes de conocer el anexo técnico hacia donde se debe priorizar la asignación de recursos. Se espera que con la aprobación de los diseños de proyectos en 2004 se pueda iniciar esa cartera que permita la asignación planeada de recursos del 2005.

Un factor adicional que ha reducido el alcance de la planeación en 2004 fue la municipalización. Primero, porque se tiene la incertidumbre del presupuesto que cada ayuntamiento va a destinar al PDR municipalizado y, en segundo lugar, porque los consejos municipales no han seguido los lineamientos de política estatal. El actual esquema de municipalización podría abrir un proceso de planeación de abajo hacia arriba.

La aplicación adecuada de las Reglas de Operación es un principio importante para la planeación, no obstante, las decisiones sobre el programa deben estar directamente relacionadas con las realidades del Estado y la forma en que el programa ha funcionado. Para que suceda esto debe haber un sistema de información que alimente al proceso de toma de decisiones. El SISER fue creado para generar información para la toma de decisiones en todos los niveles, sin embargo, en el Estado no se ha trabajado adecuadamente todavía, algunos funcionarios argumentaron que no hay la infraestructura necesaria ni el personal capacitado ni suficiente para operarlo, amén de otros problemas como la dificultad de su operación y la dificultad de su acceso remoto. Alguno argumentó que no ha habido la voluntad para implementarlo. A cambio de ello en los tres subprogramas del PDR se llevan sistemas basados en Excel que al parecer manejan sin muchos problemas. Aquí el problema no es si la información del PDR se maneja con el SISER o con las hojas de cálculo de Excel, sino que como se va actualizando oportunamente, como se usa para tomar las decisiones y como es un medio para transparentar el uso de los recursos. Finalmente, solo cabe señalar la inconsistencia de la información que hay en las diferentes fuentes de información disponibles, cuestión que resultó evidente en las consultas que la EEE hizo de la documentación y bases de datos del programa. Por ejemplo, las cifras que se citan de los anexos técnicos en otros documentos del programa pueden variar sustancialmente, o en el mismo documento de cierre de programa se citan cifras de inversión programada diferentes. Esto podría señalarse como errores de personas, pero sería conveniente generar procesos de generación y manejo de información estandarizados.

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

Un principio que ha cambiado en los últimos ejercicios fue que romper con el principio de “primero en tiempo primero en derecho”. Ahora se trata de que en el seno de los CMDRS, los CDDRS y la CDR se discuta que proyectos apoyar independientemente del orden en tiempo en que fueron recibidos en las ventanillas. De acuerdo a un funcionario directivo, en 2004 se presentó por primera vez el caso de que la CDR rechazó proyectos por no estar bien integrados o por no estar dentro de las líneas estratégicas. En ciclos anteriores, la CDR

solo convalidaba lo realizado por instancias inferiores, ahora hubo un proceso de mayor involucramiento y cumplimiento de las competencias señaladas en las Reglas de Operación.

En el PDR municipalizado se pidió que los CMDRS deberían seleccionar los proyectos de acuerdo a las prioridades establecidas en su plan de desarrollo, pero a sabiendas que la mayor parte de los proyectos fueron elaborados de manera poco rigurosa, no se siguieron lineamientos municipales y a veces estatales. En este sentido hubo mucha discrecionalidad de los consejos municipales.

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

En 2004, todo el PDR funcionó en bajo la modalidad de reembolso. Esto suponía que los productores realizaran y ejecutaran el proyecto con recursos propios para que después el PAPIR les reembolsara los recursos invertidos. Este proceso funciona en muy pocos casos. Para la mayor parte de los proyectos el proceso funciona de dos formas: en la primera, el productor realiza su aportación con lo se le paga un adelanto al proveedor, quien “aguanta” el cobro y la entrega del apoyo hasta que se autorizan los pagos de la aportación de PAPIR; en la segunda forma, no hay aportación anticipada de los productores y el pago a los proveedores se hace hasta el PAPIR autoriza el pago del apoyo al productor y el productor aporta en ese momento la parte alícuota que le corresponde para adquirir el apoyo. Esta situación propicia que haya desistimientos en el momento de la entrega del apoyo.

Esto de alguna forma provocaba que los proveedores tuvieran que “aguantar” largos plazos para que les fueran pagados hasta que se levantaba el acta de entrega recepción. Muchas veces estos proveedores que aguantadores no eran quienes ofrecían la mejor calidad y precio de los apoyos adquiridos por el PDR. En ejercicios anteriores, esta circunstancia provocó que se obligara a veces a los beneficiarios a firmar el acta de entrega recepción con anticipación a la entrega de los apoyos, bajo el pretexto que era necesaria la firma previa para la entrega del apoyo. Esta situación llegó a propiciar situaciones inaceptables como la entrega incompleta de los apoyos, por ejemplo, varios beneficiarios 2002 señalaron que para construir patios de secado le entregarían materiales de construcción, como arena, grava, cemento y varilla, pero al final a unos no les llegó la varilla o el cemento completos como estaba señalado en el acta de entrega-recepción. Algunos beneficiarios de ganado también señalaron que recibieron menos animales de los señalados en el acta. Cabe señalar que en algunos casos la firma anticipada del acta si agilizó la entrega completa y oportuna de los apoyos.

De acuerdo a varios funcionarios, en 2004 no se uso otra modalidad diferente al reembolso para no complicar el proceso de operación. Algo que desconocían la mayor parte de los productores y algunos operadores fue que se podían hacer pagos anticipados solicitando que se firmara un convenio entre la UTOE, el proveedor y los beneficiarios. Esto solo se justificaba en caso de productores de bajos ingresos.

3.2.5. Funcionalidad de la operación UTOE-Gobierno del Estado

En evaluaciones anteriores²⁴, se señalaba que el Gobierno del Estado no tenía capacidad institucional para operar ninguno de los programas de la Alianza, especialmente de los programas de desarrollo rural que tenían tantos beneficiarios. En los últimos años (2002 y 2003) se ha ido construyendo institucionalidad a partir de tomar responsabilidades que antes tenía la SAGARPA y su estructura de DDRs y CADERS. La UTOE se ha ampliado en personal y responsabilidades, pero los funcionarios federales y estatales señalan que aun tienen limitaciones importantes porque los recursos de operación son muy reducidos.

La municipalización implicó para el Gobierno del Estado perder un poco el control que ya había adquirido en los dos años previos. La UTOE diseñó de alguna forma líneas de política de desarrollo al seleccionar las cadenas prioritarias a donde se habían de aplicar los recursos, sin embargo, los consejos municipales no siempre siguieron esos lineamientos. Durante las entrevistas a los funcionarios del Gobierno del Estado se percibió a la municipalización como una especie de pérdida de poder que generó un poco de caos operativo del PDR. Se reconocía que había ventajas en la municipalización, aunque se consideraba que había muchos problemas. Esta situación ha generado propuestas para volver a centralizar varios procesos que implicó el proceso de municipalización como fue el dictamen de las solicitudes y la revisión de proyectos.

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

El proceso administrativo para recibir, seleccionar y evaluar las solicitudes se ha simplificado en la relación entre la ventanilla y el solicitante, pero aun es complicado dentro del ámbito de la UTOE y los Consejos Municipales lo que propicia retrasos en la entrega final de los apoyos.

Se han abierto más ventanillas con el proceso de municipalización y con ello se ha complicado el proceso de recepción. El proceso de selección se ha facilitado en el municipio porque es un número relativamente pequeño de solicitudes que se dictaminan. La evaluación en los municipios a veces es demasiado simple y quedó principalmente en manos de los técnicos PROFEMOR con el eventual apoyo de personal del CADER o del DDR.

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

Se identificaron varios puntos críticos que dificultan el proceso de gestión de las solicitudes:

- En el programa federalizado, la integración del expediente ha mejorado pero aun hay un porcentaje importante de expedientes que llegan incompletos a la UTOE a pesar que en las ventanillas tienen una lista del contenido de la solicitud y el proyecto. De acuerdo a dos funcionarios hasta una tercera parte de las solicitudes llegan con faltas importantes y casi otra tercera parte con carencias menores. De

²⁴ Especialmente las evaluaciones hechas por esta EEE en el 2000.

acuerdo a las Reglas de Operación, la notificación del dictamen se debe hacer dentro de los siguientes 30 días a la recepción de la solicitud. En caso de un faltante se debe notificar dentro de los 10 días siguientes y se dan 5 días para cubrir los faltantes y a partir de ahí se debe dar el dictamen dentro de los siguientes 45 días. Se señala que a pesar que las ventanillas se abren en los meses de julio y agosto, se supondría que se debería empezar a pagar a más tardar en noviembre, pero para esa fecha muchas de las solicitudes aun están en proceso de dictamen. En el caso de la parte municipalizada, se presentan problemas similares, pero en 2004 hubo cierta laxitud en el cumplimiento de los requisitos.

- Otro aspecto problemático fue la reunión de las firmas para autorizar las solicitudes y la firma de los cheques, tanto en la parte federalizada como en la parte municipalizada del PDR. La queja es que ciertos funcionarios solo firman en cierto horario un día a la semana. Fuera de este horario no firman, si se considera que se necesitan más de una firma, la colecta de firmas para una solicitud o un cheque puede tardar hasta un mes.
- El proceso de dictamen de las solicitudes es un proceso que casi siempre desborda la capacidad de la UTOE. Aquí el problema es que la disponibilidad de personal es reducido.

3.3.3. Seguimiento a procesos innovadores en la entidad

En los últimos tres ejercicios presupuestales se han introducido algunos cambios en el proceso administrativo que no pueden calificar como innovaciones, más bien van en el sentido de aplicar mejor los lineamientos de las Reglas de Operación. Algunos de estos procesos son:

- Asignar recursos a municipios bajo la formula y obligarlos a aplicar recursos a procesos diferentes a la producción agropecuaria primaria.
- Enviar los proyectos a revisión técnica con ciertas áreas de especialización.
- El uso de formatos específicos para calificar los proyectos, llevar el registro de la formación de grupos, avance mensual de PAPIR, para el Sistema de Información Empresarial Mexicano, entre otros.
- Implementación de talleres de capacitación para la municipalización.

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

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

En el apartado anterior ya se mencionaron los principales cambios en el PDR que fueron principalmente realizados en derredor del PAPIR. En torno a este subprograma giró la operación del PDR y los otros subprogramas.

El proceso de municipalización fue complicado y a veces caótico. Es importante, entender que un proceso donde se involucran tantas personas instituciones y abarca todo el Estado tiene una curva de aprendizaje que al final muestra un balance positivo. Los errores y casos difíciles no deben opacar el esfuerzo que hubo en poner en marcha procesos en donde

muchos actores no tenían experiencia. Esto llevó a confundir atribuciones que quedaron claras en las reglas establecidas por la SAGARPA hacia el Estado y de éste hacia los municipios.

Aquí solo se debe tener cuidado que las desviaciones del proceso de municipalización no se agranden y se mantengan dentro de márgenes razonables. Esto no debe llevar a retroceder en el proceso de descentralización y de involucramiento de los actores sociales.

El fortalecimiento de procesos de operación y contraloría social son puntos cruciales del proceso de municipalización. Por ejemplo, algo que ha funcionado adecuadamente para reforzar los procesos de contraloría social es la participación de los consejeros en las verificaciones de campo sobre la recepción de los apoyos o el funcionamiento de los proyectos.

En otro sentido, mantener el orden en la operación en el PAPIR municipalizado es un factor clave. Esto se puede lograr a partir de reglas claras sobre las competencias de cada instancia.

3.4.2. Orientación del Subprograma PAPIR

El PDR municipalizado suponía que al involucrar a los productores y pobladores rurales dentro de los Consejos Municipales se iba a generar un proceso de orientación adecuado del programa y de selección adecuada de los beneficiarios porque quienes decidirían conocen a los solicitantes y ello evitaría desviaciones.

Sin duda la mayor parte de los recursos fueron aplicados en grupos, regiones y cadenas productivas definidas como prioritarias, pero a veces la selección y evaluación de los proyectos y de los beneficiarios no fue la adecuada. Esto se debió principalmente porque los consejos municipales no ejercieron, por omisión voluntaria o por desconocimiento, las atribuciones determinadas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y las Reglas de Operación del Programa.

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

La Comisión de Desarrollo Rural ha dado criterios de política que han acercado a la operación del PDR federalizado a los lineamientos señalados en las Reglas de Operación, tales como asegurar la asignación a sectores prioritarios (mujeres, indígenas, jóvenes, minusválidos y personas de la tercera edad). Se trató de respetar los porcentajes de aplicación de subsidio que privilegian a estos sectores. En el PDR municipalizado solo se han hecho convenios en donde la CDR, a través de la UTOE, obligó a los municipios a aplicar al menos el 50% de los recursos en proyectos con integración a cadenas productivas, apoyando principalmente a procesos de transformación. La CDR no realizó directamente ninguna otra acción de orientación de política con las decisiones de los Comités Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Los Comités Distritales fueron los encargados de vigilar el funcionamiento del PDR y los avances en los municipios. Se pedía que los técnicos PROFEMOR acudieran a las sesiones del CDDRS para presentar los avances físicos y financieros.

Uno de los problemas que se presentó en la selección de los beneficiarios fue que solo se registraba a los representantes y en la documentación de los proyectos se listaba a los socios de los grupos organizados. Durante la evaluación la EEE encontró que en algunas comunidades los productores estaban registrados en un proyecto como representantes y en otros proyectos de la misma u otra comunidad como socios de otros proyectos. Este tipo de situaciones no tuvo un seguimiento adecuado por quienes recibieron los proyectos y los evaluaron porque el listado de beneficiarios no es materia de revisión detallada. Se consideró que esta situación se iba a evitar en el PDR municipalizado porque se supone que los consejeros conocen a los solicitantes, pero aun a sabiendas de estas “irregularidades” se aceptaron los proyectos.

3.4.4. Fondos de Garantía Líquida

Los fondos de garantía líquida tienen la función de apoyar la solicitud de recursos crediticios a la banca comercial por parte de organizaciones con socios de bajos ingresos que tienen problemas para ofrecer garantías prendarias.

Dos funcionarios señalaron que en 2004 hubo dos proyectos que apoyaron fondos de garantía líquida, pero en la información del avance disponible en 2004 no se encontró ninguna referencia a los mismos.

Cuatro de los funcionarios señalaron que en 2005 se piensa aprobar algunos fondos como una alternativa para el apoyo a organizaciones bien establecidas. Coincidieron que el manejo de los fondos requiere una consolidación y un buen funcionamiento organizativo. Señalaron que se requiere una supervisión cercana para evitar que se puedan desviar recursos de los fondos y de los posibles recursos crediticios.

3.4.5. Diseño del Subprograma

Uno de los problemas básicos con el PAPIR fue que la selección y evaluación de los proyectos corrió a cargo de los técnicos PROFEMOR, con el eventual apoyo de los CADER y directores municipales de desarrollo rural. La mayor parte de los consejos y consejeros municipales no tenían la capacidad para actuar como evaluadores, entonces le dejaron la responsabilidad a la UTOM y especialmente a los técnicos PROFEMOR. Algunos funcionarios revelaron que en el 2005 se eliminará a los técnicos PROFEMOR de la evaluación de los proyectos y solicitudes del PDR municipalizado.

En el PDR federalizado, también la selección y evaluación de las solicitudes y los proyectos fueron el elemento crucial dentro del programa. En este caso la UTOE jugó el principal papel en el proceso y en momentos fue un cuello de botella por falta de recursos y personal para operar. La UTOE manejó cerca del la mitad de los recursos del programa.

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

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

Durante las entrevistas realizadas a funcionarios y otros actores se hizo notorio que el Estado no se ha apropiado del subprograma PRODESCA. En ocasiones, los funcionarios abiertamente señalaron que el subprograma y los técnicos eran un lastre para la distribución de apoyos del PAPIR. La principal razón de esta actitud es la falta de profesionalismo de la red de técnicos PSP. Lo contradictorio es que no se han implementado medidas claras para mejorar ese profesionalismo y se sigue teniendo la carga de un cuerpo de profesionistas que no cumplen su trabajo con la calidad deseada. En 2004, ya se empezaron a generar procesos de mayor control y apoyo por parte del CECADER, pero va a pasar algún tiempo para romper la inercia creada.

En el PDR municipalizado se autorizó el 3% de recursos de PAPIR para pagar a técnicos PSP. La calidad del trabajo de estos técnicos fue muy dudosa porque no tuvieron la supervisión y el control adecuado de parte del Comité Municipal.

Una gran parte de los funcionarios y otros actores consideraron que los técnicos están demasiado sueltos y en ambas modalidades del programa, federalizado y municipalizado, lo que se necesita es mayor supervisión y acompañamiento.

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

Aunque no se tienen estadísticas, algunos funcionarios consideraron la mitad de los aproximadamente 120 técnicos que eran parte de PRODESCA en 2002 siguen trabajando en el Estado, ya sea como técnicos PSP o PROFEMOR. En el 2004, participaron muchos técnicos nuevos que ya no solo tienen el perfil profesional relacionado con agronomía o veterinaria, ya se pueden encontrar técnicos con perfiles de contabilidad, psicología, economía, sociología y otras carreras.

Todos los entrevistados de otros actores señalaron que lo normal es que el técnico sea quien ofrezca sus servicios y convenza a los productores a formar un grupo para elaborar un proyecto. En algunos casos, cuando los productores solicitan un proyecto y no hay un técnico adecuado se ha solicitado a la UTOE que sugiera algún técnico para hacerse cargo.

Hay cierta diferenciación entre los técnicos PSP que se relacionaron con el PDR federalizado y el PDR municipalizado. En el primer caso, son técnicos con una mayor antigüedad de trabajo en el Estado y con un conocimiento mayor de los procedimientos administrativos y del contenido de los proyectos productivos. En el segundo caso, los técnicos que fueron condicionados en el PDR federalizado, muchos otros eran nuevos o improvisados que no tenían ninguna carrera profesional. Durante la evaluación la EEE encontró que mientras a los PSP federalizados se les podía pagar entre 10 y 20 mil pesos por un diseño, los PSP municipalizados cobraban entre 2 y 3 mil pesos, incluso conocimos casos donde se le pago a un técnico 75, 250 y 300 pesos por el diseño de un proyecto. Un funcionario señaló que eso demuestra que los PSP que trabajaron con el PRODESCA están muy bien pagados porque los proyectos tienen la misma calidad de los elaborados por los técnicos PSP que trabajaron con el PDR municipalizado.

Diversos actores señalaron que es urgente darle cierto orden a este mercado caótico. Hay dos propuestas básicas, por un lado que se genere un proceso de certificación por competencias laborales y, posteriormente, armar un registro de los técnicos junto con su competencia laboral para que solo se admita que participen en la elaboración de proyectos de esa competencia laboral.

3.5.3. Interacción entre los técnicos PSPs, el CECADER y el INCA Rural

El mecanismo de interacción que prevaleció en la relación entre el CECADER y los PSP se dio a través de los supervisores con que contaba este organismo, en reuniones entre técnicos y supervisores, pero esencialmente en los talleres de usuarios que organizaron los técnicos PSP en los proyectos en donde debía estar presente el supervisor de CECADER.

En las Reglas de Operación se delinearán mecanismos más activos de relación entre el CECADER y los técnicos PSP que llevan no solo a aspectos de supervisión de proyectos sino de acompañamiento y capacitación continua. A principio del ejercicio 2004 el Campus Salinas del Colegio de Postgraduados asumió la responsabilidad del CECADER y la relación se redujo a las reuniones de trabajo y supervisión de proyectos en la parte final. El CECADER y sus supervisores reconocen que los PSP demandan un mayor acompañamiento, el problema se da en que el CECADER únicamente puede intervenir a través del llamado de la UTOE, quien además tiene que asignarle los recursos presupuestales a CECADER para que pueda operar. En el 2004 este llamado fue algo tardío por lo que el posible apoyo a los PSP en el proceso de elaboración de los proyectos fue reducido y cuando se realizaron los talleres de usuarios ya era tarde para corregir muchos de los problemas que tenían los proyectos.

Uno de los problemas más graves que se observan es que no ha habido talleres ni cursos de capacitación para técnicos PSP y supervisores de CECADER desde 2002. Muchos de los PSP que actualmente prestan sus servicios no tienen entrenamiento en diseño ni puesta en marcha ni capacitación. La EEE no tuvo una respuesta muy clara sobre porque no se habían realizado los cursos básicos ni especiales para los técnicos. Unos funcionarios y técnicos señalaron que porque no se habían solicitado mientras que otros dijeron que el INCA-Rural nunca programó a San Luis Potosí para recibir esos cursos. Al mismo tiempo que se realizaba la presente evaluación, iba a realizar un curso de capacitación para “Puesta en Marcha de Proyectos” a poco más de 20 técnicos, lo que suena ilógico primero debería realizarse el curso de “Diseño de Proyectos”.

3.5.4. 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.

En el 2004 se creó la iniciativa del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) y Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI). El Gobierno del Estado se ofreció a ser uno de las entidades en las cuales se experimentaría con ambos programas. De acuerdo a algunos funcionarios, el PESA tiene una estrategia mucho más adecuada que la de PRODESCA debido a que se pretende crear una agencia de desarrollo que sea propositiva. El problema con las regiones muy marginadas es que los productores no solicitan servicios de extensión, a ellos solo les interesan los bienes de capital físico. Por otro lado, el SINACATRI busca integrar una estrategia de formación de

capacidades en productores y estructura institucional con una perspectiva territorial que permite superar el aislamiento de los proyectos y permite la coordinación y articulación de programas hasta ahora desintegrados.

Todos los funcionarios consideran que es muy pronto para formarse una idea del potencial de desarrollo de PESA y SINACATRI.

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

La mayor parte de los otros actores que fueron entrevistados consideraron que la contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural ha sido muy limitada. Los principales factores son:

- Los técnicos no tienen el perfil profesional para ser técnicos extensionistas.
- Hay muchos técnicos que son “todólogos” que realizan proyectos de todo tipo independientemente de su posible competencia laboral.
- Los técnicos PSP no han recibido la capacitación necesaria para realizar las actividades definidas en las Reglas de Operación de PRODESCA. Se necesitaría un proceso de certificación de mayor alcance que no incluya solo capacitación sino verificación práctica de los conocimientos por competencia laboral.
- La mayor parte de los técnicos son individuos que tienen poco respaldo técnico de algún organismo que pudiera subsanar sus limitaciones profesionales personales. Estos organismos podrían ser despachos multidisciplinarios o instituciones.
- Casi ningún proyecto solicitó capacitación y asistencia técnica.
- Están dedicados a diseñar y a poner en marcha, que se reduce a organizar la entrega de la inversión física.

Aquí cabe preguntarse si el grupo de técnicos puede ser formadores de capital humano cuando ellos mismos no han recibido la capacitación necesaria.

3.5.6. Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumento de desarrollo rural.

Con la exigencia de que todos los apoyos otorgados por el PDR debían estar incluidos en proyectos integrales de grupos organizados, se ha empujado a que los PSP elaboren proyectos productivos pero aun se esta muy lejos de que los proyecto sean de calidad. Los técnicos de la UTOE y los supervisores de CECADER señalaron que los proyectos han mejorado, pero que aun presentan serias deficiencias. En ocasiones son problemas de las corridas financieras y otras ocasiones son los aspectos técnicos, prácticamente no hay proyectos que puedan ser aprobados directamente.

Una buena parte de los proyectos presentados en 2003 y 2004 fueron realizados para justificar la inversión. En 2004, ya se presentaron 56 diseños que se espera sean financiados y puestos en marcha en 2005. El problema que puede presentarse son los desistimientos de los beneficiarios potenciales.

La interacción entre los diferentes programas es muy limitada. Hasta ahora se han otorgado la mayor parte de los apoyos de PAPIR sin que exista un proyecto diseñado por técnicos

PSP y los servicios de PROFEMOR no han surgido de las necesidades del diseño o puesta en marcha de los proyectos. Esto no significa que el otorgamiento de todos los apoyos que no surgieron de un proyecto hayan sido equivocados o que los apoyos de PROFEMOR que no fueron parte de la puesta en marcha de un proyecto no se justificaran, simplemente que no se existió la cadena lógica planteada en la interacción de los programas.

Muy pocos proyectos que diseñaron los técnicos PSP tuvieron financiamiento externo al PAPIR. El ejemplo más importante de los casos fue el proyecto impulsado desde la UTOE sobre pollos, que recibió recursos de SEDESOL y SEDESORE.

3.5.7. Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP

Una de las mayores limitaciones que observaron funcionarios y otros actores fue que no había un compromiso claro de que los técnicos que diseñaron el proyecto fueran quienes lo pusieran en marcha.

Han sido muy escasos los técnicos que en algún proyecto hayan logrado la mezcla de recursos, prácticamente solo son clientes del PAPIR. En tono de broma se señaló por alguno de ellos que el PRODESCA estaba muy “papiroizado”, esto es, que los técnicos no veían más allá del PAPIR como fuente de financiamiento a los proyectos. La mezcla de recursos no se soluciona con incluir en el proyecto ese propósito, la mezcla de recursos se logra siempre y cuando se abra un proceso de negociación en todos los niveles del programa, desde el federal y estatal hasta el distrital y municipal.

3.5.8. Mecanismos de pago a los PSP

Todos los funcionarios y otros actores operativos del PDR reconocieron que hay retrasos importantes en el pago de los técnicos PSP. Los técnicos PSP señalaron que los retrasos pueden ir de 3 hasta 12 meses. Son múltiples los factores que contribuyen al retraso del pago a los técnicos, entre las que se mencionaron en las entrevistas fueron:

- Radicación tardía de los recursos federales del FOFAES, pero en especial de los estatales. Este problema ha sido permanente y casi esta fuera del alcance de los operadores del programa.
- Pago de los servicios por reembolso.
- Complejidad de la forma de operación del PRODESCA. Por ello no fue municipalizado.
- Muchos expedientes y proyectos llegan incompletos a la UTOE.
- Retraso en la evaluación de los expedientes que se da en la UTOE.
- La entrada muy tardía del CECADER para interactuar con los técnicos y la realización tardía de los talleres de usuarios.
- Proceso de recopilación de firmas de autorización es complejo y tardado.
- Seguridad jurídica y estabilidad laboral de los técnicos

Algo que es conveniente señalar es que los técnicos estaban satisfechos con el nivel de pago del diseño del proyecto a pesar del retraso en el pago. Dos técnicos PSP solicitaban la posibilidad de obtener algún tipo de financiamiento durante el periodo de operación para que puedan aguantar los retrasos en sus pagos.

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

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

La integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable se inició propiamente en el 2002 aunque desde el 2001 existía la iniciativa para formarlos. El Gobierno del Estado decidió apostarle primero a los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable a sabiendas que en los municipios no existía la institucionalidad adecuada para hacerse cargo de la planeación y operación de programas como el PDR. Se trató de replicar en cierta medida la experiencia tenida con los Consejos Regionales de Desarrollo Rural del PDPSZRM en donde se aprendieron lecciones importantes de participación social.

Los Consejos Distritales quedaron integrados por las dependencias federales y estatales que trabajaban en las distintas regiones con cierta representación de organizaciones y población rural. Su función dentro del PDR era de cierta planeación y seguimiento a las inversiones del programa y de vinculación de las regiones con UTOE en la capital del Estado. No desarrollaron mucho sus funciones porque la Ley de Desarrollo Rural no le da muchas facultades. A partir que se municipalizaron recursos del PAPIR y se concertaron los convenios entre FOFAES y municipios, los CDDRS perdieron fuerza y se convirtieron en órganos consultivos y de seguimiento administrativo con una muy limitada capacidad de decisión. Un reflejo de esta situación fue que las organizaciones sociales que participaban se fueron retirando de los consejos cuando vieron que no podían obtener recursos de esa fuente o influir en las decisiones sobre la asignación de recursos.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Municipal iniciaron siendo órganos consultivos con un funcionamiento limitado porque no se destinaron recursos para su ejercicio a nivel municipal. Una vez que se firmaron los convenios entre el FOFAES y los municipios se reanimó la actividad de los CMDRS.

En el 2002, fue asignado un técnico PROFEMOR por cada dos consejos municipales, en el 2004 ya se tenía un técnico por cada consejo municipal.

3.6.2. Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural al nivel municipal.

Entre 2001 y 2002 se formaron los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y a principio del 2004 se volvió a firmar las actas de ratificación de los consejos municipales. Entre 2001 y 2004 se crearon en todos los municipios del Estado las Direcciones Municipales de Desarrollo Rural. En 2002 se asignó a un técnico PROFEMOR por cada dos consejos municipales y en 2004 ya todos los consejos municipales contaban con un técnico PROFEMOR exclusivo. Estas tres estructuras institucionales fueron una condición necesaria para que se firmaran los convenios firmados entre el FOFAES y los ayuntamientos para la asignación de recursos de PAPIR. La creación de estructuras es un principio incompleto si

no se les da la operatividad necesaria. En la evaluación se observó que estas tres estructuras funcionaron pero con muchos problemas.

En el acta de ratificación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural se señala que será un organismo auxiliar del Consejo Distrital, sin embargo, en la práctica, los consejos municipales fueron los órganos colegiados que realizaron la selección de los solicitantes y asignaron los recursos en el ámbito municipal y el consejo distrital solo fue consultivo y dio seguimiento a los avances físicos y financieros de los consejos municipales. No se tienen referencias de que un consejo distrital haya modificado las decisiones de los consejos municipales.

El involucramiento de los actores sociales fue diferencial. En algunos de los consejos municipales si se eligieron en las comunidades a los representantes, en otros consejos se impusieron a todos los regidores y hasta otros empleados del mismo ayuntamiento. Algunos consejos municipales se distinguieron por su combatividad y echar atrás propuestas de los técnicos PROFEMOR y directores municipales de desarrollo rural. Algunos de los consejos solo validaron las propuestas de los técnicos PROFEMOR o del presidente municipal. Se encontraron casos en donde los consejos no tuvieron proyectos, por lo que los recursos se transfirieron al programa de cuencas.

Para algunos funcionarios, esto es parte del proceso de aprendizaje y se espera que en 2005 haya una mayor apropiación de las funciones del consejo municipal. En cambio otros opinan que debe haber un cambio sustancial y la UTOE debe tener un mayor control sobre los técnicos PROFEMOR.

3.6.3. Planes municipales de desarrollo rural sustentable

Prácticamente todos los municipios tienen elaborado su plan municipal de desarrollo rural sustentable. El problema con los planes fue que se elaboraron de manera poco rigurosa y muchos de ellos fueron “refritos” de documentos que existían con anterioridad o se hicieron “sobre las rodillas”. La gran mayoría de planes de desarrollo rural fueron hechos para cubrir el requisito que solicitaba el FOFAE y la UTOE para la firma de los convenios municipales de PAPIR.

Se pedía que los planes tuvieran un carácter participativo para identificar las necesidades del municipio en materia de desarrollo rural y recoger las demandas, inquietudes y propuestas de sus habitantes. La metodología debía ser participativa, pero en la mayoría de los casos fue hecha con poca o nula consulta a la población. Los técnicos PROFEMOR no tienen ningún entrenamiento para aplicar metodologías participativas.

Los planes y los procesos incipientes de planeación municipal no han sido fuente de sinergias entre diferentes programas ni programas inclusive ni entre programas de la propia Alianza. Esto finalmente, no es un grave problema si por lo menos se lograra la aplicación adecuada de los recursos PAPIR municipalizados.

3.6.4. Calidad de los servicios profesionales del director municipal de desarrollo rural.

Entre los directores municipales de desarrollo rural se pueden encontrar personas de todos los perfiles laborales, inclusive hay personas analfabetas, y un cierto número de ellos no

tienen ninguna profesión o no tienen el perfil de preparación y experiencia profesional. Esto sucede porque el nombramiento del director municipal es facultad del presidente municipal y muchas veces se nombro a alguien de su confianza sin asumir la responsabilidad que fuera alguien con capacidad profesional para desempeñar el cargo.

La relación que tuvo del director municipal con el técnico PROFEMOR fue un poco asimétrica. Un gran número de técnicos PROFEMOR eran profesionistas que de alguna forma ya habían estado trabajando o que habían tenido alguna vinculación con las instituciones públicas del desarrollo rural. En contraste, solo algunos los directores municipales tenían esta experiencia. En términos señalados por un funcionario, los técnicos PROFEMOR “se comieron” a los directores de municipales en los procesos de toma de decisiones sobre la operación del PDR municipalizado. Esto se hizo evidente en algunos municipios en donde el técnico PROFEMOR promovió la aprobación de proyectos realizados por su despacho de origen o proyectos en donde asumió compromisos con algunas organizaciones y personas. En estos casos los directores de desarrollo rural no tuvieron la preparación adecuada para cuestionar la evaluación hecha por el técnico PROFEMOR.

En contraparte, este mayor conocimiento de los técnicos PROFEMOR también implicó que ellos tuvieran la mayor parte de la carga de trabajo de la UTOM²⁵ que tenía que recibir, ordenar y evaluar los expedientes de las solicitudes y proyectos, preparar la agenda de las sesiones de los consejos municipales y realizar las inspecciones y supervisiones de campo de los proyectos aprobados. Los técnicos PROFEMOR y algunos otros actores señalaron que bien o mal, los técnicos PROFEMOR se fueron los que hicieron “la chamba” operativa de la municipalización.

La relación entre el CMDRS y el técnico PROFEMOR es contradictoria, mientras que el consejo debería ser el mecanismo de control de la calidad del trabajo del técnico, éste es la fuente de capacitación de los consejeros. Hasta ahora los técnicos PROFEMOR han tomado ventaja en esta relación sobre los consejos municipales.

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

Se presentaron todo tipo de situaciones y experiencia en el proceso de toma de decisiones que debía asumir el CMDRS. Desde aquella en donde los consejos solo validaron el proceso de toma de decisiones hecho por el técnico PROFEMOR o el presidente municipal hasta aquellos en donde los consejeros “se la creyeron” y aceptaron la responsabilidad de revisar, evaluar y decidir que proyectos se debían financiar.

Las causas de estas diferencias entre los consejos municipales también fueron muy diversas. En aquellos que solo fueron un organismo colegiado sin capacidad de decisión se distinguieron tres causas principales: 1) que los consejeros fueron impuestos por el presidente municipal y no se dio el proceso de consulta para su formación²⁶, 2) se dio el proceso de consulta pero la población tuvo un comportamiento indiferente ante su formación y 3) por falta de preparación de los consejeros que no sabían cuales eran ni sus derechos ni sus responsabilidades.

²⁵ La UTOM estaba conformada por el director municipal de desarrollo rural, el técnico PROFEMOR y el jefe de CADER.

²⁶ Se encontraron casos en donde los empleados del ayuntamiento conformaban una buena parte del consejo municipal de desarrollo rural sustentable.

En los consejos donde si asumieron la responsabilidad de las decisiones en ocasiones también había falta de preparación, pero la diferencia estuvo en que los consejeros si representaban a núcleos y sectores sociales y había un compromiso con aprovechar de la mejor manera los recursos disponibles. Esto no quiere decir que todas las decisiones de los consejos hayan sido adecuadas.

Todo el proceso de tramite de las solicitudes y evaluación de los proyectos fue mucho más ágil en el PDR municipal que en el PDR federalizado, aunque con un poco más de laxitud en los procedimientos y calidad de los proyectos.

3.7. Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)

Originalmente el PROFEMOR fue concebido para apoyar solo a organizaciones económicas y ser un puente con las instituciones públicas y privadas con las que se relacionaban las organizaciones.

3.7.1. Selección de las organizaciones beneficiadas.

El PROFEMOR ha tenido una relación diferencial entre organizaciones de primer piso (organizaciones comunitarias como SPR y SSS) y de segundo piso (Uniones de Crédito, Representaciones regionales de organizaciones nacionales y otros). La selección de las primeras se hace a solicitud de las mismas o a sugerencia de los funcionarios, técnicos y proyectos. En el caso de las segundas, éstas negocian con el Gobierno del Estado, la delegación de SAGARPA o a veces hasta a nivel central con el gobierno federal.

Lo cierto es que los procedimientos de selección son poco claros y no se aplican los lineamientos señalados en las reglas de operación.

Algunos funcionarios y técnicos señalaron que hay un gran potencial organizativo y deseo de varios sectores de la población en organizarse, pero se ha hecho poco en detectar a estos grupos sociales.

3.7.2. Participación de las organizaciones en el Subprograma

Dentro del acercamiento que se tuvo durante la evaluación no se encontró procesos que hayan sido desencadenados por el PROFEMOR, más bien se ha incorporado a procesos que ya estaban en marcha y con organizaciones que ya estaban conformadas.

3.7.3. Consolidación de las organizaciones

Un funcionario señaló que de manera formal el PROFEMOR inició desde 2002 pero de manera real en 2004. Desde el 2002 se asignaron técnicos a organizaciones de primero y segundo nivel pero hubo poco avance en el logro de los objetivos del programa, en el 2004 se esperaba que los técnicos asignados a organizaciones de primer piso al menos realizaran los autodiagnósticos para que a partir del 2005 se pueda avanzar en procesos organizativos más formales y complejos.

Los técnicos PROFEMOR han tenido muy poco impacto en la consolidación de las organizaciones.

3.7.4. Fomento empresarial

En el 2004 se realizaron algunas acciones no muy relevantes apoyadas por el PROFEMOR. Algunas de ellas fueron: participación en exposiciones, festival del café y diseño de etiquetas para productos. El valor de las acciones clasificadas en este rubro durante 2004 fue de 1.35 millones de pesos. El apoyo a organizaciones de primer piso fue de 4.5 millones de pesos con 75 mil pesos promedio por organización y algunas alcanzaron hasta 200 mil pesos.

3.7.5. Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR

La función de los técnicos PROFEMOR fue diferente en las organizaciones de primero y segundo piso. En las de primer nivel los técnicos solo realizaron los procesos de autodiagnóstico. Varias de las organizaciones de primer piso que se visitaron señalaron que de vez en cuando llega el técnico solo ha pedir información y a que le firmen papeles pero nunca a han hecho nada sobre capacitación o apoyar los procesos organizativos.

En las organizaciones de segundo nivel, los técnicos contratados mediante PROFEMOR son puestos a realizar actividades auxiliares administrativas y son considerados como empleados de las organizaciones. Algunos a tono de broma señalaban que los tienen de conserjes. Las organizaciones no les permiten incidir en los procesos organizativos, en el mejor de los casos, los técnicos son puestos a realizar gestiones ante algunas dependencias gubernamentales.

Otra razón que ha propiciado esta situación es la limitada preparación de los técnicos en procesos organizativos. ¿Cómo pedir que los técnicos tengan una participación más activa si no tienen la preparación adecuada?

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

Las funciones que han realizado técnicos PROFEMOR son inquietantes por el poco alcance que han tenido en los procesos organizativos. La gran amplitud de posibilidades del programa no debe ser fuente de laxitud total. Es a partir de convenios muy claros con compromisos precisos como se podría mejorar.

Un área de oportunidad es apoyar a las organizaciones en la formalización o legalización de las mismas, que pueden demandar una cantidad importante de recursos.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

El presente capítulo presentará un análisis de la magnitud de los impactos derivados de las inversiones del Programa de Desarrollo Rural en las unidades de producción y organizaciones económicas a partir de la muestra de beneficiarios que se ubicaron dentro de los ejercicios 2002 y 2004. El análisis considerará por otra parte los impactos asociados a procesos operativos, problemática asociada al medio rural, el tipo de productor beneficiario del programa, así como el tipo de apoyo otorgado.

Los indicadores a evaluar se basan en la Guía Metodológica para la evaluación, de tal forma que se consideran los impactos asociados al ingreso, empleo, inversión y capitalización, producción y productividad, innovación tecnológica, integración de cadenas agroalimentarias, el desarrollo de capacidades de los beneficiarios, el desarrollo de las organizaciones entre otros aspectos.

4.1. Tipología de beneficiarios del Subprograma PAPIR

La tipología de beneficiarios de los ejercicios 2002 y 2004 establecida de acuerdo a la metodología FAO, se expone en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1. Tipología por beneficiarios del PDR en el Estado de San Luis Potosí por porcentaje total por sector

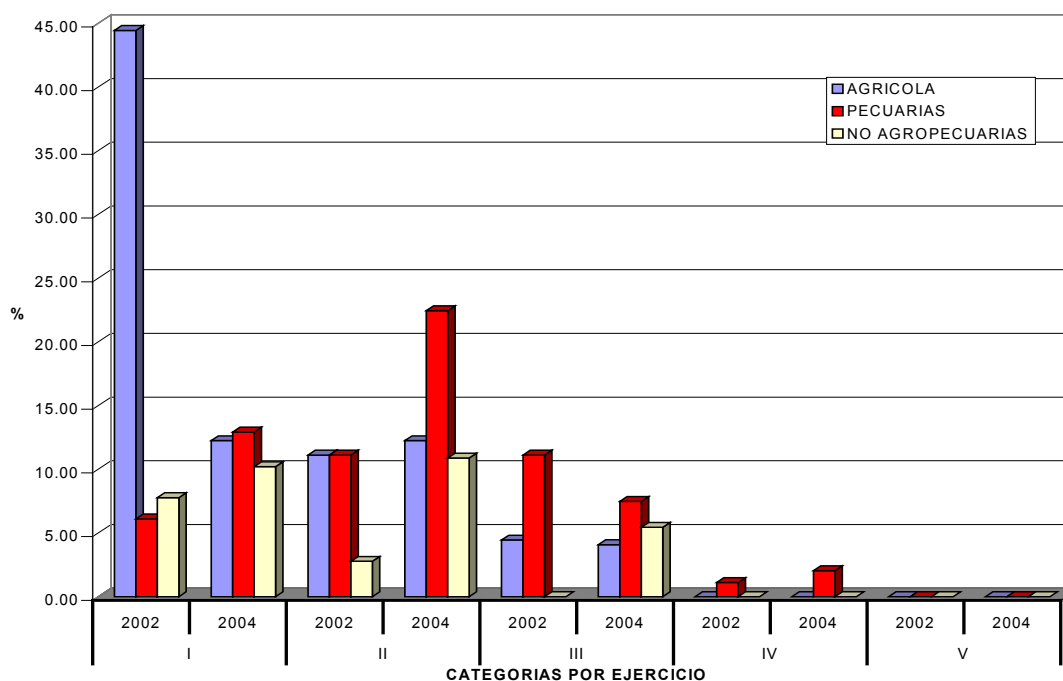
2002						
SECTOR	TIPO I %	TIPO II %	TIPO III %	TIPO IV %	TIPO V %	TOTAL %
AGRICOLA	44.44	11.11	4.44	-	-	60.00
PECUARIO	6.11	11.11	11.11	1.11	-	29.44
NO AGROPÉCUARIO	7.78	2.78	-	-	-	10.56
TOTAL	58.33	25.00	15.56	1.11	-	100.00
2004						
SECTOR	TIPO I %	TIPO II %	TIPO III %	TIPO IV %	TIPO V %	TOTAL %
AGRICOLA	12.24	12.24	4.08	-	-	28.57
PECUARIO	12.93	22.45	7.48	2.04	-	44.90
NO AGROPÉCUARIO	10.20	10.88	5.44	-	-	26.53
TOTAL	35.37	45.58	17.01	2.04	-	100.00

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y cálculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

En el ejercicio 2002 el 60% de los proyectos beneficiados se dirigieron principalmente a la producción agrícola, mientras que esta proporción decae para el 2004, donde los beneficiarios por proyectos agrícolas fueron de solo el 28.57%, el caso opuesto para el ejercicio 2004 donde se dio el proceso de la municipalización y los proyectos más apoyados fueron pecuarios con 44%, mientras que en el ejercicio 2002 este porcentaje apenas ascendía a 29.44%. Para el 2004 también crecieron los proyectos de apoyo a actividades no

agropecuarias con un porcentaje del total de 26.53% en comparación con el 2002, donde el porcentaje indicaba solo 10.52%.

Figura 4.1. Tipología de los productores beneficiarios comparativa de los ejercicios 2002 y 2004 del PDR en San Luis Potosí



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

La tipología de los productores beneficiarios de acuerdo a la muestra obtenida se concentra principalmente en los niveles I al III. La mayor parte de la tipología agrícola se ubica en el nivel I, donde se presentan pequeños productores con poca cantidad de tierra y generalmente de temporal dedicados a cultivos básicos y a la producción de café, por lo regular carecen de maquinaria y equipo para su trabajo, la aplicación del apoyo se dirige principalmente a implementos agrícolas y hacia componentes de transformación como los patios de secado para el beneficiado de café. Para el ejercicio 2004, la tipología se encuentra proporcionalmente distribuida entre los niveles I, II y III. Siendo nuevamente el componente mas solicitado los implementos agrícolas, aunque aparecen en esta ocasión apoyos de paquetes tecnológicos y equipamiento e infraestructura para la transformación de la producción especialmente dedicada al de piloncillo granulado y beneficio de café.

El sector pecuario tiene una distribución mas uniforme, donde en el ejercicio 2002 la tipología se ubica en los niveles II y III. Los productores se dedican principalmente a la producción de ganado mayor, en donde se concentran pequeños hatos donde los productores cuentan entre uno y siete bovinos por cada uno. En este sentido, los componentes apoyados se dirigen principalmente en mejorar el hato tanto en cantidad como en calidad, no obstante al considerar el costo de los apoyos recibidos por productor, apenas le alcanza para agregar uno o dos animales más a su hato. Cabe destacar que la producción ganadera se lleva a cabo bajo ciertas limitantes tecnológicas y de recursos, lo que hace que el objetivo final del productor sea producir becerros y venderlos a engordadores de ganado que son quienes

verdaderamente obtienen las ganancias. En el ejercicio 2004, destaca el nivel II de los beneficiarios del sector pecuario, no obstante los apoyos se siguen dirigiendo hacia la adquisición de hembras y sementales.

Las actividades no agropecuarias sitúan a sus beneficiarios de ambos ejercicios entre los niveles I y II. Los productores identificados dentro de esta tipología, generalmente se ubican en pequeños negocios de carácter artesanales con niveles tecnológicos muy básicos y producción limitada destacando las tortillerías, molinos de nixtamal y talleres de costura. Los giros comerciales también son pequeños.

El Estado de San Luis Potosí está considerado entre los índices de marginalidad más altos del país, de este modo no es de sorprenderse que los apoyos hayan sido dirigidos hacia la población de tipo I y II. En el ejercicio 2002, hubo una clara tendencia hacia el apoyo a la producción agrícola, especialmente para la transformación de café. Esto tiene un indicativo que se pretendía favorecer la integración de los productores a las cadenas agroalimentarias, lo que beneficiaría su integración al mercado y de este modo se estarían logrando los objetivos planteados en el PDR, no obstante, al tratar de integrar a los productores a las cadenas agroalimentarias, también debe acompañarse de un proceso de capacitación técnico y organizativo que les permita verdaderamente tener el acceso competitivo a los mercados a los cuales se pretende llegar, caso contrario los productores difícilmente obtendrían mejoras. Para el caso del ejercicio 2004, se puede considerar que los apoyos se dirigían en mayor proporción a atención a la demanda en donde efectivamente el PDR tuvo una dirección más social que económica, destacando el hecho que los apoyos iban más acordes a satisfacer al mayor número de beneficiarios posibles, generado con esto proyectos de mucho menor impacto.

4.2. Percepción de los beneficiarios.

De acuerdo a la muestra obtenida en el año 2002, el 76.60% de los individuos entrevistados manifestó haber recibido su apoyo, mientras que en el caso del año 2004, el porcentaje de recepción es mayor 87.5% (ver anexos)²⁷. Estas cifras son altas, pero aun así es preocupante que 23.4% y 12.5% respectivamente no hayan recibido los apoyos por diversas causas. Esto no quiere decir que no se entregó el apoyo, sino que en particular la persona entrevistada no lo obtuvo. De quienes no recibieron apoyo en 2002 (21.5%), la mayoría de ellos (8.8%) no sabían la causa por la cual no lo recibieron, seguido por aquellos que no recibieron el aviso de asignación (3.9%) y por quienes informaron que el apoyo se lo habían quedado solo uno o unos de los miembros del grupo²⁸. En el 2004 un 12.5% de los beneficiarios no recibieron apoyo, principalmente, porque uno de los miembros del grupo se quedó con el apoyo (4.2%) o desconoce la causa (3.6%).

Cabe destacar que en el ejercicio 2004 se dió la municipalización, donde los grupos elegidos para recibir el apoyo fueron seleccionados por el Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable. La modalidad de grupo típico fue la más recurrente en ambos ejercicios con 83.43% en 2002 y 91.79% en 2004. Esto no quiere decir que los apoyos no se hayan repartido a los productores, sino que se formaron grupos simulados por parte de los productores y técnicos PSP para que pasara la solicitud. Las razones predominantes por las que los productores no se recibieron los recursos se muestran en el cuadro

²⁷ En los anexos se incluye un reporte detallado de los beneficiarios que reportaron que no recibieron apoyo.

²⁸ Se incluye un anexo con una explicación más detallada de las razones por las cuales no recibieron el apoyo.

Cuadro 4.2. Razones por las cuales no se recibió el apoyo para los ejercicios 2002 (n=49) y 2004 (n=21)

Causa	Ejercicio 2002 %	Ejercicio 2004 %
No recibió aviso de asignación	18.37	-
Se le asigno el apoyo pero no ha podido dar parte del dinero	2.04	14.29
Recibió aviso de asignación y aportó su parte de dinero pero aun no recibe el apoyo	4.08	14.29
El apoyo lo utiliza o se lo quedo el representante u otros miembros del grupo	14.29	33.33
Desconoce la causa por la que no lo ha recibido	40.82	28.57
Por incumplimiento del proveedor	2.04	-
Otra causa	18.37	9.52

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

En la revisión que hizo la EEE de los expedientes 2002 se observaron varios expedientes donde una misma persona firmaba todos los renglones de la lista. Comparando las firmas de las credenciales de elector tampoco coincidían.

El 63.3% de los proyectos aprobados en el ejercicio 2002 se dirigieron a grupos prioritarios, Un importante porcentaje de beneficiarios provienen de grupos de extracción indígena, 75.17% en 2002 y 91.18% para el 2004. Mientras que en el 2004, el 60% de los proyectos se dirigieron a grupos prioritarios donde el 53.4% se dirigieron a apoyar grupos indígenas.

La edad promedio de los beneficiarios para el año 2002 fluctúa en los 50.6 años cumplidos, mientras que para el ejercicio 2004 la edad disminuye a 46.2 años cumplidos en promedio. La escolaridad promedio de los beneficiarios en el 2002 es de 4.5 de estudios, en el caso del 2004, la escolaridad es mayor llegando a cubrir casi el total de la educación primaria con 5.91. Cabe destacar que en cuanto a los dos ejercicios, el nivel de estudios de las mujeres fue superior al de los hombres, presentándose 5.22 años y 6.05 en el 2002 y 2004 respectivamente.

El 42.22% de quienes recibieron su proyecto utilizaban componentes similares a lo recibido en el 2002, mientras que en el 2004, este porcentaje se incrementó a 52.38% por aquellos que utilizaban componentes similares y el 84.42% de esta población utilizaba componentes de su propiedad.

Cuadro 4.3. Cantidad de componentes recibidos por parte del PDR para los beneficiarios de este programa de los ejercicios 2002 (n=180) y 2004 (n=147)

Cantidad de componentes recibidos	Ejercicio 2002	Ejercicio 2004
	Porcentaje (%)	Porcentaje (%)
1	75.56	85.03
2	20.56	10.88
3	1.67	4.08
4	1.11	-
5	0.56	-
6 o mas	0.56	-
Total	100.00	100.00

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

El 75.55% de los beneficiarios ha recibido por lo menos un componente de apoyo del programa de desarrollo rural en 6 años para el 2002, mientras que para el 2004 es el 85%. Para el caso de los proyectos agrícolas el 42.35% se han dirigido para componentes de producción primaria y el 43.5% para la transformación sobretodo para el procesamiento del café y la caña. En este mismo rubro para el año 2004, el 87.5% de los componentes recibidos se centra en la producción primaria. En el caso de las actividades pecuarias, los apoyos se dirigen principalmente a la actividad primaria en un 100% en el 2002 y en un 98% en el 2004. Para el caso de las actividades no agropecuarias, los componentes apoyados están dirigidos hacia actividades productivas 89.47% en 2002 y 100% en 2004.

El 75% y 72.11% de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rurales en 2002 y 2004 respectivamente recibieron apoyo de otros programas, siendo los que aparecen con mas frecuencia el PROCAMPO y OPORTUNIDADES

4.2.1. Permanencia del apoyo del Subprograma PAPIR

El impacto de la permanencia de los apoyos se centra en el ejercicio 2002, desde luego porque el 2004 es aun muy reciente. Los proyectos adjudicados en ambos ejercicios son primordialmente para bienes de capital. De este grupo de beneficiarios el 93.33% conservan el bien de capital recibido. El 72.46% de apoyos recibidos lo usan del 76 al 100% de su capacidad. Cabe mencionar que el 10.78% de estos beneficiarios actualmente no lo esta usando, son diversas las razones por las que no se ha estado utilizando el apoyo, tales como el hecho de haber terminado su vida productiva; en otros casos, los beneficiarios señalaron hubieron muchos problemas para echar andar proyectos como los de transformación de café y de producción de aves debido a la falta de asesoría técnica oportuna y adecuada, aunado a problemas de índole organizativo y administrativo.

A los beneficiarios del ejercicio 2004 se les cuestionó sobre la oportunidad y calidad de los apoyos recibidos. En este sentido, el 51.7% consideró que la oportunidad con la que

recibieron los apoyos fue buena, sobretodo comparado con años anteriores piensan que en esta ocasión se tardó en llegar mucho menos el apoyo. Los beneficiarios destacan también que uno de los factores que facilitó este evento fue que consideran que el trato fue ahora más directo. La opinión de los beneficiarios respecto a la calidad de los apoyos fue que el 48.98% de los apoyos fue de buena calidad, el 11.56% de muy buena calidad y el 10.88% consideran como mala calidad. Los beneficiarios explican que tuvieron oportunidad de elegir en la mayoría de los casos el componente recibido a su entera satisfacción. Mientras que el restante 27.2 no tuvo opinión al respecto.

Adicionalmente, los productores encuestados manifestaron que aun sigue habiendo muchos tramites para la obtención del proyecto, sin embargo, notaron una mejora en el proceso de municipalización, ya que se pidieron menos requisitos y los trámites fueron más rápidos.

4.3. Impacto de PAPIR en el ingreso y en el empleo de los beneficiarios

Uno de los objetivos importantes planteados por el programa de PAPIR es que los proyectos de inversión apoyados, realmente tengan un impacto favorable en la economía de las familias de los beneficiarios, asociado a la generación de empleos tanto dentro del seno familiar como en la contratación de empleos directos e indirectos ligados al funcionamiento de la unidad de producción.

De acuerdo a los componentes recibidos por el subprograma, el sector agrícola en el 2002, recibió en un 51% componentes para mejorar la producción primaria, mientras que en un 41% se dirigió hacia la transformación y solo el 6% se dirigió hacia la actividad poscosecha. La producción agrícola primaria en ambos ejercicios se orientó principalmente a la producción de granos y semillas en un 43%, mientras que el sector de transformación se basó principalmente en el beneficiado del café.

4.3.1. Ingreso

Solo una quinta parte de los beneficiarios (20.01%) reportaron que aplicaron el apoyo a cultivos. La superficie cultivada antes de la llegada de los apoyos para la mayoría de los cultivos se mantuvo constante hasta después del apoyo, no obstante los cultivos de maíz amarillo, alfalfa, chile y naranja se reportó un porcentaje apoyado por el PDR que va desde el 25% al 100%.

Cuadro 4.4. Impacto en la superficie de los terrenos de cultivos cíclicos y perennes para beneficiarios del ejercicio 2002 (n=46)

Tipo de Cultivo	No. de cultivos			Superficie total			Superficie promedio por cultivo		
	AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
Perennes no cosechados	2	2	0.0	18	18	0.0	8.8	8.8	0.0
Cíclicos y perennes cosechados sin costos de producción	31	25	-19.4	128	127	-0.7	4.1	5.1	23.1
Cíclicos y perennes cosechados con costos de producción	17	18	5.9	70	73	3.8	4.1	4.1	-1.9
Total	50	45	-10.0	216	218	0.8	4.3	4.8	12.0

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

AA.- Antes del apoyo, DA.- Después del apoyo

De acuerdo a los datos obtenidos en las encuestas aplicadas, los cultivos cíclicos y perennes cosechados con información sobre los costos de producción tuvieron un aumento del 3.8% en la superficie total en relación a antes del apoyo. No obstante, la superficie promedio por cultivo de los cíclicos y perennes cosechados sin información de costos creció en un 23.1%.

Los rendimientos de los cultivos en términos generales han tenido un crecimiento, destacándose el cultivo del café con un 66.6%, el maíz blanco con un 25.81% y la naranja con un porcentaje de crecimiento del 21.4%. Cabe destacar que los cultivos que reportaron crecimiento en sus rendimientos después del apoyo debido a Alianza para el Campo fueron la caña de azúcar, chile, frijol, naranja, maíz amarillo, pastos y otras especies vegetales.

Los precios aumentaron en términos generales del año 2002 a la fecha, no obstante, uno de los cultivos que mas diferencia tiene en sus precios de venta entre un periodo a otro es el café, cabe considerar que hace dos años el precio del café estaba por debajo de \$1,000.00 pesos la tonelada, actualmente el precio promedio de este grano aromático subió hasta los \$8,500.00 pesos por tonelada, paradójicamente este año donde mejoró el precio, la producción del café tuvo un descenso importante derivado de varias circunstancias asociadas al bajo nivel tecnológico aplicado por productores que no han podido controlar algunas enfermedades como la broca. Por otro lado, otros cultivos que crecieron significativamente fueron los pastos cultivados de corte en un 100%, la caña de azúcar con un porcentaje de aumento de precio de 56.6%, la calabacita 33% y el maíz amarillo con 23.2%. Cabe destacar que la naranja que es uno de los cultivos mas importantes en la producción del Estado su precio recibe varias fluctuaciones, aunque se observa una tendencia de crecimiento muy ligero del 8%. Cabe destacar que el efecto del incremento en los precios se ubica en el ingreso neto al aumentar los precios más que el aumento de los costos.

Ingresos actividades agrícolas primarias

Los ingresos para las actividades agrícolas fueron medidos para los cultivos cíclicos perennes que presentaron y no presentaron datos sobre sus costos de producción y fueron medidos para los cultivos de caña de azúcar, café, calabacita, naranja, nopal, frijol, maíz blanco, maíz amarillo, maíz forrajero, chile, jitomate, pastos de corte, otras especies agroindustriales y otros forrajes. En el caso del ingreso bruto por hectárea se tuvo un

aumento significativo en los cultivos cíclicos y perennes cosechados con información de los costos de producción, donde se alcanza un crecimiento del 38.4 %. No obstante, los costos promedio por hectárea subieron en un 17%. El impacto mayor es sin duda el aumento de 112.1% en el ingreso neto por hectárea de los cultivos cíclicos y perennes cosechados con costos de producción.

Cuadro 4.5. Distribución del ingreso bruto por hectárea, costo promedio por hectárea e ingreso neto por hectárea en cultivos cíclicos y perennes. (n=46)

Tipo de Cultivo	Ingreso bruto por ha			Costo promedio por ha			Ingreso neto por ha		
	AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
Perennes no cosechados	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cíclicos y perennes cosechados sin costos de producción	735	741	0.8	-	-	-	-	-	-
Cíclicos y perennes cosechados con costos de producción	3,030	4,193	38.4	2,361	2,775	17.5	669	1,418	112.1

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

AA.- Antes del apoyo, DA.- Después del apoyo

Los ingresos sufrieron aumentos favorables sobretudo en los cultivos cíclicos y perennes cosechados que informaron sus costos de producción, donde el porcentaje de los ingresos netos que tuvieron los productores aumentaron y fueron mayores a los aumentos en el porcentaje de los costos de producción.

Cuadro 4. 6 Ingreso bruto total, costos totales de producción e ingreso neto total en cultivos cíclicos y perennes (n=46)

Tipo de Cultivo	Ingreso bruto total			Costo total			Ingreso neto total		
	AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
Perennes no cosechados	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cíclicos y perennes cosechados sin costos de producción	94,095	94,187	0.1	-	-	-	-	-	-
Cíclicos y perennes cosechados con costos de producción	213,006	306,105	43.7	166,000	202,595	22.0	47,006	103,510	120.2

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

AA.- Antes del apoyo, DA.- Después del apoyo

Por otro lado, los ingresos promedio netos por productor aumentaron en un 120% después de recibir los recursos en contraste con el aumento en los costos promedio por productor de 22%.

El aumento en la producción depende del cultivo que se trate, cabe destacar que los productores hacen un seguimiento de precios que por el que muchas ocasiones pueden

pronosticar mejores precios. La productividad tuvo un mayor aumento asociado a la mejora tecnológica propuesta en los proyectos como la incorporación de implementos agrícolas. No obstante cabe destacar que los precios en la mayoría de las ocasiones se rigen por mercados regionales y nacionales o como en el caso del café que depende del mercado internacional.

Los proyectos con mayores recursos de inversión en la producción agrícola destacan los cultivos de alfalfa, chile y pastos de corte. Los ingresos de este tipo de proyectos tienen una importante participación del programa con un 23.7% de aumento.

Ingresos por actividades agrícolas no primarias

Las actividades poscosecha, se enfocaron en los cultivos agroindustriales básicamente el café dirigiéndose principalmente al acopio y empaque del producto.

Cuadro 4.7. Impactos en el ingreso de las actividades agrícolas poscosecha antes y después del apoyo de PDR (n=5)

Ingreso Bruto Total			Costo Total			Ingreso Neto Total		
AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
4,730.00	20,400.00	331.29	3,950.00	7,400.00	87.34	780.00	13,000.00	1,566.67
Ingreso Bruto Promedio			Costo Promedio			Ingreso Neto Promedio		
AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
946	4080	331.28	790	1480	87.34177	156	2600	1566.667

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y cálculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

AA.- Antes del apoyo, DA.- Después del apoyo

El ingreso bruto total subió en un 331.29%, creciendo más que los costos totales de producción que aumentaron en un 87.34% de este modo se tuvo un impacto en el ingreso neto por arriba del 1500%. Cabe destacar que el precio del café en grano sube de precio para este año, lo que de alguna manera favorece que se disparen los ingresos netos.

Las actividades de transformación agrícolas abarcaron el 22.55% de la población agrícola del ejercicio 2002. Estas actividades están dirigidas principalmente a los cultivos agroindustriales en un 94.6% enfocándose al beneficiado de café.

Cuadro 4.8. Impactos en el ingreso de las actividades agrícolas de transformación antes y después del apoyo del PDR 2002 (n=38)

Ingreso Bruto Total			Costo Total			Ingreso Neto Total		
AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
189,747	271,863	43.3	193,114	195,992	1.5	-3,367	75,871	2253.7
Ingreso Bruto Promedio			Costo Promedio			Ingreso Neto Promedio		
AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
5128.30	7347.64	43.28	5219.30	5297.08	1.49	-91	2050.56	2252.7

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y cálculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

AA.- Antes del apoyo, DA.- Después del apoyo

Los ingresos netos en las actividades agrícolas de transformación antes de los apoyos reportan pérdidas, por el contrario, después que se da el apoyo, reportan ganancias. El apoyo de Alianza fomentó la mejora en la presentación y calidad del producto lo que les abre mayores horizontes de mercado que ofrecen la posibilidad de disminuir el intermediarismo y mejorar la calidad del producto. Solo se reportaron como productos transformados el café en el cual su precio en el 2002 fue muy bajo, en la actualidad, el precio del café aumentó.

Los principales beneficios de las actividades agrícolas no primarias observados fueron el mejoramiento de la calidad de los productos en opinión de un 46.9%, adjudicándole este cambio en un 50% debido a la participación de Alianza, por otro lado, el 22.4% mencionó que mejoraron los precios de sus productos derivados de un 17% del apoyo de Alianza.

Aquí es necesario señalar que si bien se apoyaron las actividades primarias de transformación, prácticamente no se encontraron apoyos dirigidos a la comercialización de productos, que sin duda es el mayor problema para los productos agrícolas primarios y transformados.

Otro aspecto importante es que algunos de estos apoyos fueron recibidos por personas que no estaban relacionadas con la fase primaria. Por ejemplo, algunos de los que recibieron apoyo para beneficio de café no tiene plantaciones de café.

Ingreso por Actividades pecuarias

La producción de bovinos representa la mayor parte de la producción pecuaria con el 67%, seguido muy por detrás de la producción de ovinos que representó el 21%

Cuadro 4.9. Impactos en el ingreso de las actividades pecuarias antes y después del apoyo del PDR 2002 (n=47).

No. de Productores	Ingreso bruto promedio			Costo promedio			Ingreso neto promedio		
	AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
Sin costos	176,728	233,818	32.3						
Con costos	142,868	164,088	14.9	109,564	102,500	-6.4	33,305	61,588	84.9
Total	160,534	200,469	24.9						

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y cálculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

AA.- Antes del apoyo, DA.- Después del apoyo

De los encuestados que no reportaron datos de sus costos de producción, sus ingresos brutos promedio aumentaron un 32.3%, mientras que aquellos que indicaron sus costos de producción aumentaron 14.9% sus ingresos brutos entre antes a después del apoyo. Cabe destacar que los costos promedio descendieron en un 6.4%, por lo que el ingreso medio promedio tuvo un impacto mayor a 84%. Estos resultados se pueden relacionar con el aumento de 90.6% en las unidades de producción, de las cuales el 64.21 % se deben al apoyo del PDR; asociado también con el aumento en los rendimientos productivos del 32.59%, de lo cual se adjudica que el cambio favorable se debió a Alianza para el Campo en un 53.17%.

Actividades no agropecuarias

Las actividades no agropecuarias se encaminaron en un 85.71% al sector productivo y el 14.29% para actividades sin fines comerciales, encontrándose una amplia variedad de trabajos y pequeños negocios, tales como misceláneas, restaurantes, tortillerías, artesanías, panaderías y otros.

Cuadro 4. 10 Impactos en el ingreso de las actividades No agropecuarias antes y después del apoyo del PDR del ejercicio 2002 (n=12)

Ingreso Bruto Total			Costo Total			Ingreso Neto Total		
AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
189,400.00	520,890.00	175.02	91,118.00	472,376.98	418.42	98,282.00	48,513.02	-50.64
Ingreso Bruto Promedio			Costo Total Promedio			Ingreso Neto Promedio		
AA	DA	%	AA	DA	%	AA	DA	%
15,783.33	43,407.50	175.02	7,593.17	39,364.75	418.42	8,190.17	4,042.75	-50.64

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y cálculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

AA.- Antes del apoyo, DA.- Después del apoyo

De acuerdo a los ingresos brutos y costos de producción reportados en la encuesta para este tipo de actividad no agropecuaria, los ingresos netos reportan una baja en la proporción de ingresos de antes a después del apoyo en un 50%.

4.3.2. Empleo.

Los principales cultivos que mas jornales utilizaban antes de recibir apoyo, en promedio por unidad de producción es el nopal en primer lugar con 2700 jornales en promedio por UPR, seguido de la naranja con 563, caña de azúcar con 322, chile con 228 y frijol con 210 se observa que antes del 2002 en cuanto al aumento de jornales contratados después del apoyo, solo aumentó el cultivo de chile en un 4% y el maíz amarillo con un 3.97%, siendo en este ultimo cultivo donde se expresó un cambio derivado del apoyo del PDR.

Se puede considerar que el número de empleos generados del 2002 a la fecha en la actividad agrícola primaria, se mantiene prácticamente igual. El aumento en la cantidad de empleos encauzados por el apoyo de Alianza es aun poco significativo. De acuerdo a la opinión de los entrevistados esto se debe principalmente a los altibajos en los precios ofrecidos en el mercado aunado con la baja rentabilidad en la producción. Dos ejemplos claros de esta citación son los cultivos de café y naranja. En muchas ocasiones ante los precios tan bajos al productor no le conviene emplear demasiada mano de obra en sus predios cultivados, sobretodo en la cosecha.

En las actividades de transformación agrícola hubo un ligero aumento de 1.12 empleos antes del apoyo a 1.16 empleos por beneficiario después de recibir el apoyo.

La actividad pecuaria se puede afirmar que el número de empleos se mantuvo estable observándose una ligera tendencia al crecimiento de 1.39%. La especie que mas jornales aporta y por ende mas empleos genera son los bovinos con un 81.47%, seguido de la producción de caprinos con 15.76%.

Los jornales para actividades no agropecuarias subieron un 17% por el apoyo del PDR para el campo los empleos contratados por productor asciende a 1 en promedio.

4.4 Capitalización de la unidad de Producción

Estos indicadores señalan la obtención, deterioro o pérdida en los bienes de capital tanto en activos como la maquinaria, equipos e implementos agropecuarios maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones como en el número de animales²⁹ y plantaciones

Cuadro 4.11. Capitalización de la maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones totales de los ejercicios 2002 (n=121) y 2004 (n=147).

Maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones Ejercicio 2002			Maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones Ejercicio 2004		
AA (\$)	Capitalización PA(\$)	Capitalización PA / AA	AA (\$)	Capitalización PA(\$)	Capitalización PA / AA
2,139,064.00	10,132,164.00	4.74	9,751,239.00	7,208,187.00	0.74

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA-FAO.

AA.- Antes del apoyo, PA Capitalización por Alianza para el Campo, Capitalización PA/AA, Índice de Capitalización por Alianza para el Campo.

La capitalización de la maquinaria, equipo e instalaciones creció en un rango de 4.74% debido al apoyo del PDR para el campo en el ejercicio 2002, mientras que para el ejercicio 2004, el cambio fue por debajo del índice antes del apoyo indicando una pérdida en bienes de capital.

Cuadro 4.12. Capitalización del valor de los animales totales de los ejercicios 2002 (n=41) y 2004 (n=21).

Animales Ejercicio 2002			Animales Ejercicio 2004		
AA	Capitalización PA	Capitalización PA / AA	AA	Capitalización PA	Capitalización PA / AA
3,616,811.00	1,436,302.00	0.40	44,754,685.00	2,611,050.00	0.06

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA-FAO.

AA.- Antes del apoyo, Capitalización por Alianza para el Campo, Capitalización PA/AA, Capitalización por Alianza para el Campo

La capitalización de los animales debido al apoyo de Alianza en el ejercicio 2004 es poco relevante, sobretodo con relación a los bovinos donde la cantidad de animales apoyados en comparación con el capital de los productores antes del apoyo.

²⁹ Número de animales transformados a unidades bovinas de acuerdo a la metodología propuesta por UA-FAO

Cuadro 4.13. Capitalización del valor de las plantaciones totales de los ejercicios 2002 (n=14) y 2004 (n=14)

Plantaciones Ejercicio 2002			Plantaciones Ejercicio 2004		
AA	Capitalización PA	Capitalización PA / AA	AA	Capitalización PA	Capitalización PA / AA
200,730.00	189,120.00	0.94	1,312,968.00	1,978,210.00	1.51

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002 y calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

AA.- Antes del apoyo, Capitalización por Alianza para el Campo, Capitalización PA/AA, Capitalización por Alianza para el campo

El índice de capitalización en el 2004 creció en 1.51 debido a Alianza, contrario al ejercicio 2002 donde el índice es desfavorable. Cabe destacar que en el 2002, las unidades de producción reciben mayor apoyo para la transformación y mantenimiento de terrenos de cultivo por lo que el impacto en las plantaciones por Alianza fue menor.

4.5. Impactos de PRODESCA

De acuerdo a los beneficiarios encuestados que recibieron el apoyo de PAPIR, solo el 25% de los beneficiarios del año 2002 manifestaron haber recibido por lo menos alguna vez el programa de PRODESCA, mientras que en el ejercicio 2004, se recibió solo el 36.05%. Los productores relacionan al técnico tanto aquellos que ofrecieron el servicio de diseño de proyectos como aquellos que hicieron talleres y dieron asistencia técnica

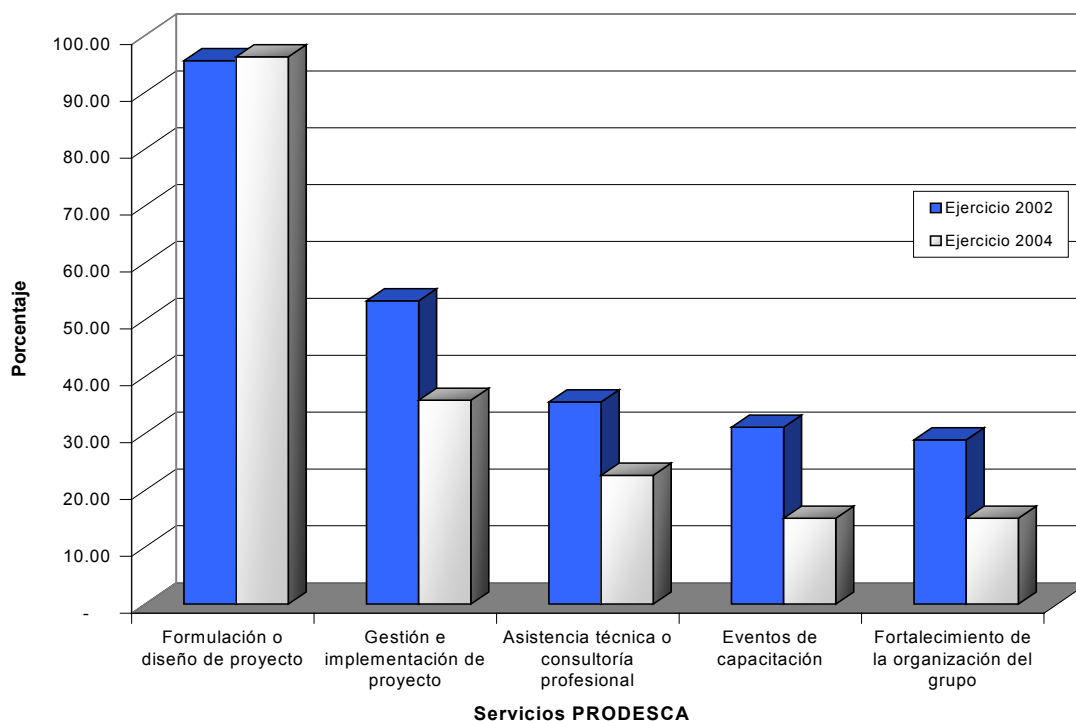
Cuadro 4.14. Porcentaje de servicios recibidos del programa PRODESCA para beneficiarios de los ejercicios 2002 (n=180) y 2004 (n=147).

Apoyo recibido	Ejercicio 2002	Ejercicio 2004
2002	46.91	-
2003	22.22	1.89
2004	11.11	98.11
Ha recibido el servicio una vez	88.89	98.11
Ha recibido el servicio dos veces	4.44	1.89
Ha recibido el servicio tres veces	6.67	-

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios de los ejercicios 2002 y 2004

Los beneficiarios del ejercicio 2002 reportan un mayor conocimiento de los servicios del programa PRODESCA, no obstante se pudieron ubicar casos en donde existe la confusión entre ubicar si el servicio recibido fue por parte de un técnico de este programa o de algún otro. Por otro lado, en el ejercicio 2004, identifican que recibieron el apoyo de este programa porque saben que fue un técnico quien les diseño el proyecto y que un porcentaje del monto asignado en su proyecto fue para su pago

Figura 4.2. Porcentaje por tipo de servicios PRODESCA para los ejercicios 2002 y 2004 en el Estado de San Luis Potosí



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios de los ejercicios 2002 y 2004

De acuerdo a la gráfica anterior, los servicios más solicitados son para formulación y diseño de proyectos, seguido de la gestión e implementación de proyecto (puesta en marcha). Cabe destacar que los beneficiarios también recibieron en los dos ejercicios servicios de asistencia técnica, eventos de capacitación y de fortalecimiento a la organización o grupo. Sin embargo, aquellos beneficiarios que no eran representantes de proyecto, generalmente tenían dificultad para distinguir si estos apoyos provenían de parte precisamente del Subprograma PRODESCA o de algún otro tipo de apoyo de asesoría técnica proveniente de instituciones gubernamentales. Otro de los detalles ubicados en la aplicación de las encuestas en relación al diseño de proyectos era que el técnico solo elaboraba el proyecto

El 48.89% de los beneficiarios que recibieron en el ejercicio 2002 los servicios de PRODESCA manifestaron la iniciativa de contratar al técnico ellos mismos u otro miembro de su grupo, mientras que el 46.67% dijo que fue por iniciativa de un funcionario gubernamental. Para el caso del ejercicio 2004, el 45.28% dijeron que la iniciativa de contratar a un técnico PRODESCA fue de un funcionario. Los productores saben que para tener acceso al recurso tienen que llenar una serie de requisitos entre ellos es la entrega de un proyecto, por eso es que al ser asesorados por funcionarios gubernamentales se les asigna un técnico para su elaboración.

No obstante, la elección del técnico fue realizada en un 53.33% en el 2002 y 60.38% en el 2004 por un funcionario gubernamental ya que según los productores ellos eran quienes conocían a los técnicos. El 40% 2002 dijeron haber elegido al técnico que les dio el servicio, mientras que en el 2004, solo el 24.53% dijeron haberlo elegido ellos mismos. Estos datos indican que hubo productores que tuvieron la capacidad para elegir al técnico con quien trabajarían.

El 62.22% de los beneficiarios del año 2002 y el 53.8% del ejercicio 2004 que recibieron PRODESCA opinan que el técnico PSP, contribuyó al éxito del proyecto, al fortalecimiento de la unidad de producción o al fortalecimiento de la organización del grupo, aunque el 24.44% en el 2002, tuvieron participación en la elaboración del proyecto, mientras que en el 2004, solo el 11.32% de este grupo de encuestados participaron en la elaboración del proyecto. No obstante, únicamente el 13.33% y el 7.55% de estos grupos de los ejercicios 2002 y 2004 respectivamente conocen los talleres de usuarios, por lo que menos del 8% de los beneficiarios del PRODESCA de ambos ejercicios tienen conocimiento de sus derechos como usuarios.

Cuadro 4.15. Calificación de los beneficiarios 2002 (n=45) y 2004 (n=53) del PRODESCA para los técnicos PSP.

Calificación sobre:	Malas		Regular		Buena		Muy buena	
	2002	2004	2002	2004	2002	2004	2002	2004
Conocimientos del técnico	6.67	5.66	44.44	37.74	46.67	39.62	2.22	1.89
Tiempo dedicado a apoyar al beneficiario	13.33	11.32	42.22	35.85	42.22	35.85	2.22	1.89
Oportunidad de los servicios prestados	8.89	7.55	46.67	39.62	42.22	35.85	2.22	1.89
Utilidad de los servicios	6.67	5.66	42.22	35.85	48.89	41.51	2.22	1.89

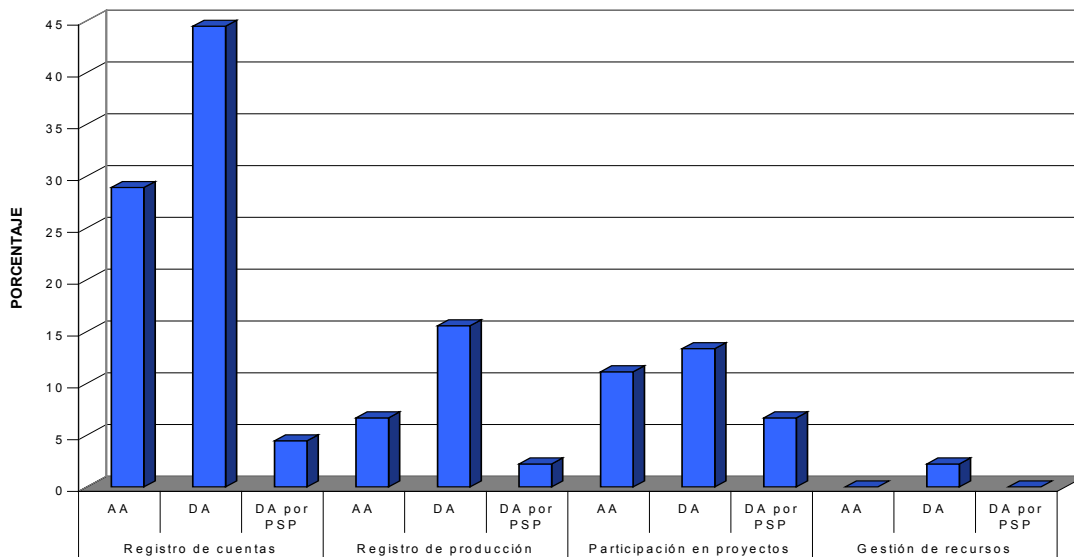
Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios de los ejercicios 2002 y 2004

Cuando se les cuestionó a los beneficiarios del PRODESCA sobre como calificarían los conocimientos del técnico PSP que les ofreció el servicio en relación al tiempo dedicado a apoyar al beneficiario, la oportunidad con la que recibieron los servicios y la utilidad de los servicios prestados, su opinión se centraba entre los rangos de regulares a buenos para ambos ejercicios, no obstante, la lógica para emitir esta calificación muchas veces se basaba en el hecho de que sí se recibió el recurso programado en el proyecto y se preparó la documentación y todo el proceso de gestión fue adecuado en tiempo y forma, pues entonces el trabajo del técnico estaba bien.

El 20.8% en el 2004 recibieron además apoyo de otras fuentes de financiamiento para asesoría técnica y el 18.75% lo utilizaron para crear fondos de garantía. En cuanto al 2002, los porcentajes son muy poco significativos.

Por otro lado, de acuerdo a los impactos antes y después del apoyo de las actividades administrativas, gerenciales y de gestión, para el ejercicio 2002, hubo mejoras considerables, sobre todo en el registro de cuentas subiendo casi 30% más que antes de recibir el apoyo, además de que también hubo impactos favorables en cuanto al registro de producción. No obstante el impacto después del apoyo con el trabajo del PSP aun es discreto. El trabajo del PSP tiene un mayor impacto proporcional en involucrar la participación de los productores en la elaboración de su proyecto. (Ver grafica 4.3)

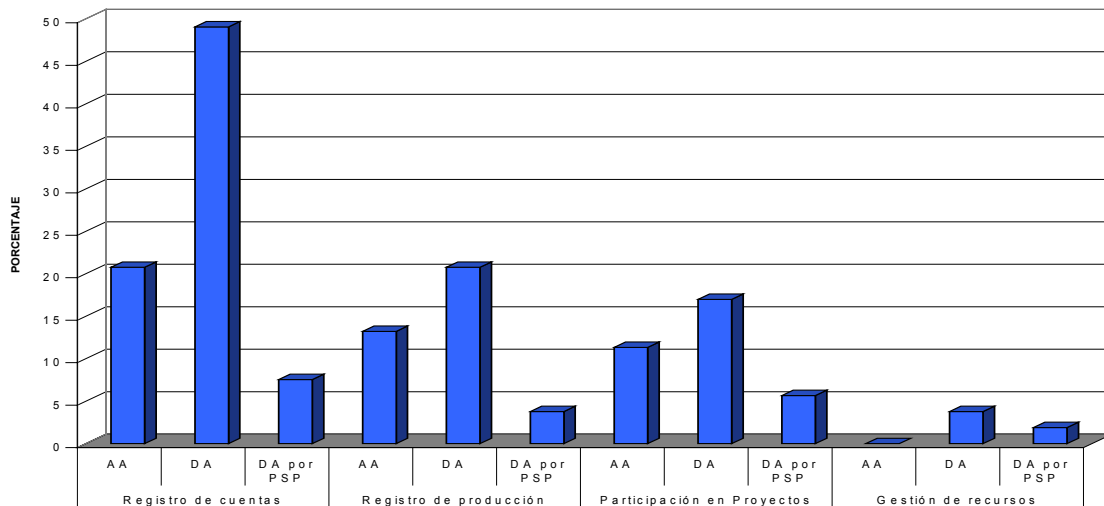
Figura 4.3. Impactos antes y después del apoyo de actividades administrativas, gerenciales y de gestión que realizan los beneficiarios del ejercicio 2002 y los impactos del PSP.



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2002
 AA.- Antes del apoyo, DA.- Después del apoyo, DA por PSP. Después del apoyo por trabajo del PSP

En cuanto al ejercicio 2004, se puede notar también un crecimiento en el registro de las cuentas por parte de los productores beneficiarios, por otro lado, hubo aumento en los demás impactos como en el registro de producción, participación de los productores en la elaboración de proyectos y en la gestión de recursos. Al igual que en el ejercicio 2002, los impactos por el trabajo del PSP empiezan apenas a notarse, especialmente en la participación para elaborar proyectos y en el registro de cuentas.

Figura 4.4. Impactos antes y después del apoyo de un PSP en actividades administrativas, gerenciales y de gestión de los beneficiarios del ejercicio 2004 y los impactos del PSP.



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2004
 AA.- Antes del apoyo, DA.- Después del apoyo, DA por PSP. Después del apoyo por trabajo del PSP

Cabe destacar que en ambos ejercicios no se tuvieron impactos en el financiamiento de otras instituciones para un proyecto productivo, lo que indica que el productor sigue teniendo como principal visión como fuente de apoyo a los programas de la Alianza para el Campo.

4.6. Impactos de PROFEMOR

Los impactos del programa de PROFEMOR se evalúan en función al trabajo hecho con las organizaciones económicas, sobre todo en el desarrollo de las mismas organizaciones tanto en su consolidación empresarial como su acceso a los mercados de consumo.

4.6.1. Desarrollo de organizaciones

El 16.11% de los beneficiarios entrevistados manifestaron pertenecer a una organización económica, mientras que para los beneficiarios del ejercicio 2004, solo el 5.44% manifestó pertenecer a alguna organización.

Las organizaciones económicas expuestas por beneficiarios del ejercicio 2002, generalmente han llevado a cabo más de dos reuniones en el último año (82%). Además el 82.8% de estos beneficiarios participó en la elección de sus respectivas mesas directivas. En cuanto a las pocas organizaciones ubicadas para el ejercicio 2004, el 87.5% han realizado más de 2 asambleas en el último año, mientras que el 75% ha participado en la elección directa de los miembros de su mesa directiva.

De los individuos que pertenecen a una organización económica, solo el 27.6% y 25% de los beneficiarios del 2002 y 2004 respectivamente recibieron apoyo de parte del programa PROFEMOR. Siendo los principales servicios obtenidos los encuentros talleres o cursos y las giras de intercambio y/o becas.

Solo el 25% de los beneficiarios PROFEMOR tuvieron el apoyo de un técnico proveniente de este programa, la iniciativa de contratar los servicios de este técnico PROFEMOR fue del mismo encuestado o de algún socio de sus grupos para ambos ejercicios. Consideran en un 66.7% que los conocimientos de los técnicos son buenos y que el tiempo dedicado a atender al grupo y la oportunidad de recepción del apoyo y la utilidad del mismo es buena. Para el caso del 2004 solo un beneficiario manifestó que su grupo se vio favorecido de un técnico PROFEMOR. El apoyo técnico de este programa se refiere más que nada a la organización del grupo de productores, tanto para la producción como para la comercialización, identificando necesidades en estos rubros.

4.6.2 Consejos Municipales para el Desarrollo Rural

El 59.44% de los beneficiarios 2002 tienen conocimiento de la existencia de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable, mientras que el 71.43% de los beneficiarios del ejercicio 2004 tienen conocimiento de la existencia de estos.

Cuadro 4.16. Opiniones sobre las funciones del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de beneficiarios de los ejercicios 2002 (n=98) y 2004 (n=99)

Opiniones del Consejo	Ejercicio 2002	Ejercicio 2004
Conocen las funciones del Consejo	65.42	68.57
Consideran útiles las actividades del Consejo	72.90	67.62
Reciben información sobre los temas tratados en las reuniones del Consejo	33.64	48.57
Participan o están representados en el Consejo	22.43	34.29
Conocen a los consejeros	35.51	61.90
Están enterados de la forma en que se eligen los consejeros	27.10	39.05
La solicitud de apoyo fue aprobada o revisada por el Consejo	25.23	59.05

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios de los ejercicios 2002 y 2004

Dentro de las principales opiniones que se expresan en cuanto al funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable, destaca que los beneficiarios piensan en su mayoría que las actividades del Consejo son útiles. Sin embargo, menos de la mitad de los beneficiarios reciben información sobre los temas tratados en las reuniones de Consejo, por otro lado el 34.29 % de los beneficiarios del 2004 se sienten representados en el Consejo mientras que los beneficiarios del 2002, a quienes se les cuestionó sobre las actividades del Consejo en la actualidad, solo el 22.43% piensan estar representados en el Consejo. Una diferencia palpable entre las opiniones de los dos ejercicios es el hecho de que el 61.90% de los beneficiarios conocen a los Consejeros, mientras que los beneficiarios del 2002 solo el 35.51% conocen a los Consejeros³⁰.

Cuadro 4.17. Calificación de los beneficiarios de los ejercicios 2002 (n=98) y 2004 (n=99) sobre el funcionamiento del Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable.

Opinión	Mala		Regular		Buena		Muy buena	
	2002	2004	2002	2004	2002	2004	2002	2004
Utilidad para apoyar a los beneficiarios de Alianza	2.60	2.13	19.48	18.09	68.83	69.15	9.09	10.64
Utilidad para apoyar a toda la población del municipio	2.67	3.26	36.00	32.61	50.67	51.09	10.67	13.04
Imparcialidad en la toma de decisiones	4.05	4.82	28.38	31.33	59.46	49.40	8.11	14.46
Capacidad de decisión sobre temas importantes	1.47	2.30	22.06	22.99	66.18	62.07	10.29	12.64
La representación de los consejeros	1.47	3.33	26.47	17.78	61.76	63.33	10.29	15.56

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios de los ejercicios 2002 y 2004

En cuanto a las calificaciones entre mala, regular, buena y muy buena expuestas por los beneficiarios sobre el funcionamiento de los Consejos Municipales de desarrollo Sustentable, evaluaron como bueno los puntos de la utilidad para apoyar a los beneficiarios de Alianza, utilidad para apoyar a toda la población del municipio, imparcialidad en la toma

³⁰ Aquí es importante aclarar que en el 2002 apenas se iniciaba la formación de los consejos municipales, sin embargo, la pregunta a los beneficiarios 2002 se les hace en el 2005 pidiéndoles que indiquen si conocen los consejos al momento de la entrevista, no si los conocían en el 2002.

de decisiones y capacidad de decisión sobre temas importantes y la representatividad de los Consejeros.

No obstante, la opinión de los servicios que reciben de Alianza a través del municipio en el caso del ejercicio 2002 piensan que la información 65%, recepción de solicitudes 57.78% y realización de tramites 46.67 son los mas importantes. Para el caso del ejercicio 2004 también consideran que recibieron apoyo de información 80.95%, recepción de solicitudes 76.19% y realización de tramites 61.9%. Cabe destacar que solo el 13.89% y 15.65% de los ejercicios 2002 y 2004 han recibido algún tipo de asesoría técnica a través del Municipio. Estos resultados indican una mayor participación del municipio en actividades relacionadas a la gestión de recursos, no obstante aun se muestra poca capacidad para atender necesidades de asistencia técnica.

4.6.3 Organizaciones Económicas

El 13.89% de los beneficiarios 2002 y el 8.84% del 2004, solicitaron el apoyo a través de una organización económica.

Cuadro 4.18. Datos sobre los casos de haber obtenido el apoyo a través de una organización económica para beneficiarios de los ejercicios 2002 (n=180) y 2004 (n=147)

Opinión de los beneficiarios	Ejercicio 2002	Ejercicio 2004
Solicitaron el apoyo a través de una organización económica	13.89	8.84
Constituyeron la organización para acceder al apoyo	40.00	38.46
Han integrado nuevas actividades en el grupo	68.00	69.23
La organización sigue vigente después del apoyo	96.00	100.00
Con igual número de miembros	29.17	61.54
Con mayor número de miembros	12.50	15.38
Con menor número de miembros	58.33	23.08
Utilizan el apoyo colectivamente	76.00	69.23

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios de los ejercicios 2002 y 2004

El 40% de los beneficiarios del 2002 y el 38.46% de los del ejercicio del 2004 que solicitaron el apoyo a través de una organización económica constituyeron la organización para acceder al apoyo. No obstante, los resultados expresan que se han integrado nuevas actividades dentro de los grupos de trabajo. Además de que las organizaciones aun permanecen vigentes.

El 58.33% de los beneficiarios del 2002 informan que las organizaciones económicas cuentan con un número menor de miembros, mientras que en el 2004 se mantienen iguales. Cabe destacar que la mayoría de los beneficiarios piensan que el apoyo solicitado se usa en forma colectiva.

4.7 Impactos del Desarrollo Rural en su Conjunto

De acuerdo a los resultados presentados en este capítulo, los apoyos fueron dirigidos principalmente a los grupos de tipología I y II. En el ejercicio 2002 se nota una tendencia hacia la incorporación de los productores a las cadenas agroalimentarias y productivas, mientras que en el ejercicio 2004 con la entrada de la municipalización, los apoyos se dirigieron principalmente en atención a la demanda.

Los mayores impactos que represento el programa de Alianza para el campo en cuanto al ingreso en el ejercicio 2002 fueron mejoras tecnológicas y en el caso del ejercicio 2004 de capitalización que permitieron una disminución en los costos de producción, de tal forma que se presentan mejoras en los ingresos netos. No obstante a estos factores hay que agregarle las tendencias en los precios de los mercados tanto regionales como nacionales e internacionales, así como los efectos de inflación y otros indicadores macroeconómicos. Los indicadores de empleo se mantuvieron constantes a pesar de incorporaciones tecnológicas, debido principalmente a la predominancia en el uso de mano de obra familiar.

Aun no se pudieron encontrar suficientes elementos que indiquen en verdad que hubo un impacto importante del programa PRODESCA en el desarrollo de los proyectos. Es todavía confuso para algunos productores identificar al programa y mas aun clarificar su utilidad mas allá de la realización de proyectos.

El otro programa de Desarrollo Rural PROFEMOR, en cuanto al fomento empresarial a través del técnico, tuvo un efecto casi imperceptible, donde problemas internos de operación redujeron su efectividad. Por otro lado si se noto un impacto en la participación del municipio en el proceso con los Consejos Municipales para Desarrollo Rural, dándoles mayor capacidad en las tomas de decisiones.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones que se presentan no son un resumen de la evaluación, sino los principales hallazgos de la evaluación, por lo que es indispensable consultar el informe. En la parte inicial del presente informe se puede encontrar un resumen ejecutivo.

Algunas de las recomendaciones presentadas en este capítulo ya fueron adelantadas en el cuerpo del informe, otras son resultado de la reflexión del conjunto del informe. En las recomendaciones de la evaluación también se recogen algunas de las recomendaciones hechas por los propios actores del programa.

5.1. Conclusiones

- Un aspecto que resultó sorprendente fue que muchos actores señalaran que la difusión del programa es limitada. Después de varios años de funcionamiento la EEE suponía que el programa y sus procedimientos eran ampliamente conocidos. Tal vez los cambios que ha tenido el programa en los últimos años hayan hecho que los beneficiarios potenciales no conozcan adecuadamente la forma de solicitar apoyos. La limitada difusión ha generado procesos clientelares porque solo algunos productores conocen bien como funciona el programa y saben como ocultar sus nombres entre las listas de beneficiarios ya que el control que se lleva en la UTOE solo lista a los representantes.
- Los procesos de planeación del PDR todavía son limitados en tiempo y forma debido a que los cuerpos colegiados como los CMDRS, los CDDRS y la CDR tienen una carga muy fuerte de seguimiento administrativo. Aunque por referencias de funcionarios se ha dedicado esfuerzos y tiempo adicionales para generar productos de planeación como líneas estratégicas y selección de proyectos a partir de los diseños previos.
- Uno de los avances más significativos en la planeación y operación del PDR es la garantía de invertir al menos el 60% de sus recursos en los grupos prioritarios y el 56% en cadenas productivas prioritarias (bovinos de doble propósito, caprinos, café, nopal y naranja). Esto le ha dado orientación a la política de Desarrollo Rural y permitió una mejor focalización de los recursos.
- En el 2004, prácticamente todos los recursos de PAPIR fueron canalizados a través de proyectos, eliminando la demanda libre, por lo menos de manera formal. Fue frecuente encontrar que los productores habían hecho solicitudes a demanda libre y después tuvieron que elaborar un proyecto para formalizar la demanda. Esto consumió recursos y esfuerzos para que al final los beneficiarios no trabajaran bajo el esquema planteado en el proyecto y se desintegraran como grupo una vez obtenido el apoyo.
- Los procesos de planeación y toma de decisiones se basan en información limitada. EL SISER y los otros sistemas informáticos proporcionan de manera insuficiente la

información necesaria para el sistema de toma de decisiones. Esta situación es producto de la falta de una cultura para tomar decisiones basadas en información. El resultado de esto es que las decisiones se toman basándose principalmente en la experiencia empírica, en posturas personales y en compromisos políticos y en mucho menos medida en información real, sistematizada, confiable, suficiente y adecuada.

- El balance entre la aplicación estricta de las Reglas de Operación y aprovechar la flexibilidad que otorga el programa llevaron a un cierto conflicto entre el CECADER y la UTOE en el ejercicio 2004. La EEE considera que hubo cierta razón en ambas instancias. Las Reglas de Operación no son inamovibles, pero tampoco se puede mandar una parte importante de los recursos de formación de capital social al rubro de proyectos especiales.
- El proceso de municipalización tuvo un éxito muy diferencial en los municipios debido a la capacidad de los Consejos Municipales para asumir sus funciones, cuando los Consejos asumieron esta responsabilidad se tuvieron resultados favorables para la población beneficiaria. Sin embargo, se debe entender que los problemas son parte inherente de toda curva de aprendizaje y la falta de capacitación para desempeñar sus actividades.
- Un aspecto que quedó claro fue que cuando los consejeros municipales fueron electos y respaldados por la población se logró una mayor defensa de los derechos de los beneficiarios. Lamentablemente, muchos de los Consejos Municipales fueron formados a instancia del presidente municipal o del técnico PROFEMOR. Esto hizo que los Consejos solo se abocaran a ser validadores de decisiones tomadas por otros y no en verdaderos cuerpos colegiados con capacidad de decisión.
- Los procesos de tramitación administrativa de las solicitudes han mejorado en calidad y tiempo, pero distan todavía de ser considerados como adecuados y eficientes. Las ventanillas tienen un período de apertura formal aun cuando prácticamente se trabaja y se reciben solicitudes todo el año. Todavía existen procesos internos que causan ineficiencias como la evaluación de los proyectos y procesos administrativos dentro de la UTOE, el retraso considerable de entrada del CECADER al proceso, y la colección de firmas para la aprobación de proyectos y pagos.
- Los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR no han tenido la integración necesaria para generar procesos de mayor alcance. El PAPIR se ha constituido en el centro de la operación del PDR cuando se tenía previsto que PRODESCA fuera el programa central de operación en torno al que girarían PAPIR y PROFEMOR. En PRODESCA se elaborarían los proyectos en donde se definirían las necesidades de inversión en capital físico que le correspondería financiar a PAPIR, las necesidades de apoyo a la formación de capital social (de organizaciones y empresas) que financia PROFEMOR y las necesidades de formar capital humano responsabilidad del propio PRODESCA.
- La elaboración de proyectos se constituyó como un elemento estratégico importante en el 2004, aunque todavía distan mucho de considerarse adecuados para organizar en derredor de ellos toda la planeación y operación del PDR. Todavía presentan serias deficiencias en los aspectos financieros y técnicos, en la integración de los requisitos para su aprobación, todavía son usados para justificar el otorgamiento de un apoyo en vez de ser instrumento de desarrollo de una organización económica.

- Una de las limitaciones mayores de los proyectos es que solo apuntan a ser financiados por el PAPIR. Muy pocos proyectos tuvieron mezcla de recursos. Se señaló que el PRODESCA se ha “papiizado” porque para financiar los proyectos diseñados solo se recurre a PAPIR.
- Aun cuando ya hay un grupo de técnicos PSP que han sido identificados como técnicos capaces, no se ha generado ningún proceso que certifique su capacidad técnica. Esto ha propiciado la apertura de un mercado libre muy desordenado de servicios profesionales que afecta tanto al programa federalizado, pero en especial al programa municipalizado. Los municipios recurrieron a cualquier tipo de técnicos que derivó en una baja calidad de los proyectos y procedimientos. En el mejor de los casos solicitaron una recomendación de la UTOE para contratar a un técnico PSP.
- La labor del CECADER y sus supervisores ha ayudado a mejorar la calidad de los proyectos, sin embargo, se redujo su alcance porque las solicitudes de servicios llegaron tarde en 2004, por lo que los talleres de usuarios y la supervisión del proyecto se hace demasiado tardía, cuando prácticamente ya no hay remedio para mejorar muchos proyectos o reorientar las acciones. Otro problema fue que los supervisores solo centran la supervisión en el desarrollo de capacidades y no en supervisar al proyecto como un todo funcional. Esto limita mucho su incidencia en los procesos que se dan con los grupos organizados y con el desarrollo del proyecto. Por ejemplo, no hacen supervisión de funcionamiento del capital físico porque eso corresponde a los supervisores de PAPIR. Al final nadie se hace responsable del buen funcionamiento del proyecto.
- La modalidad de pago por reembolso causó algunos problemas sobretodo en los grupos de más escasos recursos, en donde el reembolso fue simbólico ya que se pago efectivamente a los proveedores hasta que estuvieron disponibles los recursos de Alianza. En ese momento el productor dio su aportación. En el mejor de los casos, el productor solo dio su aportación con lo que el proveedor tuvo que “aguantar” hasta que salieron aprobados los recursos de la Alianza.
- Tal parece que son muchos los factores del proceso de operación que afectan los retrasos en los pagos de los técnicos PSP de forma que debería buscarse una salida a ello. Una alternativa puede ser que se consigan créditos que les permitan sobrevivir todo el proceso de operación y el tiempo de retraso de sus pagos.
- El apoyo prestado por los técnicos PROFEMOR a los Consejos Municipales fue muy intenso, aunque con serias deficiencias de calidad. A los PROFEMOR les tocó la “talacha” ya que tuvieron que recibir y evaluar las solicitudes, presentarlas antes el Consejo Municipal, darle seguimiento administrativo a las solicitudes, supervisar que fueran elaborados los proyectos, revisar los proyectos, hacer verificaciones de campo y llevar la secretaría del Consejo Municipal. La calidad del trabajo de los técnicos PROFEMOR fue variable, pero en general se puede calificar de pobre. Algunas de las causas de la pobre calidad de su trabajo fueron: las deficiencias en formación y experiencia de los técnicos, la cantidad de trabajo y algunos asumieron compromisos y atribuciones que no les correspondían, por ejemplo, cuando un técnico PROFEMOR dependía de algún despacho, se favorecieron proyectos elaborados por ese despacho en su municipio.

- La participación de los Directores Municipales de Desarrollo Rural han sido muy limitada en el funcionamiento del PDR municipalizado, porque la mayoría no cubren el perfil profesional y de experiencia adecuado.
- El PDR no fomentó adecuadamente la organización. La organización de los productores ha avanzado de manera muy lenta a pesar que es obligatorio que los solicitantes de apoyos estén integrados a grupos organizados. Una parte importante de los grupos se desintegra una vez otorgado el apoyo, inclusive en algunos casos los grupos son simulados para que un productor obtenga el apoyo.
- El PROFEMOR y sus técnicos no se han constituido en elementos promotores del mejoramiento del nivel organizativo. En organizaciones de primer nivel se concretaron a realizar algunos autodiagnósticos y a gestionar algunos apoyos. En las organizaciones de segundo nivel, la mayoría cumplieron un papel de empleados administrativos con poca incidencia en el nivel organizativo y en ningún caso conocido jugaron papeles gerenciales.
- Un porcentaje preocupante de beneficiarios no recibieron el apoyo en 2002 (23.4%) y 2004 (12.5%). Esto no quiere decir que no se entregó el apoyo a alguno o algunos de los miembros del grupo solicitante, sino que en particular la persona entrevistada no lo obtuvo. Esto es un reflejo de ciertas practicas realizadas por el técnicos PSP y reconocidas por las otras instancias del programa, como por ejemplo, la formación de grupos simulados, el levantamiento anticipado de actas de entrega-recepción y el manejo inadecuado del sistema de reembolso.
- El PAPIR desestimuló el otorgamiento de apoyos a la agricultura, en su eslabón primario, e incrementó significativamente los apoyos a la ganadería y a los proyectos no agropecuarios. La distribución de los apoyos dirigidos a la producción agrícola predominó en el 2002 con 60.0%, los apoyos pecuarios y no agropecuarios fueron otorgados al 29.4% y al 10.6% de los beneficiarios respectivamente. En 2004 cambio un poco la situación, ahí se dieron a los agrícolas 28.6%, a los pecuarios 44.9% y a los no agropecuarios 26.5%. Esta situación no fue producto solo de la operación sino que se observó desde la emisión del anexo técnico.
- Hubo un retroceso importante en la atención a los grupos más marginados del 2002 al 2004. En el primero año, los beneficiarios atendidos del TIPO I fueron un 58% en tanto en el segundo año referido fueron apenas el 36%. Los beneficiarios TIPO II apoyados en 2002 fueron el 25% del total y en 2004 llegaron al 46%. Esto en parte se debió a que hubo un aumento en el apoyo a la cadena de bovinos hizo más difícil que un productor de muy escasos recursos pudiera hacer su aportación.
- Los beneficiarios señalaron que están satisfechos con la calidad de los apoyos recibidos del PDR. Consideraron que la oportunidad en la entrega fue buena, haciendo énfasis en que ahora fue un trato más directo y expedito con los municipios.
- Los impactos en aumento de ingreso y disminución de costos han sido reducidos por el número tan pequeño de beneficiarios que reportó cambios positivos.

5.2. Recomendaciones.

- Los procesos de difusión del PDR y sus subprogramas deben reforzarse, no solo para que los beneficiarios potenciales conozcan de nombre al programa sino para que conozcan su potencial y los alcances que pueden lograr participando a través de proyectos en el mismo. Esta recomendación fue hecha por varios funcionarios de los gobiernos federal y estatal. Se sugiere que la difusión se haga a manera de capacitación, especialmente en las localidades donde ha habido poca demanda hacia el programa.
- Se deben reforzar los procesos de planeación en todos los niveles, desde la CDR hasta los CMDRS, pasando por la UTOE y las UTOM. La planeación es un proceso anticipado a la operación que ayuda a orientar a esta última y en donde se generan decisiones de gran visión de los procesos en tiempo y espacio. El tiempo que se dedica a la planeación no debe considerarse tiempo perdido. Por el contrario, la planeación puede ayudar a superar serios problemas que se presentan en la vorágine de la operación.
- El actual diseño de la municipalización ofrece alternativas de construcción de la planeación de abajo hacia arriba. Es adecuado que existan lineamientos de política de gran visión que provengan de la SEDARH y la CDR pero también se atiendan las necesidades de los municipios para alimentar decisiones de inversión pública.
- Es indispensable diseñar y usar en un sistema informático que alimente adecuadamente los sistemas de planeación y toma de decisiones que se dan entre los diferentes cuerpos colegiados del PDR (p. ej. CMDRS, CDDRS, CDR y otros) y las diferentes instancias de operación. Este sistema puede ser el SISER u otro, sin embargo, el sistema de información no va a hacer la diferencia en la planeación si no se cambia la cultura de tomar decisiones que no están basadas en información.
- La decisión de destinar apoyos a la integración de cadenas fue una decisión acertada para la orientación del programa, pero puede ser insuficiente si solo se reduce a hacer que los agricultores o ganaderos se vuelvan manufactureros. Se recomienda destinar más recursos a la comercialización de productos primarios y transformados.
- Fomentar integración de cadenas no debe significar únicamente convertir en industriales a los campesinos, sino lograr que la fase primaria se integre con fases de transformación en mejores condiciones y que dejen más beneficio económico para todos los eslabones de la cadena. Algunas veces la respuesta es apoyar a agricultores y ganaderos a que le den valor agregado a su producto a través de transformarlo, de mejorar la selección de productos, de empacarlo y otros procesos. Algo que está más al alcance es conectar la fase primaria con procesos de transformación existentes mediante el mejoramiento de los sistemas de comercialización y los acuerdos comerciales entre industria y campesinos.
- Canalizar todos los recursos de PAPIR a través de proyectos fue una medida importante para organizar la demanda de apoyos y fomentar la consolidación productiva y organizativa de los beneficiarios, sin embargo, dados los resultados debería de pensarse si es conveniente atender una parte de la demanda libre, ya que

muchos de los proyectos fueron solo la formalización de la demanda libre. El problema de ello es que la elaboración de proyectos demandó una gran cantidad de esfuerzo y tiempo que al final no sirvieron porque los beneficiarios no llevaron adelante el proyecto y la mayoría desintegró los grupos una vez obtenido el apoyo. La atención a la demanda no esta cancelada cuando se justifica de acuerdo al Artículo 10 de la Reglas de Operación de la Alianza.

- El proceso de municipalización debe ser un proceso irreversible a pesar de los problemas y obstáculos que se puedan presentar. Lo importante es reforzar los procesos de capacitación de todos los actores participantes en el proceso municipalizado. A los consejeros municipales se les debe otorgar un papel más activo en todos los procesos de selección y supervisión de proyectos.
- Se debe generar un proceso formativo más profundo de los Consejos Municipales para que puedan asumir de manera más cabal sus funciones de planeación, selección de los beneficiarios, y proyectos y seguimiento de la operación. Se debe hacer énfasis en que los procesos de planeación se deben realizar con base en información derivada de los planes de desarrollo municipal actualizados y bien elaborados.
- En las actividades de los Consejos Municipales se deben privilegiar los procesos de contraloría social sobre los procesos de seguimiento administrativo. Una de las actividades que pudieran apoyar al CMDRS sería la realización de visitas de campo para verificar la entrega de los apoyos y la supervisión del funcionamiento de los proyectos. Esto garantizará que los recursos se estén destinando a los sectores a quienes va orientado el PDR.
- Se recomienda que los Consejos Distritales tengan una función aglutinadora de las acciones de las dependencias gubernamentales que actúan en el distrito. Siendo una de las principales labores el promover sinergias entre programas. Tal vez si se le asignaran recursos para que apoyara proyectos regionales de alguna cadena productiva se le podría dar más vida. Se ha visto que el interés de los productores y sus organizaciones en los Consejos depende si pueden conseguir recursos.
- Sería importante apoyar más decididamente a los Consejos y Comités de sistemas producto no solo para que sean un botín atractivo de recursos, sino para que cumplan la función de aglutinar acciones en torno a las cadenas. Una orientación básica podría ser el apoyo a la comercialización de productos, que sin duda es el mayor obstáculo para el éxito de los proyectos productivos.
- Debe haber un balance entre la aplicación estricta de la normas y el aprovechamiento la flexibilidad que otorgan las propias reglas. Cuando se favorece la aplicación estricta se puede estar privilegiando los procesos administrativos por encima de los objetivos de desarrollo apropiado. Cuando se favorece la flexibilidad se puede caer en procesos caóticos. No existe una formula exacta que permita usar la aplicación estricta y la flexibilidad a favor del desarrollo. Este balance debe ser resultado de un proceso negociado. Esto pudo ayudar a reducir las fricciones que hubo entre el CECADER y la UTOE.
- De acuerdo con la propuesta original el PRODESCA, la labor de los técnicos PSP era el centro de la estrategia del PDR. Desde la perspectiva de la EEE esto es adecuado

por lo que se sugiere reforzar los elementos que ayuden a mejorar los proyectos como elemento estratégico del desarrollo rural. Una alternativa interesante la ofrecen el PESA con las agencias de desarrollo en donde la inversión de capital físico es un medio del proyecto y no un fin.

- Debe haber un proceso de acompañamiento temprano y asesoría continua de parte del CECADER y la UTOE con los técnicos PSP que están diseñando proyectos. Se deberá procurar que los supervisores no lleguen cuando ya no haya remedio para el proyecto. Esto obliga a solicitar los servicios de CECADER de manera más temprana en el ciclo operativo. Esta cuestión solo podrá lograrse si se dan de forma más eficiente los procesos de evaluación del proyecto en la UTOE. Esto sin duda repercutirá en el mejoramiento de la calidad y viabilidad de los proyectos.
- Otra medida para mejorar la supervisión es que los supervisores del CECADER realicen los talleres de usuarios no solo como una supervisión del desarrollo de capacidades en los usuarios, sino supervisar al proyecto como un todo funcional. En donde es importante el documento del proyecto, su factibilidad, la forma en que surgió el proyecto, la interacción del técnico con los beneficiarios, la satisfacción de los beneficiarios por la elaboración del proyecto y las actividades de capacitación, también debe observarse si el proyecto está funcionando realmente y si está alcanzando sus objetivos. Esto último debería ser lo más importante de la supervisión.
- Aunque es muy común señalar la importancia de la mezcla de recursos, la EEE considera que el PDR ha madurado de tal manera que este sería un momento adecuado para fomentar de manera más agresiva la mezcla de recursos. Esto necesita abrir procesos de negociación al nivel federal, estatal, distrital y municipal sin los cuales no sirve de mucho que un proyecto se plantee la mezcla de recursos. Algunos funcionarios criticaron esta carencia, pero también reconocieron que ellos no habían hecho lo necesario para que se dieran sinergias entre programas de diferentes instituciones.
- Es indispensable que se inicie un proceso de certificación de técnicos por competencias laborales para que puedan prestar servicios profesionales dentro del PRODESCA y el PROFEMOR y otros programas de Alianza para el Campo. La certificación debe contener dos procesos, el primero de capacitación y el segundo de verificación práctica de capacidades adquiridas. Hasta ahora, los técnicos solo han participado en procesos de capacitación pero no de certificación. La certificación deberá ser individual. Este programa deberá estar bajo la operación del CECADER.
- Uno de los aspectos más importantes en que se debe trabajar la capacitación de técnicos PRODESCA y PROFEMOR es en la interacción con grupos sociales. Los mismos técnicos reconocieron que esta era una deficiencia importante y pedían capacitación en metodologías participativas de diagnóstico y operación.
- Una mayor capacitación de técnicos se espera que pueda redundar en ampliar los rubros de capacitación de productores solicitantes y organizaciones, que hasta ahora ha sido muy limitada.
- Se deben buscar esquemas de financiamiento a grupos de muy escasos recursos para que puedan realizar su aportación y para que no se retrase la entrega de los

bienes y servicios que solicitan, así como los desistimientos. uno de los esquemas puede ser la de las garantías líquidas para que puedan tener acceso a otras fuentes de financiamiento.

- Un apoyo que puede prestar la UTOE a la formación de un mercado de trabajo es la creación de un banco de información de técnicos que pueden prestar sus servicios en PRODESCA. Los datos del banco deberán incluir el *Curriculum Vitae* de los despachos y de los técnicos que la conformen y las áreas de competencia laboral en la que pueden prestar sus servicios. En la página del CECADER (www.cecader.gob.mx/registro/psp_elegibles.asp) y del INCA (www.psp.gob.mx) ya existen registros de los técnicos, pero no han sido adecuadamente registrados ni se ha hecho uso suficiente de esa información.
- Se debe seguir insistiendo en pasar de los grupos organizados solamente para recibir el apoyo a verdaderas organizaciones económicas. La creación de organizaciones legalmente constituidas como SPR, SSS, A.C., S.C.; ARIC y otras figuras jurídicas no es la solución completa, pero si ayuda a generar compromisos más firmes entre quienes aceptan ingresar al grupo, por lo que puede constituirse en un factor de fomento. El costo de la constitución de las organizaciones podría ser absorbido en parte por el PROFEMOR, como consolidación organizativa de acuerdo a las Reglas de Operación.
- Se deberá buscar mecanismos de pagos adelantados para darle cierta estabilidad a la plantilla de técnicos PSP. El mecanismo de pago a reembolso ha hecho que muchos renuncien a seguir trabajando como PSP. En caso de no poder hacer pagos adelantados se puede explorar la posibilidad de apoyarlos para que consigan financiamiento crediticio para que puedan soportar los retrasos que sufren sus pagos.
- Se debe poner atención en la distribución de los recursos para favorecer a grupos del tipo I y II, aunque no es grave el problema si se observó una disminución del 2002 al 2004 de los productores de tipo I.
- Finalmente, se recomienda que para próximas evaluaciones se contrate al evaluador desde el inicio del ejercicio presupuestal que ayudará a realizar una evaluación en paralelo del ejercicio presupuestal, situación que es imposible con la regla actual de contratar al evaluador hasta tener ejercido el 60% de los recursos. Esto ayudaría a realizar evaluaciones más oportunas y realistas al poder constatar procesos en el campo que puede ser importante observar al momento en que están ocurriendo. El evaluador puede realizar algunas actividades de seguimiento que le pueden dar una idea más precisa de cómo opera el programa y hasta recomendar rectificaciones a tiempo de los procesos. Algunos ejemplos de estas acciones de evaluación paralela serían: darle seguimiento a la entrega de los apoyos, estar presente en algunos talleres de usuarios, presenciar la protocolización de organizaciones económicas, participar en reuniones de comités municipales y distritales y otros eventos a los que por falta de tiempo solo se conocen a través de las entrevistas con sus actores y que son parte fundamental de la presente evaluación.

Bibliografía consultada.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2003. **Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación**. Diario Oficial de la Federación 31 de Diciembre de 2003.
- CONAPO. 2000. **Índice de marginación para los Estados Unidos Mexicanos**. www.conapo.gob.mx
- Gobierno del Estado de San Luis Potosí. 2004. **Plan de Desarrollo Estatal 2003 – 2009**. www.sanluispotosi.gob.mx/ped/plan.htm
- Gobierno del Estado de San Luis Potosí. 2004. Primer informe de Gobierno San Luis Potosí. www.sanluispotosi.gob.mx/ped/gob_informes.htm
- INEGI. 2001. **Censo de Población y Vivienda San Luis Potosí**. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. www.inegi.gob.mx
- INEGI. 2001. **Estadísticas de empleo San Luis Potosí**. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. www.inegi.gob.mx
- INEGI. 2004. **Información Cartográfica Digital**. Disco Compacto. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
- INEGI. 2005. **Anuario Estadístico San Luis Potosí 2004**. Sistema para la Consulta del Anuario Estadístico de San Luis Potosí. Disco Compacto. SEPLADE, INEGI y Gobierno del Estado de San Luis Potosí.
- Ruiz, Antonio. 2001. La participación de la SAGARPA en el impulso del desarrollo rural sustentable. Presentación del Subsecretario de Desarrollo Rural. 16 diapositivas de PowerPoint.
- SAGARPA. 2003. **Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003)**. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 2003.
- SAGARPA. 2004. **MODIFICACIONES al Capítulo 18. Programa Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura contenido en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios, publicadas el 25 de julio de 2003**. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 2004.

SAGARPA. 2004. **Modificación al Capítulo 12 del Programa de Fomento Agrícola contenido en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003)**. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2004.

Secretaría de Gobernación. 2004. **Los Municipios de México**. Secretaria de Gobernación e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de San Luis Potosí. www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_sanluispotosi

SIACON. 2004. **Sistema Agropecuario de Consulta**. SAGARPA. www.siacon.gob.mx